

Documentos de Trabalho
Working Paper Series

**“Descentralização orçamental:
questões de autonomia e responsabilização”**

Linda Gonçalves Veiga

NIPE WP 17/ 2014

**“Descentralização orçamental:
questões de autonomia e responsabilização”**

Linda Gonçalves Veiga

NIPE* WP 17/ 2014

URL:
<http://www.eeg.uminho.pt/economia/nipe>



Descentralização orçamental:
questões de autonomia e responsabilização

Linda Veiga*

NIPE, Universidade do Minho

E-mail: linda@eeg.uminho.pt

Conteúdo

1. Introdução	1
2. Racionalidade económica da descentralização e modelos organizativos.....	2
2.1. Argumentos económicos para a descentralização.....	4
2.2. Descentralização e responsabilização da administração local.....	5
2.3. Modelos organizativos	6
2.4. Resultados de estudos sobre o impacto da descentralização.....	7
3. Portugal no contexto internacional.....	8
3.1. A despesa pública	9
3.2. A receita pública	14
3.3. Endividamento dos municípios e gestão eleitoralista da política orçamental ...	17
4. Considerações finais	22
Referências	24

24 de Outubro de 2014

* Linda Veiga está grata ao Banco de Portugal, ao Conselho de Finanças Públicas e à Fundação Calouste Gulbenkian pelo convite para participar no ciclo de seminários “Sextas de Reforma.” Agradece igualmente os comentários de Francisco Veiga e dos intervenientes no seminário.

1. Introdução

Durante as últimas décadas, vários países empreenderam reformas no sentido de descentralizar as atividades do Estado, atribuindo maior responsabilidade e autonomia aos governos locais e regionais. De 1995 a 2009, o peso das despesas realizadas por estes níveis de governo no total da despesa pública aumentou na generalidade dos países da União Europeia, em particular na Espanha, Dinamarca, Suécia, República Checa, Itália e Alemanha.¹ A crise das dívidas soberanas vivida nos últimos anos e a necessidade de adotar medidas de austeridade levou a um retrocesso no processo de descentralização em diversos países.² Verificou-se também um crescente interesse em estudar a descentralização orçamental e, em particular, se esta promove a disciplina orçamental.³

Em Portugal, também se verificou um processo de descentralização durante as últimas décadas, tendo este retrocedido no contexto das medidas de austeridade adotadas durante a recente crise. O Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) assinado, em maio de 2011, com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional definiu um conjunto de metas com implicações significativas na administração local. Relativamente à reorganização territorial, o programa estabeleceu que o Governo desenvolveria um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número de entidades, tendo em vista o reforço da prestação do serviço público, o aumento da eficiência e a redução de custos. A implementação da reforma da administração local impôs também consideráveis restrições de natureza financeira à administração local e regional, nomeadamente uma redução significativa das transferências provenientes da administração

¹ Apenas na Irlanda e na Holanda se verificou uma redução considerável deste indicador.

² Em Espanha e na Hungria a redução do peso da despesa dos governos subnacionais no total da despesa pública foi superior a quatro pontos percentuais.

³ A este respeito veja-se CE (2013) e Escolano *et al.* (2012).

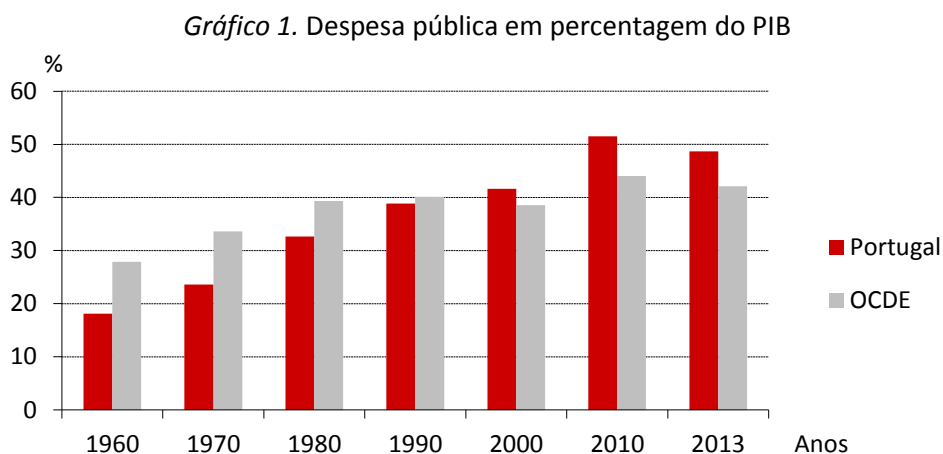
central associadas à participação nos impostos do Estado e maiores restrições ao endividamento.

O estrangulamento das finanças públicas Portuguesas nos últimos anos requer um diagnóstico sobre o funcionamento do Estado, de forma a delinear reformas que garantam a sustentabilidade de longo prazo. Só desta forma, será possível o Estado contribuir para uma recuperação económica duradoura. O presente trabalho pretende contribuir para a reflexão sobre as questões da descentralização das atividades do Estado, colocando a ênfase na administração local. A secção dois apresenta uma digressão sobre as vantagens e desvantagens económicas da descentralização das atividades do Estado, a importância do contexto institucional para o sucesso da mesma e uma revisão dos trabalhos científicos sobre o impacto da descentralização. Segue-se uma análise de indicadores de descentralização em Portugal no contexto internacional e do endividamento dos municípios. Finalmente, são apresentadas as considerações finais.

2. Racionalidade económica da descentralização e modelos organizativos

Ao longo do século XX assistiu-se a um crescimento muito acentuado da intervenção estatal na atividade económica, de que Portugal não foi exceção. Este crescimento foi mais acelerado nas décadas de 1960 e 1970, tendo-se iniciado, a partir dos anos 80, um abrandamento do mesmo devido à perceção de que o Estado já havia atingido uma dimensão excessiva e de que era necessário ponderar as vantagens da intervenção pública com os inconvenientes que dela podiam resultar. Foram então implementadas uma série de reformas tendo em vista a liberalização das atividades económicas. Pese embora as sucessivas tentativas de diminuir o peso do Estado na atividade económica, verificamos que, na maioria dos países, tal não sucedeu. No gráfico abaixo é apresentada a evolução da despesa pública no Produto Interno Bruto (PIB), em Portugal e nos países da OCDE, de 1960 a 2013. Para os países da OCDE, regista-se um crescimento acentuado deste valor até 1980, tendo depois este estabilizado em

cerca de 40%. Em Portugal, a despesa pública em percentagem do PIB foi inferior à média da OCDE até 1990, mas manteve a trajetória de aumento até 2010, quando atingiu os 51,5%.



Fonte: Estatísticas da OCDE (<http://stats.oecd.org/>). Os dados para 1960 dizem respeito a uma média de 17 países industrializados e foram retirados de Tanzi (2005). Os dados de 1960 e 1970 para Portugal foram obtidos em Santos (1984).

A recente crise económica e financeira internacional e a falha de regulação dos mercados que a ela está associada, trouxe de novo para a ribalta o debate sobre o papel do Estado na estabilização da atividade económica, a dimensão ótica do Estado e como melhorar o funcionamento do mesmo, em particular nos países onde os problemas com as finanças públicas foram mais acentuados. Em 2009, vários países da União Europeia adotaram políticas orçamentais expansionistas, que conjugadas com a recessão económica, se traduziram num crescimento acentuado do peso da despesa pública no PIB. Nos anos seguintes, fruto de dificuldades acrescidas na obtenção de financiamento para o Estado, vários países anunciaram medidas de austeridade que se traduziram num aumento dos impostos e na redução da despesa pública, em setores como a saúde, educação, segurança social, entre outros.

A grande dimensão alcançada pelo Estado na atividade económica, associada à crise das dívidas soberanas, tornou ainda mais premente a necessidade de refletir sobre a

arquitetura da administração pública e a afetação de funções e recursos entre os seus diferentes níveis.

2.1. Argumentos económicos para a descentralização

O principal argumento a favor da descentralização⁴ é de que esta aproxima os decisores públicos dos cidadãos, permitindo uma melhor adequação da oferta de bens e serviços públicos locais às necessidades destes últimos (Oates, 1999). Assim, quanto maiores as diferenças nas preferências dos indivíduos entre as comunidades de um país, maiores as vantagens da descentralização. Adicionalmente, Brennan e Buchanan (1980) consideram que a competição entre governos locais limita o crescimento dos impostos locais e estimula a provisão eficiente dos bens e serviços públicos locais, contribuindo assim para controlar o crescimento do Estado. Há, no entanto, outros autores (Zodrow e Mieszkowski, 1986; Wilson, 1986) que chamam a atenção para o facto de uma concorrência fiscal excessiva poder resultar na fixação de níveis de impostos e de despesa abaixo do ótimo social, em particular quando existe grande mobilidade das bases de tributação.

A possibilidade de existirem economias de escala na produção dos bens públicos e a necessidade de internalizar efeitos externos gerados por uma administração local em comunidades vizinhas são também aspetos que também devem ser tidos em consideração em processos de descentralização. Caso existam economias de escala, uma fragmentação excessiva da produção de bens públicos por diversas entidades locais resultará num aumento dos custos e numa perda de eficiência. Quando os bens ou serviços locais afetam o bem-estar de indivíduos que residem em comunidades vizinhas torna-se necessária uma maior coordenação na oferta e financiamento dos mesmos. A redução do número de entidades

⁴ Para uma discussão mais alargada sobre o tema da descentralização sugere-se a leitura de Oates (1999), Ahmad e Brosio (2006) e Veiga, Kurian e Ardakanian (2014).

intervenientes poderá ser benéfica uma vez que o decisor público terá em consideração uma área mais vasta do território e da população.

2.2. Descentralização e responsabilização da administração local

A descentralização, ao aproximar os governantes dos cidadãos, pode aumentar a visibilidade das decisões em matéria de políticas públicas, contribuindo assim para uma maior responsabilização dos primeiros. Uma outra vantagem está associada à experiência adquirida na gestão pública pelos políticos da administração local, que mais tarde poderão vir a desempenhar funções ao nível central.

No entanto, na ausência de um adequado enquadramento institucional, a descentralização poderá originar uma utilização abusiva dos poderes discricionários pelos governantes locais. Assim, a descentralização deve ser acompanhada de medidas que reforcem a responsabilização da administração local do ponto de vista político, administrativo e financeiro perante outros níveis da administração e os cidadãos, e criem incentivos para um melhor desempenho. Do ponto de vista financeiro, a descentralização poderá fazer com que a administração local não tenha em consideração o custo integral da despesa que realiza, sobretudo se o grau de dependência das transferências da administração central for elevado. Este problema é agravado quando a administração local tem a expectativa de ser resgatada pela administração central caso entre em dificuldades financeiras (Kornai *et al.*, 2003). Neste contexto, haverá tendência para realizar despesa excessiva, baixar as receitas próprias e aumentar o endividamento. O estabelecimento de regras orçamentais tem por objetivo minorar problemas de coordenação entre níveis da administração e aumentar a disciplina orçamental.

2.3. Modelos organizativos

A repartição das áreas de atuação do Estado pelos diferentes níveis de governo, assim como a definição do número de entidades, deverá ter em consideração os aspetos mencionados. À escala mundial, existe uma grande diversidade de modelos organizativos. De acordo com os indicadores de descentralização do Banco Mundial, nos 196 países para os quais existe informação, mais de metade têm dois níveis de administração subnacional, cerca de um quarto têm três e apenas 11 países têm quatro. Gómez-Reino e Martínez-Vázquez (2013) analisaram as determinantes da fragmentação administrativa dos países e concluíram que o número de níveis da administração está fortemente relacionado com a população e a área dos países. Quanto à dimensão (área e população) e o número de entidades em cada nível da administração, os seus resultados indicam que: (1) um maior número de níveis de administração leva a maior fragmentação das jurisdições, (2) a população e a área estão positivamente relacionadas com a fragmentação das jurisdições, (3) maiores preferências por responsabilização política estão correlacionadas com a fragmentação e, (4) uma maior heterogeneidade das preferências também leva a maior fragmentação.

Reformas da arquitetura da administração pública são sempre objeto de um intenso debate político. A recente crise económica e financeira levou vários países, nomeadamente a Grécia, a Itália e Portugal, a implementarem reformas para reduzir o número de entidades, tendo em vista a consolidação das suas contas públicas. No caso português, o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) deu origem a uma reorganização da administração local, traduzida numa redução significativa do número de freguesias, com o número de municípios a manter-se inalterado. Apesar de, em termos populacionais, a dimensão média dos municípios ser superior à da maioria dos países europeus, teria sido desejável ir mais além na reforma, uma vez que vários municípios têm uma reduzida dimensão. É expectável que uma maior cooperação ao nível das 23 comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas de

Lisboa e do Porto aumente a eficiência na oferta de alguns bens e serviços e permita poupanças em termos de custos.

Quanto à repartição das funções do Estado pelos diferentes níveis da administração, tipicamente os aspetos mais macroeconómicos, como a estabilização da atividade económica e a promoção do crescimento económico, estão associadas à administração central, assim como a redistribuição do rendimento e da riqueza e a oferta de bens públicos nacionais, como por exemplo, a defesa, a segurança nacional e as infraestruturas de âmbito nacional. Os restantes níveis da administração tendem a desempenhar funções sobretudo nas áreas da educação, saúde, proteção do ambiente, serviços desportivos, recreativos e culturais, assim como no fornecimento de serviços relacionados com o saneamento e a distribuição de água e eletricidade. Apresenta-se de seguida uma breve descrição de trabalhos que procuram avaliar empiricamente o impacto da descentralização na dimensão e composição da despesa pública e nas diversas áreas de atuação do Estado.⁵

2.4. Resultados de estudos sobre o impacto da descentralização

Um dos primeiros aspetos a ser analisado foi o impacto da descentralização na dimensão do Estado, tanto em termos de despesa como de emprego. No que diz respeito à despesa, embora não seja consensual, a maioria dos estudos que utiliza dados em painel com diversos países⁶ conclui que a descentralização leva ao crescimento do peso do Estado. No que diz respeito ao emprego no sector público, Martinez-Vazquez e Yao (2009) conclui que o aumento do emprego público nos governos locais excede largamente a diminuição do emprego público na administração central. Os autores argumentam, no entanto, que este efeito pode não sinalizar maior ineficiência, uma vez que o crescimento no emprego pode estar associado a

⁵ Para uma revisão mais extensa consultar LDI (2013).

⁶ A este respeito veja-se Fiva (2006) e Prohl e Schneider (2009). Para uma revisão da literatura sobre o tema consultar Golem (2010).

uma maior e melhor oferta de bens e serviços públicos prestados à comunidade. Ao analisarem o caso espanhol, Cantero e Perez (2012) concluem que a descentralização diminuiu a desigualdade entre as regiões e aumentou o peso da despesa pública realizada pelas regiões no total da despesa pública.

No que diz respeito aos efeitos da descentralização na composição da despesa pública, Arze del Granado *et al.* (2012) conclui que a descentralização aumenta o peso das despesas em educação e em saúde no total da despesa pública. Relativamente a indicadores associados ao nível educacional, a maioria dos trabalhos encontra um efeito positivo da descentralização nos níveis educacionais (Enikolopov e Zhuravskaya, 2007; Hicken e Simmons, 2008). No que diz respeito à saúde, os resultados são menos conclusivos, verificando-se em alguns países efeitos positivos, nomeadamente na redução das taxas de mortalidade, enquanto noutros países a descentralização parece estar associada a maior disparidade na prestação dos cuidados de saúde entre diferentes localidades e a uma redução da despesa que os governos subnacionais destinam à saúde.

Quanto à redução da pobreza e das desigualdades, Sepulveda e Martinez-Vazquez (2011) mostram que a descentralização está associada a um aumento da pobreza, mas reduz a desigualdade em países onde o Estado tem um elevado peso na atividade económica. No que diz respeito à desigualdade entre regiões dos países, Rodríguez-Pose e Ezcurra (2010) concluem que a descentralização contribui para a diminuição da mesma em países ricos mas, para o seu aumento em países de médio e baixo rendimento.

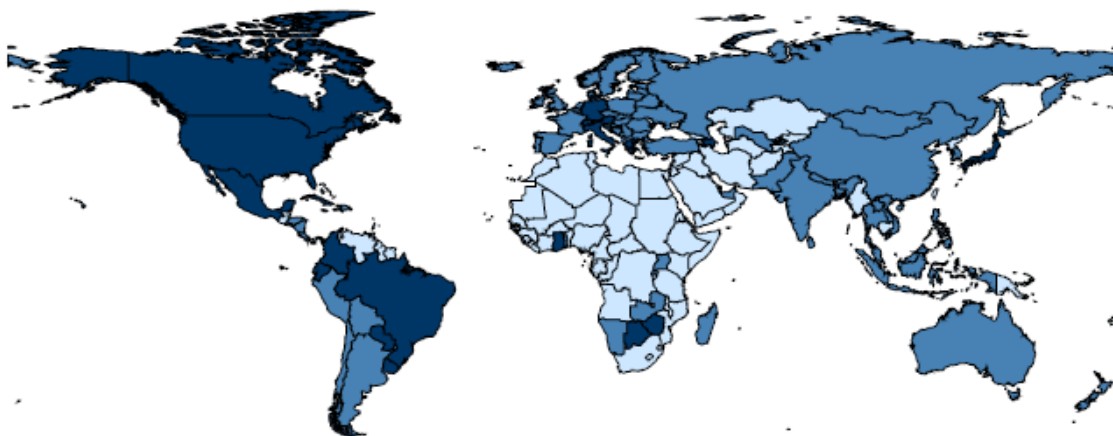
Na secção seguinte são fornecidos dados estatísticos sobre a descentralização em Portugal no contexto internacional.

3. Portugal no contexto internacional

O conceito de descentralização envolve múltiplos aspetos, nomeadamente financeiros, políticos e administrativos. Por conseguinte, a quantificação do grau de descentralização das

atividades do Estado é um exercício complexo, tendo surgido diversas propostas de índice.⁷ Recentemente, Ivanyna e Shah (2014) desenvolveram um índice que tem em consideração a importância relativa das entidades da administração local, a segurança da manutenção da sua existência e índices financeiros, administrativos e políticos de descentralização. A Figura 1 apresenta um mapa com o índice agregado de descentralização onde as cores correspondem aos percentis 0 a 25%, 25% a 50%, 50% a 75%, 75% a 100% da distribuição mundial. As cores mais claras sinalizam valores mais baixos do índice. Conforme se pode observar através da figura, os países desenvolvidos são, em geral, mais descentralizados, enquanto os países africanos surgem como os mais centralizados. As primeiras cinco posições são ocupadas pela Dinamarca, Suécia, Suíça, Hong-Kong (China) e Singapura. Portugal surge na quadragésima posição, num total de 182 países.

Figura 1. Índice de descentralização de Ivanyna e Shah (2014)



Fonte: Ivanyna e Shah (2014: 21).

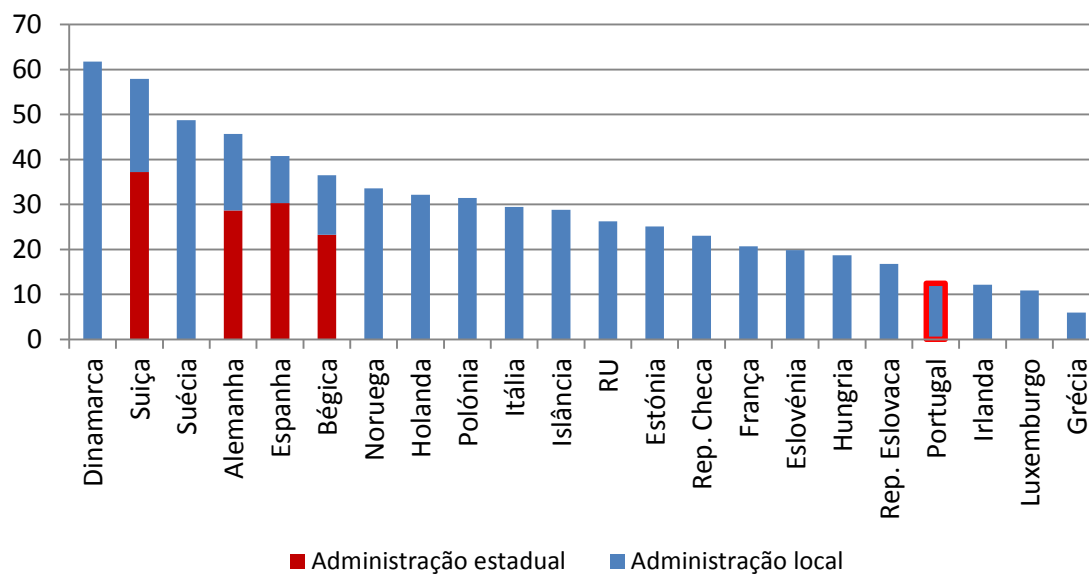
3.1. A despesa pública

Do ponto de vista orçamental, o indicador de descentralização mais frequentemente utilizado consiste no peso da despesa consolidada realizada pelas administrações estadual e local no

⁷ Veja-se Abdelhak *et al.* (2012) para uma revisão da literatura sobre índices de descentralização.

total da despesa pública. Com base em dados extraídos da OCDE, constata-se que Portugal é o quarto país mais centralizado dos 22 considerados, sendo apenas suplantado pela Irlanda, Luxemburgo e Grécia.⁸

Gráfico 2. Despesa da administração estadual e local em percentagem do total da despesa pública total (2012)



Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

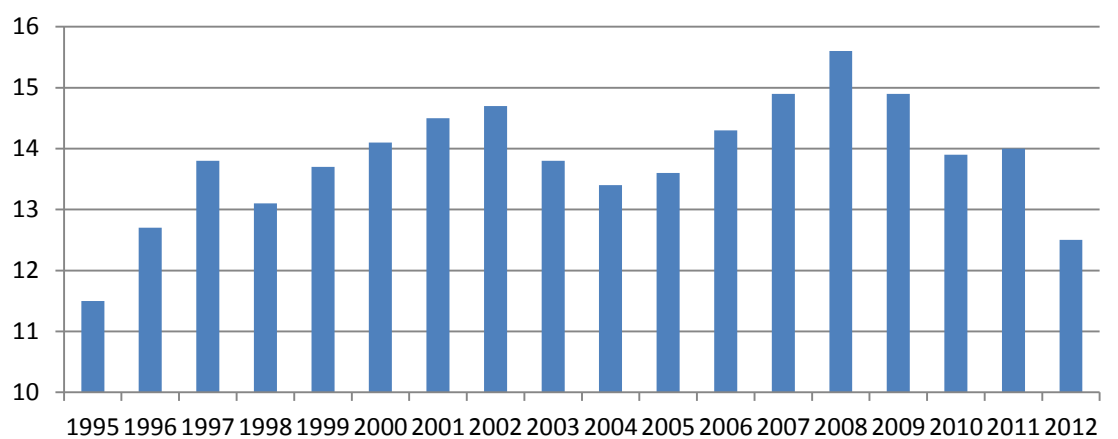
Quando analisamos o grau de descentralização da despesa pública em Portugal de 1995 até 2012 (gráfico 3), verificamos que este indicador aumentou quatro pontos percentuais até atingir o valor mais elevado (15,6%) em 2008.⁹ Ao longo dos últimos 5 anos, verificou-se uma diminuição (sobretudo de 2011 para 2012) de três pontos percentuais no peso da despesa pública local no total da despesa das administrações públicas (APs), tendo este rácio

⁸ No caso de Portugal, a administração local inclui, segundo o Sistema Europeu de Contas, as autarquias locais e também a administração regional nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

⁹ Em termos absolutos, verificou-se um crescimento acentuado da despesa pública local de 2005 a 2009. Só em 2010 se iniciou o processo de redução da mesma.

atingido em 2012 um valor próximo do verificado em 1996.¹⁰ Esta evolução parece evidenciar que as medidas de austeridade adotadas para consolidar as finanças públicas tiveram uma maior repercussão na administração local que na administração central. A média deste indicador para os países que compõem a OCDE situa-se em 29%. Pese embora as sucessivas reformas que atribuíram novas competências à administração local portuguesa e aumentaram a sua autonomia financeira, Portugal continua a ser um país fortemente centralizado.

Gráfico 3. Evolução do peso da despesa da administração local no total da despesa pública em Portugal



Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

A Tabela 1 mostra a evolução, de 1995 a 2012, do peso da despesa da administração local no total da despesa pública, de acordo com a classificação funcional. Os valores para o último ano disponível (2012), relevam que a administração local desempenha um papel particularmente importante nas áreas da proteção do ambiente, serviços de habitação e desenvolvimento coletivo e serviços recreativos, culturais e religiosos, onde são responsáveis por mais de 60% da despesa das APs. Tal como na maioria dos países da OCDE, o seu papel tende a ser particularmente reduzido em matéria de defesa nacional, segurança e ordem

¹⁰ Durante os últimos anos, verificou-se uma redução deste indicador na maioria dos países desenvolvidos, em particular em Espanha, na Hungria e na República Checa.

pública e proteção social. Durante os quase 20 anos analisados, consta-se que a administração local ganhou importância na generalidade das funções, em particular no que diz respeito aos serviços recreativos, culturais e religiosos; à proteção do ambiente e à educação.

Tabela 1. Despesa da administração local portuguesa em percentagem da despesa pública

	Serviços gerais da adm. pública	Defesa e segurança e ordem públicas	Assuntos económicos	Proteção do ambiente	Serviços de habitação e desenvolvimento coletivo	Saúde	Serviços recreativos, culturais e religiosos	Educação	Proteção social
1995	14,6	5,2	27,0	65,6	82,3	3,4	40,7	7,8	2,1
1996	16,1	5,6	29,4	66,4	82,6	5,7	44,0	8,4	1,7
1997	17,3	5,5	29,3	73,4	94,1	4,8	48,9	8,1	1,9
1998	16,0	5,1	27,6	75,7	93,0	4,2	47,1	7,6	1,8
1999	18,1	5,5	28,5	76,7	94,1	4,6	45,6	7,4	1,9
2000	21,1	5,6	29,4	80,8	94,0	4,2	49,8	8,1	1,8
2001	21,5	5,0	30,1	76,0	95,5	4,0	53,4	8,2	2,2
2002	25,8	4,8	31,3	76,0	96,7	5,0	57,3	8,2	2,0
2003	27,2	2,7	29,0	75,3	97,4	4,9	58,2	8,0	1,6
2004	28,6	3,3	28,4	71,6	98,9	5,1	50,9	7,9	1,6
2005	28,2	3,2	29,7	74,8	98,6	5,2	59,1	8,3	1,4
2006	28,8	3,0	28,6	75,9	98,0	5,6	58,0	9,2	3,3
2007	29,9	3,1	31,7	81,5	98,6	5,4	57,1	10,1	3,1
2008	34,1	3,3	32,7	80,4	97,8	5,3	61,5	10,4	3,0
2009	31,3	3,4	32,7	86,1	96,4	5,1	59,6	11,3	3,0
2010	24,7	3,3	35,7	86,6	85,7	5,3	60,9	10,7	2,5
2011	23,5	3,2	36,2	85,1	85,7	9,4	60,5	10,9	2,5
2012	20,3	3,5	36,2	86,8	85,9	5,8	63,4	12,3	2,2

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

Quando comparamos Portugal com a média dos países da OCDE e com países com uma dimensão populacional semelhante à do nosso país (Grécia, Hungria e República Checa) constata-se que é na área da educação que reside a maior disparidade no peso da despesa gerida pela administração local. Segundo os dados apresentados na Tabela 2, em 2012, apenas 12,3% da despesa pública em educação em Portugal era da responsabilidade da administração local, enquanto para a média dos países da OCDE este valor era de 57,3%.

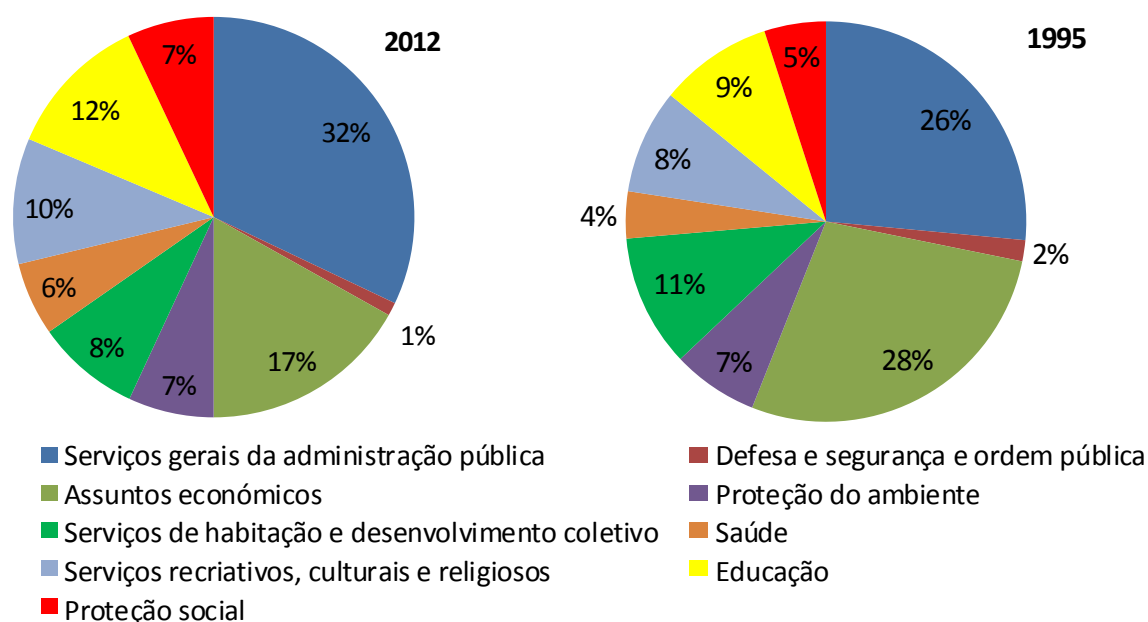
Tabela 2. Despesa da administração regional e local em percentagem da despesa pública
(2012)

	Serviços gerais da adm. pública	Defesa e segurança e ordem pública	Assuntos económicos	Proteção do ambiente	Serviços de habitação e desenvolvimento coletivo	Saúde	Serviços recreativos, culturais e religiosos	Educação	Proteção social
Portugal	20,3	3,5	36,2	86,8	85,9	5,8	63,4	12,3	2,2
Grécia	8,2	1,3	16,9	89,6	56,6	0,0	37,3	1,4	2,8
Hungria	18,0	2,0	17,6	61,8	61,3	14,8	31,1	56,5	7,4
Rep. Checa	27,9	10,6	40,5	71,9	63,8	3,4	30,0	68,6	4,4
OCDE	27,5	25,8	37,8	72,9	75,3	28,8	60,5	57,3	15,2

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

Para finalizar, é apresentada nos gráficos abaixo a estrutura funcional da despesa da administração local portuguesa, em 2012 e em 1995. A função que absorve mais recursos é a dos Serviços gerais da administração pública (32%), seguida dos Assuntos Económicos (17%) e da Educação (12%). De 1995 para 2012, a função que mais peso perdeu foi a associada aos Assuntos Económicos, tendo-se verificado um incremento significativo da importância dos Serviços Públicos Gerais e da Educação.

Gráfico 4. Estrutura da despesa da administração pública local (classificação funcional)

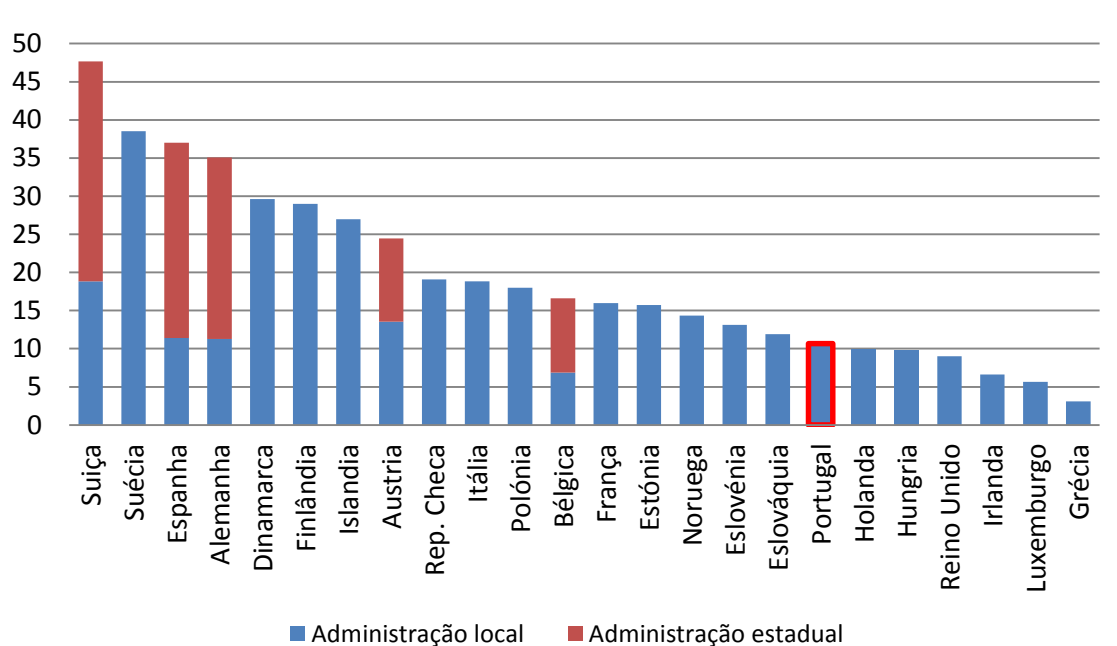


Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

3.2. A receita pública

No que diz respeito à receita, dois dos indicadores mais frequentemente utilizados para avaliar o grau de descentralização são a importância das receitas da administração estadual e local no total da receita das APs e o peso das receitas provenientes de transferências intergovernamentais na receita total da administração estadual e local.¹¹ Através do gráfico 5 podemos observar que, no ano de 2013, as receitas da administração local portuguesa têm um peso pouco expressivo nas receitas das APs (11%) e inferior à da maioria dos países europeus representados. Com efeito, só seis países registam um valor inferior ao de Portugal. No outro extremo, correspondente a uma maior descentralização da receita pública, surgem a Suíça, a Suécia, a Espanha e a Alemanha, três dos quais com administração estadual.

Gráfico 5. Peso das receitas da administração estadual e local no total da receita pública (2013)



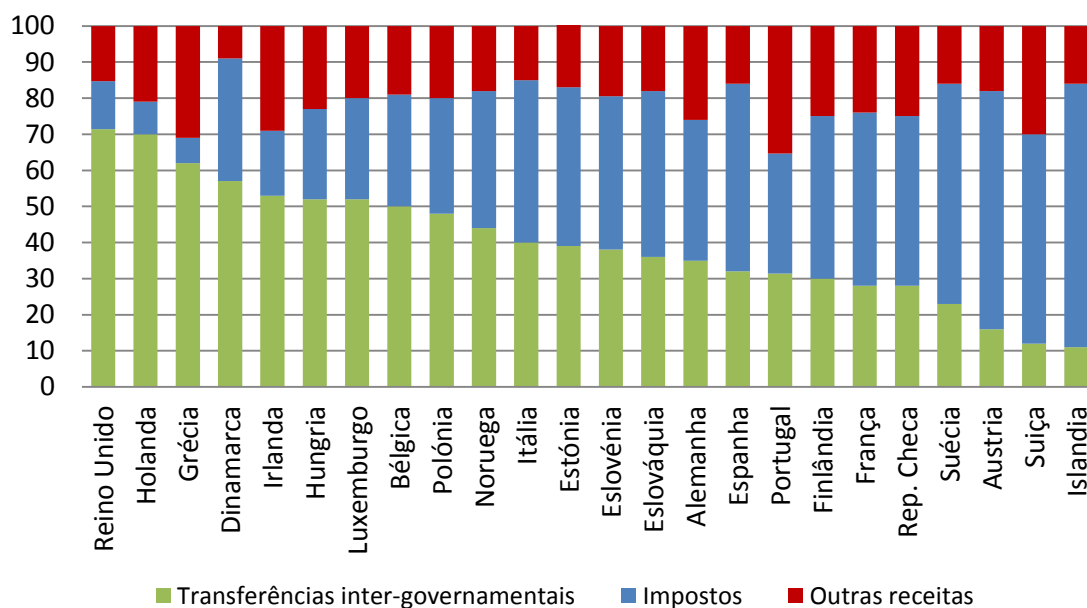
Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

Nota: Os dados para a Suíça são de 2012.

¹¹ Um maior peso das receitas provenientes de transferências intergovernamentais no total da receita da administração estadual e local reflete uma maior centralização.

O Gráfico 6 mostra a composição da receita da administração local por país, em 2012. A maioria dos estudos sobre descentralização conclui que uma maior responsabilidade orçamental dos níveis inferiores da administração tende a estar associada a uma menor dependência das transferências intergovernamentais e a uma maior autonomia fiscal. Em Portugal o peso das transferências é inferior ao da maior dos países considerados, mas a administração local tem relativamente pouca autonomia fiscal, estando muito dependente de outras receitas. Com efeito, foi nos três países sujeitos a programas de assistência económica e financeira (Portugal, Grécia e Irlanda) que a administração local mais recorreu a outras receitas, para além das transferências intergovernamentais e dos impostos.

Gráfico 6. Composição da receita da administração local (2012)

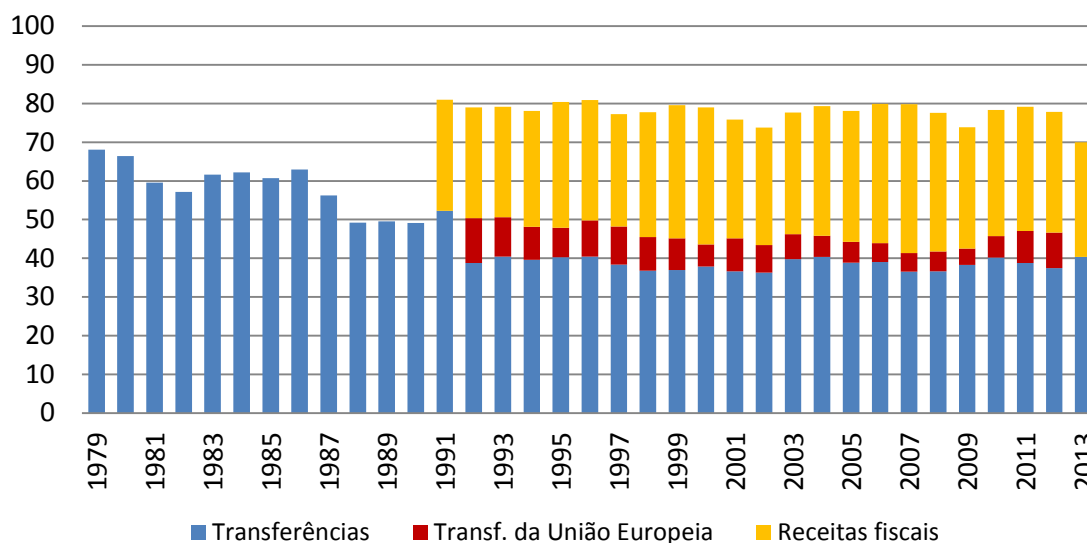


Fonte: Estatísticas da OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

Quando analisamos a evolução histórica do peso das receitas com transferências no total das receitas dos municípios (gráfico 7)¹² verificamos uma redução de 30 pontos percentuais deste indicador de 1979 a 2013. Quanto às receitas fiscais, de 1991 (primeiro ano para o qual existem dados) até 2007 cresceram 10 p.p., tendo atingido o valor máximo nesse ano (38,5%). Nos últimos anos, fruto da recessão económica, o seu peso reduziu-se substancialmente, sobretudo em 2008 e 2009. No contexto da crise, as transferências recebidas pelos municípios aumentaram a sua importância nos primeiros anos mas perderam novamente relevo em 2011 e 2012, no âmbito do PAEF que impôs uma redução significativa das transferências da administração central. Conforme delineado no programa de ajustamento, procedeu-se a uma alteração da tributação sobre o património com vista a aumentar a receita, através da redução das isenções temporárias aplicáveis às habitações próprias e à reavaliação do valor patrimonial matricial dos imóveis para efeitos de tributação para que este se aproxime do valor de mercado, de onde seria expectável um aumento da receita fiscal.

¹² Note-se que os dados mostrados anteriormente têm como fonte a OCDE e seguem a ótica da contabilidade nacional. Os dados que servem de suporte ao gráfico 7 e seguintes seguem a ótica da contabilidade pública e foram obtidos das contas de gerência dos municípios. Para uma explicação detalhada dos dois sistemas contabilísticos utilizados no reporte das contas das administrações públicas sugere-se a leitura de CFP (2014).

Gráfico 7. Composição das receitas dos municípios portugueses



Fonte: Direção-Geral das Autarquias Locais: portal autárquico e Finanças Municipais.

Notas: Para 1984 e 1985 apenas existem dados para 172 e 178 municípios respetivamente. Os dados para os municípios da Madeira (11) e dos Açores (19) só estão disponíveis desde 1989. Os dados para as transferências associadas a financiamentos da UE, apenas surgem discriminados do total das transferências desde 1992. Os valores para 2013 são provisórios e não incluem as transferências da UE.

3.3. Endividamento dos municípios e gestão eleitoralista da política orçamental

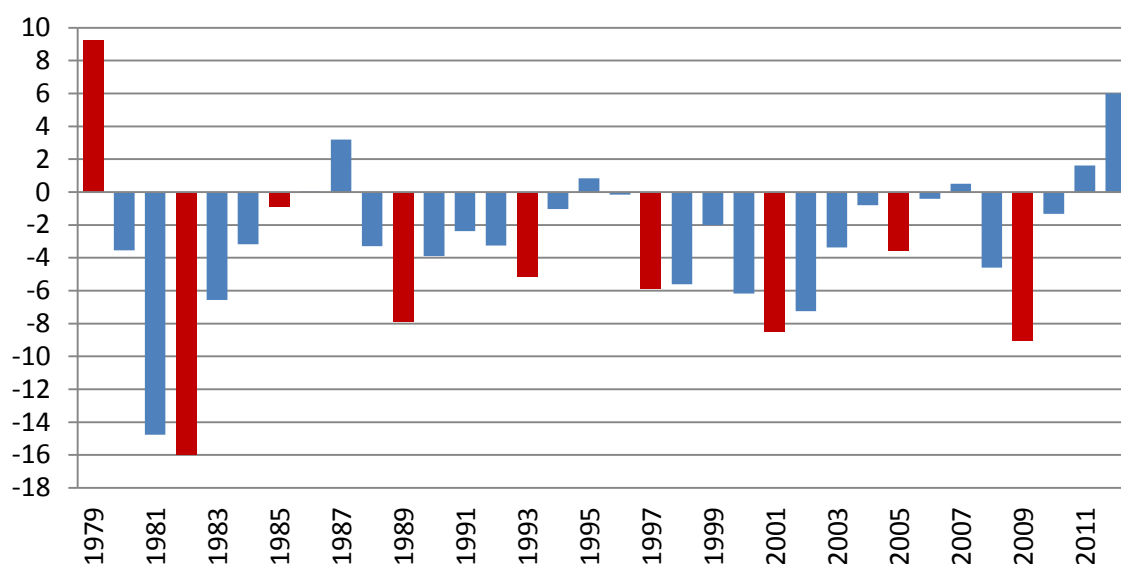
Para além das receitas próprias¹³ e das transferências, os municípios dispõem também da capacidade de contrair passivos financeiros para financiar despesas. O gráfico 8 mostra a evolução do saldo de execução orçamental dos municípios em percentagem da média móvel a três anos das suas receitas efetivas.¹⁴ Ao longo dos 33 anos analisados, só em sete (1979, 1986, 1987, 1995, 2007, 2011 e 2012) a média dos saldos foi positiva, tendo os valores mais

¹³ As receitas próprias incluem as receitas fiscais, as receitas provenientes da venda de bens e serviço e outras receitas (multas e outras penalidades, rendimentos da propriedade, outras receitas correntes, ativos financeiros, outras receitas de capital e reposições não abatidas nos pagamentos).

¹⁴ O saldo de execução orçamental de cada município foi calculado deduzindo dos totais das receitas e das despesas os ativos e passivos financeiros. De forma a tornar comparável os saldos entre municípios de diferente dimensão e a ter em consideração a sustentabilidade, optou-se por dividir o saldo pelas receitas efetivas. A média móvel, a três anos, visa reduzir o efeito do ciclo económico nas receitas.

negativos sido atingidos em 1981, 1982, 1989, 2001 e 2009. O gráfico revela também uma gestão eleitoralista da política orçamental, com o saldo a diminuir nos anos pré-eleitorais e eleitorais e a melhorar subsequentemente. Este comportamento eleitoralista já havia sido detetado por Veiga e Veiga (2007) que identificaram aumentos significativos da despesa, em particular nos itens mais visíveis ao eleitorado, como arruamentos e obras complementares e viação rural, nos anos eleitorais e pré-eleitorais.

Gráfico 8. Saldo de execução orçamental dos municípios em percentagem da média móvel a 3 anos das receitas efetivas



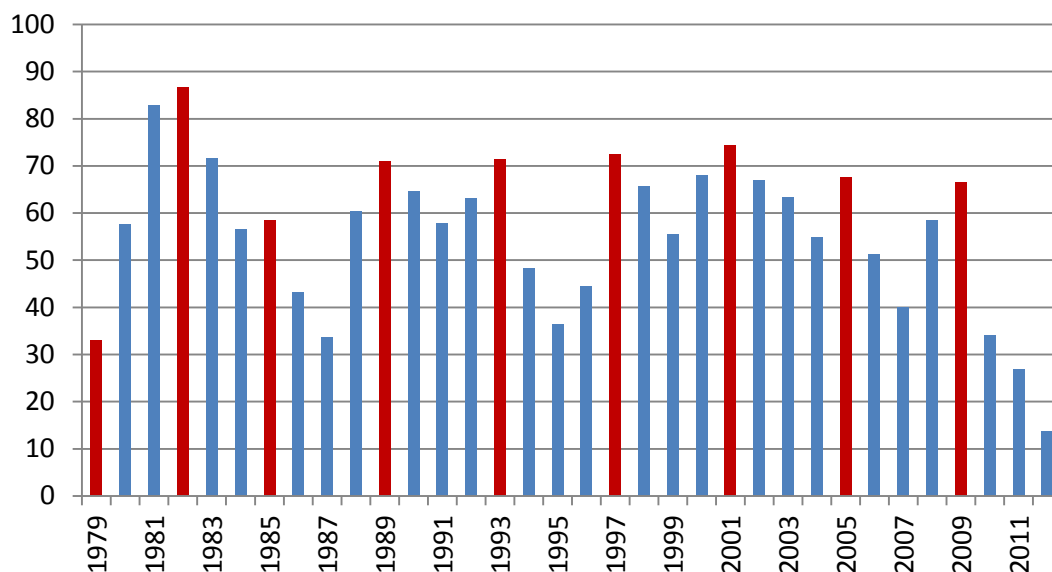
Fonte: Direção-Geral das Autarquias Locais: portal autárquico e Finanças Municipais.

Nota: Para 1984 e 1985 apenas existem dados para 172 e 178 municípios respetivamente. Os dados para os municípios da Madeira (11) e dos Açores (19) só estão disponíveis desde 1989.

A análise da percentagem de municípios com saldo de execução orçamental negativo (gráfico 9) reforça a conclusão anterior. A percentagem de municípios com défice aumenta no ano anterior às eleições autárquicas, atingindo um máximo do respetivo mandato autárquico no ano da eleição e diminuindo nos anos seguintes. Constata-se também um padrão generalizado de acumulação de défices, com impacto na dívida. Durante a maioria dos anos

(23 em 33), mais de metade dos municípios apresentou um défice, tendo a percentagem mais elevada ocorrido em 1981 e 1982, quando mais de 80% dos municípios registaram um saldo negativo.

Gráfico 9. Percentagem de municípios com défice (1979-2012)



Fonte: Direção-Geral das Autarquias Locais: portal autárquico e Finanças Municipais.

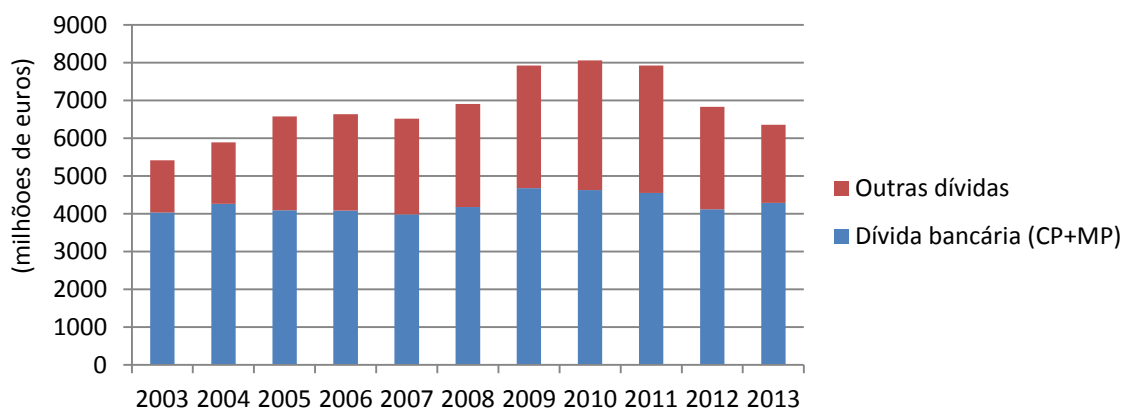
Notas: As barras a vermelho sinalizam os anos eleitorais. Para 1984 e 1985 apenas existem dados para 172 e 178 municípios respetivamente. Os dados para os municípios da Madeira (11) e dos Açores (19) só estão disponíveis desde 1989.

Quando se analisa o grau de endividamento dos municípios nos anos mais recentes¹⁵ verifica-se que a dívida a terceiros cresceu 49% de 2003 a 2010, ano em que atingiu o pico de 8.065 mil milhões de euros. O comportamento eleitoralista é também visível no gráfico 10, com aumentos da dívida superiores a 10% nos anos eleitorais de 2005 e 2009 e incrementos significativos nos anos pré-leitorais. Nota-se ainda que estes são mais acentuados na dívida não financeira, chegando a atingir 53% em 2005 e 19% em 2009. No último ciclo eleitoral este

¹⁵ Os dados sobre a dívida apenas estão disponíveis desde 2003.

padrão de comportamento parece ter sido mitigado, pelo menos ao nível agregado, uma vez que se verifica uma diminuição da dívida desde 2010, sobretudo no ano de 2012, na componente da dívida não financeira. Esta última registou em 2013 um valor mais baixo que o de 2005. Com efeito, a atividade financeira municipal foi condicionada pelo novo regime de compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas (Lei n.º 8/2012) e pelo Programa de Apoio à Economia Local – PAEL (Lei n.º 43/2012). Este último permite, aos municípios elegíveis, o estabelecimento de contratos de empréstimos com o Estado tendo em vista o reequilíbrio financeiro ou a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há pelo menos 90 dias. As autarquias que estabeleçam um contrato ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local ficam sujeitas a um conjunto de obrigações, estando previstas multas no caso de aumento do endividamento durante o período do contrato.

Gráfico 10. Dívidas dos municípios a terceiros (2003 a 2013)*



* 2013- valores provisórios.

Fonte: SIAL/DGAL.

Pese embora a melhoria na situação financeira agregada dos municípios, existe uma dispersão considerável entre eles. O novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado em 2013 (Lei n.º 73), pretende “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” (Preambulo da proposta de lei). De acordo com a Lei n.º 73/2013, um município encontra-se numa situação de endividamento excessivo quando a dívida total de operações orçamentais excede 1,5 vezes a média das receitas correntes dos três anos anteriores. Atualmente, cerca de um terço dos municípios excede o limite legal. A correção das situações de endividamento excessivo poderá revelar-se um desafio difícil de ultrapassar num contexto de redução das transferências do Estado e de diminuição das receitas fiscais.

Importa, assim, estudar as determinantes do endividamento das autarquias locais de forma a evitar problemas de insustentabilidade. Utilizando dados para todos os municípios portugueses, de 1979 a 2012, Veiga e Veiga (2014) analisam as principais condicionantes do saldo real primário e da dívida bruta real dos municípios,¹⁶ ambos em percentagem da média móvel a 3 anos das receitas efetivas. Os dados permitem concluir que um maior peso do investimento na despesa dos municípios gera maiores défices, enquanto um peso mais elevado dos juros tem o efeito contrário, o que sinaliza um esforço para restabelecer o equilíbrio financeiro por parte dos mais endividados. Verifica-se também que uma taxa de desemprego mais elevada gera piores desempenhos orçamentais, enquanto uma maior percentagem da população com mais de 65 anos está associada a saldos mais elevados. No que diz respeito às variáveis políticas, é comprovada a existência de um ciclo nos indicadores orçamentais, fruto do ciclo eleitoral, que executivos com menor apoio eleitoral (coligações ou que dispõem de uma menor percentagem de assentos na assembleia municipal) estão

¹⁶ Os dados da dívida cobrem os anos de 2003 a 2011.

associados a maiores défices e dívida, e que a semelhança partidária entre o autarca e o primeiro-ministro está associada a saldos orçamentais mais elevados.¹⁷

4. Considerações finais

Pese embora as sucessivas reformas no sentido de proceder a uma maior descentralização em Portugal, a administração local continua a ser responsável por uma menor parcela, quer da despesa quer da receita pública, que na maioria dos países desenvolvidos. No que diz respeito à educação, a administração local apenas gere cerca de 12% da despesa das APs, sendo esta uma das funções do Estado onde a disparidade face a outros países é mais elevada. Tendo em consideração que a maioria dos estudos que analisam o impacto da descentralização na área da educação concluem que esta gera efeitos positivos e que Portugal continua a ter níveis educacionais relativamente baixos, considera-se que nesta matéria poderão existir ganhos potenciais na atribuição de mais competências (e recursos) às autarquias locais.

Na ausência de um enquadramento institucional que garanta responsabilidade orçamental, a atribuição de maior autonomia à administração local poderá gerar situações de insustentabilidade financeira e abusos na utilização dos recursos públicos, com efeitos negativos no bem-estar da população. Ao longo das últimas décadas verificou-se uma acumulação excessiva de dívida pela administração local, assim como pelos demais níveis da administração pública, pelo que importa adotar medidas que promovam o reforço da transparência na gestão da política orçamental, a interiorização da noção de interesse público por parte dos decisores públicos e o envolvimento dos cidadãos nas decisões das autarquias locais. Nos últimos anos, vários municípios implementaram orçamentos participativos de forma a permitir aos cidadãos propor e escolher os projetos que consideram prioritários.

¹⁷ No entanto, não se obtêm resultados favoráveis à hipótese de uma gestão estratégica da política orçamental por parte de autarcas que antecipam não ser reeleitos, tendo em vista condicionar as opções dos seus sucessores.

Embora com pouca expressão nos orçamentos camarários, os orçamentos participativos poderão revelar-se instrumentos úteis de revelação das preferências dos cidadãos, desde que não sejam manipulados por grupos de interesse. A realização de referendos locais quando está em causa a construção de grandes obras públicas com impacto significativo na situação financeira de longo prazo das autarquias, de forma a promover um amplo debate quanto aos benefícios e custos dos mesmos para a população local, contribuirá para uma melhor adequação dos recursos às necessidades da população. Para que os cidadãos tenham uma maior percepção do impacto da despesa local na necessidade de arrecadação de receitas públicas para a financiar, será benéfico aumentar a capacidade da administração local para obter receitas próprias, uma vez que estas são cobradas sobretudo aos indivíduos que beneficiam da despesa. Importa, igualmente, aumentar os deveres de prestação de contas pelos dirigentes locais e a obrigatoriedade destes acatarem as recomendações de entidades externas fiscalizadoras, nomeadamente do Tribunal de Contas.

As dificuldades sentidas ao nível das finanças públicas, que o país teve que enfrentar nos últimos anos, aumentaram a informação da população em geral quanto à política orçamental e contribuíram para uma maior percepção da restrição orçamental do Estado por parte dos eleitores. Neste contexto, foram implementadas uma série de reformas para diminuir o endividamento, aumentar a obrigatoriedade de prestação de contas e a transparência orçamental. Embora seja expectável uma maior responsabilização dos decisores públicos por parte dos cidadãos no futuro, nomeadamente nos momentos eleitorais, e as autarquias locais tenham dado um contributo significativo para a consolidação das contas públicas, continua a ser necessário manter a vigilância sobre o desempenho orçamental de forma a evitar novas situações de rutura.

Referências

- Abdelhak, F., Chung, J., Du, J. e Stevens, V. (2012). Measuring decentralization and the local public sector: A survey of current methodologies. *IDG Working Paper 1*.
- Ahmad E. e Brosio, G. (eds) (2006). *Handbook of fiscal decentralization*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Arze del Granado, F.; Martinez-Vazquez, J. e McNab, R. (2012). Decentralized governance and preferences for public goods. *MPRA Paper 42459*.
- Brennan, G. e Buchana, James (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Cantarero, D. e Perez, P. (2012). Decentralization and regional government size in Spain. *Portuguese Economic Journal 11:211–237*.
- Comissão Europeia (2013). Fiscal relations across government levels in times of crisis – making compatible fiscal decentralization and budgetary discipline. *Economic papers 501*.
- Conselho de Finanças Públicas (2014). Do saldo em Contabilidade Pública ao saldo em Contabilidade Nacional. *Apontamento n.º 1*.
- Enikolopov, R. e Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economics 91: 2261–2290*.
- Escolano, J.; Eyraud, L.; Badia, M.M.; Sarnes, J. e Tuladhar, A. (2012). Fiscal performance, institutional design and decentralization in European Union countries. *IMF Working Papers 45*.
- Fiva, J. (2006). New evidence on the effects of fiscal decentralization on the size and composition of government spending. *Public Finance Analysis 62 (2): 250-280*.
- Golem, S. (2010). Fiscal decentralisation and the size of government: a review of the empirical literature. *Financial Theory and Practice 34(1): 53-69*.
- Gómez-Reino, J. e Martínez-Vasquez, J. (2013). An international perspective on the determinants of local government fragmentation. In Lago-Peñas, S e Martínez-Vasquez, J.

- (eds.) *The challenge of local government size*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK: 8-54.
- Hicken, A. e Simmons, J. W. (2008). The personal vote and the efficiency of education spending. *American Journal of Political Science* 52(1): 109-124.
- Ivanyna, M. e Shah, A. (2014). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 8: 2014-3.
- Kornai, J.; Maskin, E. e Roland, G. (2003). Understanding soft budget constraint. *Journal of Economic Literature* 41: 1095-1136.
- Local Development International - LDI. (2013). The role of decentralization / devolution in improving development outcomes at the local level: Review of the literature and selected cases. New York.
- Martinez-Vazquez, J. e Yao, M. (2009). Fiscal decentralization and public sector employment. *Public Finance Review* 37(5): 539-571.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* XXXVII: 1120-1149.
- Prohl, S. e Schneider, F. (2009). Does decentralization reduce government size? A quantitative study of the decentralization hypothesis. *Public Finance Review* 37 (6): 639-664.
- Rodríguez-Pose, A. e Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography* 10(5): 619-644.
- Santos, A. (1984). A evolução das despesas públicas em Portugal - Aspectos de longo prazo. *Estudos de Economia* iv(4): 487-500.
- Sepulveda, C. F. e Martinez-Vazquez, J. (2011). The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality. *Environment and Planning C: Government and Policy* 29: 321-343.

- Tanzi, V. (2005). The economic role of the state in the 21st century. *Cato Journal* 25(3): 617-638.
- Veiga, L. G.; Kurian, M. e Ardakanian, R. (2014). *Intergovernmental fiscal Relations: Questions of accountability and autonomy*. Springer Briefs in Environmental Science.
- Veiga, L. e Veiga, F. (2014). Determinants of Portuguese local governments' indebtedness. NIPE-WP 16/2014.
- Veiga, L. e Veiga, F. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice* 131: 45-64.
- Zodrow, G. R. e Mieszkowski, P. (1986). Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics* 19(3): 356-370.
- Wilson, J. (1986). A theory of interregional tax competition. *Journal of Urban Economics* 19: 296-315.

Most Recent Working Paper

NIPE WP 17/2014	Veiga, Linda Gonçalves , “Descentralização orçamental: questões de autonomia e responsabilização”, 2014
NIPE WP 16/2014	Veiga, Linda Gonçalves e Francisco José Veiga , “Determinants of Portuguese local governments’ indebtedness”, 2014
NIPE WP 15/2014	Baleiras, Rui Nuno , “Em prol da previsibilidade e da sustentabilidade das finanças públicas: um comentário a ‘Controlo da Execução Orçamental no Estado’”, 2014
NIPE WP 14/2014	Bernardino, Susana e J. Freitas Santos “Implicações do contexto político-legal para o lançamento de novas iniciativas sociais em Portugal”, 2014
NIPE WP 13/2014	Lebre de Freitas, Miguel “ On inflation and money demand in a portfolio model with shopping costs ”, 2014
NIPE WP 12/2014	Lebre de Freitas, Miguel e Miguel de Faria e Castro “The Portuguese real exchange rate, 1995-2010: competitiveness or price effects”, 2014
NIPE WP 11/2014	Morozumi, Atsuyoshi e Veiga, Francisco José , “Public spending and growth: the role of institutions”, 2014
NIPE WP 10/2014	Brekke, Kurt R., Siciliani, Luigi e Straume, Odd Rune , “Hospital Mergers with Regulated Prices”, 2014
NIPE WP 09/2014	Esteves, Rosa-Branca , “Behavior-Based Price Discrimination with Retention Offers”, 2014
NIPE WP 08/2014	Esteves, Rosa-Branca e Sofia Cerqueira, “Behaviour-Based Price Discrimination under Advertising and Imperfectly Informed Consumers”, 2014
NIPE WP 07/2014	Brekke, K.R., Siciliani, L. e Odd Rune Straume, “Horizontal Mergers and Product Quality”, 2014
NIPE WP 06/2014	Hammoudeh, S., Nguyen, Duc K. e Ricardo M. Sousa , "Energy prices and CO2 emission allowance prices: A quantile regression approach", 2014
NIPE WP 05/2014	Hammoudeh, S., Lahiani, A., Nguyen, Duc, K. e Ricardo M. Sousa , "Asymmetric and nonlinear pass-through of energy prices to CO2 emission allowance prices", 2014
NIPE WP 04/2014	Hammoudeh, S., Nguyen, Duc K. e Ricardo M. Sousa , "What explains the short-term dynamics of the prices of CO2 emissions?", 2014
NIPE WP 03/2014	Sousa, Rita, Aguiar- Conraria e Maria Joana Soares , “Carbon Financial Markets: a time-frequency analysis of CO2 price drivers”, 2014
NIPE WP 02/2014	Sousa, Rita e Luís Aguiar-Conraria , “Dynamics of CO2 price drivers”, 2014
NIPE WP 01/2014	Brekke, Kurt R., Holmäs, Tor Helge e Straume, Odd Rune , "Price Regulation and Parallel Imports of Pharmaceuticals”, 2014
NIPE WP 22/2013	Leal, Cristiana Cerqueira, Armada, Manuel Rocha e Loureiro, Gilberto , "Individual Investors Repurchasing Behavior: Preference for Stocks Previously Owned”, 2013
NIPE WP 21/2013	Loureiro, Gilberto e Alvaro G. Taboada, “Equity Offerings Abroad and the adoption of IFRS: A test of the Capital Markets Liability of Foreignness”, 2013
NIPE WP 20/2013	Loureiro, Gilberto e Alvaro G. Taboada, “Do Improvements in the Information Environment Affect Real Investment Decisions?”, 2013
NIPE WP 19/2013	Bogas, Patrícia e Natália Barbosa , “High-Growth Firms: What is the Impact of Region-Specific Characteristics?”, 2013
NIPE WP 18/2013	Portela, Miguel e Paul Schweinzer, “The Parental Co-Immune Hypothesis”, 2013
NIPE WP 17/2013	Martins, Susana e Francisco José Veiga , “Government size, composition of public expenditure, and economic development”, 2013
NIPE WP 16/2013	Bastos, Paulo e Odd Rune Straume , “Preschool education in Brazil: Does public supply crowd out private enrollment?”, 2013
NIPE WP 15/2013	Martins, Rodrigo e Francisco José Veiga , “Does voter turnout affect the votes for the incumbent government?”, 2013
NIPE WP 14/2013	Aguiar-Conraria, Luís , Pedro C. Magalhães e Christoph A. Vanberg, “Experimental evidence that quorum rules discourage turnout and promote election boycotts”, 2013