



Sofia Isabel Jesus Furtado

A SOBREORÇAMENTAÇÃO DA RECEITA NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E SEUS DETERMINANTES: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DE 2005-2014

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários
à obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças

Setembro de 2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Capa: Obtida de https://www.google.pt/search?q=azulejos+portugueses&client=firefox-b-ab&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjPqOnyioHPAhUkBcAKHUH7BckQ_AUICCGB&biw=1366&bih=659#imgrc=1wIH0phD9-7-dM%3A



• U • C •

FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Sofia Isabel Jesus Furtado

A sobreorçamentação da receita nos municípios portugueses e seus determinantes:

Uma análise empírica de 2005-2014

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
para obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças

Orientadora: Professora Doutora Susana Jorge

Coimbra, 2016

Agradecimentos

Esta dissertação representa o final de um percurso académico, que incluiu alegrias e tristezas, conquistas e algumas desventuras, mas, acima de tudo, um enorme crescimento enquanto aluna, profissional e pessoa.

Apesar de ter sido um trabalho algo solitário, sozinha não teria conseguido e, por isso, quero agradecer a todos aqueles que, direta ou indiretamente me acompanharam nesta jornada.

Ainda assim, não posso deixar de individualizar um agradecimento:

À minha orientadora, professora Susana Jorge, por toda a ajuda e orientação, pelos esclarecimentos e sugestões, e por todas as palavras de incentivo e perseverança. Nos momentos em que julguei não conseguir, sempre acreditou que eu seria capaz de superar e corresponder ao desafio que me havia proposto.

À professora Maria José Fernandes, pela disponibilidade e atenção dada no fornecimento de dados acerca dos municípios portugueses.

Ao professor Pedro Cerqueira, pela disponibilidade e esclarecimentos econométricos.

À minha família, em especial aos meus pais, por todo o amor e confiança sempre depositados em mim. Nunca duvidaram, nunca duvidam.

Ao Miguel, meu companheiro de aventura.

Aos meus amigos de sempre e aos que tive a felicidade de conhecer durante este mestrado.

Obrigada a todos!

Resumo

O principal objetivo desta dissertação prende-se com a análise dos potenciais determinantes da sobreorçamentação da receita, verificada nos municípios portugueses entre o período 2005-2014. Os contributos existentes na literatura, sobretudo internacional, serviram de suporte à escolha dos potenciais determinantes da sobreorçamentação da receita municipal. Estes foram agrupados em três categorias: orçamentais, políticos e institucionais, permitindo a formulação de hipóteses e cálculo das respetivas variáveis. Após vários testes, o resultado do modelo econométrico permitiu corroborar algumas das hipóteses formuladas.

A sobreorçamentação da receita municipal tende a influenciar o comportamento dos autarcas nos anos seguintes a ela acontecer, visto que o seu efeito demora alguns anos a dissipar-se. O rácio do peso de receitas próprias nas receitas totais relaciona-se de forma direta com a sobreorçamentação da receita, visto que estas constituem, à partida, as receitas mais prováveis de serem influenciadas pela atividade municipal. A coincidência de ideologia política entre a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal também revela alguma significância, suscitando a ideia de que nos municípios em que tal acontece há uma maior probabilidade de sobreorçamentação. Por fim, a participação do município num qualquer programa de reestruturação da sua dívida está inversamente relacionada com a sobreorçamentação da receita.

Palavras chave: Receita, Sobreorçamentação, Municípios, Finanças Locais, Determinantes

Abstract

The main purpose of this dissertation consists in analyzing the potentials determinants of over-budgeting of revenue recorded in the Portuguese municipalities between the period 2005 to 2014. The existent contributions, especially the international ones, support the choice of potential determinants about over-budgeting of municipal revenue. They were classified in three different groups: budgetary, political and institutional, allowing for hypotheses formulation and the calculation of the respective variables. After several tests, the results of the econometric model allowed the corroboration of some hypotheses.

The over-budgeting of municipal revenues tends to influence the behavior of local politicians in the years after it happens, as the effect of over-budgeting takes a few years to dissipate. The ratio of the weight of proper over total revenue has a direct relation with the over-budgeting of revenues, because they are, in principle, the most likely to be influenced by the municipal activity. The ideology coincidence between the Executive and the Municipal Assembly also reveals some significance, raising the idea that in those municipalities where this happens there is a greater likelihood of over-budgeting. Finally, the participation of the municipality in any restructuring program of its own debt is inversely related to over-budgeting of the revenue.

Keywords: Revenue, Over-budgeting, Municipalities, Local Finance, Determinants

Lista de Siglas e Abreviaturas

CEAL – Carta Europeia da Autonomia Local

CEE – Comunidade Económica Europeia

CRP – Constituição da República Portuguesa

FAM – Fundo de Apoio Municipal

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FCM – Fundo de Coesão Municipal

FBM – Fundo Base Municipal

FGM – Fundo Geral Municipal

FSM – Fundo Social Municipal

IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LCPA – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

LFL – Lei das Finanças Locais

OE – Orçamento de Estado

OGE – Orçamento Geral do Estado

PAEL – Programa de Apoio à Economia Local

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PREDE – Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado

RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais

SEC 95 – Sistema Europeu de Contas de 1995

UE – União Europeia

Índice de Tabelas

Tabela 1: Transferência de atribuições para as autarquias locais.....	9
Tabela 2: Classificação económica da receita municipal.....	24
Tabela 3: A execução global do orçamento da receita pelos municípios portugueses	27
Tabela 4: Grau de execução da receita prevista por municípios.....	29
Tabela 5: Diferença entre a receita prevista e a receita cobrada por categoria de receita	32
Tabela 6: Diferença entre a receita prevista e a receita cobrada segundo receitas próprias, transferências e passivos financeiros	35
Tabela 7: Número de municípios consoante a sua dimensão	71
Tabela 8: Variáveis, forma de cálculo e relação esperada	74
Tabela 9: Estatísticas descritivas.....	79
Tabela 10: Resultado da estimação do modelo que testa a significância das variáveis independentes face à variável dependente “SOBRECAMENT”	83
Tabela 11: Resultado da estimação do modelo que testa a significância das variáveis independentes face à variável dependente “EXCESSENDIV”	87

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Evolução da estrutura financeira dos 308 Municípios.....	24
Gráfico 2: Evolução da estrutura financeira dos Municípios de grande dimensão.....	25
Gráfico 3: Evolução da estrutura financeira dos Municípios de média dimensão	25
Gráfico 4: Evolução da estrutura financeira dos Municípios de pequena dimensão.....	25
Gráfico 5: Evolução das Receitas	29

Índice de Mapas

Mapa 1: Território Nacional por NUTS II	72
-----------------------------------------------	----

Índice

Índice de Tabelas	xi
Índice de Gráficos	xi
Índice de Mapas.....	xi
Introdução.....	1
1 – Enquadramento dos municípios portugueses	5
1.1 – Evolução da autonomia do Poder Local.....	5
1.2 – As atribuições do Poder Local	7
1.3 – As Leis das Finanças Locais Portuguesas	10
1.3.1 – A primeira Lei das Finanças Locais: Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro	11
1.3.2 – A segunda Lei das Finanças Locais: Decreto-Lei nº98/84, de 29 de Março	12
1.3.3 – A terceira Lei das Finanças Locais: Lei nº1/87, de 6 de Janeiro.....	13
1.3.4 – A quarta Lei das Finanças Locais: Lei nº42/98, de 6 de Agosto.....	14
1.3.5 – A quinta Lei das Finanças Locais: Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro.....	15
1.3.6 – O regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais: Lei nº73/2013, de 3 de Setembro	17
1.4 – Os órgãos do poder local	22
1.5 – A receita municipal em Portugal.....	23
1.5.1 – A estrutura da receita nos municípios portugueses.....	23
1.5.2 – A previsão e execução orçamental da receita nos municípios portugueses.....	26
1.5.3 – O que poderá explicar o ajustamento na previsão da receita municipal.....	36
2 – Revisão da Literatura	39
2.1 – O orçamento municipal	39
2.2 – A sobreorçamentação e as suas consequências.....	42
2.3 – Determinantes da sobreorçamentação	44
2.3.1 – Determinantes orçamentais	46
2.3.2 – Determinantes políticas.....	47
2.3.3 – Determinantes institucionais.....	58

3 – Aspectos metodológicos	61
3.1 – Problemática, objetivos e questões	61
3.2 – Dados e método de análise	63
3.3 – Hipóteses e Variáveis	64
3.3.1 – Variáveis dependentes	64
3.3.2 – Variáveis independentes	66
3.3.2.1 – Hipóteses e respetivas variáveis orçamentais	66
3.3.2.2 – Hipóteses e respetivas variáveis políticas	67
3.3.2.3 – Hipóteses e respetivas variáveis institucionais	70
3.3.3 – Variáveis de controlo	71
3.4 – Definição do Modelo	75
4 – Apresentação do modelo e análise dos resultados	79
Conclusão	89
Bibliografia	93
APÊNDICES	101
Apêndice I:	101
Apêndice II:	102
Apêndice III:	104
Apêndice IV:	105
Apêndice V:	106
Apêndice VI:	107

Introdução

As autarquias locais visam a prossecução dos interesses das respetivas populações. Desde a sua consagração na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, que as autarquias locais gozam do princípio da descentralização administrativa e da autonomia financeira (artigos 237º e 238º¹). Desta forma, com o passar dos anos, houve um crescente número de atribuições conferidas às autarquias locais, designadamente aos municípios portugueses, o que permitiu a afirmação destes enquanto motores do desenvolvimento local. Contudo, este aumento de competências a cargo dos municípios exigiu (e exige) que estes realizem maiores gastos em bens e serviços públicos para a satisfação das respetivas populações e para o desenvolvimento das regiões onde se inserem.

Acontece que nem todos os municípios portugueses têm a mesma capacidade de arrecadação de receita. A Administração Central assume um papel fundamental para a grande maioria dos municípios portugueses, no sentido de provê-los dos meios financeiros necessários à sua subsistência, designadamente através das transferências do Orçamento do Estado (Jorge, 2015).

As várias Leis das Finanças Locais foram atualizadas ao longo dos anos no sentido de haver um acompanhamento entre as competências exigidas aos órgãos do poder local e os recursos ao seu dispor, quer ao nível das transferências quer na possibilidade de contratarem empréstimos junto das instituições financeiras. Estas Leis procuraram assim regular a atuação do Poder Local, nomeadamente ao nível dos limites ao endividamento (Camões, 2005).

Não obstante, a tensão vivida entre o crescente e alargado leque de atribuições e um certo espartilho financeiro, não deixou de ser vivenciada por muitos municípios portugueses (Bilhim, 2004).

Uma forma de os municípios conseguirem efetuar mais despesa do que a receita que têm como expectativa arrecadar é através da sobreorçamentação desta última. A sobreorçamentação da receita, ou o excesso de previsão de receita, acontece quando é inscrito no orçamento municipal um valor de receita prevista superior àquela que é

¹ Lei nº1/2005, de 12 de agosto. Versão mais atualizada da CRP, 7ª Revisão Constitucional.

posteriormente cobrada (Goemine et al., 2008), e que permite aos municípios a manutenção de despesas superiores às receitas cobradas (Carvalho, 1996). Isto acontece porque a assunção de encargos tem sempre uma contrapartida na receita prevista, respeitando, apenas numa perspetiva formal, o princípio do equilíbrio orçamental *ex-ante*, ainda que se venha a verificar que a receita arrecadada não corresponde aos níveis previstos (Carvalho et al., 2015).

Até ao ano de 2012, ano em que foi aprovada a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) (Lei nº 8/2012, de 21 de Fevereiro, e Decreto-Lei n.º 127/12, de 21 de Junho), a legislação vigente permitia aos municípios portugueses, através dos seus orçamentos previsionais, a aprovação de despesa aferindo-se às dotações orçamentais inicialmente previstas e que as assumissem até ao limite de 100% das mesmas. Tal situação permitia a contratualização de despesa manifestamente superior à receita cobrada, provocando constrangimentos ao nível da tesouraria e problemas estruturais de rutura financeira (Carvalho et al., 2015).

A partir de 2012, com a implementação da LCPA, passa a existir um novo regime que procura disciplinar os pagamentos em atraso, por via do controlo apertado da assunção de novos compromissos pelo limite dos fundos disponíveis a 90 dias, que passaram a ser apurados (Carvalho et al., 2015).

Assim, do ponto de vista global, e em sede de elaboração do orçamento, não há nenhum mecanismo de previsão da receita global que limite os municípios portugueses a que a sua receita prevista para um determinado ano orçamental (logo, igual montante de despesa prevista) esteja indexada à receita efectivamente cobrada no ano anterior, nem a que haja um acompanhamento da despesa que está a ser comprometida à receita cobrada no ano (do ponto de vista da receita global). Contudo, com a implementação da LCPA em 2012, passou a exigir-se aos municípios que, na fase de execução da despesa, e de uma forma individual, cada despesa comprometida tenha fundos disponíveis a 90 dias, pois caso não haja fundos disponíveis, não será possível cabimentar essa despesa sem receita como contrapartida.

A análise à execução orçamental da receita na globalidade dos municípios portugueses (Tabela 3 e Gráfico 5, no Capítulo 1) indicia a prática da sobreorçamentação

por parte dos municípios portugueses. De facto, o diferencial entre a receita prevista e a receita cobrada é muito acentuado, ainda que nos últimos anos se esteja a verificar uma maior preocupação pelo ajustamento deste diferencial.

Neste contexto, o propósito desta dissertação prende-se com o estudo da problemática da sobreorçamentação nos municípios portugueses, devido às potenciais consequências que podem advir para a sustentabilidade financeira dos mesmos, particularmente no caso de uma prática sucessiva.

Com base na literatura, sobretudo internacional, serão explorados os potenciais determinantes da sobreorçamentação da receita (designadamente, determinantes orçamentais, políticos e institucionais) os quais servirão para o estudo empírico posteriormente realizado.

Assim, o trabalho encontra-se organizado como a seguir se descreve.

O Capítulo 1 pretende contextualizar os municípios portugueses ao longo dos anos, enquadrando a sua evolução em termos de autonomia e finanças locais e evidenciando ainda o problema da sobreorçamentação na globalidade dos municípios. O Capítulo 2 sumaria a revisão de literatura e induz possíveis determinantes da sobreorçamentação da receita. O Capítulo 3 aborda os aspetos metodológicos, incluindo as hipóteses formuladas e as variáveis utilizadas para o estudo empírico. O Capítulo 4 procede à apresentação do modelo e análise dos resultados alcançados. A dissertação finaliza sintetizando as principais conclusões, limitações e sugestões para investigação futura.

1 – Enquadramento dos municípios portugueses

1.1 – Evolução da autonomia do Poder Local

O Poder Local é hoje reconhecido como um dos principais eixos de promoção do desenvolvimento em Portugal (Catarino et al., 2007). Contudo, nem sempre as autarquias locais foram reconhecidas como instituições que possuem estatuto jurídico autónomo, dotadas de liberdade de iniciativa. Desde a criação das autarquias locais, várias foram as formas de ligação entre o Poder Local e o Poder Central.

Durante o Estado Novo² assistiu-se a uma viragem para a centralização que se consubstanciava no controlo político, administrativo e financeiro do Governo Central perante os órgãos do Poder Local (Catarino et al., 2007).

O Código Administrativo de 1940³ esvaziou de poder as estruturas do Poder Local⁴, tendo estas apenas limitadas funções de fiscalização das orientações centrais. Era ao Poder Central que competia a nomeação de cargos e a completa tutela das finanças locais (Catarino et al., 2007).

Não obstante o artigo 668º do Código Administrativo consagrar a autonomia financeira do concelho, da freguesia e da província, muitas das deliberações camarárias que se enquadravam nesse âmbito, careciam de referenda e aprovação por parte do Governo e do conselho municipal (artigo 55º do Código Administrativo). Além do mais, dada a escassez de receitas próprias, o exercício do princípio referido era-lhes assim negado. O Poder Central concedia como fonte de financiamento subsídios e participações numa base puramente discricionária, o que gerava uma situação de grande dependência financeira (Bilhim, 2004).

² O Estado Novo foi um período de ditadura que vigorou em Portugal de 1933 a 1974, legitimado pela Constituição de 1933. Muitas vezes também chamado “*Salazarismo*”, em referência a António de Oliveira Salazar que ocupou a chefia do governo durante a maior parte desse período (Rolim, 2012).

³ Diploma regulador da estrutura e funcionamento do Poder Local em Portugal, elaborado por Marcelo Caetano, resultante da aprovação da Constituição de 1933. Foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 27424, de 31 de Dezembro de 1936, e posteriormente alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 31095, de 31 de Dezembro de 1940, razão pela qual é denominado Código Administrativo de 1940 (Silva, 2012).

⁴ O Código Administrativo de 1940 dividiu o território nacional em quatro níveis de circunscrições administrativas: a província, o distrito, o concelho e a freguesia. Apenas o concelho detinha um órgão de administração autónomo (contudo, não eleito), consubstanciado na figura do Presidente de Câmara (Catarino et al., 2007). Até 1976 entendia-se por autarquias locais: a freguesia, o concelho e o distrito. Após 1976 manteve-se a freguesia, o concelho passou a chamar-se município e o distrito deixa de ser autarquia local e converte-se numa mera circunscrição administrativa.

Esta marca centralizadora não garantia autonomia nem capacidade de intervenção por parte das autarquias locais, sendo estas totalmente dependentes do, e subordinadas ao, Estado (Catarino et al., 2007). Em consequência, o município era uma instituição administrativa e politicamente diminuída e desacreditada (Bilhim, 2004).

A instauração do regime democrático a 25 de Abril de 1974 impôs a rutura do regime político precedente e alterou radicalmente o papel das autarquias, com incidência especial na autonomia municipal e na descentralização. Foram dissolvidos os corpos administrativos do Estado Novo e nomeadas comissões administrativas que, até finais de 1976, asseguraram a gestão dos interesses locais (Bilhim, 2004).

A primeira mudança basilar consagrada na CRP de 1976 foi a eleição dos órgãos autárquicos sem a necessidade de homologação por parte do Poder Central (Catarino et al., 2007)⁵.

A CRP de 1976 estabelecia a organização democrática das autarquias locais, definindo-as como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações”, especificando ainda que “no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas” e nas “regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios”. As suas atribuições e competências dos seus órgãos “serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”, além de que “têm património e finanças próprios”, cujo “regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau” (atualmente, artigo 237º e seguintes⁶).

Acontece que, o esquema descrito de dependência extrema não se alterou no imediato após a CRP de 1976. Apesar das primeiras leis relativas ao novo Poder Local, nomeadamente a lei das atribuições das autarquias locais e competências dos respetivos órgãos autárquicos (Lei nº79/77, de 25 de Outubro), datarem de 1977, só em 1979, com a promulgação da primeira Lei das Finanças Locais (Lei nº1/79, de 2 de Janeiro) foram

⁵ A democracia foi inaugurada com a realização das primeiras eleições autárquicas a 12 de Dezembro de 1976.

⁶ Lei nº1/2005, de 12 de Agosto. Versão mais atualizada da CRP, 7ª Revisão Constitucional.

definidas as bases das relações financeiras entre a administração central e as autarquias locais e, portanto, só aqui estas deixaram de ser subalternas à primeira (Camões, 2005).

1.2 – As atribuições do Poder Local

Desde a consagração na CRP em 1976 que as autarquias locais gozam do princípio da descentralização administrativa e da autonomia financeira. Até então vigorou o Código Administrativo de 1940, num período, como referido, marcado por um modelo de Estado profundamente centralizador e com as atribuições das autarquias locais fortemente limitadas (Catarino et al., 2007).

A autonomia na gestão financeira e orçamental dos governos subnacionais é, aliás, condição necessária para o exercício da autonomia local, preconizada no artigo 6º da CRP e definida no artigo 3º da Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL)⁷ como “o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, e sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos” (Lobo, 2012).

O princípio da descentralização administrativa prende-se com a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais (artigo 237º da CRP). Estas devem ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade dos cidadãos (artigo 2º da Lei nº159/99, de 14 de Setembro), o que assegura a concretização do princípio da subsidiariedade presente no artigo 6º da CRP. Da mesma forma, o artigo 4º da CEAL refere que, as atribuições fundamentais das autarquias locais são fixadas pela Constituição ou por lei e, regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos.

A autonomia financeira, consagrada no artigo 238º da CRP, visa dotar as autarquias locais de património e finanças próprios para que estas possam prosseguir a satisfação regular das necessidades coletivas do âmbito local. Todavia, esta autonomia

⁷ A Carta Europeia de Autonomia Local é um tratado internacional que foi aberto à assinatura em Estrasburgo, a 15 de Outubro de 1985, e entrou em vigor a 1 de Setembro de 1988, tendo sido ratificada por 47 Estados membros do Conselho da Europa. Portugal ratificou sem reservas esta convenção internacional em 1990, pelo que o seu texto em língua portuguesa se encontra anexo à Resolução da Assembleia da República nº 28/90, de 23 de Outubro.

está fortemente condicionada, quer pelos desiguais graus de desenvolvimento das autarquias, o que significa diferente capacidade para arrecadar meios financeiros, quer pelos diferentes graus de necessidades entre autarquias, tanto no domínio das infraestruturas, como no campo cultural e ambiental (Carvalho, 1996).

A autonomia constitucionalmente atribuída às autarquias não as exclui da ação ou fins visados pelo Estado, quer porque os fins a prosseguir pelas mesmas estão tipificados na lei, quer porque os recursos que mobilizam têm de ser aplicados na prossecução desses mesmos fins. Acresce ainda o regime da tutela inspectiva pelo Estado de toda a sua atividade⁸ (Carvalho, 1996).

Desta forma, as mais variadas responsabilidades para com a população do país em geral, são repartidas entre as autarquias locais e o Estado.

Ao longo dos anos houve, porém, um crescente número de atribuições transferidas para a esfera das autarquias locais, em consequência das funções de cooperação com os fins do Estado. Tal situação traduziu-se na necessidade das autarquias locais, nomeadamente os municípios portugueses, proverem as respetivas populações de um maior número de bens e serviços públicos, o que tem sido determinante para a afirmação do Poder Local.

Na Tabela 1 podemos constatar o progressivo aumento de atribuições para as autarquias locais, estabelecido ao longo dos anos pelas diferentes leis e Decretos-leis:

⁸ O Estado exerce tutela inspectiva sobre as autarquias locais e as restantes entidades do setor local, a qual abrange a respetiva gestão patrimonial e financeira e só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local (artigo 13º da Lei nº73/2013, de 3 de Setembro). A tutela consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas (artigo 2º da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto).

Tabela 1: Transferência de atribuições para as autarquias locais

Lei nº79/77, de 25 de Outubro	Decreto-lei nº100/84, de 29 de Março	Lei nº 159/99, de 14 de Setembro ⁹	Lei nº75/2013, de 12 de Setembro
<p>Artigo 3º</p> <p>a) Administração de bens próprios e sob sua jurisdição;</p> <p>b) Abastecimento público;</p> <p>c) Cultura e assistência;</p> <p>d) Salubridade pública.</p>	<p>Artigo 2º, nº1</p> <p>a) Administração de bens próprios e sob sua jurisdição;</p> <p>b) Abastecimento público;</p> <p>c) Cultura e assistência;</p> <p>d) Salubridade pública;</p> <p>e) Saúde;</p> <p>f) Educação e ensino</p> <p>g) Cultura, tempos livres e desporto;</p> <p>h) Defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional;</p> <p>i) Proteção civil.</p>	<p>Artigo 13º, nº1</p> <p>a) Equipamento rural;</p> <p>b) Energia;</p> <p>c) Transportes e comunicações;</p> <p>d) Educação;</p> <p>e) Património, cultura e ciência;</p> <p>f) Tempos livres e desporto;</p> <p>g) Saúde;</p> <p>h) Ação social;</p> <p>i) Habitação;</p> <p>j) Proteção civil;</p> <p>l) Ambiente a saneamento básico;</p> <p>m) Defesa do consumidor;</p> <p>n) Promoção do desenvolvimento;</p> <p>o) Ordenamento do território e urbanismo;</p> <p>p) Polícia municipal;</p> <p>q) Cooperação externa.</p>	<p>Artigo 23º, nº2</p> <p>a) Equipamento rural e urbano;</p> <p>b) Energia;</p> <p>c) Transportes e comunicações;</p> <p>d) Educação;</p> <p>e) Património, cultura e ciência;</p> <p>f) Tempos livres e desporto;</p> <p>g) Saúde;</p> <p>h) Ação social;</p> <p>i) Habitação;</p> <p>j) Proteção civil;</p> <p>l) Ambiente a saneamento básico;</p> <p>m) Defesa do consumidor;</p> <p>n) Promoção do desenvolvimento;</p> <p>o) Ordenamento do território e urbanismo;</p> <p>p) Polícia municipal;</p> <p>q) Cooperação externa.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Uma das maiores contendas que assola a relação entre o Poder Central e o Poder Local é o equilíbrio necessário entre o crescente aumento de atribuições para as autarquias locais, nomeadamente para os municípios portugueses e, por outro lado, conseguir cumprir todas as atividades que lhes foram sendo delegadas com a dotação anual que têm disponível (Catarino et al., 2007).

A insuficiência de recursos próprios por parte de muitos municípios tem implicado, desde sempre, a aplicação de muitos esforços no sentido de melhorar a vida do Poder Local, designadamente através de transferências da Administração Central (Bilhim, 2004). O grau de dependência deste tipo de receitas parece estar relacionado

⁹ A partir desta lei, inclusive, passou a existir uma distinção entre as atribuições das freguesias e as atribuições dos municípios, pelo que estão mencionadas apenas as atribuições dos municípios, dada a sua relevância para o estudo.

com o nível de desenvolvimento económico, visto que a autonomia financeira dos municípios advém fundamentalmente das suas receitas próprias e que possibilitam uma menor dependência das verbas da Administração Central (Bilhim, 2004; Jorge, 2015).

De facto, os municípios portugueses de pequena dimensão são aqueles que dependem significativamente das transferências recebidas nomeadamente no OE, enquanto nos municípios de grande dimensão são as receitas próprias as que assumem um maior peso relativo nas receitas totais (Carvalho et al., 2015).

Face a isto, muitos municípios portugueses poderão vivenciar uma tensão entre o alargado leque de atribuições e um certo espartilho financeiro. Em consequência, o crédito municipal poderá ser um importante instrumento financeiro para a prossecução do princípio da autonomia financeira, contribuindo para um nível de financiamento adequado ao desempenho das atribuições que lhes estão incumbidas e, de forma mais lata, para a estabilidade e solvabilidade financeira deste nível de governo (Lobo e Ramos, 2007).

O recurso ao crédito é uma forma de financiamento complementar às transferências, mas que implica o endividamento dos municípios e, portanto, dado estar em causa a sua sustentabilidade financeira, é essencial um enquadramento jurídico que limite esse endividamento, bem como leis que estabeleçam a base de relações entre o Poder Local e o Poder Central¹⁰.

1.3 – As Leis das Finanças Locais Portuguesas

Nos pontos seguintes serão abordadas as várias leis das finanças locais, assim como uma breve descrição dos artigos considerados mais relevantes para a compreensão da evolução do enquadramento aplicável aos municípios portugueses.

De uma forma geral, será dada mais relevância às alterações nas receitas municipais, ao endividamento municipal e aos seus limites, porque permitirá auxiliar na

¹⁰ A coordenação entre as finanças locais e as finanças do Estado tem em conta o desenvolvimento equilibrado de todo o País e a necessidade de atingir os objetivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha vinculado no seio da União Europeia. Esta coordenação fica a cargo do Conselho de Coordenação Financeira e, como tal, compete-lhe ouvir as autarquias locais quanto à sua participação nos recursos públicos e à evolução do montante global da dívida total autárquica (artigo 11º da Lei nº73/2013).

compreensão de como estas leis poderão ter contribuído para a débil situação financeira a que muitos municípios portugueses chegaram (e alguns ainda permanecem) e na posterior tentativa de limitar situações financeiras desequilibradas e insustentáveis, através de regras mais delimitadoras.

1.3.1 – A primeira Lei das Finanças Locais: Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro

A primeira LFL do período democrático contribuiu decisivamente para concretizar os princípios de autonomia do Poder Local definidos na CRP de 1976 (Camões, 2005). Logo no artigo 1º está expresso que “as freguesias, municípios e regiões administrativas têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos” e “a tutela sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local”.

Ao contrário do verificado até então, as autarquias passaram a ter um conhecimento prévio das receitas que lhes eram atribuídas (artigos 3º e 4º da Lei nº1/79). No caso dos municípios, além da definição de um conjunto de receitas municipais que lhes caberiam diretamente (impostos locais¹¹), também é estabelecido um valor mínimo a transferir proveniente de receitas fiscais, isto é, quer na comparticipação de outro conjunto de impostos¹², quer em outras receitas inscritas no Orçamento Geral do Estado (OGE) como Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) (artigo 5º da Lei nº1/79).

A regra do total mínimo a ser transferido para os municípios obrigava a que a soma do FEF e da participação num certo conjunto de impostos, não pudesse ser inferior a 18% do total das despesas correntes e de capital do OGE (nº2 do artigo 8º da Lei

¹¹ A totalidade do produto da cobrança dos seguintes impostos: contribuição predial rústica e urbana, imposto sobre veículos, imposto para serviço de incêndios, imposto de turismo (alínea a) do artigo 5º da Lei nº1/79, de 2 de Janeiro).

¹² Uma participação no produto global dos seguintes impostos: imposto profissional, imposto complementar, contribuição industrial, imposto sobre aplicação de capitais, imposto sobre sucessões e doações e sisa (alínea b) do artigo 5º da Lei nº1/79, de 2 de Janeiro).

nº1/79). As transferências passaram a ser reguladas por critérios de repartição, conhecidos previamente e iguais para todos os municípios (artigo 9º da Lei nº1/79)¹³.

A primeira LFL estabelecia ainda que, a contratação de empréstimos pelos municípios dependesse exclusivamente da deliberação da assembleia municipal (nº 6 do artigo 15º da Lei nº1/79), tornando-se desnecessária a prévia aprovação do Ministro das Finanças¹⁴.

Os municípios passam a poder contrair empréstimos de curto-prazo para ocorrer a dificuldades de tesouraria (nº 3 do artigo 15º da Lei nº1/79), possibilidade que não era contemplada no Código Administrativo, visto que quaisquer dificuldades financeiras seriam cobertas por subsídios governamentais ou comparticipações financeiras, e que deixou de ser possível com a sua proibição no novo enquadramento regulamentar (artigo 16º da Lei nº1/79). Além da contratação de empréstimos para aplicação em investimentos reprodutivos, a primeira LFL introduz a figura dos contratos de empréstimo, a médio e longo prazo, para saneamento financeiro (nº 2 do artigo 15º da Lei nº1/79), aplicável a municípios com grave desequilíbrio financeiro.

A possibilidade de endividamento implicou a necessidade de colocar limites ao mesmo. Assim, definiu-se para os empréstimos de curto prazo, 1/12 das verbas orçamentadas para investimento pelo município, e para os empréstimos de médio e longo prazo que os encargos anuais com juros e amortizações não poderiam ultrapassar 20% das receitas orçamentadas para investimentos no respetivo ano pelo município (nº 3 e nº 4 do artigo 15º da Lei nº1/79, respetivamente).

1.3.2 – A segunda Lei das Finanças Locais: Decreto-Lei nº98/84, de 29 de Março

O artigo 29º da anterior Lei nº1/79, de 2 de Janeiro, previa a sua revisão obrigatória até 15 de Junho de 1981, o que não se sucedeu. Tal só veio a acontecer com o Decreto-lei nº98/84, de 29 de Março.

¹³ O montante global da participação num conjunto de impostos (alínea b) do artigo 5º da Lei nº1/79) é repartido pelos municípios tendo em conta o número de habitantes, a área e a captação de impostos diretos cobrados na autarquia. O montante global proveniente do FEF é repartido pelos municípios tendo em conta o número de habitantes, a área, o número de freguesias e as carências (artigo 9º da Lei nº1/79).

¹⁴ Tal princípio já havia sido previsto na Lei nº79/77, de 25 de Outubro, na alínea j, nº1 do artigo 48º.

As alterações introduzidas traduziram-se num aumento do número de impostos e taxas locais (n.º1 do artigo 3.º e artigo 8.º do Decreto-lei n.º98/84) para que as autarquias pudessem gerar mais receitas próprias. Contudo, uma das mais salientes alterações foi a eliminação da participação dos municípios nos impostos diretos do Estado.

O FEF sofreu uma profunda alteração, transformando-se no instrumento principal de transferências de fundos do Estado para a Administração Local (Camões, 2005). Os critérios para o seu cálculo e repartição pelos municípios foram alterados: passa a ser fixada na Lei do OE, em cada ano, uma percentagem global das despesas do Estado que revertia para este Fundo (artigo 6.º do Decreto-lei n.º98/84) e é definida uma percentagem de 5% do FEF a distribuir igualmente por todos os municípios, o que constitui a primeira medida no sentido de lhes garantir um financiamento mínimo.

Houve também uma ampliação e diversificação das fontes de recurso ao crédito por parte dos municípios, pois além de passarem a poder emitir obrigações, foi alargada a possibilidade de contração de empréstimos junto de quaisquer instituições de crédito nacionais e também junto de organismos públicos que incluam atividades de crédito (artigo 11.º do Decreto-lei n.º98/84).

Os limites à capacidade de endividamento também foram reformulados, alargando os *plafonds* de endividamento: a) o montante dos empréstimos de curto prazo não podia ultrapassar 5% do FEF; e b) os encargos anuais com juros e amortizações de empréstimos de médio e longo prazo não podiam ultrapassar o maior dos seguintes valores – 20% do FEF ou 20% das despesas realizadas com investimento no ano anterior.

Ainda na segunda LFL foi introduzida a figura dos contratos de reequilíbrio financeiro para dar resposta às situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira dos municípios (artigo 15.º do Decreto-lei n.º98/84).

1.3.3 – A terceira Lei das Finanças Locais: Lei n.º1/87, de 6 de Janeiro

Com a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (hoje, União Europeia) várias foram as medidas de cariz comunitário exigidas, entre elas, o sistema comum do Imposto sobre o Valor Acrescentado. O imposto de turismo foi revogado, o que representou uma perda de receita municipal. De forma a atenuar tal perda, é

introduzido como receita municipal 37,5% do IVA correspondente às atividades turísticas (nº1 do artigo 4º da Lei nº1/87) e a SISA¹⁵.

A grande modificação respeitante às transferências resulta da criação de uma regra automática que procurou a estabilidade das relações verticais de governo. Assim, o valor global do FEF deixou de ser calculado com base na despesa do Estado e passou a ser calculado segundo uma fórmula fixa e pré-determinada. O crescimento/diminuição do FEF passou a estar indexado ao crescimento/diminuição das receitas do IVA. Contudo, a fórmula de cálculo tinha por base as receitas previstas no OE e não as receitas cobradas (nº1 do artigo 9º da Lei nº1/87).

Os limites ao endividamento foram alargados: a) o montante dos empréstimos de curto prazo não podia ultrapassar 10% do FEF; b) e os encargos com juros e amortizações de empréstimos de médio e longo prazo não podiam ultrapassar o maior dos seguintes valores: 25% do FEF que cabia ao município ou 20% das despesas realizadas com investimentos no ano anterior (artigo 15º da Lei nº1/87).

1.3.4 – A quarta Lei das Finanças Locais: Lei nº42/98, de 6 de Agosto

A quarta LFL trouxe várias alterações quanto ao financiamento das autarquias. O valor global das transferências para as autarquias calcula-se agora não em função do IVA mas em função da média das três grandes receitas tributárias: IRS, IRC e IVA (artigo 5º da Lei nº42/98). Mas, o mais importante é que passaram a ser considerados os valores cobrados desses impostos e não os valores previstos nos orçamentos anuais (como acontecia na anterior LFL).

O FEF foi substituído por três fundos distintos e com objetivos diferentes: Fundo Geral Municipal (FGM)¹⁶, Fundo de Coesão Municipal (FCM)¹⁷ e Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) (artigo 10º da Lei nº42/98).

¹⁵ A SISA é o antigo imposto que incidia sobre as transmissões a título oneroso de imóveis.

¹⁶ O Fundo Geral Municipal visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, isto é, visa o financiamento da descentralização de competências. No artigo 12º Lei nº42/98, de 6 de Agosto, são enunciados quais os critérios para a sua repartição.

¹⁷ O Fundo de Coesão Municipal visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correção de assimetrias em benefício dos municípios menos desenvolvidos e é distribuído com base nos índices de carência fiscal e de desigualdade de oportunidades (artigo 13º e 14º da Lei nº42/98, de 6 de Agosto).

Em 2001 é criado o Fundo de Base Municipal (FBM)¹⁸ a distribuir igualmente por todos os municípios, ao qual correspondem 4,5% da média aritmética da cobrança de IRS, IRC e IVA¹⁹.

O maior montante continua a ser distribuído via FGM (20,5%), seguido do FCM (5,5%), do FBM (4,5%) e, por último, o FFF (2,5%).

Os limites ao endividamento foram novamente alterados: a) o endividamento de curto prazo não podia exceder 10% das receitas provenientes dos três Fundos Municipais (FGM, FCM e FBM); e b) os encargos anuais com juros e amortizações dos empréstimos de médio e longo prazo não podiam ultrapassar o maior dos seguintes valores: 25% dos três Fundos Municipais que coubessem ao município ou 20% das despesas realizadas para investimento no ano anterior.

1.3.5 – A quinta Lei das Finanças Locais: Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro

A evolução do endividamento municipal entre 2002 e 2006 originou suspensões discricionárias no regime de acesso ao crédito por parte dos municípios. O período em questão foi marcado pela publicação da Lei da Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica da Assembleia da República, nº2/2002, de 28 de Agosto²⁰) com o objetivo de garantir os princípios da solidariedade e da coordenação financeira entre o conjunto do sector público administrativo no cumprimento dos objetivos do Governo em matéria de défice público. Desta forma, os limites ao endividamento municipal passaram a ser estabelecidos pela Lei do Orçamento para cada ano, podendo os mesmos ser mais restritos do que os previstos na Lei nº42/98, de 6 de Agosto²¹ (Lobo e Ramos, 2007).

A Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro, veio introduzir novos princípios orientadores que visavam um maior rigor em matéria de controlo do endividamento municipal (artigo

¹⁸ O Fundo Base Municipal visa dotar o município de capacidade mínima para financiamento. As LFL de 1984 e 1987 já previam uma componente de 5% e 10%, respetivamente, a ser distribuída em partes iguais por todos os municípios. O FBM apenas individualiza este critério num único fundo.

¹⁹ Alteração à quarta Lei das Finanças Locais, Lei nº94/2001, de 20 de Agosto.

²⁰ A Lei nº2/2002, de 28 de Agosto, alterou a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, Lei nº91/2001, de 20 de Agosto, Título V.

²¹ Em conformidade com esta alteração, o artigo 35º-A é aditado à Lei nº42/98, de 6 de Agosto, com a seguinte redação: “A presente lei não exclui a aplicação das normas do novo título V da Lei de Enquadramento Orçamental, até à plena realização dos Programas de Estabilidade e Crescimento”.

36º e seguintes), sanções em caso de incumprimento dos limites estabelecidos (nº4 do artigo 5º e nº2 do artigo 37º), mecanismos de controlo da dívida de curto prazo a fornecedores e locação financeira (artigo 36º e nº9 e nº12 do artigo 38º). Assim, as dívidas a fornecedores e os contratos de locação financeira passam a ser considerados para a capacidade creditícia dos municípios, o que constitui mais um aperto aos limites e à capacidade de endividamento dos municípios (Lobo e Ramos, 2007).

Esta Lei introduziu também o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais, ficando esta coordenação a cargo do Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo (artigo 5º) e a proibição formal na assunção de dívidas dos municípios por parte do Estado (artigo 43º).

A participação dos municípios nos recursos públicos passou a ser a seguinte: a) uma subvenção geral a partir do FEF, cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e IVA, sendo este valor repartido em partes iguais para o FGM e o FCM; b) uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal²²; e c) uma participação variável de 5% no IRS (artigos 19º e seguintes).

Por imposição das regras das Contas Nacionais, nomeadamente do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95) a dívida municipal concorre para a dívida total do Estado, sendo redefinido o conceito de «endividamento líquido municipal», consonante com o SEC 95²³. Também é introduzido o conceito de «endividamento líquido total» de cada município, que inclui o endividamento líquido das associações de municípios e das entidades que integram o sector empresarial local do respetivo município (nº2 do artigo 36º da Lei nº 2/2007).

O novo modelo de apuramento dos limites ao endividamento abandona a fixação do seu limite em termos de fluxos associados ao serviço da dívida (juros e amortizações) e introduz a indexação do endividamento municipal enquanto *stock* às

²² O Fundo Social Municipal constitui uma transferência financeira do Orçamento de Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios, associadas a funções sociais (artigo 24º da Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro).

²³ O montante de endividamento líquido municipal é equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos ativos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros (nº1 do artigo 36º da Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro).

receitas de cada município, que determinam a capacidade de solvência do mesmo, isto é, a capacidade de gerarem os recursos necessários ao cumprimento das obrigações assumidas (Lobo e Ramos, 2007). Foram estabelecidos cumulativamente três limites legais, tendo por referência o mesmo *stock* de receitas: a) a dívida líquida de cada município não podia exceder, no final de cada ano, 125% das receitas municipais mais importantes²⁴, relativas ao ano anterior; b) o *stock* da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazos²⁵ não podia exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma das mencionadas receitas; e c) em qualquer momento do ano, o *stock* de dívida de cada município referente a empréstimos de curto prazo, não podia exceder 10% do valor das mesmas receitas.

Os municípios que se encontrassem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural deveriam contrair empréstimos para saneamento financeiro; aqueles que se encontrassem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou rutura financeira, seriam sujeitos a um plano de reestruturação financeira (artigo 40º e artigo 41º da Lei nº2/2007).

1.3.6 – O regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais: Lei nº73/2013, de 3 de Setembro

O ano de 2011 ficará para a história como o ano em que Portugal, sujeito a uma grave crise económica e financeira, foi obrigado a pedir ajuda externa financeira pela terceira vez em pouco mais de 30 anos. Este pedido de ajuda endereçado aos parceiros da chamada *Troika*²⁶, implicou que várias medidas e ações tivessem de ser desenvolvidas pelas autoridades nacionais, incluindo ao nível dos governos subnacionais.

No memorando de entendimento do Programa de Assistência Económica e Financeira constava a menção explícita da necessidade de reorganizar as Administrações

²⁴ A saber: participação no FEF, participação fixa no IRS, impostos municipais, derrama e lucros das empresas municipais (nº1 do artigo 37º da Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro).

²⁵ Os empréstimos obrigacionistas, bem como os empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa, relevavam para o cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos (nº4 do artigo 39º da Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro).

²⁶ Constituída pelos Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Central Europeu (BCE) e União Europeia (UE).

Local e Regional e a prestação de serviços da administração a nível local. Neste seguimento, um conjunto de compromissos tiveram de ser adotados, particularmente: a redução das transferências para as Administrações Local e Regional, no âmbito do contributo deste subsector para a consolidação orçamental; a submissão à Assembleia da República de uma proposta de revisão da Lei das Finanças Locais, com vista a promover a sua adaptação aos princípios e normas adotadas pela nova Lei de Enquadramento Orçamental; e a aplicação de limites de endividamento mais restritos (Carvalho et al., 2015).

Assim, em 2013 é aprovado o novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), que continua a designar-se vulgarmente de “Lei das Finanças Locais”, que procura intervir, fundamentalmente, sobre o controlo e prevenção do desequilíbrio financeiro, e cujo objetivo é “ajustar o paradigma das receitas autárquicas à realidade atual, aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas, bem como dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a Administração Central e Local, contribuindo assim para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade financeira” (Preâmbulo da proposta de Lei nº73/2013, de 3 de Setembro).

Os princípios constantes da (também) nova Lei de Enquadramento Orçamental – LEO (Lei nº151/2015, de 11 de Setembro), passaram a estar também plasmados no RFALEI²⁷, dos quais se pode destacar o princípio da solidariedade nacional recíproca entre o Estado e as autarquias locais “que obriga à contribuição proporcional do sector local para o equilíbrio das contas públicas nacionais”, podendo “em situações excecionais e transitórias” ser estabelecidos “limites adicionais à dívida total autárquica” e “determinar transferências do Orçamento do Estado de montante inferior” (artigo 8º da Lei nº73/2013). Esta coordenação entre as finanças locais e o Estado visa um desenvolvimento equilibrado para todo o País, de forma a atingir os objetivos e metas

²⁷ Os princípios fundamentais aos quais o sector público está sujeito são: princípio da legalidade, princípio da estabilidade orçamental, princípio da autonomia financeira, princípio da transparência, princípio da solidariedade nacional recíproca, princípio da equidade intergeracional, princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado, e princípio da tutela inspetiva (artigo 3º da Lei nº73/2013).

orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha vinculado no seio da UE.

Para o limite da dívida total do município passam a incluir-se todas as entidades previstas no artigo 54º, nomeadamente “(...) os serviços municipalizados e intermunicipalizados, as entidades intermunicipais e as entidades associativas municipais, as empresas locais e participadas, as cooperativas e as fundações e as entidades de outra natureza, relativamente às quais se verifique controlo ou presunção de controlo por parte do município”. Esta dívida total não poderá ultrapassar, em 31 de Dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada pelo município nos três exercícios anteriores.

O artigo 75º impõe aos municípios a apresentação de contas consolidadas com as entidades detidas ou participadas, assumindo cada município o papel de entidade mãe ou consolidante. É ainda referido que “o grupo autárquico é composto por um município, uma entidade intermunicipal ou uma entidade associativa e pelas entidades controladas, de forma direta ou indirecta”, definindo-se controlo como o “poder de gerir as políticas financeiras e operacionais de uma outra entidade a fim de beneficiar das suas actividades” (nº 3 do artigo 75º).

São ainda introduzidos mecanismos que se destinam a garantir o alerta precoce de desvios sinalizados por indicadores financeiros (artigo 56º) e, se necessário, de recuperação financeira municipal (artigo 57º), através de empréstimos para saneamento financeiro ou do procedimento de recuperação financeira.

Entre outros instrumentos de regularização financeira, prevê-se a participação dos municípios num Fundo de Apoio Municipal (FAM)²⁸, com contribuição obrigatória dos municípios (através do FEF), bem como do Governo Central, e que se traduz num mecanismo de solidariedade e corresponsabilidade financeira por parte da totalidade dos municípios.

²⁸ O Fundo de Apoio Municipal é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, e tem por objetivo prestar assistência financeira aos municípios que apresentem uma dívida total que se situe acima das 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (artigo 61º e seguintes da Lei nº73/2013, de 3 de Setembro).

A repartição de recursos entre o Estado e os municípios corresponde agora a: a) uma subvenção geral determinada a partir do FEF, cujo valor é igual a 19,5% da média aritmética simples da receita líquida proveniente do IRS, IRC e IVA, sendo esta repartida de igual forma entre o FGM e o FCM; b) uma subvenção específica determinada a partir do FSM; e c) uma participação variável de 5% no IRS (artigo 25º da Lei nº73/2013).

Após a sucinta apresentação das várias Leis das Finanças Locais pretende-se agora uma pequena reflexão das suas possíveis implicações para a atual situação financeira dos municípios portugueses.

Como demonstrado, até à quinta Lei das Finanças Locais (Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro), os limites ao endividamento municipal foram sendo alargados, e o princípio que presidia à definição dos limites ao endividamento de médio e longo prazo era em termos de fluxos associados ao serviço da dívida (juros e amortizações), pelo que não havia nenhuma regra nem quanto ao endividamento adicional nem quanto ao *stock* de dívida. Desta situação decorria a possibilidade legal de o município aumentar o seu endividamento, sem traduzir, necessariamente, uma maior capacidade económica para pagar dívida. Além disto, o facto de um dos limites ao endividamento referir que, os encargos com juros e amortizações de empréstimos de médio e longo prazo teriam como limite uma percentagem das despesas realizadas em investimento no ano anterior, isto implicaria que quanto mais investimento o município realizasse, mais este se poderia endividar, quando, normalmente, os investimentos públicos não geram receitas, mas sim despesas. Esta situação vigorou até à aprovação da quinta Lei das Finanças Locais (Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro). Também até esse período não relevavam para o cálculo dos limites ao endividamento as dívidas a fornecedores e os contratos de locação financeira, com impacto na necessidade de financiamento da Administração Local (Lobo e Ramos, 2007).

Desta forma, percebe-se que a combinação de um enquadramento legal do endividamento municipal permissivo, com uma forte dependência dos municípios portugueses das transferências da Administração Central e, sobretudo, os de pequena dimensão, devido à reduzida capacidade de arrecadação de receitas próprias (ver

Gráficos 1 até 4), terá conduzido à deterioração da situação financeira dos municípios portugueses.

A aprovação da Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro introduziu importantes alterações, no sentido de procurar inverter a permissividade das anteriores Leis das Finanças Locais em termos de endividamento municipal.

Embora de 2002 a 2007 tenham existido limites ao endividamento dos municípios mais restritivos do que aqueles que vigoravam na Lei das Finanças Locais da altura, visto que esses limites passaram a ser estabelecidos pela Lei do Orçamento para cada ano, como referido anteriormente, o certo é que a Lei nº2/2007 trouxe consigo novos princípios orientadores em matéria de endividamento municipal, sanções em caso de incumprimento dos limites estabelecidos para o endividamento dos municípios, mecanismos de controlo da dívida a curto-prazo a fornecedores e locação financeira e o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais.

Assim, percebe-se que, enquanto as primeiras Leis das Finanças Locais permitiam aos municípios portugueses o acesso a recursos aparentemente ilimitados e que lhes permitia efetuar uma despesa elevada, a imposição de regras mais restritivas relativamente aos limites de endividamento municipal e às transferências da Administração Central, sobretudo com o rebentar da crise, terá contribuído para que os decisores políticos encontrassem soluções alternativas para que conseguissem cabimentar despesa.

Se analisarmos a Tabela 3 verificamos que, a sobreorçamentação da receita municipal assume os seus valores mais elevados, em termos absolutos, precisamente no período de 2009 a 2011. A partir de 2012, ano que marca a aprovação da LCPA, a sobreorçamentação da receita assume uma tendência decrescente. A LCPA tem como princípio que a execução orçamental não conduza à acumulação de pagamentos em atraso, visto que o município apenas pode assumir um compromisso de despesa caso tenha fundos disponíveis a 90 dias para assegurar o pagamento da mesma.

Em 2013 é aprovada a Lei nº73/2013, de 3 de Setembro, atualmente em vigor, que, entre outras medidas, ainda veio limitar mais a capacidade de endividamento do

município e impor a apresentação de contas consolidadas com as entidades detidas ou participadas pelo município.

De facto, o valor mais baixo do diferencial entre a receita prevista e a receita cobrada é registado em 2014. A análise realizada permite concluir que a LCPA e o RFALEI terão contribuído decisivamente para uma mudança comportamental na previsão da receita municipal por parte dos decisores políticos.

1.4 – Os órgãos do poder local

A Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro²⁹ define os órgãos representativos dos municípios, as suas competências, bem como todo o enquadramento de funcionamento dos mesmos. O seu artigo 5º refere a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal como os órgãos representativos do município, o primeiro enquanto órgão deliberativo e o segundo enquanto órgão executivo.

A Assembleia Municipal é o órgão que adota as grandes decisões e define as orientações estratégicas do respetivo município. É a ela que lhe compete apreciar e fiscalizar a atividade da Câmara Municipal, designadamente, entre outras: aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento (bem como as respetivas revisões); autorizar a contratação de empréstimos; e apreciar o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas que refletem o comportamento financeiro do município (artigo 25º da Lei nº75/2013).

A Câmara Municipal é o órgão responsável pela gestão corrente dos assuntos do município. Entre outras funções, compete-lhe: executar as deliberações do órgão deliberativo; elaborar, submeter a aprovação e executar as opções do plano e o orçamento; elaborar e aprovar o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas (artigo 33º da Lei nº75/2013). A Câmara Municipal é constituída pelo Presidente da Câmara e por Vereadores, cujo número varia consoante o número de eleitores do respetivo município.

²⁹ Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

As decisões e os resultados da gestão dos recursos públicos locais resultam da ação conjunta da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal, uma vez que à primeira compete aprovar as principais linhas de orientação das políticas públicas locais e à segunda fazer executar tais políticas.

Assim, em virtude do apresentado, todas as ações desenvolvidas por um município são responsabilidades que devem ser imputadas tanto à Assembleia Municipal, enquanto órgão local que supervisiona e aprova propostas de atuação do município, e à Câmara Municipal, enquanto órgão local que elabora e executa tais propostas. Da mesma forma, a sobreorçamentação da receita verificada num município de forma sucessiva terá de ser do conhecimento dos órgãos locais e, portanto, consentida pelos mesmos.

1.5 – A receita municipal em Portugal

1.5.1 – A estrutura da receita nos municípios portugueses

Dada a temática em estudo nesta dissertação, achou-se pertinente incluir uma seção que permita contextualizar a estrutura da receita municipal em Portugal, o peso das várias categorias da receita consoante a dimensão do município, bem como analisar a execução orçamental da receita ao nível da globalidade dos municípios portugueses. Todos estes dados permitirão elucidar sobre receita municipal em Portugal, bem como instigar ao estudo posteriormente seguido na parte empírica desta dissertação.

A inscrição orçamental e contabilística da receita municipal obedece ao disposto no classificador económico apresentado no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, sendo agrupada de acordo com a sua natureza económica: receitas correntes, receitas de capital e outras receitas (Tabela 2).

Tabela 2: Classificação económica da receita municipal

Receitas correntes	Receitas de Capital	Outras receitas
01 – Impostos diretos	09 – Venda de bens de investimento	15 – Reposições não abatidas nos pagamentos
02 – Impostos indiretos	10 – Transferências de capital	16 – Saldo da gerência anterior
04 – Taxas, multas e outras penalidades	11 – Ativos Financeiros	17 – Operações extraorçamentais
05 – Rendimentos de propriedade	12 – Passivos Financeiros	
06 – Transferências correntes	13 – Outras receitas de capital	
06 – Venda de bens e serviços correntes		
08 – Outras receitas correntes		

Fonte: Decreto-lei nº26/2002, de 14 de fevereiro

Quando as receitas próprias de um município representam, pelo menos, 50% das receitas totais considera-se que esse município possui independência financeira. As receitas próprias de um município correspondem às receitas totais deduzidas das transferências e dos passivos financeiros (Carvalho et al., 2015).

Os Gráficos 1 a 4, a seguir apresentados, permitem comparar, entre 2007 e 2014, o peso das receitas próprias, das transferências e dos passivos financeiros nas receitas totais da globalidade dos municípios portugueses, considerando a sua dimensão.

Gráfico 1: Evolução da estrutura financeira dos 308 Municípios



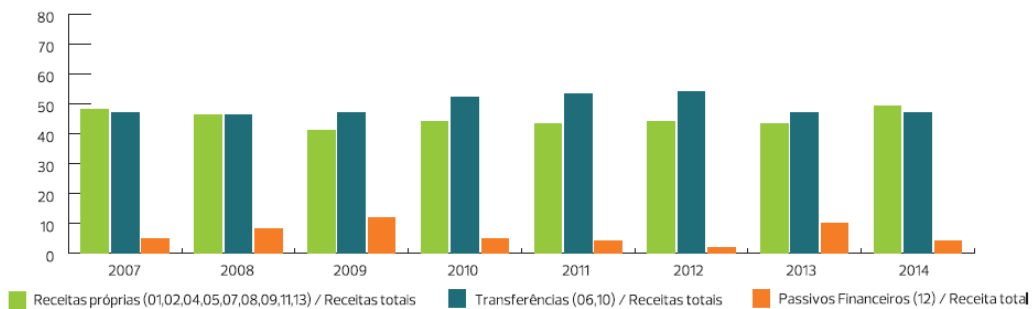
Fonte: Carvalho et al. (2015:33)

Gráfico 2: Evolução da estrutura financeira dos Municípios de grande dimensão



Fonte: Carvalho et al. (2015:35)

Gráfico 3: Evolução da estrutura financeira dos Municípios de média dimensão



Fonte: Carvalho et al. (2015:35)

Gráfico 4: Evolução da estrutura financeira dos Municípios de pequena dimensão



Fonte: Carvalho et al. (2015:36)

Como se pode ver no Gráfico 2, os municípios de grande dimensão são aqueles que apresentam um maior peso relativo de receitas próprias com um valor médio acima dos 60%, entre 2007 e 2014, bastante acima da média global (Gráfico 1).

Nos municípios de média dimensão as transferências do Estado e as receitas próprias contribuíram quase em partes iguais para a receita total, com um peso médio de 50% e 44%, respetivamente (Gráfico 3).

Os municípios de pequena dimensão apresentam uma dependência significativa das transferências do Estado, as quais representam em média 70% das suas receitas totais, enquanto as receitas próprias apenas representam cerca de 25% (Gráfico 4). Por outras palavras, apenas cerca de ¼ da totalidade dos recursos financeiros disponíveis aos municípios de pequena dimensão são gerados por eles, o que representa uma independência financeira muito reduzida.

Observa-se assim que, de uma forma geral, a independência financeira cresce com a dimensão dos municípios. Segundo o apresentado por Carvalho et al., (2015), em 2014 os municípios de Lagoa (Algarve), Lagos, Oeiras, Lisboa e Loulé eram os com maior independência financeira, com valores acima dos 80%; por outro lado, os municípios de Corvo, Santa Cruz das Flores, Nordeste, Barrancos e Alcoutim, todos de pequena dimensão, eram em 2014 os municípios com menor captação de receitas próprias e com valores de independência financeira inferiores a 11%.

1.5.2 – A previsão e execução orçamental da receita nos municípios portugueses

Na Tabela 3 apresentam-se os montantes de receita prevista, liquidada e cobrada pelo universo total dos municípios entre 2005 e 2014.

Tabela 3: A execução global do orçamento da receita pelos municípios portugueses

Receitas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receitas previstas (a)	11 506,57	11 318,21	11 443,67	11 908,03	13 295,17	13 161,85	12 857,32	12 008,41	11 245,10	9 825,28
Receitas liquidadas (b)	7 418,15	7 447,86	7 998,93	8 799,52	9 192,81	8 259,68	8 212,19	8 139,56	8 315,33	8 095,89
Diferença entre a receita prevista e a receita liquidada (a-b)	4 088,4	3 870,4	3 444,7	3 108,5	4 102,4	4 902,2	4 645,1	3 868,9	2 929,8	1 729,4
Grau de execução da receita liquidada (b/a)	64,5%	65,8%	69,9%	73,9%	69,1%	62,8%	63,9%	67,8%	73,9%	82,4%
Receitas cobradas (c)	7 305,69	7 195,64	7 769,72	8 082,64	8 491,14	8 026,24	7 961,96	7 937,71	8 094,25	7 745,08
Diferença entre a receita prevista e a receita cobrada (a-c)	4 200,9	4 122,6	3 674,0	3 825,4	4 804,0	5 135,6	4 895,4	4 070,7	3 150,9	2 080,2
Grau de execução da receita cobrada no ano (c/a)	63,5%	63,6%	67,9%	67,9%	63,9%	61,0%	61,9%	66,1%	72,0%	78,8%
Peso do excedente da receita prevista nas receitas previstas (a-b/a)	35,5%	34,2%	30,1%	26,1%	30,9%	37,2%	36,1%	32,2%	26,1%	17,6%
Peso do excedente da receita prevista nas receitas cobradas (a-b/c)	56,0%	53,8%	44,3%	38,5%	48,3%	61,1%	58,3%	48,7%	36,2%	22,3%
Peso do excedente da receita prevista nas receitas liquidadas (a-b/b)	55,1%	52,0%	43,1%	35,3%	44,6%	59,4%	56,6%	47,5%	35,2%	21,4%

Unidade: milhões de euros

Fonte: Adaptação de Carvalho et al. (2015)

Considerando o período de 2005 a 2014, é notório o decréscimo no montante global de receita orçada pelos municípios, particularmente a partir de 2009, verificando-se nesse ano a maior receita global prevista, cerca de 13,3 mil M€, e em 2014 a menor receita global prevista, abaixo dos 10 mil M€. Ou seja, no período referido houve uma diminuição de cerca de 3,5 mil M€ no valor global de receita prevista.

No que se refere à receita global cobrada pelos municípios, de uma forma geral, esta manteve-se entre os 7mil M€ e os 8mil M€, no período de 2005-2014.

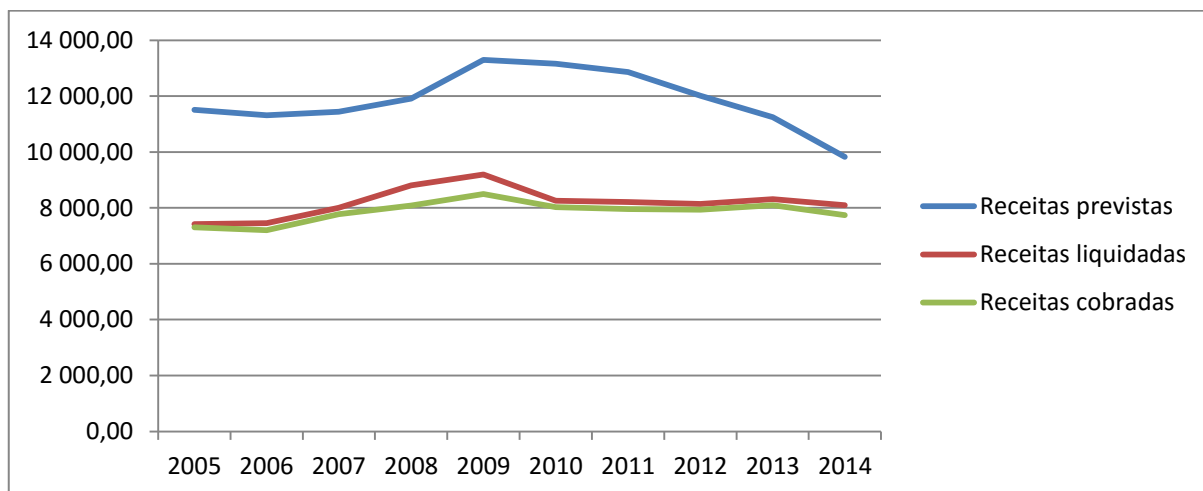
A maior diferença entre a receita global prevista e a receita global cobrada acontece em 2010, com um diferencial de cerca de 5mil M€, e o menor diferencial verifica-se em 2014, com cerca de 2mil M€. É uma diferença drasticamente menor, o que revela o esforço de ajustamento entre as receitas previstas e as receitas cobradas, mas que ainda assim urge continuar a ajustar à capacidade real de obtenção de receita por parte dos municípios portugueses. Para isto deverão ter contribuído as medidas legais referidas na secção imediatamente anterior, e que se discutirão mais adiante.

O grau de execução da receita cobrada³⁰ atinge o seu máximo em 2014, com 78,8% da receita municipal que é prevista a concretizar-se em receita efetivamente cobrada. De facto, o peso do excedente de receita orçada sobre a receita arrecadada, em 2014, foi de apenas 22,3%, o que compara, por exemplo, com um excedente de 61,1% em 2010.

Para se ter uma perceção mais direta relativamente à evolução das receitas, apresenta-se o Gráfico 5. É possível verificar, como referido acima, a enorme discrepância entre a receita prevista e a receita cobrada na totalidade dos municípios portugueses, entre 2005-2014, mas também o esforço de ajustamento sobretudo nos últimos anos.

³⁰ A execução da receita é medida através da receita cobrada, devido ao princípio de caixa. Assim, independentemente do momento em que o facto gerador da receita tenha ocorrido ou da existência do direito de recebimento, a receita é considerada executada apenas quando é efetivamente recebida.

Gráfico 5: Evolução das Receitas



Unidade: milhões de euros

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 4 permite ver a evolução, nos últimos quatro anos, dos 308 municípios portugueses relativamente ao grau de execução da sua receita prevista.

Tabela 4: Grau de execução da receita prevista por municípios

Número de municípios				
Grau de execução da receita prevista	2011	2012	2013	2014
Maior ou igual a 90%	10	18	45	85
Inferior a 90% e maior ou igual a 75%	49	74	126	136
Inferior a 75% e maior ou igual a 50%	199	175	121	77
Inferior a 50%	50	41	16	10

Fonte: Carvalho et al. (2015:54)

A Tabela 3 já havia elucidado acerca do esforço de ajustamento entre as receitas previstas e as receitas cobradas ao nível da globalidade dos municípios. Todavia, a Tabela 4 permite ter uma noção mais concreta do grau de execução da receita prevista por número de municípios portugueses. Enquanto em 2011 e 2012 apenas 59 e 92 municípios, respetivamente, apresentaram um grau de execução da receita prevista igual ou superior a 75%, a partir de 2013 o número de municípios aumentou substancialmente

para 171 e 221 municípios, o que indica uma melhoria no cálculo das estimativas das receitas a obter pelos municípios.

A melhoria das práticas de elaboração e execução orçamental da receita municipal, designadamente o maior rigor ao calcular as estimativas das receitas a obter por parte dos municípios, evidencia uma maior preocupação com a sua sustentabilidade financeira ou, pelo menos, a necessidade de correção dos desequilíbrios financeiros imposta pelo maior controlo orçamental, quer no cumprimento de regras orçamentais de previsão da receita, quer nos limites ao endividamento.

Neste sentido também já o POCAL (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais³¹) no ponto 3.3 refere algumas regras previsionais a que uma autarquia local deve obedecer aquando da elaboração do seu orçamento, designadamente, no que concerne às receitas:

– As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, salvo certas exceções (por exemplo, no que respeita a receitas novas ou a atualizações dos impostos);

– As importâncias relativas às transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento desde que estejam em conformidade com a efetiva atribuição ou aprovação pela entidade competente, exceto quando se trate de receitas provenientes de fundos comunitários;

– Sem prejuízo do disposto no ponto anterior, até à publicação do Orçamento do Estado para o ano a que respeita o orçamento autárquico, as importâncias relativas às transferências financeiras, a título de participação das autarquias locais nos impostos do Estado, a considerar neste último orçamento, não podem ultrapassar as constantes do Orçamento do Estado em vigor, atualizadas com base na taxa de inflação prevista;

– As importâncias relativas aos empréstimos só podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação, independentemente da eficácia do respetivo contrato.

³¹ DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro atualizado pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro – 5ª versão POCAL.

Para que se possa identificar quais as categorias da receita que mais contribuíram para o excesso de receita total prevista pelos municípios, apresentam-se a seguir as receitas prevista e cobrada, bem como a respetiva diferença entre ambas por categoria de receita, no período de 2011-2014³².

³² O período analisado é de 2011-2014, porque apenas foi possível aceder aos dados de previsão da receita por categoria a partir desta data.

Tabela 5: Diferença entre a receita prevista e a receita cobrada por categoria de receita

Receitas municipais		2011	% ³³	2012	%	2013	%	2014	%
01 - Impostos diretos	Receitas previstas	2 257,46		2 175,11		2 203,13		2 237,23	
	Receitas cobradas	2 113,65	2,94%	2 088,94	2,12%	2 144,53	1,86%	2 424,22	-8,99%
	Diferença	143,81		86,17		58,60		-186,99	
02 - Impostos indiretos	Receitas previstas	268,02		252,32		195,72		153,31	
	Receitas cobradas	134,15	2,73%	134,88	2,89%	127,99	2,15%	107,12	2,22%
	Diferença	133,87		117,44		67,73		46,19	
03 - Taxas, multas e outras penalidades	Receitas previstas	275,03		283,81		256,18		223,75	
	Receitas cobradas	234,19	0,83%	201,90	2,01%	179,60	2,43%	185,13	1,86%
	Diferença	40,84		81,91		76,58		38,62	
05 - Rendimentos de propriedade	Receitas previstas	467,35		505,91		352,56		337,72	
	Receitas cobradas	259,54	4,25%	266,29	5,89%	250,17	3,25%	271,05	3,20%
	Diferença	207,81		239,62		102,39		66,67	
06 - Transferências correntes	Receitas previstas	2 393,98		2 312,93		2 499,10		2 516,69	
	Receitas cobradas	2 137,31	5,24%	2 071,76	5,92%	2 393,47	3,35%	2 411,93	5,04%
	Diferença	256,67		241,17		105,63		104,76	
07 - Vendas de bens e serviços	Receitas previstas	924,37		974,39		886,42		903,27	
	Receitas cobradas	704,71	4,49%	738,56	5,79%	749,79	4,34%	752,19	7,26%
	Diferença	219,66		235,83		136,63		151,08	
08 - Outras receitas correntes	Receitas previstas	201,41		154,19		142,67		164,14	
	Receitas cobradas	62,04	2,85%	61,97	2,27%	62,33	2,55%	63,10	4,86%
	Diferença	139,37		92,22		80,34		101,04	
09 - Vendas de bens de investimento	Receitas previstas	1 705,44		1 309,22		860,98		730,91	
	Receitas cobradas	84,17	33,12%	68,79	30,47%	52,12	25,67%	81,22	31,23%
	Diferença	1 621,27		1 240,43		808,86		649,69	
10 - Transferências de capital	Receitas previstas	3 057,41		2 818,51		1 871,44		1 185,22	
	Receitas cobradas	1 522,59	31,35%	1 512,25	32,09%	977,39	28,37%	604,74	27,90%
	Diferença	1 534,82		1 306,26		894,05		580,48	
11 - Activos financeiros	Receitas previstas	62,60		143,87		133,74		12,77	
	Receitas cobradas	14,03	0,99%	18,65	3,08%	15,74	3,75%	5,06	0,37%
	Diferença	48,57		125,22		118,00		7,71	

³³ As colunas de % correspondem à proporção entre o excesso de uma categoria de receita prevista e o total do excesso de receita prevista. O objetivo é perceber qual a categoria de receita que mais contribuiu para o excesso de receita global prevista pelos municípios.

12 - Passivos Financeiros	Receitas previstas	897,18	8,64%	653,15	10,64%	1 319,68	17,25%	754,17	17,37%
	Receitas cobradas	474,28		220,07		776,26		392,80	
	Diferença	422,90		433,08		543,42		361,37	
13 - Outras receitas de capital	Receitas previstas	79,50	1,26%	72,99	-5,34%	82,30	1,60%	89,08	2,85%
	Receitas cobradas	17,82		290,43		31,96		29,75	
	Diferença	61,68		-217,44		50,34		59,33	
15 - Reposições não abatidas aos pagamentos	Receitas previstas	5,89	-0,15%	17,90	0,22%	19,77	0,20%	15,67	0,33%
	Receitas cobradas	13,09		8,95		13,50		8,84	
	Diferença	-7,20		8,95		6,27		6,83	
16 - Saldo da gerência anterior	Receitas previstas	261,68	1,46%	334,12	1,96%	421,42	3,24%	501,34	4,49%
	Receitas cobradas	190,40		254,27		319,41		407,91	
	Diferença	71,28		79,85		102,01		93,43	
Total	Receitas previstas	12 857,32	100%	12 008,41	100%	11 245,11	100%	9 825,27	100%
	Receitas cobradas	7 961,97		7 937,71		8 094,26		7 745,06	
	Diferença	4 895,35		4 070,70		3 150,85		2 080,21	

Unidade: milhões de euros, à exceção dos valores referidos em %

Fonte: Elaboração própria

Praticamente em todos os anos e em todas as categorias de receita houve um volume de receita prevista superior à receita cobrada; contudo, há categorias de receita que apresentam um excesso de receita prevista relativamente reduzido, enquanto noutras os montantes de excesso são muito significativos. As “vendas de bens de investimento” e as “transferências de capital” são as categorias de receita com maior peso no excesso total de receita prevista. Isto é, é na previsão destas receitas que há um maior desfazamento face à receita que depois é efetivamente cobrada. De facto, em média, cerca de 60% do excesso global de receita prevista pelos municípios portugueses é devido à incorreta estimação nestas duas categorias de receitas de capital.

É importante salientar que, apesar do excesso de receita prevista global ser explicada, em média, em cerca de 60% pelo excesso de previsão nas receitas de “vendas de bens de investimento” e “transferências de capital”, isto não quer dizer que o seu valor absoluto não tenha reduzido ao longo do período. Até porque, enquanto em 2011 a diferença entre a receita prevista e a receita cobrada era de 1.621,27M€ nas “vendas de bens de investimento” e de 1.534,82M€ nas “transferências de capital”, em 2014 esse

valor reduziu para 649,69M€ e 580,48M€, respetivamente, sendo valores substancialmente inferiores. Porém, se for analisado em proporção, continuam a ser aquelas rúbricas que mais contribuem para o excesso de estimação da receita na globalidade dos municípios portugueses.

Os “passivos financeiros” também apresentam um valor significativo na explicação do excedente de receita prevista e, mais uma vez, embora a diferença entre a receita prevista e a receita cobrada tenha diminuído ao longo do período, em termos de proporção, continuam a ser das categorias mais sobreorçamentadas.

No caso dos passivos financeiros, a sobreorçamentação da receita traduz-se em receita que estava prevista através da contração de dívida, mas que acabou por não ser aprovada e, portanto, neste caso não é necessariamente um factor negativo.

De uma maneira geral, são as receitas de capital que apresentam algumas das categorias mais sobreorçamentadas e, apesar do esforço que os municípios têm feito para adequar as estimativas aos valores de execução das receitas, diminuindo significativamente o valor dos excedentes previsionais, há a necessidade de continuar esta trajetória de ajustamento (Carvalho et al., 2015).

Um estudo desenvolvido pela Universidade do Minho, relativo à monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios portugueses, no período entre 2000 e 2014, demonstra que as menores taxas de execução da receita verificam-se nas rubricas de capital, com especial destaque para as vendas de bens de investimento, cujo grau de execução oscilou entre 4,9% em 2011 e 11,1% em 2014 (Veiga et al., 2015), o que vai ao encontro da análise aqui apresentada.

Além de se apresentar as receitas previstas, as receitas cobradas e a respetiva diferença entre ambas, bem como o peso dessa diferença no total do excesso de receita prevista pelos municípios, por categoria de receita, achou-se também pertinente apresentar os mesmos dados segundo a estrutura da receita através das receitas próprias, transferências e passivos financeiros, conforme Tabela 6.

Tabela 6: Diferença entre a receita prevista e a receita cobrada segundo receitas próprias, transferências e passivos financeiros

Receitas municipais globais		2011	% ³⁴	2012	%	2013	%	2014	%
Receitas próprias	Receitas previstas	6 241,18	53,46 %	5 871,80	49,17 %	5 113,69	47,59 %	4 852,20	44,87 %
	Receitas cobradas	3 624,30		3 870,41		3 614,22		3 918,86	
	Diferença	2 616,88		2 001,39		1 499,47		933,34	
Transferências	Receitas previstas	5 451,39	36,60 %	5 131,43	38,01 %	4 370,54	31,73 %	3 701,91	32,94 %
	Receitas cobradas	3 659,89		3 584,01		3 370,86		3 016,67	
	Diferença	1 791,50		1 547,42		999,68		685,24	
Passivos financeiros	Receitas previstas	897,18	8,64%	653,15	10,64 %	1 319,68	17,25 %	754,17	17,37 %
	Receitas cobradas	474,28		220,07		776,26		392,80	
	Diferença	422,90		433,08		543,42		361,37	
Outras receitas ³⁵	Receitas previstas	267,57	1,31%	352,03	2,18%	441,19	3,44%	517,00	4,82%
	Receitas cobradas	203,49		263,23		332,91		416,75	
	Diferença	64,08		88,80		108,28		100,25	
Total	Receitas previstas	12 857,32	100,00 %	12 008,41	100,00 %	11 245,10	100,00 %	9 825,28	100,00 %
	Receitas cobradas	7 961,96		7 937,71		8 094,25		7 745,08	
	Diferença	4 895,36		4 070,70		3 150,85		2 080,20	
Grau de execução da receita		61,93%		66,10%		71,98%		78,83%	

Unidade: milhões de euros, à exceção dos valores referidos em %

Fonte: Elaboração própria.

É nas receitas próprias que se verifica uma maior diferença entre a receita prevista e a receita cobrada e também são as que apresentam uma maior proporção no total do excedente de receita prevista pela globalidade dos municípios portugueses. Seguem-se então as transferências e, por último, os passivos financeiros.

³⁴ As colunas de % correspondem à proporção entre o excesso da categoria de receita prevista e o total do excesso de receita prevista.

³⁵ Estas receitas referem-se a reposições não abatidas aos pagamentos e a saldos da gerência anterior.

Tudo o que foi previamente apresentado tem como propósito evidenciar a prática da sobreorçamentação por parte dos municípios portugueses no período 2005-2014. A Tabela 3 e o Gráfico 5 permitem efetuar uma análise à execução orçamental da receita na globalidade dos municípios portugueses e constatar efectivamente o enorme diferencial entre a receita prevista e a receita cobrada durante sucessivos anos.

A análise efetuada realça também a importância de se perceberem possíveis causas da sobreorçamentação da receita municipal, designadamente procedendo ao estudo dos seus possíveis determinantes. Dado o possível impacto de uma sobreorçamentação da receita sobre a situação financeira dos municípios portugueses, parece-nos oportuno este estudo.

1.5.3 – O que poderá explicar o ajustamento na previsão da receita municipal

Como referido, a grave situação económica e financeira em que Portugal se encontrava em Maio de 2011 impôs que fosse solicitada ajuda externa internacional. O consequente Programa de Assistência Económica e Financeira ditou fortes restrições orçamentais, nomeadamente à atividade municipal.

A Reforma da Administração Local³⁶, em 2012, acarretou um conjunto de reformas estruturais que alteraram significativamente o enquadramento financeiro de controlo e prestação de contas dos municípios portugueses, das quais se destacam as já referidas Lei nº73/2013 – RFALEI e Lei nº75/2013 – Regime Jurídico das Autarquias Locais, estatuto das Entidades Intermunicipais e da transferência de competências (*vulgo* Lei das Autarquias Locais).

Além destas, outras alterações legislativas tiveram impacto na organização administrativa e no sistema financeiro dos municípios, a saber:

– Ainda em 2008, o Programa Pagar a Tempo e Horas (Resolução do Conselho de Ministros nº 34/2008, de 22 de fevereiro) aprovou um programa de contratualização de empréstimos de médio e longo prazo através do qual 34 municípios

³⁶ A Reforma da Administração Local viu reforçada a sua dimensão política por força do Memorando de Entendimento estabelecido entre o Governo Português e a *Troika*, no âmbito do qual foi assumido o compromisso político da reorganização da Administração Local até junho de 2012. Os quatro eixos de atuação definidos foram: o Sector Empresarial Local; a Organização do Território; a Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento; e a Democracia Local (GOVERNO DE PORTUGAL, 2011:6).

puderam substituir dívida comercial de curto prazo a fornecedores. O montante global envolvido foi de 78M€³⁷. Também o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado – PREDE (Resolução do Conselho de Ministros nº 191-A/2008, de 27 de novembro e Resolução do Conselho de Ministros nº 29/2009, de 30 de março) aprovou um reforço de verbas a atribuir aos municípios com vista a garantir o pagamento a credores com dívidas já vencidas. Numa primeira fase datada de janeiro de 2009, beneficiaram deste apoio em forma de empréstimo de médio e longo prazo, 69 municípios e o valor dotado foi de 410M€. Posteriormente o prazo deste programa foi estendido até 30 de junho de 2009 e beneficiaram mais 26 municípios com mais 94M€³⁸.

– Em 2012 foi alterado o enquadramento do Sector Empresarial Local. A Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aprovou o novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, revogando o anterior regime que datava de 2006 (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro). Também no mesmo ano foi aprovado o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica (Lei n.º 22/2012, de 30 de maio).

– Em 2012 foi implementada a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro e Decreto-Lei n.º 127/12, de 21 de junho), com o propósito principal de introduzir mecanismos de controlo e restrição da despesa para que a execução orçamental não conduza à acumulação de pagamentos em atraso pelo sector público. No essencial, esta Lei procura disciplinar os pagamentos em atraso, por via do controlo apertado da assunção de novos compromissos pelo limite dos fundos disponíveis a 90 dias.

– Também em 2012 foi aprovado o Programa de Apoio à Economia Local – PAEL (Lei nº43/2012, de 28 de agosto), para regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, através da apresentação de um Plano de Ajustamento Financeiro permitindo aos municípios elegíveis estabelecerem contratos de empréstimo com o Estado. O PAEL baseia-se num regime excecional de concessão de empréstimos, com o propósito de reequilibrar financeiramente os municípios e que é

³⁷ Informação obtida de <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/prog--reg--extraordinaria-dividas/> em 20 de Abril de 2016.

³⁸ Informação obtida de <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/prog--reg--extraordinaria-dividas/> em 20 de Abril de 2016.

exclusivamente para o pagamento da dívida de curto prazo a fornecedores. Foram abrangidos 102 municípios com a dotação global de 620,4M€ (Carvalho et al., 2015).

– Com o propósito de controlar o endividamento excessivo, em 2014 foi aprovado um novo regime jurídico de recuperação financeira municipal (Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto), que prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adoção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite de dívida total, regulamentando o já aludido Fundo de Apoio Municipal³⁹. Quando um município se encontra em processo de recuperação financeira⁴⁰, tal determina o recurso ao FAM.

A melhoria no desempenho da execução orçamental da receita municipal terá assim sido largamente influenciada quer pelo recente enquadramento financeiro que impõe maior controlo orçamental aos municípios, quer pelo apoio financeiro auferido pelos municípios portugueses ao abrigo de sucessivos programas desenvolvidos e que contribuiram para uma maior racionalização financeira (Carvalho et al., 2015).

De facto, houve uma transformação positiva na previsão das receitas municipais e é de grande importância que haja um ajustamento na previsão das receitas à capacidade real de obtenção das mesmas, pois quando tal não acontece podem derivar sérias consequências para a sustentabilidade financeira das entidades.

³⁹ O FAM pretende o reequilíbrio financeiro dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira, bem como a sua prevenção, através da adoção de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência técnica. (Informação obtida de <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/fundo-de-apoio-municipal/> em 20 de Abril de 2016). Nos termos do artigo 24º da Lei nº 53/2014, o acesso ao FAM será obrigatório para os municípios que verifiquem os pressupostos previstos no nº2 do artigo 61º da Lei nº 73/2013. O recurso a este instrumento será facultativo para os municípios que reúnam as condições previstas no nº3 do artigo 58º da Lei nº 73/2013, que ainda não estejam abrangidos pelo mecanismo de recuperação financeira municipal, podendo optar pelo saneamento financeiro ou pelo acesso ao FAM (artigo 25º da Lei nº 53/2014).

⁴⁰ Caso a dívida total de um município se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município é obrigado a contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal; caso o rácio de endividamento seja superior a 3, o município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal (nº3 do artigo 58º e nº1 e nº2 do artigo 61º da Lei nº 73/2013).

2 – Revisão da Literatura

Este capítulo inicia com uma referência à importância do orçamento municipal e às consequências que advêm de uma incorreta previsão das receitas para a sustentabilidade financeira dos municípios. Procede-se, de seguida, a uma revisão da literatura acerca dos potenciais determinantes do desvio da receita prevista, a qual irá sustentar as várias hipóteses formuladas e posteriormente testadas na parte empírica.

2.1 – O orçamento municipal

Cada município, no âmbito das atribuições e competências que legalmente lhe foram conferidas, deve colocar à disposição dos seus munícipes todos os bens e serviços públicos locais que estes necessitam. Naturalmente, tais deveres acarretam a realização de elevadas despesas, tanto maiores quanto as carências da respetiva população e de desenvolvimento da região. Contudo, também não deve desprezar a importância de uma adequada gestão orçamental e financeira, pois só assim o município não viverá situações de desequilíbrio financeiro.

Desta forma, surge a necessidade e importância de, ano após ano, cada município proceder à elaboração do seu próprio orçamento para que seja quantificada em termos monetários toda a sua atividade económica.

De acordo com Carvalho (1996:57), “(...) o Orçamento das autarquias ou de outras entidades públicas é o documento contabilístico onde são previstos todos os encargos ou aplicações e onde são computadas as receitas ou origem de fundos, para um período de tempo determinado e que após aprovação pelos órgãos próprios, se converte em lei económica fundamental do governo local”.

Segundo Franco (2015:336), o Orçamento é “(...) uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual”. Ou ainda, de uma forma mais restritiva, trata-se de “uma previsão de despesas a cobrir com receitas incertas”.

Um dos principais propósitos do orçamento num governo, central ou local, é limitar a despesa e este limite tem como referência as receitas esperadas, para que haja um equilíbrio ou, pelo menos, para que eventuais défices não excedam um determinado limiar (Anessi-Pessina et al., 2015).

Tal como um pouco por todo o mundo, em Portugal a elaboração do orçamento deve obedecer aos princípios⁴¹ e regras⁴² aplicáveis ao sector das administrações públicas, constantes na LEO (Lei nº151/2015) e no RFALEI (Lei nº73/2013), de entre as quais, particularmente deste último diploma, se pode destacar a regra do equilíbrio orçamental, a qual estabelece que os orçamentos das entidades do sector local têm de prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas. Além disto, a receita bruta corrente deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo (artigo 40º da Lei nº73/2015). Ou seja, impõe-se que haja um equilíbrio financeiro do orçamento global, que pode ser obtido através de financiamento externo, designadamente empréstimos. Não obstante, o legislador define os limites e a capacidade de endividamento das autarquias locais e impõe a regra do equilíbrio orçamental corrente (Carvalho, 1996).

A partir da própria noção de orçamento é possível definir as várias funções que este pretende atingir, designadamente: a função económica, enquanto documento financeiro previsional que coloca em relevo a relação que existe entre a capacidade de financiamento que a autarquia dispõe e as dotações afetas a cada serviço, que constituem o limite até onde poderão utilizar esses créditos orçamentais; a função política, visto que reflete a orientação que o governo local pretende seguir na sua gestão autárquica, quer ao nível da arrecadação de receita, quer no domínio das despesas a realizar; e, ainda, a função jurídica, enquanto documento que se impõe como norma

⁴¹ Os princípios orçamentais constantes na LEO (Lei nº151/2015) passaram também a estar plasmados no RFALEI (Lei nº73/2015). Assim, os artigos 3º e seguintes deste último diploma, expressam os princípios aos quais a atividade financeira das autarquias locais deve obedecer, designadamente: princípio da legalidade, princípio da estabilidade orçamental, princípio da autonomia financeira, princípio da transparência, princípio da solidariedade recíproca, princípio da equidade intergeracional, princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, princípio da coordenação entre as finanças locais e as finanças do Estado, e princípio da tutela inspetiva.

⁴² As regras orçamentais presentes nos artigos 40º e seguintes, do RFALEI (Lei nº73/2015) são: equilíbrio orçamental, anualidade e plurianualidade, unidade e universalidade, e não consignação.

reguladora da atividade financeira da autarquia, isto é, que limita o poder de atuação do órgão executivo, dentro dos limites que foram previamente definidos (Carvalho, 1996).

O orçamento autárquico assume-se, assim, de primordial importância na atividade autárquica, dado que nenhuma despesa pode ser efetuada sem que tenha inscrição orçamental (princípio da legalidade).

Importa referir também que, sendo um plano financeiro anual que apresenta as receitas estimadas e a sua aplicação previsível, naturalmente não é estático, admitindo alterações e revisões, dentro dos procedimentos e limites legais.

O orçamento aprovado é o resultado de um processo de tomada de decisão, mas é também o ponto de partida para um processo de execução orçamental e eventual revisão (Anessi-Pessina et al., 2012). Isto porque, um orçamento tem de ser dinâmico (Forrester and Mullins, 1992).

Os créditos orçamentais constituem o limite da despesa, mas no decorrer da execução orçamental pode suceder-se que a previsão efetuada para uma dada rubrica seja insuficiente para a realização da ação prevista, por o valor não cobrir o montante do encargo, não se podendo efetuar o cabimento⁴³ e, por consequência, autorizar a despesa (Carvalho, 1996).

Os governantes têm ao seu dispor uma determinada flexibilidade orçamental durante a execução orçamental, que se consubstancia na possibilidade de efetuarem modificações ao orçamento promulgado e que procura garantir que se atue da forma mais eficiente e eficaz (Dougherty et al., 2003).

No contexto das autarquias portuguesas, as modificações ao orçamento podem ser através de alterações ou revisões. A alteração orçamental é o processo pelo qual se retifica o orçamento, mantendo a dotação global, apenas havendo a transferência de verbas de umas rubricas para outras, isto é, de rubricas dotadas em excesso ou cujas dotações se revelaram desnecessárias, para outras rubricas insuficientemente dotadas e cujo reforço é imprescindível para cobrir despesas. A revisão orçamental requer a

⁴³ O cabimento consiste na cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa (Anexo 2.6.1 do DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro atualizado pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro – 5ª versão POICAL).

aprovação do órgão deliberativo, porque há um aumento global da dotação global da despesa prevista (ou a criação de uma nova despesa), o que deriva na necessidade de se intervir ao nível das fontes de financiamento do orçamento, no sentido de se obter os meios financeiros que possibilitem uma maior despesa, pois é imprescindível que se mantenha o equilíbrio orçamental (Carvalho, 1996).

O facto de os valores inscritos no orçamento serem baseados numa previsão realizada no ano anterior àquele a que destina, aliado às constantes transformações conjunturais, torna possível que um certo grau de imprecisão na previsão das receitas seja inevitável; contudo, as imprecisões também podem ser intencionais quando são apresentados dados que se sabe que não correspondem à realidade (Larkey e Smith, 1989).

2.2 – A sobreorçamentação e as suas consequências

Como ficou patente no capítulo anterior, a descentralização administrativa trouxe consigo um crescente leque de atribuições para as autarquias locais que até então eram responsabilidade da Administração Central. Esta transferência de deveres para as autarquias locais, sobretudo para os municípios, permitiu-lhes afirmar-se enquanto motores de desenvolvimento local (Carvalho, 1996).

O problema surge quando os municípios não têm capacidade financeira para acompanhar a maior intervenção económica que lhes é imposta, dado que o aumento de atribuições para os governos locais irá implicar um aumento progressivo e contínuo das despesas autárquicas⁴⁴ (Carvalho, 1996). Esta limitação de recursos constitui, no limite, um impedimento ao exercício de uma verdadeira autonomia na atividade municipal (Jorge, 2015), conforme preconizado na CRP.

⁴⁴ O incremento das despesas públicas, isto é, o aumento progressivo e contínuo das despesas autárquicas resulta: da inflação, que ao gerar acréscimo de preços determina a afetação de maiores massas monetárias para manter o mesmo nível de atividade e de provisão de serviços; do desenvolvimento económico e social, que ao criar mais riqueza ou a elevar o nível de aspiração das populações contribui para que estas pressionem não só a procura de bens e serviços públicos, como exijam mais qualidade; e, por fim, do modo relativamente simples como os municípios obtêm receitas, quer através de impostos, quer pelo endividamento por recurso ao crédito (Carvalho, 1996). Contudo, importa ressaltar, como sublinhado no capítulo anterior, a crescente preocupação e imposição de restrições à capacidade de endividamento dos municípios, observável na Lei nº73/2015.

A sobreorçamentação, ou o excesso de expectativa de receita, acontece quando é inscrito no orçamento municipal um valor de receita prevista superior àquela que resulta em capacidade de cobrança (Goemine et al., 2008) e, conseqüentemente permite aos municípios a manutenção de despesas superiores às receitas cobradas (Carvalho, 1996). Como não é possível efetuar despesa sem receita prevista como contrapartida, ao ser inscrito determinado valor de receita, cria-se a possibilidade da realização de despesas pela totalidade desse montante (receita prevista), ainda que depois não se verifiquem disponibilidades financeiras efetivas para o seu pagamento (Carvalho et al., 2015).

A sobreorçamentação das receitas cria assim, de forma artificial, a hipótese de os municípios realizarem gastos superiores à sua capacidade de cobertura dos mesmos (Carvalho, 1996). Conseqüentemente, perante um orçamento com as receitas sobrestimadas e ao efetivar-se a totalidade das despesas, o resultado orçamental será um desequilíbrio.

No contexto das autarquias portuguesas, é importante salientar que, ao longo da execução orçamental, quando se verifica a existência de um diferencial entre a receita prevista e a receita cobrada em termos de valores globais, não há nenhum mecanismo de controlo de execução orçamental que impeça a realização da despesa indexada à receita orçada (Carvalho et al., 2015). Portanto, como o município não tem a obrigação de ajustar o nível global de despesas previstas ao valor global de receita que é efetivamente arrecadado, pode incorrer num excesso de despesas para as quais não tem/terá capacidade de suporte⁴⁵.

O desequilíbrio orçamental pode implicar a necessidade de recorrer ao crédito, o que por sua vez representa uma dívida que terá de ser liquidada no futuro, através da amortização do empréstimo e dos respetivos encargos. Conseqüentemente, o

⁴⁵ De notar que, apesar de não haver nenhum mecanismo de controlo de execução orçamental que obrigue ao ajustamento global das despesas previstas ao valor das receitas efetivamente cobradas, vigoram várias leis e programas aplicáveis aos municípios portugueses que procuram introduzir mecanismos de controlo e restrição à despesa, ao endividamento excessivo e à acumulação de pagamentos em atraso (por exemplo, Lei nº73/2015, de 3 de Setembro (RFALEI) e Lei nº 8/2012, de 21 de Fevereiro (LCPA)) e, portanto, têm de ser respeitados. Assim, a capacidade de endividamento de um município está condicionada por lei. Acresce ainda a possibilidade de retenção das transferências, por parte da Administração Central, de forma a proceder ao pagamento de dívidas a terceiros, em casos de cobrança judicial e incumprimento do plano de saneamento (artigos 39º e 60º da Lei nº73/2015).

endividamento reduz a capacidade de intervenção futura do município, para além de constituir um ónus que as gerações futuras terão de suportar (Carvalho, 1996).

Uma prática recorrente de orçamentos sobrestimados poderá colocar em causa a sustentabilidade financeira do município, quer pela escalada de aumento da dívida de curto-prazo a fornecedores, quer pelo exponencial de encargos financeiros relativos a empréstimos (Lobo, 2012).

Por tudo isto, o grau de execução da receita prevista é de extrema importância para os municípios, revelando-se também como um indicador que serve para medir a eficácia da gestão financeira autárquica.

Todavia, por muito apertadas e coerentes que sejam as regras subjacentes à preparação e execução do orçamento, só o rigor dos seus autores pode inibir a obtenção de equilíbrios artificiais, resultantes da sobrestimação das receitas e que introduzem, desse modo, um fator de perturbação nas finanças locais (Carvalho, 1996).

2.3 – Determinantes da sobreorçamentação

O crescente aumento da dívida pública, não só dos países, mas também dos níveis subnacionais do governo, tem feito despertar consciências no sentido de procurar perceber o que estará na origem dos défices orçamentais e na consequente acumulação de dívida.

A literatura sugere que, por vezes, os orçamentos são deliberadamente enviesados, o que pode caracterizar-se por um otimismo ou pessimismo na estimação das receitas (Anessi-Pessina et al., 2015).

No caso específico de uma subestimação das receitas de impostos, permitir-se-á criar uma almofada financeira contra dispêndios não antecipados ou perante escassez de receita, porque ao colocar-se pressão sobre a despesa, gera-se consequentemente uma receita inesperada (Chatagny e Soguel, 2012). Além disso, também pode ser uma forma de, no final do ano, dar a impressão aos eleitores de uma gestão prudente que originou poupanças (Anessi-Pessina et al., 2015).

A sobrestimação de receitas, por outro lado, aumenta o limite permitido de gastos e permite adiar decisões politicamente sensíveis, como o corte de bens e serviços públicos e/ou o aumento de impostos (Anessi-Pessina et al., 2015).

Os cidadãos não conseguem observar diretamente a competência dos políticos, pelo que esta é definida através da capacidade de os governantes proverem um certo nível de bens e serviços a baixos impostos. Assim, a informação assimétrica e a falta de transparência e controlo criam incentivos para que haja uma manipulação das receitas previstas no orçamento (Bastida et al., 2013).

Os governantes municipais têm a seu cargo a elaboração e execução do orçamento municipal, pelo que são os responsáveis pela sua composição e correta aplicação. Neste sentido, também lhes são imputados eventuais desvios orçamentais.

Os desvios orçamentais incorporam erros de previsão e erros de execução que se distinguem, sobretudo, porque os primeiros identificam problemas de qualidade nas previsões, enquanto os segundos reconhecem problemas ao nível da implementação das políticas previamente anunciadas (Martins, 2012).

No que se refere aos erros de previsão podem distinguir-se duas fontes potenciais de erros na previsão das receitas: os erros não intencionais e os erros intencionais (Larkey e Smith, 1989). Enquanto os primeiros resultam de ferramentas teóricas, metodológicas e técnicas inapropriadas para interpretar eventos passados ou prever a evolução da economia; os segundos resultam de escolhas deliberadas pelos governantes, que podem consubstanciar-se na manipulação intencional das estimativas como forma de alcançar determinado objetivo (Couture e Imbeau, 2009).

Muitas vezes, os governos querem apresentar mais receita do que aquela que seria expectável, ou pelo contrário, esconder um aumento provável da receita e, portanto, as previsões das receitas podem ser mais subestimadas ou sobrestimadas do que poderiam justificar uma imprecisão (Couture e Imbeau, 2009). Além de que pode ser mais fácil manipular as previsões orçamentais do que, na verdade, aumentar os impostos e/ou diminuir os gastos públicos (Couture e Imbeau, 2009).

Como se verá de seguida, a literatura sugere possíveis determinantes na previsão da receita que poderão justificar o excesso de receita prevista pelos municípios. Esses

determinantes foram organizados em três categorias: orçamentais, políticos e institucionais.

2.3.1 – Determinantes orçamentais

As previsões da receita municipal são uma peça fundamental no planeamento orçamental, porque determinam o volume de receita esperada e, assim, o volume de despesa inscrita no orçamento (Martins e Correia, 2015). A literatura sugere que estas podem ser deliberadamente enviesadas de forma otimista, a fim de evitar-se escolhas difíceis aquando da aprovação do orçamento, o que poderá traduzir-se em desvios negativos *ex post*, ou seja, na execução (Martins e Correia, 2015).

Quando os municípios não conseguem sustentar-se a si próprios (nem mesmo com as adicionais transferências do Estado), o recurso ao crédito poderá ser a única solução (Carvalho, 1996).

As situações orçamentais sistematicamente deficitárias conduzem a desequilíbrios financeiros, que podem potenciar o recurso à sobreorçamentação da receita (Martins e Correia, 2015). O argumento sugerido é de que nos municípios onde se tenham verificado práticas de sobrestimação da receita municipal e, conseqüentemente, propiciados défices orçamentais, à data da elaboração das previsões da receita de anos seguintes, esses municípios poderão ser mais propensos a continuar a prática de sobreorçamentação.

Martins e Correia (2015), no seu estudo acerca dos determinantes dos desvios orçamentais nos municípios portugueses, no período de 2010-2012 e considerando 278 municípios, comprovam estatisticamente que os desvios orçamentais nos municípios portugueses resultam, principalmente, de previsões otimistas da receita. Além disso, também confirmam que situações de défices orçamentais aquando da elaboração das previsões incentivam os governos locais ao enviesamento otimista das previsões de receita.

A lógica usada na tomada de decisão, isto é, na elaboração do orçamento, também pode influenciar os desvios da receita estimada. Por exemplo, se aquando da

elaboração do orçamento for utilizada uma abordagem incremental⁴⁶, na qual se admitem apenas variações muito limitadas no processo de orçamentação face ao ano anterior (Anessi-Pessina et al., 2015).

A diferença entre o valor da receita inscrita no orçamento do ano atual e o valor da receita cobrada no ano anterior pode ser utilizada como uma medida de conservadorismo: quanto maior a diferença, menos conservador será o orçamento. Isto porque, numa abordagem mais conservadora, as receitas estimadas serão próximas (ou até menores) às do ano anterior e, assim, a diferença entre a receita estimada no ano atual e a receita cobrada no ano anterior deverá relacionar-se positivamente com a sobrestimação da receita (Anessi-Pessina et al., 2015).

Outro fator a ter em conta são as receitas próprias inscritas no orçamento municipal. As receitas próprias são aquelas em que, à partida, existe maior margem para enviesamento (Martins e Correia, 2015). Tal acontece porque, enquanto as transferências são definidas pela Administração Central, as receitas próprias são uma previsão feita exclusivamente pelo município e os seus governantes poderão alegar dificuldades na sua correta previsão para desculpabilizar eventuais diferenças, nomeadamente no que se refere à venda de bens de investimento (Martins e Correia, 2015). A ideia é que um município com uma maior proporção de receitas próprias face às suas receitas totais poderá ser mais propenso à sobreorçamentação da receita.

2.3.2 – Determinantes políticas

A literatura a seguir apresentada sugere que o processo de orçamentação das receitas é afetado por variáveis políticas, designadamente: a orientação/ideologia política do executivo, a fragmentação do executivo em funções, o ciclo eleitoral e a partilha de ideologia entre a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal ou, por outras palavras, a maioria do(s) partido(s) político(s) em funções no Executivo coincidir com a maioria na Assembleia Municipal.

⁴⁶ Uma abordagem incremental na elaboração do orçamento ocorre quando o orçamento do ano t é baseado e apenas marginalmente diferente daquele que foi o orçamento do ano $t-1$, isto é, os valores da receita e despesa efetivados no ano $t-1$ serão utilizados como origem para a receita e despesa do período t (Anessi-Pessina et al., 2015).

2.3.2.1 – Ideologia política

O facto de um governo ter uma ideologia/orientação⁴⁷ de esquerda ou de direita pode influenciar as suas previsões orçamentais, porque o comportamento dos governantes pode ser diferente perante as preferências dos respetivos partidos políticos e eleitores (Bastida et al., 2013; Brück e Stephan, 2006).

Os partidos de esquerda (direita) tendem a privilegiar o emprego (estabilidade de preços) em detrimento da estabilidade de preços (emprego), o que significa que as receitas de impostos são mais (menos) difíceis de prever (Brück e Stephan, 2006). Por conseguinte, os partidos de esquerda são mais predispostos a uma ação mais ativa do Estado, nomeadamente através da redistribuição dos rendimentos, comparativamente com os partidos de direita (Allers et al., 2001).

É comumente assumido que os partidos de esquerda tendem a realizar mais gastos públicos do que os partidos de direita (Anessi-Pessina et al., 2015; Bastida et al., 2013; Mink e Haan, 2006). Face a isto, a expectativa é de que governos de esquerda sejam mais propensos a efectuar uma sobrestimação das receitas, de maneira a poderem aumentar a despesa sem terem a necessidade de aumentar impostos e taxas (Anessi-Pessina et al., 2015). Já os partidos de direita tendem a subestimar as receitas, de forma a agradar aqueles que preferem menos impostos, menos gastos realizados pelo governo e um saldo orçamental positivo, visto que a subestimação da receita terá como efeito a contenção do crescimento da despesa (Couture e Imbeau, 2009).

A literatura sugere que o maior determinante das variações das escolhas políticas e dos resultados das respetivas políticas, numa democracia, resulta da ideologia do partido político em funções (*"partisan politics matters"*). Isto é, o partido político é relevante. Todavia, os resultados empíricos não são absolutamente conclusivos, porque cada vez mais começa a existir pouco espaço para a implementação de políticas diretamente relacionadas com a ideologia de cada partido, dado que as sociedades modernas apresentam os mesmos problemas, para os quais são utilizadas as mesmas

⁴⁷ Ao facto de um governo ser constituído por partido(s) de esquerda e/ou direita, alguns autores (e.g. Anessi-Pessina et al., 2015) designam como uma orientação política de esquerda/direita (*political orientation*), outros autores (e.g. Bastida et al., 2013) definem de ideologia política de esquerda/direita (*political ideology*).

soluções pelos diversos partidos, independentemente de mais à esquerda ou à direita. Além disso, os governantes tendem a desistir da sua ideologia em favor das preferências dos cidadãos (Bastida et al., 2013).

Enquanto alguns autores comprovam que governos de esquerda tendem a ser mais otimistas nas suas previsões, isto é, na sobreorçamentação das receitas (Brück e Stephan, 2006; Couture e Imbeau, 2009), o que lhes permite seguir uma política orçamental mais expansionista (Mink e Haan, 2006), outros autores não conseguem corroborar tal hipótese (Bastida et al., 2013; Bischoff e Gohout, 2006).

2.3.2.2 – Ciclo eleitoral

Os governantes de cada município são eleitos, pelas pessoas que integram determinada circunscrição, para funções de gestão da atividade autárquica conducentes à satisfação das necessidades coletivas locais. Contudo, os políticos podem seguir os seus próprios interesses, o que nem sempre representa as preferências dos cidadãos e a maximização do bem-estar social (Bastida et al., 2013).

A literatura debate a existência de manipulação nas projeções orçamentais como forma de os partidos políticos alcançarem a reeleição (Bastida et al., 2013; Bischoff e Gohout, 2006; Couture e Imbeau, 2009).

Segundo a teoria da escolha pública⁴⁸ todos os governantes procuram ser reeleitos e irão fazer tudo o que for possível para o conseguirem. Neste sentido, podem aumentar a probabilidade de reeleição através de uma subestimação das receitas nos anos pré-eleitorais e de uma sobrestimação das receitas no ano eleitoral (Bastida et al., 2013).

⁴⁸ A teoria da escolha pública é usualmente definida como a aplicação do método económico a problemas que geralmente são estudados no âmbito da ciência política, designadamente: grupos de interesse, sistemas eleitorais, partidos políticos, entre outros (Pereira, 1997). Como através da despesa pública (quer em bens e serviços públicos, quer em transferências) se ganham votos e como com aumentos (visíveis) de tributação geralmente se perdem votos, há uma tendência para que em regimes democráticos sejam produzidos (na ausência de restrições constitucionais) orçamentos com défice, e não *superavit*, e para que os governos se envolvam em ciclos político-económicos caracterizados pelo aumento da despesa pública em período eleitoral, seguidos por tensões inflacionistas e políticas restritivas no período pós-eleitoral. Ou seja, a perspectiva da teoria da escolha pública é que são as regras de jogo do processo democrático que em grande parte determinam as políticas e não (apenas) a especificidade ideológica do partido do governo (Pereira, 1997).

A título de exemplo, a subestimação das receitas de impostos permite a criação de uma “almofada financeira”⁴⁹, porque ao colocar-se pressão sobre a despesa irá gerar-se uma receita inesperada, reduzindo assim o défice (Chatagny e Soguel, 2012). Esta poderá ser utilizada como uma medida preventiva⁵⁰ contra futuros choques (Van der Ploeg, 2010); no entanto, uma prudente orçamentação da receita de impostos não garante uma redução do défice e da dívida, visto que a criação dessa “almofada” pode ser utilizada para aumentar a despesa no ano eleitoral (Bastida et al., 2013; Chatagny e Soguel, 2012; Van der Ploeg, 2010).

Por outro lado, um governo que elabore um orçamento com as receitas de impostos sobrestimadas poderá, de igual forma, incluir mais despesa no seu orçamento, sem que para isso tenha de aumentar explicitamente o défice público⁵¹ (Bischoff e Gohout, 2006).

A sobrestimação das projeções da receita é uma oportunidade para satisfazer as necessidades dos eleitores sem infringir eventuais restrições ao défice⁵² e uma forma de justificar o aumento da despesa aos eleitores mais conscientes relativamente à importância da sustentabilidade das políticas adotadas (Bischoff e Gohout, 2006).

Desta forma, através da manipulação das projeções orçamentais da receita, o governo local pode aumentar a sua probabilidade de reeleição devido ao aumento dos

⁴⁹ Referida na literatura como “*precautionary buffer*” ou “*war chest*” (Bastida et al., 2013; Van der Ploeg, 2010). Note-se que a receita inscrita no orçamento determina o montante de despesa que poderá ser efectuada e, ao subestimar-se a receita, esse montante de despesa será menor. No final do ano, como houve uma subestimação, a receita cobrada poderá ser superior à despesa efectuada, o que permitirá a criação de um excedente orçamental.

⁵⁰ A subestimação das receitas de impostos pode ser uma forma de os governantes manterem a despesa sobre controlo e, assim, evitarem ou reduzirem défices. Todavia, a subestimação pode não ser desejável e, até perigosa, quer em municípios com uma situação orçamental equilibrada, porque serão retirados recursos da região que poderiam ser utilizados para potenciar um maior investimento público, quer em municípios que atravessem um período de fraco crescimento económico ou de recessão, porque será reduzida a despesa que poderia aumentar a procura global (Chatagny e Soguel, 2012).

⁵¹ O orçamento para o ano t é planeado em $t-1$ e assim baseado nas projeções de $t-1$. A sobrestimação das receitas de impostos para o ano t permite ao governo local realizar mais despesa no ano de eleições t , sem que tenha de planear um aumento do défice. Ou seja, a sobrestimação é uma alternativa aos défices explícitos. Tal situação aumenta a popularidade do governo local e influencia positivamente a sua probabilidade de reeleição. Como este enviesamento apenas deverá ser revelado no final do ano t ou no início de $t+1$, após as eleições, o governo não teme que seja punido na sua popularidade, pois a manipulação das projeções é invisível *ex ante* (Bischoff e Gohout, 2006).

⁵² As subestimações das previsões relativas ao défice não impedem o crescimento da dívida, mas adiam a consolidação orçamental para orçamentos futuros (Lago-Peñas e Lago-Peñas, 2008).

gastos públicos no ano eleitoral (Bastida et al., 2013; Bischoff e Gohout, 2006). Tal ocorre porque é expectável que este impulso nos gastos potencie a popularidade do governo local, sendo o inverso também aplicável (Bischoff e Gohout, 2006). Nas sociedades modernas, a popularidade dos partidos e o correspondente sucesso eleitoral dependem consideravelmente do apoio de grupos de interesse, os quais exercem pressão sobre os governantes para melhorar a sua qualidade de vida (Bischoff e Gohout, 2006).

No caso de a reeleição ser improvável, a ideia preconizada é que os governantes terão igualmente incentivos para sobrestimar as receitas de impostos no ano eleitoral, no sentido de limitar as possibilidades de atuação do governo sucessor no que se refere ao aumento da despesa, visto que esse terá de suportar o fardo de pagamento de juros deixado pelo seu antecessor, além do capital em dívida (Persson e Svensson, 1989).

A sobrestimação das projecções da receita não é expectável em anos não eleitorais⁵³, porque não serve os interesses do governo (Bischoff e Gohout, 2006), independentemente da racionalidade dos eleitores, mas sobretudo se os eleitores forem míopes, porque os ganhos de popularidade nesses anos não irão ajudar o governo no ano eleitoral (Galli e Rossi, 2002), e além disso, reduzem a margem de atuação no orçamento do ano eleitoral.

A data de uma eleição figura-se assim como um importante determinante dos gastos a realizar por um governo, bem como dos seus planos de tributação (Bastida et al., 2013; Brück e Stephan, 2006). Como os cidadãos não conseguem observar diretamente a competência dos seus governantes, as políticas implementadas por estes podem ser interpretadas como um sinal da sua competência (Bastida et al., 2013). Esta situação cria incentivos para que sejam executadas políticas orçamentais de carácter expansionista antes das eleições, de forma a persuadir o eleitorado e a reforçar a hipótese de reeleição (Shi e Svensson, 2002; Mink e Haan, 2006).

⁵³ Os incentivos para a sobreorçamentação da receita são maiores no ano eleitoral do que nos anos não eleitorais, independentemente da racionalidade dos eleitores (Bischoff e Gohout, 2006). Isto porque, se os eleitores são míopes e não-rationais e, portanto, sofrem de ilusão fiscal, uma manipulação das projecções pode ajudar o governo a aumentar a despesa e a atrair votantes adicionais, pois estes irão sobrestimar os benefícios do aumento da despesa e subestimar os custos orçamentais futuros (Couture e Imbeau, 2009). Se os eleitores são racionais já esperam projecções manipuladas, independentemente de estarem ou não, pelo que irão sempre efetuar uma revisão em baixa às estimativas (Bischoff e Gohout, 2006).

A capacidade de incrementar despesa e evitar cortes no ano eleitoral será tanto maior quanto maior for a subestimação das receitas de impostos nos anos precedentes (Bastida et al., 2013). Isto é, a adoção de uma política orçamental restritiva nos anos não eleitorais, irá reforçar a capacidade de implementação de uma política orçamental expansionista no ano eleitoral (Buti e Van Den Noord, 2004).

Em virtude do descrito acima, a literatura refere que existe um “Ciclo Político Orçamental” no qual os governantes servem-se de comportamentos oportunistas para aumentar os gastos públicos e diminuir os impostos cobrados no período anterior às eleições, de maneira a aumentar as hipóteses de reeleição⁵⁴ (Bastida et al., 2013; Brender e Drazen, 2005; Mink e Haan, 2006; Shi e Svensson, 2002). O expectável é que com o aproximar das eleições, os governos locais tenham maiores incentivos para sobrestimar as receitas durante a formulação e execução do orçamento, de modo a aumentar a despesa e a evitar o imediato aumento de impostos e taxas (Anessi-Pessina et al., 2015). Tal comportamento encoraja maiores défices e esmorece a implementação de reformas orçamentais que, reciprocamente, tendem a ocorrer após as eleições (Anessi-Pessina et al., 2012).

Vários estudos comprovam que a subestimação da receita de impostos reduz os défices públicos ou aumenta os excedentes, devido à pressão sobre a despesa, mas sugerem que os políticos podem gerar esta “almofada” para subseqüentemente aumentar a despesa com propósitos eleitorais e não necessariamente para evitar défices excessivos (Bastida et al., 2013; Buti e Van Den Noord, 2004; Chatagny e Soguel, 2012).

Bastida et al., (2013), através de uma análise em painel aos maiores municípios espanhóis, no período 1994-2008, examinam o efeito de erros de previsão das receitas de impostos sobre o equilíbrio orçamental e concluíram que o equilíbrio orçamental é influenciado pela presença de eleições, visto que o excedente orçamental tende a ser significativamente menor em ano de eleições. Tal está de acordo com as teorias do Ciclo

⁵⁴ O termo “*Political Budget Cycle*” é utilizado para descrever uma flutuação cíclica das políticas orçamentais devido ao calendário eleitoral. A sua causa direta reside no comportamento oportunista dos governos: independentemente da ideologia, os políticos procuram implementar políticas orçamentais expansionistas antes das eleições, de forma a maximizar a sua popularidade entre o eleitorado e a aumentar as suas hipóteses de reeleição (Efthyvoulou, 2010). A expressão “oportunista” está consagrada na literatura de *political economics* e significa eleitoralismo, isto é, a adoção de medidas de política económica tendo em vista o êxito eleitoral (Veiga e Veiga, 2005).

Político Orçamental, segundo as quais os governantes implementam políticas orçamentais expansionistas antes das eleições para aumentar as suas hipóteses de reeleição.

No mesmo sentido, Ashworth et al., (2005) examinam, entre 1977-2000, quais os efeitos do processo político no desenvolvimento de dívida por parte dos municípios holandeses. Os resultados mostram que a dívida diminui após as eleições e aumenta quando as eleições se aproximam.

Por outro lado, o estudo desenvolvido por Anessi-Pessina et al. (2015) demonstra que os governos locais tendem a subestimar as receitas de impostos tanto no início como no fim de um ciclo eleitoral, como se a redução da tributação fosse mais consensual do que o aumento da despesa pública.

Bischoff e Gohout (2006), através de uma análise em painel às projeções das receitas de impostos a dez estados alemães ocidentais, no período de 1992-2002, concluíram que há uma tendência para a sobrestimação das receitas de impostos em todos os anos, de acordo com a popularidade do governo entre o eleitorado⁵⁵, ainda que com menos incentivos para os anos não eleitorais.

O estudo desenvolvido por Martins e Correia (2015), acerca dos determinantes dos desvios orçamentais nos municípios portugueses, não consegue validar nenhuma das hipóteses políticas formuladas, nomeadamente: “presidente de direita”, “tipo de governo” e “eleições legislativas”, isto é, o estudo não consegue provar estatisticamente nenhuma das hipóteses devido à não significância das suas variáveis políticas. Contudo, como este artigo se refere ao período 2010-2012, e não houve nenhuma eleição autárquica ao longo do mesmo, as autoras utilizaram a eleição legislativa de 2011 para verificar 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.

Este é o único artigo que se conhece de âmbito nacional e aplicado aos municípios portugueses que analisa se os fatores políticos poderão ter influência nas

⁵⁵ Os incentivos para a sobrestimação são tanto maiores quanto menor for a popularidade dos governantes entre o eleitorado (Bischoff e Gohout, 2006).

previsões da receita. Contudo, no que se refere à variável “eleições legislativas”, considera-se que o mais oportuno seria utilizar os anos em que houve eleições autárquicas, porque são aquelas que estão diretamente relacionadas com o âmbito local.

Uma investigação realizada por Veiga e Veiga (2005) aos municípios portugueses, no período 1979-2001, demonstra a existência de um comportamento oportunista por parte dos autarcas que se traduz na tentativa de mostrarem maior competência nas vésperas das eleições, através do aumento das despesas, particularmente em categorias altamente visíveis pelo eleitorado, como as despesas de investimento. De acordo com os resultados empíricos há claramente a existência de ciclos político-económicos nos municípios de Portugal continental.

No mesmo sentido e, mais recentemente, Ribeiro e Jorge (2015) analisaram, através de uma análise em painel, se as circunstâncias políticas dos municípios portugueses afetaram a dívida local durante o período 2004-2013. Os seus resultados confirmam a existência de um ciclo estratégico da dívida (*“strategic cycle of debt”*), o que significa que a dívida municipal é superior em anos eleitorais, possivelmente devido à maior despesa efetuada, sem uma compensação do lado da receita (aumento de impostos), numa tentativa de maximizar as hipóteses de reeleição ou, ainda, de limitar as ações de um eventual sucessor.

Por conseguinte, nesta investigação procurar-se-á formular uma hipótese que permita testar se a previsão da receita é afetada pela existência de eleições, isto porque a sobreorçamentação da receita permite efetuar maior despesa e, como referido pelos estudos anteriores, está provado estatisticamente que os défices e despesas municipais aumentam significativamente em ano de eleições autárquicas.

2.3.2.3 – Fragmentação do governo

A fragmentação de um governo⁵⁶ pode ter um importante impacto nas previsões orçamentais, visto que governos fragmentados tendem a efetuar previsões da receita

⁵⁶ Falamos de fragmentação quando o poder está disperso entre diferentes partidos ou políticos (Goemine et al., 2008). Numa situação de *“government fragmentation”* o governo eleito é formado por uma coligação de partidos, independentemente de esta ser definida antes ou após as eleições e, portanto, não existe uma maioria de governo constituída por um único partido no poder.

mais otimistas comparativamente com governos de maioria (constituídos por um único partido) (Goemine et al., 2008). Sendo expectável que governos fragmentados efetuem maior despesa, por terem que ceder a acordos na coligação, também irão assim necessitar de mais receita para a financiar e podem fazê-lo através de previsões mais otimistas (Goemine et al., 2008).

Uma previsão otimista permite a implementação de um nível de despesa maior, sem que seja necessário um aumento da tributação, o que terá menos custos politicamente (pelo menos no curto prazo) (Goemine et al., 2008). Contudo, tal comportamento poderá conduzir a surpresas orçamentais negativas durante o ano orçamental e a conseqüentes défices *post hoc*, o que poderá explicar a existência de maiores défices orçamentais quando se trata de governos fragmentados (Roubini e Sachs, 1989). Segundo a hipótese de Roubini e Sachs (1989), “*Weak Government Hypothesis*”, quanto mais fraco o governo (mais fragmentado), menos restritivas tendem a ser as políticas orçamentais, o que originará maiores níveis de despesa, assim como maiores défices e dívidas.

A literatura sugere várias razões para que seja expectável uma maior sobreorçamentação da receita por parte de governos fragmentados.

Primeiro, um governo de coligação (formado por vários partidos políticos) enfrentará uma grande dificuldade na obtenção de consensos para a alocação de um eventual aumento de impostos e/ou corte nos gastos públicos (Alesina e Drazen, 1991). Como nenhum dos partidos quer ficar com o ónus de uma decisão politicamente sensível, o processo de tomada de decisão tende a prolongar-se até que algum dos partidos ceda e assuma o custo dessa decisão, para que depois então possam ser adotadas reformas⁵⁷ (Alesina e Drazen, 1991). No mesmo sentido, Allers et al., (2001) concluíram através do seu estudo empírico que coligações de governo têm níveis de tributação mais baixos.

⁵⁷ Alesina e Drazen (1991) apresentam na literatura o “*war of attrition model*” para as decisões orçamentais entre governos coligados. A ideia básica é que o número de partidos num processo de tomada de decisão afeta o *timing* da decisão e, portanto, quando um governo coligado precisa de adotar decisões orçamentais que implicam um aumento da receita ou redução da despesa (processo de estabilização), pode existir um maior atraso no processo de estabilização em governos fragmentados, uma vez que cada partido irá aguardar para que seja o outro a capitular o efeito negativo dessas decisões. Quanto mais fragmentado o governo, mais tarde é esperada a data de estabilização.

Cada parceiro de coligação pode ser visto como um “jogador com poder de veto”⁵⁸, pelo que quanto maior o número de “jogadores” mais difícil será alcançar um acordo entre todos para alteração do *status quo* (Ashworth et al., 2005).

A dificuldade de obtenção de acordos numa coligação de vários partidos está associada a uma maior propensão para a sobreorçamentação da receita, porque permite ao governo fragmentado uma certa inatividade ao adiar decisões de consolidação orçamental (Goemine et al., 2008), o que também contribui para que haja maiores défices e dívidas quando comparados com governos de maioria (de partido único) (Ashworth et al., 2005).

Em segundo lugar, a incerteza relativamente ao futuro governo pode originar um comportamento estratégico por parte dos atuais governantes (Tabellini e Alesina, 1990). O atual governo, numa tentativa de condicionar as opções políticas do governo sucessor, poderá adotar políticas orçamentais que originem défices e consequente acumulação de dívida⁵⁹ (Persson e Svensson, 1989). Note-se que para a formação de um governo de coligação, além do resultado eleitoral e do respetivo número de votos, é imperativo o sucesso de um processo negocial, o que aumenta a imprevisibilidade e a incerteza de um governo fragmentado conseguir manter-se no poder (Ashworth et al., 2005). Como temem perder a sua posição governativa na eleição seguinte, devido às incertezas quanto ao seu poder futuro comparativamente com governos formados por um único partido, os governos fragmentados podem ter um maior incentivo para agir estrategicamente e, para isso, recorrer a um otimismo na orçamentação das receitas (Bastida et al., 2013; Goemine et al., 2008).

Por fim, uma coligação também necessita de fazer mais promessas como preço a pagar pelo apoio eleitoral (Bastida et al., 2013). O mesmo não acontece com um governo de partido único, que pode sujeitar-se a ser impopular e, mesmo assim, aspirar a vencer as eleições mais tarde (Brück e Stephan, 2006).

⁵⁸ Um jogador com poder de veto (“*veto-player*”) é um protagonista individual ou coletivo cuja concordância é exigida para determinada decisão política (Ashworth et al., 2005).

⁵⁹ Conhecido na literatura como “*strategic use of debt*”. Através de uma “contabilidade criativa” (neste caso, uma sobrestimação da receita), o governo aumenta a probabilidade de ocorrerem défices e acumulação de dívida *post hoc*. Como terá de ser solvida no futuro, este uso estratégico da dívida limitará as opções políticas do futuro governo (Tabellini e Alesina, 1990).

Apesar de vários autores afirmarem que governos fragmentados são mais propensos à elaboração de um orçamento otimista, após o desencadear de argumentos e da respetiva formulação de hipóteses, nem todos conseguem corroborá-las.

Goemine et al., (2008) através de uma análise em painel a 242 municípios belgas, no período entre 1992-2002, concluem que, apesar de uma coligação de dois partidos ser mais otimista na previsão das receitas do que um governo de partido único, quando se refere a um governo formado por pelo menos três partidos este já será menos otimista do que um governo de partido único. A explicação sugerida é de que coligações com muitos partidos aumentam a possibilidade de pelo menos um desses partidos vir a integrar um governo futuro, o que limita a atração do uso estratégico da política orçamental.

Bastida et al., (2013) concluíram que, quando um governo de maioria está no poder, a subestimação das receitas de impostos aumenta os excedentes ou reduz os défices orçamentais de forma mais extensa do que quando é um governo de minoria.

2.3.2.4 – Partilha de ideologia entre a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal

A previsão da receita estimada pode ser afetada pelo facto de a maioria de vereadores em ambos os órgãos locais pertencer à mesma ideologia política. Sendo a Assembleia Municipal o primeiro órgão (político) de controlo da ação do Executivo, isto quer dizer que dependerá de si a aprovação de uma série de ações, nomeadamente: a aprovação do orçamento e a aprovação do recurso à dívida como forma de financiamento. Neste sentido, e de acordo com a teoria da escolha pública, a maioria da Assembleia Municipal, quando diferente do Executivo, pode utilizar o seu veto numa tentativa de dificultar a ação do Executivo em funções e também de maximizar a possibilidade de o próximo Presidente de Câmara a ser eleito pertencer ao seu partido (Ribeiro e Jorge, 2015).

De outra forma, quando a ideologia política em ambos os órgãos autárquicos é coincidente poderá haver uma maior propensão para excessos na receita estimada.

2.3.3 – Determinantes institucionais

A sobreorçamentação das receitas municipais também poderá relacionar-se com fatores denominados institucionais.

Os determinantes institucionais estão relacionados com os procedimentos, as instituições e as regras orçamentais que modelam a condução da política orçamental extensível aos governos subnacionais (Martins e Correia, 2015).

A posição financeira dos municípios locais e o conseqüente nível de pressão orçamental a que estão sujeitos poderá incentivar uma incorreta estimativa das receitas (Anessi-Pessina et al., 2015). Num governo local que se encontre numa situação de maior pressão sobre o seu orçamento, devido, por exemplo, ao nível de rigidez da despesa⁶⁰, pode, razoavelmente, ser esperada uma maior propensão para a sobreorçamentação das receitas durante a formulação e execução do orçamento (Anessi-Pessina et al., 2015).

Todavia, o orçamento municipal, tanto no seu processo de elaboração como ao longo da sua execução, tem de obedecer a um conjunto de princípios e regras presentes em várias leis, nomeadamente na LEO e no RFALEI, aplicáveis no caso português.

A imposição de restrições orçamentais, designadamente ao nível do endividamento local, pretende melhorar a disciplina orçamental dos municípios e reduzir o seu endividamento. O limite ao endividamento municipal é uma importante restrição orçamental, como referido, prevista atualmente na Lei nº 73/2013, de 3 de setembro. O artigo 52º define o conceito de endividamento municipal, no qual a dívida total não pode ultrapassar, em 31 de Dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Em caso de incumprimento, o município fica sujeito a um mecanismo de saneamento financeiro ou a um mecanismo de recuperação financeira.

Um município sujeito a maiores restrições orçamentais, designadamente através de regras mais exigentes no que concerne ao endividamento (ou outras igualmente restritivas), terá de introduzir um maior conservadorismo orçamental face à necessidade de maior disciplina orçamental, pelo que a propensão para manipular as previsões da

⁶⁰ O nível de rigidez da despesa é medido pela percentagem de receitas correntes necessárias para cobrir as despesas com pessoal e juros (Anessi-Pessina et al., 2015).

receita serão menores e haverá uma maior resistência à sobrestimação das receitas (Couture e Imbeau, 2009).

Adicionalmente é necessário que o sistema de relações intergovernamentais não resulte numa restrição orçamental fraca (*soft budget constraint*), pois de outra forma as restrições orçamentais não serão eficazes se não existir um efetivo compromisso político (Ter-Minassian, 2007). Os governos subnacionais quando têm uma garantia implícita de que beneficiarão do auxílio financeiro do governo central em caso de rutura financeira, irão efetuar uma gestão imprudente das finanças públicas (problema de *moral hazard*), porque têm a expectativa de que o governo central assumirá parte dos custos da despesa e do endividamento excessivos (Lobo e Ramos, 2011). Os governos locais são responsáveis pelo provimento de bens e serviços públicos fundamentais, cujo não cumprimento teria importantes consequências sociais e políticas (Ter-Minassian, 2007). Todavia, em Portugal não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios portugueses (nº1 do artigo 22º da Lei nº73/2013), salvo certas exceções (nº 3 do artigo 22º da Lei nº73/2013) e o Estado não pode assumir responsabilidade pelas obrigações dos municípios nem assumir os compromissos que decorram dessas obrigações (nº3 do artigo 57º da Lei nº73/2013). Em caso de incumprimento do plano de saneamento financeiro, é determinada a retenção de transferências para pagamento a credores (artigo 60º da Lei nº73/2013).

3 – Aspectos metodológicos

Neste capítulo procede-se ao desenvolvimento dos aspectos metodológicos subjacentes ao estudo empírico. Serão apresentados a problemática, os objetivos e as questões de investigação, informação relativa aos dados utilizados e ao seu tratamento estatístico, as hipóteses formuladas e respetivas variáveis, assim como a definição do modelo.

3.1 – Problemática, objetivos e questões

O orçamento municipal engloba todas as receitas e todas as despesas que um determinado governo ou entidade pública se propõe realizar para um determinado ano. Ou seja, a assunção de encargos tem sempre uma contrapartida na receita prevista, visto que é obrigatório o cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental *ex-ante*.

O problema advém da imposição do princípio do equilíbrio orçamental aplicar-se apenas numa perspetiva formal e em sede de elaboração do orçamento, porque não há nenhum mecanismo de previsão da receita global que limite os municípios portugueses a que a sua receita prevista para um determinado ano orçamental esteja indexada à receita efectivamente cobrada no ano anterior, nem a que haja um acompanhamento da despesa comprometida à receita cobrada no ano (do ponto de vista da receita global). Apesar de que, a implementação da LCPA, em 2012, passou a exigir aos municípios portugueses que na fase de execução da despesa, e de uma forma individual, cada despesa comprometida tenha fundos disponíveis a 90 dias. Quando não dispõe de fundos disponíveis a 90 dias, o município não pode cabimentar essa despesa, visto que não tem receita como contrapartida.

Como é expectável, uma contratualização de despesa superior à receita efectivamente cobrada, origina problemas ao nível de tesouraria (com um volume de despesa paga inferior ao volume de despesa comprometida) e a consequente necessidade de recorrer a empréstimos para fazer face aos compromissos e obrigações assumidos. Uma atuação assim, repetida ao longo dos anos, pode mesmo colocar em causa a sustentabilidade financeira de um município.

A análise à execução global do orçamento da receita dos municípios portugueses nos últimos anos, evidencia, como ficou patente no Capítulo 1, um enorme desfasamento entre as receitas inicialmente previstas e as receitas efetivamente cobradas no final de cada ano, durante sucessivos anos. Apesar de notório o esforço de aproximação entre ambas nos anos mais recentes, urge continuar a ajustar as receitas previstas à capacidade real de obtenção de receitas.

Neste contexto, o propósito geral desta dissertação é, precisamente, investigar a questão do “excesso de orçamentação da receita” no contexto municipal em Portugal. Partindo da premissa de que os municípios portugueses recorreram a uma sobreorçamentação da receita para poderem efetuar maiores gastos municipais, o objetivo é evidenciar a existência de sobreorçamentação no período em análise 2005-2014, bem como perceber quais os seus determinantes e a influência da sobreorçamentação no endividamento.

Portanto, esta dissertação apresenta três objetivos:

Objetivo 1: evidenciar a existência de sobreorçamentação da receita nos municípios portugueses no período 2005-2014.

Objetivo 2: analisar, para o mesmo período, que fatores determinaram tal sobreorçamentação e como.

Objetivo 3: analisar, para o mesmo período, como o excesso de endividamento está associado à sobreorçamentação da receita.

Para alcançar estes objetivos procura-se responder às seguintes questões:

Questão 1: O que se entende por sobreorçamentação da receita?

Questão 2: Quais os determinantes identificados na literatura que originam uma sobreorçamentação da receita municipal?

Questão 3: Como se caracterizam esses determinantes e que efeitos têm no orçamento da receita municipal?

Questão 4: Os determinantes referidos na literatura são válidos no contexto português (entre 2005 e 2014) e produzem efeitos semelhantes?

Questão 5: Quais são as consequências da sobreorçamentação da receita na sustentabilidade financeira dos municípios portugueses, nomeadamente através do excesso de endividamento?

Enquanto as Questões 1 a 3 já foram respondidas nos capítulos anteriores, que suportam teoricamente a parte empírica desta dissertação, as Questões 4 e 5 serão respondidas com o estudo quantitativo apresentado nas próximas secções e no Capítulo 4.

O Objetivo 1 também já foi concretizado, essencialmente no ponto 1.5, e o Objetivo 2 e 3 serão concretizados também com o estudo quantitativo.

3.2 – Dados e método de análise

O período temporal escolhido (2005-2014) prende-se com um período particularmente profícuo em factos passíveis de afetar a previsão das receitas municipais, nomeadamente: a existência de três eleições autárquicas (em 2005, 2009 e 2013), a entrada em vigor da Lei das Finanças Locais em 2007 (Lei nº2/2007, de 15 de janeiro) e do RFALEI em 2013 (Lei nº73/2013, de 3 de setembro), vários programas de reestruturação da dívida dos municípios (PREDE e Pagar a Tempo e Horas (2008), PAEL (2012), FAM (2014)), e a LCPA (2012).

O estudo segue uma abordagem quantitativa, de origem positivista, porque favorece o desenvolvimento de pesquisas orientadas para a procura de factos e/ou causas dos fenómenos e afirma-se, por isso, como uma abordagem objetiva. Esta abordagem privilegia a dedução, isto é, a partir de pressupostos gerais, aplica-os a uma realidade concreta e particular (Oliveira e Ferreira, 2014). O objetivo de uma investigação quantitativa consiste, essencialmente, em encontrar relações entre variáveis, fazer descrições recorrendo ao tratamento estatístico de dados recolhidos e testar teorias (Carmo e Ferreira, 1998).

A metodologia de tratamento de dados utilizada será em análise em painel, porque permitirá, simultaneamente, analisar as variações intermunicípios (dimensão

seccional) e ao longo do tempo (dimensão temporal). O que se pretende é a construção de um modelo de regressão.

Os dados para a construção da base de dados foram obtidos através do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses⁶¹, da Comissão Nacional de Eleições⁶², do Instituto Nacional de Estatísticas⁶³ e do Portal Autárquico (DGAL)⁶⁴, pelo que serão utilizadas fontes de informação secundárias.

A análise incidirá sobre os 308 municípios portugueses e para cada município haverá informação relativa às diferentes variáveis dependentes e independentes.

3.3 – Hipóteses e Variáveis

A revisão de literatura permitiu identificar um conjunto de possíveis determinantes da sobreorçamentação da receita municipal. Assim, nesta subsecção apresentar-se-ão as hipóteses formuladas, bem como as respetivas variáveis que permitirão testá-las.

3.3.1 – Variáveis dependentes

Um dos objetivos principais desta dissertação é a análise dos fatores que contribuíram para, durante anos sucessivos, os municípios portugueses terem inscrito nos seus orçamentos um volume de receita estimada sobejamente superior à receita posteriormente arrecadada.

Tendo em conta outros estudos, designadamente, Bastida et al. (2013), Chatagny e Soguel (2012), Couture e Imbeau (2009), e Brück e Stephan (2005), a variável dependente será calculada da seguinte forma:

$$\text{Sobreorçamentação}_{it} = \frac{\text{Receita total prevista}_{it} - \text{Receita total cobrada}_{it}}{\text{Receita total prevista}_{it}}$$

⁶¹ <http://www.occ.pt/pt/a-ordem/publicacoes/anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses/>

⁶² <http://www.cne.pt/>

⁶³ <https://www.ine.pt/>

⁶⁴ <http://www.portalautarquico.pt/>

Em que i corresponde a um dos 308 municípios portugueses, e t corresponde a um período temporal entre 2005-2014.

A variável dependente será denominada por “SOBREORCAMENT” e representa o excesso de receita prevista. Será calculada através da diferença entre a receita total (ver Tabela 2 no Capítulo 1) prevista e a receita total cobrada no final do ano orçamental (numerador), a dividir pela receita total prevista (denominador).

O valor da variável dependente corresponderá à percentagem da receita prevista que se revelou em excesso, isto é, que não se concretizou em receita cobrada. Esta variável será calculada para cada município em função dos respetivos valores previstos e cobrados, e embora os municípios portugueses tenham diferentes dimensões, como os valores serão analisados em proporção, será possível efetuar comparações.

Quando a diferença entre a receita total prevista e a receita total cobrada para um determinado ano for superior a zero, significa que nesse ano houve um excesso de receita prevista nessa percentagem. Pelo contrário, quando essa diferença for igual ou menor que zero, significa que a receita prevista iguala ou é inferior à receita cobrada, respetivamente, situações que, como se verá são raras.

Este estudo também se propõe a analisar qual a influência do excesso de receita orçada sobre o excesso de endividamento e, portanto, haverá outra variável dependente, sendo que aqui a variável “SOBREORCAMENT” assumirá o papel de variável independente.

O objetivo é perceber se o excesso de receita prevista contribui para explicar excesso de endividamento dos municípios portugueses. Achou-se pertinente utilizar o excesso de endividamento (face aos limites legais) ao invés do endividamento total, porque os municípios dispõem de um limite até ao qual podem recorrer a endividamento sem sofrer penalidades (como a retenção de transferências e/ou a obrigação de participar num programa de reestruturação de dívida), além do claro compromisso de pagamento dos encargos ao serviço da dívida e do reembolso da própria dívida. Assim, a sobreorçamentação da receita pode constituir uma forma de os municípios conseguirem efetuar mais despesa (do que a receita cobrada) e, conseqüentemente, o desequilíbrio

gerado implicar a contratação de empréstimos para pagamento das obrigações assumidas acima das possibilidades do município.

A expectativa é, assim, que a variável “SOBREORCAMENT” contribua para explicar o excesso de endividamento municipal. Espera-se uma relação positiva e significativa, isto é, que quanto maior a sobreorçamentação da receita, maior tenderá a ser o excesso de endividamento.

3.3.2 – Variáveis independentes

Com base na literatura previamente apresentada, foram formuladas as hipóteses e as respectivas variáveis independentes seguidamente apresentadas.

As variáveis independentes foram divididas em três grupos (tal como na literatura): variáveis orçamentais, variáveis políticas e variáveis institucionais. Além destas, também foram consideradas algumas variáveis de controlo. Estas variáveis servem para captar eventuais diferenças entre os municípios e, assim, evitar que haja uma perturbação resultante das características próprias de cada município nas variáveis independentes. As variáveis controlo assumidas e que poderão ter influência na previsão da receita municipal são: a dimensão, a localização geográfica e o período de crise (2008-2011).

3.3.2.1 – Hipóteses e respectivas variáveis orçamentais

Tendo em conta o referido acerca dos determinantes orçamentais foram formuladas três hipóteses:

Hipótese 1 – *A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente por a sobreorçamentação do ano(s) anterior(es).*

Hipótese 2 – *A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela diferença entre a receita prevista no ano e a receita cobrada no ano anterior.*

Hipótese 3 – *A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela proporção de receitas próprias do município.*

Para testar estas hipóteses foram utilizadas as seguintes variáveis orçamentais.

A **Hipótese 1** será testada através da variável dependente desfasada “SOBREORCAMENT_1”. O objetivo é averiguar qual a relação entre a sobreorçamentação da receita do ano atual e a sobreorçamentação da receita do(s) ano(s) anterior(es), porque valores desfasados da variável dependente permitem ter em conta a componente autorregressiva da série temporal.

Para esta variável espera-se uma relação positiva, isto é, que quanto maior a sobreorçamentação do(s) ano(s) anterior(es), maior será a sobreorçamentação no ano atual.

Para testar a **Hipótese 2** será utilizada a variável “DifRcobr_1” que corresponde à diferença entre a receita total prevista no ano atual e a receita total cobrada no ano anterior, a dividir pela receita total prevista no ano atual. O valor desta variável será uma percentagem e corresponderá ao excesso percentual de receita que foi prevista no ano t face ao que foi efetivamente cobrado em receitas no ano $t-1$.

É esperada uma relação positiva, porque quanto maior o diferencial entre as receitas previstas para o ano atual e as receitas cobradas no ano anterior, maior será a sobreorçamentação da receita expectável.

Para testar a **Hipótese 3** será utilizada a variável “RacioRprop” que corresponde às receitas próprias cobradas em percentagem das receitas totais cobradas no mesmo ano. Espera-se que haja uma relação positiva entre a sobreorçamentação da receita e o rácio de receitas próprias. Como referido na literatura, as receitas próprias são as mais suscetíveis de enviesamento, pelo que quanto maior este rácio, maior poderá ser a margem para sobrestimar as receitas.

3.3.2.2 – Hipóteses e respetivas variáveis políticas

Em face da literatura apresentada acerca dos determinantes políticos, as hipóteses a serem testadas no estudo empírico são as seguintes

Hipótese 4 – *A sobreorçamentação da receita é influenciada negativamente por uma ideologia política de direita.*

Hipótese 5 – *A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pelo ciclo eleitoral.*

Hipótese 6 – *A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela fragmentação do executivo em funções.*

Hipótese 7 – *A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela partilha de ideologia entre a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal do município.*

Para testar a **Hipótese 4** será utilizada a variável *dummy*⁶⁵ “IDEOL”. Esta assumirá o valor 1 quando o Presidente de Câmara do município é de um partido de direita e o valor 0 nos restantes casos (partidos de esquerda ou independentes). Note-se que em cada eleição autárquica são eleitos um número variável de vereadores e um Presidente de Câmara, sendo este último geralmente o primeiro nome da lista mais votada nas eleições. A escolha prevaleceu sobre o Presidente de Câmara, porque a Câmara Municipal é o órgão executivo do município, sendo responsável pela planificação e execução do orçamento, bem como pela gestão quotidiana do município.

Face ao sugerido pela literatura, os partidos de esquerda tendem a realizar mais gastos públicos do que os partidos de direita, pelo que será expectável que governos de esquerda sejam mais propensos a efetuar uma sobrestimação das receitas. É certo que nem todos os autores conseguiram corroborar tal hipótese, mas atendendo aos partidos políticos da sociedade portuguesa e, particularmente, aos resultados dos estudos aplicados aos municípios portugueses, espera-se uma maior tendência por parte dos partidos de esquerda para uma maior intervenção na economia. Assim, é expectável uma relação negativa entre a variável dependente “SOBREORCAMENT” e a variável independente “IDEOL”.

Para testar a **hipótese 5** será utilizada a variável *dummy* “CicloElei” que assumirá o valor 1 quando for ano de eleições autárquicas (2005, 2009 e 2013) e 0 nos restantes casos. Esta variável visa aferir se os governantes locais elaboram previsões mais otimistas

⁶⁵ Uma variável *dummy* é uma variável discreta, cujo suporte contém apenas dois valores, vulgarmente escolhe-se os valores 0 e 1 (Murteira et al., 2016).

da receita em anos eleitorais para que possam adotar um comportamento mais despesista e, assim, potenciar os resultados eleitorais do partido, de acordo com o preconizado pela teoria da escolha pública.

Apesar de alguns autores considerarem que o período eleitoral corresponde ao ano eleitoral e ao ano precedente, como as eleições autárquicas em Portugal ocorrem em outubro, considera-se que uma eventual sobrestimação da receita incidirá essencialmente sobre próprio ano eleitoral. Tal foi também considerado por Ribeiro e Jorge (2015).

Tendo em conta a literatura, espera-se uma relação positiva entre as variáveis “CicloElei” e “SOBREORCAMENT”.

Para testar a **Hipótese 6** será utilizada a variável *dummy* “FRAG” que assumirá o valor 1 quando existe fragmentação e 0 quando não existe. O primeiro caso ocorre quando o maior número de mandatos para a Câmara Municipal for obtido através de uma coligação de partidos ou, quando, embora não haja uma coligação explícita, sejam necessários pelo menos dois partidos para obter uma maioria absoluta (mais de 50% dos mandatos). Por outro lado, o segundo caso acontece quando um partido único conseguir a maioria absoluta no número de mandatos para a Câmara Municipal.

Face à literatura previamente apresentada, é esperada uma relação positiva entre a variável explicativa “FRAG” e a variável explicada “SOBREORCAMENT”, uma vez que, um governo fragmentado tenderá a efetuar maiores níveis de gastos públicos e, para isso, tenderá a recorrer a uma sobrestimação das receitas municipais.

Para testar a **Hipótese 7** será utilizada a variável *dummy* “COINCIDEOL”. Esta assumirá o valor 1 quando a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal forem constituídas por maiorias pertencentes à mesma ideologia política, e o valor 0 nos restantes casos.

Como a Assembleia Municipal representa o primeiro órgão de controlo da Câmara Municipal, presume-se que poderá ser mais difícil para o Executivo a aprovação de um orçamento com as receitas sobrestimadas quando a Assembleia Municipal não

pertence à mesma ideologia política. Por outro lado, quando as maiorias são coincidentes, espera-se uma relação positiva entre a variável dependente “SOBREORCAMENT” e a variável independente “COINCIDEOL”.

3.3.2.3 – Hipóteses e respetivas variáveis institucionais

Para os determinantes institucionais foram formuladas duas hipóteses:

Hipótese 8 – *A sobreorçamentação da receita é influenciada negativamente pelo excesso de endividamento.*

Hipótese 9 – *A sobreorçamentação da receita é influenciada negativamente pela participação do município num programa de reestruturação de dívida.*

Para testar a **Hipótese 8** será utilizada a variável “EXCESSENDIV” que corresponde à diferença entre o total de endividamento e o limite legal ao endividamento (numerador) a dividir pelo limite legal ao endividamento (denominador).

Para cada ano do período em análise (2005-2014) será utilizado o limite ao endividamento que vigora na respetiva lei das finanças locais, ou então o valor que estiver em conformidade com as Leis do Orçamento do Estado.

É esperada uma relação negativa entre a variável “EXCESSENDIV” e a variável “sobreorçamentação”, porque um município que ultrapasse o seu limite de endividamento permitido, provavelmente terá de impor um maior rigor orçamental, de forma a reverter a situação de incumprimento das regras impostas, sob pena de serem impostas sanções. Com efeito, é expectável uma menor propensão para a sobrestimação das receitas.

Para testar a **Hipótese 9** será utilizada a variável *dummy* “PROG” que assumirá o valor 1 quando o município recorreu, nesse ano, a pelo menos um programa de reestruturação de dívida, e 0 para os restantes casos.

Vários foram os programas de reestruturação de dívida a que muitos dos municípios portugueses tiveram de recorrer, designadamente os já referidos “Programa Pagar a Tempo e Horas” (RCM nº 34/2008, de 22 de Fevereiro), o “Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado” (RCM n.º 191- A/2008, de 27 de

Novembro), o “Programa de Apoio à Economia Local” (Lei nº43/2012, de 28 de Agosto) e o “Fundo de Apoio Municipal” (Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto).

Espera-se uma relação negativa entre a variável “PROG” e a variável “SOBREORCAMENT”, porque um município sujeito a um programa de reestruturação da sua dívida terá, à partida, maiores restrições orçamentais e menor flexibilidade para sobrestimar as suas receitas.

3.3.3 – Variáveis de controlo

Devido às características próprias de cada município foram consideradas algumas variáveis de controlo que podem ter influência na receita prevista pelos municípios, designadamente: a dimensão, a localização geográfica e o período de crise (2008-2011).

Os municípios portugueses apresentam dimensões bastante díspares, pelo que se consideraram as três escalas de dimensão antes referidas: pequenos, médios e grandes.

A informação disponível no *site* PORDATA⁶⁶ permitiu obter dados acerca da população de cada município apenas nos anos de 2001, 2011 e 2014. Assim, os valores considerados foram os seguintes: até 2011 a população por município de 2001, entre 2011 e 2013 a população por município de 2011 e em 2014 a população por município de 2014. Consoante a população residente, cada município foi classificado numa das três dimensões. A Tabela 7 mostra o número de municípios por dimensão e a sua evolução ao longo dos anos.

Tabela 7: Número de municípios consoante a sua dimensão

Dimensão dos municípios	2001	2011	2014
Grande	24	24	24
Média	105	103	100
Pequena	179	181	184
Total	308	308	308

Fonte: Elaboração própria

⁶⁶ <http://www.pordata.pt/Municipios>

Foram consideradas três variáveis *dummies* (“Pequeno”, “Médio” e “Grande”), uma para cada dimensão municipal, porque acredita-se que a dimensão populacional pode influenciar a sobreorçamentação da receita. Assim, quando estivermos perante um município de pequena dimensão, por exemplo, a variável *dummy* “pequeno” assumirá o valor 1 e as restantes o valor 0. O mesmo raciocínio é aplicado às outras duas categorias.

Em Portugal existem 18 distritos e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, mas considerou-se que seria mais apropriado utilizar a classificação NUTS II⁶⁷ para controlar eventuais diferenças entre municípios por região. Assim foram consideradas 7 *dummies* (“Açores”, “Alentejo”, “Algarve”, “Centro”, “Lisboa”, “Madeira” e “Norte”) e cada *dummy* assumirá o valor 1 quando determinado município integrar essa região, atribuindo-se às restantes o valor 0.

Mapa 1: Território Nacional por NUTS II



Fonte: Imagem obtida de <http://www.pordata.pt/O+que+sao+NUTS> em 29 de Junho de 2016.

O espaço de tempo em análise (2005-2014) abrange um período que é geralmente conhecido como a crise financeira internacional, isto é, os três anos decorridos entre 2008 e 2011. Foi uma altura especialmente crítica, no sentido em que o

⁶⁷ NUTS é o acrónimo de “Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos”, sistema hierárquico de divisão do território em regiões.

sistema financeiro colapsou, a produção mundial e o comércio global retraíram-se, o nível de desemprego aumentou em muitos países e inúmeras empresas faliram.

Como se pode verificar na Tabela 3 e no Gráfico 5, os valores mais elevados da receita prevista ocorreram precisamente no período de crise (2009-2011) e, em consequência, verificou-se o maior diferencial entre a receita prevista e a receita cobrada.

O que se pretende é isolar o efeito do período de crise, através de uma variável *dummy* que assumirá o valor 1 nos anos de crise e o valor 0 nos restantes.

A Tabela 8 sumaria as variáveis que permitirão testar as várias hipóteses formuladas, a sua fórmula de cálculo e a relação esperada com a variável dependente.

Tabela 8: Variáveis, forma de cálculo e relação esperada

	Hipóteses	Variáveis	Forma de Cálculo	Relação Esperada	Fonte de dados
Orçamentais	H1: A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela sobreorçamentação do ano(s) anterior(es).	Variável dependente desfasada (SOBREORCAMENT_1)	Sobreorçamentação da receita $t -$ Sobreorçamentação receita $t-1$	+	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
	H2: A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela diferença entre a receita prevista no ano e a receita cobrada no ano anterior.	Diferença face à receita cobrada no ano anterior (DifRcobr_1)	Receita total prevista $t -$ Receita total cobrada $t-1$ ----- Receita total prevista t	+	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
	H3: A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela proporção de receitas próprias do município.	Proporção de receitas próprias (RacioRprop)	Receitas próprias cobradas t ----- Receitas totais cobradas t	+	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
Políticas	H4: A sobreorçamentação da receita é influenciada negativamente por uma ideologia política de direita.	Ideologia do partido no executivo (IDEOL)	Valor 1 quando o executivo em funções é de ideologia de direita; Valor 0 para os restantes casos.	-	CNE
	H5: A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pelo ciclo eleitoral.	Ciclo eleitoral (CicloElei)	Valor 1 quando é ano de eleições autárquicas; Valor 0 para os restantes casos.	+	CNE
	H6: A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela fragmentação do executivo em funções.	Fragmentação do governo (FRAG)	Valor 1 quando o executivo em funções é constituído por pelo menos dois partidos; Valor 0 para os restantes casos.	+	CNE
	H7: A sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela partilha de ideologia entre a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal do município.	Partilha de ideologia na maioria da CM e AM (COINCIDEOL)	Valor 1 quando a maioria na CM e na AM pertencerem à mesma ideologia; Valor 0 para os restantes casos.	+	CNE
Institucionais	H8: A sobreorçamentação da receita é influenciada negativamente pelo excesso de endividamento.	Excesso líquido de endividamento (EXCESSENDIV)	Endividamento total – Limite ao endividamento ----- Limite ao endividamento	-	Portal Autárquico (DGAL)
	H9: A sobreorçamentação da receita é influenciada negativamente pela participação do município num programa de reestruturação de dívida.	Município participou num programa de reestruturação (PROG)	Valor 1 para o caso do município ter participado, pelo menos, num programa de reestruturação de dívida; Valor 0 para os restantes casos.	-	Portal Autárquico e Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses

Fonte: Elaboração própria

3.4 – Definição do Modelo

O principal objetivo desta dissertação é averiguar quais os determinantes da sobreorçamentação da receita nos municípios portugueses. De acordo com a literatura apresentada foram formuladas nove hipóteses. Cada hipótese tem uma variável independente subjacente, variável esta que permitirá validar (ou não) a hipótese.

A análise será efetuada com recurso a modelos de dados em painel, porque é a mais adequada ao estudo. Neste caso, os modelos em painel referem-se a um conjunto de dados acerca dos municípios portugueses observados ao longo do tempo.

O acompanhamento de grupos de indivíduos ao longo de vários períodos de tempo proporciona uma informação mais rica do que os dados meramente seccionais ou temporais, permitindo obter estimadores mais eficientes dos parâmetros de regressão. Além disso, outra vantagem consiste na possibilidade que estes conferem de controlo da heterogeneidade individual, porque quando se negligencia eventuais efeitos individuais não observados, incorre-se no risco de utilizar estimadores enviesados e inconsistentes. Os dados em painel permitem identificar e estimar efeitos não detetáveis por séries meramente temporais ou seccionais (Murteira et al., 2016).

Para iniciar a análise dos dados é utilizado o modelo com dados agrupados (*Pooled*) através do Método dos Mínimos Quadrados Generalizados (OLS). Neste método assume-se homogeneidade na parte constante e no declive das regressões para todos os municípios (Murteira et al., 2016). No entanto, estas condições são bastante restritivas, visto que deve ter-se em conta que cada município tem as suas próprias características, isto é, um carácter individual. Assim, é importante considerar a heterogeneidade dos indivíduos e para isso utilizar-se-á o modelo de efeitos fixos (*Fixed effects*) e o modelo de efeitos aleatórios (*Random effects*).

Enquanto no modelo de efeitos fixos, a estimação será efetuada assumindo que a heterogeneidade dos municípios se capta na parte constante, no modelo de efeitos aleatórios assume-se que a heterogeneidade dos municípios se capta no termo de erro. Neste último a constante é considerada como um parâmetro aleatório e não observável e não como um parâmetro fixo (Murteira et al., 2016).

A realização dos testes propostos por *Breusch & Pagan* e do teste *F* permite definir qual o modelo a utilizar entre o modelo OLS e, respetivamente, o modelo de efeitos aleatórios e o modelo de efeitos fixos.

Adicionalmente utilizar-se-á o teste de *Hausman* para decidir qual o modelo mais apropriado entre o modelo de efeitos aleatórios ou o modelo de efeitos fixos. Após a definição do modelo a utilizar será analisada a existência de eventuais problemas de heteroscedasticidade e autocorrelação dos erros.

Contudo, dada a inclusão de valores desfasados da variável dependente no conjunto de variáveis explicativas, tende a ser preferível a utilização de estimadores para modelos de dados em painel dinâmicos, porque permitem corrigir os eventuais problemas enunciados anteriormente (Arellano e Bond, 1991).

Como existe uma clara dominância do número de indivíduos (308 municípios) face ao período temporal (10 anos), segundo Arellano e Bond (1991), a estimação destes modelos pelo método dos mínimos quadrados, controlando os efeitos individuais dos municípios (através do modelo de fixos ou aleatórios), daria origem a estimações inconsistentes dos parâmetros, devido à correlação existente entre o valor desfasado da variável dependente e os efeitos individuais dos municípios.

Os modelos de dados em painel dinâmicos mais utilizados são: *Generate Method Moments Difference (GMM-Dif)*, também designado por Método de Arellano e Bond (1991) e *Generate Method Moments System (GMM System)*, também conhecido por Método Blundell e Bond (1998). Segundo Arellano e Bond (1991), os estimadores GMM-Dif (1991) e GMM System (1998) apresentam três vantagens: eliminam os efeitos individuais não observáveis dos municípios; utilizando os valores desfasados como instrumentos, os estimadores controlam a possível endogeneidade entre as variáveis explicativas; e eliminam o problema de uma possível correlação entre os desfasamentos da variável dependente e o erro. Contudo, apesar destas vantagens enumeradas, só estamos na presença de estimadores consistentes se os instrumentos utilizados forem válidos.

Para testar a validade dos instrumentos utilizados, será efetuado o teste de *Sargan*, o teste *Wald* para testar a significância global das regressões e ainda testar a

existência de autocorrelação de primeira e segunda ordem dos resíduos de *Arellano-Bond* para AR(1) e AR(2) (Arellano e Bond, 1991).

4 – Apresentação do modelo e análise dos resultados

A Tabela 9 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas no estudo empírico.

Tabela 9: Estatísticas descritivas

Variável	N	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
SOBREORCAMENT	3078 ⁶⁸	0,32752	0,15376	-0,17681	0,79022
DesvioRcobr_1	2770 ⁶⁹	0,34890	0,28887	-4,2043	3,2139
RacioRprop	3078 ⁷⁰	0,32938	0,18018	0,010702	0,88198
CicloElei	3080	0,30000	0,45833	0	1
IDEOL	3080	0,44545	0,49710	0	1
FRAG	3080	0,22143	0,41528	0	1
COINCIDEOL	3080	0,92338	0,26604	0	1
EXCESSENDIV	3047 ⁷¹	0,20114	7,3422	-146,93	306,21
PROG	3080	0,10714	0,30935	0	1

Fonte: Elaboração própria

Podemos verificar que os municípios portugueses apresentam, em média, uma sobrestimação da receita municipal de 32,75%. Contudo, o seu desvio padrão evidencia a

⁶⁸ Os dados referentes à variável dependente “SOBREORCAMENT” foram fornecidos pelo Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, mas não foi possível obter os dados para o cálculo da variável “SOBREORCAMENT” nos municípios Ribeira Brava e Fornos de Algodres, em 2005 e 2006, respetivamente, o que impossibilitou a sua inclusão no cálculo da variável para esses anos e diminuiu o número de observações.

⁶⁹ Os dados referentes à variável independente “DesvioRcobr_1” foram fornecidos pelo Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, contudo não foi possível obter os dados para o cálculo da variável “DesvioRcobr_1” no município Fornos de Algodres em 2006 e 2007. Além disso, esta variável como requeria a utilização de dados referentes a 2004 e a 2005 para o seu cálculo, e a análise empírica apenas se refere de 2005-2014, também impossibilitou o seu cálculo para o ano 2005.

⁷⁰ Os dados referentes à variável independente “RacioRprop” foram fornecidos pelo Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, mas não foi possível obter os dados para o cálculo da variável “RacioRprop” nos municípios Ribeira Brava e Fornos de Algodres, em 2005 e 2006, respetivamente, o que impossibilitou a sua inclusão no cálculo da variável para esses anos e diminuiu o número de observações.

⁷¹ A variável “EXCESSENDIV” foi calculada através de dados fornecidos pelo Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses e outros retirados da DGAL e da DGO. Como em 2011 houve 33 municípios com um limite de endividamento negativo e a variável é calculada através do rácio entre o excesso de endividamento (total endividamento do município menos o seu limite) e o limite ao endividamento, para esses municípios não foi possível o seu cálculo nesse mesmo ano, por não estarem em situação de excesso.

elevada discrepância entre os municípios. Enquanto alguns municípios registaram uma sobrestimação da receita próxima dos 80%, outros apresentaram um valor negativo na variável. Isto quer dizer que, alguns, além de cobrarem toda a receita prevista no orçamento ainda conseguiram superar esse valor⁷².

A variável “DifRcobr_1” apresenta, em média, um valor de cerca de 35%. Isto significa que, ao longo do período em análise (2005-2014), em média, os municípios portugueses efetuaram uma previsão da receita municipal para um determinado ano superior àquilo que efetivamente cobraram no ano anterior em cerca de 35%. O seu desvio padrão elevado também realça a discrepância entre municípios, sendo o valor mínimo registado de -4,2043⁷³ e o valor máximo de 3,2139⁷⁴, aproximadamente.

A variável “RacioRprop” assume, em média, um valor de cerca de 33%. Quer isto dizer que, os municípios portugueses apresentam, em média, uma proporção de receitas próprias cobradas face às suas receitas totais cobradas de aproximadamente um terço. Contudo, sendo uma média e ao uniformizar os valores de um conjunto de dados não permite identificar tendências extremas. Repare-se no valor mais baixo e no valor mais elevado registados no período, 1% e 88%, respetivamente⁷⁵.

Os municípios portugueses apresentam, em média, um excesso de endividamento de 20%, o que poderá também ser explicado pelo elevado valor de sobrestimação da receita municipal, como se irá analisar a seguir. O enorme desvio

⁷² Pode acontecer um município cobrar mais receita do que aquela que previu no seu orçamento de determinado ano, devido à não cobrança da receita liquidada de períodos anteriores ou, então, devido à subestimação das suas previsões de receita.

⁷³ Este valor refere-se ao município de Fornos de Algodres. Em 2010 o município cobrou receitas de cerca de 40 M€ e a sua previsão de receitas para 2011 foi de apenas 7,7 M€, aproximadamente (tendo depois sido cobradas cerca de 7,3 M€ em receitas nesse ano). Provavelmente 2010 terá sido um ano com receitas excecionais e previstas antecipadamente pelo município, visto que em 2010 foi orçada uma receita de 42,6 M€, aproximadamente.

⁷⁴ Este valor refere-se ao município de Aveiro. Em 2006 o município apresenta uma receita cobrada de cerca de 45 M€ e uma receita prevista para 2007 de cerca de 191 M€ (tendo depois sido cobradas apenas 45,6 M€ em receitas, aproximadamente). Além de Aveiro, outros 57 municípios apresentaram uma receita prevista para o ano seguinte superior a 100% face ao efetivamente cobrado no ano. Todos esses valores da variável foram verificados para o ano de 2007, isto é, através da utilização da receita cobrada para 2006 e da receita prevista para 2007.

⁷⁵ O valor de 1% refere-se ao município do Corvo, em 2010 e o valor de 88% ao município de Lisboa, em 2005.

padrão da variável demonstra situações bastante díspares relativamente ao excesso de endividamento entre municípios.

Após apresentação das estatísticas descritivas procede-se à estimação dos modelos econométricos.

Os resultados da estimação do modelo pelo Método dos Mínimos Quadrados (OLS), efeitos fixos (*fixed effects*) e efeitos aleatórios (*random effects*), apresentados nos Apêndices 1 e 2, permitem verificar que o modelo de efeitos fixos é o mais adequado ao estudo. Primeiramente, considerando os resultados dos testes *F* e *Breusch & Pagan* rejeita-se a hipótese nula de que o modelo OLS é preferível ao modelo de efeitos fixos (significância = 1,91735e-136) e ao modelo de efeitos aleatórios (significância = 6,36874e-123), respetivamente. De forma a averiguar qual destes dois modelos seria o mais adequado, foi depois realizado o teste *Hausman*. O resultado deste teste indica que também se rejeita a hipótese nula (significância = 0) de que o modelo de efeitos aleatórios é consistente, validando a hipótese alternativa da existência do modelo de efeitos fixos.

O Apêndice 1 evidencia os resultados dos primeiros modelos efetuados, sendo o modelo de efeitos fixos o mais adequado ao estudo. Contudo, na eventualidade das estimações padecerem dos problemas anteriormente enunciados e, como explicado, devido à utilização de valores desfasados da variável dependente no conjunto de variáveis explicativas, entendeu-se mais adequado proceder à estimação através de modelos de dados em painel dinâmicos. Ambos são modelos de efeitos fixos, mas estes últimos, como explicado, corrigem a endogeneidade devido ao desfasamento da variável dependente.

O facto de se vir a utilizar modelos de dados em painel dinâmicos para testar qual o modelo final mais adequado ao estudo torna desnecessária a inclusão de variáveis controlo, porque estes modelos permitem eliminar os efeitos individuais não observáveis dos municípios.

O Apêndice 3 mostra o resultado da estimação do primeiro modelo de dados em painel dinâmico, incluindo valores desfasados da variável dependente. O modelo cumpre

os requisitos necessários de ausência de autocorrelação dos erros, quer de primeira quer de segunda ordem dos resíduos; contudo, não cumpre o teste de *Sargan* relativamente à validade dos instrumentos.

O modelo apresentado no Apêndice 4 inclui duas novas variáveis *dummys* que têm como propósito captar o efeito da crise financeira e o efeito do programa financeiro a que Portugal esteve sujeito após o pedido de assistência económica e financeira. A primeira corresponde ao período entre 2008-2011 e a segunda ao período entre 2011-2014. A sua inclusão no modelo pretendia testar se os coeficientes destas variáveis teriam significância, visto que, o período 2009-2011 foi aquele que registou uma maior sobreorçamentação da receita, em termos absolutos (ver Tabela 3); no sentido inverso, a partir de 2012, a sobreorçamentação da receita registou uma tendência decrescente. A variável “Crise” apresenta um coeficiente positivo e significativo a 1%, e a variável “Programa” apresenta um coeficiente negativo e significativo a 5%.

Ainda no mesmo modelo também os coeficientes da variável dependente desfasada são sempre significativos, embora diminuam ao longo do tempo. Tal situação poderia indicar que a sobreorçamentação da receita municipal para um determinado ano está relacionada com a sobrestimação da receita municipal efetuada em períodos anteriores. Todavia, o modelo descrito anteriormente, como também foi explicado, não cumpre o teste de *Sargan* acerca da validade dos instrumentos, o que requer o teste de novos modelos.

Os vários modelos corridos permitem concluir que a estimação através de um desfasamento de três anos da variável dependente permite corrigir a autocorrelação dos erros.

O modelo apresentado no Apêndice 5 mostra os resultados da estimação através do estimador *GMM System* para modelos de dados em painel dinâmicos. Os resultados correspondem aos da estimação do 1º passo, mas o modelo continua a não cumprir a condição do teste de *Sargan*. Desta forma, optou-se por efetuar uma estimação do 2º passo e incluir séries temporais, isto é, time *dummies*. Isto implicou a exclusão das variáveis “CicloElei”, “Crise” e “Programa”, devido a problemas de multicolineariedade com as variáveis temporais, visto que as variáveis têm valores iguais para todos os

municípios no mesmo período de tempo. Apesar de ainda não cumprir o teste de *Sargan*, denota-se uma melhoria (Apêndice 6).

Após o teste de vários modelos de dados em painel dinâmicos, chegou-se à conclusão que o melhor modelo seria o apresentado seguidamente, porque além de cumprir os requisitos necessários a um modelo estatisticamente adequado, também permite corroborar algumas das hipóteses previamente formuladas.

O modelo dinâmico apresentado corresponde a uma estimação através do método *GMM-Dif*. Os testes realizados revelam um bom desempenho do modelo. O teste de *Wald* rejeita claramente a hipótese das variáveis não serem globalmente significativas. O teste de *Sargan* nunca rejeita a validade das restrições sobre-identificadoras. Os testes de autocorrelação revelam que existe autocorrelação de primeira ordem e a autocorrelação de segunda ordem é sempre rejeitada.

Tabela 10: Resultado da estimação do modelo que testa a significância das variáveis independentes face à variável dependente “SOBREOCAMENT”

Painel dinâmico de uma fase, usando 1812 observações Incluídas 308 unidades de secção-cruzada Comprimento da série temporal: mínimo 4, máximo 6 H-matrix as per Ox/DPD Variável dependente: SOBREOCAMENT				
	<i>Coefficiente</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>z</i>	<i>valor p</i>
SOBREORCAM(-1)	0,521717	0,0634833	8,2182	0,0000***
SOBREORCAM(-2)	0,215901	0,0369081	5,8497	0,0000***
SOBREORCAM(-3)	0,0805725	0,032501	2,4791	0,0132**
Const	-0,0163058	0,00166877	-9,7711	0,0000***
DesvioRCobr_1	0,00361481	0,0152057	0,2377	0,8121
RacioRProp	0,571453	0,0950797	6,0102	0,0000***
IDEOL	0,00851093	0,0117367	0,7252	0,4684
FRAG	-0,00937818	0,0103965	-0,9021	0,3670
COINCIDEOL	0,0207573	0,0125065	1,6597	0,0970*
EXCESSENDIV	-0,000284073	0,000181257	-1,5672	0,1171
PROG	-0,0581658	0,010265	-5,6664	0,0000***
dt_5	0,090107	0,00721922	12,4815	0,0000***
dt_6	0,0743048	0,0071557	10,3840	0,0000***
dt_7	0,060016	0,00831714	7,2159	0,0000***
dt_8	0,0403194	0,00848219	4,7534	0,0000***
dt_9	0,0103891	0,00864407	1,2019	0,2294
Soma resíduos quadrados 29,44816			E.P. da regressão 0,128049	

Número de instrumentos = 46 Testar erros AR(1): $z = -9,12407$ [0,0000] Testar erros AR(2): $z = -1,10894$ [0,2675] Teste de Sargan para a sobre-identificação: Qui-quadrado(30) = 37,0847 [0,1747] Teste de Wald (conjunto): Qui-quadrado(15) = 599,44 [0,0000]

Notas: * Significância estatística de 10%; ** Significância estatística de 5%; *** Significância estatística de 1%.

O modelo apresentado na Tabela 10 resulta da estimação dos dados através de um modelo de dados em painel dinâmico, no qual foram incluídas todas as variáveis consideradas no capítulo 3, à exceção da variável “CicloElei” e das de controlo, devido à inclusão de variáveis temporais, e os resultados correspondem aos da estimação através do *GMM-Dif* de 1º passo.

Para que o modelo cumprisse os testes e apresentasse significância nas variáveis incluídas foi necessário conjugar as diferentes variáveis, nomeadamente as variáveis temporais. Note-se que o desfasamento da variável dependente em três anos implicou o abandono dos três primeiros anos de dados. Além disto, também é necessário um ano como base e, mais uma vez para que o modelo funcionasse, foi excluída outra variável temporal. Assim, a inclusão de cinco variáveis temporais (dt_5=2009 até dt_9=2013) pareceu-nos a melhor opção.

Os coeficientes apresentados relativos ao desfasamento da variável dependente são sempre positivos e significativos, sendo os coeficientes dos dois primeiros desfasamentos altamente significativos (significância a 1%) e o do terceiro desfasamento significativo a 5%. Tais valores evidenciam a importância de uma eventual sobrestimação da receita municipal de períodos anteriores para uma eventual sobrestimação da receita no momento presente. Isto é, segundo os resultados encontrados, um município que efetue uma sobrestimação da receita num determinado ano irá impactar os anos seguintes, porque o efeito dessa sobrestimação da receita municipal demora alguns anos a dissipar-se. Face a isto, podemos corroborar a hipótese H1 de que *a sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela sobreorçamentação do ano(s) anterior(es)*, dado que o comportamento de anos passados, designadamente a previsão orçamental da

receita, terá consequências sobre a receita orçada dos anos subsequentes, ainda que de forma decrescente.

A variável “DifRCobr_1” apesar de apresentar um coeficiente com um sinal positivo, de acordo com o expectável, esse valor é muito baixo e não apresenta significância estatística. Desta forma, não é possível corroborar a hipótese H2 de que *a sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela diferença entre a receita prevista no ano e a receita cobrada no ano anterior*. A discrepância entre a receita prevista para o ano atual e a receita efetivamente cobrada no ano anterior não parece assim contribuir para explicar a sobreorçamentação da receita verificada nos municípios portugueses.

A variável independente “RacioRprop” apresenta um coeficiente positivo e altamente significativo, o que permite corroborar a hipótese H3 de que *a sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela proporção de receitas próprias do município*. Quanto maior a independência financeira dos municípios portugueses, maior é a sua predisposição para efetuarem uma sobrestimação da receita e, de facto, são as receitas próprias aquelas mais suscetíveis de influenciar. Esta conclusão vai de encontro ao averiguado por Martins e Correia (2015).

Relativamente às variáveis políticas (“CicloElei”, “IDEOL”, “FRAG”, e “COINCIDEOL”) praticamente nenhuma se revelou importante para a explicação da problemática. A variável “CicloElei” teve de ser retirada da análise devido à necessidade de se incluir variáveis temporais, pois só desta forma foi possível encontrar modelos que cumprissem o teste de *Sargan* acerca da validade dos instrumentos utilizados. Apesar de, em todas as análises prévias, esta variável ter-se revelado significativa, o facto é que esses modelos não estavam isentos de falhas. A variável “IDEOL” nunca se manifestou significativa nos vários modelos lineares dinâmicos corridos, enquanto a variável “FRAG” deixou de ser significativa com a inclusão de variáveis temporais. Contudo, apesar de não significativas, não deixa de ser interessante verificar que em todos os modelos corridos, os resultados encontrados para estas duas últimas variáveis não correspondem ao inicialmente previsto. Enquanto se previu uma relação negativa entre a variável “IDEOL” e a variável dependente e uma relação positiva entre a variável “FRAG” e a variável

dependente, o resultado encontrado foi exatamente o oposto. Isto é, a variável “IDEOL” apresenta um coeficiente positivo e a variável “FRAG” um coeficiente negativo. Caso fossem significativas indicariam que são os partidos de direita os que efetuam uma maior sobrestimação da receita, comparativamente com os de esquerda e os independentes, e que são os governos formados por coligações os que efetuam uma menor sobrestimação da receita, quando comparados com governos de maioria. Mas à luz do apresentado, e tal como outros autores, Bastida et al., (2013) e Bischoff e Gohout (2006), não conseguimos corroborar a hipótese H4 de que a ideologia política é relevante para o estudo da temática. O mesmo se aplica à variável “FRAG” (H6), porque não apresenta qualquer significância no modelo, ao contrário do corroborado por Goemine et al. (2008) e Bastida et al. (2013).

No que se refere à variável “COINCIDEOL” esta apresenta um coeficiente positivo e significativo a 10% e, portanto, indicia que a partilha de ideologia entre a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal contribui para explicar a sobreorçamentação da receita municipal, o que permite corroborar a hipótese H7 de que *a sobreorçamentação da receita é influenciada positivamente pela partilha de ideologia entre a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal do município.*

A variável “EXCESSENDIV” não apresenta qualquer significância para o estudo em análise, pelo que a hipótese H8 de que *a sobreorçamentação da receita é influenciada negativamente pelo excesso de endividamento*, não é validada.

A variável “PROG” apresenta um coeficiente negativo e significativo a 1%, o que denota a importância desta variável para o estudo. Os municípios portugueses que estiveram (e ainda possam estar) sob algum programa de reestruturação da sua dívida parecem ser menos suscetíveis a incorrer numa sobrestimação da receita municipal. Tal resultado está de acordo com o expectável, visto que um município sujeito a um programa de reestruturação de dívida, à partida, efetuará um maior controlo sobre as suas contas e deverá elaborar um orçamento mais prudente e criterioso. Assim, é possível corroborar a hipótese H9 de que *a sobreorçamentação da receita é influenciada negativamente pela participação do município num programa de reestruturação de dívida.*

No modelo final acabou por não se incluírem variáveis de controlo, porque o modelo escolhido permite eliminar os efeitos individuais não observáveis dos municípios. Além disso, como não foram incluídas variáveis em valor absoluto, sendo todas calculadas através de uma percentagem, à exceção das *dummies*, tal por si permitia efetuar comparações.

Após cumpridos os dois primeiros objetivos desta dissertação, passamos ao terceiro objetivo – analisar, para o mesmo período, se e como o excesso de endividamento está associado à sobreorçamentação da receita.

A variável dependente agora será o “EXCESSENDIV” e a variável independente a “SOBREORCAMENT”. Utilizou-se a análise pelo Método dos Mínimos Quadrados (OLS), sendo o resultado desta estimação apresentado na Tabela 11.

Tabela 11: Resultado da estimação do modelo que testa a significância das variáveis independentes face à variável dependente “EXCESSENDIV”

Mínimos Quadrados de amostragem ("Pooled OLS"), usando 3045 observações Incluídas 308 unidades de secção cruzada Comprimento da série temporal: mínimo 9, máximo 10 Variável dependente: EXCESSENDIV Erros padrão robustos (HAC)					
	<i>Coefficiente</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>z</i>	<i>valor p</i>	
Const	-0,531472	0,290855	-1,827	0,0686	*
SOBREORCAMENT	2,23655	0,840366	2,6614	0,0082	***
Média var. dependente	0,201926	D.P. var. dependente	7,344579		
Soma resíduos. quadrados	163842,3	E.P. da regressão	7,337736		
R-quadrado	0,002190	R-quadrado ajustado	0,001863		
F(1, 307)	7,083068	valor P(F)	0,008191		
Log. da verosimilhança	10388,44	Critério de Akaike	20780,89		
Critério de Schwarz	20792,93	Critério Hannan-Quinn	20785,22		
rho	0,109799	Durbin-Watson	1,773762		
Teste de White para a heterocedasticidade - Hipótese nula: sem heterocedasticidade Estatística de teste: LM = 0,245067 com valor p = P (Qui-quadrado (2) > 0,245067) = 0,884676					
Teste de Chow para a falha estrutural na observação 154:10 -					

Hipótese nula: sem falha estrutural
Estatística de teste assintótica: Qui-quadrado (2) = 0,951424
com valor $p = 0,621442$

Teste RESET para especificação -
Hipótese nula: a especificação é adequada
Estatística de teste: $F(2, 3041) = 0,390383$
com valor $p = P(F(2, 3041) > 0,390383) = 0,676831$

A estimação efetuada permite verificar que o modelo cumpre os testes elaborados e daí a não necessidade de proceder-se à estimação de outro tipo de modelos, ao contrário do que aconteceu quando a variável dependente era “SOBREORCAMENT”.

A variável independente “SOBREORCAMENT” apresenta um coeficiente positivo (significância a 1%) na explicação da variável “EXCESSENDIV”. Ou seja, a sobreorçamentação da receita apresenta uma relação direta com o excesso de endividamento: quanto maior a sobreorçamentação da receita, maior tende a ser o excesso de endividamento existente num município.

Na estimação do modelo anterior observou-se que o excesso de endividamento não contribuiu para a explicação da sobreorçamentação da receita, devido à não significância do seu coeficiente. Mas, o contrário parece ser aplicável, isto é, a sobreorçamentação da receita contribuiu para a explicação do excesso de endividamento municipal.

Conclusão

O presente estudo teve por objetivo analisar a sobreorçamentação da receita municipal em Portugal, bem como os seus potenciais determinantes.

A sobreorçamentação da receita acontece quando um município prevê no seu orçamento um valor de receita muito superior àquilo que é efetivamente cobrado até ao final do ano. Um certo grau de imprecisão na previsão da receita é inevitável, mas o elevado desfasamento entre os valores previstos e cobrados de receita municipal durante anos sucessivos podem ser indicadores de práticas intencionais.

O excesso de previsão da receita permite aos municípios efetivarem um nível de despesa para o qual não têm capacidade de suporte.

Como não há nenhum mecanismo de execução orçamental que obrigue a um ajustamento, em termos totais, da despesa efetuada à receita efetivamente cobrada, cria-se a possibilidade de desequilíbrios orçamentais resultantes desta prática.

A análise à execução da receita orçamental pela globalidade dos municípios portugueses nos últimos anos permitiu constatar a prática da sobreorçamentação da receita durante anos sucessivos.

A literatura apresentada sugere que vários podem ser os potenciais determinantes da sobreorçamentação da receita municipal. Esses determinantes foram agrupados em três categorias: orçamentais, políticos e institucionais.

O estudo empírico permitiu concluir que a sobreorçamentação da receita municipal tende a ser uma prática com implicações em vários anos, visto que o efeito de uma sobreorçamentação num determinado ano tende a demorar cerca de três anos a dissipar-se. Ainda nos determinantes orçamentais, o estudo empírico permitiu constatar que, quanto maior o rácio de receitas próprias cobradas face às receitas totais cobradas, maior é a sobreorçamentação da receita. Isto deve-se ao facto de serem as receitas próprias, à partida, as mais suscetíveis de influenciar.

Nos determinantes políticos, apenas a coincidência de ideologia entre a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal apresenta relevância na análise da sobreorçamentação da receita. Quando os órgãos do poder local têm maiorias

pertencentes à mesma ideologia, a sobreorçamentação da receita tende a estar positivamente relacionada com esse facto.

Nos determinantes institucionais, a participação de um município num qualquer programa de reestruturação da sua dívida parece ser um obstáculo à sobreorçamentação da receita municipal, provavelmente devido ao maior controlo sobre o mesmo.

O esforço de ajustamento nos anos mais recente é resultado da imposição de programas de reestruturação da dívida municipal, assim como das leis municipais que visaram um maior controlo dos compromissos assumidos e do endividamento municipal.

Na última parte do estudo empírico verificou-se que a sobreorçamentação da receita está relacionada de forma direta com o excesso de endividamento municipal. Os resultados revelam que, quanto maior a sobreorçamentação da receita, maior tende a ser o excesso de endividamento municipal.

Desta forma, a sobreorçamentação da receita municipal constitui uma prática que pode acarretar sérias consequências para a sustentabilidade financeira dos municípios, uma vez que possibilita a ocorrência de desequilíbrios orçamentais (défices) e consequente endividamento.

De uma forma geral, acredita-se que a presente dissertação cumpre os objetivos a que se propôs; contudo, apresenta algumas limitações que devem ser tidas em consideração. A escolha das variáveis independentes incidiu sobre a literatura apresentada no Capítulo 2, pelo que a leitura de mais literatura, ou de outra diferente, poderia conduzir à escolha de outras variáveis com maior ou menor contribuição para o estudo empírico. Além disso, apesar de o modelo linear dinâmico apresentado com recurso à estimação através do *GMM-Dif* de 1º passo cumprir os requisitos econométricos necessários, poderia haver outro tipo de estimação que igualmente estaria isenta de falhas. A opção de testar empiricamente qual o impacto da sobreorçamentação da receita de anos anteriores sobre a sobreorçamentação da receita no momento presente implicou o abandono de dados, neste caso, dos 3 primeiros anos.

Para investigação futura poderia analisar-se qual o impacto da aprovação da Lei nº73/2013, de 3 de setembro sobre a receita prevista pela globalidade dos municípios portugueses. De momento, apenas há disponível um ano de contas (2014), mas

futuramente, com mais anos de análise, poderá perceber-se de forma mais aprofundada qual o contributo desta Lei sobre a sobreorçamentação da receita.

Ainda para investigação, também seria interessante explorar qual o efeito das *dummies* “dimensão” e “localização geográfica” sobre a sobreorçamentação da receita, visto que acabou por não se analisar neste estudo. Isto é, perceber se os municípios do interior terão o mesmo comportamento que os municípios situados nas grandes cidades, como Lisboa e Porto, por exemplo; ou, se o facto de o município ser de pequena, média ou grande dimensão também influencia o comportamento do mesmo.

Bibliografia

- Alesina, A., & Drazen, A. (1991). Why are Stabilizations Delayed? *The American Economic Review*, 81(5), 1170–1188.
- Allers, M., Haan, J. de, & Sterks, C. (2001). Partisan influence on the local tax burden in the Netherlands. *Public Choice*, 106(3–4), 351–363.
- Anessi-Pessina, E., Rota, S., & Sicilia, M. (2015). Biased Budgeting under austerity in the public sector: Evidence from Italian Local Governments. *Local Government Studies*, 41(6), 819–840.
- Anessi-Pessina, E., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2012). Budgeting and Redudgeting in Local Governments: Siamese Twins? *Public Administration Review*, 72(6), 875–884.
- Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *The Review of Economic Studies*, 58(2), 277–297.
- Ashworth, J., Geys, B., & Heyndels, B. (2005). Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 395–422.
- Bastida, F., Benito, B., Guillamón, M.-D., & Vicente, C. (2013). Do local governments manipulate their revenue forecasts?. Presented at the 15th CIGAR Conference, University of Birmingham, UK.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bischoff, I., & Gohout, W. (2006). Tax projections in German States - manipulated by opportunistic incumbent parties? *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere*.
- Blundell, R., & Bond, S. (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of econometrics*, 87(1), 115–143.
- Brender, A., & Drazen, A. (2005). Political Budget Cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1271–1295.
- Brück, T., & Stephan, A. (2006). Do Eurozone Countries Cheat with their Budget Deficit Forecast? *KYLOS*, 59(1), 3–15.

- Buti, M., & Van Den Noord, P. (2004). Fiscal Discretion and Elections in the Early Years of EMU. *Journal of Common Market Studies*, 39(4), 737–756.
- Camões, P., J. (2005). *Análise da Evolução Finanças Locais Portuguesas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (1998). *Metodologia da Investigação: Guia para Auto-aprendizagem*. Universidade Aberta.
- Carvalho, J. (1996). *O processo orçamental das autarquias locais*. Coimbra: Almedina.
- Carvalho, J. B., Fernandes, M. J., Camões, P., & Jorge, S. (2015). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014 (Ordem dos Contabilistas Certificados)*. Lisboa.
- Catarino, J., Faro, C., & Vargas, J. (2007). *Economia do Conhecimento e Administração Local*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Chatagny, F., & Soguel, N. C. (2012). The effect of tax revenue budgeting errors on fiscal balance: evidence from the Swiss cantons. *International Tax and Public Finance*, 19(3), 319–337.
- Couture, J., & Imbeau, L. M. (2009). *Do Governments Manipulate Their Revenue Forecasts? Budget Speech and Budget Outcomes in the Canadian Provinces*. Berlin: Springer: Studies in public choice.
- Dougherty, M. J., Klase, K. A., & Song, S. G. (2003). Managerial Necessity and the Art of Creating Surpluses: The Budget-Execution Process in West Virginia Cities. *Public Administration Review*, 63(4), 484–497.
- Efthyvoulou, G. (2012). Political Budget Cycles in the European Union and the Impact of Political Pressures. *Public Choice*, 153(3), 295–327.
- Franco, A. L. de S. (2015). *Finanças Públicas e Direito Financeiro (4ª, Vol. 1)*. Coimbra: Almedina.
- Forrester, J. P., & Mullins, D. R. (1992). Rebudgeting: The Serial Nature of Municipal Budgetary Processes. *Public Administration Review*, 52(5), 467–473.
- Galli, E., & Rossi, S. P. S. (2002). Political budget cycles: The case of the Western German Länder. *Public Choice*, 91(3–4), 283–303.

- Goemine, S., Geys, B., & Smolders, C. (2008). Political Fragmentation and Projected Tax Revenues: Evidence from Flemish Municipalities. *International Tax and Public Finance*, 15(3), 297–315.
- Jorge, S. (2015); Autonomia e (In)Dependência Financeira; in Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno F. da Cruz e Susana Jorge (eds.); *A Reforma do Poder Local em Debate*; Capítulo 14. pp. 145-151, ICS – Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, Portugal.
- Governo de Portugal. (2011). Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território, e uma Reforma Política. Obtido de: http://www.nedal.uminho.pt/0_content/Doc_Verde_Ref_Adm_Local.pdf
- Lago-Peñas, I., & Lago-Peñas, S. (2008). Explaining Budgetary Indiscipline: Evidence from Spanish Municipalities. *Public Finance and Management*, 8(1), 1–43.
- Larkey, P. D., & Smith, R. A. (1989). Bias in the formulation of local government budget problems. *Policy Sciences*, 22(2), 123–166.
- Lobo, F. H. de P. e C. (2012). *A descentralização orçamental e o endividamento público subnacional: uma aplicação aos municípios portugueses*. FEUC, Coimbra.
- Lobo, F. H. de P. e C., & Ramos, P. (2011). O enquadramento legal do endividamento municipal em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*.
- Lobo, F. H. de P. e C., & Ramos, P. M. G. N. (2007). Análise do Regime Jurídico do Endividamento dos Municípios em Portugal - A nova Lei das Finanças Locais (pp. 784–815). Apresentado no 15^o Congresso Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, Cabo Verde.
- Lopes, S. (2013). *As determinantes das modificações orçamentais: evidência empírica dos municípios da região centro de Portugal*. Universidade de Coimbra.
- Martins, P. (2012). *Previsões macroeconómicas e disciplina orçamental: o caso europeu*. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real.
- Martins, P., & Correia, L. (2015). Determinantes dos Desvios Orçamentais nos Municípios Portugueses. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*.
- Mink, M., & Haan, J. de. (2006). Are there Political Budget Cycles in the Euro Area? *European Union Politics*, 7(2), 191–211.

- Murteira, J., Castro, V., & Martins, R. (2016). *Introdução à Econometria*. Coimbra: Almedina.
- Oliveira, E. R. de, & Ferreira, P. (2014). *Métodos de Investigação: Da Interrogação à Descoberta Científica*. Porto: Vida Económica.
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), 419–442.
- Persson, T., & Svensson, L. E. O. (1989). Why a stubborn conservative would run a deficit: policy with time-inconsistent preferences. *Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325–345.
- Ribeiro, N. A., & Jorge, S. (2015). Political-Ideological Circumstances and Local Authorities' Debt: Evidence From Portuguese Municipalities. *Contemporary Economics*, 9(2), 155–170.
- Rolim, V. G. (2012). *A Censura do Estado Novo e do Mundo Actual*. Escola Superior de Comunicação Social.
- Roubini, N., & Sachs, J. D. (1989). Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. *European Economic Review*, 33(5), 903–938.
- Shi, M., & Svensson, J. (2002). Political Budget Cycles In Developed and Developing Countries. *Institute for International Studies*. Stockholm University.
- Silva, H. D. da. (2012). Reformas administrativas em Portugal desde o Século XIX. *Jurismat: Revista Jurídica*, (1). Obtido de <http://recil.ulusofona.pt/handle/10437/3891>
- Tabellini, G., & Alesina, A. (1990). Voting on the Budget Deficit. *The American Economic Review*, 80(1), 37–49.
- Ter-Minassian, T. (2007). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline. *OECD Journal on Budgeting*, 6(3), 1–11.
- Van der Ploeg, F. (2010). Political economy of prudent budgetary policy. *International Tax and Public Finance*, 17(3), 295–314.
- Veiga, F., Tavares, A., Carballo-Cruz, F., Veiga, L., & Camões, P. (2015). *Monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios*. Braga: Universidade do Minho.

Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2005). Eleitoralismo nos municípios portugueses. *Análise Social, XL(177)*, 865–889.

Legislação

Decreto-Lei nº 31095, de 31 de Dezembro de 1940 – Código Administrativo de 1940

Lei nº79/77, de 25 de Outubro – Estabelece as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos

Lei nº1/79, de 2 de Janeiro – (primeira) Lei das Finanças Locais

Decreto-lei nº100/84, de 29 de Março – Define as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos

Decreto-Lei nº98/84, de 29 de Março – (segunda) Lei das Finanças Locais

Lei nº1/87, de 6 de Janeiro – (terceira) Lei das Finanças Locais

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro – Carta Europeia de Autonomia Local

Lei nº42/98, de 6 de Agosto – (quarta) Lei das Finanças Locais

Lei nº159/99, de 14 de Setembro – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais

Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro – Classificação das Receitas e Despesas Públicas

Orgânica nº2/2002, de 28 de Agosto – Lei da Estabilidade Orçamental

Lei nº1/2005, de 12 de Agosto – Constituição da República Portuguesa de 2005, VII revisão constitucional

Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro – (quinta) Lei das Finanças Locais

RCM nº 34/2008, de 22 de Fevereiro – Programa Pagar a Tempo e Horas

RCM nº 191-A/2008, de 27 de Novembro e RCM nº 29/2009, de 30 de Março – Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado

Lei nº8/2012, de 21 de fevereiro – Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas

Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio – Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica

Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho – Contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos

em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e à operacionalização da prestação de informação nela prevista

Lei n.º43/2012, de 28 de agosto – Cria o Programa de Apoio à Economia Local, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais

Lei n.º73/2013, de 3 de Setembro – (sexta) “Lei das Finanças Locais”

Lei n.º75/2013, de 12 de Setembro – Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico

Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto – Aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e procede à primeira alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais

Lei n.º151/2015, de 11 de Setembro – Lei de Enquadramento Orçamental

APÊNDICES

Apêndice I: Resultados da Estimação do Modelo

Variáveis	OLS ⁷⁶		Efeitos Aleatórios		Efeitos Fixos	
	Coefficiente	t	Coefficiente	t	Coefficiente	t
Const	0,226451***	12,18	0,226451***	13,20	0,299697***	12,23
DesvioRCobr_1	0,313876***	11,45	0,313876***	24,29	0,161286***	8,575
RacioRprop	-0,0249445	-1,036	-0,0249445	-1,318	-0,102884*	-1,908
CicloElei	-0,00356594	-0,7374	-0,00356594	-0,1783	0,00796973*	1,843
IDEOL	0,0136489*	1,779	0,0136489**	2,312	0,0269168**	2,396
FRAG	-0,0101494	-1,280	-0,0101494	-1,493	-0,0313641***	-3,732
COINCIDEOL	-0,00619683	-0,4799	-0,00619683	-0,4786	0,00429645	0,3203
EXCESSENDIV	0,000527578	1,212	0,000527578*	1,680	-1,15486e-05	-0,06315
PROG	-0,0253588***	-3,127	-0,0253588	-0,3332	-0,0871041***	-9,655
Observações	2737		2737		2737	
R ²	0,368379				0,631926	
Breusch & Pagan	6,36874e-123					
Hausman			0			
F	1,91735e-136					

Notas: * Significância estatística de 10%; ** Significância estatística de 5%; *** Significância estatística de 1%.

⁷⁶ Esta estimação foi efetuada através de erros padrão robustos (Arellano), assim como as estimações pelos modelos de efeitos fixos e efeitos aleatórios. O modelo OLS revelou alguns problemas aquando da realização de testes, entre eles: o teste RESET de Ramsey, o teste de Chow, o teste de White.

Apêndice II: Diagnósticos do modelo de painel

Estimador de efeitos fixos permite diferenciar intercepções no eixo $x=0$ por unidade de secção-cruzada (erros padrão dos declives em parêntesis, valores p em chavetas)

const: 0,2997 (0,017141) [0,00000]
DesvioRCobr_1: 0,16129 (0,0078362) [0,00000]
RAcioRProp: -0,10288 (0,036261) [0,00459]
CicloElei: 0,0079697 (0,0049565) [0,10798]
IDEOL: 0,026917 (0,0074829) [0,00033]
FRAG: -0,031364 (0,0067115) [0,00000]
COINCIDEOL: 0,0042964 (0,0099292) [0,66526]
EXCESSENDIV: -1,1549e-005 (0,00026607) [0,96538]
PROG: -0,087104 (0,0071304) [0,00000]

308 médias de grupo foram subtraídas aos dados

Variância dos resíduos: $24,2101/(2737 - 316) = 0,01$

Significância conjunta da diferenciação das médias de grupo:

F (307, 2421) = 5,64648 com valor p $1,91735e-136$

(Um valor p baixo contraria a hipótese nula de que o modelo Mínimos Quadrados (OLS) agrupado (pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos fixos.)

Estadística de teste Breusch-Pagan:

LM = 555,957 com valor p = $\text{prob}(\text{qui-quadrado}(1) > 555,957) = 6,36874e-123$

(Um valor p baixo contraria a hipótese nula de que o modelo Mínimos Quadrados (OLS) agrupado (pooled) é adequado, validando a hipótese alternativa da existência de efeitos aleatórios.)

Estimador de efeitos aleatórios permite para uma unidade-específica no termo do erro (erros padrão em parêntesis, valores p em chavetas)

const: 0,22645 (0,011068) [0,00000]
DesvioRCobr_1: 0,31388 (0,0082121) [0,00000]
RAcioRProp: -0,024945 (0,013681) [0,06837]
CicloElei: -0,0035659 (0,0059897) [0,55166]
IDEOL: 0,013649 (0,0048501) [0,00493]
FRAG: -0,010149 (0,0058793) [0,08441]
COINCIDEOL: -0,0061968 (0,0090019) [0,49127]
EXCESSENDIV: 0,00052758 (0,00030525) [0,08404]
PROG: -0,025359 (0,0077079) [0,00101]

Estadística de teste de Hausman:

H = 1496,36 com valor p = $\text{prob}(\text{qui-quadrado}(8) > 1496,36) = 0$

(Um valor p baixo contraria a hipótese nula de que o modelo de efeitos aleatórios é consistente, validando a hipótese alternativa da existência do modelo de efeitos fixos).

Apêndice III: Painel dinâmico de uma fase, usando 2120 observações
 Incluídas 308 unidades de secção-cruzada
 Comprimento da série temporal: mínimo 5, máximo 7
 H-matrix as per Ox/DPD
 Variável dependente: SOBREORCAMENT

	<i>Coeficiente</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>Z</i>	<i>valor p</i>	
SOBREORCAM(-1)	0,748019	0,0788929	9,4814	<0,0001	***
SOBREORCAM(-2)	0,161377	0,0365839	4,4111	<0,0001	***
const	-0,0123622	0,00136878	-9,0316	<0,0001	***
DesvioRCobr_1	-0,0643195	0,0225956	-2,8466	0,0044	***
RAcioRProp	0,216247	0,0930192	2,3248	0,0201	**
CicloElei	0,0257088	0,00567594	4,5294	<0,0001	***
IDEOL	0,0189934	0,0154019	1,2332	0,2175	
FRAG	-0,0489778	0,0121922	-4,0171	<0,0001	***
COINCIDEOL	0,0156841	0,0176149	0,8904	0,3733	
EXCESSENDIV	-0,00034858	0,000243301	-1,4327	0,1519	
	4				
PROG	-0,0724578	0,0104823	-6,9124	<0,0001	***
Soma resíd. Quadrados	47,37702	E.P. da regressão		0,149881	

Número de instrumentos = 44

Testar erros AR(1): z = -10,4207 [0,0000]

Testar erros AR(2): z = -0,819483 [0,4125]

Teste de Sargan para a sobre-identificação: Qui-quadrado(33) = 276,409 [0,0000]

Teste de Wald (conjunto): Qui-quadrado(10) = 334,876 [0,0000]

Apêndice IV:

Painel dinâmico de uma fase, usando 1812 observações
 Incluídas 308 unidades de secção-cruzada
 Comprimento da série temporal: mínimo 4, máximo 6
 H-matrix as per Ox/DPD
 Variável dependente: SOBREORCAMENT

	<i>Coeficiente</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>Z</i>	<i>valor p</i>	
SOBREORCAM(-1)	0,680625	0,0653681	10,4122	<0,0001	***
SOBREORCAM(-2)	0,250351	0,0400215	6,2554	<0,0001	***
SOBREORCAM(-3)	0,0790602	0,0354343	2,2312	0,0257	**
const	-0,00286916	0,00322589	-0,8894	0,3738	
DesvioRCobr_1	-0,0163526	0,0194638	-0,8402	0,4008	
RAcioRProp	0,47203	0,0990113	4,7674	<0,0001	***
CicloElei	0,0246788	0,00551922	4,4714	<0,0001	***
IDEOL	0,0145281	0,0147743	0,9833	0,3254	
FRAG	-0,0389769	0,0120633	-3,2310	0,0012	***
COINCIDEOL	0,0251475	0,0171538	1,4660	0,1426	
EXCESSENDIV	-0,00029522	0,000235889	-1,2516	0,2107	
	8				
PROG	-0,0795796	0,0107391	-7,4102	<0,0001	***
Crise	0,0569214	0,00806965	7,0538	<0,0001	***
Programa	-0,0242656	0,0100973	-2,4032	0,0163	**
Soma resíd. quadrados	36,68096	E.P. da regressão		0,142832	

Número de instrumentos = 44

Testar erros AR(1): z = -10,007 [0,0000]

Testar erros AR(2): z = -0,996957 [0,3188]

Teste de Sargan para a sobre-identificação: Qui-quadrado(30) = 130,519 [0,0000]

Teste de Wald (conjunto): Qui-quadrado(13) = 394,039 [0,0000]

Apêndice V: Painel dinâmico de uma fase, usando 2120 observações
 Incluídas 308 unidades de secção-cruzada
 Comprimento da série temporal: mínimo 4, máximo 6
 Including equations in levels
 H-matrix as per Ox/DPD
 Variável dependente: SOBREORCAMENT

	<i>Coefficiente</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>z</i>	<i>valor p</i>	
SOBREORCAM(-1)	0,608753	0,0597476	10,1887	<0,0001	***
SOBREORCAM(-2)	0,265283	0,0349039	7,6004	<0,0001	***
SOBREORCAM(-3)	0,0818121	0,0356455	2,2952	0,0217	**
const	-0,0706708	0,0315501	-2,2400	0,0251	**
DesvioRCobr_1	0,00289922	0,0227807	0,1273	0,8987	
RAcioRProp	0,142485	0,0185901	7,6646	<0,0001	***
CicloElei	0,01787	0,00517686	3,4519	0,0006	***
IDEOL	0,00235373	0,00541456	0,4347	0,6638	
FRAG	-0,0252143	0,00688914	-3,6600	0,0003	***
COINCIDEOL	0,00809441	0,00944251	0,8572	0,3913	
EXCESSENDIV	-0,00027992	0,000198591	-1,4095	0,1587	
	3				
PROG	-0,0778809	0,00805854	-9,6644	<0,0001	***
Crise	0,0579105	0,00666861	8,6841	<0,0001	***
Programa	-0,0289416	0,00757168	-3,8223	0,0001	***
Soma resíd. quadrados	20,48708	E.P. da regressão		0,098630	

Número de instrumentos = 51
 Testar erros AR(1): z = -11,045 [0,0000]
 Testar erros AR(2): z = -0,756045 [0,4496]
 Teste de Sargan para a sobre-identificação: Qui-quadrado(37) = 240,925 [0,0000]
 Teste de Wald (conjunto): Qui-quadrado(13) = 974,698 [0,0000]

Apêndice VI: Painel dinâmico de duas fases, usando 2120 observações

Incluídas 308 unidades de secção-cruzada

Comprimento da série temporal: mínimo 4, máximo 6

Including equations in levels

H-matrix as per Ox/DPD

Variável dependente: SOBREORCAMENT

	<i>Coefficiente</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>z</i>	<i>valor p</i>	
SOBREORCAM(-1)	0,378542	0,0645448	5,8648	<0,0001	***
SOBREORCAM(-2)	0,207326	0,0325117	6,3770	<0,0001	***
SOBREORCAM(-3)	0,0789993	0,0304426	2,5950	0,0095	***
const	0,0364011	0,024643	1,4771	0,1396	
DesvioRCobr_1	0,0723596	0,0368358	1,9644	0,0495	**
RAcioRProp	0,121493	0,0223062	5,4466	<0,0001	***
IDEOL	0,00698062	0,00578647	1,2064	0,2277	
FRAG	-0,0105983	0,00663479	-1,5974	0,1102	
COINCIDEOL	0,00488896	0,0100829	0,4849	0,6278	
EXCESSENDIV	-0,00029330	0,000224269	-1,3078	0,1909	
	3				
PROG	-0,0502508	0,00825062	-6,0906	<0,0001	***
dt_5	0,0517012	0,00741346	6,9740	<0,0001	***
dt_6	0,0415946	0,00903145	4,6055	<0,0001	***
dt_7	0,011319	0,00951039	1,1902	0,2340	
dt_8	-0,0163317	0,00865012	-1,8880	0,0590	*
dt_9	-0,0654139	0,0104386	-6,2665	<0,0001	***
dt_10	-0,0760276	0,0101859	-7,4640	<0,0001	***
Soma resíd. quadrados	18,33944	E.P. da regressão		0,093384	

Número de instrumentos = 54

Testar erros AR(1): $z = -9,8281$ [0,0000]

Testar erros AR(2): $z = 0,216981$ [0,8282]

Teste de Sargan para a sobre-identificação: Qui-quadrado(37) = 53,8037 [0,0365]

Teste de Wald (conjunto): Qui-quadrado(16) = 1108,11 [0,0000]