



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Descentralização orçamental: questões de autonomia e responsabilização

Linda Gonçalves Veiga

Universidade do Minho

EEG / NIPE



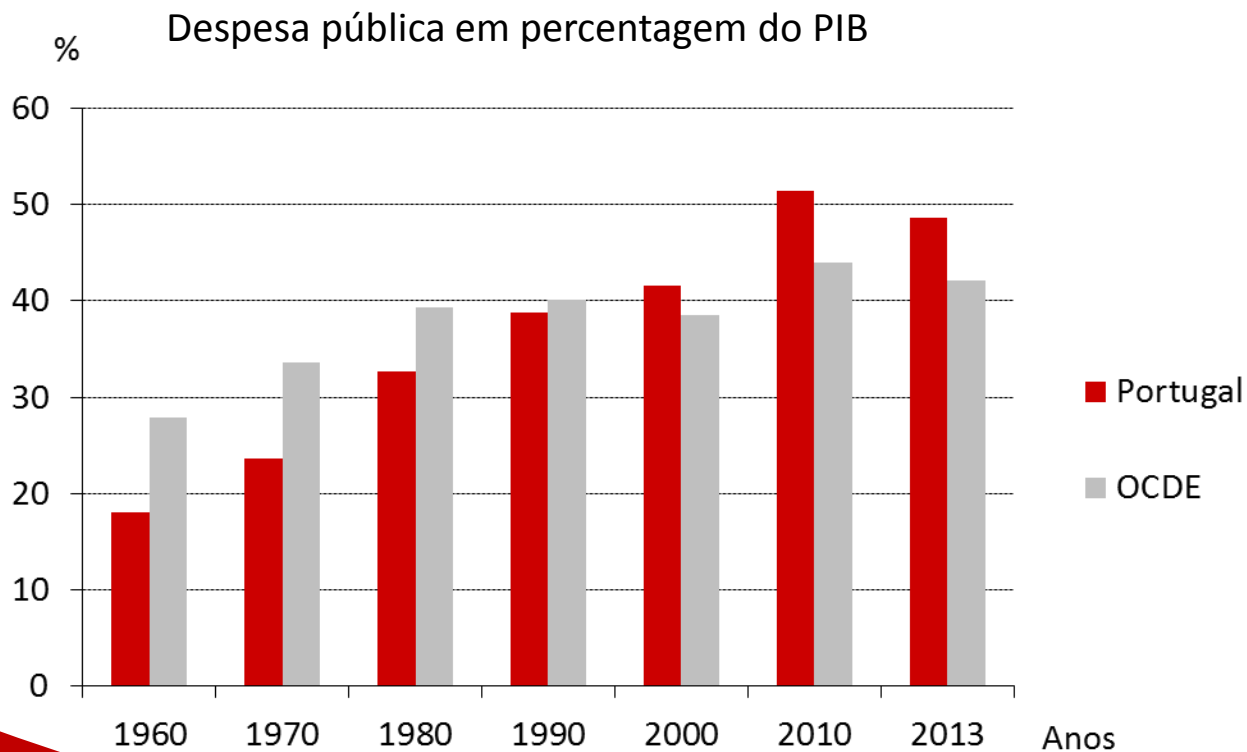
Estrutura da apresentação

- ✓ **Motivação**
- ✓ **Racionalidade económica da descentralização e modelos organizativos**
- ✓ **Portugal no contexto internacional**
 - A despesa e a receita pública
 - Endividamento dos municípios e gestão eleitoralista da política orçamental
- ✓ **Considerações finais**



Motivação

- ✓ O peso do Estado na atividade económica cresceu significativamente nas últimas décadas.





Motivação

- ✓ **Durante as últimas décadas, vários países empreenderam reformas no sentido de descentralizar as atividades do Estado.**
- ✓ **A crise das dívidas soberanas e a necessidade de adotar medidas de austeridade levou a um retrocesso na descentralização.**
- ✓ **Portugal não foi exceção.**
 - O PAEF definiu um conjunto de metas com implicações significativas na administração local.



Argumentos para a descentralização

- ✓ **Aproxima os decisores públicos dos cidadãos**
 - Maior adequação da oferta de bens públicos às necessidades dos cidadãos
 - Mais vantajosa quanto há diferenças significativas nas preferências
 - Maior responsabilização dos governantes
 - Ganhos de experiência em gestão pública pelos políticos locais

- ✓ **Aumenta a competição entre governos locais**
 - Maior eficiência
 - Em excesso, pode resultar na fixação de níveis de impostos e de despesa abaixo do ótimo social



Argumentos contra a descentralização

✓ Perda de economias de escala

- Excesso de fragmentação da produção de bens públicos resulta num aumento dos custos e em perdas de eficiência

✓ Dificuldades em internalizar *spillovers*

- Quando os bens ou serviços locais afetam o bem-estar de indivíduos que residem em comunidades vizinhas torna-se necessária uma maior coordenação na oferta e financiamento dos mesmos



Enquadramento institucional

- ✓ **A descentralização deve ser acompanhada de medidas que reforcem a responsabilização da administração local do ponto de vista político, administrativo e financeiro.**

- ✓ **Do ponto de vista financeiro:**
 - Perceção do custo integral da despesa realizada
 - Importância das regras orçamentais
 - Entidades externas independentes fiscalizadoras



Modelos organizativos

✓ Grande diversidade de modelos

- População e a área dos países

} + Níveis na
administração
pública

- Níveis de administração
- População e área
- Preferências por responsabilização política
- Heterogeneidade das preferências

} + Governos
locais



Crise económica e financeira

- ✓ **Reformas tendo em vista a redução do número de entidades e a consolidação das contas públicas.**
- ✓ **Em Portugal, o PAEF deu origem a uma reorganização da administração local e a uma redução do número de freguesias, embora o número de municípios se tenha mantido inalterado.**
 - A dimensão média dos municípios é superior à da maioria dos países europeus.
 - Vários municípios têm dimensão reduzida.
 - Maior cooperação nas 23 comunidades intermunicipais e nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto deverá promover a eficiência.



Impacto da descentralização

- ✓ **Na dimensão do Estado**
 - Crescimento da despesa e do emprego público
 - Pode não sinalizar maior ineficiência mas sim uma maior e melhor oferta de bens e serviços públicos prestados à comunidade.
- ✓ **Na composição da despesa pública**
 - Aumenta o peso das despesas em educação e em saúde
- ✓ **Efeitos positivos nos níveis educacionais**
- ✓ **Resultados menos conclusivos quanto à saúde**

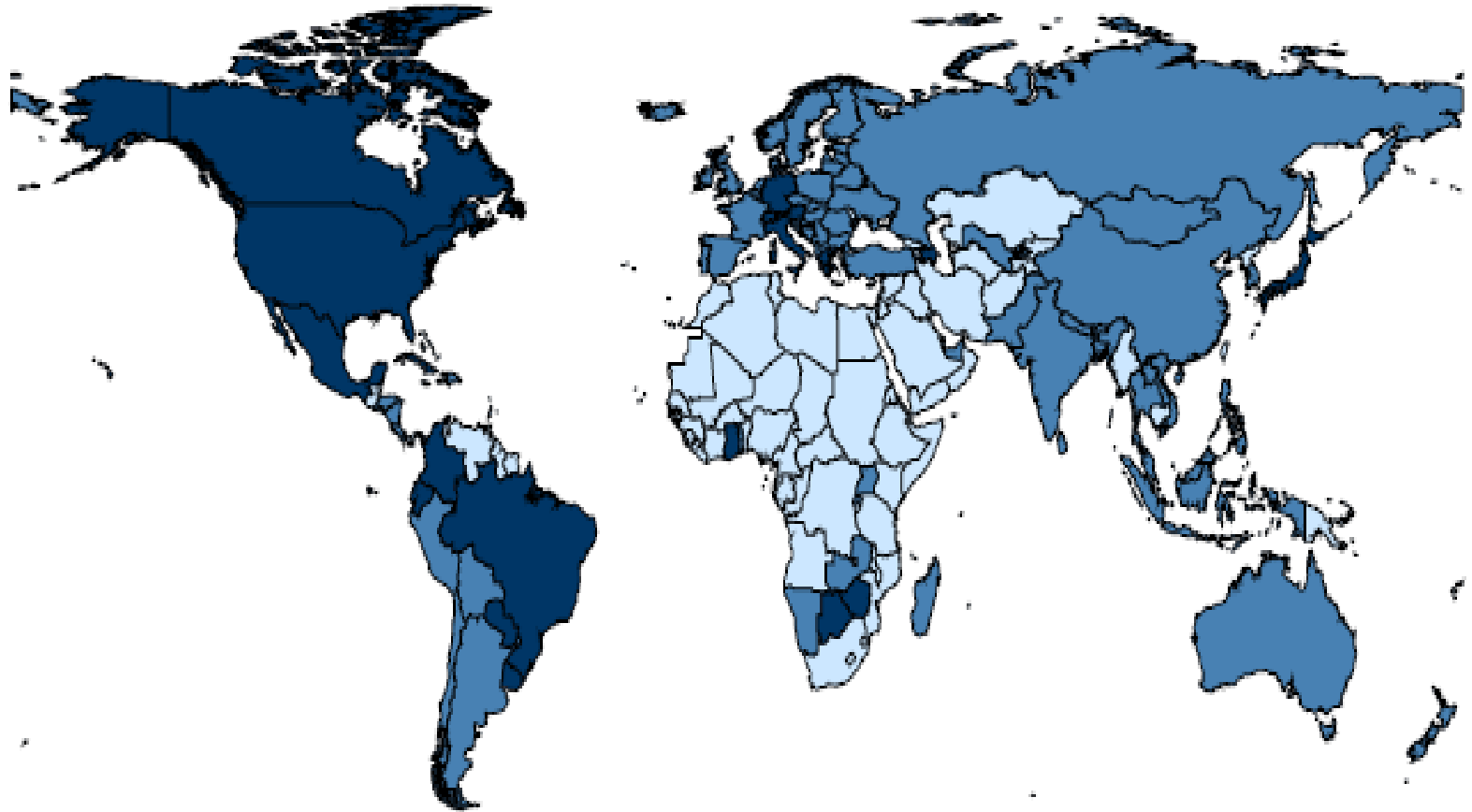


Portugal no contexto internacional

- ✓ O conceito de descentralização envolve múltiplos aspetos, nomeadamente financeiros, políticos e administrativos.
- ✓ Diversas propostas de índices de descentralização.



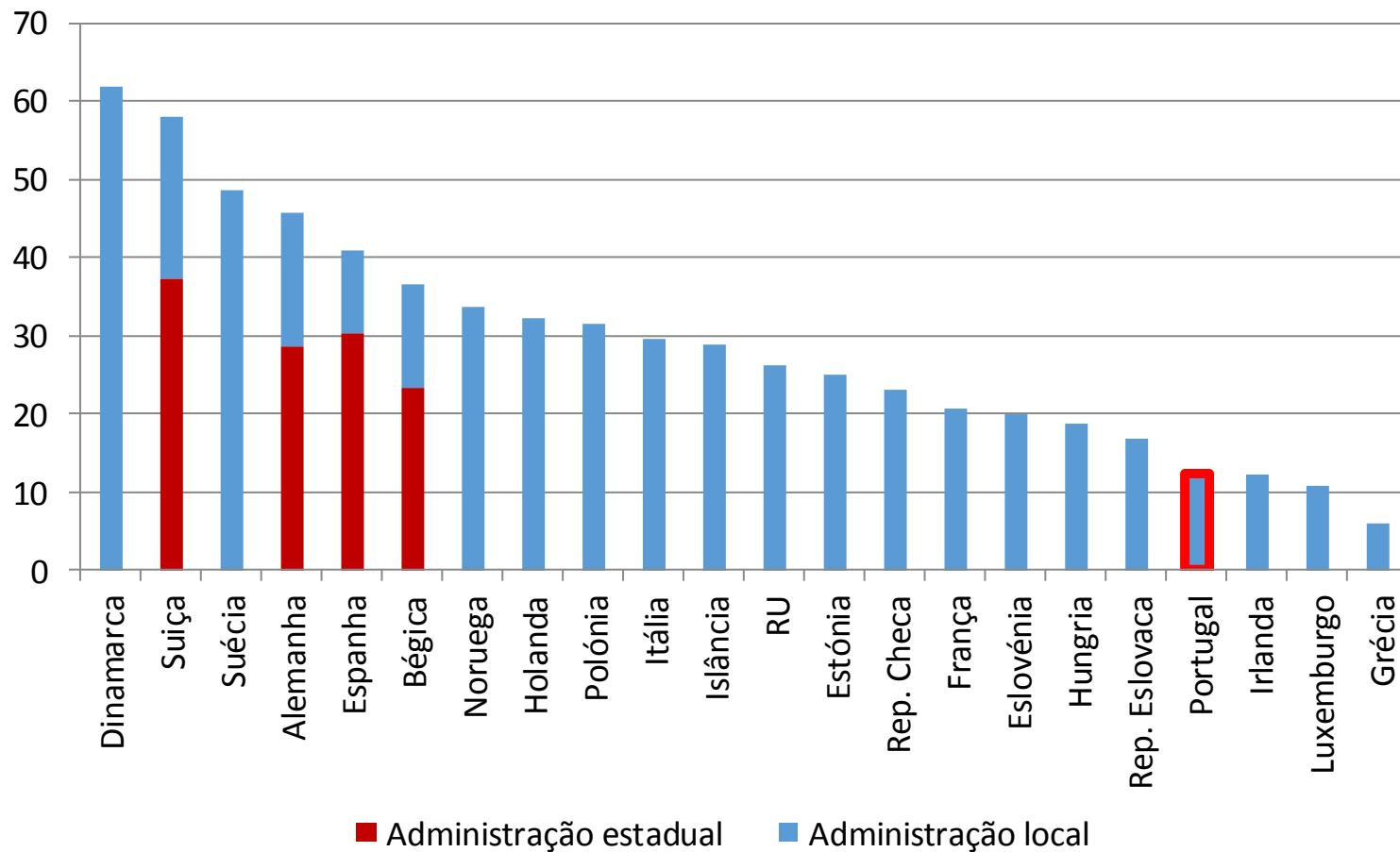
Índice de descentralização de Ivanyna e Shah (2014)



As cores correspondem aos percentis 0-25%, 25%-50%, 50%-75%, 75%-100% da distribuição mundial

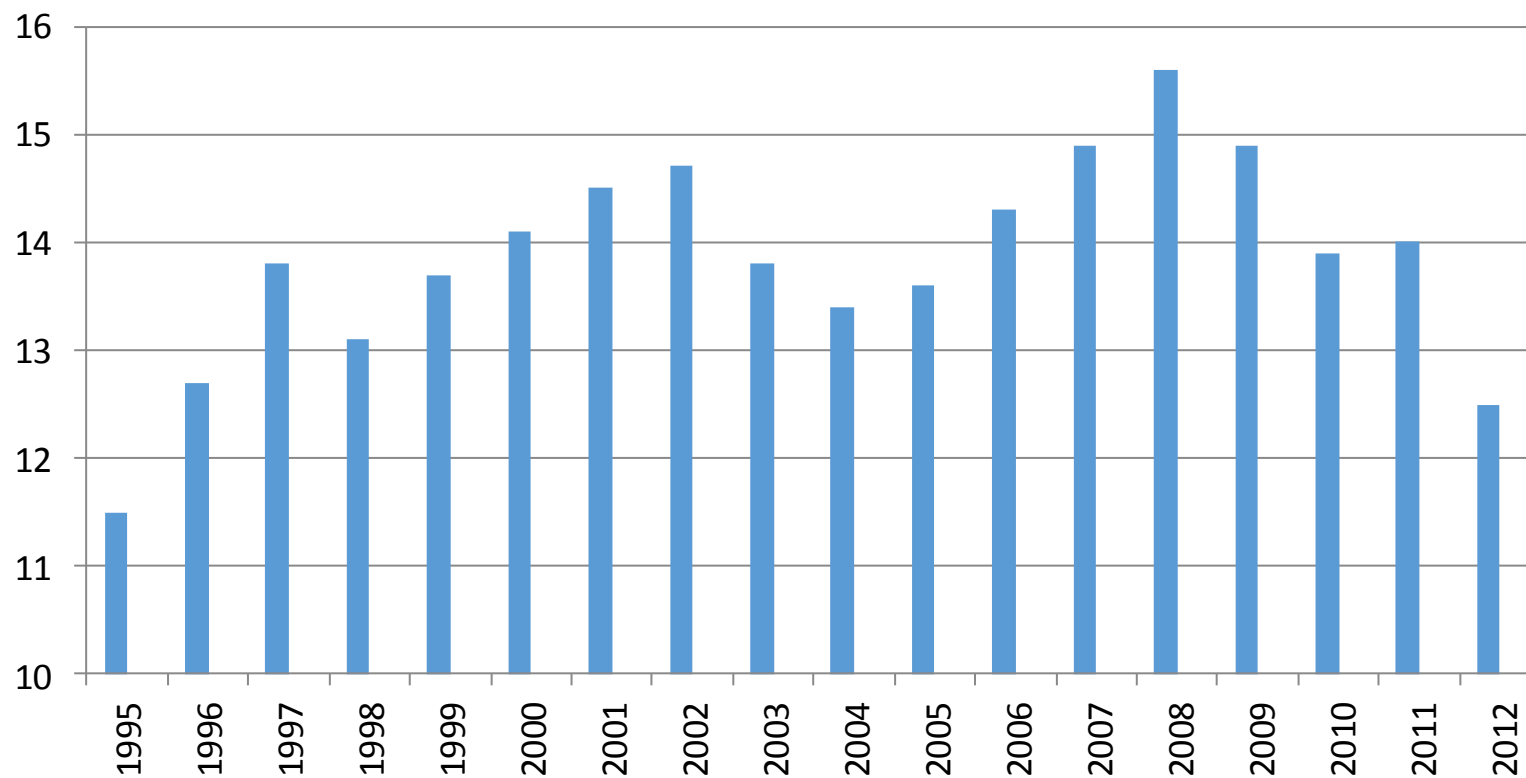


Despesa da administração pública local e estadual (% total da despesa pública - 2012)





Despesa da administração local Portuguesa (% do total da despesa pública)



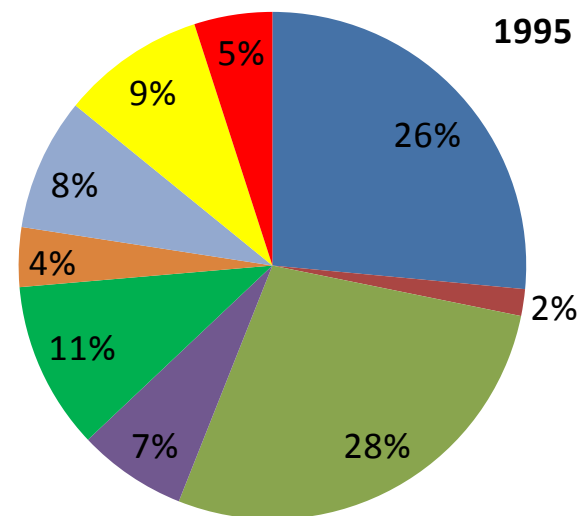
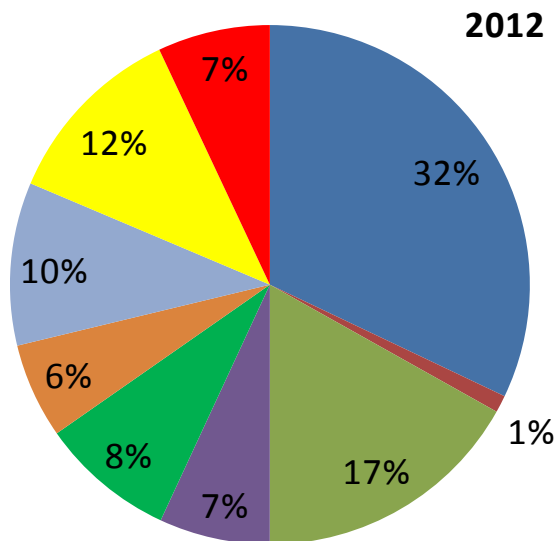


Despesa da administração local portuguesa (% da despesa pública total)

	Serviços gerais da adm. pública	Defesa e segurança e ordem pública	Assuntos económicos	Proteção do ambiente	Serviços de habitação e desenvolvimento coletivo	Saúde	Serviços recreativos, culturais e religiosos	Educação	Proteção social
1995	14,6	5,2	27,0	65,6	82,3	3,4	40,7	7,8	2,1
2000	21,1	5,6	29,4	80,8	94,0	4,2	49,8	8,1	1,8
2005	28,2	3,2	29,7	74,8	98,6	5,2	59,1	8,3	1,4
2010	24,7	3,3	35,7	86,6	85,7	5,3	60,9	10,7	2,5
2011	23,5	3,2	36,2	85,1	85,7	9,4	60,5	10,9	2,5
2012	20,3	3,5	36,2	86,8	85,9	5,8	63,4	12,3	2,2
OCDE	27,3	26,3	37,8	72,9	75,3	28,8	60,5	57,3	15,2



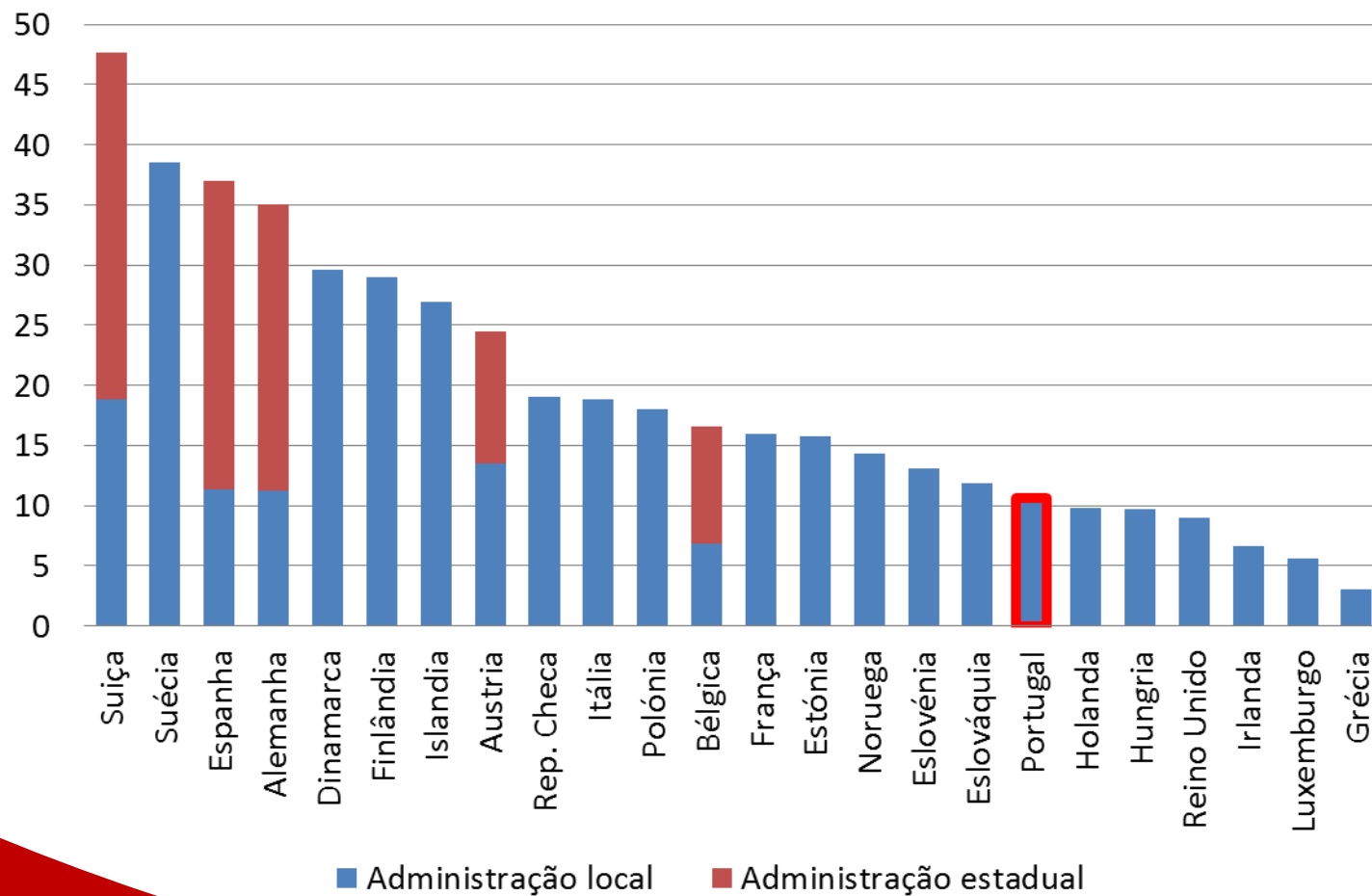
Estrutura da despesa da administração pública local (classificação funcional)



- Serviços gerais da administração pública
- Assuntos económicos
- Serviços de habitação e desenvolvimento coletivo
- Serviços recreativos, culturais e religiosos
- Proteção social
- Defesa e segurança e ordem pública
- Proteção do ambiente
- Saúde
- Educação

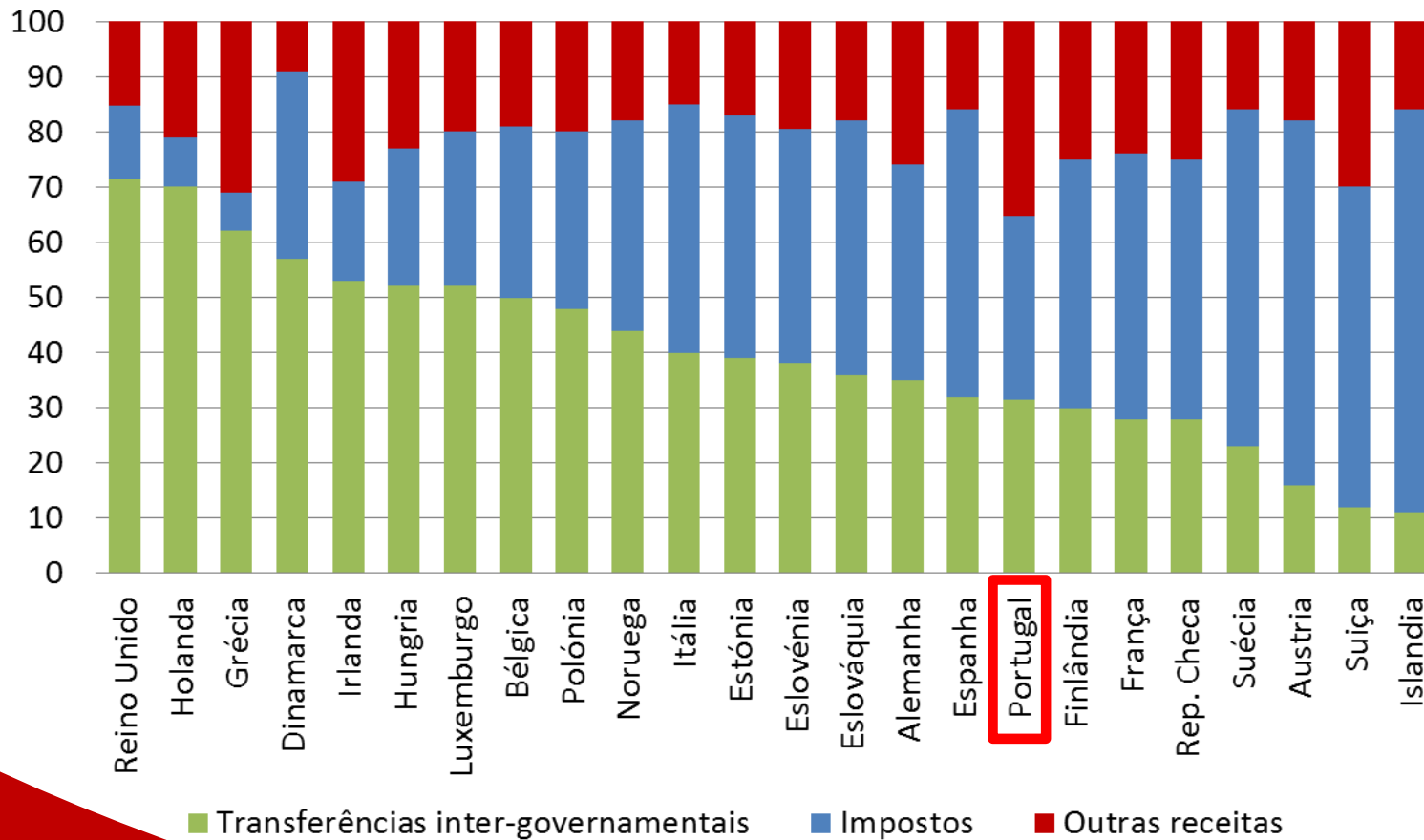


Receitas da administração local e estadual (% do total da receita pública – em 2013)



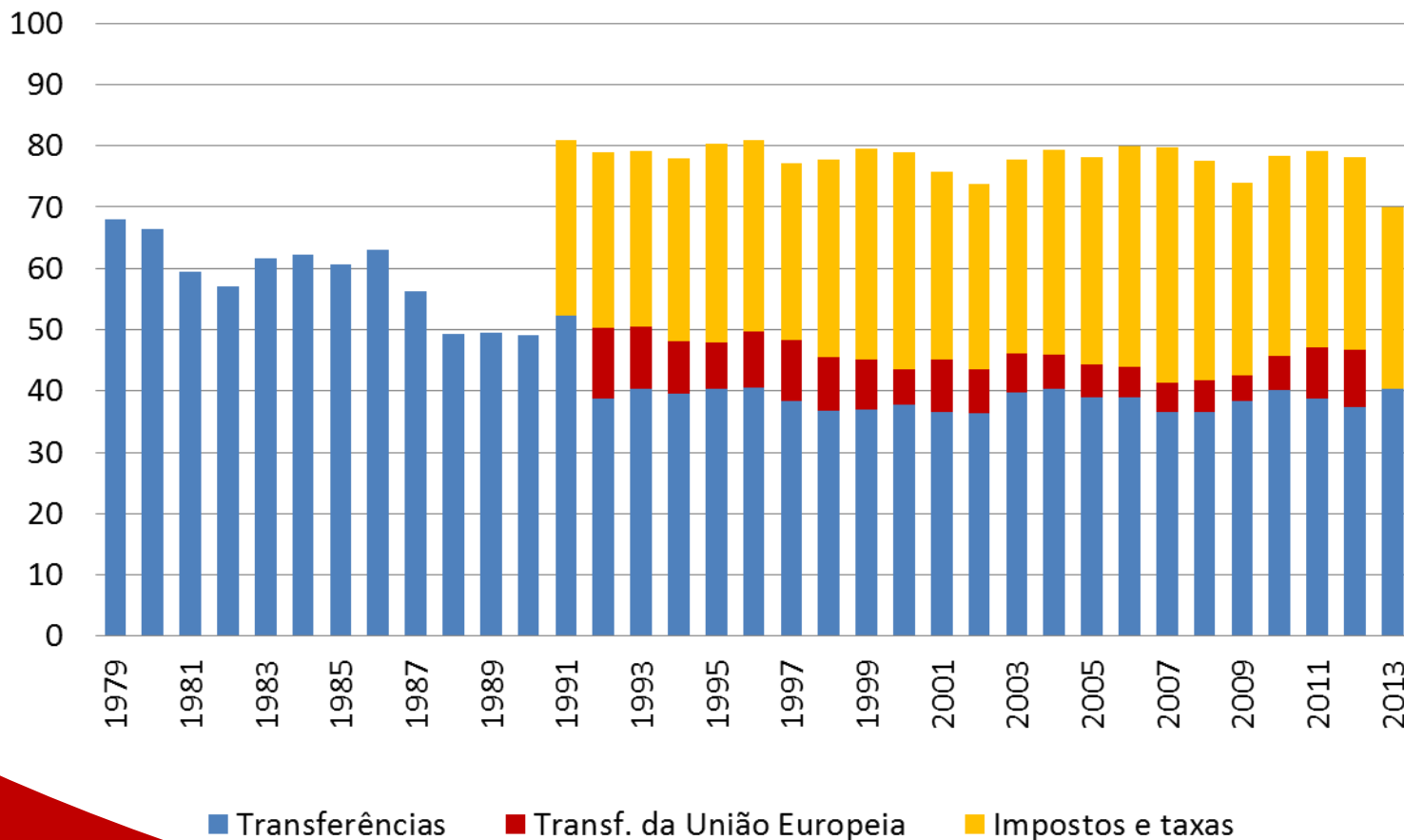


Composição da receita da administração local (2012)



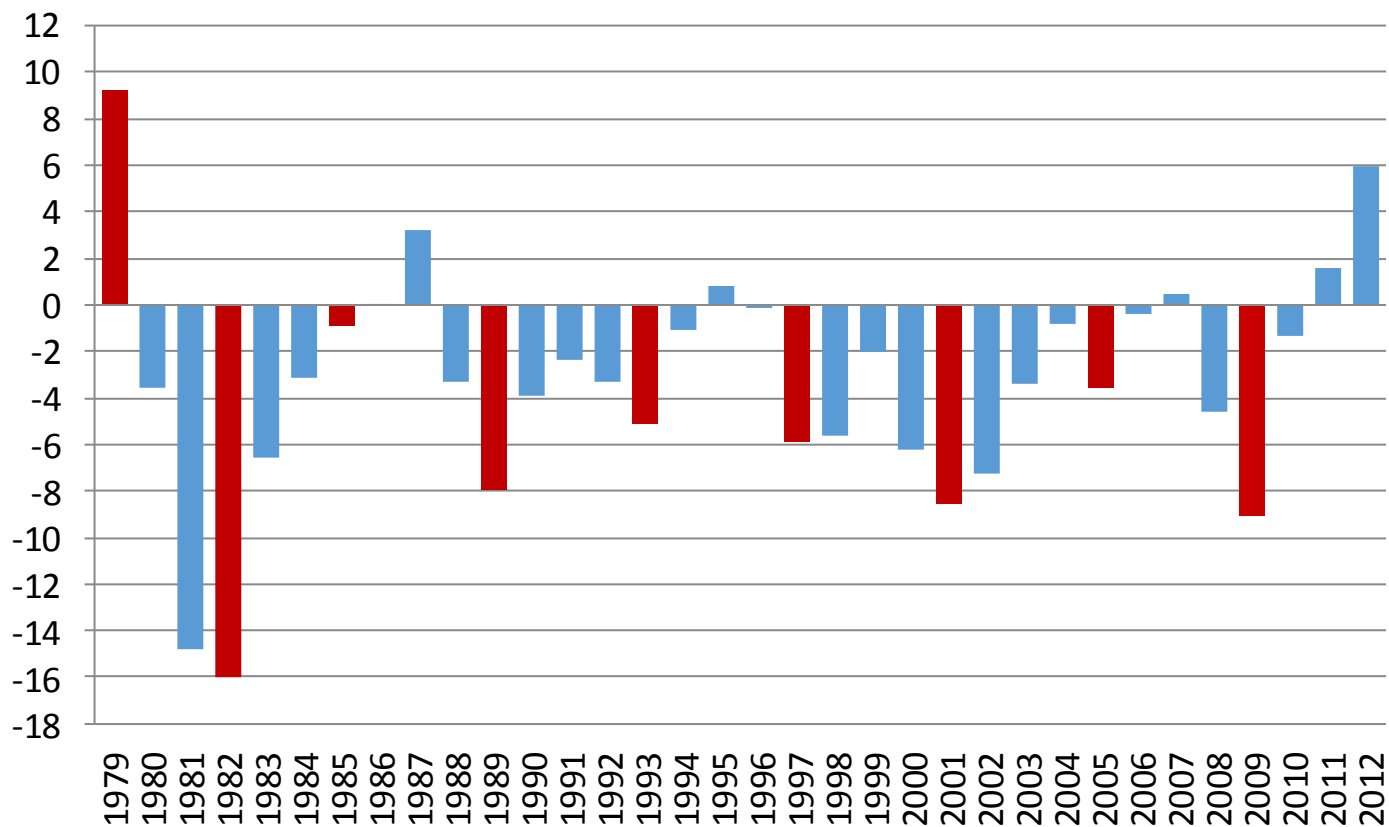


Composição das receitas das autarquias locais (% da receita total)



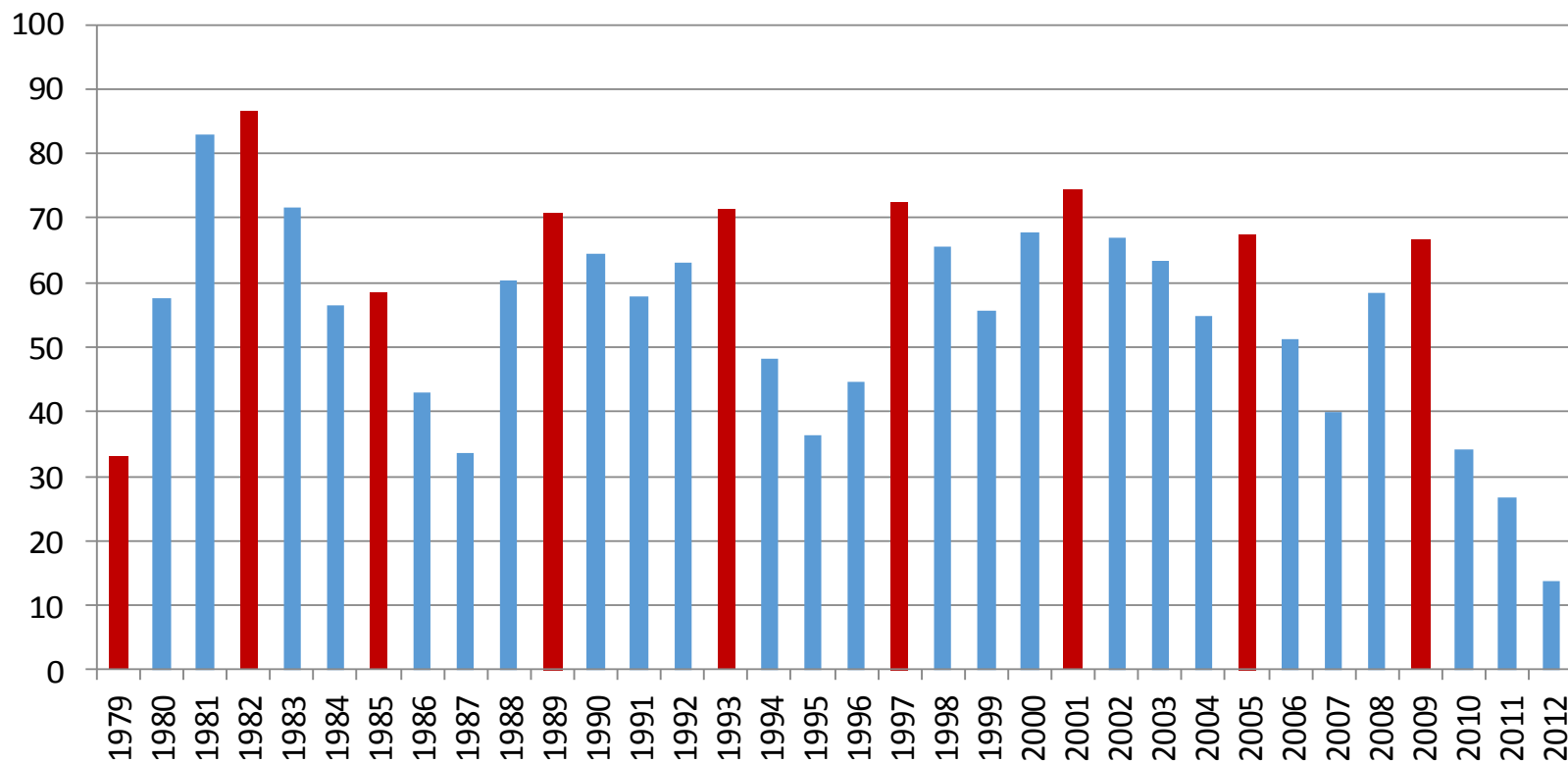


Saldo médio de execução orçamental dos municípios em % da média móvel de 3 anos das receitas efetivas



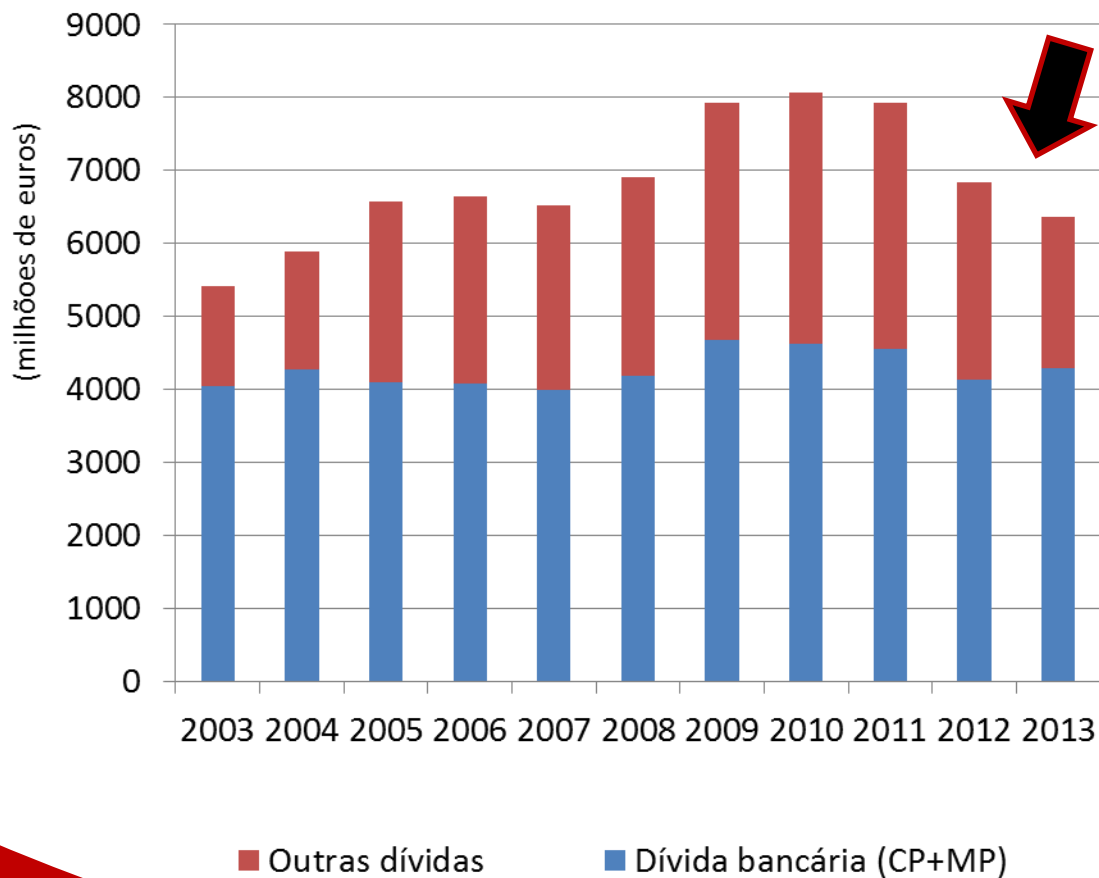


Percentagem de municípios com défice (1979-2012)





Dívidas a terceiros (2003 a 2013)



Redução muito significativa da dívida não financeira (efeito da LCPA e do PAEL).



Endividamento

- ✓ **Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (2014)**
 - endividamento excessivo quando a dívida total de operações orçamentais excede 1,5 vezes a média das receitas correntes dos três anos anteriores.
- ✓ **Atualmente, cerca de um terço dos municípios excede o limite legal.**
- ✓ **Desafio difícil de ultrapassar num contexto de redução das transferências do Estado e de diminuição das receitas fiscais.**
- ✓ **É importante estudar as determinantes do endividamento.**



Determinantes do endividamento

- ✓ **Dados para todos os municípios (308) de 1979 a 2012.**

- ✓ **Variáveis a explicar:**
 - Saldo real primário (% da média móvel a 3 anos das receitas efetivas)
 - Dívida bruta real (% da média móvel a 3 anos das receitas efetivas) – 2003/11

- ✓ **Variáveis explicativas:**
 - Financeiras, políticas, demográficas e económicas.



Determinantes do endividamento

- ✓ **Eleitoralismo na definição da política orçamental, mas não se comprova uma gestão estratégica da mesma.**
- ✓ **Governos fracos estão associados a maiores défices e dívida.**
- ✓ **Semelhança partidária entre o autarca e o primeiro-ministro está associada a saldos orçamentais mais elevados.**



Determinantes do endividamento

- ✓ **Maior peso do investimento na despesa está associado a maiores défices, enquanto um maior peso de juros tem o efeito contrário.**
- ✓ **Desemprego mais elevado gera piores desempenhos orçamentais.**
- ✓ **Uma maior percentagem da população com mais de 65 anos está associada a saldos mais elevados.**



Considerações finais

- ✓ **Portugal é um país fortemente centralizado.**
- ✓ **Maior descentralização, sobretudo na área da educação, poderá gerar resultados positivos.**
- ✓ **Acumulação de dívida ao longo dos anos levou a problemas de insustentabilidade em cerca de 30 municípios, que deverão recorrer ao Fundo de Apoio Municipal.**
- ✓ **Gestão eleitoralista da política orçamental.**



Considerações finais

- ✓ **Nos últimos anos a administração local deu um contributo assinalável para a consolidação das contas públicas do SPA.**
 - Reformas para diminuir o endividamento
 - Aumento a obrigatoriedade de prestação de contas
 - Maior a transparência

- ✓ **Aumentou a informação da população em geral quanto à política orçamental.**



Considerações finais

- ✓ **Continua a ser necessário manter a vigilância e adotar medidas que promovam:**
 - O reforço da transparência na gestão da política orçamental.
 - A interiorização da noção de interesse público por parte dos decisores públicos.
 - A obrigatoriedade dos dirigentes locais acatarem as recomendações de entidades externas fiscalizadoras, nomeadamente do Tribunal de Contas
 - A capacidade da administração local para obter receitas próprias.
 - Maior envolvimento dos cidadãos nas decisões das autarquias locais.