

Patrícia Martins & Leonida Correia

*Determinants of Fiscal Slippages in Portuguese
Municipalities*

WP11/2014/DE/UECE

WORKING PAPERS

ISSN 2183-1815

**DETERMINANTES DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS NOS
MUNICÍPIOS PORTUGUESES**

**DETERMINANTS OF FISCAL SLIPPAGES IN PORTUGUESE
MUNICIPALITIES**

Patrícia Martins¹ e Leonida Correia²

¹ Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD), Departamento de Economia, Sociologia e Gestão (DESG), Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Portugal, smartins@utad.pt

² Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD), Departamento de Economia, Sociologia e Gestão (DESG), Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Portugal, lcorreia@utad.pt

DETERMINANTES DOS DESVIOS ORÇAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

RESUMO

A necessidade de cumprimento das regras orçamentais supranacionais decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento e das metas orçamentais nacionais definidas sob o Programa de Assistência Financeira conduziram à aprovação de uma nova Lei das Finanças Locais em Portugal em 2013. Neste trabalho, apresentamos um conjunto de factos estilizados relativos à importância das finanças locais nas finanças públicas nacionais em Portugal comparativamente a outros países da União Europeia. Adicionalmente, investigamos as determinantes económicas, políticas e institucionais dos desvios da receita total, da despesa total e do saldo orçamental global, em termos *per capita*, ao nível dos 278 municípios de Portugal Continental no período 2010-2012. Tendo por base modelos de dados agrupados estimados pelo método dos mínimos quadrados (*pooled OLS*), concluímos que as previsões da receita e da despesa local deviam ser elaboradas com base na receita liquidada no ano anterior e que diferenças significativas entre aqueles valores deviam ser devidamente justificadas pelos decisores locais. Simultaneamente, na fase de execução, a despesa comprometida devia ter em consideração a receita efetivamente liquidada no ano corrente. As alterações legislativas recentes poderão melhorar a execução da despesa, embora pareçam ter sido insuficientes para evitar o enviesamento otimista das previsões.

Palavras-chave: Desvios orçamentais, finanças locais, municípios

DETERMINANTS OF FISCAL SLIPPAGES IN PORTUGUESE MUNICIPALITIES

ABSTRACT

In Portugal, a new Local Finance Law was adopted in 2013. The objective was to involve the local governments in the compliance with the supranational fiscal rules imposed by the Stability and Growth Pact and with the national budgetary targets set under the Financial Assistance Program. In this paper, we present a set of stylized facts concerning the importance of local finance in national public finances in Portugal compared to other European countries. In the econometric study, using *OLS pooled models*, we investigated the economic, political and institutional determinants of slippages in total revenue, total expenditure and local government budget, for the 278 municipalities of Portugal in the 2010-2012 period. We conclude that the revenue and expenditure forecasts should be based on the accrued revenue of the previous year and that significant differences between those values should be justified by local authorities to avoid biased forecasts. Simultaneously, at the implementation stage, the committed expenditure should take into account the accrued revenue of the current year. Recent legislative changes can improve the expenditure execution, but they seem insufficient to prevent the optimistic bias of forecasts.

Keywords: Fiscal slippages, local government finance, municipalities

1. INTRODUÇÃO

Os objetivos orçamentais assumidos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) referem-se aos valores consolidados dos saldos orçamentais dos vários subsectores da administração pública (governo central, governos locais, governos regionais e Segurança Social). No entanto, a responsabilidade pelo cumprimento das regras europeias recai apenas sobre o governo central. Esta assimetria de responsabilidades e de incentivos enfraquece a posição do governo central relativamente aos governos locais em termos da distribuição do esforço orçamental necessário para cumprir as regras supranacionais e, logo, aumenta a necessidade de regras orçamentais locais (Balassone *et al.*, 2003).

A definição de regras orçamentais ao nível subnacional nos países da União Europeia (UE) aumentou com a aplicação do PEC. Nos anos mais recentes, tem-se verificado uma maior preocupação com a indisciplina orçamental dos governos subnacionais, porque aquela pode constituir um dos fatores que dificulta o cumprimento dos alvos orçamentais nacionais (European Commission, 2012).

Ao nível local, o enviesamento deficitário depende essencialmente dos problemas de *common pool* e *moral hazard*. Em termos gerais, o problema de *common pool* decorre do facto da despesa pública resultar na satisfação das necessidades de grupos de interesses particulares, embora seja financiada coletivamente a partir de receitas de impostos. A perceção errada da relação custo-benefício da despesa induz os políticos a incorrer num volume de despesa superior àquela que resultaria de uma correta avaliação do seu custo-benefício, daí resultando défices excessivos e elevada dívida pública. O problema de *common pool* ao nível local coloca-se quando a receita é automática. Se a receita tem um custo marginal nulo para os decisores locais, estes utilizam a receita para financiar a despesa local, independentemente da sua utilidade social (Cunha e Silva, 2002). Em Portugal, os governos locais dependem consideravelmente das transferências do Estado. Apesar de importantes para reduzir as desigualdades económicas entre municípios, as transferências têm a desvantagem de induzir em erro os decisores políticos locais sobre o verdadeiro custo relativo dos serviços públicos (Conselho das Finanças Públicas - CFP, 2013).

Por seu lado, o problema de *moral hazard* ocorre porque os custos da indisciplina orçamental ao nível local podem ser transferidos para o orçamento nacional. Mesmo que existam cláusulas de *no bailout* (disposições de não resgate), elas podem não ser credíveis. Tal acontece quando os governos locais são responsáveis pela provisão de bens e serviços públicos fundamentais, cujo não cumprimento teria importantes consequências sociais e políticas (Ter-Minassian, 2007) e quando os governos locais dependem consideravelmente das transferências do governo central (Forenmy, 2014). Uma forma de resolver este problema

é impor limites de endividamento nos países onde os governos locais têm menores receitas próprias (Von Hagen e Eichengreen, 1996).

Em Portugal, as Leis de Finanças Locais definem as formas de obtenção de recursos da administração local e estabelecem limites ao endividamento. A nova Lei das Finanças Locais (LFL) n.º 73/2013 introduz uma regra de solidariedade orçamental entre os subsectores da administração pública.¹ Esta estabelece que o Estado e a administração local "estão vinculados a um dever de solidariedade nacional recíproca, que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais", pelo que, em "situações excecionais e transitórias", podem ser estabelecidos "limites adicionais à dívida total autárquica" e o Orçamento do Estado (OE) pode definir transferências de montante inferior ao previsto na própria lei. O objetivo da reforma é responsabilizar os governos locais pelo cumprimento das regras supranacionais e, logo, minimizar o respetivo comportamento de *free-rider* (Balassone *et al.*, 2003).

Num contexto de consolidação orçamental, sob aplicação do Programa de Assistência Financeira a Portugal, a recente reforma da LFL reflete uma evidente preocupação com o excessivo endividamento dos municípios. As situações de desequilíbrio financeiro estrutural que caracterizam alguns municípios são o resultado de erros de execução da receita sistemáticos ao longo dos anos. Por exemplo, entre 2007 e 2012, o erro de execução da receita total foi, em termos médios anuais, de 4 mil milhões de euros (Carvalho *et al.*, 2013). Tais erros comprovam que o enquadramento institucional foi incapaz de evitar a elaboração de previsões otimistas de receita deliberadamente enviesadas.

Para além de uma sistemática sobrestimação das receitas locais (European Commission, 2012), os desvios orçamentais ao nível subnacional são explicados por uma insuficiente coordenação e troca de informação entre os diferentes níveis de governo. Para a correção daqueles desvios é um pré-requisito melhorar a disponibilidade, consistência e publicação atempada de informação estatística sobre finanças locais (Jourmard e Kongsrud, 2003).

A maioria da literatura, teórica e empírica, tem focado as determinantes dos desvios orçamentais ao nível nacional. Essa literatura pode ser dividida em dois grupos (Martins, 2012). O primeiro grupo inclui os estudos sobre erros de previsão (e.g., Strauch *et al.*, 2004; Brück e Stephan, 2006) e o segundo grupo diz respeito aos estudos sobre erros de execução (e.g., Moulin e Wierds, 2006; von Hagen, 2010; Beetsma *et al.*, 2009). No primeiro grupo, os desvios orçamentais são explicados pela falta de qualidade das previsões, enquanto que no segundo grupo os erros decorrem de alterações dos objetivos da política orçamental na fase de implementação. Ao nível nacional, as variáveis explicativas dos desvios orçamentais podem

¹ Lobo e Ramos (2011) referem que a reforma da lei das finanças locais em 2007 também visou assegurar a participação solidária dos municípios na concretização dos objetivos orçamentais definidos no âmbito do PEC.

ser agrupadas em três conjuntos: económicas, políticas e institucionais. As determinantes económicas dizem respeito às condições cíclicas e ao estado das finanças públicas. As determinantes políticas são variáveis relacionadas com os ciclos eleitorais e partidários e com o grau de fragmentação do sistema político. Por último, as determinantes institucionais estão relacionadas com o quadro institucional doméstico.

Os estudos aplicados ao nível dos municípios portugueses são relativamente escassos. As abordagens têm incidido sobre a análise das determinantes económicas, políticas e/ou institucionais na explicação do saldo orçamental (e.g., Veiga e Veiga, 2007) e do endividamento (Ribeiro *et al.*, 2013).

Não obstante a sua relevância na explicação da situação das finanças locais, não temos conhecimento da existência de estudos publicados sobre os desvios orçamentais locais em Portugal. Assim, o presente trabalho pretende colmatar esta lacuna, identificando as principais determinantes dos desvios orçamentais da receita total, da despesa total e do saldo orçamental global ao nível dos 278 municípios de Portugal Continental no período de 2010 a 2012, tendo em consideração a informação estatística disponibilizada *on-line* pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL).

Este documento está organizado da seguinte forma. A secção seguinte descreve a importância relativa do sector local no setor público nacional no contexto da UE. A secção 3 apresenta as variáveis explicadas e as variáveis económicas, políticas e institucionais utilizadas como variáveis explicativas, relativas ao estudo econométrico. A secção 4 contém os principais resultados empíricos e a sua interpretação. A última secção apresenta as principais conclusões deste estudo, fazendo referência a algumas alterações legislativas recentes que podem alterar a dimensão dos desvios orçamentais locais no futuro.

2. IMPORTÂNCIA DAS FINANÇAS LOCAIS NO CONTEXTO NACIONAL E COMPARAÇÃO COM OUTROS PAÍSES DA UE

Esta secção descreve um conjunto de factos estilizados relativos à importância das finanças locais nas finanças públicas nacionais. A receita, a despesa e a dívida são usadas como indicadores de finanças públicas. Adicionalmente efetua-se uma comparação entre o caso português e a situação de outros países da UE que também estão obrigados a cumprir o PEC.

2.1. Despesa e receita

O Quadro 1 evidencia as diferenças na performance da receita e da despesa pública, ao nível nacional e local, para os 27 Estados-Membros da UE antes do último alargamento (relativo à adesão da Croácia em 1 de julho de 2013) e para o respetivo agregado UE27.² Os dados têm

² Não se considerou o agregado UE28, correspondente à atual constituição da União Europeia, devido ao facto dos valores da Croácia para as variáveis em análise nesta secção só estarem disponíveis para um período muito curto (normalmente a partir de 2009).

como fonte o Eurostat, onde estão disponíveis para 1995-2012.³ Por simplicidade de análise, apresentamos os anos de início e final de amostra e a variação nesse período. Nesta comparação da receita e da despesa pública entre os vários países da UE, é importante realçar que a estrutura institucional da administração local é muito diversificada, isto é, pode envolver um ou vários tipos de entidades (municípios, condados, comunas, cidades, províncias, regiões).

Quadro 1: Receita e despesa públicas locais na UE em alguns anos selecionados

Países	Receita local			Receita local			Despesa local			Despesa local		
	(% PIB)			/ Receita nacional			(% PIB)			/ Despesa nacional		
	1995	2012	95-12	1995	2012	95-12	1995	2012	95-12	1995	2012	95-12
Alemanha	8,0	7,8	-0,2	17,6	17,4	-0,2	8,2	7,6	-0,6	14,9	17,0	2,1
Áustria	9,9	7,9	-2,0	19,6	16,1	-3,6	10,4	7,9	-2,5	18,5	15,3	-3,2
Bélgica	6,7	6,9	0,2	14,1	13,5	-0,5	6,5	7,3	0,8	12,5	13,3	0,8
Bulgária	8,5	7,1	-1,4	22,6	20,2	-2,4	10,8	6,8	-4,0	23,7	18,9	-4,7
Chipre	1,2	2,0	0,8	3,7	5,1	1,4	1,4	2,0	0,6	4,2	4,4	0,2
Dinamarca	32,9	37,8	4,9	58,3	68,1	9,8	32,1	37,9	5,8	54,1	63,8	9,7
Eslováquia	3,1	6,5	3,4	6,9	19,6	12,7	6,4	6,3	-0,1	13,2	16,7	3,5
Eslovénia	7,9	9,8	1,9	18,0	22,2	4,2	7,7	9,6	1,9	14,7	20,0	5,2
Espanha	5,8	6,2	0,4	15,5	16,7	1,2	5,9	6,0	0,1	13,3	12,6	-0,7
Estónia	10,5	9,8	-0,7	24,8	25,0	0,2	11,0	9,9	-1,1	26,6	25,1	-1,6
Finlândia	21,8	22,2	0,4	39,4	40,8	1,5	20,5	23,3	2,8	33,3	41,2	7,8
França	9,5	11,8	2,3	19,4	22,8	3,4	9,9	11,9	2,0	18,2	21,0	2,8
Grécia	2,3	3,6	1,3	5,6	8,1	2,5	2,2	3,2	1,0	4,3	6,0	1,7
Holanda	23,0	15,9	-7,1	48,7	34,3	-14,5	22,9	16,3	-6,6	40,6	32,3	-8,3
Hungria	13,3	9,9	-3,4	28,2	21,2	-7,0	13,1	9,4	-3,7	23,5	19,3	-4,2
Irlanda	12,9	5,1	-7,8	33,3	14,8	-18,6	13,0	5,2	-7,8	31,8	12,2	-19,6
Itália	13,0	15,3	2,3	29,0	32,1	3,1	12,9	15,1	2,2	24,7	29,8	5,1
Letónia	8,5	9,6	1,1	23,0	27,4	4,3	8,6	9,9	1,3	22,4	27,1	4,7
Lituânia	8,0	9,2	1,2	24,3	28,1	3,8	8,3	9,4	1,1	24,1	26,0	1,9
Luxemburgo	6,3	5,5	-0,8	15,0	12,6	-2,4	5,9	5,5	-0,4	14,9	12,4	-2,4
Malta	0,6	0,8	0,2	1,7	2,0	0,3	0,6	0,8	0,2	1,6	1,8	0,3
Polónia	10,0	13,0	3,0	23,1	33,9	10,8	11,0	13,3	2,3	23,1	31,5	8,5
Portugal	4,9	6,5	1,6	13,4	15,9	2,5	4,8	6,0	1,2	11,5	12,7	1,2
Reino Unido	11,2	13,1	1,9	30,1	31,3	1,2	11,6	13,5	1,9	27,0	28,2	1,2
República Checa	12,2	10,2	-2,0	30,3	25,4	-4,9	10,2	10,3	0,1	19,2	23,1	3,9
Roménia	4,3	9,2	4,9	13,4	27,4	14,0	4,2	9,7	5,5	12,3	26,5	14,2
Suécia	24,4	25,4	1,0	42,4	49,4	7,1	24,7	25,5	0,8	38,1	49,0	11,0
UE27	10,9	11,8	0,9	24,3	26,0	1,7	11,1	11,8	0,7	21,3	23,9	2,6

Fonte: Eurostat

³ Informação em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics>.

De acordo com o Quadro 1, as economias da UE apresentam valores muito diferenciados do lado da receita e da despesa, tanto ao nível das administrações públicas como da administração local. Em 2012, a Dinamarca tinha os maiores rácios da receita e da despesa pública local, enquanto Malta ocupava a última posição.

Tendo em consideração os rácios receita local/receita nacional e despesa local/despesa nacional, o grau de descentralização é também muito heterogéneo entre os países da UE.⁴ A Dinamarca é líder neste indicador. Especificamente, em 2012, 68% da receita e 64% da despesa pública dinamarquesa eram da responsabilidade do governo local. Em termos de receita, segue-se a Suécia com uma percentagem próxima de 50%, e, com mais de 30%, aparecem a Finlândia, Holanda, Polónia, Itália, Holanda e Reino Unido. Na posição contrária, no fundo da tabela estão Malta, Chipre e Grécia com uma percentagem abaixo de 10%. Ao longo do período, o peso da receita local na receita pública nacional aumentou na maioria dos países (18 em 27). As maiores subidas, superiores a 10 pp, aconteceram na Roménia, Eslováquia e Polónia. No lado oposto, destacam-se as diminuições na Irlanda e Holanda.

Quanto ao grau de descentralização da despesa, o valor mínimo pertence a Malta (com uns diminutos 2%). Nos lugares cimeiros do ranking, depois da Dinamarca, destacam-se ainda a Suécia e a Finlândia com um grau de descentralização da despesa acima dos 40%, seguidos da Holanda, Polónia e Itália com uma percentagem entre 30% e 32%. No fundo da tabela, além de Malta, sobressaem também os valores inferiores a 10% de Chipre e da Grécia. A maioria dos países aumentou a sua quota de despesa local na despesa nacional entre 1995 e 2012, sendo particularmente expressivos os aumentos acima de 10 pp da Roménia e da Suécia. No lado contrário, a diminuição da descentralização foi particularmente pronunciada no caso da Irlanda (menos 20 pp) e da Holanda (menos 8 pp).

No contexto europeu, Portugal aparece com um grau de descentralização da receita e da despesa pública abaixo da média. Embora tendo aumentado ao longo do período, em 2012 Portugal apenas ocupava a 21^a posição quanto ao grau de descentralização da receita e estava nos últimos dez lugares da tabela no lado da despesa.

Relativamente ao caso português, o Quadro A.1, em apêndice, apresenta informação mais detalhada, de periodicidade anual, sobre a evolução da receita e a despesa pública ao longo do período 1995-2012. Verifica-se que os rácios da receita e da despesa pública ao nível nacional exibem uma tendência crescente com uma média de 40% e 45% do PIB, respetivamente. Por

⁴ O grau de descentralização orçamental pode ser aferido por outras medidas. Por um lado, em lugar da “administração local” podem ser tomados os governos subnacionais, isto é, incluindo também a “administração estadual”. No caso da amostra de países em análise, o local coincide com o plano subnacional para 23 dos 27 países. As exceções são a Alemanha, a Áustria e a Bélgica porque são Estados federais e a Espanha que é um país altamente descentralizado com comunidades autónomas. Por outro lado, outra medida de descentralização da receita que é usada na literatura (e.g., Joumard and Kongstrud, 2003) é a quota-parte das receitas próprias subnacionais nas receitas públicas nacionais, excluindo as transferências financeiras de outros níveis de governo para os governos subnacionais.

seu lado, os rácios da receita e da despesa local também tenderam a aumentar, com um valor médio na ordem dos 6% do PIB. As finanças locais, tanto do lado da receita como da despesa, aumentaram ligeiramente a sua participação no todo nacional com uma média na ordem dos 15% e 14%, respetivamente. No caso das receitas, é de destacar o ano de 2009 em que o peso nas finanças nacionais teve o seu máximo, decrescendo nos dois anos seguintes e aumentando novamente em 2012. Contrariamente, o peso da despesa local no todo nacional, após atingir um máximo em 2008, decresce continuamente até 2012, ano em que assume um valor igual ao de 1996.

2.2. Dívida

O Quadro 2 apresenta os rácios da dívida local e nacional em % do PIB, a quota-parte do endividamento local na dívida nacional, bem como na receita local. Como o Eurostat não tem disponíveis dados relativos à dívida local para o ano de 1995 para a maioria dos países da UE objeto de comparação, selecionaram-se os anos de 2010 e 2012, que dizem respeito ao período de crise das dívidas soberanas na Europa.

A dívida local é relativamente baixa para todos os países, representando menos de 10% do PIB. A Holanda, a França e a Itália exibem os maiores rácios (8% a 9% do PIB), numa situação oposta aos números mais baixos de Malta e Grécia (menos de 1% do PIB). O rácio de dívida pública nacional é mais heterogéneo e exhibe uma maior amplitude. Em 2012, os valores deste rácio oscilam entre os 157% da Grécia e os 10% da Estónia.

Olhando à importância da dívida local na dívida nacional, em 2012, a Estónia lidera com 34%, seguida da Suécia, Dinamarca, Letónia, Finlândia, Holanda e Luxemburgo que têm percentagens entre 10% e 20%. No lado contrário, os menores valores são os registados por Malta, Grécia, Chipre e Irlanda, correspondendo a menos de 3% do PIB. As alterações em relação a 2010 não são, em geral, de grande expressão, sendo apenas de relevar a grande queda no caso da Estónia (mais de 20 pp) e o aumento na ordem dos 6 pp da Suécia.

No caso de Portugal, o rácio de dívida local está em linha com a média da UE, mas situa-se claramente acima em termos nacionais, sendo o terceiro país com o valor mais elevado (124% do PIB). O peso da dívida dos municípios na dívida nacional é relativamente baixa, nitidamente inferior à média europeia, tendo, em 2012, o nono valor mais baixo entre os 27 Estados membros da UE.

Uma análise mais pormenorizada da evolução daqueles rácios, numa base anual, para o período 1995-2012, é possível olhando à Figura A.1, em apêndice. Constata-se que, tanto ao nível nacional como local, embora com ritmos bastante diferenciados, a dívida pública portuguesa tem vindo a crescer. O peso da dívida dos municípios na dívida nacional também exhibe uma tendência de ligeiro aumento com uma média a rondar os 5%, sendo descendente desde 2008.

Quadro 2: Importância da dívida pública local na UE, em 2010 e 2012

Países	Dívida local		Dív. Nacional		Peso (%) da dívida local na			
	(% PIB)		(% PIB)		Dívida nacional		Receita local	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Alemanha	5,4	5,4	82,5	81,0	6,5	6,7	70,1	69,2
Áustria	2,8	3,0	72,3	74,0	3,9	4,1	35,9	38,0
Bélgica	5,0	5,2	95,7	99,8	5,2	5,2	72,5	75,4
Bulgária	1,2	1,3	16,2	18,5	7,4	7,0	17,1	18,3
Chipre	2,0	1,8	61,3	86,6	3,3	2,1	90,9	90,0
Dinamarca	7,1	7,3	42,7	45,4	16,6	16,1	19,2	19,3
Eslováquia	2,7	2,4	41,0	52,4	6,6	4,6	42,2	36,9
Eslovénia	1,8	2,0	38,7	54,4	4,7	3,7	18,6	20,4
Espanha	3,4	4,1	61,7	86,0	5,5	4,8	51,5	66,1
Estónia	3,8	3,3	6,7	9,8	56,7	33,7	37,3	33,7
Finlândia	6,5	7,2	48,7	53,6	13,3	13,4	28,9	32,4
França	8,3	8,6	82,4	90,2	10,1	9,5	70,3	72,9
Grécia	0,9	0,9	148,3	156,9	0,6	0,6	33,3	25,0
Holanda	8,3	9,0	63,4	71,3	13,1	12,6	50,6	56,6
Hungria	4,7	3,8	82,2	79,8	5,7	4,8	39,5	38,4
Irlanda	3,6	3,3	91,2	117,4	3,9	2,8	56,3	64,7
Itália	8,6	8,4	119,3	127,0	7,2	6,6	55,8	54,9
Letónia	6,4	5,6	44,4	40,6	14,4	13,8	56,1	58,3
Lituânia	1,6	1,9	37,8	40,5	4,2	4,7	14,2	20,7
Luxemburgo	2,4	2,3	19,5	21,7	12,3	10,6	43,6	41,8
Malta	0,1	0,1	66,8	71,3	0,1	0,1	16,7	12,5
Polónia	3,9	4,3	54,9	55,6	7,1	7,7	28,3	33,1
Portugal	5,5	5,8	94,0	124,1	5,9	4,7	85,9	89,2
Reino Unido	4,8	5,4	78,4	88,7	6,1	6,1	35,0	41,2
República Checa	2,6	2,9	38,4	46,2	6,8	6,3	23,0	28,4
Roménia	2,5	2,6	30,5	37,9	8,2	6,9	26,3	28,3
Suécia	5,6	7,6	39,4	38,2	14,2	19,9	22,1	29,9
UE27	5,9	6,1	80,0	85,2	7,4	7,2	49,6	51,7

Fonte: Eurostat

O último indicador apresentado no Quadro 2, o rácio da dívida local em percentagem da receita local, permite explicitar a dimensão da dívida em termos da capacidade de captação de receitas dos governos locais e sua dimensão efetiva (Forenmy, 2014). Ao considerar este rácio, verifica-se uma diferença significativa no ranking, sobretudo no caso das economias de menor dimensão. Em 2012, a percentagem da dívida local na receita local atinge o seu valor máximo para Chipre e Portugal (90%), a contrastar com os valores abaixo de 20% de Malta,

Bulgária e Dinamarca.⁵ Desta forma, é possível concluir que países que têm dívidas locais relativamente reduzidas em relação ao todo nacional, como é o caso de Portugal, têm dívidas mais elevadas em termos da receita da administração local do que países muito mais descentralizados como, por exemplo, os países nórdicos.

3. ESTUDO ECONOMÉTRICO: VARIÁVEIS, DADOS E ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

As autarquias locais em Portugal incluem as freguesias e os municípios, sendo atualmente 4259 e 308, respetivamente. Neste estudo, são objeto de análise os 278 municípios de Portugal Continental. As Regiões Autónomas são excluídas da análise, dado que a legislação aplicável difere entre as duas realidades subnacionais.

A avaliação do cumprimento dos critérios de disciplina orçamental, relativos ao défice orçamental e à dívida pública nacional, definidos no Tratado de Maastricht e posteriormente aprofundados no PEC, é efetuada com base nas estatísticas das administrações públicas apuradas segundo o sistema de contabilidade nacional. Na contabilidade nacional utiliza-se a ótica dos compromissos e acréscimos (*accrual*), ao contrário da contabilidade pública em que prevalece a ótica de caixa (*cash*). Tendo este aspeto em consideração, adotámos um quadro conceptual diferente do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), definindo da seguinte forma as três variáveis explicadas:⁶

- “Desvio da receita total” (*DRT*): é a diferença entre a receita liquidada e a receita prevista. A receita total resulta do somatório de quatro componentes: receitas correntes, receitas de capital, reposições não abatidas nos pagamentos e saldo da gerência anterior. A receita liquidada reporta-se ao momento da constituição do direito a cobrar ou a receber.

- “Desvio da despesa total” (*DDT*): é o desvio entre a despesa comprometida (ou realizada) e a despesa prevista. A despesa total resulta da soma das despesas correntes e das despesas de capital. A despesa comprometida corresponde à despesa total autorizada que deu origem à obrigação de pagar no respetivo ano económico, mesmo que tenha transitado de anos económicos anteriores.

- “Desvio do saldo orçamental global” (*DSOg*): é o desvio entre o saldo orçamental global observado e o saldo orçamental global previsto. O saldo orçamental global corresponde à diferença entre a receita total e a despesa total, menos os ativos e passivos financeiros relativos à receita e mais os ativos e passivos financeiros relativos à despesa. No cálculo do saldo orçamental global observado são considerados os valores das receitas liquidadas e das

⁵ O resultado é qualitativamente idêntico quando se comparam os valores do rácio da dívida local na despesa local.

⁶ No POCAL, o grau de execução orçamental da receita corresponde à “percentagem das receitas cobradas líquidas em relação às previsões corrigidas” e o grau de execução orçamental da despesa corresponde à “percentagem de realização das despesas pagas em relação às dotações do orçamento corrigido”.

despesas comprometidas e no cálculo do saldo orçamental global previsto usam-se as previsões da receita e da despesa.

Na definição e construção das variáveis explicadas, utilizámos a informação estatística disponibilizada *on-line* pela DGAL. O nosso estudo reporta-se apenas a 2010, 2011 e 2012 devido à indisponibilidade de informação estatística relativa à receita e à despesa prevista para anos anteriores.⁷ Dada a diferente dimensão dos municípios em termos de população residente, e de modo a permitir comparações entre municípios, as variáveis explicadas, bem como todas as variáveis expressas em valor (euros), estão definidas em valores *per capita*. As estatísticas descritivas das variáveis explicadas estão apresentadas no Quadro 3 para o total da amostra e para cada um dos anos considerados.

Para o total da amostra, investigámos o enviesamento das previsões da receita, da despesa e do saldo orçamental através da seguinte equação:

$$D_{i,t} = \alpha + \varepsilon_{i,t}^{t,t-1}, \text{ sendo } D = DRT, DDT, DSOg \quad (1)$$

Quando o coeficiente α estimado não é estatisticamente diferente de zero, as previsões não apresentam um enviesamento sistemático. Os valores estimados do coeficiente α e a respetiva significância estatística estão também indicados no Quadro 3.

Quadro 3: Estatísticas descritivas das variáveis explicadas (Euros per capita)

		Número de observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Desvio da receita total	Total	834	-671,30***	519,53	-3.136,37	112,06
	2010	278	-739,19	524,28	-3.136,37	6,03
	2011	278	-677,97	525,34	-2.792,04	85,85
	2012	278	-596,73	500,59	-2.798,38	112,06
Desvio da despesa total	Total	834	-412,62***	548,09	-12.433,18	-0,86
	2010	278	-459,54	804,51	-12.433,18	-12,96
	2011	278	-377,34	336,09	-2.157,23	-3,07
	2012	278	-400,96	373,62	-2.475,80	-0,86
Desvio do saldo orçamental global	Total	834	-224,07***	531,49	-2.635,62	11.184,49
	2010	278	-247,84	766,65	-2.635,62	11.184,49
	2011	278	-263,33	369,94	-2.318,73	1.218,84
	2012	278	-161,05	344,65	-1.709,91	1.533,75

*** nível de significância de 1%.

Nota: A média dos desvios totais corresponde à estimativa do coeficiente α da equação (1).

São de salientar as seguintes conclusões. Os desvios são negativos para as três variáveis analisadas, pelo que os valores observados foram sempre inferiores aos valores previstos. No caso do saldo orçamental global e da receita, tais desvios denunciam previsões otimistas. Em termos absolutos, os desvios negativos da receita total foram superiores aos desvios negativos da despesa total, o que indica que os desvios orçamentais da receita não foram acompanhados por um adequado ajustamento da despesa comprometida, o que se traduziu em situações orçamentais mais desfavoráveis do que as inicialmente previstas. Os “desvios da receita total” reduziram-se ao longo do tempo, enquanto que os desvios da despesa total reduziram-se em

⁷ Futuramente, temos em vista alargar o período objeto de estudo, pelo que já contactámos o Tribunal de Contas no sentido de recolher essa informação estatística para os anos anteriores a 2010.

2011, mas voltaram a aumentar em 2012. No período total, a média do “desvio do saldo orçamental global” foi negativa em 224,07€ *per capita*. Nos três anos analisados, esta média foi superior no ano de 2011 e inferior no ano de 2012.

A investigação das determinantes dos desvios orçamentais (da receita total, da despesa total e saldo orçamental global) contempla as variáveis explicativas que se descrevem de seguida, organizadas em quatro grupos: económicas, políticas, institucionais e de controlo.⁸

Variáveis económicas

- “Variável explicada desfasada” (***L.DRT, L.DDT e L.DSOg***): o objetivo é verificar se os respetivos desvios apresentam inércia em resultado da repetição de práticas de enviesamento otimistas das previsões, ou, pelo contrário, os decisores políticos locais procuram corrigir os desvios observados no ano anterior.

- “Saldo orçamental global observado desfasado um período” (***L.SOg***): serve para aferir a influência do estado das finanças públicas locais aquando da elaboração das previsões na execução das medidas orçamentais previstas. Um coeficiente estimado de sinal positivo significa que a verificação de um défice orçamental no ano anterior explica a ocorrência de desvios negativos nas variáveis explicadas. Pelo contrário, um coeficiente estimado de sinal negativo sinaliza uma preocupação em elaborar previsões prudentes quando à data da sua elaboração a situação orçamental é desfavorável.

- “Variação prevista da receita total” (***VRTprev***) e “variação prevista da despesa total” (***VDTprev***): permitem apurar o grau de otimismo na fase de planeamento e a sua relação com os “desvios da receita total e da despesa total”, respetivamente. Aquando da elaboração dos orçamentos, quer a nível nacional quer a nível local, as previsões da receita podem ser deliberadamente enviesadas de forma otimista, a fim de evitar escolhas difíceis aquando da aprovação do orçamento, conduzindo de forma sistemática a desvios negativos *ex post*. Estas variáveis resultam da diferença entre, por um lado, a receita ou a despesa total prevista no ano corrente, e, por outro lado, a receita total liquidada no ano anterior.⁹

- “Receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas totais liquidadas” (***racioRprop***) e “desvio das receitas próprias” (***DRprop***): as receitas próprias são definidas como as receitas totais subtraídas das transferências (correntes e de capital) e dos passivos financeiros, enquanto que o respetivo desvio resulta da diferença entre as receitas próprias liquidadas e as

⁸ As estatísticas descritivas das variáveis explicativas estão apresentadas no quadro B.1 em apêndice.

⁹ As duas variáveis têm um coeficiente de correlação de 0,997, o que significa que a despesa total prevista segue de muito perto a receita total prevista.

receitas próprias previstas.¹⁰ A literatura sugere que o enviesamento deficitário ao nível local é maior quando os governos locais não têm controlo sobre a sua receita, isto é, quando existe uma forte dependência das transferências do governo central. Por conseguinte, afigura-se adequado investigar o contributo da independência financeira e dos desvios das receitas próprias na explicação dos “desvios da receita total”. Quando as “receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas totais liquidadas” são superiores a 50%, o município apresenta independência financeira (Carvalho *et al.*, 2013).

- “Desvios das transferências de capital” (*DRtcap*), “desvios das transferências correntes” (*DRtcor*) e “desvios dos impostos diretos” (*DRid*): tendo em consideração o peso médio das respetivas rubricas na receita total prevista (0,30, 0,24 e 0,11, respetivamente), investigou-se o contributo dos seus desvios na explicação dos “desvios da receita total”.

- “Desvios na aquisição de bens de capital” (*DDabcap*), “desvios na aquisição de bens e serviços” (*DDabs*) e “desvios nas despesas com pessoal” (*DDdp*): de modo semelhante, adotámos o mesmo procedimento para as variáveis da despesa, pelo que se consideraram os desvios destas rubricas na explicação dos “desvios da despesa total”. A aquisição de bens de capital, a aquisição de bens e serviços e as despesas com pessoal representam em termos médios 40%, 23% e 20%, respetivamente, da despesa total prevista.

Variáveis políticas

A escolha das variáveis políticas é limitada pelo facto de este estudo incluir apenas os anos de 2010 a 2012 e de as eleições autárquicas mais recentes se terem realizado em 2009 e em 2013. Por exemplo, não podemos aferir a existência de um comportamento oportunista nos anos de eleições autárquicas. Assim, com base nos resultados oficiais publicados no *site* da Comissão Nacional de Eleições, definimos cinco *dummies* políticas, três relativas aos governos locais e duas relativas ao governo nacional:

- “Presidente de direita” (*dir*) e “governo nacional de direita” (*dirleg*): são *dummies* que tomam o valor igual a 1 quando o presidente da Câmara é de direita e quando o governo constitucional é constituído por um ou mais partidos de direita, respetivamente. O objetivo é verificar se a orientação ideológica dos governos locais e do governo nacional tem influência sobre os desvios orçamentais ao nível local. Não existe antecipadamente uma expectativa quanto ao sinal destas variáveis.

¹⁰ Na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), a receita própria inclui “as receitas consignadas à entidade, as receitas provenientes de cofinanciamento comunitário e as transferências das administrações públicas que não tenham origem no orçamento de estado. Inclui ainda as transferências de receitas gerais provenientes de outros organismos”. Esta definição não foi adotada neste trabalho devido à indisponibilidade de informação desagregada relativa às transferências liquidadas, ao contrário do que acontece no caso da receita cobrada (Fundos Municipais; outras transferências do Estado; transferências relativas a financiamentos da UE; e outras transferências).

- “Tipo de governo” (*gmar*): é uma *dummy* que assume um valor igual a 1 quando um partido único é maioritário no número de mandatos da Câmara Municipal. A escolha recaiu sobre este órgão por se tratar do órgão executivo e, logo, ser responsável pela gestão corrente dos assuntos do município. A literatura refere que o número de decisores políticos (*size fragmentation*) agrava o problema de *common pool* e o enviesamento do défice. No entanto, um governo local maioritário pode mais facilmente implementar políticas expansionistas que aumentam a despesa.

- “Mesmo presidente” (*mmp*): é uma *dummy* com valor unitário quando o presidente da Câmara eleito se mantém. Esta variável pretende avaliar o impacto futuro nos desvios orçamentais da lei n.º 46/2005 que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes das Câmaras Municipais.¹¹

- “Eleições legislativas” (*eleleg*): é uma *dummy* igual a 1 no ano de 2011. A literatura sugere que nos anos de eleições os decisores políticos adotam um comportamento oportunista procurando maximizar as suas hipóteses de reeleição. Com esta variável pretende-se averiguar se os políticos locais também adotam um comportamento mais despesista nos anos de eleições legislativas, com a intenção de potenciar os resultados do seu partido.

Variáveis institucionais

Em termos gerais, as variáveis institucionais estão relacionadas com as regras orçamentais, as instituições ou os procedimentos que modelam a condução da política orçamental. As variáveis institucionais utilizadas neste estudo foram definidas com base na informação disponibilizada pela DGAL e pretendem aferir se o não cumprimento das regras orçamentais locais e dos princípios contabilísticos afeta os desvios orçamentais.

- “Excesso de endividamento líquido” (*excessoend*) e “municípios sancionados” (*munsanc*): a LFL n.º 2/2007 introduziu o conceito de endividamento líquido municipal, consonante com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95).¹² Os limites ao endividamento passaram a ser definidos em termos de *stock* e não de fluxos.¹³ Adicionalmente, a LFL estabelece uma sanção financeira. No caso de violação do limite de endividamento líquido de cada município, verifica-se uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais recebidas do Estado no ano subsequente. Assim, a variável “excesso de endividamento líquido” corresponde à diferença entre o endividamento líquido total, excluindo os montantes

¹¹ Esta lei entrou em vigor em 1 de janeiro de 2006, mas só teve efeitos práticos nas eleições autárquicas de 2013, porque os presidentes que em 2006 estivessem a cumprir, pelo menos, o terceiro mandato consecutivo, podiam-se recandidatar nas eleições autárquicas de 2009.

¹² O conceito de “dívida Maastricht” é mais estreito do que o utilizado na lei das finanças locais, porque apenas considera a dívida dos passivos financeiros.

¹³ Nas leis das finanças locais n.º1/87 e n.º 42/98, os limites ao endividamento de médio e longo prazo referiam-se aos juros e às amortizações de capital, não estabelecendo limites ao endividamento adicional em cada ano ou ao *stock* de dívida. De acordo com Cunha e Silva (2002), tais limites eram pouco restritivos, dado o contexto de baixas taxas de juro e de diversificação das modalidades de financiamento.

legalmente excepcionados, e o limite de endividamento.¹⁴ Por seu lado, a variável “municípios sancionados” corresponde aos municípios penalizados com a redução de transferências do Estado por incumprimento dos limites de endividamento em 2011 e 2012. É uma *dummy* que assume um valor unitário no caso dos seguintes 16 municípios: Alandroal, Alcochete, Cartaxo, Chaves, Espinho, Freixo de Espada à Cinta, Lagos, Lousada, Mirandela, Oliveira do Hospital, Portalegre, Portimão, Serpa, Vieira do Minho, Vila Nova de Poiares e Vizela.¹⁵

- “Saldo orçamental observado corrente negativo” (*scorneg*): o POCAL estabelece o princípio do equilíbrio, segundo o qual as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes. No sentido de investigar os desvios orçamentais dos municípios que não cumpriram este princípio, definimos esta *dummy* que assume o valor 1 quando o respetivo município apresenta um défice corrente.¹⁶

Variáveis de controlo

- “Ano de 2011” (*2011*): é uma *dummy* igual à unidade no ano de 2011 que visa verificar se neste ano os desvios orçamentais foram diferentes dos observados nos outros anos.

- “Municípios muito pequenos” (*mpeq*), “municípios pequenos” (*peq*) e “municípios grandes” (*grand*): para caracterizar os municípios quanto à sua dimensão, tivemos em consideração a informação relativa à população residente disponível no *site* da PORDATA.¹⁷ São definidos como municípios muito pequenos aqueles cujo número de habitantes é inferior ou igual a 5000. Os municípios pequenos têm um número de habitantes entre 5001 e 10000. Os municípios médios apresentam um número de habitantes superior a 10000 e inferior ou igual a 80000. Os municípios grandes têm mais de 80000 habitantes.¹⁸ Dado que os municípios médios são em maior número (ver Quadro B.1 em apêndice), estas *dummies* assumem um valor igual a 1 no caso dos municípios muito pequenos, pequenos e grandes, respetivamente.

4. ESTUDO ECONOMETRICO: ASPETOS METODOLÓGICOS E RESULTADOS

Para cada variável, optou-se por estimar um modelo base com as variáveis económicas e de controlo e sequencialmente acrescentar ao modelo as variáveis políticas e as variáveis institucionais, excluindo em cada nova regressão as variáveis anteriormente consideradas não

¹⁴ Em 2010, o apuramento do endividamento líquido e o seu limite estão nos termos da LFL vigente à data. Em 2011 e 2012, o apuramento do endividamento líquido e os limites estão em conformidade com os termos das Leis do OE para os respetivos anos.

¹⁵ A respeito dos despachos que determinaram a redução das transferências do Estado, consultar o *site* do DGAL.

¹⁶ O saldo orçamental observado corrente é calculado através da diferença entre o total de receitas correntes liquidadas e o total de despesas correntes comprometidas.

¹⁷ A variável corresponde às estimativas anuais da população residente elaboradas pelo INE (atualizadas em 5/12/2013).

¹⁸ Esta classificação segue a adotada pelo CFP (2013), que tem em consideração o artigo 32.º sobre a distribuição do Fundo Geral Municipal da LFL aprovada em 2013.

significativas. Assim, para cada variável explicada são apresentadas quatro especificações.¹⁹ Neste trabalho exploratório, dada a reduzida dimensão temporal da amostra, utilizámos um modelo com dados agrupados estimado pelo método dos mínimos quadrados (*pooled OLS*).

4.1. Desvio da Receita Total

A análise dos resultados obtidos (Quadro 4) permite-nos extrair as conclusões que apresentamos de seguida. Relativamente à “variável explicada desfasada”, verifica-se que os “desvios da receita total” apresentam inércia reduzida, mas estatisticamente significativa. Situações de défice no ano anterior (isto é, receitas totais liquidadas inferiores às despesas totais comprometidas) explicam a ocorrência de desvios negativos da receita total no ano corrente. Assim, a má situação das finanças locais aquando da elaboração das previsões parece incentivar ao enviesamento otimistas das previsões de receita.

Quando a receita total prevista no ano corrente é maior que a receita total liquidada no ano anterior verifica-se um desvio negativo da receita total (o que significa que a receita total prevista é superior à receita total liquidada no ano corrente). Tal resultado sugere que as autoridades locais deviam justificar diferenças consideráveis entre as previsões da receita total num determinado ano e a receita total liquidada no ano anterior.

Um aumento de um ponto percentual do “rácio das receitas próprias liquidadas” contribui para maiores desvios negativos da receita total, porque este tipo de receitas apresentam, em termos médios, elevados desvios negativos (ver Quadro B.2). Os “desvios das receitas próprias” e os “desvios das transferências correntes e de capital” apresentam coeficientes de dimensão idêntica (entre 0,7 e 0,8), devido quer à elevada dimensão média dos seus desvios quer ao peso médio considerável das respetivas variáveis na receita total prevista.²⁰ Assim, ainda que um rácio mais elevado de receitas próprias possa minimizar o enviesamento deficitário ao nível local, os desvios negativos da receita tendem a ser maiores, porque este tipo de receita é mais difícil de prever.

Os “desvios dos impostos diretos” apresentam um coeficiente menor (0,4), devido à menor dimensão dos seus desvios e do seu peso na receita total prevista, em termos médios.²¹

Relativamente aos municípios de média dimensão, os “municípios muito pequenos” e os “municípios pequenos” apresentam maiores desvios negativos das receitas totais e os “municípios grandes” apresentam desvios da receita total mais positivos. A variável “2011” não tem significância estatística, pelo que a dimensão dos “desvios da receita total” não

¹⁹ A especificação (a) com variáveis económicas e de controlo; a especificação (b) com variáveis económicas e de controlo significativas e variáveis políticas; a especificação (c) com variáveis económicas, de controlo e políticas significativas e com variáveis institucionais; e a especificação (d) com variáveis económicas, políticas, institucionais e de controlo significativas.

²⁰ As receitas próprias previstas representam, em termos médios, 41% da receita total prevista.

²¹ Relativamente às receitas próprias, é de salientar a dimensão elevada dos desvios na rubrica relativa à venda de bens de investimento. Este desvio pode explicar uma parte considerável da diferença entre a dimensão dos coeficientes estimados dos desvios das receitas próprias e dos desvios dos impostos diretos.

parece variar significativamente nos anos considerados. Por último, verifica-se que as variáveis políticas e as variáveis institucionais não são estatisticamente significativas.²²

Quadro 4: Determinantes dos desvios da receita total

Variável dependente DRT	(a)	(b)	(c)	(d)
Variáveis económicas				
L.DRT	0,065 *	0,064 *	0,068 *	0,066 *
	0,034	0,034	0,035	0,035
L.Sog	0,159 ***	0,159 ***	0,146 ***	0,158 ***
	0,056	0,056	0,052	0,056
VRTprev	-0,140 ***	-0,139 ***	-0,139 ***	-0,140 ***
	0,046	0,046	0,045	0,046
racioRprop	-1,977 **	-2,073 **	-1,888 ***	-1,995 **
	0,790	0,827	0,710	0,789
DRprop	0,701 ***	0,702 ***	0,701 ***	0,701 ***
	0,072	0,071	0,070	0,073
DRid	0,431 **	0,421 **	0,395 **	0,431 **
	0,188	0,185	0,186	0,189
DRtcor	0,685 ***	0,678 ***	0,676 ***	0,686 ***
	0,089	0,091	0,088	0,089
DRtcap	0,797 ***	0,803 ***	0,782 ***	0,797 ***
	0,064	0,062	0,070	0,064
Variáveis políticas				
dir		10,891		
		9,111		
mmp		-7,708		
		8,645		
gmar		-17,047		
		11,008		
eleleg		6,178		
		10,040		
dirleg		(omitida)		
Variáveis institucionais				
excessoend			-0,029	
			0,028	
munsanc			-41,798	
			38,226	
scorneg			-7,045	
			9,271	
Variáveis de controlo				
mpeq	-50,943 *	-52,856 *	-55,480 **	-51,211 *
	26,537	27,027	28,043	26,586
peq	-31,207 **	-31,349 **	-35,696 **	-31,487 **
	14,644	14,969	16,159	14,543
grand	36,879 **	33,176 **	31,742 **	37,420 **
	16,380	15,268	15,172	16,304
2011	6,314			
	10,076			
Constant	71,312 *	89,361 **	70,631 **	74,962 **
	37,078	44,568	31,291	36,922
N	556	556	556	556
R²	0,951	0,951	0,952	0,951

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

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

²² A variável *eleleg* é igual a 1 no ano de 2011 e a variável *dirleg* é igual a 1 nos anos de 2011 e 2012 para todos os municípios. Quando a estimação tem em consideração apenas as observações relativas a 2011 e a 2012, verifica-se um problema na interpretação da variável *eleleg* que não se distingue da variável *2011* e um problema de multicolinearidade entre as duas variáveis políticas, o que implica que a variável *dirleg* seja omitida.

4.2. Desvio da Despesa Total

A análise empírica das determinantes dos “desvios da despesa total” segue a mesma lógica, pelo que são apresentadas as quatro especificações no Quadro 5. A não significância estatística de três das sete variáveis económicas consideradas permite-nos concluir que os “desvios da despesa total” não apresentam inércia, não dependem da situação orçamental aquando da realização das previsões e não resultam do enviesamento das previsões da despesa relativamente à receita liquidada no ano anterior. Pelo contrário, os “desvios da despesa total” são explicados de forma significativa pelos “desvios da receita total”. Quando a receita total prevista é superior à receita total liquidada em 1€ *per capita*, a despesa total prevista é superior à despesa total realizada em apenas 3 a 4 cêntimos *per capita*. A reduzida dimensão do coeficiente denuncia que a aprovação das despesas tem em consideração as dotações orçamentais inicialmente previstas e não as dotações reajustadas aos níveis da execução efetiva da receita (Carvalho *et al.*, 2013).²³ Tal situação contribui para défices e para desvios negativos do saldo orçamental global.

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

Relativamente às variáveis de controlo, os “municípios muito pequenos” e os “municípios grandes” apresentam desvios negativos maiores em termos absolutos comparativamente aos municípios médios. A variável “2011” é significativa, pelo que nesse ano os desvios da despesa total foram menos negativos (ver Quadro 3).²⁴

No que diz respeito às variáveis políticas, as variáveis “mesmo presidente”, “tipo de governo” e “eleições legislativas” apresentam coeficientes positivos e significativos. Tal indica que os “desvios da despesa total” são menos negativos quando o presidente da Câmara se mantém, quando um partido único detém posição majoritária na Câmara Municipal e quando ocorrem eleições legislativas. No caso da variável “mesmo presidente”, o resultado sugere que a aplicação da lei de limitação de mandatos pode diminuir a despesa realizada relativamente à despesa prevista. Por outro lado, um partido único majoritário pode mais facilmente adotar políticas expansionistas que conduzem a maior despesa local. Relativamente à variável “eleições legislativas”, a sua interpretação poderia sugerir que os decisores locais imitam o comportamento oportunista dos políticos nacionais aquando das eleições legislativas. No entanto, a reduzida dimensão temporal da amostra, apenas nos permite afirmar que em 2011 ocorreram desvios menos negativos da despesa, podendo a realização de eleições legislativas

²³ O POCAL permite aos municípios aprovar despesa até ao limite de 100% de receita prevista.

²⁴ Quando retiramos as variáveis económicas sem significância estatística do modelo, as variáveis *grand* e *2011* deixam de ser significativas.

ser uma explicação possível. Por último, nenhuma das variáveis institucionais tem significância estatística na explicação dos “desvios da despesa total”.

Quadro 5: Determinantes dos desvios da despesa total

Variável dependente DDT	(a)	(b)	(c)	(d)
Variáveis económicas				
L.DDT	0,003 0,003			
L.Sog	-0,004 0,015			
VDTprev	-0,008 0,008			
DRT	0,030 * 0,018	0,038 *** 0,005	0,040 *** 0,006	0,037 *** 0,005
DDdp	1,314 *** 0,129	1,167 *** 0,083	1,160 *** 0,085	1,159 *** 0,085
DDabs	1,235 *** 0,066	1,243 *** 0,061	1,252 *** 0,061	1,253 *** 0,061
DDabcap	1,014 *** 0,026	1,014 *** 0,016	1,013 *** 0,017	1,014 *** 0,016
Variáveis políticas				
dir		0,934 2,902		
mmp		11,548 *** 4,101	12,323 *** 4,303	11,777 *** 4,179
gmar		5,742 * 3,306	5,943 * 3,319	5,752 * 3,302
eleleg		7,192 * 3,977		
dirleg		-4,729 4,080		
Variáveis institucionais				
excessoend			-0,002 0,008	
munsanc			8,440 7,407	
scorneg			4,990 3,414	
Variáveis de controlo				
mpeq	-28,530 ** 12,183	-16,903 * 9,112	-17,376 * 9,481	-17,024 * 9,222
peq	-4,548 6,180			
grand	-15,281 * 8,838			
2011	7,284 * 3,943			
Constant	-3,073 3,667	-18,599 *** 5,810	-22,405 *** 5,779	-19,332 *** 5,040
N	556	834	834	834
R²	0,983	0,993	0,993	0,993

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

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

4.3. Desvio do Saldo Orçamental Global

A análise dos resultados das quatro especificações relativas aos “desvios do saldo orçamental global” (Quadro 6) em comparação com os resultados para a receita e despesa total permitem evidenciar os seguintes aspetos. Os “desvios do saldo orçamental global” não apresentam inércia à semelhança dos “desvios da despesa total”. Uma situação deficitária aquando da

elaboração das previsões contribui para desvios negativos da receita total e do saldo orçamental global. Acresce que os “desvios do saldo orçamental global” são, em parte, explicados pelos “desvios da receita total”.

Quadro 6: Determinantes dos desvios do saldo orçamental global

Variável dependente DSOg	(a)	(b)	(c)	(d)
Variáveis económicas				
L.DSOg	0,066 0,044			
L.Sog	0,250 *** 0,076	0,263 *** 0,077	0,214 *** 0,083	0,212 *** 0,082
DRT	0,377 *** 0,050	0,404 *** 0,047	0,372 *** 0,045	0,365 *** 0,046
Variáveis políticas				
dir		13,984 20,493		
mmp		-1,998 23,026		
gmar		10,019 17,616		
eleleg		-51,574 ** 20,080	-56,156 *** 20,016	-55,980 *** 20,022
dirleg		(omitida)		
Variáveis institucionais				
excessoend			-0,260 *** 0,078	-0,229 *** 0,072
munsanc			85,348 52,517	
scorneg			-86,911 *** 19,325	-87,848 *** 19,385
Variáveis de controlo				
mpeq	295,535 *** 60,296	305,750 *** 59,175	291,192 *** 53,209	288,409 *** 53,346
peq	166,993 *** 27,368	181,527 *** 28,163	180,442 *** 27,441	175,041 *** 28,131
grand	-9,561 16,914			
2011	-55,603 *** 19,592	(omitida)		
Constant	80,805 *** 19,932	65,540 ** 31,408	80,481 *** 18,385	84,642 *** 18,099
N	556	556	556	556
R²	0,601	0,592	0,624	0,621

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

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

Relativamente às variáveis de controlo, os resultados indicam que os “municípios muito pequenos e pequenos” apresentam desvios negativos do saldo orçamental de menor dimensão comparativamente aos municípios médios. No ano de 2011 registaram-se maiores desvios negativos do saldo orçamental global do que em 2012 (ver Quadro 3). Naquele ano ocorreram eleições legislativas, pelo que, quando são consideradas as variáveis políticas, a variável “2011” é omitida por problemas de multicolinearidade e a única variável política com significância estatística é a relativa à variável “eleições legislativas”.²⁵

²⁵ Tal como referimos anteriormente, como as estimações apenas consideram as observações relativas a 2011 e 2012, a interpretação do coeficiente estimado desta variável deve ser cautelosa.

As variáveis institucionais “excesso de endividamento” e “saldo orçamental corrente observado negativo” apresentam coeficientes estimados negativos e significativos. O incumprimento do limite de endividamento e do princípio de equilíbrio orçamental contribuíram para situações orçamentais observadas mais desfavoráveis do que as previstas aquando da elaboração dos orçamentos das autarquias.²⁶

5. CONCLUSÕES

As relações entre os níveis local e nacional são muito heterogéneas entre os países da UE. Em termos comparativos, Portugal caracteriza-se por uma reduzida participação dos municípios na receita nacional e um baixo grau de descentralização da despesa pública. Não obstante, a dívida local é elevada quando expressa em percentagem da receita local.

A preocupação com o endividamento dos municípios e as potenciais consequências para o orçamento nacional, em caso de *bailout*, justificaram a aprovação de uma nova LFL em 2013. A lei inclui expressamente uma disposição de não resgate, segundo a qual o Estado não pode assumir responsabilidade pelas obrigações dos municípios.

Como os erros de execução orçamental sistemáticos explicam o elevado endividamento do setor público local, no presente trabalho investigámos as principais determinantes económicas, políticas e institucionais dos desvios da receita total, da despesa total e do saldo orçamental global, para os 278 municípios de Portugal Continental no período 2010-2012.

Os resultados permitem concluir que a variação prevista da receita explica os “desvios da receita total” e, por sua vez, estes desvios explicam os “desvios da despesa total e do saldo orçamental global”. As previsões da receita total e do saldo orçamental global são mais otimistas quando, à data da sua elaboração, existem défices orçamentais, o que denuncia o desinteresse dos decisores locais em melhorar as finanças locais.

Os resultados também indicam que os desvios negativos da despesa total são menores (em valores absolutos) que os desvios negativos da receita total, o que significa que a despesa comprometida é maior que a receita liquidada, o que contribui para desvios negativos do saldo orçamental global. Assim sendo, a melhoria das finanças locais depende de uma maior fiscalização das previsões da receita local na fase de planeamento e da despesa comprometida acompanhar a execução da receita na fase de implementação. A nova LFL introduz a orçamentação a médio prazo ao estabelecer a obrigação dos governos locais apresentarem limites para a despesa e previsões da receita para os três anos seguintes ao do orçamento

²⁶ Analisámos a estabilidade dos modelos estimados, com base em dois critérios: dimensão (*mpeq*, *peq* e *grand*) e endividamento (*munsanc*). Os resultados estão apresentados nos quadros B.3 a B.6 em apêndice. Concluimos que os défices no ano anterior e o otimismo das previsões da receita são mais importantes na explicação dos desvios negativos da receita total no caso dos municípios sancionados, o que vem sublinhar a importância de uma adequada fiscalização das receitas previstas. Por seu lado, os desvios da receita total apresentam um coeficiente estimado mais elevado na explicação dos desvios do saldo orçamental global no caso dos municípios grandes.

anual. Os limites da despesa são vinculativos para o primeiro desses três anos e indicativos para os demais. No entanto, esta alteração parece ser insuficiente para evitar o enviesamento das previsões. O enquadramento legal da execução da despesa também se alterou. Atualmente, e sob a lei dos compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas (n.º 8/2012), as autarquias só podem assumir compromissos até ao montante dos fundos disponíveis. Ainda que esta lei pareça ter introduzido uma alteração relevante, só futuramente poderemos avaliar de forma efetiva o seu impacto nos desvios orçamentais locais.

Os desvios negativos da receita total também aumentam quando aumenta o “rácio de receitas próprias liquidadas em percentagem das receitas liquidadas”, porque os “desvios das receitas próprias” são, em termos médios, superiores aos “desvios das transferências de capital” e muito superiores aos “desvios das transferências correntes”. Como a nova LFL prevê uma redução das transferências do Estado, o peso das receitas próprias irá aumentar e, por conseguinte, podem aumentar os desvios negativos da receita total e do saldo orçamental global, dado que este tipo de receitas é mais difícil de prever.

No caso das variáveis políticas, estas apenas apresentam significância estatística na explicação dos desvios da despesa total. A diferença entre a despesa prevista e a despesa comprometida é menor quando o presidente da Câmara se mantém e quando um partido único é maioritário no número de mandatos na Câmara Municipal. Tal sugere que a aplicação da lei de limitação de mandatos pode diminuir a despesa comprometida.

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

Este trabalho constitui uma abordagem preliminar do estudo dos desvios orçamentais que pretendemos aprofundar futuramente, assim que dispusermos de informação para um horizonte temporal mais alargado, no sentido de reforçar e dar robustez aos resultados obtidos. Este é um tema merecedor de investigação adicional, dada a sua importância na explicação das finanças dos municípios e dado o contexto de consolidação orçamental em que os diferentes subsectores do Estado devem ser solidários no cumprimento dos alvos orçamentais nacionais.

REFERÊNCIAS

- Balassone, Fabrizio; Daniele Franco; Stefania Zotteri (2003), “Fiscal rules for subnational governments in the EMU context”, Società Italiana di Economia Pubblica working paper 196.
- Beetsma, R.; M. Giuliodori; P. Wierds (2009), “Planning to Cheat: EU Fiscal Policy in Real Time”, *Economic Policy*, 24: 753-804.
- Brück, T.; A. Stephan (2006), “Do Eurozone Countries Cheat with their Budget Deficit Forecasts?”, *KYKLOS*, 59(1): 3-15.
- Carvalho, J. B. C.; M. J. S. Fernandes; P. J. S. Camões; S. M. F. Jorge (2013), *Anuário financeiro dos municípios portugueses 2011 e 2012*, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Conselho das Finanças Públicas (2013), “Análise das propostas de lei das finanças subnacionais”, Relatório N.º 1/2013, abril de 2013.
- Cunha, J. Correia; Patrícia Silva (2002), “Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal”, Banco de Portugal, Boletim Económico, março 2002.
- European Commission (2012), “Public Finances in EMU - 2012”, *European Economy* 4/2012.
- Foremny, Dirk (2014), “Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy”, *European Journal of Political Economy*, 34: 86–110.
- Jourard, Isabelle; Per Mathis Kongsrud (2003), “Fiscal relations across government levels”, *OECD Economic Studies*, 36 (1): 155-229.
- Lobo, Flora Cunha; Pedro Ramos (2011), “O Enquadramento Legal do Endividamento Municipal em Portugal”, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 28(3): 57-69.
- Martins, Patrícia (2012), “Previsões macroeconómicas e disciplina orçamental: O caso europeu”, Tese de Doutoramento, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.
- Moulin, L.; P. Wierds (2006), “How Credible Are Multiannual Budgetary Plans in the EU?”, paper presented at the Banca d'Italia Workshop on Fiscal Indicators.
- Ribeiro, Nuno; Susana Jorge; Mercedes Cervera (2013), “Estudo do Endividamento da Administração Local Portuguesa: Evidência Empírica usando Modelos de Análise de Dados em Painel”, *Notas Económicas*, 38: 44–65.
- Strauch, R.; M. Hallerberg; J. von Hagen (2004), “Budgetary Forecasts in Europe – The Track Record of Stability and Convergence Programmes”, *European Central Bank Working Paper* 307.
- Ter-Minassian (2007), “Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?”, *OECD Journal on Budgeting*, 6(3): 1-11.
- Veiga, Linda Gonçalves; Francisco José Veiga (2007), “Political Business Cycles at the Municipal Level”, *Public Choice*, 131(1-2): 45-64.

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

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

LEGISLAÇÃO

Decreto-Lei N.º 54-A/99, Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), *Diário da República*, 1.ª série – A, N.º 44 - 22 de Fevereiro de 1999.

Lei N.º 1/87, Finanças Locais, *Diário da República*, 1.ª série – A, N.º 4, 6 de janeiro de 1987.

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

Lei N.º 42/98, Lei das Finanças Locais, *Diário da República*, 1.ª série – A, N.º 180, 6 de agosto de 1998.

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

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

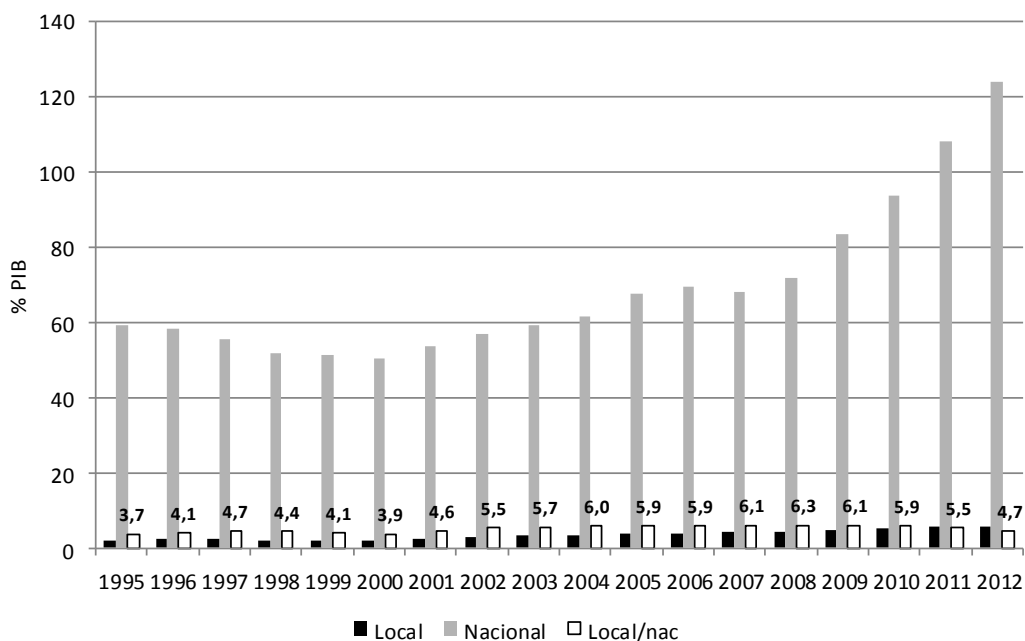
Lei N.º 8/2012, Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso das entidades públicas, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 37, 21 de fevereiro de 2012.

APÊNDICE A

Quadro A.1: Receita e despesa pública em Portugal, ao nível nacional e local, 1995-2012

Ano	Receita			Despesa		
	Local (% PIB)	Nacional (% PIB)	Local/Nac. (%)	Local (% PIB)	Nacional (% PIB)	Local/Nac. (%)
1995	4,9	36,5	13,4	4,8	41,9	11,5
1996	5,1	37,6	13,6	5,4	42,4	12,7
1997	5,4	37,9	14,2	5,8	41,6	13,9
1998	5,8	37,6	15,4	5,5	41,4	13,3
1999	5,9	38,4	15,4	5,7	41,5	13,7
2000	5,5	38,3	14,4	5,9	41,6	14,2
2001	5,9	38,3	15,4	6,3	43,2	14,6
2002	5,9	39,6	14,9	6,4	43,1	14,8
2003	5,8	40,9	14,2	6,2	44,7	13,9
2004	6,0	41,4	14,5	6,1	45,4	13,4
2005	6,0	40,1	15,0	6,4	46,6	13,7
2006	6,4	40,6	15,8	6,5	45,2	14,4
2007	6,4	41,1	15,6	6,7	44,4	15,1
2008	6,5	41,1	15,8	7,0	44,8	15,6
2009	6,7	39,6	16,9	7,5	49,8	15,1
2010	6,4	41,6	15,4	7,2	51,5	14,0
2011	6,6	45,0	14,7	7,0	49,3	14,2
2012	6,5	40,9	15,9	6,0	47,4	12,7
Média	6,0	39,8	15,1	6,2	44,8	13,8

Fonte: Eurostat



Fonte: Eurostat

Figura A.1: Dívida pública em Portugal, 1995-2012

APÊNDICE B

Quadro B.1: Estatísticas descritivas das variáveis explicativas

Variável	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Variável	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Variáveis económicas					Variáveis políticas				
SOg	-262,08	402,49	-3.717,54	1.616,56	dir	0,44	0,5	0	1
VRTprev	613,8	648,03	-6.407,42	3.836,05	mmp	0,73	0,44	0	1
VDTprev	610,87	637,26	-6.407,43	3.015,55	gmar	0,74	0,44	0	1
racioRprop	36,89	17,56	3,92	89,61	eleleg	0,33	0,47	0	1
DRprop	-320,59	345,15	-2.588,87	556,43	dirleg	0,67	0,47	0	1
DRid	-11,56	41,75	-361,92	102,55	Variáveis institucionais				
DRtcor	-53,62	110,12	-1.103,19	53,2	excessend	-133,24	428,8	-2.918,79	5.344,20
DRtcap	-259,61	263,41	-2.050,85	208,79	munsanc	0,06	0,23	0	1
DDdp	-27,83	74,1	-1.880,96	0	scorneg	0,66	0,47	0	1
DDabs	-50,18	78,27	-1.747,86	0	Variáveis de controlo				
DDabcap	-280,26	377,85	-7.973,18	-0,45	mpeq	0,1	0,31	0	1
					peq	0,25	0,43	0	1
					grand	0,1	0,3	0	1
					2011	0,33	0,47	0	1

Nota: As variáveis em valor estão expressas em euros *per capita*.

Quadro B.2: Número de municípios por dimensão

	2010	2011	2012	Total
Muito pequenos	27	29	31	87
Pequenos	71	69	67	207
Médios	153	153	153	459
Grandes	27	27	27	81
Total	278	278	278	

Quadro B.3: Testes de Chow

	Municípios muito pequenos	Municípios pequenos	Municípios grandes	Municípios sancionados
Desvios da receita total	1,50 (0,1452)	1,54 (0,1321)	1,75 (0,0756)	9,91 (0,0000)
Desvios da despesa total	2,98 (0,0043)	3,70 (0,0006)	0,70 (0,6746)	3,53 (0,0010)
Desvios do saldo orçamental	5,57 (0,0000)	5,45 (0,0000)	9,79 (0,0000)	1,81 (0,0948)

Nota: Entre parêntesis surge o p-value associado ao teste de Chow.

Quadro B.4: Desvios da receita total - Subamostras

	Grand = 1	Grand = 0	Munsanc = 1	Munsanc = 0	Total
L.DRT	0,037 0,075	0,094 *** 0,034	0,046 0,065	0,081 ** 0,037	0,094 *** 0,033
L.Sog	0,074 0,081	0,140 *** 0,050	0,486 *** 0,058	0,058 * 0,033	0,140 *** 0,051
VRTprev	-0,177 *** 0,060	-0,129 *** 0,044	-0,435 *** 0,060	-0,063 ** 0,026	-0,128 *** 0,044
racioRprop	-0,429 0,631	-1,554 ** 0,744	-5,613 ** 2,351	-0,454 0,307	-1,235 ** 0,589
DRprop	0,770 *** 0,088	0,700 *** 0,075	0,111 0,137	0,810 *** 0,063	0,708 *** 0,072
DRid	0,319 0,192	0,425 ** 0,192	-0,182 0,377	0,282 ** 0,132	0,442 ** 0,191
DRtcor	0,954 *** 0,339	0,688 *** 0,091	0,376 0,270	0,821 *** 0,074	0,686 *** 0,090
DRtcap	0,690 *** 0,209	0,800 *** 0,065	0,502 *** 0,084	0,904 *** 0,050	0,801 *** 0,064
Constant	12,076 43,698	53,667 34,678	256,096 ** 94,317	8,071 15,558	46,941 31,144
N	54	502	32	524	556
R ²	0,975	0,946	0,978	0,967	0,950

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

Notas: As regressões estimadas apenas incluem as variáveis econômicas; os valores sob os coeficientes estimados correspondem aos desvios padrão robustos; nos casos em que os coeficientes estimados das duas subamostras são simultaneamente estatisticamente significativos, testou-se a igualdade dos coeficientes através do teste *t* assintótico, sendo a hipótese nula de igualdade dos coeficientes é rejeitada nas situações sombreadas a cinza escuro e não rejeitada nas situações sombreadas a cinza claro.

Quadro B.5: Desvios da despesa total - Subamostras

	Mpeq = 1	Mpeq = 0	Peq = 1	Peq = 0	Munsanc = 1	Munsanc = 0	Total
DRT	0,009 0,015	0,039 *** 0,005	0,042 *** 0,007	0,024 *** 0,007	0,023 0,017	0,040 *** 0,005	0,039 *** 0,005
DDdp	1,411 *** 0,183	1,096 *** 0,066	1,248 *** 0,092	1,290 *** 0,120	2,258 *** 0,656	1,153 *** 0,092	1,152 *** 0,089
DDabs	1,219 *** 0,129	1,281 *** 0,065	1,157 *** 0,094	1,315 *** 0,077	1,336 *** 0,127	1,240 *** 0,063	1,263 *** 0,060
DDabcap	1,053 *** 0,055	1,016 *** 0,010	1,003 *** 0,014	1,041 *** 0,030	1,015 *** 0,036	1,019 *** 0,018	1,015 *** 0,017
mmp	-9,273 15,471	12,877 *** 4,106	7,295 7,757	12,348 *** 4,549	-1,113 13,457	13,547 *** 4,288	12,595 *** 4,086
gmar	15,340 17,095	5,570 * 3,213	8,988 9,160	6,155 * 3,363	-3,165 11,475	6,331 * 3,465	5,324 3,331
constant	-26,231 17,240	-18,543 *** 4,792	-28,941 ** 12,526	-16,738 *** 5,334	11,738 16,282	-21,395 *** 5,017	-19,892 *** 4,952
N	87	747	207	627	48	786	834
R ²	0,973	0,995	0,997	0,981	0,991	0,993	0,993

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

Notas: As regressões estimadas incluem as variáveis econômicas e políticas com significância estatística. Ver notas do quadro B.4.

Quadro B.6: Desvios do saldo orçamental global - Subamostras

Variable	Mpeq = 1	Mpeq = 0	Peq = 1	Peq = 0	Grand = 1	Grand = 0	Munsanc = 1	Munsanc = 0	Total
L.SOg	0,13 0,205	0,27*** 0,063	0,354*** 0,075	0,177 0,136	0,145 0,127	0,235** 0,098	-0,08 0,145	0,273** 0,112	0,236** 0,098
DRT	0,347** 0,134	0,294*** 0,041	0,307*** 0,057	0,318*** 0,07	0,583*** 0,084	0,293*** 0,051	0,294* 0,158	0,305*** 0,053	0,288*** 0,05
eleleg	-146,957 150,86	-58,187*** 18,426	-61,789 45,405	-66,242*** 24,011	-30,601 21,975	-66,526*** 24,053	-25,917 99,034	-64,416*** 22,497	-66,373*** 21,825
excessoend	-0,357 0,219	-0,252*** 0,075	0 0,164	-0,39*** 0,098	-0,28* 0,141	-0,319*** 0,086	-0,377 0,261	-0,341*** 0,099	-0,323*** 0,084
scorneg	-156,833 95,258	-57,298*** 17,748	-109,999*** 41,726	-64,68** 27,142	-27,403 32,217	-74,262*** 22,76	-189,975** 82,547	-44,152** 22,047	-58,645*** 21,279
Constant	410,115*** 121,878	88,104*** 17,04	306,16*** 52,594	70,541*** 23,449	64,83*** 14,641	118,458*** 22,355	18,172 60,67	104,877*** 19,634	96,759*** 19,271
N	60	496	136	420	54	502	32	524	556
R ²	0,43	0,631	0,614	0,565	0,848	0,544	0,694	0,531	0,551

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

Notas: As regressões estimadas variáveis econômicas, políticas e institucionais com significância estatística. Ver notas do quadro B.4.