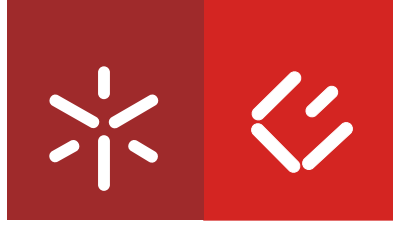




Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Marta Alexandra Castro Félix

**Modificações Orçamentais nos
Municípios Portugueses: Análise
da Magnitude e Determinantes**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Marta Alexandra Castro Félix

**Modificações Orçamentais nos
Municípios Portugueses: Análise
da Magnitude e Determinantes**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Administração Pública

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor Pedro J. Camões

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este trabalho académico pode ser utilizado por terceiros, desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada. Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do repositório da Universidade do Minho (RepositoriUM).

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

AGRADECIMENTOS

“Ninguém escapa ao sonho de voar, de ultrapassar os limites do espaço onde nasceu, de ver novos lugares e novas gentes. Mas saber ver em cada coisa, em cada pessoa, aquele algo que a define como especial, um objeto singular, um amigo, é fundamental. Navegar é preciso, reconhecer o valor das coisas e das pessoas, é mais preciso ainda!”

Antoine de Saint-Exupéry

... E porque reconhecer o valor das coisas e das pessoas, é mais preciso ainda,

o meu eterno obrigada aquele que é o grande impulsionador desta dissertação, o professor Doutor Pedro Camões.

Àqueles que são os meus pilares,

A ti Ricardo,

A ti Leo,

o meu obrigada e o meu mais sincero pedido de desculpas por todo o tempo que vos privei.

A todos com quem me cruzei e que são peças do *puzzle* que é a minha vida,

Obrigada!

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Modificações Orçamentais nos Municípios Portugueses: Análise da Magnitude e Determinantes

RESUMO

Todos os municípios Portugueses elaboram os seus orçamentos previsionais, mapeando as suas receitas e despesas que esperam executar ao longo do ano fiscal. No entanto, os valores executados pelos municípios podem diferir dos valores que constam nos orçamentos inicialmente aprovados. O objetivo desta dissertação é analisar a magnitude e que fatores influenciam os desvios orçamentais. De acordo com a literatura, consideram-se determinantes políticas, financeiras, organizacionais e sociodemográficas. Para proceder com a análise, recolheram-se dados para os orçamentos previsionais (fornecidos pelos respetivos municípios) e para os orçamentos executados (DGAL) dos 308 municípios portugueses para os anos 2016 e 2017. Na primeira parte da análise, estuda-se a frequência e magnitude das modificações orçamentais na despesa e na receita corrente e de capital. Na segunda-parte é formulado o modelo empírico considerado para estudar as determinantes dos desvios orçamentais. Os resultados sugerem que as variáveis políticas, financeiras, socioeconómicas e demográficas estão correlacionadas com os desvios positivos, embora de forma heterogénea.

Palavras chave: Desvios orçamentais, determinantes, execução orçamental, orçamento.

ABSTRACT

All Portuguese municipalities prepare their estimated budgets, mapping the income and expenses they expect to execute during the fiscal year. However, the amounts executed by municipalities may differ from the amounts estimated in the budgets initially approved. The purpose of this dissertation is to analyze the magnitude and to find the factors that influence budget deviations. According to the literature, political, financial, organizational and sociodemographic determinants are to be considered.

For this analysis, data were collected for the estimated budgets (provided by the municipalities) and for the executed budgets (DGAL) of the 308 Portuguese municipalities for the years 2016 and 2017. In the first part of the analysis, we study the frequency and magnitude of budgetary changes in current and capital expenditure and revenue. In the second part, we develop the empirical model to study the determinants of budgetary deviations. The results suggest that the political, financial, socioeconomic and demographic variables are correlated with the positive deviations, although in a heterogeneous manner.

Keywords: Budget deviations, determinants, budgetary implementation, budget.

Índice

CAPÍTULO 1 - A GESTÃO FINANCEIRA NO SETOR PÚBLICO	3
1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO	4
1.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA.....	8
1.3 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE DESPESA.....	9
CAPÍTULO 2 - OS DESVIOS ORÇAMENTAIS	12
2.1 MODIFICAÇÕES ORÇAMENTAIS	13
2.2 DESVIOS ORÇAMENTAIS	16
CAPÍTULO 3 - ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO GOVERNO LOCAL	20
3.1 FUNÇÕES E CONSTITUIÇÃO DO PODER LOCAL	21
3.2. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E PRINCÍPIOS E REGRAS ORÇAMENTAIS	22
CAPÍTULO 4 - HIPÓTESES E METODOLOGIA	26
4.1. HIPÓTESES.....	28
4.2 <i>DESIGN</i> DE INVESTIGAÇÃO	32
4.2.1 AMOSTRA E DADOS	32
4.2.2 VARIÁVEL DEPENDENTE: DESVIOS ORÇAMENTAIS.....	32
4.2.3 VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	44
4.2.4 MODELO ECONOMÉTRICO	49
CAPÍTULO 5 - ANÁLISE EMPÍRICA	50
5.1. RESULTADOS GLOBAIS	50
5.2. RESULTADOS POR NATUREZA DE DESPESA	60
5.3. SIGNIFICADO GLOBAL DOS RESULTADOS	67
CONCLUSÃO.....	69
REFERÊNCIAS	71
LEGISLAÇÃO	75
SITES CONSULTADOS.....	76
ANEXOS	77

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1: CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DAS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS.	26
TABELA 2: VARIÁVEIS DEPENDENTES.	33
TABELA 3: ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS NA RECEITA E NA DESPESA.....	34
TABELA 4: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PELA MAGNITUDE DA VARIAÇÃO PERCENTUAL DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS.	35
TABELA 5: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PELA VARIAÇÃO PERCENTUAL DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS E PELAS RUBRICAS DAS RECEITAS.	38
TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PELA VARIAÇÃO PERCENTUAL DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS NAS DESPESAS CORRENTES EM 2016 E 2017.	39
TABELA 7: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PELA VARIAÇÃO PERCENTUAL DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS E RESPETIVAS NATUREZAS ECONÓMICAS DE DESPESAS.	41
TABELA 8: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PELA VARIAÇÃO PERCENTUAL DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS NAS DESPESAS DE CAPITAL.	42
TABELA 9: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PELA VARIAÇÃO PERCENTUAL DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS NAS DESPESAS DE CAPITAL.	43
TABELA 10: DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS.	46
TABELA 11: ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS.	47
TABELA 12: SINAL ESPERADO DO IMPACTO DAS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS NOS DESVIOS DAS DESPESAS E DAS RECEITAS.	48
TABELA 13: DETERMINANTES DOS DESVIOS NA DESPESA CORRENTE.	52
TABELA 14: DETERMINANTES DOS DESVIOS NA DESPESA DE CAPITAL.	54
TABELA 15: DETERMINANTES DOS DESVIOS NA RECEITA CORRENTE.	57
TABELA 16: DETERMINANTES DOS DESVIOS NA RECEITA DE CAPITAL.	59
TABELA 17: DETERMINANTES DOS DESVIOS POSITIVOS NAS NATUREZAS DE DESPESA CORRENTE.	61
TABELA 18: DETERMINANTES DOS DESVIOS NEGATIVOS NAS NATUREZAS DE DESPESA CORRENTE.	63
TABELA 19: DETERMINANTES DOS DESVIOS POSITIVOS NAS NATUREZAS DE DESPESA DE CAPITAL.	65
TABELA 20: DETERMINANTES DOS DESVIOS NEGATIVOS NAS NATUREZAS DE DESPESA DE CAPITAL.	66

Índice de Quadros

QUADRO 1: ESTUDOS E PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	78
QUADRO 2: SINAL ESPERADO E RESUMO DOS RESULTADOS DA ESTIMAÇÃO.	82

Abreviaturas

AM – Entidades Associativas Municipais
AR - Assembleia da República
CNE - Comissão Nacional de Estatística
CRP - Constituição da República Portuguesa
FAM – Fundo de Apoio Municipal
FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro
DGAL - Direção-Geral das Autarquias Locais
IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT - Imposto Municipal sobre Transmissões
INE - Instituto Nacional de Estatística
IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IRC – Imposto sobre Rendimentos das Pessoas Coletivas
IUC – Imposto Único de Circulação
LCPA - Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO - Lei do Enquadramento Orçamental
LFL - Lei das Finanças Locais
NCP 26 – Norma de Contabilidade e Relato Orçamental 26
NPM - *New Public Management*
OE - Orçamento do Estado
POCAL – Plano de Contas das Autarquias Locais
RFALEI – Reforma Financeira das Autarquias Locais
SEC - Sistema Europeu de Contas
SEL – Setor Empresarial Local
SM – Serviços Municipalizados
SIIAL - Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
UE - União Europeia

Introdução

O programa do XXI Governo Constitucional definiu como um dos alicerces da reforma do Estado a transformação do seu modelo de funcionamento, começando pelas autarquias. As competências municipais foram reforçadas com o propósito da melhoria efetiva da prestação do serviço público (2015, Programa do Governo XXI, pg.89). Para o desempenho eficaz das suas competências, uma vez que segundo a Constituição Portuguesa os municípios têm autonomia financeira face ao Governo Central, é obrigatório que elaborem anualmente um orçamento com o registo quer das previsões de receita quer das dotações afetas à despesa a executar durante o ano fiscal. Porém, sendo o orçamento uma previsão e por esse motivo não ser estático, é possível que no decurso da execução orçamental se verifiquem alterações às verbas inicialmente inscritas no orçamento, sempre que as circunstâncias assim as justifiquem.

Num momento em que é exigido aos municípios um crescente índice de transparência para a responsabilização da gestão, esta dissertação avalia a magnitude e as determinantes das modificações orçamentais nos municípios portugueses. Este tema tem particular relevância por ser pouco explorado quer a nível nacional, quer internacional, apesar das repercussões que as modificações orçamentais podem trazer. Na verdade, os estudos existentes (Forester e Mullins, 1992; Dougherty, et al., 2003) são predominantemente exploratórios e descritivos, debruçando-se sobre o tipo de modificações verificadas, quem inicia ou quem está envolvido no processo de revisão orçamental, as circunstâncias em que esta ocorre e quais os eventos ou motivos responsáveis pela mesma a nível local e central. De acordo com estes estudos, o *rebudgeting* não afeta apenas significativamente as dotações iniciais (Hoskins, 1983), como também influencia os ciclos orçamentais futuros (Dougherty, et al., 2003; Lauth, 1988; Lee e Plummer, 2007).

Para o presente estudo foram recolhidos e compilados os dados dos orçamentos previsionais e corrigidos dos 308 municípios portugueses, nos anos 2016 e 2017. Para identificar as determinantes das alterações

orçamentais foi definida como variável dependente os desvios orçamentais das receitas e despesas correntes e de capital. No que respeita às variáveis explicativas da magnitude dos desvios orçamentais, com origem em diversas fontes, foram identificadas variáveis políticas, financeiras, organizacionais e socioeconómicas que serão testadas através de hipóteses formuladas nesta dissertação.

Este estudo encontra-se organizado em cinco capítulos. No capítulo 1, aborda-se a gestão financeira no setor público, demonstrando a importância do orçamento como documento no qual são registadas as previsões de receitas bem como a fixação do valor que pode ser comprometido na despesa pública. É ainda abordada a execução orçamental neste capítulo. O capítulo 2 centra-se na análise dos desvios orçamentais e possíveis determinantes. Neste capítulo, realiza-se uma revisão da literatura relacionada com as determinantes dos desvios orçamentais. O capítulo 3 é dedicado ao sistema político e administrativo português e à estrutura e funcionamento do governo local. Neste capítulo, são explicadas as funções e a constituição do poder local, articulando-as com os princípios fundamentais e com as regras orçamentais. No capítulo 4, são formuladas as hipóteses a testar com base no modelo empírico e é apresentado o design de investigação. No capítulo 5, apresentam-se e discutem-se os resultados da estimação dos modelos econométricos. Por último, apresenta-se a discussão das hipóteses formuladas nesta dissertação e as principais conclusões.

Capítulo 1 - A Gestão Financeira no Setor Público

O Setor Público Administrativo corresponde à maior componente do setor público e assegura funções como a redistribuição de rendimentos, afetação de recursos e estabilização macroeconómica, através da provisão de bens e serviços públicos (Carvalho et al., 2018). É através de vários subsetores, ou formas organizacionais, com diferentes enquadramentos jurídico-institucionais, que o setor público português assegura a sua missão de produção, prestação e alocação de bens e serviços aos cidadãos (Carvalho et al., 2018).

Com base nas ideias da chamada Nova Gestão Pública assistiu-se, desde os anos 80, à introdução de um conjunto de reformas com vista à melhoria dos níveis de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos, para responder quer às necessidades dos cidadãos, quer às mutações constantes no meio económico-social. Para tal, a Nova Gestão Pública convidou novos atores a serem parte ativa de um Estado que se pretende menos intervencionista, mas sem nunca descurar das suas funções de regulação da vida económico-social (Araújo e Rodrigues, 2005). Consequentemente, estas alterações, ao nível da Administração Central, acabaram por influenciar e condicionar a agenda da reforma e modernização administrativa dos Governos Locais (Araújo e Rodrigues, 2005).

A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, definindo-as como *“pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”* (art.º 235 CRP), especificando que, *“no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, e por sua vez, “as regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios”* (art.º 236, CRP). A atuação das autarquias locais rege-se, segundo o quadro de transferências de atribuições e competências (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), por um conjunto de princípios que garantem um considerável grau de autonomia na prossecução dos seus objetivos e na gestão dos seus recursos (Carvalho et al., 2018).

De modo a dotar os municípios de mais autonomia, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, instituiu o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Este processo de descentralização será gradual, ocorrendo até 2021, de forma a permitir que cada município avalie as suas competências e assegure que está em condições de as exercer. Esta necessidade de descentralização de competências surge no seguimento de uma política cada vez mais exigente por parte de todas as entidades envolvidas, dirigida pela União Europeia.

As autarquias podem vir a assumir novas responsabilidades em 23 áreas, nomeadamente na saúde, educação, habitação, justiça, ação social, cultura e património. Para financiar estas novas competências, os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização estão inscritos nos Orçamentos do Estado dos anos de 2019, 2020 e 2021 e incorporam os valores a transferir para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto).

1.1 Orçamento Público

O principal objetivo do orçamento é autorizar e limitar a despesa pública e os gastos por natureza ou finalidade (Anessi-Pessina, 2000; Caperchione, 2000).

A literatura centra-se na análise do orçamento anual (Richard, 1966; Lu e Facer, 2004; Rubin, 1990, 2005; Wildavsky, 1964), elaborado pelo Estado. Este orçamento visa assegurar a produção, prestação e alocação de bens e serviços aos cidadãos, através de vários subsetores ou formas organizacionais, assegurando as funções de redistribuição de rendimento, afetação de recursos e estabilização macroeconómica. Deste modo, o Governo compromete-se com uma das suas principais responsabilidades: assegurar o bem-estar da sociedade.

O orçamento é um reflexo do passado e uma afirmação para o futuro. De facto, ilustra as expectativas de uma organização em três níveis – económico,

político e jurídico (Carvalho, 1996). No campo económico, por um lado, o orçamento constitui uma previsão de receitas e uma fixação de despesas para um determinado ano económico. Por outro lado, incorpora o processo de autorização para cobrança de receitas pelo Estado e de realização de um conjunto de despesas para satisfazer necessidades coletivas, ao mesmo tempo que limita os poderes financeiros do Estado no período a que respeita. Na vertente política, o orçamento constitui a autorização do povo, pela via dos seus representantes na Assembleia da República (AR), para cobrar receitas e realizar despesas durante um ano (Carvalho et al., 2018). Na componente jurídica, o Orçamento do Estado constitui-se como uma Lei da República dotada de força obrigatória geral, ou seja, que vincula tanto os cidadãos como os agentes económicos e os órgãos e serviços do Estado (Catarino, 2016, p.255).

O orçamento público é um instrumento para a viabilização das políticas públicas, sendo igualmente importante na política económica. Segundo Musgrave e Musgrave:

“(...) o sistema fiscal possui uma flexibilidade própria, que responde às mudanças na economia, mesmo que não ocorram variações na política fiscal (mudanças nas alíquotas ou na legislação dos gastos governamentais). (...)”

Esta flexibilidade embutida no sistema fiscal é responsável por reações automáticas que, em algumas circunstâncias, auxiliam o alcance das metas visadas pela política do setor público, enquanto que em outros casos atrapalham o alcance dos objetivos governamentais (Musgrave, R.; Musgrave, P. Op. Cit p.13).

O processo de elaboração orçamental, segundo Wildavsky (2002), compreende algumas limitações, na medida em que a capacidade de previsão nem sempre corresponde à realidade, podendo ir além do curto prazo e efetivamente ultrapassar o aspeto político. Tendo em conta que nas organizações do setor público os objetivos delineados são pensados para alcançar a longo-prazo os planos ou programas não se podem limitar ao

imediatos. Neste sentido, quanto maior o período compreendido por determinado programa, mais este se torna experimental (Jones e Pendlebury, 2000).

Nicolau et al. (2003) definem o processo de planeamento como a identificação de objetivos e a tomada de decisões numa atitude prospetiva e projetiva, ou seja, considerando o futuro. No contexto local, o planeamento não deixa de assumir tamanha importância, tendo, também aí, início com a identificação e enumeração das necessidades coletivas e problemas das populações, que podem ser de ordem económica, financeira e social. O planeamento torna-se, como tal, indispensável, já que constitui um instrumento dinâmico e flexível para a programação das atividades, a longo, médio ou curto prazo (Lopes, 2013).

Segundo Wildavsky (2002), a tomada de decisão relativa aos valores a orçamentar depende da identificação de problemas e das necessidades, bem como da forma como se relacionam uns com os outros. Também Jones e Pendlebury (2000) fazem referência à enorme complexidade do processo que envolve a preparação do orçamento público, existindo demasiados fatores que afetam a alocação final de recursos, sendo que para conseguir que estes sejam inteiramente considerados, é necessário um trabalho muito rigoroso na elaboração da proposta do orçamento. Para a elaboração do orçamento, todos os departamentos do município são chamados a identificar e quantificar as necessidades para o ano seguinte.

No que diz respeito às receitas, segundo Carvalho (1996), nelas devem constar as intenções políticas que se venham a ter, taxas e tarifas a arrecadar, alienação do património, recurso ao crédito e todas as ações que visem a aquisição de receitas. O autor alude ainda aos métodos de previsão de despesas e receitas. No primeiro caso, o método previsional mais corrente em Portugal consiste em comparar as despesas previstas para o ano $n+1$ com as que foram realizadas previamente em n , aplicando-se a taxa de inflação à dotação orçamental de n . Isto é, o método consiste em realizar um orçamento da despesa por incrementalismo. Os aumentos e diminuições são, portanto, feitos a partir da experiência em anos anteriores e nos valores

conhecidos para cada rubrica. Assim, o ano anterior é o ano de base para o orçamento seguinte.

Outro método para elaborar orçamentos é a partir da base-zero, isto é, identificando todas as necessidades da população que a entidade se propõe a satisfazer, assim como as receitas de que necessita. A elaboração do orçamento parte do zero, como se estivesse a ser feito pela primeira vez.

Os orçamentos são elaborados numa base de caixa e não de acréscimo, o que significa que a contabilidade orçamental assenta numa lógica de reconhecimento de pagamentos e recebimentos. Sousa Franco (2008) refere o orçamento de gerência e do exercício como as suas formas de delimitar o horizonte abrangido pela execução do orçamento. O caso português trata-se de um sistema de gerência desde 1930, uma vez que são orçamentadas as receitas a cobrar e as despesas a realizar para o ano em causa. De uma forma geral, é possível distinguir três etapas na preparação do orçamento. A primeira etapa contempla a preparação de estimativas para cada departamento da organização de uma forma individual; a segunda etapa consiste na conjugação das estimativas de todos os departamentos, vendo a organização como um todo; e na terceira etapa, o orçamento elaborado é apresentado ao órgão deliberativo, que o deverá aprovar ou não (Jones e Pendlebury, 2000). Para elaborar o orçamento, um município começa por compilar a informação de todos os serviços, verificando a conformidade dos pedidos orçamentais com os objetivos definidos pelo mesmo, e de seguida avalia o equilíbrio do orçamento, para apresentar a proposta ao órgão executivo e depois ao órgão deliberativo do município.

Cabe ao Governo a competência para executar e fazer executar o Orçamento de Estado, aprovando para o efeito o anual decreto de execução orçamental conforme descreve o artigo 53º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹ (Carvalho et al., 2018).

Segundo o artigo 53º anteriormente mencionado, o Governo define por decreto-lei as operações e as normas de execução orçamental da competência dos membros do Governo e dos dirigentes dos serviços sob a

¹ Lei 151/2015, de 11 de setembro.

sua direção ou tutela. Em cada ano, o Governo estabelece normas de execução do Orçamento do Estado, incluindo as relativas ao orçamento dos serviços e entidades dos subsectores da administração central e da segurança social respeitante ao ano em causa, sem prejuízo da aplicação imediata das normas da presente lei que sejam exequíveis por si mesmas. O decreto-lei relativo à execução do orçamento contém a indicação das despesas ou pagamentos, cuja autorização depende da intervenção das entidades gestoras dos programas pertencentes à mesma missão de base orgânica, e os prazos para autorização de despesas. Contém ainda as demais normas necessárias para a execução do Orçamento do Estado e de cada um dos orçamentos por ele abrangidos. Este decreto-lei deve ser aprovado até ao décimo quinto dia após a entrada em vigor da lei do Orçamento do Estado.

1.2 Execução orçamental da receita

Independentemente do grau de rigor aplicado na elaboração das estimativas na preparação do orçamento, é compreensível que no decurso da execução orçamental surjam despesas cuja natureza não se encontre prevista em orçamento, ou mesmo estando prevista, a respetiva dotação disponível seja insuficiente para acomodar o montante de novas despesas inesperadas. Em relação à receita, pode surgir a necessidade de se proceder à liquidação de receita cuja natureza também não esteja prevista em orçamento ou a necessidade de se proceder à atualização da previsão de determinada natureza de receita para a adequar à execução orçamental.

Podemos definir receita pública como “qualquer recurso, em princípio em uma soma de numerário, obtido durante um determinado período, em benefício de um sujeito público, orientado para a satisfação das despesas públicas que estão a seu cargo”². As receitas são contempladas em função da sua natureza corrente ou de capital. As receitas correntes incidem sobre o património não duradouro da entidade, provêm de ganhos do período orçamental e esgotam-se no período de um ano. São aquelas que, regra

² Dicionário Jurídico da Administração Pública, 1996, volume VII:28.

geral, se renovam em todos os períodos de relato. As receitas de capital são aquelas que alteram o património duradouro da entidade e são cobradas ocasionalmente. Em regra geral, estão associadas a uma diminuição do património duradouro ou aumento dos ativos e passivos de médio e longo prazo (Nunes et al., 2019).

O regime jurídico da receita pública assenta no princípio da legalidade e como tal, a receita só pode ser liquidada ou cobrada se cumulativamente for legal, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja devidamente classificada. Contudo, segundo o artigo 52º da LEO, a liquidação e a cobrança de receitas podem ser efetuadas para além dos valores previstos na respetiva inscrição orçamental sem que esteja previamente inscrita. A inscrição é a primeira fase do ciclo da receita seguida da liquidação e da cobrança. A liquidação consiste no direito que se constitui em contas a receber do qual se esperam influxos de caixa futuros. A cobrança (ou recebimento) são os influxos de caixa ou entradas em espécie no património da entidade (Nunes et al., 2019).

1.3 Execução do orçamento de despesa

No que se refere ao orçamento de despesa, este é composto pela despesa corrente e despesa de capital. A despesa corrente corresponde a um dos subagregados da despesa pública e reflete genericamente os gastos em bens e serviços a consumir no período orçamental, com vista à satisfação de compromissos e necessidades sociais e coletivas³. As despesas de capital são despesas efetivas que alteram o património duradouro da entidade, assumem um carácter pontual, contribuem para a formação bruta de capital fixo e para o bem-estar coletivo, como por exemplo os investimentos em infraestruturas.

A despesa não pode ser autorizada sem que, cumulativamente: o facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis; disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade; tenha

³ A despesa corrente pode incluir bens de equipamento materialmente irrelevantes.

cabimento e identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros no período previsto para o programa; e satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia. Nenhuma despesa pode ser paga sem que o compromisso e a respetiva programação de pagamentos previstos sejam assegurados pelo orçamento da tesouraria da entidade. Este princípio estabelece ainda que o montante anual de um programa é o teto máximo de pagamentos que podem ser feitos. As operações de execução do orçamento das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções entre diferentes serviços ou entre diferentes agentes do mesmo serviço: de liquidação e de cobrança no caso das receitas e de autorização da despesa e do respetivo pagamento no caso das despesas.

O quadro jurídico que regula a execução do orçamento de despesa prevê o cumprimento de um conjunto de normas e princípios: a legalidade da despesa no que respeita à natureza do encargo a incorrer; o cumprimento do princípio da segregação de funções; a regularidade financeira; os requisitos de economia, eficiência e eficácia da despesa; e outros enquadramentos normativos, nomeadamente o código dos contratos públicos.

As fases do ciclo orçamental da despesa segundo o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, são executadas de forma sequencial: inscrição de dotação orçamental seguida do cabimento; conversão do cabimento em compromisso que, por sua vez, dá origem à obrigação; e pagamento. A execução destas fases pode ocorrer sem prejuízo de eventuais reposições abatidas aos pagamentos que, para além de alterarem o seu valor, originam comumente correções em todas as fases até ao cabimento.

O SNC-AP surgiu para colmatar a desatualização, fragmentação e inconsistência da normalização contabilística das administrações públicas em Portugal e veio revogar todos os planos setoriais da Administração Pública, incluindo o POCAL. Este sistema foi aplicado na Administração Central em 2018 e, um ano mais tarde, na Administração Local. É constituído

pelos subsistemas de contabilidade orçamental, contabilidade financeira e contabilidade de gestão, aplicando-se a todos os serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local, ao subsetor da Segurança Social e às entidades públicas reclassificadas (art.º 3º). Este sistema baseia-se no cumprimento de objetivos relacionados com a gestão, a análise, o controlo e a informação. Deste modo, evidencia a execução orçamental e o respetivo desempenho face aos objetivos da política orçamental; permite uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e das respetivas alterações, do desempenho financeiro e dos fluxos de caixa de determinada entidade; proporciona informação para a determinação dos gastos dos serviços públicos e para a elaboração de todo o tipo de contas, demonstrações e documentos que tenham de ser enviados à AR, ao Tribunal de Contas e às demais entidades de controlo e supervisão; proporciona informação para a preparação das contas de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais; permite o controlo financeiro, de legalidade, de economia e de eficácia dos gastos públicos; e, por fim, proporciona informação útil para efeitos de tomada de decisões de gestão (Decreto-Lei 192/2015, art.º 6º).

Este novo normativo assenta em cinco pilares: a estrutura conceptual, as normas de contabilidade pública, o plano multidimensional, os modelos de demonstrações orçamentais e os modelos de demonstrações financeiras. Assim, o processo de relato orçamental revela-se um instrumento que permite verificar o cumprimento da lei em termos de finanças públicas. A comparação entre a informação previsional e a executada permite avaliar a extensão com que as administrações públicas cumprem os seus objetivos financeiros.

CAPÍTULO 2 - Os Desvios Orçamentais

Os municípios portugueses visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, através de órgãos representativos (Carvalho et al., 2018), e gozam de autonomia financeira conferida pela Constituição da República Portuguesa (CRP) nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 238.º. Deste modo, as autarquias locais têm património e finanças próprios para o desempenho das atribuições que lhes são constitucional e legalmente atribuídas.

Em termos gerais, as autarquias locais têm o direito de arrecadar e dispor de receitas próprias e efetivar despesas sem necessidade de autorização de terceiros, respeitando o equilíbrio orçamental. No entanto, o desequilíbrio financeiro municipal é uma preocupação crescente a nível central, uma vez que o desequilíbrio local pode potenciar o desequilíbrio financeiro nacional. Note-se que o equilíbrio financeiro passa por manter um orçamento equilibrado. Segundo o art.º 40.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais⁴ (RFALEI), as receitas devem cobrir todas as despesas e a “receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo”. Caso esta regra orçamental não se verifique, estamos perante uma situação de desequilíbrio orçamental, colocando em causa a estabilidade financeira municipal.

Lobo e Ramos (2011) defendem que o desequilíbrio financeiro municipal pode manifestar-se em dois planos. Por um lado, temos o desequilíbrio financeiro vertical, caracterizado pelo facto de uma parte significativa de despesa dos governos locais ser suportada por transferências do Governo central, levando a défices, despesas excessivas e endividamento (Lobo e Ramos, 2011). Por outro lado, temos o desequilíbrio financeiro horizontal, que segundo Rocha (2014), assenta nas assimetrias entre os municípios. O equilíbrio financeiro é atingido quando se verifica a correção das desigualdades resultantes da diferente capacidade de arrecadação de

⁴ Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro.

receitas ou de diferentes necessidades de despesa, entre autarquias do mesmo grau.

A coordenação entre finanças locais e finanças do Estado, assegurada pelo Conselho de Coordenação Financeira, contribui para o desenvolvimento equilibrado do país e para uma maior capacidade de atingir as metas orçamentais traçadas no âmbito das políticas europeias de convergência a que Portugal se vincule.

2.1 Modificações Orçamentais

Sem prejuízo do rigor na elaboração do orçamento, é possível que se verifiquem alterações às verbas inicialmente descritas e previstas no orçamento de despesa e de receita ao longo da execução orçamental, sempre que as circunstâncias assim o justifiquem. Estas alterações designam-se por “modificações orçamentais” e podem ser do tipo permutativas, caso não alterem o valor global do orçamento, verificando-se apenas alteração da composição do orçamento de receita ou de despesa, ou do tipo modificativas caso resultem num aumento do valor global do orçamento, uma vez que procedem à inscrição de uma nova natureza de receita. As modificações são fundamentais para atribuir ao orçamento a flexibilidade necessária a um instrumento previsional, desde que não sejam, naturalmente, usadas abusivamente. As alterações orçamentais permutativas não necessitam de orçamento retificativo. Em contraste, as alterações orçamentais modificativas necessitam de orçamento retificativo, uma vez que criam novas despesas e levam a um aumento do total do orçamento, exigindo, dessa forma, aprovação pelo órgão deliberativo.

Segundo Carvalho (1996), as modificações orçamentais deveriam surgir apenas pela imprevisibilidade, insuficiência de previsão ou urgência na satisfação de determinadas necessidades, uma vez que estas podem significar incoerência política ou ausência de rigor na elaboração da previsão inicial. O autor refere ainda que as modificações desvirtuam o orçamento inicial, podem levar à perda de eficácia do mesmo e à falta de credibilidade perante os agentes económicos.

Mayper et al. (1991) definem as modificações orçamentais como a diferença entre o que foi inicialmente orçamentado e os resultados atuais, não fazendo distinção entre receitas e despesas, mas sim numa base total. Neste estudo, os autores analisam a magnitude e a direção das modificações orçamentais de cidades norte-americanas e identificam os fatores políticos, económicos, demográficos e organizacionais determinantes destas variações. Os resultados sugerem que os municípios são tendencialmente conservadores, sub-orçamentando sistematicamente receitas e sobre-orçamentando despesas. Os resultados sugerem também que as alterações não são aleatórias, mas dependem de características específicas das cidades, nomeadamente do grau de competição política e dos subsídios intergovernamentais.

Forrester e Mullins (1992) analisam as determinantes das modificações orçamentais em municípios dos EUA. Os autores identificam três fatores: necessidades de gestão, pressões do meio envolvente e motivos políticos. As necessidades de gestão estão relacionadas com a dificuldade em estimar as necessidades e recursos; as pressões do meio envolvente estão associadas a alterações no contexto dos serviços a que se destinam; e as razões políticas prendem-se com a natureza política da distribuição dos recursos do setor público.

Dougherty et al. (2003) investigam o processo de *rebudgeting* nos EUA e encontram um padrão “aumento-diminuição”, com diferenças médias estatisticamente significativas entre as dotações iniciais e as dotações corrigidas e entre as dotações corrigidas e as dotações efetivas, mas não entre as dotações iniciais e as dotações efetivas. Este padrão reflete a estratégia adotada pelos municípios para garantir proteção contra eventos inesperados e manter a despesa abaixo dos níveis previstos.

Anessi-Pessina et al. (2012) estudam as modificações orçamentais em municípios italianos entre 2003 e 2007 e concluem que as modificações orçamentais são influenciadas por fatores políticos e económicos. Os autores consideram, entre outros, o partido no poder (esquerda ou direita), o número de partidos nas assembleias municipais, a área geográfica, as condições

económicas locais, os défices e superávites acumulados como determinantes da magnitude das modificações orçamentais, medida pelo rácio entre o orçamento revisto e o orçamento inicial. De acordo com os resultados, as modificações orçamentais positivas são mais frequentes do que as alterações negativas, principalmente nas despesas correntes. Este resultado pode refletir a abordagem adotada no momento da elaboração do orçamento, com as dotações para as despesas definidas de acordo com as receitas consideradas como certas. Durante o ano fiscal, as dotações das despesas podem ser aumentadas através das alterações orçamentais, caso existam receitas extra. As modificações orçamentais surgem como um complemento ou, até mesmo, um meio de revogar algumas das políticas registadas no orçamento inicial.

Um resultado transversal a estes estudos é que as modificações orçamentais são menos divulgadas do que o orçamento (Forrester e Mullins, 1992; Dougherty et al., 2003; Anessi-Pessina et al., 2012).

Os estudos empíricos com dados de municípios dos países europeus exploram essencialmente a relação entre a liderança política dos governos locais e os défices orçamentais e as dívidas excessivas. Embora a evidência empírica não seja consensual, a orientação ideológica e a fragmentação política surgem como determinantes unânimes das modificações orçamentais dos municípios.

Tovmo (2007), na Noruega, Rattsø e Tovmo (2002), na Dinamarca, e Feld e Kirchgässner (2001), na Suíça estudam os procedimentos, défices orçamentais e a política fiscal nos governos locais e concluem que não é suficiente um processo centralizado para garantir défices e dívidas mais reduzidos se este não estiver a cargo de uma forte liderança política no município. Hagen e Vabo (2005) documentam ampla evidência de que a capacidade de liderança política acrescenta valor no desempenho fiscal, estimando que nos municípios noruegueses onde os partidos governam com maioria ocorrem em média, maiores superávites.

A literatura documenta que, as modificações nos orçamentos são mais frequentes em anos eleitorais, uma vez que os políticos em funções tendem

a ter objetivos oportunistas de modo a garantir a sua reeleição (Tabellini e Alesina, 1990; Anessi-Pessina et al., 2012). Baleiras e Costa (2004) e Veiga e Veiga (2007) estudam a influência dos ciclos político-eleitorais nas despesas municipais e verificam um aumento de gastos públicos no período pré-eleitoral. Este comportamento oportunista em período pré-eleitoral agrava-se se o presidente pertencer a partidos de esquerda (Veiga e Veiga, 2007). Em contraste, Ribeiro et al. (2013) estudam o endividamento dos municípios da região de Lisboa e concluem que a ideologia política e ciclo político não são relevantes no que respeita à gestão da dívida municipal. Os valores, crenças, regras e rotinas do processo de elaboração do orçamento, podem influenciar a magnitude das alterações orçamentais bem como ser determinantes dos desvios orçamentais.

2.2 Desvios Orçamentais

As previsões orçamentais são fulcrais no processo de planeamento uma vez que determinam o volume da receita pública expectável e da despesa inscrita no orçamento (Martins e Correia, 2015). Os défices orçamentais tendem a ser superiores aos previstos quando as previsões de crescimento económico são demasiado otimistas (Pina e Venes, 2011).

Garrison et al. (2003) definem “desvio orçamental” como a diferença entre o valor efetivamente executado e o valor previsto no orçamento. Anessi-Pessina et al. (2012) calculam os desvios orçamentais como a variação percentual entre o orçamento revisto e o orçamento inicial. Assim, o desvio orçamental pode ser definido como a variação verificada após o resultado do processo de execução orçamental, podendo ser favorável ou desfavorável. O desvio é favorável quando o valor do resultado atual é maior em relação ao orçamento previsto; é desfavorável quando o valor do resultado atual é inferior ao orçamentado (Garrison et al., 2003). Friedlob e Plewa (1996) documentam que os desvios orçamentais favoráveis são, geralmente, sinónimo de uma gestão eficiente de custos e de aumento das receitas líquidas. Por sua vez, os desvios orçamentais desfavoráveis são resultado de ineficiência de gestão de custos e redução do lucro líquido no caso das

entidades empresariais. A identificação e a análise destes desvios permitem analisar os fatores que determinam as alterações no orçamento.

A literatura relacionada com erros de previsão sugere que os desvios orçamentais são explicados pela falta de qualidade das previsões, enquanto a literatura sobre erros de execução documenta que os erros decorrem de alterações dos objetivos da política orçamental na fase de implementação (Correia, 2015).

Em termos de fundamentação teórica, os desvios orçamentais podem ocorrer devido a fatores económicos, políticos, institucionais, entre outros.

As determinantes económicas correspondem ao ciclo económico e ao estado das finanças públicas (Correia, 2015), ou seja, às previsões de crescimento económico. Beetsma et al. (2009) analisam as determinantes da política orçamental em países da UE e concluem que situações orçamentais mais desfavoráveis à data da elaboração das previsões estão associadas com previsões do saldo orçamental mais otimistas e menores erros de previsão. No caso de Portugal, os estudos publicados sobre as determinantes económicas ao nível dos municípios são escassos e centram-se sobretudo nos efeitos sobre o saldo orçamental e o endividamento. Martins e Correia (2015) investigam as principais determinantes económicas, políticas e institucionais dos desvios da receita total, da despesa total e do saldo orçamental global, de 278 municípios de Portugal Continental no período 2010-2012. Os resultados sugerem que os desvios orçamentais resultam sobretudo de previsões otimistas da receita e de inércia na execução da despesa. Por outras palavras, quanto maior é o otimismo das previsões da receita, maiores tendem a ser os desvios negativos da receita e, por conseguinte, maiores os desvios negativos da despesa e do saldo orçamental. Os resultados indicam também que os desvios negativos da receita total e do saldo orçamental global são maiores quando existem défices orçamentais à data da elaboração das previsões, sugerindo que os desvios orçamentais decorrem da falta de empenho dos decisores locais em melhorar o saldo orçamental.

No que concerne às determinantes políticas, as variáveis mais exploradas na literatura relacionam-se com os ciclos eleitorais e partidários e com o grau de fragmentação do sistema político (Correia, 2015), quer ao nível do número dos decisores políticos (*size fragmentation*) quer ao nível da duração dos seus mandatos (*time fragmentation*) (Martins e Correia, 2015). Martins e Correia (2015) concluem que, em 2011, ano de eleições legislativas, os desvios negativos da despesa foram menores enquanto os desvios negativos do saldo orçamental, pelo contrário, foram maiores, o que eventualmente está associado a um comportamento mais despesista dos governos locais. Os resultados de Von Hagen (2010), Beetsma e Giuliadori (2010) e Brück e Stephan (2006) estão em linha com os de Martins e Correia (2015) e sugerem que as eleições exercem uma influência significativa nos desvios orçamentais ao nível nacional. Em anos de eleições os políticos tendem a implementar políticas orçamentais avultadas não previstas em orçamento originando facilmente um saldo orçamental inferior ao anteriormente previsto.

Não é fácil nem claro como definir a ideologia política. Contudo, vários estudos ligam a direita às noções de hierarquia (entre pessoas e em relação ao divino), propriedade privada, ordem, individualismo, menor intervenção pública, livre empresa ou defesa das classes mais altas. A esquerda surge associada às ideias de solidariedade e defesa de maior igualdade (entre raças, nações, classes sociais ou géneros), um papel mais relevante do estado na sociedade e na economia, bem como a uma certa ideia de coletivismo, secularismo e defesa das classes mais baixas (Laponce, 1981; Fuchs e Klingemann, 1990; Freire, 2006). Douglas (1977) e Tufte (1978) argumentam que os partidos de direita favorecem impostos baixos e privilegiam a estabilidade de preços em detrimento do emprego. Por sua vez, os partidos de esquerda prezam a equidade e, como tal, aceitam facilmente níveis de inflação elevados tendo uma postura contrária no que diz respeito às taxas de desemprego. Mulas-Granados (2003) e Tavares (2004) sugerem que os partidos de esquerda têm maior probabilidade de aumentar as receitas tributárias, enquanto que os partidos de direita

preferem cortar na despesa. Como tal, em matéria de consolidação orçamental, parece ser consensual que os partidos de esquerda estão mais associados ao aumento das receitas de impostos e os partidos de direita mais associados a cortes na despesa. Desta forma, se os impostos não forem devidamente considerados no orçamento inicial, serão mais prováveis os ajustes para aumentar as receitas durante a execução orçamental nos governos da esquerda, enquanto que alterações orçamentais para diminuição da despesa serão mais prováveis nos governos de direita. Brück e Stephan (2006) sugerem que governos de esquerda apresentam maiores desvios orçamentais do que governos de direita, porque têm maior dificuldade em prever as receitas de impostos.

CAPÍTULO 3 - Estrutura e Funcionamento do Governo Local

O governo português tem procurado implementar uma política orçamental mais sólida através de reformas que visam modernizar o setor público e criar uma base sustentada para as finanças públicas. Durante o Estado Novo houve um pendor centralizador que se consubstanciou no controlo político, administrativo e financeiro do governo central perante os órgãos do poder local (Catarino et al., 2007). Nessa época, o regime esvaziou de poder as estruturas do poder local, às quais cabiam apenas funções limitadas de fiscalização das orientações centrais, uma vez que era ao poder central que competia a nomeação de cargos e a tutela das finanças locais (Catarino et al., 2007). O poder local encontrava-se numa situação de grande dependência financeira, sendo financiado através de subsídios e participações atribuídos pelo poder central numa base discricionária. Durante o período do Estado Novo o município foi uma instituição administrativa e politicamente diminuída e desacreditada (Bilhim, 2004). A instauração do regime democrático em 1974 trouxe alterações no papel das autarquias, nomeadamente na descentralização e autonomia municipal. A Constituição de 1976 consagrou a eleição dos órgãos autárquicos sem a necessidade de homologação pelo poder central (Catarino et al., 2007). As autarquias locais passaram a ser definidas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (art.º 235 da CRP), correspondendo essas às freguesias, aos municípios e regiões administrativas, no caso do continente, e às freguesias e municípios nas regiões autónomas. Os órgãos de poder local dispõem de independência que lhes permite a descentralização administrativa, de património e finanças próprias, para que possam prosseguir a satisfação regular das necessidades coletivas no âmbito local. A lei refere, além disso, a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau (artigo 237º e seguintes da CRP) (Furtado, 2016).

Portugal, juntamente com as suas duas regiões insulares - Açores e Madeira, dispõe de 308 municípios, legalmente definidos como autarquias locais, que agrupados por categorias distintas quanto à sua dimensão em número de habitantes, correspondem a 186 municípios muito pequenos (<20 000 habitantes), 98 municípios pequenos (>20 000 < 100 000 habitantes) e 24 municípios de grande dimensão (>100 000 habitantes) (Carvalho et al., 2018).

3.1 Funções e Constituição do Poder Local

As administrações públicas locais têm como objetivo central assegurar uma afetação eficiente de recursos através da provisão de bens e serviços de âmbito local. A Administração Central assume as funções de prossecução da equidade e da estabilização económica, tendo em conta as assimetrias entre os municípios (Cunha e Silva, 2002).

Os órgãos do poder local municipal são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. O primeiro tem uma função deliberativa e o segundo tem uma função executiva. A Assembleia Municipal é o órgão que toma as decisões mais significativas e define as orientações estratégicas do município. É a esta que compete apreciar e fiscalizar a atividade da Câmara Municipal, designadamente através da aprovação das opções do plano e da proposta de orçamento, da autorização da contratação de empréstimos e da apreciação do relatório de atividades e os documentos de prestação de contas que refletem o comportamento financeiro do município⁵. A Assembleia Municipal é composta por membros eleitos diretamente e pelos presidentes de junta de freguesia.

A Câmara Municipal é o órgão responsável pela gestão corrente dos assuntos do município, nomeadamente a execução das deliberações do órgão deliberativo, a elaboração, submissão e aprovação das opções do plano e o orçamento e a elaboração e aprovação do relatório de atividades e dos documentos de prestação de contas⁶. A Câmara Municipal é constituída pelo

⁵ Artigo 25º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

⁶ Artigo 33º da Lei 75/2013, de 12 de setembro.

Presidente da Câmara e por Vereadores, cujo número pode variar em função do número de eleitores do respetivo município.

Estas entidades desenvolvem uma atividade complementar. As decisões e os resultados da gestão dos recursos públicos locais resultam da ação conjunta dos dois órgãos, uma vez que à primeira compete aprovar as principais linhas de orientação das políticas públicas locais, e à segunda fazer executar tais políticas (Furtado, 2016).

3.2. Princípios Fundamentais e Princípios e Regras Orçamentais

A Lei das Finanças Locais (LFL)⁷ estabelece que o regime financeiro dos municípios e das freguesias deve obedecer a um conjunto de princípios, nomeadamente ao *princípio da coerência* no quadro de atribuições e competências que lhes são atribuídas (art.º 2.º). O regime financeiro deve também obedecer aos princípios fundamentais contemplados no art.º 3º, que impõem condicionantes e regras no processo de elaboração e aprovação dos documentos previsionais. O *princípio da legalidade* estabelece que toda a atividade financeira das autarquias locais deve ser exercida no quadro da Constituição, da lei, das regras de direito da UE e das restantes obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português. O *princípio da estabilidade orçamental* pressupõe a *sustentabilidade financeira* das autarquias locais e uma gestão orçamental equilibrada. O *princípio da autonomia financeira* prevê que os municípios tenham património e finanças próprios, sendo a sua gestão da competência dos seus órgãos. Estes devem elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais; elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas; exercer os poderes tributários que legalmente lhes estão atribuídos; arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes sejam destinadas; ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas; e gerir a possível contração de obrigações financeiras. A atividade financeira das autarquias locais rege-se pelo *princípio da transparência*, que se traduz no dever de

⁷ Aprovada na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

informação mútua entre estas e o Estado, entre entidades participadas por autarquias locais e entidades intermunicipais que não integrem o setor local; e no dever de informação às concessões municipais e às parcerias público-privadas. As autarquias têm o dever de divulgar aos cidadãos de forma acessível e rigorosa toda a informação sobre a sua situação financeira. O *princípio da solidariedade nacional recíproca* entre o Estado e as autarquias locais obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais, com o objetivo de assegurar a consolidação orçamental das contas públicas. Em situações excepcionais e transitórias podem ser estabelecidos, através da Lei do Orçamento do Estado, limites adicionais à dívida total autárquica e à prática de atos que determinem a assunção de encargos financeiros com impacto nas contas públicas pelas autarquias locais. O *princípio da equidade intergeracional* assegura o equilíbrio dos benefícios e custos entre gerações, salvaguardando as suas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras. O *princípio da anualidade e plurianualidade* e o *princípio da unidade e universalidade* também são princípios fundamentais. O primeiro define que os orçamentos das autarquias são anuais, correspondendo o ano económico ao ano civil, enquanto o segundo define que os orçamentos das autarquias locais e das entidades intermunicipais compreendem todas as receitas e despesas dos seus órgãos e serviços sem autonomia financeira. De acordo com o *princípio da não consignação*, não é possível afetar receitas à cobertura de despesas, à exceção de, por exemplo, receitas provenientes de fundos comunitários. O *princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais* está relacionado com o *princípio da estabilidade* das relações financeiras entre estes, devendo ser garantidos os meios adequados e necessários à prossecução do quadro de atribuições e competências que lhes são atribuídos nos termos da lei. O artigo 11º da LFL estabelece a coordenação entre as finanças locais e as finanças do Estado para salvaguardar o desenvolvimento equilibrado do 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 UE. O Conselho de Coordenação Financeira foi criado com a missão de promover esta coordenação e garantir a troca de informação entre os seus membros, nomeadamente entre os representantes da administração central e das autarquias locais, podendo estabelecer deveres de informação e reporte adicionais para dotar as autoridades nacionais com a informação agregada relativa à organização e gestão de órgãos e serviços das autarquias locais⁸. Por fim, o *princípio da tutela inspetiva* decreta que o Estado exerce tutela inspetiva da gestão patrimonial e financeira das autarquias locais e restantes entidades do setor local.

Juntamente com os princípios fundamentais, surgem os princípios e regras orçamentais. A Lei 151/2015, de 11 de setembro, estabelece as regras e os procedimentos relativos à organização, elaboração, apresentação, discussão, votação, alteração e execução do OE. A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, aprova a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, em que vigoram os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Desta forma, os municípios passam a ter novos domínios e competências, embora acompanhados de recursos escassos, levando os municípios a recorrer a diversas formas de financiamento (Lobo e Ramos, 2010; Ribeiro et al., 2013), aumentando o seu passivo (Cabral, 2003).

Neste contexto, gera-se alguma contenda entre os diferentes órgãos do poder, uma vez que a insuficiência de recursos próprios por parte de muitos municípios tem implicado o esforço acrescido da administração central, sendo os municípios portugueses de pequena dimensão aqueles que mais dependem das transferências recebidas do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)⁹. Por sua vez, os municípios de grande dimensão dispõem de receitas próprias que assumem um maior peso relativo nas receitas totais (Carvalho et al., 2018).

⁸ Art.º 12.º da LFL.

⁹ Transferências do OE e provenientes da repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios (nos termos do art.º 25.º da LFL, Lei 73/2013 de 3 de setembro) com o objetivo de providenciar, através de subvenção criteriosa, o equilíbrio financeiro horizontal e vertical entre o exercício do poder central e dos poderes locais.

Quando as receitas próprias de um município representam pelo menos 50% das receitas totais na análise global do universo autárquico municipal, considera-se que o município dispõe de independência financeira. As receitas próprias de um município correspondem às receitas totais deduzidas das transferências e dos passivos financeiros (Carvalho et al., 2018). De acordo com Carvalho et al. (2018), em 2018, o município de Lisboa liderava o *ranking* de independência financeira, com um rácio de 92,1%, seguido dos municípios de Lagoa (Algarve), Albufeira, Lagos, e Loulé que apresentavam valores acima dos 85%. Por outro lado, Corvo, e Nordeste eram, à data, os municípios com menor captação de receitas próprias e com valores de independência financeira inferiores a 6%.

CAPÍTULO 4 - Hipóteses e Metodologia

Neste capítulo descrevem-se os dados e a metodologia empírica considerados na análise das determinantes das alterações orçamentais nos municípios portugueses.

O orçamento municipal é um dos documentos financeiros mais importantes dos municípios. Todas as receitas e despesas dos municípios são sujeitas a uma classificação de acordo com o estabelecido do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro. As receitas e despesas mantêm a desagregação entre correntes e de capital, de acordo com a sua incidência sobre o património e a regularidade com que se renovam. A Tabela 1 apresenta a desagregação das receitas e despesas públicas associadas ao classificador económico.

Tabela 1: Classificação económica das receitas e despesas públicas.

	Receitas	Despesas
Correntes	01 Impostos diretos	01 Despesas com pessoal
	02 Impostos indiretos	02 Aquisição de bens e serviços
	03 Contribuições para a Segurança Social, a Caixa Geral de Aposentações e ADSE	03 Juros e outros encargos
	04 Taxas, multas e outras penalidades	04 Transferências correntes
	05 Rendimentos da propriedade	05 Subsídios
	06 Transferências correntes	06 Outras despesas correntes»
	07 Vendas de bens e serviços	
	08 Outras receitas correntes	
Capital	09 Venda de bens de investimento	07 Aquisição de bens de capital
	10 Transferências de capital	08 Transferências de capital
	11 Ativos financeiros	09 Ativos financeiros
	12 Passivos financeiros	10 Passivos financeiros
	13 Outras receitas de capital	11 Outras despesas de capital
	14 Recursos próprios comunitários	12 Operações extra-orçamentais
	15 Reposições não abatidas nos pagamentos	
	16 Saldo de gerência anterior	
	17 Operações extra-orçamentais	

Fonte: Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

As receitas correntes incidem sobre o património não duradouro da entidade, provêm de ganhos do período orçamental e esgotam-se no período de um ano. São aquelas que, regra geral, se renovam em todos os períodos de relato. Receitas provenientes da tributação dos rendimentos de capital e do trabalho, como o *Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)* ou *Coletivas (IRC)*, *Imposto Único de Circulação (IUC)*, *Imposto sobre Imóveis*

(IMI), ou ainda receitas provenientes da *venda de bens e serviços correntes* (material de escritório, livros e documentação técnica, reparações, entre outros), são exemplos de receitas correntes. As receitas de capital têm caráter transitório e, em regra, estão associadas a uma diminuição do património. São exemplos de receitas de capital as que resultam da *alienação de imóveis* e as receitas provenientes da *emissão de obrigações e de empréstimos* contraídos a médio e longo prazo.

Do mesmo modo, as despesas dividem-se em correntes e de capital. As despesas correntes são despesas efetivas que assumem caráter regular e correspondem à aquisição de bens e serviços a consumir no período orçamental. São exemplo de despesas correntes as *despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços* (bens de consumo, duráveis ou não) ou ainda *juros e outros encargos*. As despesas de capital são também despesas efetivas, mas alteram o património duradouro da entidade, assumem um caráter pontual e contribuem para a formação bruta de capital fixo, como por exemplo, investimentos na aquisição de imóveis, terrenos, máquinas ou na aquisição de computadores.

De acordo com a Norma de Contabilidade e Relato Orçamental 26 (NCP 26) as alterações orçamentais constituem um instrumento de gestão que permite a adequação do orçamento à execução orçamental, caso ocorram despesas imprevistas, despesas de caráter inadiável, insuficientemente dotadas, ou ainda receitas inesperadas. Quando há necessidade de integração de uma natureza de receita ou despesa não prevista no orçamento ou o incremento de uma previsão de receita ou dotação de despesa, estamos perante uma alteração orçamental de inscrição ou reforço. O processo inverso à inscrição ou reforço é o processo de alteração orçamental de anulação ou diminuição. Este processo consubstancia a extinção de uma natureza de receita ou despesa prevista no orçamento que não terá execução orçamental ou a redução de uma previsão de receita ou dotação de despesa. A alteração por crédito especial¹⁰ corresponde a um

¹⁰ Crédito especial é aquele que é inscrito em adição aos créditos ordinários.

incremento do orçamento de despesa com compensação no aumento da receita cobrada.

A literatura¹¹ documenta que as alterações orçamentais se devem em larga medida a necessidades de gestão e a razões políticas, financeiras, organizacionais, socioeconómicas e geográficas (Forrester e Mullins, 1992; Dougherty et al., 2003; Anessi-Pessina et al., 2012; Baleiras e Costa, 2004; Veiga e Veiga, 2007).

As alterações orçamentais resultam em desvios orçamentais positivos ou negativos, que podem ser definidos como a variação percentual entre o orçamento corrigido e o orçamento inicialmente previsto (Anessi-Pessina et al., 2012).¹²

4.1. Hipóteses

Nesta subsecção formulam-se as hipóteses de investigação desta dissertação. Com base na literatura empírica, identificaram-se as variáveis que podem ser relevantes para explicar os desvios orçamentais dos municípios portugueses.

Assim, definiu-se um conjunto de hipóteses com base em fatores políticos, financeiros, organizacionais, socioeconómicos e demográficos.

O grupo de variáveis políticas permite testar se o desempenho dos municípios é influenciado pelas contingências da conjuntura e decisão política (Pereira e Almeida, 2016) e avaliar de que forma a organização, ideologia, e interesses políticos podem influenciar os desvios orçamentais.

O grupo de variáveis financeiras caracteriza as opções de gestão do órgão executivo dos municípios e o estado das finanças municipais. Com estas variáveis pretende-se testar se as disparidades, quer ao nível da realização de receitas próprias, quer ao nível das necessidades de realização da despesa pública local, são relevantes para explicar os desvios orçamentais.

O grupo de variáveis organizacionais permite testar de que modo o rácio de

¹¹ Ver Tabela 1 em anexo.

¹² Garrison et al. (2003) definem o desvio orçamental como a diferença entre o valor efetivamente executado e o valor previsto no orçamento.

trabalhadores municipais influencia os desvios orçamentais. Por fim, o grupo de variáveis socioeconómicas e demográficas permite analisar o impacto da dimensão, localização geográfica, estrutura etária e rendimento do município nos desvios orçamentais.

Determinantes políticas

A literatura sugere que os desvios orçamentais são influenciados por variáveis políticas, nomeadamente pela ideologia política do executivo camarário, pelos ciclos eleitorais¹³ e pelo grau de fragmentação do sistema político. Mulas-Granados (2003) e Tavares (2004) sugerem que os partidos de esquerda são mais suscetíveis de aumentar as receitas fiscais, enquanto os partidos de direita preferem cortar na despesa. Logo, havendo necessidade de modificações orçamentais durante a execução do orçamento, os reforços na receita são mais frequentes nos partidos da esquerda, enquanto as diminuições nas rubricas da despesa são mais frequentes nos partidos de direita. Alesina e Perotti (1994) documentam que o número de parceiros num processo de tomada de decisão afeta o *timing* da decisão, sendo que governos fragmentados terão menor capacidade de resposta a alterações inesperadas. A probabilidade de alterações orçamentais serem adiadas em governos mais fragmentados é maior, uma vez que nenhum partido quer ser responsabilizado por tal decisão (Alesina e Drazen, 1991). Este facto conduz à hipótese de que os défices e as dívidas aumentarão mais em governos fragmentados do que no caso de governos de um partido maioritário¹⁴.

Desta forma, são formuladas as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: A ideologia política do presidente da câmara está correlacionada com os desvios orçamentais.

¹³ Os ciclos eleitorais não são analisados neste estudo uma vez que o período temporal da amostra são apenas dois anos.

¹⁴ Anessi-Pessina et al. (2012) e Ribeiro et al. (2013) não encontram relações estatisticamente significativas entre a fragmentação política e os desvios orçamentais.

Hipótese 2: A fragmentação política e a existência de maioria absoluta nos executivos municipais estão correlacionadas com os desvios orçamentais.

Determinantes financeiras

A situação financeira dos municípios e os recursos que estes possuem para fazer face às suas obrigações correntes podem afetar os desvios orçamentais. Anessi-Pessina et al. (2012) documentam que os municípios que apresentam independência financeira em relação ao poder central gozam de maior liberdade na elaboração do orçamento previsional e têm, portanto, menor necessidade de revisões orçamentais ao longo do ano fiscal. Nos municípios portugueses a autonomia financeira é determinada pela capacidade de arrecadação de receitas próprias¹⁵, representando cerca de 50% das receitas totais. A rigidez da despesa tem em consideração o peso das naturezas económicas de despesas com pessoal e juros, das quais não podem resultar encargos por pagar no final de cada ano económico. Estando perante duas componentes da despesa pública mais rígidas¹⁶, difíceis de controlar por parte dos municípios, esta variável permite estudar se a discricionariedade orçamental dificulta ou não a execução orçamental, ou seja, que margem tem o executivo municipal para alterar a dotação inicialmente prevista em orçamento. Por último, espera-se que municípios mais endividados registem maiores desvios orçamentais.

Hipótese 3: A autonomia financeira dos municípios está associada a desvios orçamentais.

Hipótese 4: O peso das despesas com pessoal e juros está correlacionado com os desvios orçamentais.

Hipótese 5: A capacidade de endividamento está correlacionada com os desvios orçamentais.

Determinantes organizacionais

¹⁵ Segundo a CRP, no número 3, do art.º 238, receitas próprias “incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços”.

¹⁶ As despesas públicas mais rígidas incluem as despesas com pessoal, as prestações sociais e os juros.

A estrutura de um município pode influenciar a forma como são geridos os orçamentos locais. Para analisar se diferenças nas estruturas organizacionais dos municípios influenciam a execução orçamental, considerou-se a percentagem de trabalhadores municipais sobre a população do município como variável *proxy*.

Hipótese 6: A assimetria no número de trabalhadores por município está correlacionada com os desvios orçamentais.

Determinantes socioeconómicas e demográficas

Uma veia da literatura relacionada com desvios orçamentais centra-se na análise dos fatores externos que afetam o comportamento organizacional no setor público. A demografia e as características culturais da comunidade são dois exemplos de variáveis que podem influenciar as práticas orçamentais (Forrester e Mullins, 1992). A dimensão do município, a localização geográfica, a dependência da população e o PIB *per capita* da região a que pertence o município são candidatos a explicar os desvios orçamentais. Martins e Correia (2015) documentam que os municípios mais pequenos apresentam maiores desvios negativos da receita e da despesa total do que os municípios de dimensão média. Anessi-Pessina et al. (2012) concluem que as áreas mais pobres têm grande tendência para aumentar o orçamento da despesa durante o ano fiscal. O rendimento das regiões portuguesas é muito díspar devido às assimetrias regionais do território e pode estar correlacionado com os desvios orçamentais dos municípios.

Hipótese 7: Os desvios orçamentais estão correlacionados com a dimensão do município.

Hipótese 8: A estrutura demográfica está associada às correções orçamentais que os executivos municipais realizam.

Hipótese 9: A localização do município está correlacionada com os desvios orçamentais.

Hipótese 10: A riqueza das regiões a que os municípios pertencem pode influenciar os desvios orçamentais.

4.2 Design de Investigação

4.2.1 Amostra e dados

Para investigar as determinantes dos desvios orçamentais dos municípios portugueses, considerámos os 308 municípios portugueses, observados nos anos 2016 e 2017. De seguida, apresenta-se a descrição detalhada das variáveis consideradas para testar as hipóteses de investigação acima formuladas.

Os dados dos orçamentos previsionais referentes aos anos 2016 e 2017 foram recolhidos e compilados através de pesquisas nos sítios de internet dos respetivos municípios¹⁷. Os municípios submetem na plataforma SIIAL – Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais – os dados do orçamento corrigido. As dotações e previsões corrigidas, por sua vez, foram facultadas pela DGAL, através dos mapas do controlo orçamental da receita e da despesa.

Os restantes dados, que servirão para a construção das variáveis explicativas, foram obtidos através do Anuário dos Municípios Portugueses, do PORDATA, do SIIAL, do Instituto Nacional de Estatística (INE) e da Comissão Nacional de Eleições (CNE).

4.2.2 Variável dependente: Desvios orçamentais

Com o intuito de aferir os fatores determinantes das alterações orçamentais nos 308 municípios portugueses, ao longo dos anos 2016 e 2017, considerou-se como variável dependente *os desvios orçamentais das receitas e despesas correntes e de capital*. Para tal, serão necessários os valores das receitas e despesas correntes e de capital, valores esses disponibilizados pelos municípios através dos seus orçamentos previsionais e corrigidos. As receitas e despesas públicas inscritas nos orçamentos estão associadas ao classificador económico, conforme podemos verificar na Tabela 1.

¹⁷ A Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) não dispõe da informação dos orçamentos iniciais.

Definimos os desvios orçamentais como a variação percentual entre o orçamento corrigido e o orçamento inicialmente aprovado das receitas e despesas, agregados de acordo com a natureza económica, tal como podemos verificar na Tabela 2.

Tabela 2: Variáveis dependentes.

Variável	Construção	Fonte
Varição percentual das receitas correntes	$[(\text{Valor das receitas correntes corrigidas} - \text{Valor das receitas correntes previstas}) / \text{Valor das receitas correntes previstas}] \times 100$	Orçamentos municipais de 2016 e 2017
Varição percentual das receitas capital	$[(\text{Valor das receitas capital corrigidas} - \text{Valor das receitas capital previstas}) / \text{Valor das receitas capital previstas}] \times 100$	Orçamentos municipais de 2016 e 2017
Varição percentual das despesas correntes	$[(\text{Valor das despesas correntes corrigidas} - \text{Valor das despesas correntes previstas}) / \text{Valor das despesas correntes previstas}] \times 100$	Orçamentos municipais de 2016 e 2017
Varição percentual das despesas de capital	$[(\text{Valor das despesas capital corrigidas} - \text{Valor das despesas capital previstas}) / \text{Valor das despesas capital previstas}] \times 100$	Orçamentos municipais de 2016 e 2017

Na Tabela 3 reportam-se as principais estatísticas descritivas das variáveis dependentes. É de destacar o valor médio negativo dos desvios das receitas correntes. Nos anos considerados na amostra, os municípios reportam, em média, desvios negativos de 0,42% nas receitas correntes. Adicionalmente, a diferença dos desvios-padrão nas componentes correntes e nas de capital é notável. De facto, os desvios nas componentes de capital registam maior variabilidade em relação ao valor do desvio orçamental médio do que nas componentes correntes.

Tabela 3: Estatística descritiva dos desvios orçamentais na receita e na despesa.

	Observações	Média	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo	Mediana
Varição percentual das receitas correntes	616	-0,419	5,273	-54,282	14,182	0,000
Varição percentual das receitas de capital	616	71,707	651,286	-96,874	13 677,2	0,000
Varição percentual das despesas correntes	616	7,265	11,945	-30,512	109,859	5,344
Varição percentual das despesas de capital	616	32,740	97,425	-85,887	1 450,499	10,462

Nota: A amostra é composta por 308 municípios observados nos anos 2016 e 2017.

A análise estatística que se segue documenta as naturezas da receita e da despesa correntes e de capital que são mais frequentemente alteradas ao longo do ano, ou seja, que componentes das receitas e despesas correntes e de capital estão mais sujeitas a desvios orçamentais por parte dos decisores municipais.

Alterações orçamentais na receita

Na Tabela 4 é apresentada a distribuição dos municípios portugueses pela magnitude da variação percentual dos desvios orçamentais relativos a 2016 e 2017.

Tabela 4: Distribuição dos municípios pela magnitude da variação percentual dos desvios orçamentais.

		2016				2017				Valor Médio (2016 e 2017)			
		Receitas correntes	Receitas de capital	Despesas correntes	Despesas de capital	Receitas correntes	Receitas de capital	Despesas correntes	Despesas de capital	Receitas correntes	Receitas de capital	Despesas correntes	Despesas de capital
Desvio positivo (>0)	>20%	0,00%	30,52%	6,17%	44,16%	0,00%	26,95%	11,36%	39,61%	0,00%	28,74%	8,77%	41,89%
	15%-20%	0,00%	2,60%	4,87%	2,92%	0,00%	3,25%	8,77%	4,55%	0,00%	2,93%	6,82%	3,74%
	10%-15%	1,30%	1,95%	11,04%	3,90%	3,25%	4,55%	12,66%	6,49%	2,28%	3,25%	11,85%	5,20%
	5%-10%	2,27%	4,22%	25,32%	8,44%	2,92%	4,22%	24,68%	6,82%	2,60%	4,22%	25,00%	7,63%
	0%-5%	40,58%	9,42%	30,84%	8,12%	37,01%	6,49%	25,00%	7,14%	38,80%	7,96%	27,92%	7,63%
	Acumulado	44,15%	48,71%	78,24%	67,54%	43,18%	45,46%	82,47%	64,61%	43,67%	47,09%	80,36%	66,08%
Sem desvio (=0)	0%	27,27%	14,94%	3,25%	3,90%	27,27%	13,64%	2,60%	1,62%	27,27%	14,29%	2,93%	2,76%
Desvio negativo (<0)	0%-5%	19,16%	6,82%	12,99%	7,79%	21,43%	3,90%	9,42%	7,47%	20,30%	5,36%	11,21%	7,63%
	5%-10%	5,19%	2,60%	3,25%	3,90%	4,55%	4,22%	3,90%	7,14%	4,87%	3,41%	3,58%	5,52%
	10%-15%	2,60%	2,60%	1,30%	3,57%	0,97%	3,90%	0,00%	3,25%	1,79%	3,25%	0,65%	3,41%
	15%-20%	0,97%	3,57%	0,00%	3,25%	1,30%	3,25%	1,30%	2,92%	1,14%	3,41%	0,65%	3,09%
	>20%	0,65%	20,76%	0,97%	10,06%	1,30%	25,65%	0,32%	12,99%	0,98%	23,21%	0,65%	11,53%
	Acumulado	28,57%	36,35%	18,51%	28,57%	29,55%	40,92%	14,94%	33,77%	29,06%	38,64%	16,73%	31,17%

Fonte: Orçamentos previsionais dos 308 municípios de 2016 e 2017

Ao longo do decurso da execução orçamental nos anos 2016 e 2017, registaram-se alterações às verbas inicialmente inscritas no orçamento de receita e despesas. Em termos médios, 43,67% dos municípios sofreram alterações orçamentais de reforço nas receitas correntes, enquanto em 29,06% dos municípios as alterações orçamentais foram de anulação/diminuição. Em relação às receitas de capital, 47,09% dos municípios aumentaram o valor da previsão inicialmente aprovada e 38,64% diminuíram o valor. A análise da magnitude dos desvios indica que em 59,10%¹⁸ dos municípios que reportam alterações orçamentais, a revisão orçamental das receitas correntes não excedeu os 5%, inclusive, em relação ao orçamento inicialmente aprovado. Os desvios orçamentais de magnitude superior a 20% nas receitas correntes verificaram-se apenas em cerca de 1% dos municípios. Em contraste, cerca de 51,95% dos municípios reportaram alterações orçamentais de magnitude superior a 20% dos valores inicialmente previstos nas receitas de capital.

Adicionalmente, a percentagem de municípios que reportaram variações positivas nas despesas correntes foi cerca de 80,36%. Apenas 16,73% dos municípios procederam a alterações orçamentais de anulação nestas rubricas. Em relação às despesas de capital, durante a execução orçamental, 66,08% dos municípios aumentaram o valor inicialmente inscrito e 31,17% dos municípios diminuíram o valor das dotações iniciais.

Em resumo, conclui-se que os desvios orçamentais, positivos e negativos, são mais prevalentes nas rubricas das despesas (correntes e de capital). Adicionalmente, uma percentagem significativa de municípios reporta desvios percentuais nas rubricas de receitas e despesas de capital com magnitudes superiores a 20%.

A Tabela 5 mostra a distribuição percentual dos municípios pelo valor médio dos desvios por natureza económica da receita corrente e de capital. Verifica-se que, em determinadas rubricas das receitas correntes e de capital, a percentagem de municípios que não apresentam modificações orçamentais

¹⁸ Todos os valores acumulados dizem respeito à soma dos desvios positivos com os desvios negativos. A título de exemplo, o valor de 59,10% corresponde à soma dos desvios positivos (38,80%) com os desvios negativos (20,30%) na receita corrente.

é maioritária. No entanto, nas receitas correntes, na classificação económica *transferências correntes*, a percentagem de municípios a recorrer a alterações orçamentais positivas ou negativas foi cerca de 54,23%. Nas receitas de capital, as rubricas onde as alterações orçamentais acontecem mais frequentemente são as *transferências de capital* (77,61%), os *ativos financeiros* (61,20%), e os *passivos financeiros* (75,49%).

Tabela 5: Distribuição dos municípios pela variação percentual dos desvios orçamentais e pelas rubricas das receitas.

Valor Médio (2016 e 2017)									Valor Médio (2016 e 2017)					
Receitas correntes	Impostos diretos	Impostos indiretos	Contribuições	Taxas, multas e outras	Rendimento de propriedade	Transferências correntes	Venda de bens e serviços	Outras receitas correntes	Receitas de capital	Venda de bens de investimento	Transferências de capital	Ativos financeiros	Passivos financeiros	Outras receitas de capital
Desvio positivo (>0)	11,36%	12,99%	0,00%	16,08%	15,75%	37,99%	12,50%	10,88%	Desvio positivo (>0)	13,31%	41,08%	57,79%	66,56%	20,94%
Desvio negativo (<0)	12,18%	7,80%	0,00%	9,26%	10,88%	16,24%	16,89%	13,15%	Desvio negativo (<0)	10,23%	36,53%	3,41%	8,93%	11,36%
Sem desvio (=0)	76,46%	79,22%	100,00%	74,68%	73,38%	45,78%	70,62%	75,98%	Sem desvio (=0)	76,46%	22,41%	38,80%	24,52%	67,70%

Fonte: Orçamentos previsionais dos 308 municípios de 2016 e 2017.

No entanto, existem exceções. Nas receitas correntes, na classificação económica *transferências correntes* a percentagem de municípios a recorrer às alterações orçamentais, quer positivas quer negativas, foi de 54,23%. Nas receitas de capital, as rubricas onde as alterações acontecem com mais regularidade são: *transferências de capital*, onde 77,61% dos municípios recorreram às alterações orçamentais, *ativos financeiros*, com a previsão inicial alterada por 61,20% dos municípios, e *passivos financeiros*, com 75,49% dos municípios a necessitar de ajustar o orçamento inicial.

Alterações orçamentais na despesa

Despesa corrente

A Tabela 6 apresenta a distribuição dos municípios pela variação percentual dos desvios orçamentais das despesas correntes em 2016 e 2017. Aproximadamente 100% dos municípios reportaram alterações orçamentais em todas as rúbricas que compõem as despesas correntes¹⁹.

Tabela 6: Distribuição dos municípios pela variação percentual dos desvios orçamentais nas despesas correntes em 2016 e 2017.

Valor Médio (2016 e 2017)						
Despesas Correntes	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Transferências correntes	Subsídios correntes	Outras despesas correntes
Desvio positivo (>0)	39,94%	82,96%	31,50%	73,22%	61,53%	65,59%
Desvio negativo (<0)	57,79%	16,23%	58,28%	25,33%	18,18%	31,33%
Sem desvio (=0)	2,27%	0,81%	10,23%	1,46%	20,29%	3,09%

Fonte: Orçamentos previsionais dos 308 municípios de 2016 e 2017.

Em média, as dotações inicialmente alocadas à *aquisição de bens e serviços* registaram alterações orçamentais em 99,19% dos municípios, as dotações iniciais de *juros e outros encargos* foram alteradas por 89,77% dos municípios e os *subsídios correntes* foram ajustados por 79,71% dos

¹⁹ À exceção da rúbrica juros e outros encargos cuja dotação inicial foi alterada por 89,77% dos municípios, e da rubrica subsídios correntes cuja dotação inicial dos foi alterada por 79,71% dos municípios.

municípios. As dotações iniciais das rubricas *despesas com pessoal*, *transferências correntes* e *outras despesas correntes*, foram alteradas em pelo menos 96% dos municípios.

A Tabela 7 apresenta a distribuição dos municípios por variação percentual dos desvios orçamentais por naturezas económicas que compõem a despesa corrente nos anos 2016 e 2017. Ao longo do decurso da execução orçamental em 2016, as dotações iniciais da natureza económica *aquisição de bens e serviços* foram alteradas por cerca de 99% dos municípios, a dotação inicialmente afeta às *transferências correntes* registou alterações orçamentais em cerca de 98 % dos municípios, a rubrica *despesas com pessoal* foi alterada em aproximadamente 97% dos municípios, a natureza económica *juros e outros encargos* foi alterada por cerca de 89% dos municípios, os *subsídios correntes* registaram alterações em cerca de 78% dos municípios e a rubrica *outras despesas correntes* foi alterada por aproximadamente 96% dos municípios. A percentagem de municípios com alterações orçamentais em 2017 é virtualmente igual à de 2016.

Tabela 7: Distribuição dos municípios pela variação percentual dos desvios orçamentais e respectivas naturezas económicas de despesas.

Despesas correntes	2016						2017					
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Transferências correntes	Subsídios correntes	Outras despesas correntes	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Transferências correntes	Subsídios correntes	Outras despesas correntes
Desvio positivo (>0)	36,69%	82,14%	29,87%	72,73%	60,06%	61,36%	43,18%	83,77%	33,44%	74,03%	63,31%	70,13%
Desvio negativo (<0)	60,39%	16,88%	59,42%	25,65%	18,18%	34,74%	55,19%	15,58%	56,82%	24,68%	17,86%	27,60%
Sem desvio (=0)	2,92%	0,97%	10,71%	1,62%	21,75%	3,90%	1,62%	0,65%	9,74%	1,30%	18,83%	2,27%

Fonte: Orçamentos previsionais dos 308 municípios em 2016 e 2017.

Despesa de Capital

A Tabela 8 apresenta a distribuição dos municípios pela variação percentual dos desvios orçamentais das despesas de capital. Nesta natureza de despesas, à exceção dos ativos financeiros, a percentagem de municípios com desvios positivos é substancialmente superior à percentagem de municípios com desvios negativos, com cerca de 60% dos municípios a reforçar as despesas de capital em relação ao valor inicialmente previsto nos anos 2016 e 2017. As naturezas económicas *aquisição de bens de capital* e as *transferências de capital* destacam-se com alterações orçamentais positivas ou negativas em cerca de 98% e 94% dos municípios, respetivamente.

Tabela 8: Distribuição dos municípios pela variação percentual dos desvios orçamentais nas despesas de capital.

Despesas de capital	Valor Médio (2016 e 2017)				
	Aquisição de bens de capital	Transferências de capital	Ativos financeiros	Passivos financeiros	Outras despesas de capital
Desvio positivo (>0)	60,55%	65,91%	16,56%	60,39%	65,91%
Desvio negativo (<0)	37,66%	28,09%	16,56%	22,24%	11,53%
Sem desvio (=0)	1,79%	6,01%	66,88%	17,37%	22,57%

Fonte: Orçamentos previsionais dos 308 municípios em 2016 e 2017.

Na Tabela 9 é apresentada a distribuição dos municípios pela variação percentual dos desvios orçamentais das naturezas económicas das despesas de capital em 2016 e 2017. Cerca de 98% dos municípios procederam a alterações orçamentais nas rubricas *aquisição de bens de capital* e *transferências de capital*. Na natureza económica *passivos financeiros* verificou-se uma ligeira diminuição na percentagem de municípios com desvios orçamentais nas despesas de capital em 2017 face a 2016 (89% em 2016 e 76% em 2017). A rubrica *outras despesas de capital* teve alterações em cerca de 79% dos municípios em 2016 e em cerca de 76% em 2017. A percentagem de municípios com alterações orçamentais na natureza económica *ativos financeiros* é a mais baixa (o orçamento inicial foi alterado por cerca de 34% dos municípios em 2016 e por cerca de 32% em 2017).

Tabela 9: Distribuição dos municípios pela variação percentual dos desvios orçamentais nas despesas de capital.

Despesas de capital	2016					2017				
	Aquisição de bens de capital	Transferências de capital	Ativos financeiros	Passivos financeiros	Outras despesas de capital	Aquisição de bens de capital	Transferências de capital	Ativos financeiros	Passivos financeiros	Outras despesas de capital
Desvio positivo (>0)	62,66%	59,09%	17,21%	65,26%	69,16%	58,44%	72,73%	15,91%	55,52%	62,66%
Desvio negativo (<0)	35,06%	34,09%	17,21%	23,70%	9,74%	40,26%	22,08%	15,91%	20,78%	13,31%
Sem desvio (=0)	2,27%	6,82%	65,58%	11,04%	21,10%	1,30%	5,19%	68,18%	23,70%	24,03%

Fonte: Orçamentos previsionais dos 308 municípios em 2016 e 2017.

4.2.3 Variáveis Explicativas

Nesta subsecção descrevem-se os indicadores considerados na análise empírica para caracterizar o contexto político, financeiro, organizacional, socioeconómico e demográfico dos municípios e que podem estar correlacionados com os desvios orçamentais. É com base nestes conjuntos de indicadores que são testadas as hipóteses de investigação formuladas na secção 4.1.

O conjunto de variáveis que caracteriza o contexto político inclui a ideologia política, a existência de maioria absoluta no executivo camarário e o número de partidos com representação na Assembleia Municipal. A variável binária *presidente de câmara de direita* assume o valor 1 quando o executivo municipal é ideologicamente de direita, e 0 caso contrário. As câmaras de direita são lideradas pelo PSD, CDS/PP ou por coligações de direita. São consideradas câmaras de esquerda as lideradas pelo PS, CDU e por outros partidos de menor dimensão ou listas independentes. Para analisar o impacto das maiorias absolutas dos executivos camarários nos desvios orçamentais construiu-se a variável binária *maioria absoluta no executivo camarário* que assume o valor 1 se existe uma maioria absoluta no executivo camarário e 0 caso contrário. Para controlar para a fragmentação política municipal introduziu-se a variável *número de partidos com pelo menos um vereador*²⁰.

O conjunto de variáveis financeiras inclui a *autonomia financeira*, a *rigidez* e o *endividamento do município*. A *autonomia financeira* avalia o grau de independência financeira dos municípios, considerando a composição das suas receitas. Um município tem autonomia financeira quando as receitas próprias representam pelo menos 50% das suas receitas totais. A variável *rigidez* mede o valor necessário de receitas correntes para fazer face às despesas com pessoal e juros e o *endividamento do município* é medido como o rácio da dívida total das operações orçamentais reportada pelos

²⁰ Esta variável baseia-se no número de partidos que conseguiram pelo menos um vereador nas eleições autárquicas de 2013.

municípios à DGAL e da média das receitas correntes cobradas nos três anos anteriores, refletindo, assim, a capacidade de endividamento municipal.

Para caracterizar o contexto organizacional considera-se a *percentagem de trabalhadores municipais*. Por um lado, municípios com mais trabalhadores podem ter mais recursos para afetar ao planeamento e elaboração do orçamento e, portanto, necessitar menos de recorrer a alterações orçamentais. Por outro lado, o número de trabalhadores municipais pode contribuir para mais alterações orçamentais, dado, por exemplo, o seu poder de persuasão junto dos decisores, induzindo o executivo ao conservadorismo de redução dos gastos públicos.

O contexto socioeconómico e a estrutura demográfica dos municípios são caracterizados pela *dimensão do município*, que se baseia nas estimativas anuais da população residente elaboradas pelo INE²¹; pela *localização geográfica*, que é uma variável binária igual a 1 se os municípios ocupam a faixa litoral de Portugal e ilhas, onde o grau de concentração do poder de compra é maior (INE), e 0 caso contrário; pela *dependência da população*, definida como o rácio entre o somatório de pessoas com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos e as pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos²²; e pelo *PIB per capita das NUTS II* a que pertence o município, medido em milhares de euros.

²¹ De acordo com estas estimativas, os municípios são classificados como pequenos se tiverem uma população inferior ou igual a 20 000 habitantes, médio se a população for superior a 20 000 habitantes e inferior ou igual a 100 000 habitantes, e grande se a população for superior a 100 000 habitantes.

²² Esta é a definição de dependência da população considerada pelo INE.

Na Tabela 10 é apresentado o resumo das variáveis explicativas consideradas na análise, a sua definição e a respetiva fonte dos dados.

Tabela 10: Descrição das variáveis explicativas.

Tipo	Variável	Medida	Fonte
Variáveis políticas	Presidente de câmara de direita	Variável binária igual a 1 se o partido do presidente de câmara for de direita e 0 caso contrário.	CNE
	Maioria absoluta no executivo camarário	Variável binária igual a 1 se o presidente de câmara detém uma maioria absoluta e 0 caso contrário.	CNE
	Número de partidos com pelo menos um vereador	Número de partidos com pelo menos 1 vereador por município.	CNE
Variáveis financeiras	Autonomia financeira	(Somatório das rubricas da receita corrente exceto transferências correntes / Valor total das receitas corrente) x 100	DGAL
	Rigidez	(Soma das despesas com pessoal e com juros / Valor total das receitas correntes) x 100	DGAL
	Endividamento	(Dívida ²³ / Média das receitas correntes dos três anos anteriores) x 100	DGAL
Variáveis organizacionais	Percentagem de trabalhadores municipais	(Número dos trabalhadores municipais / População total do município) x 100	SIIAL
Variáveis socioeconómicas e demográficas	Dimensão	Variável categórica: 1 se o município tiver uma população inferior ou igual a 20 000 habitantes; 2 se o município tiver uma população superior a 20 000 habitantes e inferior ou igual a 100 000 habitantes; e 3 se o município tiver uma população superior a 100 000 habitantes.	INE
	Localização geográfica	Variável binária igual a 1 se o município se localiza no litoral e 0 caso contrário.	---
	Dependência da população	(População jovem e idosa / População em idade ativa) x 100.	INE
	PIB <i>per capita</i> das NUTS II	Valor em milhares de euros do PIB por habitante das regiões que compõem as NUTS II.	INE

²³ Dívida total (inclui dívidas SM, AM, SEL e de entidades participadas) excluindo dívidas não orçamentais, conta 268126 (FAM) e exceções previstas na Lei n.º 73/2013 e no OE/2017. Fonte: DGAL.

Na Tabela 11 são reportadas as estatísticas descritivas das variáveis explicativas. A maioria dos municípios são liderados por partidos de esquerda ou por movimentos independentes. Em média, cada executivo municipal é constituído por vereadores de 2 partidos e 83% dos partidos vencedores detêm maioria absoluta, ou seja, elegeram mais de metade dos lugares disponíveis. Relativamente às variáveis financeiras, em média, as receitas próprias correntes representam 45,6% das receitas correntes totais e o seu endividamento representa 69,5% da média das receitas correntes dos três anos anteriores. A maioria dos municípios são de pequena dimensão, tendo cerca de metade dos municípios uma população inferior a 20 mil habitantes. Em média, nestes anos, o peso da população dependente – jovem e idosa – na população ativa foi aproximadamente 58,5%. Por fim, cerca de metade dos municípios estão localizados na zona litoral, incluindo ilhas, e cada munícipe das NUTS II recebe, em média, 17 mil euros por ano.

Tabela 11: Estatísticas descritivas das variáveis explicativas.

	Observações	Média	Desvio padrão	Valor mínimo	Valor máximo	Mediana
Presidente de câmara de direita	616	0,360	-	0	1	-
Maioria absoluta no executivo camarário	616	0,831	-	0	1	-
Número de partidos com pelo menos um vereador	616	2,445	0,650	1	5	2
Autonomia financeira	616	45,622	18,164	4,181	93,482	44,068
Rigidez	616	36,682	7,680	19,446	82,033	35,898
Endividamento do município	616	69,540	62,778	0	522,835	53,347
Percentagem de trabalhadores municipais	616	1,795	1,094	0,477	7,808	1,476
Dimensão do município	616	1,476	0,637	1	3	1
Localização geográfica	616	0,562	-	0	1	-
Dependência da população	616	58,48	11,134	36	110,8	57,25
PIB <i>per capita</i> das NUTS II	616	17,007	2,171	15,324	24,884	16,456

Fonte: A amostra é constituída pelos 308 municípios em 2016 e 2017.

Na Tabela 12 indica-se o sinal esperado da relação entre as variáveis explicativas e os desvios orçamentais na receita e despesa corrente e de capital. Estas relações são testadas empiricamente utilizando o modelo econométrico apresentado na secção 4.2.4 e os resultados da estimação são reportados no Capítulo 5.

Tabela 12: Sinal esperado do impacto das variáveis explicativas nos desvios das despesas e das receitas.

Grupo de Variáveis	Descrição	Despesas	Receitas
Variáveis políticas	Presidente de câmara de direita	-	+
	Maioria absoluta no executivo camarário	-	?
	Número de partidos com pelo menos um vereador	-	?
Variáveis financeiras	Autonomia financeira	-	?
	Rigidez	-	?
	Endividamento do município	-	?
Variáveis organizacionais	Percentagem de trabalhadores municipais	?	?
Variáveis socioeconómicas e demográficas	Dimensão do município	+	+
	Localização geográfica	+	+
	Dependência da população	+	-
	PIB <i>per capita</i> das NUTS II	-	?

Nota: No caso dos desvios positivos, o sinal + indica que a variável contribui para o aumento do desvio orçamental (favorável no caso das receitas e desfavorável no caso da despesa). No caso dos desvios negativos, o sinal + indica que a variável contribui para que o desvio orçamental se torne menos negativo (desfavorável no caso das receitas e favorável no caso da despesa).

4.2.4 Modelo econométrico

Nesta subsecção é apresentado o modelo econométrico considerado na análise das determinantes dos desvios orçamentais. O modelo empírico utilizado tem a seguinte formulação:

$$Y_{it} = \alpha + \delta_t + \beta X'_{it} + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

em que Y_{it} representa os quatro *outcomes* para o município i no ano t : *desvios percentuais das receitas (despesas) correntes e desvios percentuais das receitas (despesas) de capital*. O termo X é um vetor de variáveis políticas, financeiras, socioeconómicas e demográficas.²⁴ O termo δ_t é um efeito fixo para o ano, α é a constante e β é um vetor de coeficientes. O termo ε é o erro do modelo e assume-se que verifica as características estatísticas convencionais. Este modelo é estimado pelo Método dos Mínimos Quadrados.

²⁴ A descrição detalhada do conjunto de variáveis explicativas consideradas na estimação dos modelos econométricos encontra-se na Tabela 10 deste capítulo.

CAPÍTULO 5 - Análise Empírica

5.1. Resultados Globais

Na Tabela 13 são apresentados os resultados da estimação da equação (1), considerando os desvios orçamentais da despesa corrente como variável dependente. Para uma melhor interpretação dos impactos das variáveis explicativas nos desvios orçamentais, considerou-se separadamente na estimação do modelo. Os resultados reportados na coluna (2) da Tabela 13 sugerem que o endividamento municipal e a ideologia política do presidente de câmara são as principais determinantes dos desvios orçamentais positivos nas despesas correntes²⁵. Em média, um aumento de um ponto percentual na capacidade de endividamento está associado com uma diminuição de 0,033 pontos percentuais nos desvios orçamentais, *ceteris paribus*. Apesar da magnitude do impacto do endividamento nos desvios orçamentais parecer pequena, o coeficiente estimado implica que um aumento de um desvio-padrão no endividamento está associado com uma redução de aproximadamente 2,1 pontos percentuais nos desvios orçamentais. Os desvios orçamentais de municípios em que o presidente de câmara é de direita são, em média, 2,44 pontos percentuais superiores aos dos restantes municípios, *ceteris paribus*. Relativamente ao efeito fixo temporal, os desvios orçamentais positivos, em 2017, foram 2,16 pontos percentuais superiores aos de 2016, *ceteris paribus*. As restantes variáveis explicativas não são estatisticamente significativas quando se considera um nível de significância estatística de 10%.

Nas colunas (3) e (4) da Tabela 13, são reportados os impactos estimados nos desvios negativos. De acordo com os resultados apresentados na coluna (4), as principais determinantes dos desvios orçamentais negativos são o PIB *per capita* da região NUTS II a que pertence o município, a dependência populacional, a localização geográfica e a dimensão do município^{26,27}. Em

²⁵ Estas variáveis são estatisticamente significativas a 1% e 10% respetivamente.

²⁶ Note-se que no caso dos desvios negativos, o coeficiente estimado positivo indica que a variável contribui para que o desvio orçamental se torne menos negativo (desfavorável no caso das receitas e favorável no caso da despesa).

²⁷ A dependência da população e a dimensão grande são estatisticamente significativas a 5% de significância. O PIB *per capita* das NUTS II e a localização geográfica são estatisticamente significativos a 10% de significância.

particular, em média, um aumento de um milhar de euros no PIB *per capita* da região NUTS II a que pertence o município está associado a uma diminuição de 0,49 pontos percentuais nos desvios negativos, ou seja, contribui para desvios orçamentais mais negativos, *ceteris paribus*. Em média, um aumento de um ponto percentual na dependência populacional está associado a um aumento de 0,11 pontos percentuais nos desvios orçamentais negativos, ou seja, contribui para desvios orçamentais menos negativos, *ceteris paribus*. Os resultados também sugerem que os desvios orçamentais negativos de municípios localizados na zona litoral são, em média, 2,14 pontos percentuais menos negativos do que os dos restantes municípios, *ceteris paribus*. Por fim, os coeficientes estimados para as categorias de dimensão dos municípios indicam que os desvios orçamentais dos municípios de grande dimensão são, em média, 5,33 pontos percentuais menos negativos do que os dos municípios de pequena dimensão, *ceteris paribus*.

No caso dos desvios negativos, o efeito temporal bem como as restantes variáveis explicativas não são estatisticamente significativas quando se considera um nível de significância de 10%.

Tabela 13: Determinantes dos desvios na despesa corrente.

	Desvios Positivos		Desvios Negativos	
	(1) Despesas correntes	(2) Despesas correntes	(3) Despesas correntes	(4) Despesas correntes
Porcentagem dos trabalhadores municipais	-0,376 (-0,66)	-0,401 (-0,70)	0,219 (0,31)	0,217 (0,30)
Autonomia financeira	-0,056 (-1,00)	-0,049 (-0,88)	0,039 (0,84)	0,039 (0,83)
Rigidez	-0,053 (-0,56)	-0,033 (-0,35)	0,099 (1,07)	0,099 (1,06)
Endividamento municipal	-0,033*** (-3,40)	-0,033*** (-3,44)	-0,005 (-0,88)	-0,005 (-0,88)
Presidente de câmara de direita	2,428* (1,67)	2,444* (1,68)	0,334 (0,29)	0,356 (0,30)
Majoria absoluta no executivo camarário	0,045 (0,03)	0,051 (0,03)	4,560 (1,39)	4,531 (1,39)
Número de partidos com pelo menos um vereador	-0,245 (-0,17)	-0,225 (-0,16)	0,487 (0,32)	0,479 (0,31)
PIB per capita das NUTS II	0,213 (0,81)	0,040 (0,15)	-0,498* (-1,78)	-0,490* (-1,76)
Dependência da população	0,035 (0,56)	0,044 (0,69)	0,115** (2,04)	0,114** (1,99)
Localização geográfica	1,614 (1,08)	1,719 (1,15)	2,143* (1,83)	2,139* (1,81)
Dimensão do município (médio)	2,556 (1,20)	2,590 (1,22)	0,447 (0,29)	0,440 (0,29)
Dimensão do município (grande)	1,327 (0,62)	1,669 (0,77)	5,338*** (2,88)	5,325*** (2,89)
Ano 2017		2,156*** (3,59)		-0,104 (-0,11)
Constante	9,131 (1,62)	9,364* (1,68)	-14,691** (-2,34)	-14,701** (-2,34)
N.º de observações	513	513	121	121
R2 Ajustado	0,043	0,050	0,042	0,033
Teste F de significância global do modelo	1,643	2,940	2,128	2,037

Notas: Nas colunas (1) e (2) reportam-se os resultados da estimação para os desvios percentuais positivos e nas colunas (3) e (4) para os desvios percentuais negativos. Nas colunas (2) e (4) controla-se para efeitos temporais. Estatísticas *t* reportadas entre parênteses. Desvios-padrão robustos à presença de heterocedasticidade e *clustered* ao nível dos municípios. *, ** e *** denotam significância estatística a 10%, 5% e 1%, respetivamente.

Os resultados da análise empírica do impacto das variáveis explicativas nos desvios percentuais da despesa de capital são apresentados na Tabela 14. De acordo com os resultados reportados na coluna (2), as principais determinantes dos desvios orçamentais positivos nas despesas de capital são a autonomia financeira e a maioria absoluta no executivo camarário²⁸. Em média, um aumento de um ponto percentual na autonomia financeira está associado à redução de 1,01 pontos percentuais nos desvios orçamentais positivos, *ceteris paribus*. Adicionalmente, mantendo tudo o resto constante, nos municípios em que o presidente detém maioria absoluta, os desvios orçamentais positivos são, em média, 40,95 pontos percentuais mais baixos do que os dos restantes municípios. De acordo com os resultados reportados na coluna (4), o peso dos trabalhadores municipais, a autonomia financeira e a dimensão do município são as principais determinantes dos desvios negativos nas despesas de capital²⁹. Em média, um aumento de um ponto percentual no número de trabalhadores municipais, está associada a uma redução de 2,35 pontos percentuais nos desvios orçamentais negativos, *ceteris paribus*. O aumento de um ponto percentual na autonomia financeira está associado à redução de 0,19 pontos percentuais nos desvios orçamentais negativos, *ceteris paribus*. Os coeficientes estimados para as categorias de dimensão dos municípios indicam que os municípios de média (grande) dimensão apresentam, em média, desvios orçamentais negativos 9,61 (7,58) pontos percentuais superiores aos dos municípios de pequena dimensão, *ceteris paribus*. De acordo com os resultados para os desvios nas despesas de capital, o efeito temporal não é estatisticamente significativo a 10% de significância.

²⁸ A autonomia financeira e maioria absoluta no executivo camarário são estatisticamente significativas a 5%.

²⁹ A dimensão média do município é estatisticamente significativa a 1% de significância, a percentagem dos trabalhadores municipais e a autonomia financeira são estatisticamente significativas a 5% e a dimensão grande é estatisticamente significativas a 10%.

Tabela 14: Determinantes dos desvios na despesa de capital.

	Desvios Positivos		Desvios Negativos	
	(1) Despesas de capital	(2) Despesas de capital	(3) Despesas de capital	(4) Despesas de capital
Porcentagem dos trabalhadores municipais	-2,274 (-0,37)	-2,242 (-0,37)	2,350** (2,34)	2,348** (2,33)
Autonomia financeira	-1,008** (-1,97)	-1,013** (-1,98)	0,205** (2,33)	0,188** (2,06)
Rigidez	0,348 (0,34)	0,319 (0,32)	-0,192 (-1,36)	-0,201 (-1,41)
Endividamento municipal	0,533 (1,41)	0,533 (1,41)	0,035 (-1,09)	0,035 (-1,08)
Presidente de câmara de direita	2,805 (0,24)	2,772 (0,24)	-3,040 (-1,55)	-2,808 (-1,43)
Maioria absoluta no executivo camarário	-40,929** (-2,25)	-40,953** (-2,25)	-0,701 (-0,22)	-0,918 (-0,28)
Número de partidos com pelo menos um vereador	1,030 (0,10)	1,059 (0,10)	-2,772 (-1,36)	-3,008 (-1,48)
PIB per capita das NUTS II	3,966 (1,28)	4,156 (1,42)	-0,407 (-0,62)	0,031 (0,04)
Dependência da população	-0,250 (-0,53)	-0,266 (-0,58)	-0,037 (-0,42)	-0,038 (-0,43)
Localização geográfica	-6,737 (-0,59)	-6,922 (-0,62)	2,966 (1,41)	2,922 (1,39)
Dimensão do município (médio)	12,242 (0,93)	11,951 (0,92)	9,123*** (3,59)	9,613*** (3,68)
Dimensão do município (grande)	3,932 (0,23)	3,412 (0,20)	7,371* (1,90)	7,582* (1,92)
Ano 2017		-2,913 (-0,32)		-2,467 (-1,19)
Constante	34,339 (0,58)	34,781 (0,59)	-6,843 (-0,48)	-11,085 (-0,77)
N.º de observações	424	424	209	209
R2 Ajustado	0,093	0,091	0,121	0,123
Teste F de significância global do modelo	1,842	1,727	4,121	3,803

Notas: Nas colunas (1) e (2) reportam-se os resultados da estimação para os desvios percentuais positivos e nas colunas (3) e (4) para os desvios percentuais negativos. Nas colunas (2) e (4) controla-se para efeitos temporais. Estatísticas *t* reportadas entre parênteses. Desvios-padrão robustos à presença de heterocedasticidade e *clustered* ao nível dos municípios. *, ** e *** denotam significância estatística a 10%, 5% e 1%, respetivamente.

A Tabela 15 apresenta os resultados da estimação do modelo econométrico considerando os desvios percentuais da receita corrente como variável dependente. Os resultados apresentados na coluna (2) sugerem que as principais determinantes dos desvios orçamentais positivos da receita corrente são a rigidez³⁰, o endividamento municipal, a ideologia do presidente de câmara, o PIB *per capita* das NUTS II, a dependência da população e a dimensão do município³¹. Em média, mantendo tudo o resto constante, o aumento de um ponto percentual nas despesas com pessoal e juros está associado à redução de 0,07 pontos percentuais nos desvios orçamentais positivos. Em média, um aumento de um ponto percentual no endividamento está associado a um aumento de 0,005 pontos percentuais nos desvios orçamentais positivos. Os desvios orçamentais de municípios em que o partido do presidente de câmara é de direita são, em média, 0,45 pontos percentuais superiores aos dos restantes municípios, *ceteris paribus*. Adicionalmente, os resultados também sugerem que, em média, o aumento de um milhar de euros no PIB *per capita* da região NUTS II a que pertence o município está associado ao aumento de 0,31 pontos percentuais nos desvios positivos reportados, *ceteris paribus*. Em média, um aumento de um ponto percentual na dependência da população está associado à redução de 0,04 pontos percentuais nos desvios orçamentais positivos, *ceteris paribus*. Os coeficientes estimados para as categorias de dimensão dos municípios indicam que os desvios orçamentais dos municípios de grande dimensão são, em média, 1,8 pontos percentuais inferiores aos dos municípios de pequena dimensão, *ceteris paribus*.

As estimativas reportadas na coluna (4) da Tabela 15 sugerem que a autonomia financeira está negativamente correlacionada com os desvios negativos na receita corrente, ou seja, aumentos na autonomia financeira estão associados com desvios orçamentais mais negativos. Os desvios negativos na receita corrente de municípios localizados na zona litoral são,

³⁰ Despesas com pessoal e juros.

³¹ A rigidez, o PIB *per capita* das NUTS II, a dependência da população e a dimensão do município (grande) são estatisticamente significativas a 1% de significância, enquanto a ideologia do presidente de câmara e o endividamento são estatisticamente significativos a 10%.

em média, 2,32 pontos percentuais superiores (menos negativos) aos dos restantes municípios, *ceteris paribus*.³²

³² A localização do município é estatisticamente significativa a 5% de significância e a autonomia financeira é estatisticamente significativa a 10%.

Tabela 15: Determinantes dos desvios na receita corrente.

	Desvio positivo		Desvio negativo	
	(1) Receita corrente	(2) Receita corrente	(3) Receita corrente	(4) Receita corrente
Porcentagem dos trabalhadores municipais	0,148 (0,90)	0,144 (0,88)	0,406 (0,74)	0,407 (075)
Autonomia financeira	-0,020 (-1,61)	-0,019 (-1,58)	-0,064* (-1,69)	-0,065* (-1,69)
Rigidez	-0,073*** (-3,17)	-0,072*** (-3,13)	-0,126 (-1,07)	-0,128 (-1,07)
Endividamento municipal	0,005* (1,72)	0,005* (1,72)	-0,007 (-1,08)	-0,007 (-1,09)
Presidente de câmara de direita	0,453* (1,69)	0,452* (1,68)	0,837 (1,36)	0,852 (1,38)
Maioria absoluta no executivo camarário	0,161 (0,47)	0,163 (0,47)	0,888 (0,54)	0,876 (0,54)
Número de partidos com pelo menos um vereador	0,484 (1,47)	0,483 (1,47)	1,380 (1,15)	1,364 (1,15)
PIB <i>per capita</i> das NUTS II	0,317*** (4,10)	0,308*** (4,04)	-0,002 (-0,01)	0,016 (0,09)
Dependência da população	-0,039*** (-2,69)	-0,038*** (-2,63)	0,000 (0,00)	-0,001 (-0,02)
Localização geográfica	0,405 (1,49)	0,404 (1,49)	2,336** (2,58)	2,323** (2,59)
Dimensão do município (médio)	-0,519 (-1,37)	-0,520 (-1,37)	-0,121 (-0,11)	-0,124 (-0,11)
Dimensão do município (grande)	-1,810*** (-3,24)	-1,800*** (-3,23)	0,931 (0,72)	0,910 (0,70)
Ano 2017		0,116 (0,57)		-0,299 (-0,52)
Constante	-0,254 (-0,17)	-0,249 (-0,17)	-0,766 (-0,19)	-0,705 (-0,17)
N.º de observações	437	437	347	347
R2 Ajustado	0,086	0,084	0,061	0,059
Teste F de significância global do modelo	2,353	2,198	1,069	1,008

Notas: Nas colunas (1) e (2) reportam-se os resultados da estimação para os desvios percentuais positivos e nas colunas (3) e (4) para os desvios percentuais negativos. Nas colunas (2) e (4) controla-se para efeitos temporais. Estatísticas *t* reportadas entre parênteses. Desvios-padrão robustos à presença de heterocedasticidade e *clustered* ao nível dos municípios. *, ** e *** denotam significância estatística a 10%, 5% e 1%, respetivamente.

Na Tabela 16 reportam-se os resultados da estimação da equação (1) considerando os desvios percentuais na receita de capital como variável dependente. No caso dos desvios positivos nas receitas de capital, nenhuma variável é estatisticamente significativa a 10% de significância (colunas (1) e (2)). No caso dos desvios negativos nas receitas de capital, os resultados reportados na coluna (4) indicam que estes desvios foram em média 5.1 pontos percentuais mais negativos em 2017 comparativamente a 2016.³³

³³ O efeito fixo temporal é estatisticamente significativo a 5% de significância na coluna (4) da Tabela 16.

Tabela 16: Determinantes dos desvios na receita de capital.

	Desvio positivo		Desvio negativo	
	(1) Receitas de capital	(2) Receitas de capital	(3) Receitas de capital	(4) Receitas de capital
Porcentagem dos trabalhadores municipais	-100,019 (-1,08)	-104,250 (-1,10)	1,887 (1,14)	1,759 (1,06)
Autonomia financeira	1,964 (0,61)	2,854 (0,76)	0,055 (0,42)	0,041 (0,31)
Rigidez	25,110 (0,96)	26,878 (0,99)	0,334 (1,54)	0,307 (1,39)
Endividamento municipal	2,731 (1,51)	2,749 (1,54)	0,052 (-1,45)	0,051 (-1,40)
Presidente de câmara de direita	3,866 (0,07)	2,650 (0,05)	-0,105 (-0,03)	0,089 (0,03)
Maioria absoluta no executivo camarário	-322,251 (-1,61)	-324,858 (-1,61)	1,923 (0,35)	1,167 (0,22)
Número de partidos com pelo menos um vereador	-202,852 (-1,37)	-212,798 (-1,38)	-0,787 (-0,22)	-1,458 (-0,40)
PIB <i>per capita</i> das NUTS II	1,825 (0,09)	-11,899 (-0,43)	0,321 (0,29)	0,798 (0,68)
Dependência da população	5,204 (0,85)	6,157 (0,92)	-0,097 (-0,61)	-0,119 (-0,74)
Localização geográfica	-108,744 (-1,14)	-101,900 (-1,12)	4,717 (1,46)	4,262 (1,32)
Dimensão do município (médio)	166,005 (1,18)	176,851 (1,21)	2,885 (0,71)	3,208 (0,79)
Dimensão do município (grande)	52,733 (0,41)	72,679 (0,53)	-4,279 (-0,45)	-4,850 (-0,51)
Ano 2017		173,054 (1,24)		-5,097** (-2,11)
Constante	-465,814 (-0,72)	-451,940 (-0,71)	-39,516* (-1,83)	-39,430* (-1,82)
<i>N.º de observações</i>	378	378	326	326
<i>R2 Ajustado</i>	0,106	0,113	0,018	0,026
<i>Teste F de significância global do modelo</i>	0,710	0,690	1,258	1,604

Notas: Nas colunas (1) e (2) reportam-se os resultados da estimação para os desvios percentuais positivos e nas colunas (3) e (4) para os desvios percentuais negativos. Nas colunas (2) e (4) controla-se para efeitos temporais. Estatísticas *t* reportadas entre parênteses. Desvios-padrão robustos à presença de heterocedasticidade e *clustered* ao nível dos municípios. *, ** e *** denotam significância estatística a 10%, 5% e 1%, respetivamente.

5.2. Resultados por natureza de despesa

Nesta subsecção apresentam-se os impactos estimados das variáveis explicativas nas diferentes componentes da despesa corrente e de capital. Na Tabela 17 analisam-se as determinantes dos desvios positivos nas naturezas de despesa corrente. De acordo com as estimativas reportadas na coluna (1), o endividamento do município está negativamente correlacionado com a *aquisição de bens e serviços* e a localização está positivamente correlacionada com esta natureza da despesa, sugerindo que municípios mais endividados recorrem menos às alterações orçamentais nesta rubrica e que municípios do litoral têm maiores desvios nesta natureza da despesa do que os restantes municípios. Os resultados reportados na coluna (4) indicam que a ideologia política e a dimensão do município estão positivamente correlacionadas com as transferências correntes. Os restantes resultados reportados na Tabela 17 não são estatisticamente significativos a 10% de significância.

Tabela 17: Determinantes dos desvios positivos nas naturezas de despesa corrente.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros	Transferências correntes	Subsídios correntes	Outras despesas correntes
Porcentagem dos trabalhadores municipais	-3.031 (-0.86)	-3.197 (-1.09)	1.122 (0.10)	-4.549 (-0.84)	1.2e+05 (1.05)	-7.593 (-0.36)
Autonomia financeira	0.165 (0.88)	-0.178 (-1.06)	0.297 (0.34)	-0.347 (-1.21)	-7.6e+03 (-1.01)	0.426 (0.25)
Rigidez	-0.369 (-0.71)	0.122 (0.44)	-2.835 (-0.97)	1.025 (1.08)	-4.1e+04 (-1.14)	0.764 (0.50)
Endividamento municipal	-0.026 (-0.98)	-0.067** (-2.05)	-0.471 (-1.47)	-0.023 (-0.57)	166.455 (0.24)	-0.048 (-0.22)
Presidente de câmara de direita	-10.407 (-0.88)	4.693 (0.92)	-36.534 (-0.66)	12.233* (1.67)	4.9e+05 (1.22)	24.874 (0.56)
Majoria absoluta no executivo camarário	2.211 (0.83)	-6.314 (-0.52)	92.330 (0.98)	-8.880 (-0.79)	5.1e+05 (0.99)	-4.870 (-0.23)
Número de partidos com pelo menos um vereador	-0.975 (-0.47)	3.666 (0.74)	203.766 (1.07)	9.239 (0.78)	4.8e+05 (0.96)	-1.555 (-0.05)
PIB <i>per capita</i> das NUTS II	-1.002 (-0.96)	-0.563 (-0.60)	-16.742 (-1.15)	-1.962 (-0.73)	1.7e+05 (1.02)	-4.623 (-0.68)
Dependência da população	0.191 (0.83)	0.337 (1.05)	-0.356 (-0.39)	0.498 (1.14)	-1.1e+04 (-1.16)	3.330 (1.21)
Localização geográfica	10.042 (0.95)	14.399* (1.86)	33.598 (1.09)	-1.913 (-0.15)	1.3e+05 (0.99)	24.217 (0.82)
Dimensão do município (médio)	-15.910 (-0.95)	1.469 (0.16)	-2.175 (-0.07)	21.211* (1.76)	-1.9e+05 (-0.55)	-7.681 (-0.16)
Dimensão do município (grande)	-19.166 (-0.93)	-9.903 (-0.90)	-152.857 (-0.70)	14.988 (1.42)	6.0e+05 (1.01)	-47.839 (-0.76)
Ano 2017	7.604 (1.11)	1.445 (0.44)	-6.016 (-0.44)	-3.520 (-0.58)	-3.6e+05 (-1.33)	-5.681 (-0.16)
Constante	27.940 (0.85)	11.379 (0.50)	-76.492 (-0.34)	-1.342 (-0.04)	-2.2e+06 (-0.83)	-43.600 (-0.39)
N.º de observações	260	516	253	460	231	418
R2 Ajustado	-	0.004	0.079	-	0.067	-
Teste F de significância global do modelo	0.192	1.752	0.472	1.281	0.166	0.909

Nota: Estatísticas *t* reportadas entre parênteses. Desvios-padrão robustos à presença de heterocedasticidade e *clustered* ao nível dos municípios. *, ** e *** denotam significância estatística a 10%, 5% e 1%, respetivamente.

Na Tabela 18 é replicada a análise considerando os desvios orçamentais negativos como variável dependente. Os resultados reportados na coluna (1) indicam que, tudo o resto constante, a autonomia financeira está positivamente correlacionada com os desvios negativos na rubrica *despesas com pessoal*, ou seja, aumentos marginais na autonomia financeira estão associados com menores desvios orçamentais face à dotação inicial nesta natureza da despesa. As estimativas também indicam que municípios localizados no litoral têm, em média, desvios orçamentais menos negativos na rubrica *aquisição de bens e serviços* do que os dos restantes municípios. A rigidez está negativamente correlacionada com os desvios negativos nas *transferências correntes*, contribuindo para desvios mais negativos, e positivamente correlacionada no caso das *outras despesas correntes*, contribuindo para desvios orçamentais menos negativos. Por fim, aumentos na percentagem de trabalhadores municipais estão associados com desvios menos negativos nos *subsídios correntes* e desvios mais negativos nas *outras despesas correntes*.

Tabela 18: Determinantes dos desvios negativos nas naturezas de despesa corrente.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros	Transferências correntes	Subsídios correntes	Outras despesas
Porcentagem dos trabalhadores municipais	0.480 (1.36)	0.161 (0.13)	-0.916 (-0.64)	0.490 (0.57)	5.170* (1.75)	-6.064** (-2.51)
Autonomia financeira	0.081*** (4.49)	0.050 (0.67)	-0.068 (-0.71)	0.025 (0.37)	-0.290 (-1.13)	0.139 (0.97)
Rigidez	0.031 (0.84)	0.186 (1.21)	0.375 (1.62)	-0.483*** (-2.98)	-0.503 (-1.37)	0.589** (2.28)
Endividamento municipal	0.006 (1.55)	-0.004 (-0.47)	0.017 (1.07)	0.008 (0.69)	-0.025 (-0.47)	-0.023 (-0.88)
Presidente de câmara de direita	-0.625 (-0.92)	0.213 (0.11)	-0.984 (-0.37)	-2.182 (-1.24)	-1.183 (-0.19)	-1.508 (-0.44)
Majoria absoluta no executivo camarário	-0.376 (-0.54)	2.838 (0.90)	0.793 (0.23)	2.325 (0.80)	-1.500 (-0.15)	-3.536 (-0.55)
Número de partidos com pelo menos um vereador	-0.140 (-0.27)	0.826 (0.47)	2.440 (0.91)	-1.206 (-0.59)	10.119 (1.62)	-3.741 (-0.92)
PIB <i>per capita</i> das NUTS II	-0.226 (-1.14)	-0.387 (-1.14)	-0.283 (-0.44)	0.146 (0.45)	-0.442 (-0.26)	-0.716 (-0.79)
Dependência da população	0.016 (0.44)	0.107 (1.01)	-0.024 (-0.17)	0.020 (0.21)	-0.347 (-1.08)	0.177 (0.82)
Localização geográfica	-0.302 (-0.61)	2.934* (1.67)	1.793 (0.66)	0.345 (0.20)	6.812 (1.04)	-1.409 (-0.29)
Dimensão do município (médio)	0.749 (0.82)	0.744 (0.32)	-2.852 (-0.81)	3.966* (1.79)	-2.004 (-0.23)	-0.899 (-0.20)
Dimensão do município (grande)	-0.201 (-0.14)	4.400 (1.56)	-3.172 (-0.60)	3.422 (1.37)	3.172 (0.23)	6.982 (1.08)
Ano 2017	-0.114 (-0.31)	-0.790 (-0.48)	0.374 (0.22)	0.843 (0.62)	-2.464 (-0.63)	1.098 (0.38)
Constante	-6.490** (-2.50)	-21.699** (-2.42)	-31.288** (-2.27)	1.920 (0.20)	4.525 (0.12)	-24.715 (-1.11)
N.º de observações	370	105	422	165	237	212
R2 Ajustado	0.054	-	0.006	0.110	-	0.006
Teste F de significância global do modelo	2.519	1.792	0.870	1.408	0.594	1.894

Nota: Estatísticas *t* reportadas entre parênteses. Desvios-padrão robustos à presença de heterocedasticidade e *clustered* ao nível dos municípios. *, ** e *** denotam significância estatística a 10%, 5% e 1%, respetivamente.

Nas Tabelas 19 e 20 são considerados os desvios orçamentais positivos e negativos nas naturezas da despesa de capital, respetivamente. De acordo com as estimativas reportadas na coluna (1) da Tabela 19, a autonomia financeira está negativamente correlacionada com os desvios positivos na rubrica *aquisição de bens de capital* e o rendimento da região a que pertence o município está positivamente correlacionado com desvios orçamentais nesta rubrica. Os resultados reportados na coluna (5) indicam que o rendimento da região está negativamente correlacionado com desvios na rubrica *outras despesas de capital* enquanto o endividamento do município está negativamente correlacionado com desvios nesta rubrica das despesas de capital.

Por sua vez, as estimativas reportadas na Tabela 20 indicam que a autonomia financeira contribui para desvios mais negativos na rubrica *aquisição de bens de capital*. O endividamento municipal está correlacionado com maiores desvios face à dotação inicial na rubrica *passivos financeiros*. O rendimento da região está positivamente correlacionado com os desvios na rubrica *aquisição de bens de capital*, ou seja, contribui para menos alterações face à dotação inicial; e está negativamente correlacionado com os desvios na rubrica *outras despesas de capital*. Por último, a maioria absoluta no executivo camarário está positivamente correlacionada com os desvios na rubrica *passivos financeiros* (ou seja, está associada com menores desvios face à dotação inicial) e negativamente correlacionada com os desvios na rubrica *outras despesas de capital* (ou seja, está associada com maiores desvios face à dotação inicial).

Tabela 19: Determinantes dos desvios positivos nas naturezas de despesa de capital.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Aquisição de bens de capital	Transferências de capital	Ativos financeiros	Passivos financeiros	Outras despesas de capital
Porcentagem dos trabalhadores municipais	-6.378 (-0.70)	841.412 (0.84)	-4.0e+03 (-0.90)	-18.214 (-0.98)	-9.8e+04 (-1.44)
Autonomia financeira	-1.456** (-2.31)	-16.045 (-0.27)	-1.0e+03 (-1.04)	-4.738 (-1.46)	-5.4e+03 (-0.54)
Rigidez	0.394 (0.27)	-353.603 (-0.90)	-283.022 (-0.94)	2.647 (0.68)	1.9e+04 (1.31)
Endividamento municipal	0.019 (0.33)	1.136 (0.22)	60.294 (0.91)	2.677 (1.42)	-3.8e+03* (-1.91)
Presidente de câmara de direita	14.490 (0.99)	3670.102 (1.02)	-1.5e+04 (-1.05)	33.449 (0.44)	1.1e+05 (0.50)
Maioria absoluta no executivo camarário	-28.029 (-1.63)	1204.953 (0.44)	669.771 (0.19)	-46.099 (-0.92)	4.5e+05 (1.38)
Número de partidos com pelo menos um vereador	3.464 (0.36)	2550.354 (1.15)	-6.6e+03 (-0.94)	-25.652 (-0.77)	3.2e+05 (1.15)
PIB <i>per capita</i> das NUTS II	7.865*** (2.64)	2504.445 (0.99)	1728.105 (0.99)	17.061 (1.09)	-9.8e+04** (-2.28)
Dependência da população	-0.725 (-1.40)	-207.268 (-1.03)	-254.119 (-0.97)	-2.994 (-0.86)	689.033 (0.15)
Localização geográfica	10.127 (0.72)	-1.6e+03 (-1.22)	1.0e+04 (1.05)	24.115 (0.43)	2.5e+05 (1.33)
Dimensão do município (médio)	2.244 (0.23)	454.754 (0.37)	3.4e+04 (1.02)	-1.520 (-0.03)	2.7e+05 (0.97)
Dimensão do município (grande)	-14.630 (-0.91)	-9.0e+03 (-0.94)	2.1e+04 (0.97)	37.759 (0.47)	4.6e+05 (0.94)
Ano 2017	-17.508* (-1.86)	-95.334 (-0.15)	1.2e+04 (1.02)	-34.271 (-0.58)	-5.5e+04 (-0.34)
Constante	40.813 (0.61)	-2.4e+04 (-1.00)	4.9e+04 (1.02)	37.148 (0.17)	3.7e+05 (0.40)
N.º de observações	382	431	504	468	298
R2 Ajustado	0.043	0.015	-	0.059	0.016
Teste F de significância global do modelo	1.393	0.187	0.095	0.683	0.609

Nota: Estatísticas *t* reportadas entre parênteses. Desvios-padrão robustos à presença de heterocedasticidade e *clustered* ao nível dos municípios. *, ** e *** denotam significância estatística a 10%, 5% e 1%, respetivamente.

Tabela 20: Determinantes dos desvios negativos nas naturezas de despesa de capital.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Aquisição de bens capital	Transferências de capital	Ativos financeiros	Passivos financeiros	Outras despesas de capital
Percentagem dos trabalhadores municipais	2.316 (1.48)	0.566 (0.28)	-0.611 (-0.77)	-0.988 (-0.92)	3.603 (1.24)
Autonomia financeira	0.198* (1.73)	0.026 (0.21)	0.012 (0.17)	0.023 (0.20)	-0.019 (-0.08)
Rigidez	-0.255 (-1.50)	-0.002 (-0.01)	0.039 (0.39)	0.132 (0.62)	0.190 (0.46)
Endividamento municipal	-0.005 (-0.29)	0.008 (0.40)	0.003 (0.49)	-0.068* (-1.68)	0.004 (0.08)
Presidente de câmara de direita	-3.368 (-1.23)	0.425 (0.13)	-2.132 (-1.32)	-0.147 (-0.07)	2.890 (0.48)
Maioria absoluta no executivo camarário	-0.373 (-0.09)	-4.734 (-0.71)	-0.274 (-0.15)	10.639** (2.24)	-17.653** (-2.06)
Número de partidos com pelo menos um vereador	-4.172 (-1.47)	-3.845 (-0.73)	0.451 (0.39)	1.829 (0.72)	-5.662 (-0.88)
PIB <i>per capita</i> das NUTS II	0.756 (1.12)	-0.290 (-0.21)	0.095 (0.27)	0.696 (0.78)	0.406 (0.27)
Dependência da população	0.122 (1.00)	-0.173 (-1.09)	0.048 (0.58)	-0.179 (-1.12)	0.103 (0.38)
Localização geográfica	6.039** (2.16)	7.238** (2.28)	-0.515 (-0.35)	-4.301 (-1.40)	7.114 (1.10)
Dimensão do município (médio)	7.745** (2.19)	-2.165 (-0.47)	1.321 (0.69)	-1.733 (-0.57)	-5.843 (-0.72)
Dimensão do município (grande)	4.235 (0.69)	8.486 (1.27)	-1.650 (-0.57)	-6.503 (-0.89)	7.156 (0.64)
Ano 2017	-2.032 (-0.87)	1.336 (0.47)	0.733 (0.63)	3.242 (1.34)	0.006 (0.00)
Constante	-37.498*** (-2.66)	2.100 (0.08)	-10.109 (-1.13)	-20.651* (-1.80)	-21.328 (-0.65)
N.º de observações	244	210	515	245	210
R2 Ajustado	0.058	-	-	0.077	-
Teste F de significância global do modelo	2.941	2.359	0.644	1.098	1.296

Nota: Estatísticas *t* reportadas entre parênteses. Desvios-padrão robustos à presença de heterocedasticidade e *clustered* ao nível dos municípios. *, ** e *** denotam significância estatística a 10%, 5% e 1%, respetivamente.

5.3. Significado global dos resultados

A estimação do modelo econométrico considerado para analisar as determinantes dos desvios nas receitas e nas despesas correntes e de capital permite formular conclusões relativamente às hipóteses de investigação apresentadas no Capítulo 4 desta dissertação. Os resultados da estimação corroboram as hipóteses de investigação 1 e 5 no caso dos *desvios positivos da despesa corrente*. Significa isto que a ideologia política do presidente de câmara e a capacidade de endividamento estão correlacionados com os desvios orçamentais nesta natureza de despesa. Mais concretamente, municípios em que o presidente de câmara é ideologicamente de direita têm, em média, desvios orçamentais maiores do que os restantes municípios. Este resultado não está de acordo com o sinal esperado. Apesar de não ser objeto de estudo nesta dissertação, esta inconsistência pode estar relacionada com o facto de 2017 ter sido ano de eleições autárquicas (Mulas-Granados, 2003 e Tavares, 2004). Por sua vez, a capacidade de endividamento dos municípios está negativamente correlacionada com os desvios positivos na despesa corrente. Este resultado é o esperado e é consistente com a literatura existente. Adicionalmente, os resultados indicam que os *desvios negativos na despesa corrente* estão positivamente correlacionados com a dimensão, localização no litoral e dependência da população e negativamente correlacionados com o rendimento da região NUTS II a que pertence o município, corroborando as hipóteses de investigação 7, 8, 9 e 10. Municípios com mais habitantes, localizados no litoral e com maior dependência da população têm, em média, desvios negativos mais favoráveis do que os restantes municípios. Os municípios pertencentes a regiões NUTS II mais ricas registam, em média, desvios menores, *ceteris paribus*. Estes resultados são em linha com os resultados postulados na literatura.

Por sua vez, os resultados da estimação sugerem que os *desvios positivos* no orçamento das despesas de capital estão negativamente correlacionados com a autonomia financeira e com a existência de maioria absoluta no executivo camarário. Estes resultados confirmam as hipóteses de

investigação 2 e 3. As estimativas têm o sinal esperado e estão em linha com os resultados obtidos na literatura para o impacto da fragmentação política nas alterações orçamentais.

Por sua vez, as principais determinantes dos *desvios negativos* no orçamento das despesas de capital são a ideologia do presidente de câmara, o peso dos trabalhadores municipais, a autonomia financeira e a dimensão do município. Estas determinantes estão associadas a alterações mais pequenas face à dotação inicial. Desta forma, as hipóteses de investigação 3, 6 e 7 são corroboradas no caso dos desvios orçamentais das despesas de capital e o sinal dos coeficientes estimados correspondem ao esperado.

Em resumo, as *alterações positivas no orçamento da receita corrente* estão correlacionadas com fatores financeiros, políticos, socioeconómicos e demográficos, em linha com as hipóteses de investigação 1, 4, 5, 7, 8 e 10. Em particular, a rigidez das despesas, o endividamento, a ideologia do presidente de câmara, o PIB *per capita* da região NUTS II, a dependência da população e a dimensão do município surgem como as principais determinantes dos desvios na receita corrente. Em geral, o sinal dos coeficientes estimados está de acordo com o esperado.

As principais determinantes dos *desvios negativos na receita corrente* são a autonomia financeira e a dimensão do município, corroborando as hipóteses de investigação 3 e 9. Os municípios de maior dimensão têm, em média, desvios menos negativos na receita corrente, ou seja, registam menos alterações face ao previsto.

Conclusão

O orçamento e as alterações orçamentais são duas componentes de carácter anual, assumindo características específicas em cada município. O orçamento inicial é um instrumento de gestão previsional e, portanto, sujeito a modificações orçamentais. Estas modificações ocorrem de modo a que, por um lado, se ajuste o orçamento às necessidades de execução orçamental ao longo do ano fiscal, e, por outro, se compensem rubricas inicialmente não previstas em orçamento. Estas modificações orçamentais estão na base dos desvios orçamentais, definidos como a variação percentual entre o orçamento corrigido e o orçamento inicialmente previsto.

O objetivo desta dissertação é a análise da magnitude e potenciais determinantes das alterações orçamentais nos municípios portugueses. Esta análise é relevante uma vez que os desvios orçamentais podem conduzir ao desequilíbrio financeiro local bem como potenciar o desequilíbrio financeiro nacional.

Na primeira parte desta dissertação analisa-se a distribuição dos municípios portugueses pela magnitude da variação percentual dos desvios orçamentais na despesa e receita corrente e de capital, e nas respetivas naturezas. Os resultados sugerem que, em aproximadamente 59% dos municípios que reportaram alterações orçamentais, a magnitude dos desvios nas receitas correntes não excedeu os 5% em relação ao orçamento inicialmente aprovado. No entanto, cerca de 52% dos municípios reportaram alterações orçamentais de magnitude superior a 20% face aos valores inicialmente previstos nas receitas de capital.

No orçamento da despesa corrente e de capital, cerca de 97% dos municípios registaram alterações orçamentais, sendo estas de magnitude superior a 20% em cerca de 63% dos municípios.

As rubricas da receita onde se verificam mais desvios orçamentais são as transferências correntes, as transferências de capital, os ativos financeiros e os passivos financeiros. No que respeita às dotações inicialmente alocadas às rubricas de despesa corrente, à exceção dos subsídios correntes, as restantes rubricas registaram alterações em mais de 90% dos municípios.

Podemos, assim, concluir que as rubricas do orçamento da despesa são consideravelmente mais suscetíveis a alterações orçamentais do que as rubricas das receitas.

A segunda parte da análise centra-se nas determinantes dos desvios orçamentais na despesa e na receita corrente e de capital e respetivas naturezas. Divide-se a análise entre desvios positivos e desvios negativos por se considerar que as determinantes podem afetar de forma heterogénea os desvios orçamentais. Em geral, as variáveis socioeconómicas, demográficas e financeiras estão associadas com desvios mais favoráveis na despesa corrente. A fragmentação política e a ideologia política de direita, bem como a autonomia financeira e a dimensão do município estão associadas com desvios mais favoráveis na despesa de capital.

No caso da receita corrente, a ideologia de direita do presidente de câmara, a autonomia financeira, o endividamento e o rendimento da região NUTS II a que pertence o município estão associados com desvios mais favoráveis enquanto a rigidez, a dependência da população, a localização no litoral e a dimensão do município estão associados com desvios mais desfavoráveis.

Em suma, a grande parte dos municípios portugueses registou desvios orçamentais na despesa e na receita corrente e de capital ao longo de 2016 e 2017. O contexto político e financeiro bem como as variáveis socioeconómicas e demográficas estão associadas com estes desvios, embora de forma heterogénea.

Referências

- Alesina, A., & Tabellini, G. (1990). A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403-414.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1995). The political economy of budget deficits. *Staff Papers*, 42(1), 1-31.
- Anessi Pessina, E. (2000). *La contabilità delle aziende pubbliche. Contabilità finanziaria e contabilità generale negli enti locali*. Egea.
- Anessi-Pessina, E., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2012). Budgeting and rebudgeting in local governments: Siamese twins?. *Public Administration Review*, 72(6), 875-884.
- Rodrigues, M., & Araújo, F. (2005). A nova gestão pública na governação local. INA.
- Baleiras, R. N., & da Silva Costa, J. (2004). To be or not to be in office again: an empirical test of a local political business cycle rationale. *European Journal of Political Economy*, 20(3), 655-671.
- Beetsma, R., & Giuliadori, M. (2010). Fiscal adjustment to cyclical developments in the OECD: an empirical analysis based on real-time data. *Oxford Economic Papers*, 62(3), 419-441.
- Beetsma, R., Giuliadori, M., & Wierds, P. (2009). Planning to cheat: EU fiscal policy in real time. *Economic policy*, 24(60), 753-804.
- Bilhim, J. (2004). A governação nas autarquias locais. *Inovação e governação nas autarquias I*.
- Bretschneider, S., & Schroeder, L. (1985). Revenue forecasting, budget setting and risk. *Socio-Economic Planning Sciences*, 19(6), 431-439.
- Bretschneider, S., Straussman, J. J., & Mullins, D. (1988). Do revenue forecasts influence budget setting? A small group experiment. *Policy Sciences*, 21(4), 305-325.
- Brück, T., & Stephan, A. (2006). Do Eurozone countries cheat with their budget deficit forecasts?. *Kyklos*, 59(1), 3-15.
- Da Costa Cabral, N. (2003). *O recurso ao crédito nas autarquias locais portuguesas*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

- Caiden, N., & Wildavsky, A. B. (1980). *Planning and budgeting in poor countries*. New Brunswick. Nova Jersey: Transaction.
- Caperchione, E. (2000). Trends and open issues in governmental accounting systems: some elements of comparison. In *Comparative issues in local government accounting* (pp. 69-85). Springer, Boston, MA.
- Carvalho, J., Fernandes, M. J., Camões, P., & Jorge, S. (2019). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses–2018. Edição da OTOC*.
- Carvalho, J., Silveira, O., Caiado, P., & Simões, V. (2017). *Contabilidade Orçamental Pública de acordo com o SNC-AP*. Lisboa: Áreas Editora, SA.
- Dos Santos Carvalho, J. (1996). *O processo orçamental das autarquias locais*.
- Catarino, J. Ricardo. (2016). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. (3ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Catarino, Jorge, Carlos Faro e João Vargas. (2007). *Economia do Conhecimento e Administração Local*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Da Cunha, J. C., & Silva, P. (2002). Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal. *Boletim, económico, Banco de Portugal, Março*, 47-56.
- 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.
- Feld, L. P., & Kirchgässner, G. (2001). Does direct democracy reduce public debt evidence from Swiss municipalities. *Public Choice*, 109(3-4), 347-370.
- Richard Jr, F. (1966). *The Power of the Purse: Appropriations politics in Congress*. Boston: Little, Brown
- Freire, A. (2006). *Esquerda e Direita na Política Europeia: Portugal. Espanha e Grécia em Perspectiva Comparada*, Lisboa, ICS.
- Friedlob, G. T., & Plewa Jr, F. J. (1996). *Understanding return on investment*. John Wiley & Sons.
- Forrester, J. P., & Mullins, D. R. (1992). Rebudgeting: The serial nature of municipal budgetary processes. *Public Administration Review*, 467-473.
- Fuchs, D., & Klingemann, H. D. (1990). The left-right schema. *Continuities in political action: A longitudinal study of political orientations in three western democracies*, 203-234.

- Furtado, S. I. J. (2016). *A sobreorçamentação da receita nos municípios portugueses e seus determinantes: uma análise empírica de 2005-2014* (Tese de Mestrado, FEUC).
- Garrison, R. H., Noreen, E. W., Brewer, P. C., & Mardini, R. U. (2003). *Managerial accounting*. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Hagen, T. P., & Vabo, S. I. (2005). Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991–1998. *European Journal of Political Research*, 44(1), 43-64.
- Douglas A. Hibbs, Jr. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy." *American Political Science Review* 71 (December): 1467–1487. *American Political Science Review*, 100(4), 670-671.
- Hoskins, R. (1984). *Within-Year Appropriations Changes in Georgia State Government: The Implications for Budget Theory (Finance)*. Tese de Doutorado, Universidade de Georgia, EUA.
- Jones, R., & Pendlebury, M. (2000). *Public sector accounting*. Pearson Education.
- Kohama, H. 2017. *Contabilidade Pública – Teoria e Prática*. (15ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Laponce, J. A. (1981). *Left and Right. The Topography of Political Perceptions*. University of Toronto Press.
- Lauth, T. P. (1988). Mid-year appropriations in georgia: allocating the "surplus". *International Journal of Public Administration*, 11(5), 531-550.
- Lee, T. M., & Plummer, E. (2007). Budget adjustments in response to spending variances: Evidence of ratcheting of local government expenditures. *Journal of Management accounting research*, 19(1), 137-167.
- Lobo, F. C., & Ramos, P. (2011). O enquadramento legal do endividamento Municipal em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, (28), 57-69.
- Lobo, F., & Ramos, P. (2010). Os Factores Determinantes da Probabilidade de Ruptura Financeira dos Municípios Portugueses. In *16 Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional*.

- Lopes, S. I. F. (2013). *As determinantes das modificações orçamentais: evidência empírica dos municípios da Região Centro de Portugal* (Tese de Mestrado, FEUC).
- Lu, H., & Facer, R. L. (2004). Budget change in Georgia counties: Examining patterns and practices. *The American Review of Public Administration*, 34(1), 67-93.
- Martins, P., & Correia, L. (2015). Determinantes dos desvios orçamentais nos municípios portugueses. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, (39), 41-64.
- Mayper, A. G., Granof, M., & Giroux, G. (1991). An analysis of municipal budget variances. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 4(1), 29-50.
- Mulas-Granados, C. (2003). The political and economic determinants of budgetary consolidation in Europe. *European Political Economy Review*, 1(1), 31-67.
- Musgrave, Richard A. e Peggy B. Musgrave. 1989. *“Public Finance In Theory and Practice”*. Fifth Edition, McGraw-Hill Book Company, Singapore.
- Nunes, A. V., Rodrigues, L. L., & Viana, L. C. (2019). *SNC-AP - O Sistema de Normalização Contabilística - Administrações Públicas*. 2ª ed. Edições Almedina.
- Pereira, P., D., R., & Almeida, M. 2016. *“Autarquias locais: democracia, governação e finanças”*. Coimbra: Almedina.
- Pina, Á. M., & Venes, N. M. (2011). The political economy of EDP fiscal forecasts: an empirical assessment. *European Journal of Political Economy*, 27(3), 534-546.
- Rattsø, J., & Tovmo, P. (2002). Fiscal discipline and asymmetric adjustment of revenues and expenditures: Local government responses to shocks in Denmark. *Public Finance Review*, 30(3), 208-234.
- Ribeiro, N., Jorge, S., & Oliver, M. (2013). Estudo do endividamento da administração local portuguesa: evidência empírica usando modelos de análise de dados em painel. *Notas Económicas*, (38).
- Rios, M. E., & da Silva Costa, J. (2005). O efeito flypaper nas transferências para os municípios portugueses. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, (8), 85-108.
- Rocha, J. F. (2014). *Direito financeiro local (finanças locais)*. Universidade do Minho. Centro de Estudo Jurídicos do Minho (CEJUR).

- Rubin, I. (2005). The state of state budget research. *Public Budgeting & Finance*, 25(4s), 46-67.
- Rubin, I. S. (1990). Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?. *Public Administration Review*, 50(2), 179-189.
- Franco, S. A. L. (2008). Finanças públicas e direito financeiro. VOL. I-II., 4.^a Edição. Coimbra: Almedina.
- Tavares, J. (2004). Does right or left matter? Cabinets, credibility and fiscal adjustments. *Journal of Public Economics*, 88(12), 2447-2468.
- Ter-Minassian, T. (2007). Fiscal rules for subnational governments: Can they promote fiscal discipline?. *OECD Journal on Budgeting*, 6(3), 1-11.
- Tovmo, P. (2007). Budgetary procedures and deficits in Norwegian local governments. *Economics of Governance*, 8(1), 37-49.
- Tufte, E. R. (1978). *Political control of the economy*. Princeton University Press.
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public choice*, 131(1-2), 45-64.
- Von Hagen, J., & Harden, I. J. (1995). Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39(3-4), 771-779.
- Von Hagen, J. (2010). Sticking to fiscal plans: the role of institutions. *Public Choice*, 144(3-4), 487-503.
- Wildavsky, A. B., & Caiden, N. (1988). *The new politics of the budgetary process*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Wildavsky, A. B. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Wildavsky, A. B. (2002). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Legislação

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto da Assembleia da República, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Diário da República: I Série, n.º 157 (2018). Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro da Assembleia da República, *Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais*. Diário da República: I Série, n.º 169 (2013). Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro da Assembleia da República, *Regime jurídico das autarquias locais*. Diário da República: I Série, n.º 176 (2013). Disponível em www.dre.pt.

Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro da Assembleia da República, *Lei de Enquadramento Orçamental*. Diário da República: I Série, n.º 178 (2015). Disponível em www.dre.pt.

Sites Consultados

Comissão Europeia, Portal eletrónico, disponível em <https://ec.europa.eu/info/node/4287/>.

ANEXOS

Quadro 1: Estudos e principais conclusões

Autores	Data de publicação	Variável dependente	Variáveis	Design	Método de estimação	Conclusões
Anessi-Pessina e Sicilia.	2012	Desvio Percentual entre o orçamento corrigido e o orçamento inicial	<p>Grau de incrementalismo no processo de elaboração do orçamento Grau de incrementalismo no orçamento inicial em relação ao orçamento corrigido do ano anterior</p> <p>Variáveis políticas Orientação (direita-esquerda) Fragmentação nos partidos governo local Ciclos eleitorais</p> <p>Variáveis organizacionais Gastos Staff Despesas com o “gabinete de controlo financeiro” <i>Rebudgeting_on_other_title</i></p> <p>Variáveis financeiras Alterações ao orçamento (n vs. n-1) Alterações ao orçamento (propósito e natureza) Excedente/défica acumulado Excedente/défica atual Autonomia Financeira Rigidez da despesa <i>Net borrowing</i> Revisão do excedente/défica o ano anterior incluído no orçamento</p> <p>Condições socioeconómicas locais <i>PIB per capita</i> Área geográfica (Sul)</p>	Dados em Painel	Fixed-Effects Model; Between-Effects Model.	Ocorrem com mais frequência as alterações orçamentais de aumento/reforço ou inscrição, principalmente nas despesas correntes. O incrementalismo, classificado como um complemento à formulação do orçamento inicial, afere que o facto do orçamento ser “alinhado” com o orçamento corrigido do ano anterior, não leva a uma menor necessidade de alterações orçamentais durante o ano fiscal. Em anos eleitorais, verifica-se um aumento das alterações orçamentais. Financeiramente, nos municípios economicamente debilitados, verifica-se uma maior ocorrência de alterações orçamentais. Nos Municípios com maior autonomia financeira e com excedentes financeiros há uma menor necessidade de revisões orçamentais. Os municípios mais pobres são mais propensos a aumentar as dotações inicialmente previstas e consequentemente são mais propensos a desvios orçamentais.

Autores	Data de publicação	Variável dependente	Variáveis	Design	Método de estimação	Conclusões
Martins e Correia.	2015	Variação Percentual dos Desvios Orçamentais	<p>Determinantes económicas</p> <p>variável explicada desfasada da receita, despesa e saldo orçamental global</p> <p>variação prevista da receita total e variação prevista na despesa total</p> <p>desvios da receita total</p> <p>receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas totais liquidadas</p> <p>desvio das receitas próprias</p> <p>desvios das transferências de capital</p> <p>desvios das transferências correntes</p> <p>desvios dos impostos diretos</p> <p>desvios na aquisição de bens de capital</p> <p>desvios na aquisição de bens e serviços</p> <p>desvios nas despesas com pessoal</p> <p>saldo orçamental global observado desfasado um período</p> <p>Determinantes políticas</p> <p>Orientação política (direita - esquerda)</p> <p>Tipo de Governo/Fragmentação nos partidos governo local)</p> <p>Ideologia (mesmo partido que governo central)</p> <p>Eleições Legislativas</p> <p>Institucionais</p> <p>Excesso de endividamento líquido</p> <p>Municípios sancionados (por incumprimento)</p> <p>Saldo orçamental observado - corrente negativo</p> <p>Outros determinantes - socioeconómicas/demográficas</p> <p>Geográfica (litoral) e índice <i>per capita</i> do poder de compra</p> <p>Tamanho dos municípios (pequeno, médio ou grande)</p>	Dados em painel	Método dos mínimos quadrados (OLS)	As previsões otimistas da receita, inércia na execução da despesa, desvios nas receitas próprias e défices orçamentais à data da elaboração das previsões agravam os desvios orçamentais. Em ano de eleições legislativas (2011) os resultados sugerem um comportamento mais despesista dos governos locais. Por sua vez, o não cumprimento dos princípios e regras orçamentais traduz-se em maiores desvios negativos do saldo orçamental global. Por último, conclui-se que, nos municípios com menos de dez mil habitantes, os maiores erros de previsão da receita são mais do que compensados por uma adequada execução da despesa.

Autores	Data de publicação	Variável dependente	Variáveis	Design	Método de estimação	Conclusões
Veiga e Veiga.	2007	Saldo orçamental, impostos e despesas (<i>per capita</i> , 1995)	<p>Variáveis financeiras</p> <p>Valores em atraso</p> <p>Total de transferências</p> <p>Total de transferências capital</p> <p>Variáveis políticas</p> <p>Ciclos eleitorais</p> <p>Orientação (direita-esquerda)</p> <p>Variáveis de controlo</p> <p>Idade da população</p> <p>Densidade populacional</p> <p>Geográfica (litoral)</p> <p>Dimensão do município por população</p>	Dados em Painel	System GMM	Os défices e gastos do orçamento municipal, especialmente gastos com investimentos, aumentam nos anos eleitorais e, às vezes, no ano anterior. Os défices e despesas de capital são mais comuns em governos de orientação de direita, mas as despesas totais são superiores em municípios com orientação de esquerda. Os défices também são maiores quando os municípios apresentam uma população mais envelhecida. Em relação à rubrica <i>transferências</i> , quanto maiores as transferências recebidas pelo município, maiores são as despesas municipais. Municípios onde a percentagem populacional com menos de 15 anos é maior, tem superávites superiores, despesas totais inferiores e maiores despesas de investimento. Municípios com menos população tem menos despesa <i>per capita</i> .
Granof, M.; Giroux, G. Mayper, Alan G.	1991	Variação percentual no orçamento municipal	<p>Variáveis políticas</p> <p>Competição eleitoral;</p> <p>Ano eleitoral;</p> <p>Forma de governo.</p> <p>Variáveis Socioeconómicas/Demográficas</p> <p>Taxa de desemprego municipal;</p> <p>Dívida <i>per capita</i>;</p> <p>Alteração na população;</p> <p>Variáveis Financeiras</p> <p>transferências de Estado <i>per capita</i>;</p> <p>Taxas municipais <i>per capita</i>;</p>	Dados em Painel	Método dos Mínimos Quadrados (OLS)	A revisão orçamental ajusta marginalmente os programas orçamentais às necessidades de gestão. As alterações orçamentais não são aleatórias e estão positivamente correlacionadas com as características de cada município.

Autores	Data de publicação	Variável dependente	Variáveis	Design	Método de estimação	Conclusões
Cervera, Mercedes; Jorge, Susana; Ribeiro, Nuno.	2013	Endividamento líquido <i>per capita</i>	Variáveis institucionais Capacidade turística Variáveis políticas Ideologia do partido político no executivo Ciclo político Forma de governação Variáveis fiscais Receitas fiscais Variáveis Económico-financeiras Transferências do Governo Central Investimento Receitas de capital Índice de poder de compra	Dados em painel	Método dos Mínimos Quadrados (OLS); efeitos fixos (Fixed Effects) e efeitos aleatórios (Random Effects); testes Breusch & Pagan, F e Hausman (resultados em Apêndice); System GMM	O endividamento dos municípios é maior nos municípios com maior capacidade turística. O único fator que diminui o endividamento são as receitas fiscais, ou seja, o endividamento dos municípios é menos quanto maior for o montante de receitas fiscais. Ao contrário do esperado, o endividamento dos municípios não é menor quanto maior for o montante de transferências do Governo Central. Por outro lado, fatores como a Ideologia, ciclo político e forma de governação não são significativos no endividamento dos municípios.

Quadro 2: Sinal esperado e resumo dos resultados da estimação.

	Despesa corrente	Despesa de capital	Sinal esperado na despesa	Receita corrente	Sinal esperado na receita
Presidente de câmara de direita	Desvio positivo 2,444* Desfavorável	Desvio negativo 2,348** Favorável	-	Desvio positivo 0,452* Favorável	+
Maioria absoluta no executivo camarário		Desvio positivo -40,953** Favorável	-		?
Número de partidos com pelo menos um vereador			-		?
Autonomia financeira		Desvio negativo 0,188** Favorável Desvio positivo -1,013** Favorável	-	Desvio negativo -0,065* Favorável	?
Rigidez			-	Desvio positivo -0,072*** desfavorável	?
Endividamento municipal	Desvio positivo -0,033 Favorável		-	Desvio positivo 0,005* Favorável	?
Percentagem dos trabalhadores municipais		Desvio negativo 2,348** Favorável	?		?
PIB per capita das NUTS II	Desvio negativo -0,490* Desfavorável		-	Desvio positivo 0,308*** Favorável	?
Dependência da população	Desvio negativo 0,114** Favorável		+	Desvio positivo -0,038*** Desfavorável	-
Localização geográfica	Desvio negativo 2,139* Favorável		+	Desvio negativo 2,323** Desfavorável	+
Dimensão do município (médio)		Desvio negativo 9,613*** Favorável	+		+
Dimensão do município (grande)	Desvio negativo 5,325*** Favorável	Desvio negativo 7,582* Favorável	+	Desvio positivo -1,800*** Desfavorável	-

Nota: No caso dos desvios positivos, o sinal + indica que a variável contribui para o aumento do desvio orçamental (favorável no caso das receitas e desfavorável no caso da despesa). No caso dos desvios negativos, o sinal + indica que a variável contribui para que o desvio orçamental se torne menos negativo (desfavorável no caso das receitas e favorável no caso da despesa).