



Decisões Públicas e Financiamento Local Aula 12

8. Orçamento de capital e investimento em infraestruturas

- 8.1 O Orçamento corrente e de capital.
 - 8.2 Porquê orçamento de capital?
 - 8.3 As implicações do Orçamento de capital e das regras orçamentais
 - 8.4 O Processo de Orçamentação
- Opcional: A análise custo-benefício e a importância da taxa de desconto.

1



Bibliografia

▪ Obrigatória:

- Mikesell, Cap. 6 Capital Budgeting, Public Infrastructure Investment and Project Evaluation.p. 244-257
- Complementar:
 - Pereira., P.T. e Silva, J. A. “ Intergovernmental rules, the “golden rule” of public finance and local expenditures” WP ISEG/UECE/ (sobre regras orçamentais)
 - Pereira, P. et al. (2007) Economia e Finanças Públicas Cap. 6 p. 190-195 (sobre análise custo-benefício)
 - Mikesell, Cap. 6, p.258-280

DPFL-ISEG

2



Conceitos a reter

- Orçamento de capital (conceito e função)
- Orçamento de capital (críticas)
- “Regra de ouro” das finanças públicas
- Efeitos das regras orçamentais com orçamento de capital
- Processo de orçamentação: planeamento, prioridades e critérios

DPFL-ISEG

3



Classificação económica de receitas e despesas

O classificador económico das receitas e despesas encontra-se no **Portal Autárquico**

<https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/Section.aspx>

É necessário distinguir as receitas e despesas efectivas e não efectivas

DPFL-ISEG

4



Porquê um orçamento de capital?

Despesas de capital compram activos não financeiros que fornecem serviços para vários anos.

Novas infraestruturas são importantes:

- na produção de bens privados.
- na produção de bens e serviços públicos.

DPFL-ISEG

5




Porquê um orçamento de capital?

Um orçamento de capital "separado" do orçamento corrente tem várias vantagens:

- 1 - Facilita a observância da "regra de ouro" das finanças públicas: financiar despesas correntes com receitas correntes e despesas de capital em parte com empréstimos.
- 2 - Permite maior constância de taxas de imposto.
- 3 - Facilita o planeamento financeiro de projectos: i) longa duração; montante elevado; não recorrentes.

DPFL-ISEG

6



Porquê um orçamento de capital?

1 - Facilitar a observância da "regra de ouro" das finanças públicas:


As despesas correntes devem ser financiadas por despesas correntes (o saldo corrente deve estar equilibrado).

- *Nota: Caso fossem financiadas por dívida pública, seriam os contribuintes de amanhã que pagariam as despesas correntes de hoje.*

As despesas de capital, visto serem em investimentos plurianuais, dando benefícios futuros, é justo que o pagamento seja feito em períodos futuros o que justifica o recurso à dívida (o saldo de capital* deve ser deficitário)

** Nota: Relembrar que o saldo de capital exclui receitas e despesas de activos e passivos financeiros.*

DPFL-ISEG 7




Porquê um orçamento de capital?

2 – Permite maior constância de taxas de imposto.

Caso não houvesse recurso à dívida, para financiar um grande projecto de investimento seria necessário aumentar significativamente as taxas de imposto, para, em anos consecutivos, as baixar. Aliás nesses anos (em que a infraestrutura já está a funcionar) até poderá haver receitas que financiam o investimento (ex. Águas e saneamento).

Ex: Com uma base tributária de 1.500.000.000€, um projecto de 150.000.000€ para construir uma ETAR necessitaria de uma taxa de imposto de 10% nesse ano que passaria a quase zero nos anos seguintes, com o investimento já realizado.

DPFL-ISEG 8



Porquê um orçamento de capital?

3 – Facilita o planeamento físico e financeiro de projectos de grande dimensão.

- Uma vez uma infraestrutura construída (ou não) ela estará lá por muitos anos- Há que evitar erros.
- O processo de orçamentação de capital, se bem realizado, serve para evitar erros, e implementar planeamento que deve ser monitorizado (execução) e ajustado periodicamente de modo a calendarizar os investimentos em função das prioridades e das diferentes fontes de financiamento necessárias.

Ex: -O não desenvolvimento de boas infraestruturas de transportes nas áreas metropolitanas, tornará inviável no futuro essa construção, em zonas de futuro crescimento urbano.

- *Idem para o não desenvolvimento de um parque escolar adequado*

DPFL-ISEG 9



Porquê um orçamento de capital?

“Um orçamento de capital fornece um mecanismo para alisar picos e vales [em receitas e despesas] regularizar a actividade de construção, evitando estrangulamentos financeiros que podem atrasar projectos e inflacionar o seu custo, evitam o recurso excessivo às bases tributárias quando os projectos são pagos e equilibram a despesa com os recursos disponíveis tendo o contexto económico e político e os limites legais sobre taxas de imposto e endividamento.”



Regras Orçamentais e Orçamento de Capital

- Os críticos da existência de um orçamento de capital (I) argumentam que:
 - 1. Cria um enviezamento favorável à existência de déficits.
 - 2. Contribui para “contabilidade criativa” em que despesas correntes são introduzidas como despesas de capital (pois é mais fácil recorrer à dívida do que ao aumento de impostos).
 - *Nota: Críticas reproduzidas em Mikesell p.235*



Regras Orçamentais e Orçamento de Capital

- O problema não é existir ou não Orçamento de capital, o problema são as regras orçamentais que estão associadas à existência desse orçamento de capital.
 - Por exemplo o Pacto de Estabilidade estabelece que o défice do saldo global deve ser inferior a 3% do PIBpm e o saldo global é a diferença entre receitas efectivas (correntes e de capital) e despesas efectivas (correntes e de capital). Logo as críticas reproduzidas em Mikesell deixam de fazer sentido para a situação orçamento de capital + regra de défice global.
 - *Nota: Comentário PTP a críticas reproduzidas em Mikesell p.235*



As implicações do Orçamento de Capital e das Regras Orçamentais

- Há, contudo, críticas II (PTP 2008) da existência de um orçamento de capital (I)+ "regra de ouro":
 - 1. Cria uma **rigidez na gestão de recursos municipal e ineficiências** na afectação de recursos *sobretudo em municípios e freguesias muito dependentes de transferências do Orçamento de Estado.*
 - 2. Cria um **investimento excessivo.**



Regras Orçamentais e Orçamento de Capital

- **Caso 1:** Considere-se, a título ilustrativo o caso limite de um município em que 100% das receitas provêm do OE. Considerem-se três regras orçamentais:
 - 1- Transferências do OE 60% corrente e 40% capital (anterior à LFL 2007).
 - 2- Saldo corrente deve ser superavitário
 - 3- Impossibilidade de recurso ao endividamento
 - Demonstra-se facilmente que esse município irá ter de despesas de capital pelo menos 40% da despesa total.



Regras Orçamentais e Orçamento de Capital

- **Caso 2:** Considere-se agora o caso limite de um município em que 100% das receitas provêm do OE. Considerem-se três regras orçamentais:
 - 1- Transferências do OE 60% corrente e 40% capital (anterior à LFL 2007).
 - 2- Saldo corrente deve ser superavitário
 - 3- O recurso ao endividamento é limitado (receitas de passivos financeiros até 1/3 da receita corrente)
 - Demonstra-se facilmente que esse município irá ter de despesas de capital pelo menos 50% da despesa total.
- *Nota: Dada a "regra de ouro" qualquer acréscimo no endividamento significa acréscimo da despesa de capital.*



O processo de orçamentação

- O processo de orçamentação de capital tem como objectivos:
 - 1- Seleccionar projectos de capital dentro de múltiplos projectos possíveis.
 - 2- Calendarizar temporalmente a execução dos projectos e enquadrar dentro de uma perspectiva plurianual.
 - 3- Identificar as fontes de financiamento e integrar dentro das restrições orçamentais (de défice e dívida) das entidades.*
 - 4- Identificar para cada projecto de investimento não só o custo de investimento inicial como também custos operacionais que lhe possam estar associados, bem como os benefícios.



O processo de orçamentação

- O processo de orçamentação:
 - 1- Deve assentar numa rigorosa avaliação do imobilizado:
 - i) idade, condição e características físicas, grau de utilização, capacidade, custo de substituição.
 - Essa avaliação não é apenas para fins contabilísticos, mas deve servir para estimar as necessidades de renovação, substituição, expansão, ...
 - Também fornece informação sobre necessidades de reparação e/ou manutenção que terão implicações no orçamento corrente.



O processo de orçamentação

- O processo de orçamentação envolve a escolha e as prioridades em relação aos investimentos em infra-estruturas e deve tomar em consideração:
 - 1- As prováveis consequências de uma deficiência dos equipamentos/infraestruturas.
 - 2- Os benefícios correntes da infra-estrutura.
 - 3 – O custo e as implicações financeiras do projecto.
 - 4 – As atitudes dos cidadãos relativamente ao projecto.
- Questão: Como é que numa lógica de orçamento participativo os cidadãos poderão participar na escolha de grandes projectos infraestruturantes?..



O processo de orçamentação

- Os projectos devem ser integrados num **plano estratégico** de médio prazo que preveja, entre outras coisas o crescimento (ou decréscimo) populacional, as suas características socio-económicas (e.g. Peso da população imigrante) a evolução das características e preferências dos cidadãos,
- Os projectos devem ser articulados e devidamente calendarizados
 - (Ex: as condutas dos esgotos devem ser substituídas antes do normal serviço de alcatroar as estradas,...)



O processo de orçamentação

- O planeamento financeiro da infraestrutura deverá considerar a capacidade financeira do município:
 - - o nível de despesas correntes (quanto maior o saldo corrente maior a possibilidade de financiar despesas de capital)
 - - A capacidade de gerar receitas locais (impostos e taxas)
 - - As eventuais receitas geradas pela infraestrutura.
 - - A eventual participação de privados na partilha de custos (parcerias pp).
 - - O passivo existente, o escalonamento da dívida (prazos de amortização de cada empréstimo) e os tipos de instrumentos financeiros à disposição das entidades públicas.



O processo de orçamentação

- Como definir prioridades relativamente a projectos? Vários sistemas possíveis:
 1. **Áreas funcionais** (recursos naturais, ensino básico, transportes, saneamento, etc..)
 2. **Severidade do problema** (e.g. Problemas de segurança ou saúde pública, manutenção crítica de estruturas – pontes -; manutenção de infraestruturas existentes, novas construções)
 3. **Razão que justifica a decisão** (prioridade do Pres. Câmara, do executivo, mandato judicial, decisão de referendo local, etc..)
 4. **Um sistema de ordenação por pontos** de acordo com vários critérios (custo, impacto ambiental,...)
- Uma alternativa à hierarquização é analisar caso a caso (ver slide seguinte)



O processo de orçamentação

- Critérios importantes para avaliação de projectos:*
 - 1. **Impacto orçamental**, incluindo no orçamento de capital, corrente, custos de manutenção (ex: efeitos nas receitas, necessidades energéticas, responsabilidades contratuais, etc.)
 - 2. **Efeitos directos na saúde e segurança** quer dos munícipes quer dos funcionários
 - 3. **Efeitos sociais, estéticos e ambientais.**
 - 4. **Efeitos redistributivos** entre grupos de munícipes (idade, escalões de rendimento, áreas residenciais, deficientes, etc.)
 - 5. **Viabilidade** em termos de apoio popular, oposição (ou não) de grupos de interesse, consistência com plano estratégico.
 - 6. **Dimensão da incerteza e do risco** relativamente a custos, níveis de utilização, tecnologia, etc.
 - * *muitos destes critérios estão incluídos na análise custo-benefício*



O processo de orçamentação

- Na elaboração do Orçamento de Capital, a parte de receitas, que cobre as despesas de capital, pode incluir:
 - - *receitas correntes (superavit do saldo corrente)*
 - - *Receitas de transferências de capital*
 - - *Endividamento (receitas de passivos financeiros)*
- Do lado das despesas de capital há que distinguir:
 - Despesas de aquisição de bens de capital (investimento)
 - Despesas com passivos financeiros (idealmente estas deveriam acompanhar a amortização dos elementos do capital fixo*).
 - * *Tudo depende do tipo de dívida emitida e da calendarização dos vários projectos de investimento.*



Apêndice: A análise custo-benefício

- A avaliação das despesas públicas passa também, quando possível, pelos projectos concretos de investimento.
- Uma decisão de investimento tomada pelo Estado poderá implicar a existência de benefícios para a sociedade ao longo de vários anos, mas poderá igualmente originar custos, quer financeiros, quer de outra índole.
- Nem sempre é fácil atribuir um valor monetário aos custos e aos benefícios associados a um projecto de investimento



Apêndice: A análise custo-benefício

- O valor actual de um conjunto de fluxos financeiros futuros é dado por

$$VA = \frac{B_1}{(1+i)} + \frac{B_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{B_n}{(1+i)^n}$$

Pode-se obter o VAL do projecto através da seguinte expressão:

$$VAL = -I_0 + \frac{B_1 - C_1}{(1+i)} + \frac{B_2 - C_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{B_n - C_n}{(1+i)^n}$$



Apêndice: A análise custo-benefício

- A decisão de realizar ou não um determinado projecto depende da viabilidade do mesmo, ou seja, do facto de o VAL ser positivo.
- Diferentes projectos podem ser ordenados de acordo com o respectivo VAL permitindo assim escolher o que tem o maior VAL



Apêndice: A análise custo-benefício

- Outra forma alternativa de avaliar e ordenar projectos de investimento, passa pelo cálculo da Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) de cada projecto.
- A TIR não é mais que a taxa de juro que permite igualar a soma do valor actual dos fluxos financeiros futuros ao valor inicial do investimento.



Apêndice: A análise custo-benefício

- A taxa interna de rentabilidade (TIR) é a que satisfaz a seguinte relação (e que torna o VAL nulo)

$$-I_0 + \sum_{j=1}^n \frac{B_j - C_j}{(1 + i^*)^j} = 0$$



Apêndice: A análise custo-benefício

- Em princípio, os possíveis projectos de investimento serão ordenados da mesma forma, quer se use o respectivo VAL, quer se recorra ao cálculo da TIR. Todavia, e consoante a taxa de actualização escolhida, poderá verificar-se que a ordenação de dois projectos seja distinta consoante se opte pela TIR ou pelo VAL. (ver Pereira et al. (2007) cap. 6).
