



**Universidade do Minho**  
**Escola de Economia e Gestão**

## **Relatório preliminar**

**Procedimento pré-contratual – Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL)**  
**Ajuste direto para a celebração de contrato de aquisição de serviços de consultoria**  
**técnica destinados à elaboração de um estudo independente de**

# **Monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios**

### **Unidades de investigação envolvidas**

Núcleo de Investigação em Políticas Económicas (NIPE)

Centro de Investigação em Ciência Política (CICP)

### **Equipa técnica**

Francisco Veiga (NIPE) - coordenador

António Tavares (CICP)

Francisco Carballo-Cruz (NIPE)

Linda Veiga (NIPE)

Pedro Camões (CICP)

Braga, 5 de junho de 2015

## Índice Geral

1	Introdução .....	6
2	Enquadramento.....	7
3	Abordagem Metodológica e Fontes de Dados .....	13
3.1	Análise da documentação contabilística do sector .....	13
3.2	Entrevistas exploratórias e de validação .....	13
3.3	Modelos Econométricos .....	14
3.4	Análise da repartição funcional da despesa dos municípios .....	15
3.5	Análise de Eficiência: Data Envelopment Analysis (DEA) .....	15
3.6	Estudos de Caso .....	16
3.7	Simulação Prospetiva.....	17
3.8	Formulação de Propostas de Alteração.....	17
3.9	Sessões de Trabalho .....	17
3.10	Debate Público.....	18
3.11	Fontes de Dados .....	18
4	Justificação da Tipificação dos Municípios Portugueses .....	19
4.1	Introdução .....	19
4.2	Seleção dos Indicadores .....	20
4.2.1	Escala.....	20
4.2.2	Geografia e Demografia .....	23
4.2.3	Estrutura financeira.....	27
4.2.4	Resultados das regressões .....	30
4.3	Definição dos grupos (tipologias) para análise.....	32
5	Monitorização da evolução das receitas, das despesas e do endividamento dos municípios portugueses de 2000 a 2014 .....	34
5.1	Evolução das receitas.....	34
5.1.1	Grandes agregados.....	34
5.1.2	Receitas próprias.....	39
5.1.3	Receitas de transferências .....	48
5.1.4	Autonomia local e independência financeira.....	57
5.1.5	Execução da receita.....	62

5.2	Evolução das despesas.....	64
5.2.1	Grandes agregados.....	64
5.2.2	Principais componentes da despesa corrente .....	67
5.2.3	Principais componentes das despesas de capital .....	70
5.3	Evolução do saldo de execução orçamental e do endividamento .....	72
5.3.1	Saldo de execução orçamental .....	72
5.3.2	Evolução da dívida real <i>per capita</i> .....	76
5.3.3	Rácios de endividamento .....	83
6	Resultados econométricos .....	88
7	Repartição Funcional da Despesa dos Municípios .....	96
8	Análise de Eficiência: Análise de Fronteira DEA .....	102
9	Resultados sintéticos das entrevistas preliminares .....	104
10	Conclusões preliminares.....	108
11	Anexos .....	117
11.1	Anexo A – Evolução Legislativa das Atribuições dos Municípios Portugueses.....	117
11.2	Anexo B - Modelo de Questionário .....	118
11.3	Anexo C - Guião das Entrevistas Semi-Estruturadas.....	120
11.4	Anexo D – Programa de workshop no âmbito do estudo.....	121
11.5	Anexo E – Equipa responsável pelo estudo .....	122

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Número de municípios por rácio de endividamento.....	12
Tabela 2 - Dimensões de variabilidade dos municípios portugueses .....	19
Tabela 3 - Determinantes da despesa total real per capita (em logaritmo) nos anos de 2000 a 2013.....	31
Tabela 4 - Tipificação dos Municípios Portugueses .....	33
Tabela 5 - Municípios com mais elevada sazonalidade (por ordem alfabética) .....	33
Tabela 6 - Amostra de Estudos de Caso de Municípios .....	33
Tabela 7 – Estrutura das receitas .....	35
Tabela 8 – Grau de execução orçamental das receitas (em %).....	62
Tabela 9 - Número de municípios por grau de execução da receita.....	63
Tabela 10 – Estrutura das despesas .....	64
Tabela 11 – Dívida total (valores agregados, M€ de 2014).....	81
Tabela 12 - Determinantes da despesa total real por habitante (em logaritmo) .....	90
Tabela 13 - Determinantes da receita efetiva total real por habitante (em logaritmo) .....	93
Tabela 14 - Determinantes da receita própria real por habitante (em logaritmo).....	94
Tabela 15 – Estimações em painel - Despesa e Receita real por habitante (em logaritmo).....	95
Tabela 16 – Tipificação dos Municípios Portugueses (Amostra).....	96
Tabela 17 – Tipificação dos Municípios Portugueses (% por categoria) .....	96
Tabela 18 – Percentagem de Despesa por Função (Médias Nacionais) .....	97
Tabela 19 – Serviços Gerais de Administração Pública .....	97
Tabela 20 – Segurança e Ordem Públicas .....	98
Tabela 21 – Educação.....	98
Tabela 22 – Segurança e Acção Sociais .....	99
Tabela 23 – Habitação e Serviços Coletivos .....	99
Tabela 24 – Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos .....	100
Tabela 25 – Indústria e Energia .....	100
Tabela 26 – Transportes e Comunicações.....	100
Tabela 27 – Comércio e Turismo.....	101
Tabela 28 – Outras Funções .....	101
Tabela 29 - Modelos Estimados & Variáveis .....	102
Tabela 30 - Resumo de Resultados Preliminares DEA .....	103

## Índice de Figuras

Figura 1 - Dívida bruta dos municípios a preços de 2014 .....	8
Figura 2 - Receitas e despesas efetivas totais (milhões de euros, a preços de 2014) .....	9
Figura 3 – Peso da dívida nas receitas correntes médias dos últimos três anos .....	11
Figura 4 – Histograma da população.....	20
Figura 5 – Histograma da área .....	21
Figura 6 - Despesa total média (real per capita) por categoria de área.....	21
Figura 7 - Despesa total média (real per capita) por categoria de população.....	22
Figura 8 – Histograma da amplitude altimétrica e evolução das despesas per capita .....	23
Figura 9 - Despesa total média (real per capita) por categoria de amplitude altimétrica .....	23
Figura 10 – Histograma da densidade populacional .....	24
Figura 11 – Histograma da urbanização (% do solo para uso urbano).....	24
Figura 12 – Despesa total média (real per capita) por categoria de densidade populacional ...	25
Figura 13 – Despesa total média (real per capita) por categoria de urbanização .....	25
Figura 14 - Despesa total média (real per capita) por localização .....	26
Figura 15 – Histograma das dormidas em estabelecimentos hoteleiros (% da população).....	27
Figura 16 - Despesa total média (real per capita) por categorias de dormidas.....	27
Figura 17 – Receita fiscal média (real per capita) por categoria populacional .....	28
Figura 18 – Receita própria média (real per capita) por categoria populacional .....	28
Figura 19 - Receitas próprias e de empréstimos (%Despesa Total) por categoria populacional	29
Figura 20 - Receita de transferências média (real per capita) por categorial populacional .....	29
Figura 21 – Receita própria média (real per capita) por localização.....	30
Figura 22 - Despesa total média (real per capita), por população e localização .....	32
Figura 23 – Receitas dos municípios (totais agregados, M€ de 2014) .....	35
Figura 24 - Receita efetiva média (real <i>per capita</i> ) .....	36
Figura 25 – Receita corrente média (real per capita) .....	37
Figura 26 – Receita de capital efetiva média (real <i>per capita</i> ).....	38
Figura 27 – Receitas próprias (totais agregados, M€ de 2014).....	39
Figura 28 – Receita própria (real <i>per capita</i> ) .....	40
Figura 29 – Receita fiscal (real <i>per capita</i> ) .....	41
Figura 30 - Receitas fiscais - totais nacionais .....	42
Figura 31 – Receita fiscal – IMI (real <i>per capita</i> ) .....	43
Figura 32 – Receita fiscal – IMT (real <i>per capita</i> ) .....	44
Figura 33 – Receita fiscal – IUC (real <i>per capita</i> ).....	45
Figura 34 – Receita fiscal – Derrama (real <i>per capita</i> ) .....	46
Figura 35 – Receita de taxas e multas (real <i>per capita</i> ) .....	47
Figura 36 – Receita de vendas de bens e serviços e de bens de capital (real <i>per capita</i> ) .....	48
Figura 37 - Receitas de transferências (totais agregados, M€ de 2014) .....	49
Figura 38 – Receitas de transferências totais (real <i>per capita</i> ).....	50
Figura 39 – Receitas de transferências provenientes da participação nos impostos do Estado - PIE (real <i>per capita</i> ) .....	51
Figura 40 – Receitas de transferências provenientes da participação nos impostos do Estado - PIE (totais agregados, M€ de 2014).....	52
Figura 41 – Receitas de transferências correntes do FEF (real <i>per capita</i> ).....	53

Figura 42- Receitas de transferências de capital do FEF (real per capita) .....	54
Figura 43 – Receitas de transferências correntes do FSM (real per capita) .....	55
Figura 44 – Receitas de transferências correntes da Participação Variável no IRS (real per capita) .....	56
Figura 45 – Receitas de transferências da União Europeia (real per capita) .....	57
Figura 46 – Autonomia financeira (médias nacionais).....	58
Figura 47 – Peso das receitas próprias na receita total .....	59
Figura 48 – Peso das transferências na receita total .....	60
Figura 49 – Peso dos empréstimos na receita total .....	61
Figura 50 – Grau de execução orçamental da receita (em %) .....	63
Figura 51 – Despesa total média (real per capita) .....	65
Figura 52 – Despesa corrente média (real per capita).....	66
Figura 53 – Despesa de capital média (real per capita).....	67
Figura 54 – Despesas correntes (totais agregados, M€ de 2014) .....	68
Figura 55 – Despesa de pessoal (real per capita).....	68
Figura 56 – Despesa de aquisição de bens e serviços (real per capita) .....	69
Figura 57 – Despesas de capital (totais agregados, M€ de 2014).....	70
Figura 58 – Despesa de aquisição de bens de capital (real per capita) .....	71
Figura 59 – Despesa com passivos financeiros (real per capita).....	72
Figura 60 - Saldos dos municípios (totais agregados, M€ de 2014).....	73
Figura 61 - Percentagem de municípios com saldo de execução orçamental negativo .....	74
Figura 62 – Saldo de execução orçamental (real por habitante) .....	75
Figura 63 – Saldo corrente, líquido das amortizações (% receitas correntes).....	76
Figura 64 – Dívida bruta dos Municípios (totais agregados, M€ de 2014) .....	77
Figura 65 – Dívida bruta do Município (real por habitante) .....	78
Figura 66 – Dívida financeira de médio e longo prazo do Município (real per capita) .....	79
Figura 67 – Outra dívida do Município (real por habitante) .....	80
Figura 68 – Dívida total (real por habitante).....	82
Figura 69 – Dívida de outras entidades (real por habitante) .....	83
Figura 70 – Dívida / receita corrente média dos últimos 3 anos .....	84
Figura 71 – Dívida bruta do município / receita corrente média dos últimos 3 anos.....	85
Figura 72 – Dívida total / receita corrente média dos últimos 3 anos.....	86
Figura 73 – Dívida de outras entidades / receita corrente média dos últimos 3 anos .....	87

## **1 Introdução**

Ao longo dos últimos quatro anos, a gestão financeira dos municípios portugueses foi seriamente afetada por um conjunto de fatores externos, dos quais se destaca a crise financeira internacional, que causou uma recessão na generalidade dos países desenvolvidos no final de 2008 e durante 2009. A crise da dívida soberana nos países da periferia da área do euro, que lhe está associada, forçou Portugal a solicitar assistência financeira à União Europeia e ao Fundo Monetário Internacional. O consequente Programa de Assistência Económica e Financeira (de maio de 2011 a 2014) impôs fortes restrições orçamentais que também se refletiram nos municípios.

Nos últimos anos foi implementado um conjunto de reformas estruturais na administração local, das quais se destacam o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013) e o Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013). Associadas à aprovação de outras Leis com reflexo na administração local (8/2012, 50/2012, 11-A/2013, 53/2014, etc.), estas reformas implicaram alterações relevantes na distribuição de atribuições e competências entre as entidades da administração local,<sup>1</sup> na composição das receitas, na assunção de compromissos e nas regras de endividamento dos municípios.

Merecendo destaque a significativa redução do endividamento municipal nos últimos 3 anos, apesar do contexto económico adverso, é importante analisar a evolução recente das receitas e das despesas municipais e aferir o impacto das alterações legislativas acima referidas e das perspetivas de evolução da economia portuguesa sobre as finanças municipais.

### **Objetivo**

O Estudo desenvolve uma análise empírica e fundamentada dos impactos, atuais e futuros, na evolução das receitas e das despesas dos municípios portugueses, das alterações legislativas ocorridas nos últimos dez anos com implicações no modelo de financiamento do sector.

Tendo em consideração a elevada heterogeneidade dos 308 municípios portugueses (quanto à sua dimensão, urbanização, localização, etc.), para além de uma análise agregada do conjunto do setor municipal, é realizada uma análise mais detalhada de várias tipologias ou grupos (mais homogéneos) de municípios.

### **Estrutura do Relatório**

O presente relatório está estruturado da seguinte forma. A secção seguinte apresenta um enquadramento do Estudo, salientando a evolução legislativa, a evolução das receitas e despesas municipais no século XXI e um breve diagnóstico da situação atual. Nas secções 3 e 4, são descritas a metodologia de trabalho e a justificação para a tipificação dos municípios. As secções 5 e 6 apresentam a monitorização da evolução das receitas, despesas e endividamento municipais e resultados económicos. As secções 7 e 8 descrevem resultados preliminares do inquérito à repartição funcional da despesa e da análise de eficiência. A secção 9 descreve resultados sintéticos das entrevistas preliminares e a secção 10 apresenta algumas conclusões que podem ser obtidas nesta fase inicial do estudo.

---

<sup>1</sup> Veja-se a este respeito o anexo A.

## 2 Enquadramento

Desde 2011, a evolução das finanças públicas tem sido condicionada pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) que estabeleceu um conjunto de metas com implicações significativas na administração local. O PAEF definiu que, até Julho 2012, o Governo deveria desenvolver um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número de entidades da administração local, tendo em vista o reforço da prestação do serviço público, o aumento da eficiência e a redução de custos. A reforma permitiu eliminar 1.168 freguesias mas manteve inalterados os municípios, pelo que dela não deverão resultar diminuições significativas nos custos. Por outro lado, é expectável que o incremento da cooperação nas 21 comunidades intermunicipais e nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto permita obter economias de escala e, através delas, reduções nos custos.

O alargamento significativo das atribuições e competências das autarquias em resultado da crescente descentralização de funções colocou pressão adicional sobre os orçamentos municipais, em particular em municípios com maior dificuldade em angariar receitas próprias, em virtude do seu perfil económico e demográfico. A primeira Lei a definir as atribuições dos municípios portugueses – Lei n.º 79/1977, de 25 de Outubro - limitava a sua ação a cinco grandes áreas, conforme consta na tabela incluída no Anexo A. Com a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, as atribuições dos municípios foram definidas de forma muito mais extensa, o que se mantém na recente Lei n.º 75/2013. Já no que diz respeito às competências materiais, elas não têm parado de aumentar, verifica-se um aumento muito significativo, após a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, no domínio das políticas sociais, sobretudo educação, cultura e ciência, e ação social. Por outro lado, com a Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, os municípios viram ainda mais alargado o seu leque de competências materiais por via da transferência de competências dos governos civis e dos governadores civis.

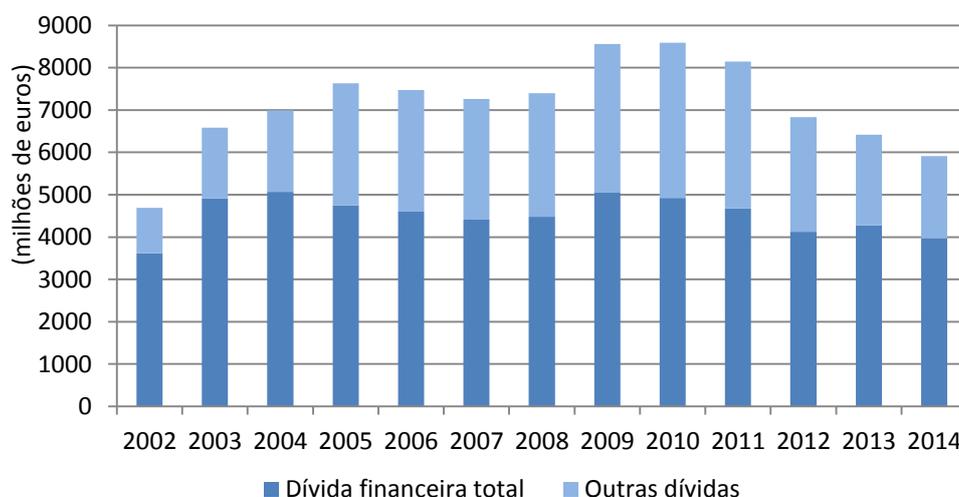
A implementação da reforma da administração local impôs também consideráveis restrições de natureza financeira, nomeadamente: (1) reduzir, em 2012 e 2013, as transferências para as administrações local e regional, no âmbito do contributo deste subsector para a consolidação orçamental; (2) rever a Lei das Finanças Locais de forma assegurar a implementação integral da nova Lei do Enquadramento Orçamental; (3) preparar uma avaliação abrangente da estrutura de tarifas das empresas públicas, incluindo as da administração local; (4) avaliar os planos em curso de redução de custos operacionais, propondo cortes específicos por empresa; (5) aplicar limites de endividamento mais restritos ao Setor Empresarial do Estado (SEE), incluindo o da administração local; e (6) elaborar um plano para reforçar a governação no SEE, de acordo com as melhores práticas internacionais. Já a redução do número de dirigentes das autarquias locais pela Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, poderá ter ajudado a reduzir custos.

Tendo em vista estes objetivos, foi aprovada a Lei n.º 50/2012 que estabelece um novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais. A nova lei introduz um aumento significativo de deveres de informação institucional e económico-financeira à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). Em 2013, foi aprovado o novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais - RFALEI (Lei n.º 73/2013) tendo em vista “ajustar o paradigma das receitas autárquicas à realidade atual, aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas, bem como dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a administração central e

local, contribuindo assim para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade financeira” (Preâmbulo da proposta de lei). A atividade financeira municipal foi também condicionada pelo novo regime de compromissos e pagamentos em atraso pelo setor público (Lei n.º 8/2012). Para a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, foi aprovado o Programa de Apoio à Economia Local – PAEL (Lei n.º 43/2012). Através deste programa, os municípios elegíveis podem estabelecer contratos de empréstimos com o Estado tendo em vista o restabelecimento da situação financeira do município.

Conforme se pode verificar na Figura 1,<sup>2</sup> de 2002 a 2010 a dívida dos municípios a terceiros (a preços de 2014) mais do que duplicou, atingindo o máximo de 8.588 mil milhões de euros 2010. Durante este período, aumentou consideravelmente a dispersão no comportamento dos municípios, sendo visível um padrão de acumulação de dívida, em particular nos anos eleitorais. À exceção do último ciclo eleitoral, verificou-se um incremento significativo da dívida (9% em 2005 e 16% em 2009). Saliente-se ainda que, em 2005, o incremento anual na dívida não financeira atingiu os 53% e em 2009 os 19%. Em 2012, 2013 e 2014 a dívida a terceiros diminuiu consideravelmente, sobretudo a componente não financeira, que se encontra em 2014 abaixo do valor registado em 2005.

**Figura 1 - Dívida bruta dos municípios a preços de 2014**



Nota: para 2014 estão em falta os dados de 4 municípios para os quais se assumiu que a dívida se manteve inalterada de 2013 para 2014.

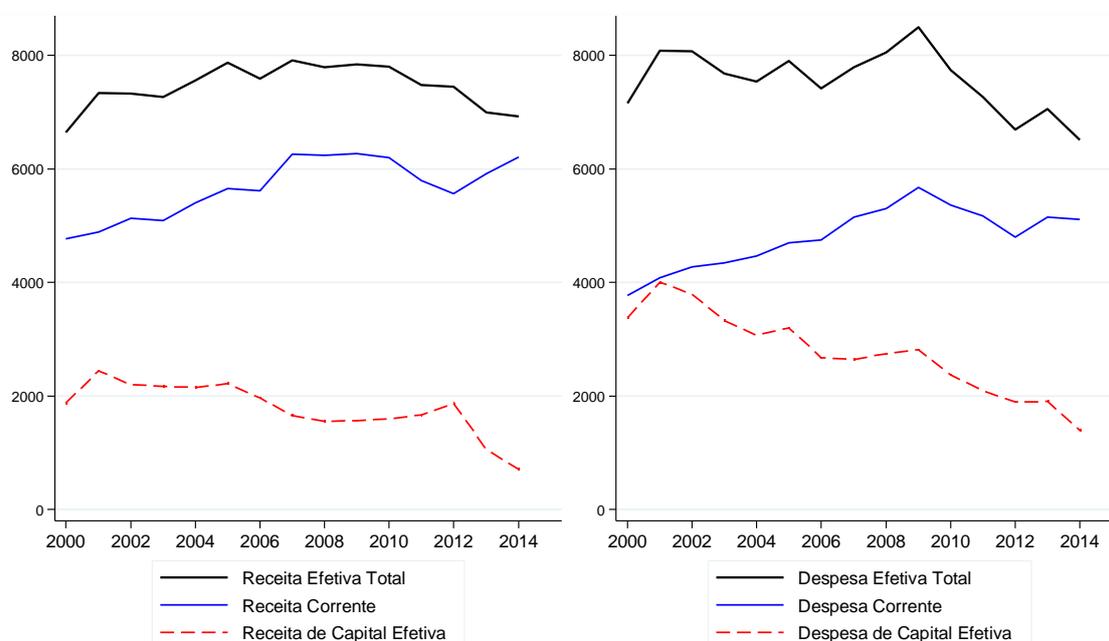
Fonte: SIIAL/DGAL.

<sup>2</sup> Os dados sobre a dívida bruta utilizados na Figura 1 dizem respeito exclusivamente à dívida do município, não incluindo a dívida das empresas municipais nem das restantes entidades que, de acordo com o artigo 54º da Lei n.º 73/2013, relevam para efeitos do cálculo de limites da dívida total. Caso tais entidades fossem incluídas, os valores do endividamento seriam superiores aos apresentados na figura. No entanto, a trajetória do endividamento ao longo dos anos pouco mudaria.

Embora a dívida dos governos locais tenha pouca expressão na dívida pública total (2,3% em 2013, de acordo com a primeira notificação de 2015 relativa ao Procedimento dos Défices Excessivos), alguns municípios estão altamente endividados e em situação de rutura financeira, sendo importante analisar se os municípios dispõem de recursos financeiros suficientes para o exercício das suas funções.

A evolução das receitas municipais reais (a preços de 2014) desde 2000 é representada no lado esquerdo da Figura 2. Apresenta-se a receita efetiva, em vez da receita total, de forma a excluir as receitas com passivos financeiros, que implicam encargos maiores no futuro e que, em casos extremos, podem conduzir a graus de endividamento insustentáveis. No entanto, como as receitas efetivas representaram, neste período, cerca de 93% das receitas totais, o gráfico destas últimas é semelhante ao apresentado para as receitas efetivas.

**Figura 2 - Receitas e despesas efetivas totais (milhões de euros, a preços de 2014)**



Nota: Cada linha representa o total agregado (em milhões de euros) dos valores registados nos 308 municípios  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Verifica-se um crescimento da receita efetiva até 2010, diminuindo nos anos seguintes. Apesar de se ter verificado uma recuperação da receita corrente em 2013 e 2014, a forte queda na receita de capital impediu o aumento da receita efetiva total. Com efeito, registou-se essencialmente uma alteração na composição das receitas, motivada pelo facto de, em 2013 e 2014, as transferências do Estado referentes ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) deixarem de ter uma repartição fixa entre verbas correntes (60%) e de capital (40%), podendo os municípios receber até 90% do FEF em verbas correntes. Como a maioria dos municípios optou por receber uma maior parcela do FEF sob a forma de verbas correntes, aumentaram as receitas de transferências correntes e diminuíram as de capital.

A trajetória ascendente na receita corrente até 2010 está associada à evolução das transferências recebidas pelos municípios, que aumentaram em todos os anos, sobretudo em 2009. É de salientar que nesse mesmo ano, as transferências do Estado não associadas aos fundos municipais registaram um incremento de 137%. Esta situação inverteu-se depois, através de uma redução muito expressiva das transferências do Estado, conforme estabelecido no PAEF.

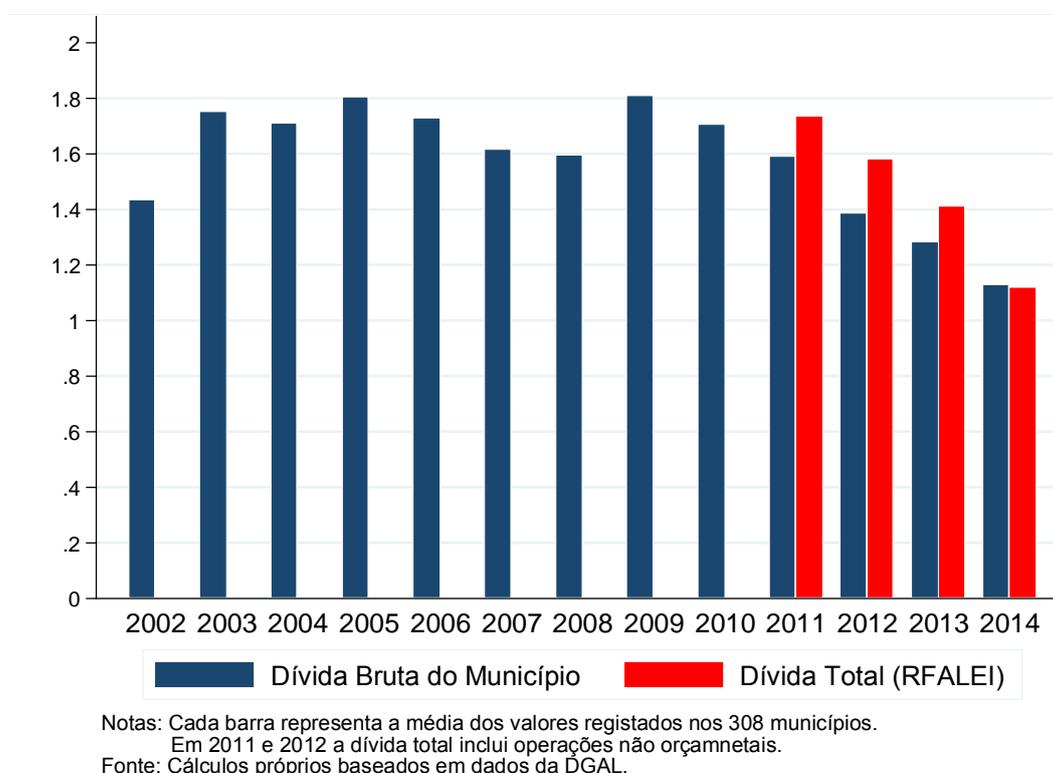
Tal como se observa no lado direito da Figura 2, as despesas efetivas reais (a preços de 2014) dos municípios portugueses registaram uma trajetória ascendente de 2000 a 2009. Com efeito, a despesa era de 7.152,8 M€ em 2000 e atingiu 8.498,9 M€ em 2009. Em virtude das crises económica e da dívida soberana, as despesas diminuíram até 2012 (6.695,8 M€), tendo recuperado um pouco em 2013 mas voltado a cair em 2014 para 6.512 M€, o valor real mais baixo deste século. As despesas correntes apresentam um comportamento algo similar ao das totais, enquanto as despesas de capital registam uma tendência descendente desde 2002.

As políticas expansionistas prosseguidas em 2008 e 2009 acentuaram os problemas estruturais já existentes. Em 2008 e 2009, a taxa de crescimento anual (nominal) da despesa pública da administração local foi de 7% e 6%, respetivamente, iniciando-se em 2010 o processo de redução da despesa pública local. Note-se que, de 2008 para 2012, se registou uma diminuição de cerca de três pontos percentuais no peso das despesas públicas locais no total das despesas do Setor Público Administrativo (SPA), evidenciando um maior contributo da administração local que dos restantes subsectores das administrações públicas para o processo de consolidação das contas públicas. Quando analisada a estrutura da despesa pública local, constata-se que, de 2009 a 2014, a aquisição de bens de capital foi a rubrica que mais contribuiu para a diminuição das despesas, registando uma quebra acumulada em termos absolutos de 50% (que se reflete na queda das despesas de capital evidenciada pela linha tracejada do gráfico do lado direito da Figura 2). Há também que assinalar a diminuição das despesas com transferências e subsídios e com o pessoal. Quanto às despesas com o pessoal, aumentaram 10% em 2009, tendo sido reduzidas em 4% em 2011 e em 12% em 2012, mas cresceram novamente em 2013 (8%) e em 2014 decresceram 1%. Esta variação deveu-se sobretudo à aplicação dos cortes salariais aos funcionários públicos e à sua subsequente reposição.

Tendo a queda nas despesas municipais desde 2009 sido superior à queda nas receitas efetivas, estas últimas passaram a financiar uma maior percentagem das despesas (de 87% em 2009, para 98% em 2012, 91% em 2013 e 96% em 2014). Portanto, houve um menor recurso a receitas de passivos financeiros (empréstimos), o que contribuiu para reduzir consideravelmente o endividamento municipal.

De acordo com o RFALEI Lei n.º 73/2013), um município encontra-se numa situação de endividamento excessivo quando a sua dívida total de operações orçamentais excede 1,5 vezes a média das receitas correntes dos três anos anteriores. A Figura 3 mostra a evolução do rácio médio de endividamento considerando a dívida bruta do município e a dívida total de operações orçamentais de acordo com o estabelecido no artigo 52º do RFALEI (para os anos de 2011 e 2012, os valores incluem a dívida de operações não orçamentais). A figura evidencia uma redução significativa da dívida bruta dos municípios desde 2009 e o alargamento do perímetro das administrações públicas locais relevantes para efeito do cômputo da dívida. É também notória a diminuição do nível médio de endividamento dos municípios de 2011 para 2014, passando este de 1,73 para 1.

**Figura 3 – Peso da dívida nas receitas correntes médias dos últimos três anos**



Conforme pode ver visto na Tabela 1, em 2013, 90 municípios tinham um rácio de endividamento superior ao limite legal, sendo este superior a 2,25 em 47 casos. Apesar da correção de situações de endividamento excessivo constituir um desafio difícil de ultrapassar num contexto de redução das transferências do Estado e de diminuição das receitas fiscais, em 2014, houve 24 municípios que conseguiram fazê-lo.

**Tabela 1 – Número de municípios por rácio de endividamento**

Rácio de endividamento	2011	2012	2013	2014
Superior a 1,5	141	120	90	66
Entre 1,5 e 2,25	72	56	43	37
Entre 2,25 e 3	26	31	25	13
Superior a 3	43	33	22	16

Fonte: SIAL/DGAL.

Notas: Os valores de 2011 e 2012 incluem a dívida de operações não orçamentais. Para 2014 estão em falta os dados de 4 municípios para os quais se assumiu que a dívida se manteve inalterada de 2013 para 2014.

Com vista a lidar com o endividamento excessivo foi aprovado, em 2014, um novo regime jurídico de recuperação financeira municipal (Lei n.º 53/2014), que prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adoção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite de dívida total, e regulamenta o Fundo de Apoio Municipal (FAM) ao qual terão que recorrer os municípios que se encontrem em situação de rutura financeira.

De acordo com a Lei, caso a dívida total se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município é obrigado a contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal; caso o rácio de endividamento seja superior a 3, o município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal. No final de 2014, havia 13 municípios na primeira situação e 16 em rutura financeira, números que são inferiores aos registados no final de 2013 (25 e 22, respetivamente).

Dada a diversidade de realidades relativamente às características dos municípios (escala, urbanização, sazonalidade, localização, etc.) e à situação financeira dos mesmos, é importante aferir se o excessivo endividamento de alguns municípios resulta das suas características específicas, que oneram a despesa ou restringem a capacidade de geração de receita, de subfinanciamento por parte da administração central, ou de uma gestão financeira descuidada que recorreu em demasia ao endividamento como forma de manter um nível insustentável de despesas.

### **3 Abordagem Metodológica e Fontes de Dados**

O estudo enquadrar-se nas linhas de investigação desenvolvidas em Portugal e no estrangeiro sobre os governos locais, mobilizando experiências de pesquisa e capitalizando o acervo de conhecimentos produzidos nesta área.

A abordagem metodológica assenta numa perspetiva multi-método, em linha com as melhores práticas, que combina diferentes métodos e técnicas de recolha e análise de informação. Assenta, também, na auscultação de diferentes perspetivas sobre o tema e no estímulo à participação das diferentes partes interessadas. São adotados, entre outros, os seguintes procedimentos metodológicos.

#### **3.1 Análise da documentação contabilística do sector**

É analisada a informação contabilística dos municípios, disponibilizada pela DGAL, assim como dados de natureza económica e social sobre a realidade municipal em Portugal, procedentes do Instituto Nacional de Estatística (INE) e de várias bases de dados especializadas. São também utilizadas bases de dados construídas pelos membros da equipa no âmbito da investigação realizada sobre o setor.

O objetivo último desta análise é a caracterização e discussão da evolução da situação financeira dos municípios portugueses, bem como a realização de um diagnóstico aprofundado da situação atual. Mais concretamente, esta análise serve de base à realização de várias componentes do estudo, entre as quais:

- Definição de tipologias de municípios atendendo à sua dimensão territorial e/ou populacional, características urbanas e localização geográfica;
- Identificação dos tipos de receitas e de despesas dos municípios e respetiva evolução desde 2000, tendo em consideração as correspondentes responsabilidades de atuação dos municípios, no agregado do setor municipal e para as tipologias de municípios definidas;
- Análise do impacto da evolução legislativa e da realidade económico-financeira nas receitas dos municípios, avaliando o grau de independência financeira dos municípios;
- Análise retrospectiva do grau de cobertura das despesas pelas receitas próprias mais empréstimos, no agregado e por tipologia de municípios.

#### **3.2 Entrevistas exploratórias e de validação**

As entrevistas exploratórias, realizadas na fase inicial dos trabalhos, permitiram a identificação e caracterização de fatores críticos com impacto na situação financeira dos municípios, tais como pressões positivas e/ou negativas da legislação e da evolução da atividade económica, assim como a validação do diagnóstico de situação.

Numa fase posterior, serão efetuadas entrevistas de validação/confirmação dos resultados obtidos e das sugestões e propostas efetuadas. A obtenção do correspondente *feedback*

permitirá o enriquecimento da discussão dos resultados e a melhoria das propostas de alteração e, ao mesmo tempo, incrementará a legitimidade das mesmas, se forem implementadas.

Serão entrevistados responsáveis dos municípios objeto de estudos de caso, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

### 3.3 Modelos Económétricos

Com base em análises de dados seccionais (por ano) e em painel, procura-se identificar as variáveis socioeconómicas que melhor explicam o nível de despesa municipal e quantificar o seu impacto. Nas estimações com dados seccionais, para cada um dos anos, é sobretudo usado o método dos mínimos quadrados ordinários (OLS – *Ordinary least Squares*), com desvios padrão robustos à eventual presença de heterocedasticidade.<sup>3</sup> Nas regressões de dados em painel, controla-se para efeitos específicos de cada município e de cada ano, sendo inicialmente usado o estimador de efeitos fixos (ver Greene, 2012). Atendendo à persistência temporal na maioria das variáveis financeiras, o valor desfasado da variável dependente foi geralmente incluído no leque de variáveis explicativas, dando origem a um modelo dinâmico.

No entanto, num painel dinâmico em que há um claro domínio da dimensão seccional (N=308 municípios) em relação à dimensão temporal (T máximo = 14 anos), a estimação de modelos de efeitos fixos ou aleatórios para os municípios conduz a estimativas inconsistentes, uma vez que o valor desfasado da variável dependente está correlacionado com o termo de perturbação. Assim, para variáveis financeiras como as despesas, as receitas e a dívida, que exibem considerável persistência temporal, foi necessário recorrer a estimadores para modelos dinâmicos de dados em painel que não sofrem deste problema e que, adicionalmente, permitem ter em conta a potencial endogeneidade de variáveis explicativas. Mais concretamente é usado o estimador sistema-GMM (*system - Generalized Method of Moments*) desenvolvido por Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998),<sup>4</sup> já empregue por Francisco Veiga e Linda Veiga em vários artigos sobre os municípios portugueses.<sup>5</sup>

São efetuadas estimações para cada um dos anos compreendidos entre 2000 e 2013 e por grupos de municípios, em função das tipologias de desagregação. Com base nos resultados, é realizada uma primeira estimação de custos padrão (níveis de despesa por habitante) para diferentes rubricas de despesa e tipologias de municípios.

É também efetuada uma análise econométrica dos principais determinantes da receita e suas componentes, do saldo de execução orçamental dos municípios e do endividamento. São assim

---

<sup>3</sup> Para uma explicação da metodologia OLS, ver:

Greene, William H. (2012), *Econometric Analysis*, 7ª edição, Pearson Education, Essex.

<sup>4</sup> Arellano, Manuel e Olympia Bover (1995). "Another look at the instrumental variable estimation of error-component models." *Journal of Econometrics* 68, 29-51.

Blundell, Richard e Stephen Bond (1998). "Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models." *Journal of Econometrics* 87, 115-143.

<sup>5</sup> Ver, entre outros: Veiga, Linda Gonçalves e Francisco José Veiga (2007). "Political business cycles at the municipal level." *Public Choice* 131, 45-64.

identificadas as variáveis socioeconómicas mais associadas a saldos negativos e ao endividamento e averigua-se se estes estão ou não relacionados com tipologias específicas de municípios. Desta forma, é possível determinar se a evolução das finanças municipais desde 2000 dá mostra de situações de sobrefinanciamento ou subfinanciamento.

### **3.4 Análise da repartição funcional da despesa dos municípios**

Os dados das contas de gerência dos municípios disponibilizados no portal autárquico dizem respeito à classificação económica da despesa, pelo que são insuficientes para a estimação de custos de referência para a realização das funções dos municípios. Com efeito, só para a aquisição de bens de capital (que representou em 2013 cerca de 20% da despesa municipal) há uma aproximação às funções dos municípios. No entanto, para a maior parte das despesas dos municípios, com destaque para as despesas correntes, não são disponibilizados dados para a classificação funcional.

Deste modo, foram solicitados à DGAL dados sobre a contabilidade analítica dos municípios, de forma a definir com maior precisão o custo referencial para as funções dos municípios. Não tendo sido possível obter dados junto da DGAL sobre a classificação funcional das despesas, foi implementado um inquérito *on-line* aos diretores financeiros das Câmaras Municipais, para identificar quais os municípios que possuem contabilidade analítica (de custos) e obter estimativas da percentagem de despesa afeta a cada uma das funções exercidas.<sup>6</sup> Esta informação permitirá estimar o custo referencial para a realização das funções do município, de acordo com as tipologias estabelecidas, num cenário de cumprimento adequado e eficiente das suas atribuições e competências. Para a implementação adequada do questionário e a obtenção de uma taxa de resposta significativa, foi de extrema importância a colaboração da entidade contratante, da DGAL e da ANMP.

Adicionalmente, o INE disponibiliza informação sobre as despesas dos municípios com a proteção do ambiente e com as atividades culturais, desde 1998 e 2001 respetivamente.<sup>7</sup> Estes dados já se encontram recolhidos e prontos a serem utilizados.

### **3.5 Análise de Eficiência: Data Envelopment Analysis (DEA)**

O conceito de eficiência produtiva (rácio de *outputs* por *inputs*) pode ser medido através da análise envolvente de dados (DEA). Este é um método de programação linear não paramétrica de aferição da eficiência e produtividade de unidades de decisão, desenvolvida por Charnes, Cooper e Rhodes (1978),<sup>8</sup> com referência expressa à possibilidade de ser utilizada na avaliação de programas públicos. Tipicamente, os resultados desta análise dão origem a um *ranking* das unidades de decisão em termos de eficiência relativa. As áreas de aplicação desta técnica têm

---

<sup>6</sup> O modelo de questionário proposto é apresentado no Anexo B.

<sup>7</sup> INE, I.P., Inquérito aos Municípios - Proteção do Ambiente.  
INE, I.P., Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio.

<sup>8</sup> Charnes A, W.W. Cooper e E. Rhodes (1978). "Measuring the Efficiency of Decisionmaking Units." *European Journal of Operational Research* 2, 429–444.

aumentado consideravelmente desde a sua introdução como uma ferramenta de avaliação da gestão e do desempenho empresarial no final da década de 1970, com destaque para aplicações relacionadas com a medição de eficiência no sector público, em termos globais, por função ou por sector.<sup>9</sup>

A aplicação desta metodologia ao setor municipal consiste na identificação de um conjunto de variáveis *input* e *output* da atividade dos municípios para aferir a sua eficiência relativa. Ou seja, tendo em consideração os recursos empregues (*inputs*) e os resultados obtidos (*outputs*) numa determinada função dos municípios, a DEA produz um *ranking* dos mais eficientes.<sup>10</sup>

Neste caso, é igualmente pertinente adotar uma abordagem agregada e várias desagregadas, tendo em conta as funções e tipologias de municípios. Mais concretamente, com base nesta metodologia afere-se, para cada tipologia de municípios e para cada função, quais são os municípios mais eficientes em termos relativos.

Conjugando a identificação dos municípios mais eficientes com os custos de referência nos mesmos (aferidos com base na análise da repartição funcional da despesa e nos modelos econométricos), será estimado o custo referencial para a realização das funções próprias dos municípios, de acordo com as tipologias, num cenário de cumprimento adequado e eficiente das suas atribuições e competências. Mais concretamente, depois de determinada a despesa de cada município em cada uma das suas principais funções, são estimados os custos padrão, tendo como referência os custos nos municípios mais eficientes em cada tipologia (identificados com recurso à DEA).

### 3.6 Estudos de Caso

Com a finalidade de obter um conhecimento mais aprofundado da realidade dos municípios e validar os resultados obtidos pelos métodos econométricos e de análise envolvente de dados (DEA), estão a ser realizados estudos de caso que incidem sobre municípios representativos de cada uma das tipologias definidas.

Nos municípios analisados será possível obter dados mais pormenorizados sobre a repartição funcional da despesa, que complementam os obtidos junto da DGAL e através do inquérito aos municípios, permitindo assim uma melhor aferição dos custos de referência para a realização das funções municipais.

---

<sup>9</sup> Para uma descrição detalhada dos métodos DEA ver:

Cooper, WW, LM Seiford e K Tone (2008) *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-solver software*. New York: Springer.

Para uma comparação da DEA com outras técnicas para medir produtividade e eficiência ver:

Field, H, K Lovell e S. Schmidt. 2008. *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Change*. New York: Oxford University Press.

<sup>10</sup> Para uma aplicação desta metodologia no âmbito dos municípios portugueses ver:

Cruz, Nuno Ferreira e Rui Cunha Marques (2014). "Revisiting the Determinants of Local Government Performance." *Omega* 44, 91-103.

### **3.7 Simulação Prospetiva**

Com base na evolução das variáveis com impacto na despesa (identificadas na análise econométrica) e tendo presentes os valores estimados dos custos de referência, será efetuada uma simulação da evolução previsional da despesa municipal. Esta passará pela construção de cenários assentes em estimativas para as variáveis explicativas em determinados momentos de um horizonte temporal razoável, tendo em consideração as alterações legislativas recentes com impacto sobre as funções municipais (com destaque para a Lei n.º 75/2013).

A partir dos dados a disponibilizar principalmente pela DGAL e pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), será efetuada uma simulação da evolução provável da receita municipal. Esta terá em consideração a legislação recentemente aprovada (Lei n.º 73/2013) e os cenários de evolução futura da economia portuguesa, que afetará a arrecadação de receitas próprias dos municípios (com destaque para as fiscais) e a sua participação nos impostos do Estado (IRS, IRC e IVA).

A análise prospetiva da evolução das receitas e despesas municipais procurará identificar eventuais situações e tendências futuras de sobrefinanciamento e de subfinanciamento, em termos agregados e por tipologias de municípios.

### **3.8 Formulação de Propostas de Alteração**

Com base nas evoluções simuladas e na identificação das causas e origens dos eventuais diferenciais entre despesas e receitas públicas municipais, que originem sobrefinanciamento e/ou subfinanciamento para tipologias específicas de municípios, são feitas recomendações e propostas de alteração aos quadros de competências e de financiamento. Para além da realidade portuguesa, as propostas a apresentar basear-se-ão também em análises de *Benchmarking Internacional*.

### **3.9 Sessões de Trabalho**

Foram organizadas sessões de trabalho de carácter periódico com a ANMP e com outras entidades com capacidade para efetuar contribuições com valor acrescentado e fornecer dados imprescindíveis à realização do estudo (DGAL, AT, GPEARI e CCDRs). A finalidade dessas sessões é fundamentalmente informativa (bidirecional).

Ocorreram também sessões de interação entre a equipa técnica e os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, dos assuntos fiscais e da administração local que, para além de permitirem a recolha de informação muito relevante para a elaboração do estudo, tiveram também objetivos de monitorização e ajustamento.

### 3.10 Debate Público

No dia 12 de junho de 2015, decorrerá na Universidade do Minho um debate público sobre a temática do estudo, na qual serão apresentados e discutidos os resultados preliminares do estudo. A conferência é aberta ao público em geral e foram convidados a nela participar os agentes mais relevantes do sector. O evento, cujo programa se encontra no anexo D, visa a divulgação do relatório preliminar, a auscultação dos intervenientes e a recolha de contributos que permitam enriquecer o estudo.

### 3.11 Fontes de Dados

O trabalho recorre a dados contabilísticos do sector disponibilizados pela DGAL, sobretudo através do SIIAL, assim como a dados sobre a situação socioeconómica e demográfica dos municípios disponibilizados pelo INE, nomeadamente através dos Anuários Estatísticos Regionais. Entre outras fontes de dados socioeconómicos dos municípios portugueses, foram utilizados a PORDATA e a base de dados *Sales Index* da Marktest.

Linda Veiga e Francisco Veiga dispunham já de uma extensa base de dados sobre os municípios portugueses, que comporta informação contabilística (contas de gerência dos municípios),<sup>11</sup> socioeconómica e demográfica de 1979 a 2013. Esta base de dados foi construída no âmbito de vários projetos de investigação financiados pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), dos quais resultaram diversas publicações científicas internacionais.

Pedro Camões é co-autor do *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses*, publicado desde 2003, e do *Anuário do Setor Empresarial do Estado*, de 2010 e 2011. No âmbito da preparação destas publicações, dispõe também de uma ampla base de dados das contas de gerência dos municípios e do Setor Empresarial Local.

Para além das fontes acima descritas, será essencial a obtenção de informação, proveniente da AT e do GPEARI, sobre as receitas de cada um dos impostos diretos e indiretos por município (com destaque para o IMI, o IMT e a derrama) e das projeções de receita dos principais impostos nacionais (IRS, IRC e IVA) para os próximos anos.

Finalmente, uma vez que a DGAL não dispõe de dados sobre a repartição funcional da despesa dos municípios, foi implementado um inquérito para obter essa informação, a qual se afigura fundamental para a estimação de custos de referência para as funções dos municípios.

---

<sup>11</sup> Os dados das contas de gerência dos municípios, de 2003 a 2013, estão disponíveis no Portal Autárquico (<http://www.portalautarquico.pt/>). Os dados relativos aos anos anteriores (1979-2002) foram obtidos na publicação *Finanças Municipais*, da DGAL e junto das Câmaras Municipais. Os dados recolhidos abrangem todas as componentes das despesas e das receitas, correntes e de capital, dos municípios. Foi também recolhida informação sobre a dívida dos municípios, de 2003 a 2013.

## 4 Justificação da Tipificação dos Municípios Portugueses

### 4.1 Introdução

Um dos traços mais salientes na caracterização dos municípios portugueses é a elevada heterogeneidade, que se traduz numa grande diversidade de realidades. Esta característica não é perceptível nas análises centradas em valores agregados ou médios, mas fica muito clara pela análise dos valores extremos e de medidas de dispersão. Como se observa na Tabela 2, que apresenta algumas das variáveis mais usadas para caracterizar e analisar os municípios portugueses, são expressivas as diferenças, por exemplo, entre o município maior e o menor ou o mais e o menos dependente em termos financeiros. Adicionalmente, o desvio padrão é em alguns casos superior à média, o que indica uma elevada dispersão de valores. Nesta tabela são apresentadas três dimensões de análise, com variáveis que caracterizam: i) a escala, ii) as características geográficas e demográficas e, como consequência, iii) a estrutura financeira.

**Tabela 2 - Dimensões de variabilidade dos municípios portugueses**

Dimensão de Análise	Variável / Indicador	Média	Desvio Padrão	Maior	Menor
Escala	População	33.952,5	55.217,9	520.549,0	456,0
	Área (km <sup>2</sup> )	299,2	277,8	1.720,6	8,3
Características geográficas e demográficas	Localização (Interior, Litoral, Ilhas)	--	--	--	--
	Sazonalidade (dormidas % da pop.)	277,5	1121,8	16.082,9	0
	Amplitude Altimétrica (metros)	624,2	441,3	2.351,0	17,0
	Densidade populacional	297,4	823,1	7.480,5	4,64
	Urbanização (% do solo para uso urbano)	10,1	11,8	68,8	0,3
Estrutura financeira	Despesa total <i>per capita</i> (€)	1.118,5	644,5	5.427,4	377,2
	Receita fiscal <i>per capita</i> (€)	181,6	108,2	846,5	64,4
	Independência financeira (receitas próprias em % das receitas efetivas)	37,4	18,1	86,0	3,6
	Peso das transferências do OE (em % das receitas efetivas)	50,7	16,3	84,3	9,9

Fontes: DGAL e INE. Dados relativos a 2013.

Tendo em conta esta realidade, qualquer análise dos municípios portugueses deve reconhecer a diversidade existente, pelo que é necessário definir tipos de municípios com características mais homogêneas que permitam, não só analisar as especificidades da realidade municipal portuguesa, mas também adequar as propostas de reforma legislativa no sentido de acomodar essas diferenças evitando injustiças na sua aplicação.

Este documento apresenta a justificação para a tipologia a usar no estudo de monitorização das receitas e despesas dos municípios. Resumidamente, esta tipologia resulta da conjugação de uma variável de escala (população) com uma variável de localização (litoral, interior e ilhas).

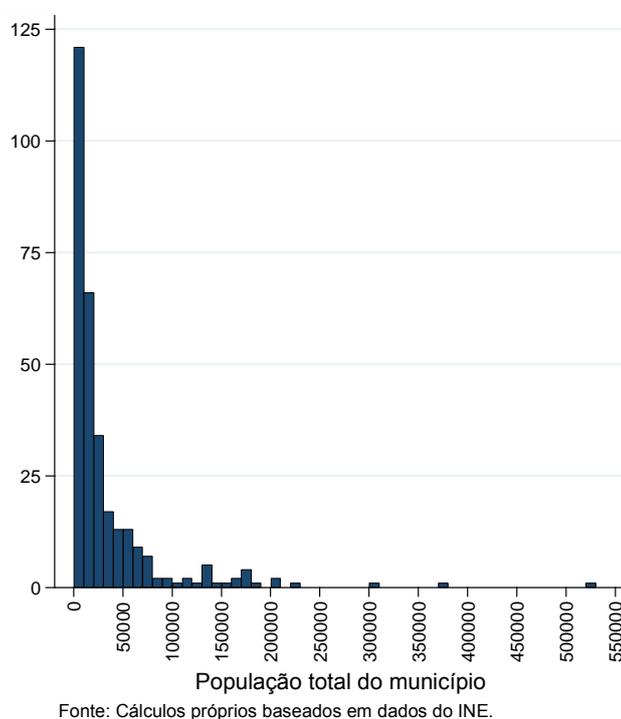
## 4.2 Seleção dos Indicadores

Nesta secção apresenta-se e descreve-se estatisticamente a heterogeneidade municipal portuguesa relativamente a um conjunto vasto de variáveis e indicadores de escala, geografia e estrutura financeira, como resumido na Tabela 2. Os dados apresentam a evolução entre 2000 e 2013 e têm origem na DGAL, INE e Marktest (*Sales Index*). Na secção seguinte, propõe-se uma tipologia simplificada de municípios baseada em dois indicadores que subsumem todos os outros. A referida tipologia servirá de base à definição dos estudos de caso a realizar e à análise da evolução das finanças locais portuguesas, que constitui o objeto deste estudo.

### 4.2.1 Escala

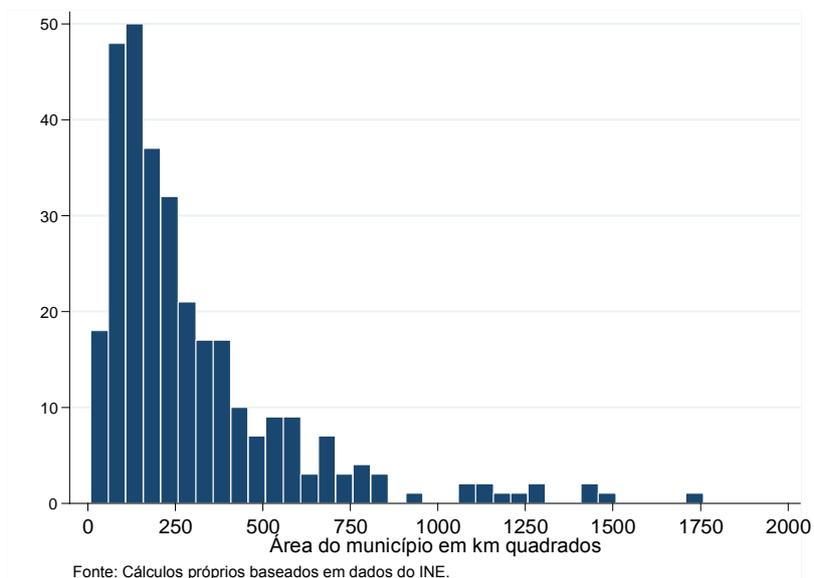
Como observado na Tabela 2, a escala é a dimensão de análise na qual se observam as maiores diferenças entre municípios. A Figura 4 e a Figura 5 mostram, respetivamente, os histogramas relativos às duas variáveis mais usadas para medir a escala: população e área. Embora grande parte dos 308 municípios portugueses tenha populações relativamente pequenas (116 têm até 10.000 habitantes e mais 121 até 40.000), há 18 com população superior a 100.000, cinco com população superior a 200.000 e um com população superior a 500.000. O maior (Lisboa) tem uma população cerca de 1.200 vezes maior que o menor (Corvo).

Figura 4 – Histograma da população

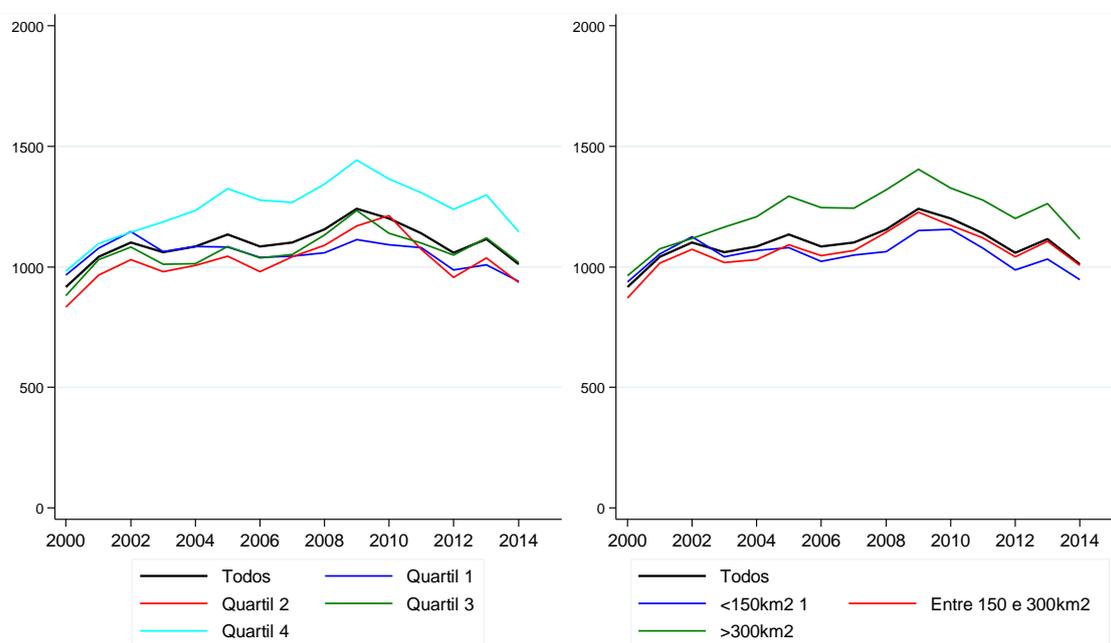


No caso da área (Figura 5), o comportamento é semelhante ao da população, embora a amplitude entre o maior e o menor municípios seja bem mais pequena (fator de 120). Além disso, se observarmos a evolução (de 2000 a 2013) da despesa total média (real *per capita*),<sup>12</sup> não se observam diferenças significativas entre os grupos de municípios com dimensões diferentes em termos de área (Figura 6).

**Figura 5 – Histograma da área**



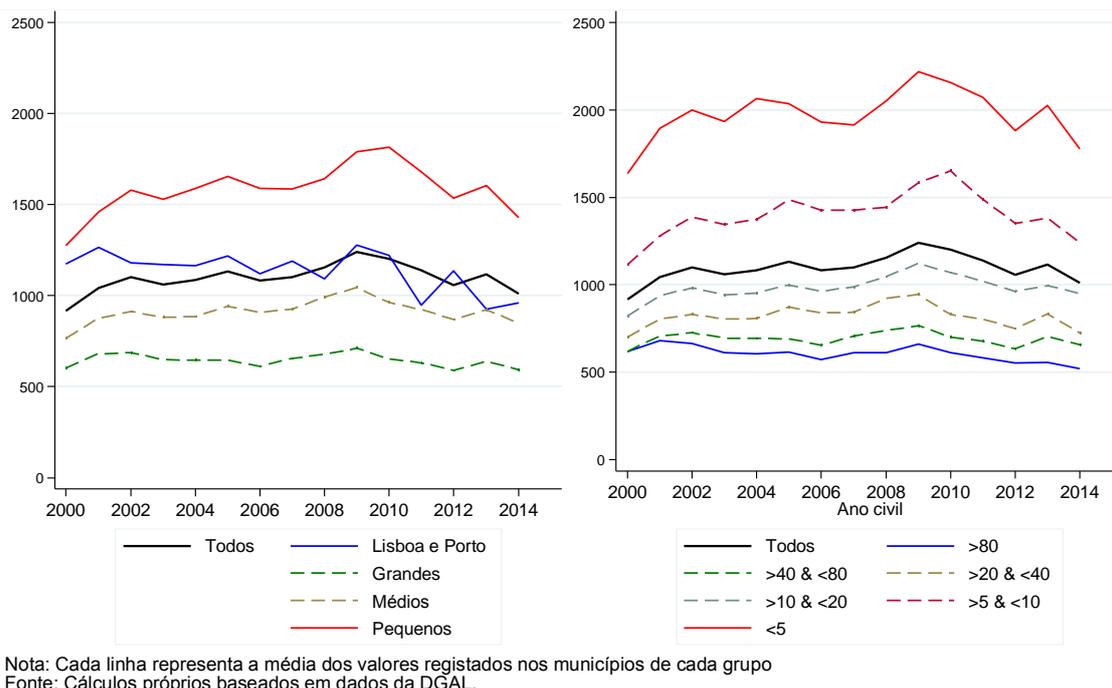
**Figura 6 - Despesa total média (real per capita) por categoria de área**



<sup>12</sup> Os valores médios foram obtidos calculando a média simples dos valores registados em cada um dos 308 municípios. Ou seja, todos os municípios têm o mesmo peso, independentemente da sua população.

Porém, a Figura 7, que apresenta a mesma evolução no caso da população, mostra distintamente as diferenças entre os grupos de municípios pequenos, médios e grandes (ver gráfico do lado esquerdo).<sup>13</sup> Assim, a despesa *per capita* dos municípios pequenos (menos de 10.000 habitantes) é claramente superior ao valor dos municípios médios (entre 10.000 e 40.000 habitantes) e esta é claramente superior ao valor dos municípios grandes (mais de 40.000 habitantes). Isto mostra que estes três grupos de municípios constituem realidades diferentes que não podem ser ignoradas nas análises. Fica também claro que Lisboa e Porto constituem uma realidade distinta dos restantes municípios grandes.

**Figura 7 - Despesa total média (real per capita) por categoria de população**



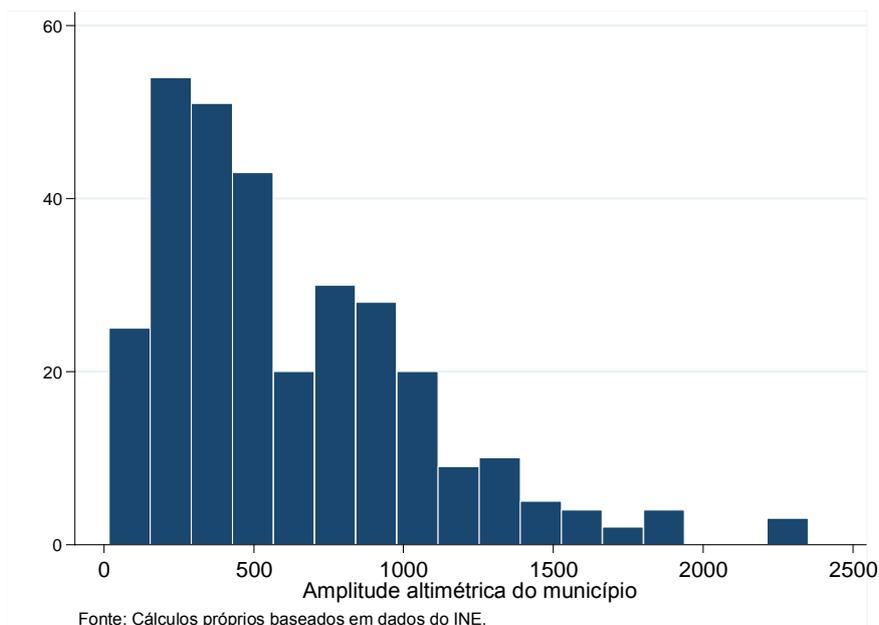
A relação inversa entre a despesa *per capita* e a população também se verifica quando são usadas as categorias populacionais que servem de referência às transferências para os municípios no âmbito do Fundo Geral Municipal (artigo 32º, nº 2, da Lei nº 73/2013), como pode ser constatado no gráfico do lado direito da Figura 7. No entanto, ao considerar um maior número de categorias, as diferenças entre as adjacentes são pequenas, pelo que a classificação adotada no gráfico do lado esquerdo representa melhor as diferentes realidades existentes entre os municípios portugueses. Deste modo, entendemos como mais apropriado o uso das quatro categorias populacionais que servem de referência aos salários dos presidentes das câmaras municipais.

<sup>13</sup> O grupo dos municípios pequenos inclui aqueles com menos de 10.000 habitantes (116), o grupo de médios inclui os que têm entre 10.000 e 40.000 habitantes (121), o grupo de grandes inclui os que têm mais de 40.000 habitantes (69). Lisboa e Porto são excluídos destes grupos, pois o facto de serem o centro de duas grandes áreas metropolitanas faz deles realidades à parte. Esta classificação é usada na Lei nº 49 de 2012, de 29 de agosto, que adapta à administração local o Estatuto do Pessoal Dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado (Lei nº 2 de 2004 de 15 de Janeiro).

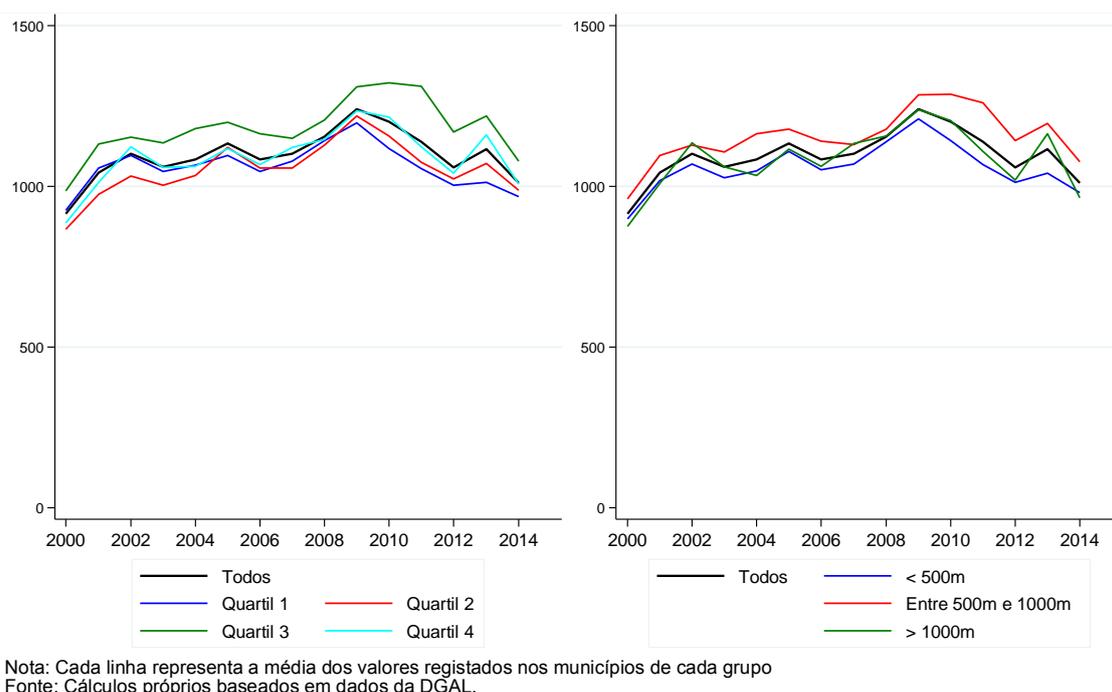
#### 4.2.2 Geografia e Demografia

Para além da escala, há outras variáveis geográficas e demográficas úteis para a caracterização dos municípios portugueses. A amplitude altimétrica, cuja distribuição é apresentada na Figura 8, é uma das mais usadas, nomeadamente nos documentos legislativos relativos às finanças locais. Se, por um lado, se observa uma diferença significativa entre os valores mais altos e mais baixos em termos de amplitude altimétrica, por outro lado, essa diferença não se traduz em diferenças significativas no que toca à despesa (Figura 9).

**Figura 8 – Histograma da amplitude altimétrica e evolução das despesas per capita**

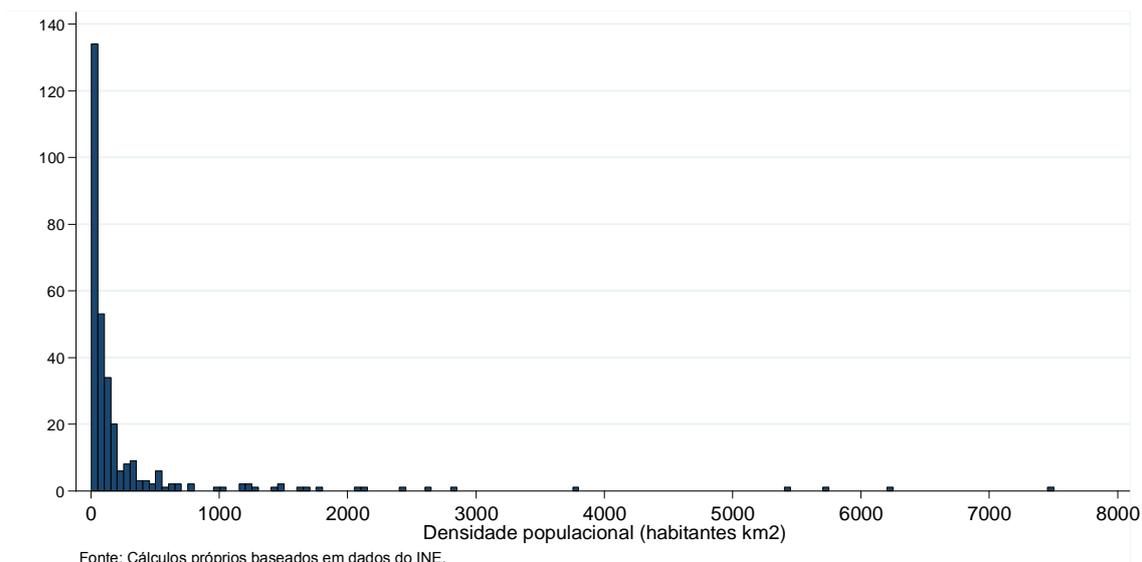


**Figura 9 - Despesa total média (real per capita) por categoria de amplitude altimétrica**

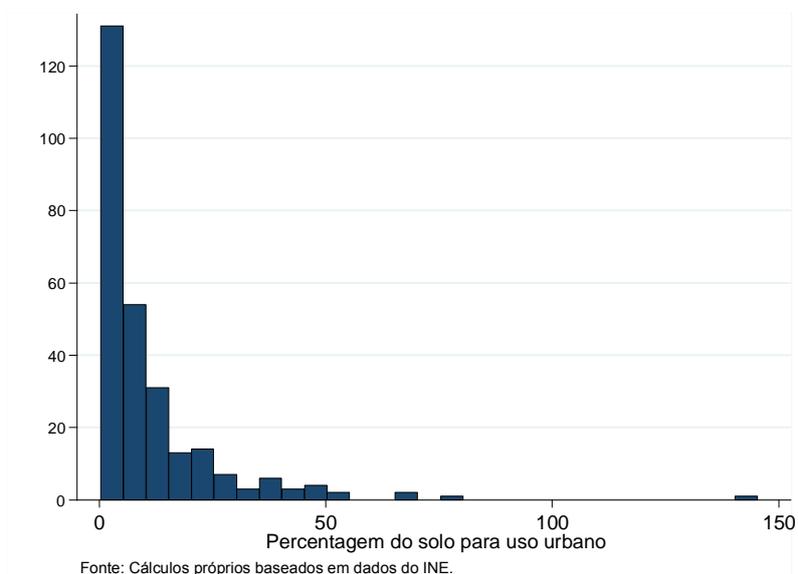


No que toca às variáveis relacionadas com densidade populacional e uso do solo (urbanização) a realidade é bem distinta, como se observa na Figura 10 e na Figura 11. A distribuição da densidade populacional é muito assimétrica (Figura 10) e com uma diferença muito grande entre valores extremos, embora se note uma concentração muito grande em valores de baixa densidade. No caso da urbanização, as diferenças não são tão significativas (Figura 11).

**Figura 10 – Histograma da densidade populacional**



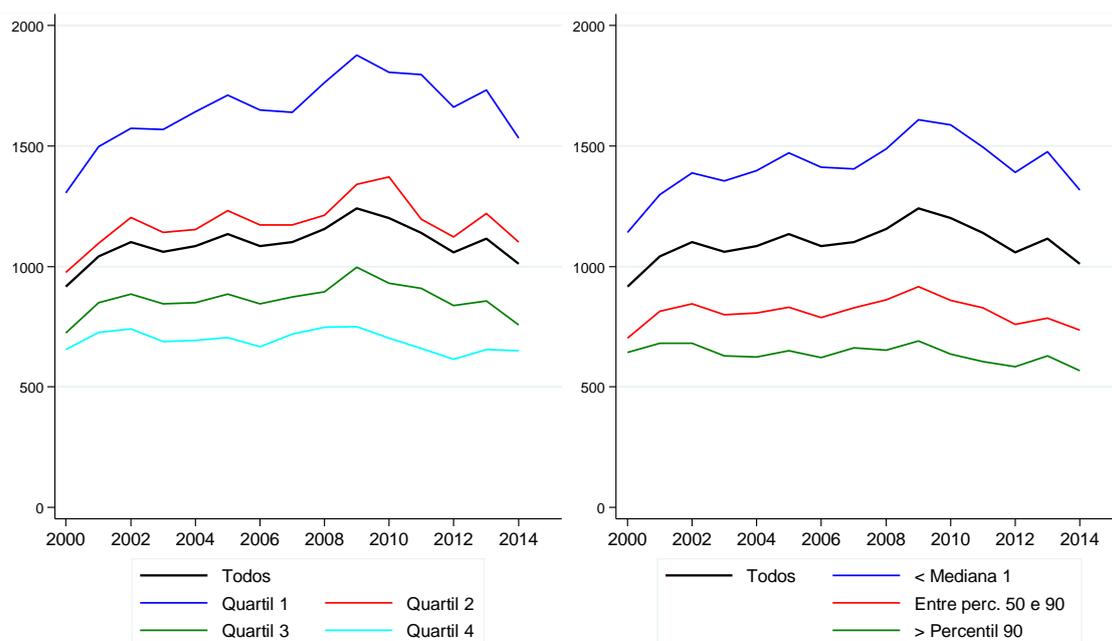
**Figura 11 – Histograma da urbanização (% do solo para uso urbano)**



Como se pode ver na Figura 12 e na Figura 13, a divisão dos municípios (por quartis) relativamente à densidade populacional e à urbanização mostra padrões claros no que diz respeito à evolução das despesas públicas *per capita*. Os municípios situados no quartil 1 (os 25%, ou seja, os 77 municípios menos densos em termos populacionais e menos urbanos)

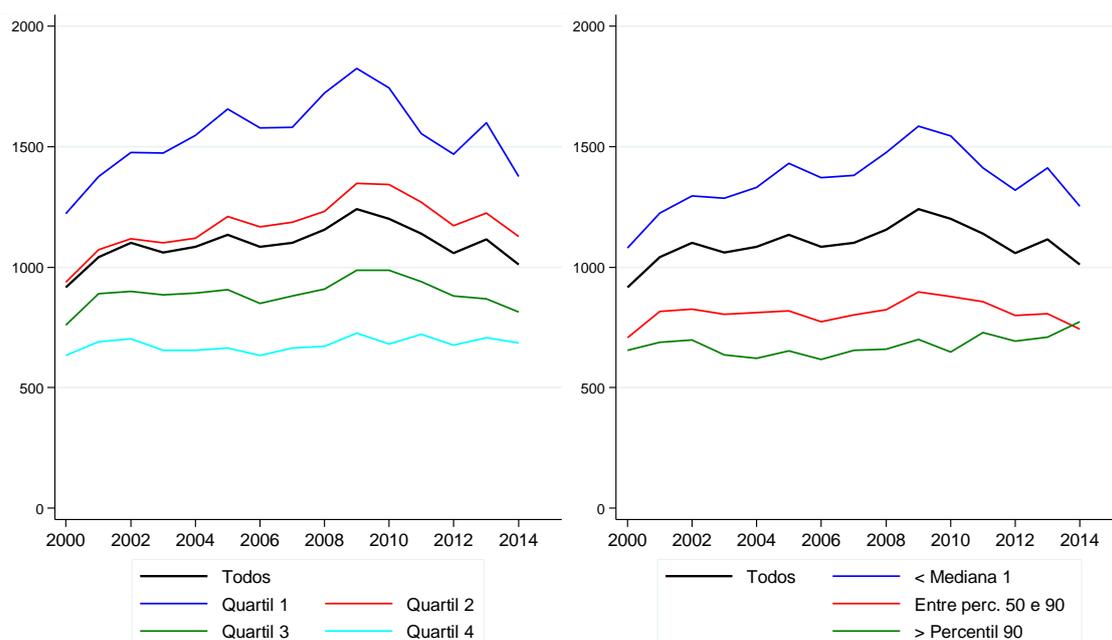
apresentam valores de despesa *per capita* claramente mais elevados que os dos quartis seguintes. O padrão é claro: quanto maior a densidade populacional e a urbanização menor é a despesa *per capita* observada entre 2000 e 2013. As duas variáveis têm comportamentos muito semelhantes, também nos gráficos do lado direito da Figura 12 e da Figura 13, em que se usou uma categorização alternativa dos municípios (abaixo da mediana, entre esta e o percentil 90, e acima deste).

**Figura 12 – Despesa total média (real per capita) por categoria de densidade populacional**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

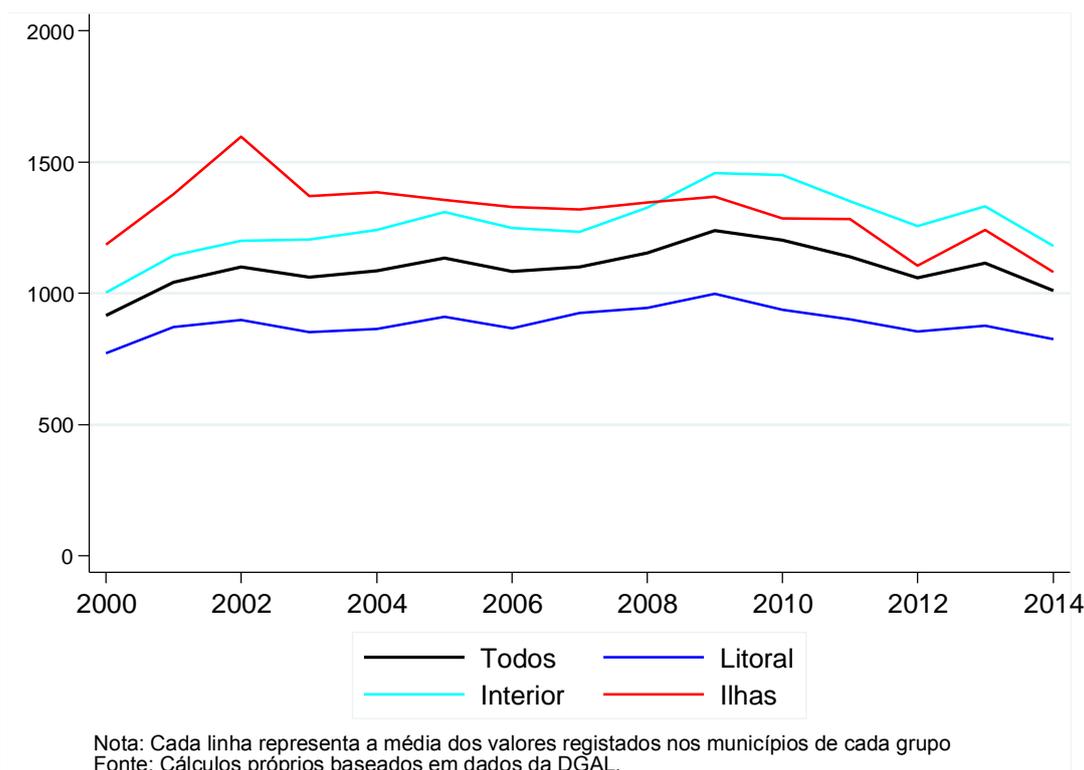
**Figura 13 – Despesa total média (real per capita) por categoria de urbanização**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

A densidade e o uso do solo estão fortemente associados à localização do município. Simplificadamente, podemos identificar três grupos de municípios com base na localização<sup>14</sup> e com ênfase na dimensão interioridade: i) o interior menos denso e menos urbano; ii) o litoral mais urbano; iii) as ilhas, com especificidades próprias. Sem surpresa, verifica-se na Figura 14 que o comportamento da evolução das despesas *per capita* não só mostra que os referidos grupos apresentam padrões visivelmente distintos, como esse padrão é semelhante ao observado na Figura 12 e na Figura 13.

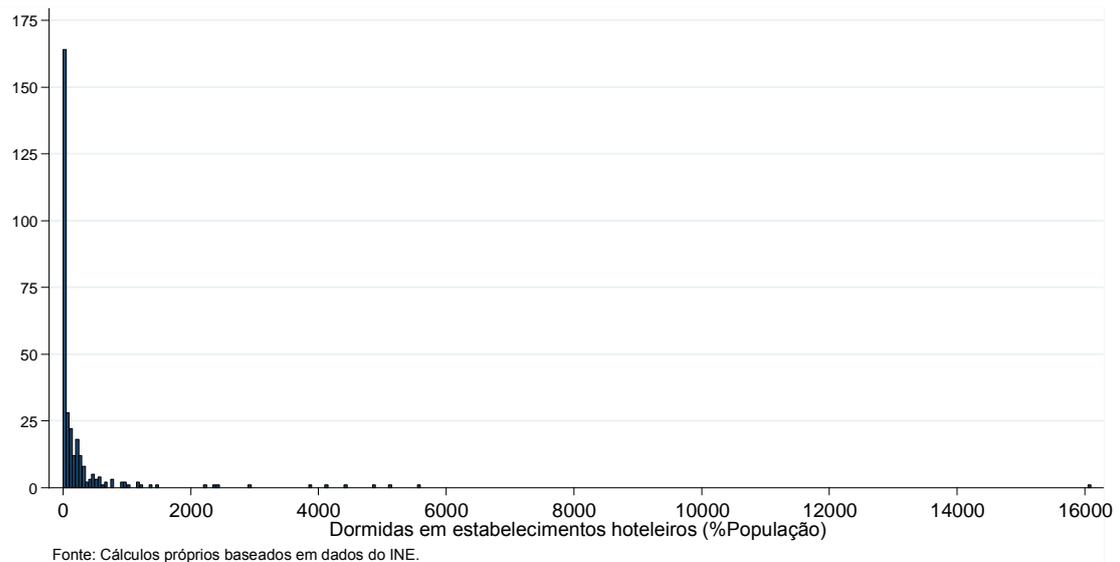
**Figura 14 - Despesa total média (real per capita) por localização**



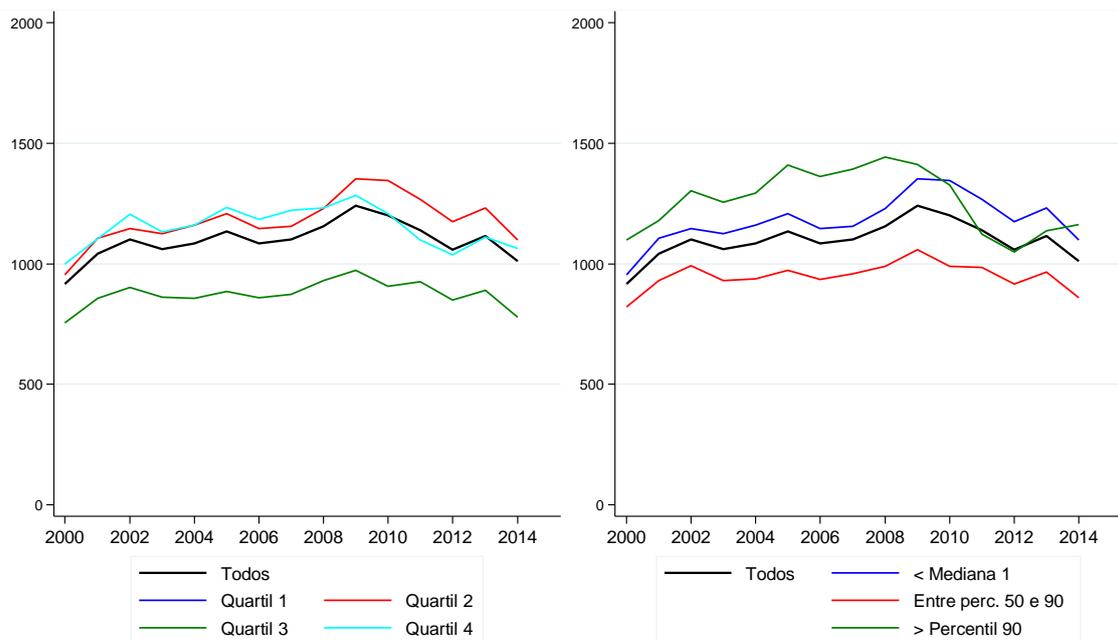
Vale a pena introduzir uma última nota sobre o efeito da sazonalidade na atividade dos municípios. Não sendo possível dispor de dados de despesa e receita municipal infra-anuais (mensais ou trimestrais), o efeito da sazonalidade pode ser captado através da variável que mede o número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros do município durante um ano, em percentagem da população, cujo histograma é apresentado na Figura 15. Como se observa na Figura 16, a sazonalidade é relevante para a despesa dos municípios acima do percentil 90, ou seja, para os 30 municípios com maior rácio de dormidas por habitante (com valores superiores a 450%). Analisando os dados com maior detalhe, verifica-se que a sazonalidade é ainda mais relevante para o grupo de 17 municípios com um rácio superior a 1000%, isto é, em que o número de dormidas por ano corresponde a pelo menos 10 vezes a população).

<sup>14</sup> Foram definidos três grupos: 1) Litoral (municípios pertencentes a distritos do litoral continental); 2) Interior (de distritos sem mar); e 3) Ilhas (municípios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira). Atendendo a que o distrito de Beja tem mar (no município de Odemira), mas é maioritariamente do interior, incluiu-se Odemira no grupo do Litoral e os restantes municípios do distrito de Beja no Interior.

**Figura 15 – Histograma das dormidas em estabelecimentos hoteleiros (% da população)**



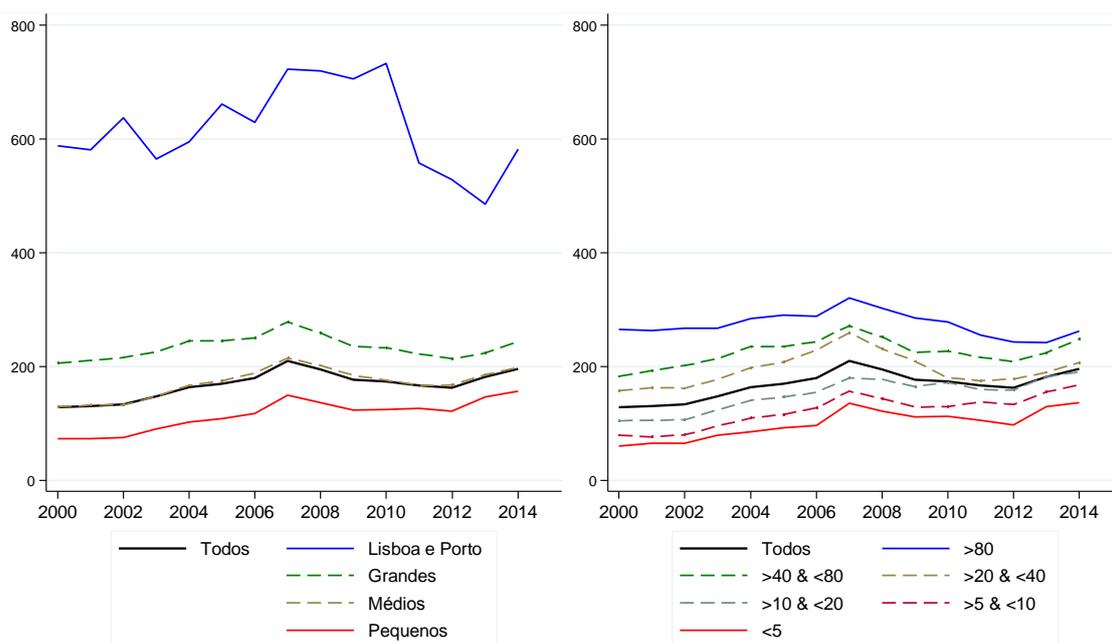
**Figura 16 - Despesa total média (real per capita) por categorias de dormidas**



### 4.2.3 Estrutura financeira

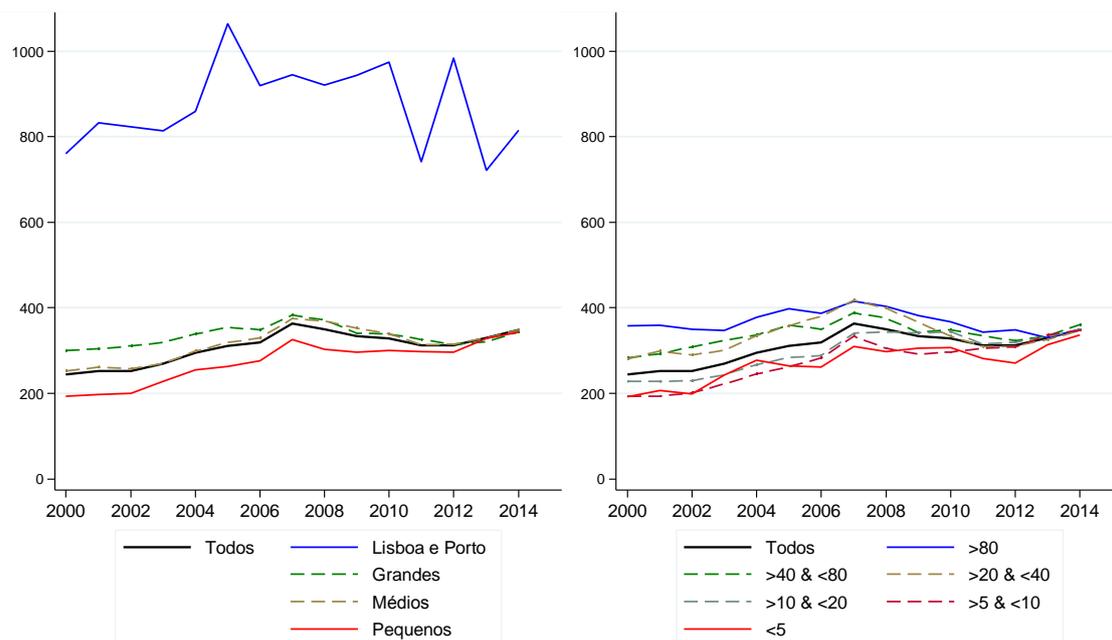
Os resultados acima apresentados para agrupamentos de municípios utilizam dados para a despesa total por habitante. Como a receita total por habitante produz resultados similares, as figuras para a mesma não são aqui apresentadas. Mas, quando se atende à estrutura financeira, a análise da estrutura da receita nem sempre permite destringir claramente a existência de grupos. A Figura 17 e a Figura 18 apresentam, respetivamente, a evolução das receitas fiscais e próprias *per capita*, sendo notório que apenas Lisboa e Porto apresentam um padrão de evolução diferente dos demais municípios, sendo até visível uma aproximação entre grupos de municípios pequenos, médios e grandes.

**Figura 17 – Receita fiscal média (real per capita) por categoria populacional**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo.  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

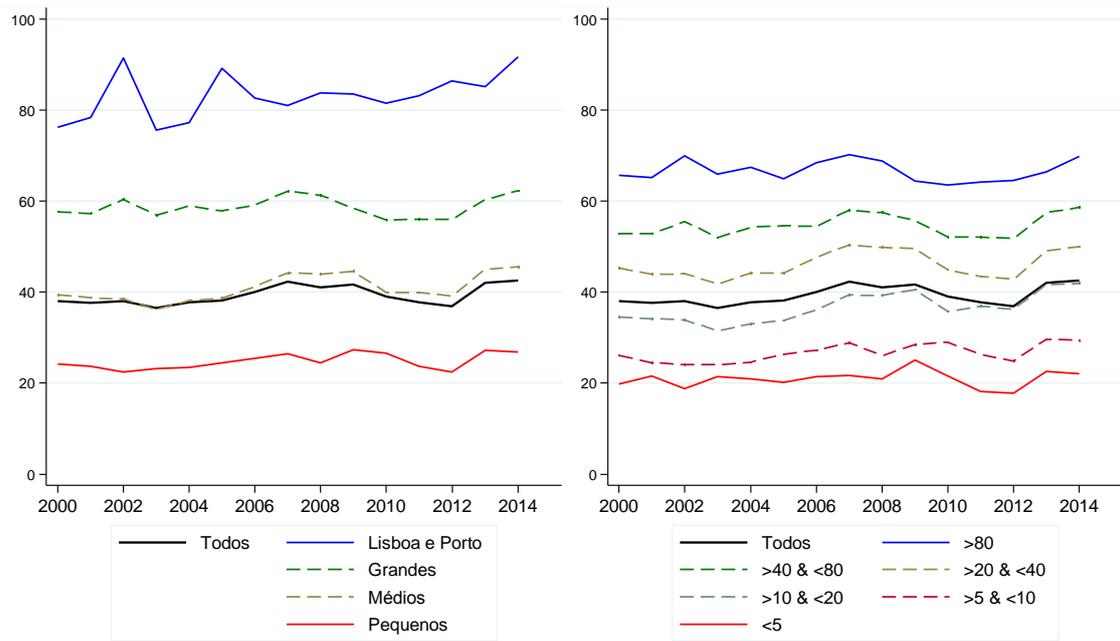
**Figura 18 – Receita própria média (real per capita) por categoria populacional**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo.  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

A Figura 19 mostra em que medida a despesa total é coberta pelas receitas próprias e de empréstimos, tornando claro que os municípios de maior dimensão dispõem de maior taxa de cobertura.

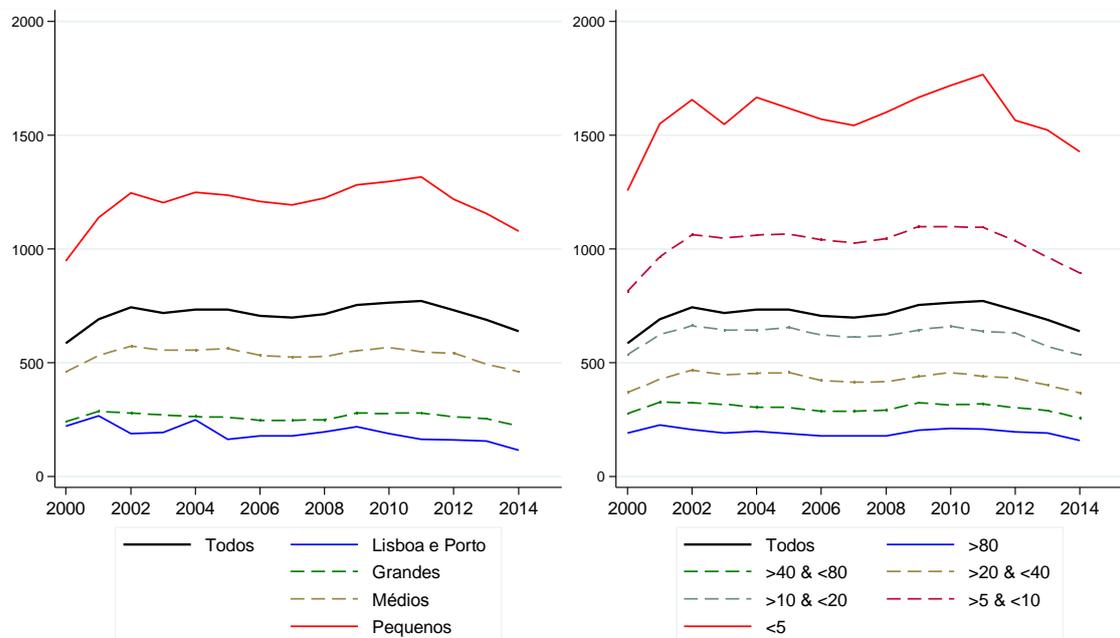
**Figura 19 - Receitas próprias e de empréstimos (%Despesa Total) por categoria populacional**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

A Figura 20 mostra a evolução das receitas de transferências da administração central. Embora seja notória a distinção entre os grupos, essa é mais uma consequência das leis das finanças locais em vigor ao longo deste período (sobretudo no que respeita às fórmulas que regulam as transferências) do que da atividade financeira dos municípios.

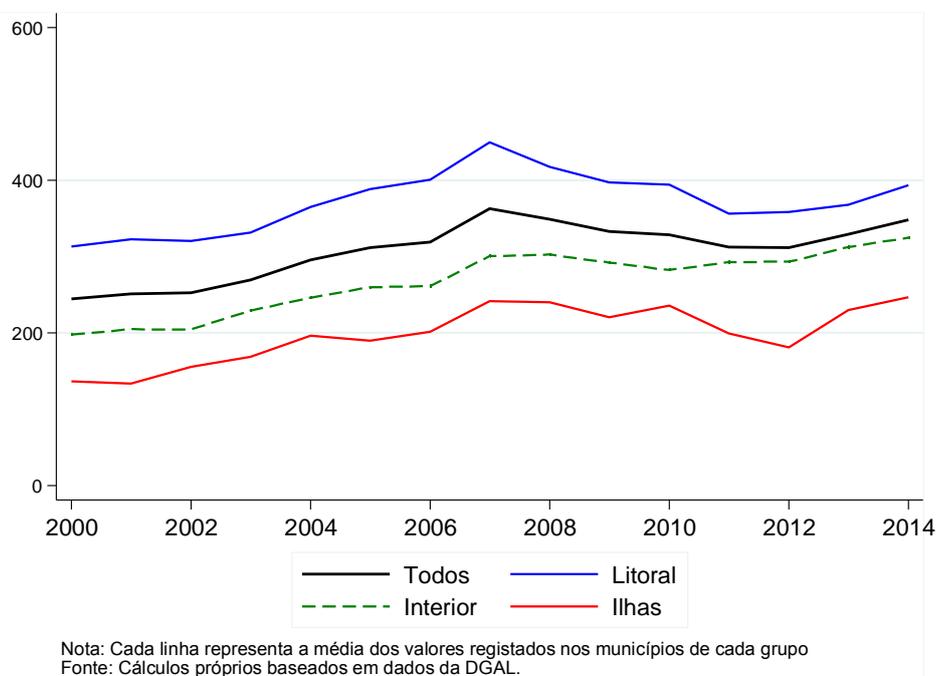
**Figura 20 - Receita de transferências média (real per capita) por categoria populacional**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

A Figura 21 apresenta a média da receita própria real *per capita* de acordo com a localização geográfica do município. Verifica-se uma diferença considerável na captação de receita entre os diferentes grupos de municípios, o que reforça a necessidade de considerar a localização na definição de tipologias. Os municípios das ilhas e do interior estão abaixo da média nacional, enquanto os do litoral se situam acima da mesma.

**Figura 21 – Receita própria média (real per capita) por localização**



#### 4.2.4 Resultados das regressões

Esta secção analisa o efeito conjunto das variáveis acima usadas para tipificar os municípios. Ou seja, apresenta em simultâneo, através de análise de regressão, os resultados até agora apresentados parcelarmente através de uma análise gráfica que ilustrou a relação entre as despesas dos municípios e cada um dos indicadores selecionados (um de cada vez). Assim, a análise de regressão permite ir mais longe, avaliando como cada uma das variáveis consideradas ajuda a explicar as diferenças nas despesas reais *per capita* observadas entre municípios, quando se controla para os efeitos das restantes variáveis.

Os resultados econométricos obtidos corroboram as conclusões da análise gráfica anterior.<sup>15</sup> Assim:

- Os grupos de municípios pequenos, médios e grandes apresentem diferenças significativas em termos de despesa *per capita*;
- A localização (litoral, interior e ilhas) traduz diferenças, embora não tão significativas;
- A densidade populacional e a sazonalidade são variáveis relevantes para explicar as despesas locais;
- Lisboa e Porto são um grupo à parte.

<sup>15</sup> Para uma interpretação detalhada dos resultados econométricos sugere-se a leitura da secção 5.4 do documento “Programa e metodologia de trabalho.”

**Tabela 3 - Determinantes da despesa total real per capita (em logaritmo) nos anos de 2000 a 2013**

VARIÁVEIS	(1) 2000	(2) 2001	(3) 2002	(4) 2003	(5) 2004	(6) 2005	(7) 2006	(8) 2007	(9) 2008	(10) 2009	(11) 2010	(12) 2011	(13) 2012	(14) 2013
Lisboa e Porto <sup>1</sup>	0.311 (1.426)	0.335** (2.110)	0.285* (1.750)	0.408** (2.247)	0.359*** (2.602)	0.385** (2.423)	0.199 (1.304)	0.294** (2.189)	0.323*** (2.877)	0.388*** (3.404)	0.362*** (2.734)	0.188 (1.628)	0.336 (1.209)	0.156 (1.541)
Pop >= 40mil <sup>2</sup>	-0.154*** (-4.112)	-0.185*** (-5.035)	-0.199*** (-5.310)	-0.165*** (-4.368)	-0.181*** (-4.834)	-0.196*** (-5.159)	-0.214*** (-5.626)	-0.208*** (-5.468)	-0.191*** (-4.839)	-0.215*** (-5.919)	-0.270*** (-6.772)	-0.250*** (-7.376)	-0.287*** (-7.831)	-0.281*** (-7.770)
Pop < 10 mil <sup>3</sup>	0.374*** (11.289)	0.385*** (10.925)	0.401*** (12.387)	0.401*** (12.227)	0.410*** (12.354)	0.396*** (12.594)	0.424*** (12.495)	0.436*** (9.459)	0.410*** (11.940)	0.462*** (13.585)	0.458*** (12.731)	0.477*** (13.105)	0.446*** (12.351)	0.481*** (13.001)
%pop<15 <sup>4</sup>	-0.036*** (-2.665)	-0.044** (-2.550)	-0.028* (-1.754)	-0.031* (-1.878)	-0.034* (-1.764)	-0.023 (-1.447)	-0.022 (-1.215)	-0.024 (-1.243)	-0.008 (-0.379)	-0.011 (-0.561)	-0.018 (-0.998)	-0.003 (-0.146)	-0.004 (-0.288)	-0.002 (-0.155)
%pop>=65 <sup>5</sup>	0.007 (1.260)	0.006 (0.804)	0.015** (2.147)	0.014** (1.991)	0.015* (1.967)	0.020*** (2.993)	0.020*** (2.761)	0.015* (1.785)	0.026*** (3.156)	0.022*** (3.040)	0.017*** (2.602)	0.021** (2.430)	0.022*** (3.766)	0.020*** (3.556)
Densidade pop <sup>6</sup>	-0.002 (-0.792)	-0.003 (-1.141)	-0.003 (-1.258)	-0.005* (-1.688)	-0.003 (-1.256)	-0.002 (-0.998)	-0.000 (-0.116)	-0.002 (-1.140)	-0.002 (-1.217)	-0.003 (-1.413)	-0.003* (-1.789)	-0.003* (-1.688)	-0.004** (-2.395)	-0.004** (-2.322)
Dormidas estab. hotel. <sup>7</sup>	0.008*** (4.476)	0.007*** (4.456)	0.006*** (4.213)	0.008*** (4.361)	0.009*** (4.207)	0.011*** (4.870)	0.010*** (4.171)	0.012*** (3.976)	0.010*** (4.360)	0.008*** (5.493)	0.009*** (4.069)	0.007*** (7.159)	0.007*** (7.748)	0.008*** (10.364)
Amplitude altimétrica <sup>8</sup>	-0.103*** (-2.958)	-0.098*** (-2.722)	-0.096*** (-2.768)	-0.107*** (-3.119)	-0.121*** (-3.303)	-0.078** (-2.197)	-0.095** (-2.515)	-0.088** (-2.168)	-0.049 (-1.108)	-0.033 (-0.743)	-0.054 (-1.123)	-0.030 (-0.618)	-0.029 (-0.661)	-0.012 (-0.294)
Área <sup>9</sup>	0.001** (2.303)	0.001 (1.622)	0.001** (2.300)	0.001*** (3.040)	0.001*** (2.613)	0.002*** (3.681)	0.002*** (4.559)	0.002*** (3.767)	0.002*** (3.775)	0.002*** (3.923)	0.002*** (3.324)	0.001*** (3.039)	0.001*** (2.644)	0.002*** (3.551)
Distrito do interior <sup>10</sup>	-0.016 (-0.519)	-0.015 (-0.474)	-0.028 (-0.906)	0.025 (0.855)	-0.008 (-0.249)	-0.017 (-0.545)	-0.045 (-1.442)	-0.058 (-1.565)	-0.026 (-0.767)	-0.052 (-1.578)	-0.016 (-0.462)	-0.039 (-1.289)	-0.030 (-0.906)	-0.054 (-1.640)
Distrito das ilhas <sup>11</sup>	0.262*** (2.853)	0.279** (2.362)	0.402*** (4.481)	0.351*** (4.197)	0.390*** (4.417)	0.327*** (4.116)	0.298*** (3.513)	0.204** (2.374)	0.226** (2.492)	0.128 (1.467)	0.123 (1.251)	0.044 (0.436)	-0.036 (-0.373)	0.037 (0.380)
Constante	6.925*** (21.536)	7.204*** (17.345)	6.808*** (18.340)	6.813*** (17.511)	6.874*** (15.437)	6.605*** (17.898)	6.561*** (15.967)	6.731*** (14.954)	6.243*** (12.715)	6.372*** (14.994)	6.601*** (17.085)	6.272*** (11.761)	6.254*** (19.667)	6.211*** (20.944)
Número de observações	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308
R <sup>2</sup> ajustado	0.662	0.667	0.731	0.749	0.746	0.755	0.761	0.694	0.746	0.745	0.726	0.749	0.739	0.738

*Notas:* <sup>1</sup> Variável muda para o município de Lisboa e para o município do Porto. <sup>2</sup> Variável muda para municípios com população igual ou superior a 40 mil habitantes. <sup>3</sup> Variável muda para municípios com menos de 10 mil habitantes. <sup>4</sup> Percentagem da população com menos de 15 anos de idade. <sup>5</sup> Percentagem da população com idade igual ou superior a 65 anos. <sup>6</sup> Centenas de habitantes por km quadrado. <sup>7</sup> Centenas de dormidas em estabelecimentos hoteleiros por habitante. <sup>8</sup> Amplitude altimétrica em km. <sup>9</sup> Área em 10 km<sup>2</sup>. <sup>10,11</sup> Variáveis mudas que identificam municípios pertencentes a distritos do interior e das ilhas.

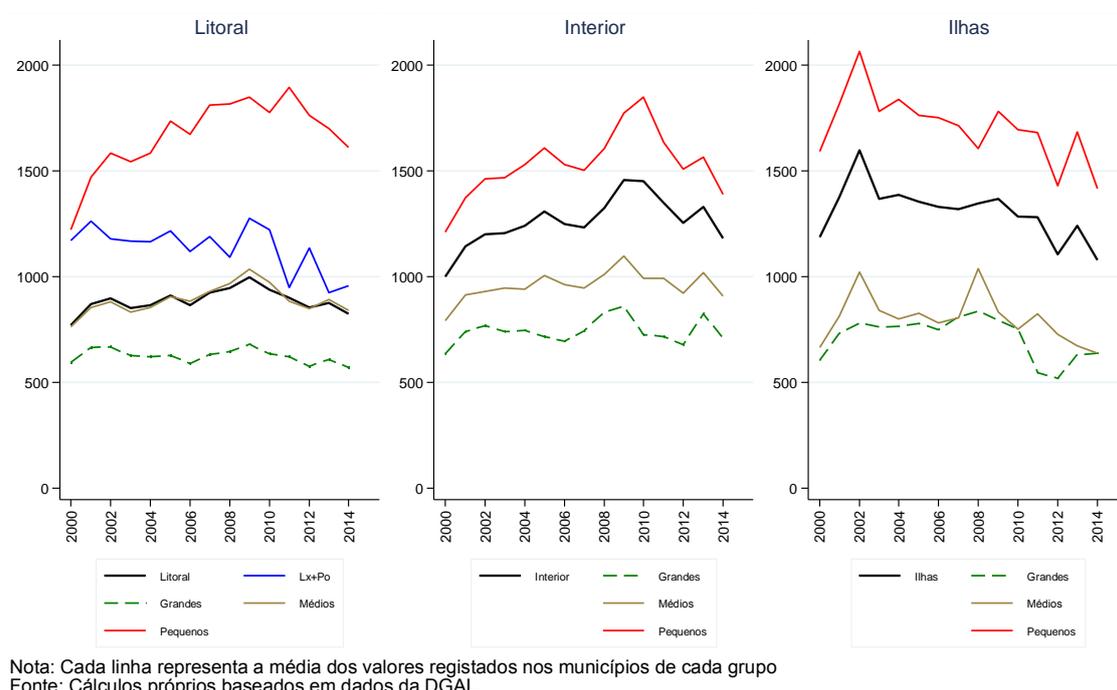
### 4.3 Definição dos grupos (tipologias) para análise

Constatámos na secção 4.2.1 que a variável mais relevante quando se pretende analisar a escala dos municípios é a população e que pertencer ao grupo dos municípios pequenos, médios ou grandes faz diferença para a análise das suas despesas *per capita*.

Na secção 4.2.2 verificámos que a densidade populacional, a urbanização e a localização no litoral, interior ou ilhas também se apresentam relevantes quanto ao comportamento da despesa *per capita*. Para efeitos de tipificação dos municípios, considerar-se-á primordialmente a variável localização por razões operativas, visto que as outras duas implicam criar grupos através de percentis, o que é menos intuitivo e menos informativo para retirar conclusões substantivas. Adicionalmente, verifica-se uma elevada correlação entre população, densidade populacional e percentagem de solo para uso urbano, sendo os municípios mais populosos também aqueles onde se registam os maiores níveis de densidade populacional e urbanização.

A Figura 22 apresenta a evolução das despesas locais reais *per capita* desagregando os municípios segundo a dimensão (116 pequenos, 121 médios, 69 grandes, mais Lisboa e Porto) e segundo a localização (140 no litoral, 138 no interior e 30 nas ilhas). A associação destas duas variáveis mostra a relevância desta desagregação adicional. A evolução das despesas dos municípios pequenos tem um padrão diferente no litoral, no interior e nas ilhas. O mesmo acontece com os médios e com os grandes.

**Figura 22 - Despesa total média (real per capita), por população e localização**



Na sequência dos resultados apresentados na Figura 22, a Tabela 4 apresenta a tipificação de municípios usada neste estudo de monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios, com a correspondente identificação do número em cada categoria.

**Tabela 4 - Tipificação dos Municípios Portugueses**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Total
Escala	Pequenos	17	82	17	116
	Médios	64	47	10	121
	Grandes	57	9	3	69
	Lisboa e Porto	2			2
	<b>Total</b>	<b>140</b>	<b>138</b>	<b>30</b>	<b>308</b>

Implementa-se, assim, a análise dos municípios desagregada por 9 categorias por população e localização. Adicionalmente, pelas razões explicitadas no final da secção 4.2.2 (Figura 16), foi constituída uma 10ª categoria que integra municípios com elevada sazonalidade. Foram incluídos nesta categoria os 31 municípios (10% do total) listados na Tabela 5 com mais alta média de dormidas em estabelecimentos hoteleiros em percentagem da população.

**Tabela 5 - Municípios com mais elevada sazonalidade (por ordem alfabética)**

Albufeira	Calheta (Madeira)	Cascais	Castelo de Vide	Castro Marim
Évora	Funchal	Grândola	Idanha-a-Nova	Lagoa (Algarve)
Lagos	Lisboa	Loulé	Machico	Marvão
Nazaré	Óbidos	Ourém	Ponta do Sol	Portimão
Porto	Porto Moniz	Porto Santo	Santa Cruz	São Pedro do Sul
São Vicente	Silves	Tavira	Terras de Bouro	Vila do Bispo
Vila Real de Santo António				

Para efeitos da realização dos estudos de caso, a amostra de 11 casos apresentada na Tabela 6 também seguiu esta categorização, sendo que o número de casos a estudar em cada categoria depende da frequência em cada um dos grupos definidos na Tabela 4. Na escolha dos municípios objeto de estudo de caso foram privilegiados os que possuem contabilidade analítica.

**Tabela 6 - Amostra de Estudos de Caso de Municípios**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Total
Escala	Pequenos	1	2	1	4
	Médios	2	2	0	4
	Grandes	2	0	0	2
<b>Sazonalidade</b>		<b>1</b>			<b>1</b>
<b>Total</b>		<b>6</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>11</b>

## **5 Monitorização da evolução das receitas, das despesas e do endividamento dos municípios portugueses de 2000 a 2014**

Nesta secção é apresentado um diagnóstico da evolução das receitas, das despesas e do endividamento dos municípios portugueses, desde 2000. É efetuada uma análise da evolução das receitas, das despesas, do saldo de execução orçamental e do endividamento para a generalidade dos municípios e para as diferentes tipologias justificadas na secção anterior, que têm em conta categorias populacionais, a localização e a sazonalidade. Tanto para as despesas como para as receitas são primeiro analisados os grandes agregados, sendo depois efetuada uma análise das suas componentes.

### **5.1 Evolução das receitas**

O diagnóstico de evolução das receitas municipais começa pelos grandes agregados, abordando depois, com maior detalhe, as receitas próprias e as receitas de transferências, terminando com a análise da evolução do grau de autonomia financeira dos municípios portugueses.

#### **5.1.1 Grandes agregados**

Com as exceções de 2003 e 2006, a receita total real dos municípios portugueses (ver última coluna da Tabela 7) aumentou até 2009, atingindo nesse ano cerca de 8.912 M€ (milhões de euros), a preços de 2014. Seguiram-se três anos consecutivos de redução da receita, uma ligeira recuperação em 2013 (que se deve a um aumento dos passivos financeiros), e uma nova descida em 2014, quando a receita total atingiu o valor real mais baixo desde 2001 (7.336 M€).<sup>16</sup>

Relativamente à estrutura da receita total dos 308 municípios portugueses, as transferências são a principal componente, com um peso que oscilou entre 41,1% em 2014 e 46,6% em 2012. É interessante verificar que os três anos em que o peso das transferências foi maior (2011, 2012 e 2003) foram todos de recessão económica, o que provavelmente se ficou a dever aos efeitos negativos da quebra de atividade económica sobre a captação de receitas próprias. A segunda componente mais importante são as receitas fiscais, cujo peso oscilou entre 27,9% em 2001 e 38% em 2007. O valor registado em 2014 está entre os mais altos do período analisado, com 36,7%. Em terceiro lugar surge geralmente a venda de bens e serviços e de bens de investimento, com um peso que oscilou entre 8% em 2002 e 12,5% em 2006. Em 2014, o peso desta componente foi de 11,4%. Os passivos financeiros, que são geralmente a quarta maior fonte de receita, oscilaram entre 2,9% em 2012 e 15,7% em 2002, correspondendo a 5,4% da receita total em 2014. Finalmente, o peso das restantes receitas oscilou entre 3,1% em 2003 e 8,8% em 2012. Em 2014, representaram 5,6% da receita total.

---

<sup>16</sup> A receita efetiva real tem um comportamento similar, com a exceção de 2013, pois tem diminuído todos os anos desde 2009.

Tabela 7 – Estrutura das receitas

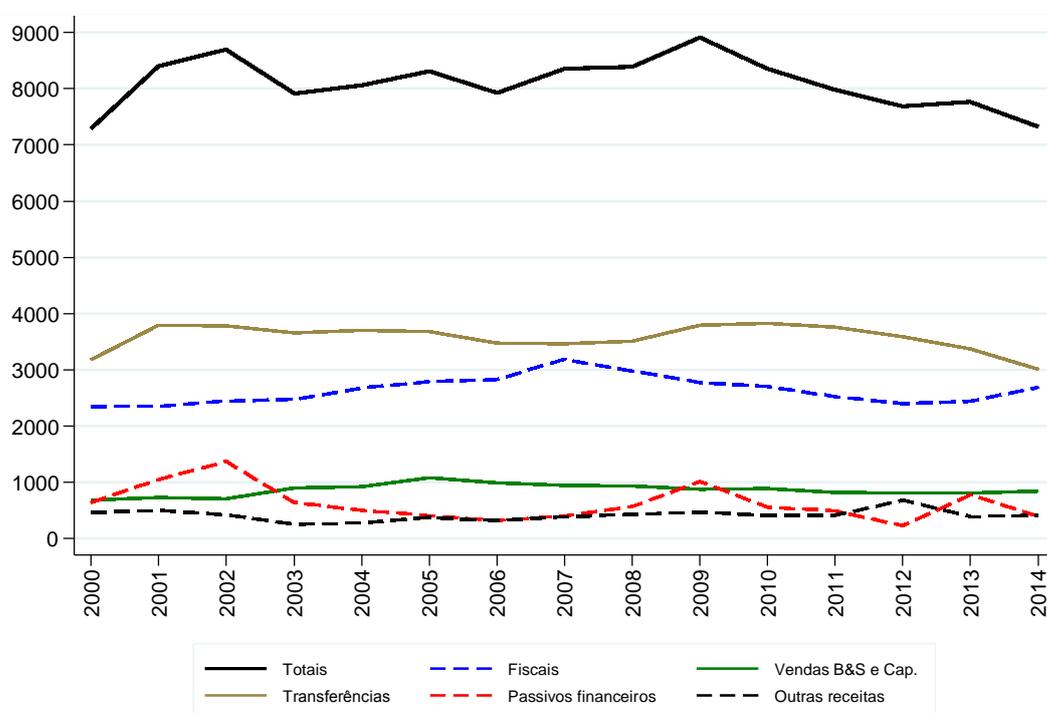
Ano	Receitas Fiscais	Venda de B&S e INV. a)	Total das Transferências	Passivos Financeiros	Outras Receitas b)	Total das Receitas do Exercício
	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	Milhões de €
2000	32,1	9,3	43,6	8,8	6,3	7.290,8
2001	27,9	8,6	45,1	12,5	5,9	8.398,5
2002	28,0	8,0	43,5	15,7	4,8	8.702,1
2003	31,2	11,4	46,2	8,1	3,1	7.912,5
2004	33,2	11,4	45,8	6,2	3,4	8.062,6
2005	33,6	12,9	44,2	4,8	4,4	8.309,5
2006	35,7	12,5	43,9	3,9	3,9	7.923,7
2007	38,0	11,2	41,4	4,8	4,5	8.355,6
2008	35,5	11,1	41,7	6,7	5,1	8.395,8
2009	31,1	9,8	42,5	11,4	5,2	8.912,4
2010	32,3	10,5	45,7	6,6	5,0	8.362,3
2011	30,8	9,9	45,9	6,0	5,1	7.983,1
2012	31,2	10,5	46,6	2,9	8,8	7.683,2
2013	31,3	10,3	43,3	9,9	5,1	7.772,2
2014	36,7	11,4	41,1	5,4	5,6	7.336,0

a) Inclui: (07) Venda de bens e serviços correntes; e (09) Venda de bens de investimento.

b) Inclui: (0402) Multas e outras penalidades; (05) Rendimentos da propriedade; (08) Outras receitas correntes; (11) Ativos financeiros; (13) Outras receitas de capital; e (15) Reposições não abatidas nos pagamentos.

Fonte: DGAL/SIIAL.

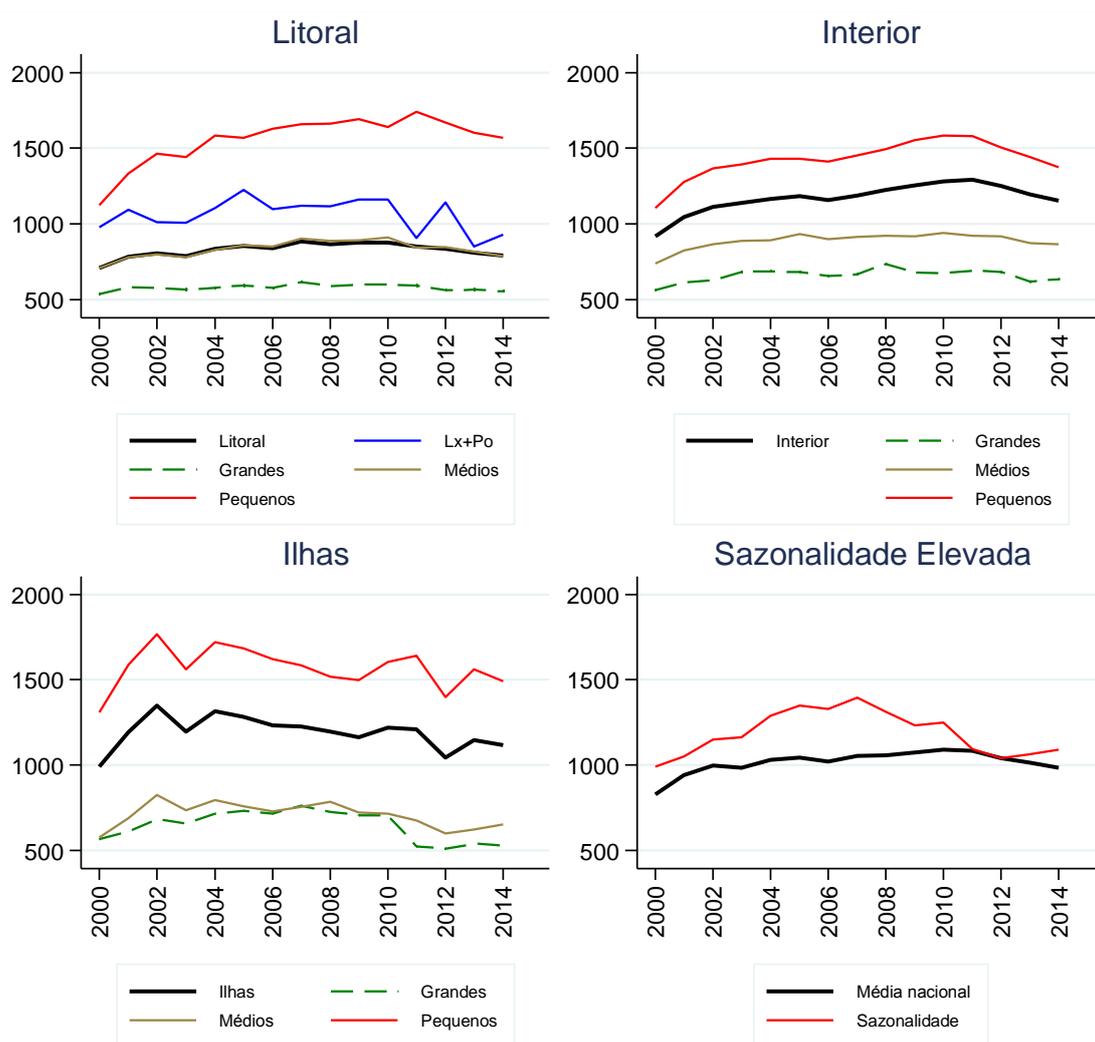
Figura 23 – Receitas dos municípios (totais agregados, M€ de 2014)



Nota: Cada linha representa os totais nacionais em milhões de euros, a preços de 2014  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Apresenta-se, de seguida, uma análise detalhada das receitas e suas componentes, por tipologias de municípios, atendendo à população e localização dos mesmos e à sazonalidade. Os primeiros três gráficos incluídos na Figura 24 mostram a evolução da média da receita efetiva real por habitante dos municípios do litoral, interior e ilhas, respetivamente. Em cada um desses gráficos, a linha preta (mais grossa) indica a média para todos os municípios dessa localização. As restantes linhas mostram a média para as quatro categorias populacionais consideradas: Lisboa e Porto (Lx+Po) – só no Litoral; Grandes; Médios; e Pequenos. O quarto gráfico apresenta a média para os 31 municípios (listados na Tabela 5) com maior incidência de sazonalidade (linha vermelha) e a média nacional (linha preta).

**Figura 24 - Receita efetiva média (real per capita)**



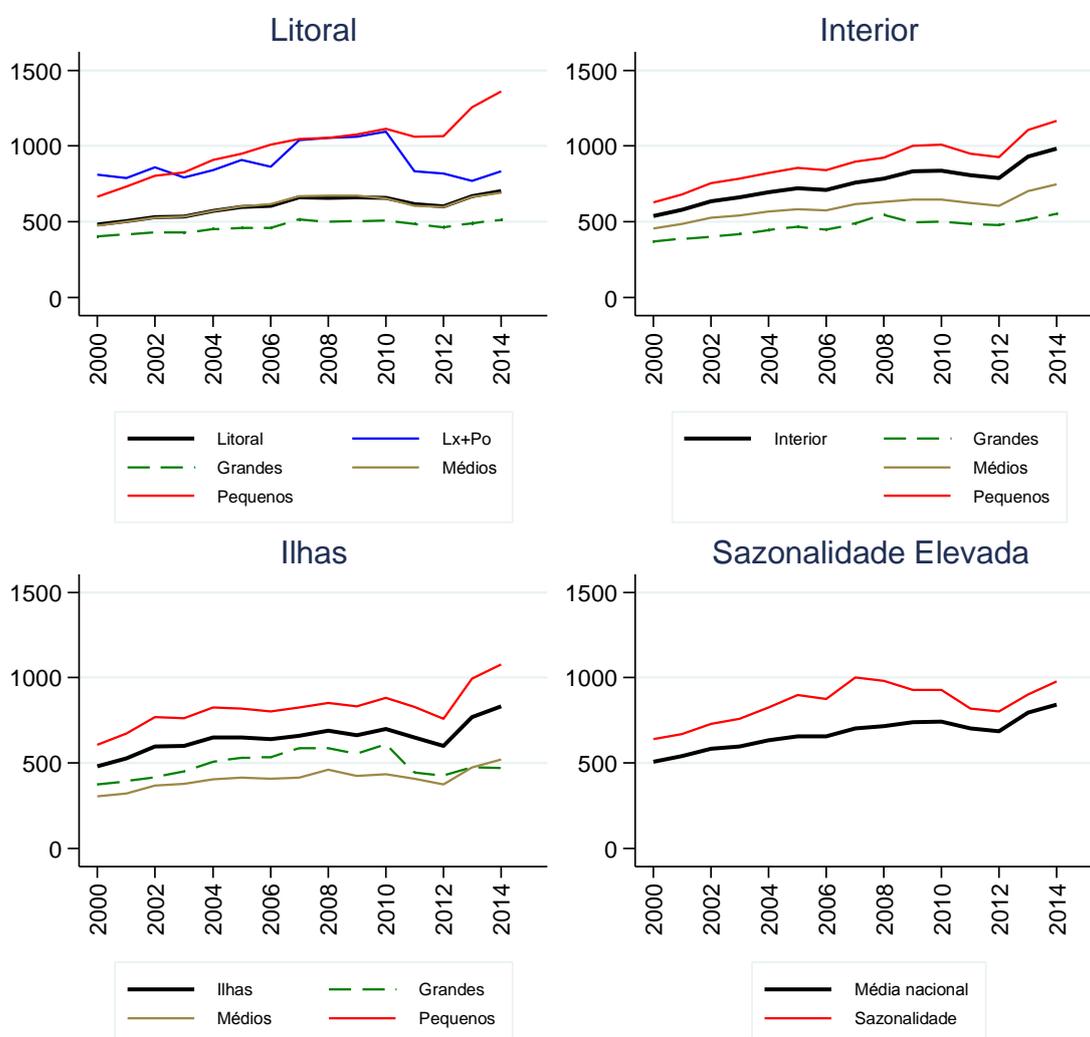
Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Como se pode verificar, a média da receita efetiva dos municípios do interior e das ilhas foi sempre superior à dos do litoral e à média nacional. Enquanto o litoral e o interior seguiram a tendência nacional de subida até 2010 e descida depois, o valor mais alto para as ilhas foi obtido em 2002, tendo-se verificado uma tendência decrescente desde então. Para as três localizações, a média mais alta foi sempre a dos municípios pequenos, sendo a mais baixa a dos grandes, o

que corresponde ao esperado, pois as transferências do Estado para os municípios tendem a privilegiar os mais pequenos. Lisboa e Porto são uma exceção, pois a média das suas receitas por habitante situou-se entre as dos municípios médios e pequenos, o que resulta da sua maior capacidade de geração de receitas próprias. Finalmente, os municípios com sazonalidade elevada registaram uma subida das receitas até 2007 e uma descida até 2012. Exceto em 2011 e 2012, registaram sempre receitas reais *per capita* superiores à média nacional.

A Figura 25 apresenta a evolução das médias das receitas correntes. Com exceção de Lisboa e Porto, todos os grupos de municípios apresentam valores crescentes das receitas até 2009 ou 2010, com queda nos anos seguintes e recuperação em 2013 e 2014. Mais uma vez, os municípios pequenos apresentam as médias mais altas e os grandes as mais baixas. Quanto à localização, a média do interior tende a ser a mais alta, sendo a das ilhas só ligeiramente superior à do litoral.

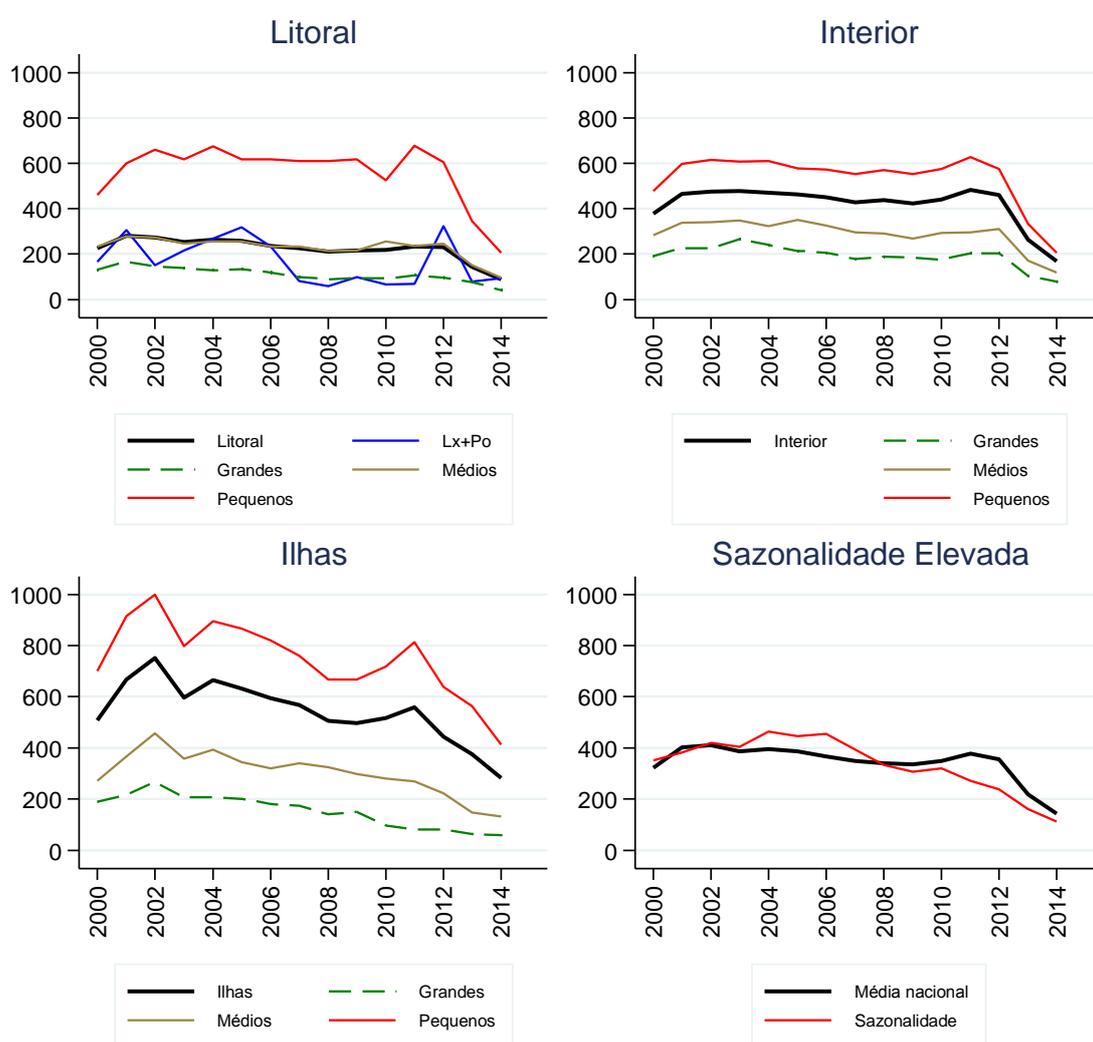
**Figura 25 – Receita corrente média (real per capita)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Na Figura 26 é apresentada a evolução das médias, para as várias tipologias de municípios, da receita de capital efetiva (exclui os empréstimos). Tendo subido consideravelmente de 2000 para 2001, esta receita manteve-se relativamente estável a nível nacional, no litoral e no interior até 2012, tendo descido nos anos seguintes, sobretudo em 2013 e 2014.<sup>17</sup> Já nos municípios das ilhas, verifica-se uma trajetória descendente desde 2002. Relativamente às categorias populacionais, continuam a ser os municípios mais pequenos a registar as médias mais altas e os grandes a ter as médias mais baixas, independentemente da localização. A média das receitas de capital efetivas de Lisboa e Porto exhibe considerável volatilidade, oscilando entre as médias dos municípios grandes e médios do litoral.

**Figura 26 – Receita de capital efetiva média (real per capita)**



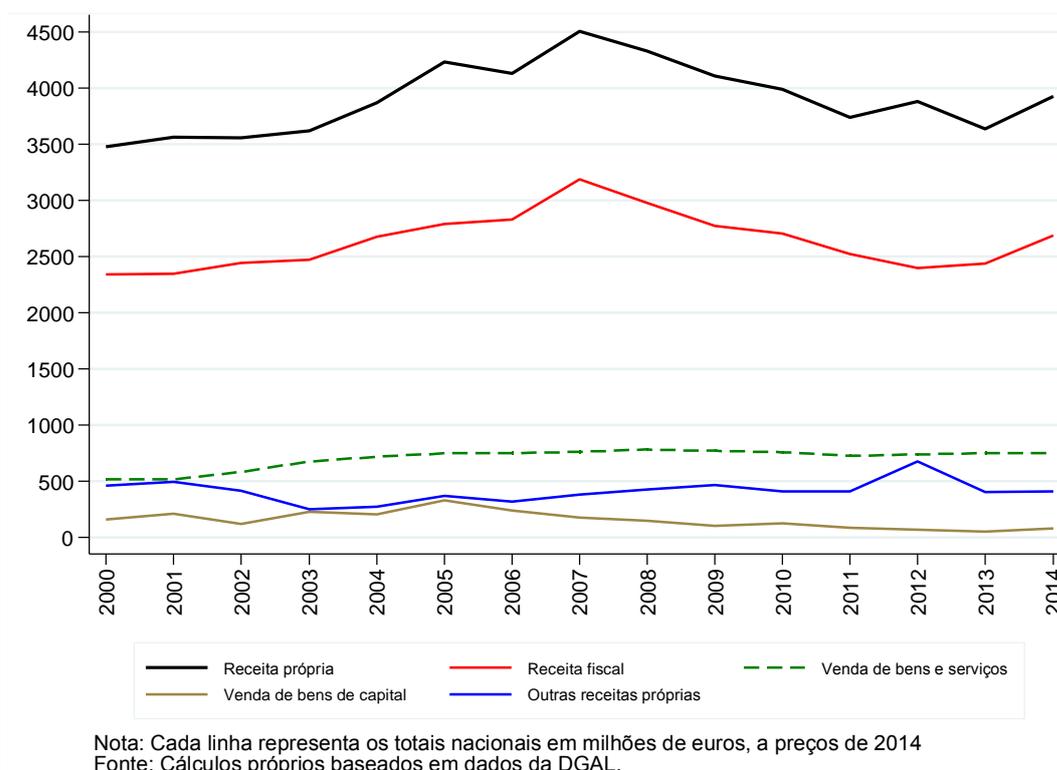
Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

<sup>17</sup> A diminuição das receitas de capital poderá ser explicada pelo facto dos municípios terem passado a poder indicar a repartição das transferências do FEF entre correntes e capital. Assim, em 2013 e 2014, a maioria dos municípios optou por receber uma maior percentagem das transferências do Orçamento de Estado como receitas correntes.

### 5.1.2 Receitas próprias

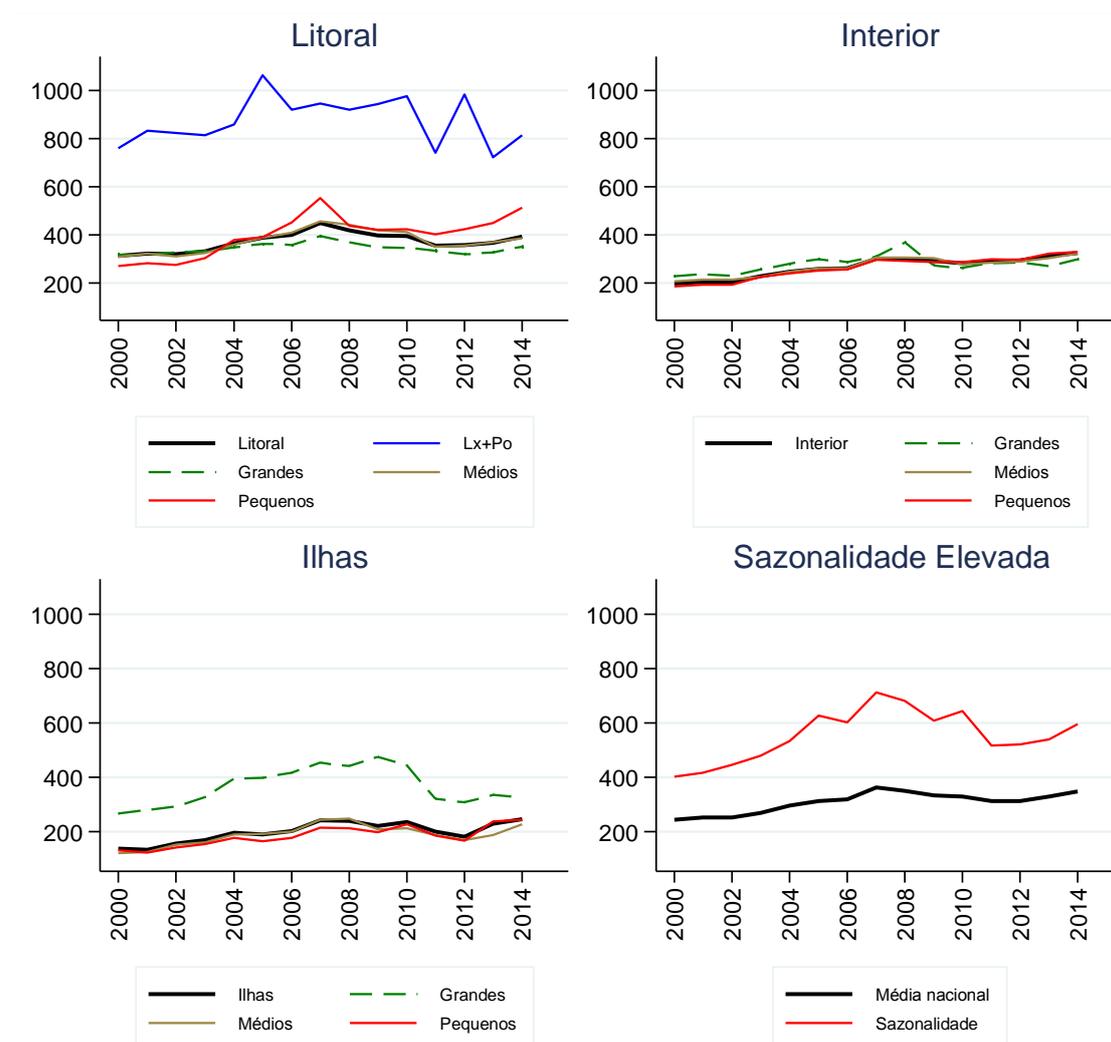
As receitas fiscais constituem a principal componente das receitas próprias dos municípios e atingiram o máximo de 3.184 milhões de euros em 2007 (70,7% das receitas próprias). Desde então, diminuíram continuamente até 2013, embora tenham registado uma ligeira recuperação em 2014. As receitas correntes com a venda de bens e serviços são a parcela mais estável das receitas próprias, registando nos últimos anos um valor próximo dos 750 milhões de euros. As receitas com vendas de bens de capital assumem um valor residual, representando em 2014 apenas 2% das receitas próprias.

Figura 27 – Receitas próprias (totais agregados, M€ de 2014)



Na Figura 28 pode observar-se que os municípios de Lisboa e Porto apresentam uma elevada capacidade de geração de receitas próprias. Os restantes municípios do litoral e os de sazonalidade elevada (que também são maioritariamente do litoral) possuem maior capacidade de captação de receitas próprias que os do interior e das ilhas (médios e pequenos). Nos municípios grandes das ilhas é notória uma diminuição muito significativa das receitas próprias nos últimos anos. Refira-se ainda que tendo em consideração a tipologia litoral, interior e ilhas, não se verifica uma dispersão muito significativa dos valores em função das categorias populacionais. Os municípios com elevada sazonalidade arrecadam receitas próprias por habitante de cerca do dobro da média nacional. Nestes municípios verificou-se uma quebra considerável na receita em resultado da crise económica e financeira.

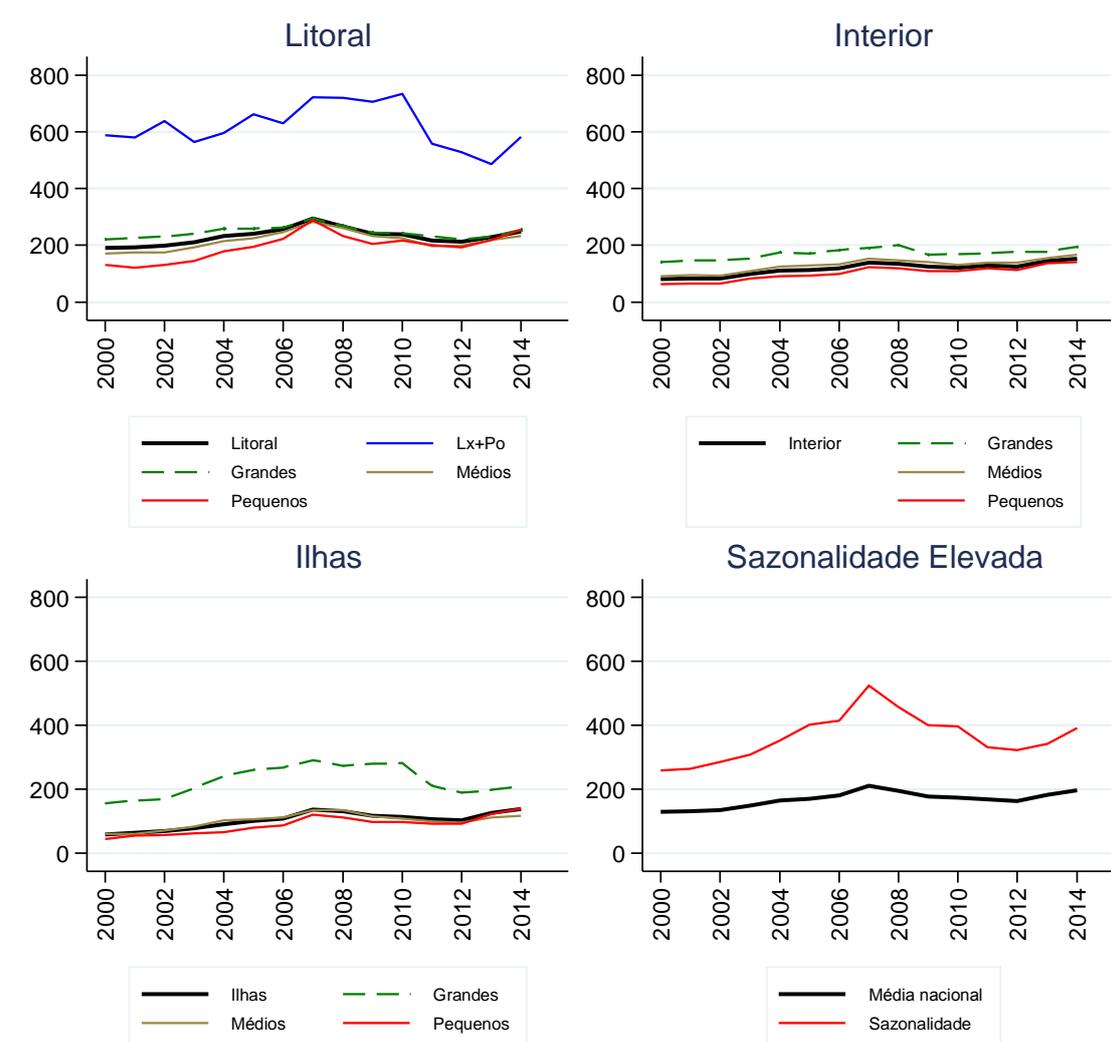
**Figura 28 – Receita própria (real *per capita*)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Representando as receitas fiscais a maior componente das receitas próprias dos municípios, não é de estranhar que os comentários efetuados à Figura 28 se apliquem também à Figura 29. Os municípios com maiores receitas fiscais por habitante são Lisboa e Porto, os municípios com elevada sazonalidade e os municípios grandes das ilhas. Estes foram também os municípios mais atingidos pela retração da atividade económica desde 2008, que causou uma forte quebra, sobretudo, nas receitas associadas ao Imposto sobre Transações Onerosas de Imóveis (IMT).

**Figura 29 – Receita fiscal (real per capita)**



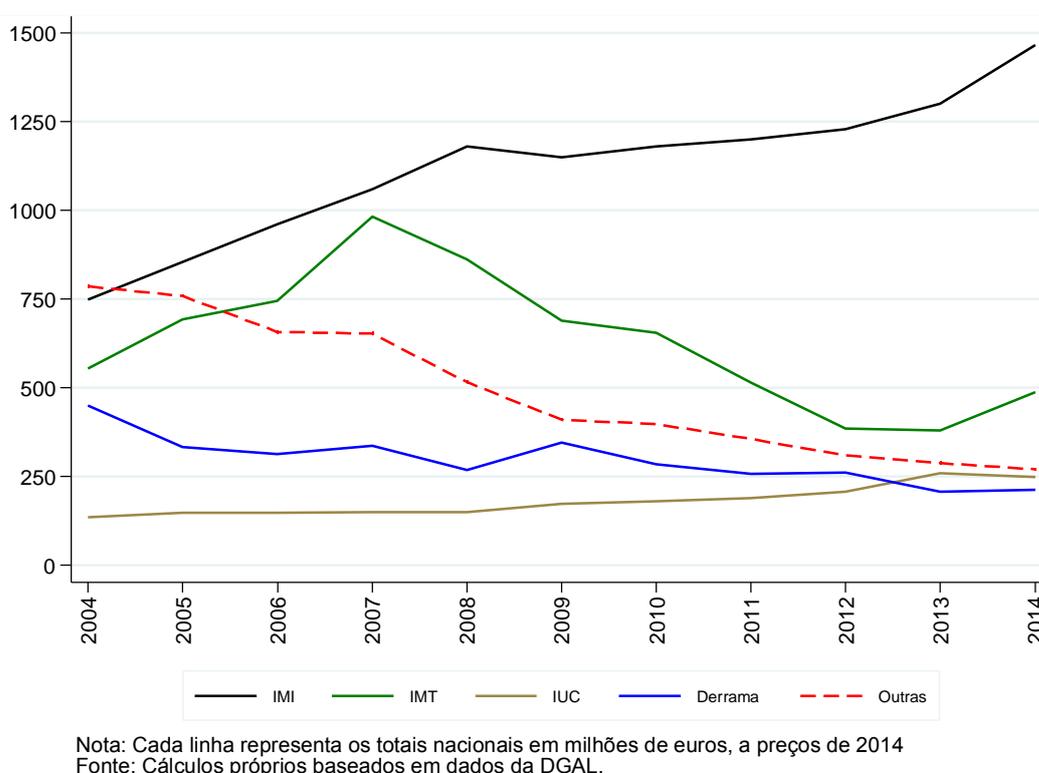
Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

A evolução das receitas associadas aos principais impostos cobrados pelos municípios ao longo do período considerado constam na Figura 30.<sup>18</sup> Os impostos com maior expressão da receita fiscal são o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto sobre Transações Onerosas de Imóveis (IMT), o Imposto Único de Circulação (IUC) e a Derrama. O IMI tem vindo a ganhar importância ao longo dos anos, representando 1.467 M€ de receitas em 2014. De 2005 a 2008 a receita com o IMI registou taxas de crescimento anuais sempre superiores a 10%, tendo abrandado o ritmo nos anos seguintes até 2013, para alcançar em 2013 uma taxa de 12,7%. Este crescimento acelerado está associado a uma alteração da tributação sobre o património com vista a aumentar a receita (conforme delineado no PAEF), através da redução das isenções temporárias aplicáveis às habitações próprias e à reavaliação do valor patrimonial matricial dos imóveis para efeitos de tributação para que este se aproximasse do valor de mercado. O IMT atingiu o máximo em 2007, tendo diminuído significativamente desde então, exceto em 2014.

<sup>18</sup> Note-se que os gráficos com a evolução das receitas fiscais começam em 2004 uma vez que só a partir deste ano as receitas com taxas e multas deixaram de ser contabilizadas nas receitas fiscais.

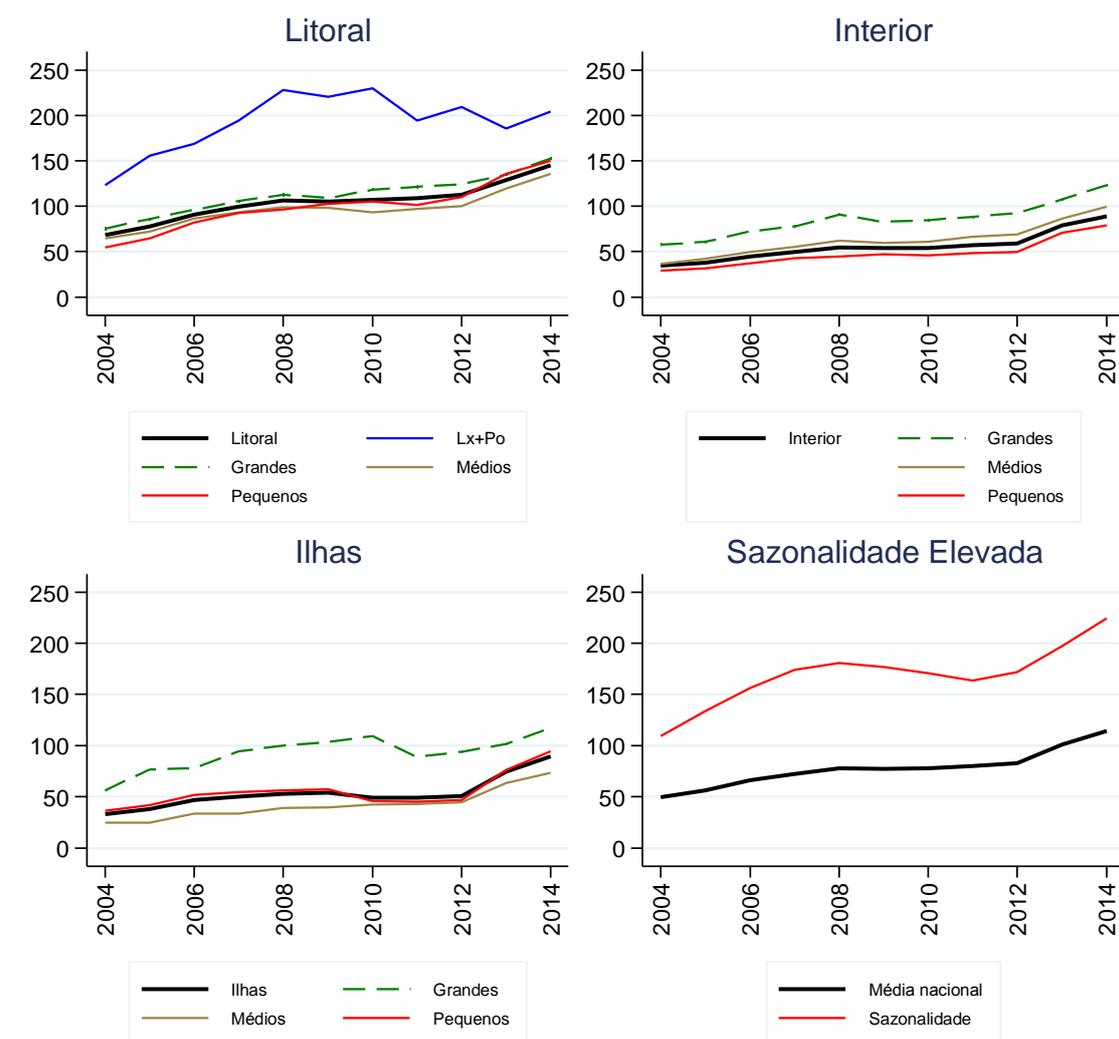
De 2007 a 2013 as receitas com o IMT caíram cerca de 600 M€, o que representa uma quebra acumulada de 61%. De acordo com o estabelecido na Lei n.º 73/2013 os municípios deixarão de dispor de receitas de IMT em 2018. A derrama regista também uma tendência decrescente que se acentuou no contexto da atual crise económica. Em 2013 a receita com este imposto diminuiu 54 M€ em termos agregados face a 2012, o que representa uma quebra de 20,7%. Note-se que o IMT e a derrama são os impostos que apresentam maior oscilação anual, apresentando qualquer um deles taxas de variação anual superiores a 20%. O volume de receitas com a tributação automóvel aumentou consideravelmente (16%) em 2009, na sequência da reforma da tributação automóvel. O IUC registou também expressivos aumentos em 2012 (10%) e 2013 (25%). Verifica-se também uma diminuição considerável das receitas com outras receitas fiscais ao longo do período analisado.

**Figura 30 - Receitas fiscais - totais nacionais**



Conforme pode ser observado nas Figuras 31 a 34, Lisboa e Porto registam os valores mais elevados na cobrança de impostos locais por habitante. A diferença é particularmente relevante na derrama, onde os restantes municípios obtêm valores substancialmente menores e até próximos de zero no caso dos municípios pequenos. No que diz respeito ao IMI verifica-se um incremento significativo da receita nos últimos dois anos, em todas as tipologias consideradas, exceto em Lisboa e Porto. Nos municípios do interior e das ilhas, a receita por habitante aumentou 51% e 77% nos últimos dois anos. Tanto no litoral como no interior e ilhas, é nos municípios mais pequenos que se verificam os maiores aumentos relativos nos últimos dois anos, chegando os municípios pequenos das ilhas a duplicar a receita com o IMI. Nos municípios caracterizados pela sazonalidade, o incremento na receita com o IMI foi de 53€ por habitante nos últimos dois anos, traduzindo um crescimento de 31%.

**Figura 31 – Receita fiscal – IMI (real per capita)**

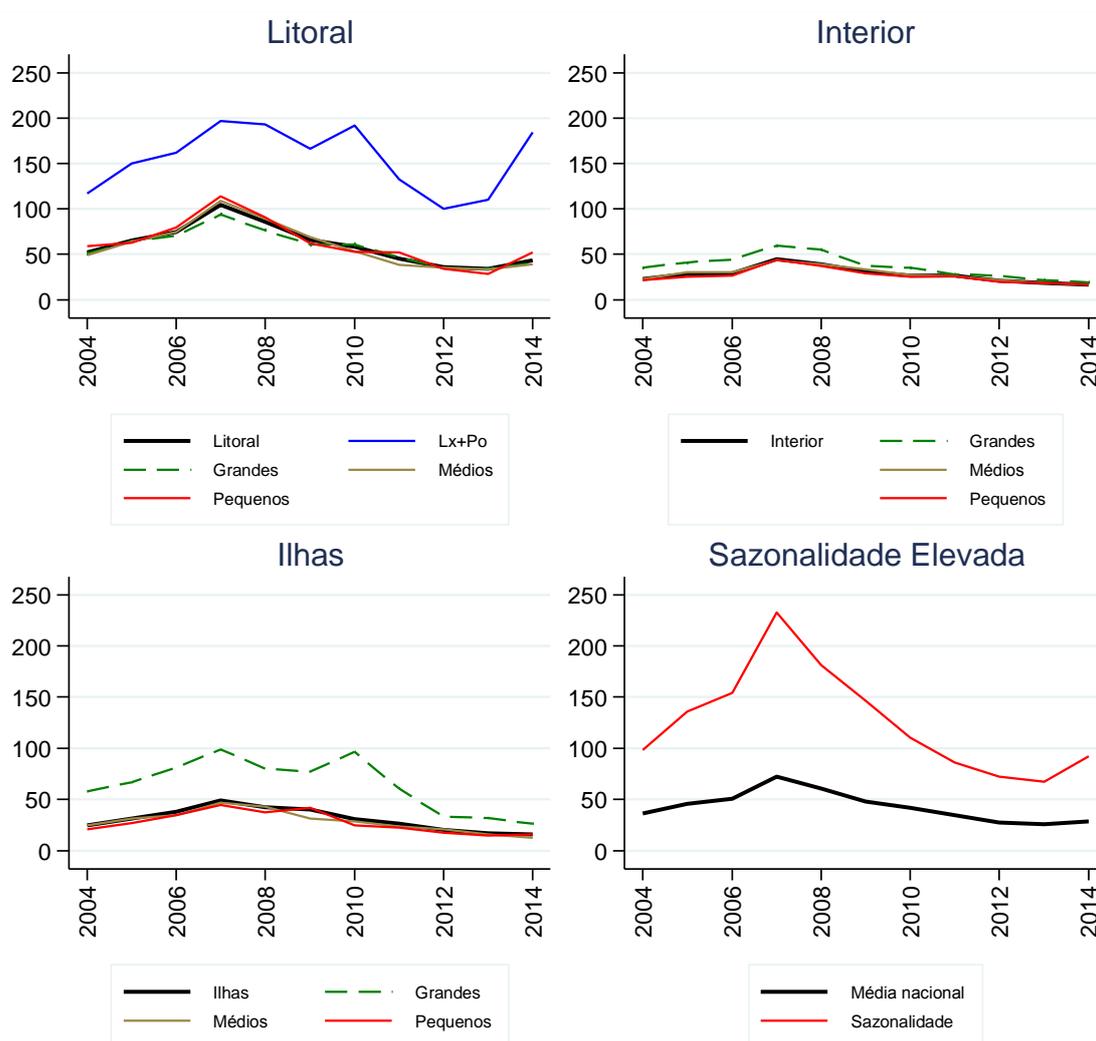


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

As receitas com o IMT atingiram em 2007 o seu valor mais elevado, tendo registado uma tendência decrescente desde então, embora os municípios do litoral e com elevada sazonalidade tenham visto a sua receita aumentar em 2013 e 2014, na sequência da recuperação da atividade económica. É nesta última tipologia que se regista a quebra mais acentuada na receita: o IMT por habitante diminuiu de 232€ em 2007 para 67€ em 2013. Refira-se ainda que neste imposto não se verificam grandes diferenças *per capita* nas receitas em função da categoria populacional, embora Lisboa e Porto e os municípios grandes das ilhas registem valores mais elevados. Deve ainda ser mencionado que os municípios caracterizados por uma elevada sazonalidade dispõem de mais receitas de IMT que a média nacional, tendo chegado em 2007 a triplicar esse valor.

De acordo com o estabelecido na Lei n.º 73/2015, em 2018 os municípios deixarão de ter esta receita de IMT. Em 2016 e 2017 está consagrada uma diminuição progressiva das taxas, de um terço no primeiro ano e de dois terços no segundo.

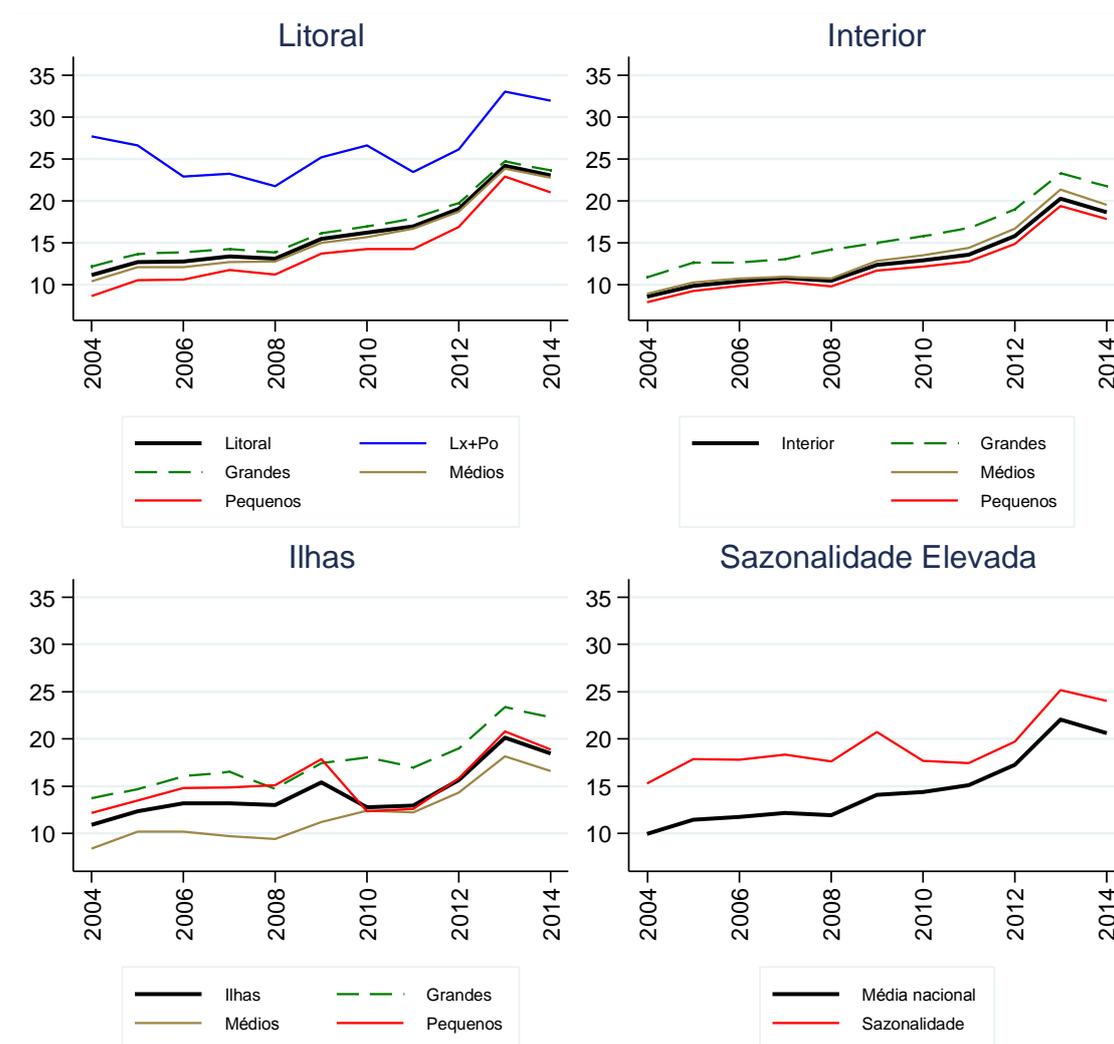
**Figura 32 – Receita fiscal – IMT (real per capita)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

As receitas associadas à tributação automóvel têm vindo a aumentar ao longo do período considerado, em particular em 2012 e 2013. Também neste imposto, Lisboa e Porto e os municípios com maior sazonalidade se destacam pela superioridade da receita obtida. Relativamente aos restantes, os municípios grandes tendem a registar uma receita por habitante ligeiramente superior aos médios e pequenos, embora as diferenças sejam pouco significativas.

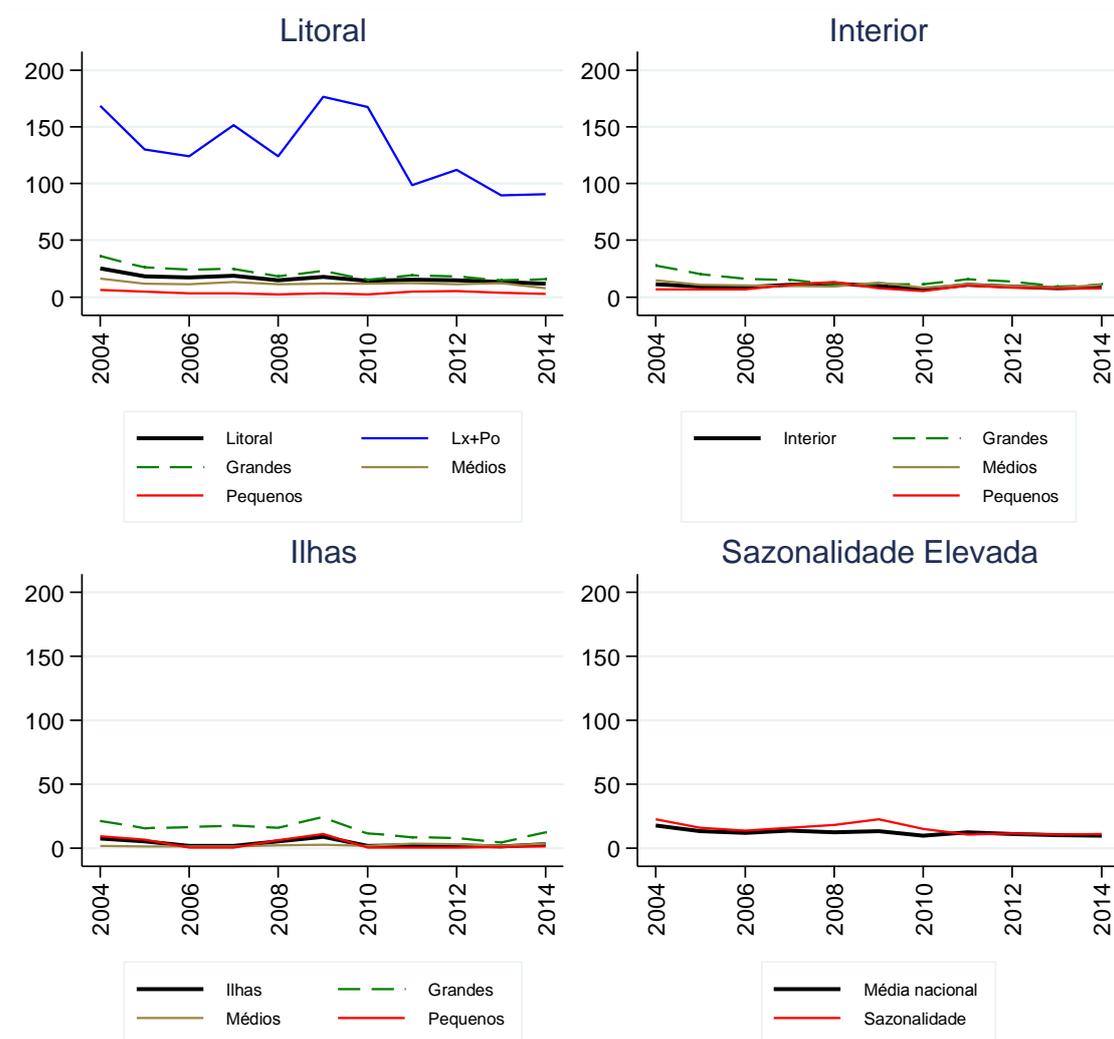
**Figura 33 – Receita fiscal – IUC (real per capita)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Finalmente, a Figura 34 apresenta a receita da derrama por habitante a preços de 2014. A derrama tem pouca expressão nas receitas dos municípios para a generalidade das tipologias consideradas, em particular nos municípios mais pequenos onde assume valores muito próximos de zero. No entanto, este imposto atinge valores mais elevados em Lisboa e Porto, onde a derrama alcançou o máximo de 176€ por habitante em 2009, tendo diminuído para 91€ em 2014. Este último valor multiplica por dez a média nacional. Apenas estes dois municípios arrecadaram entre 27% (em 2004) e 45% (em 2010) da receita agregada da derrama nos anos considerados (35% em 2014).

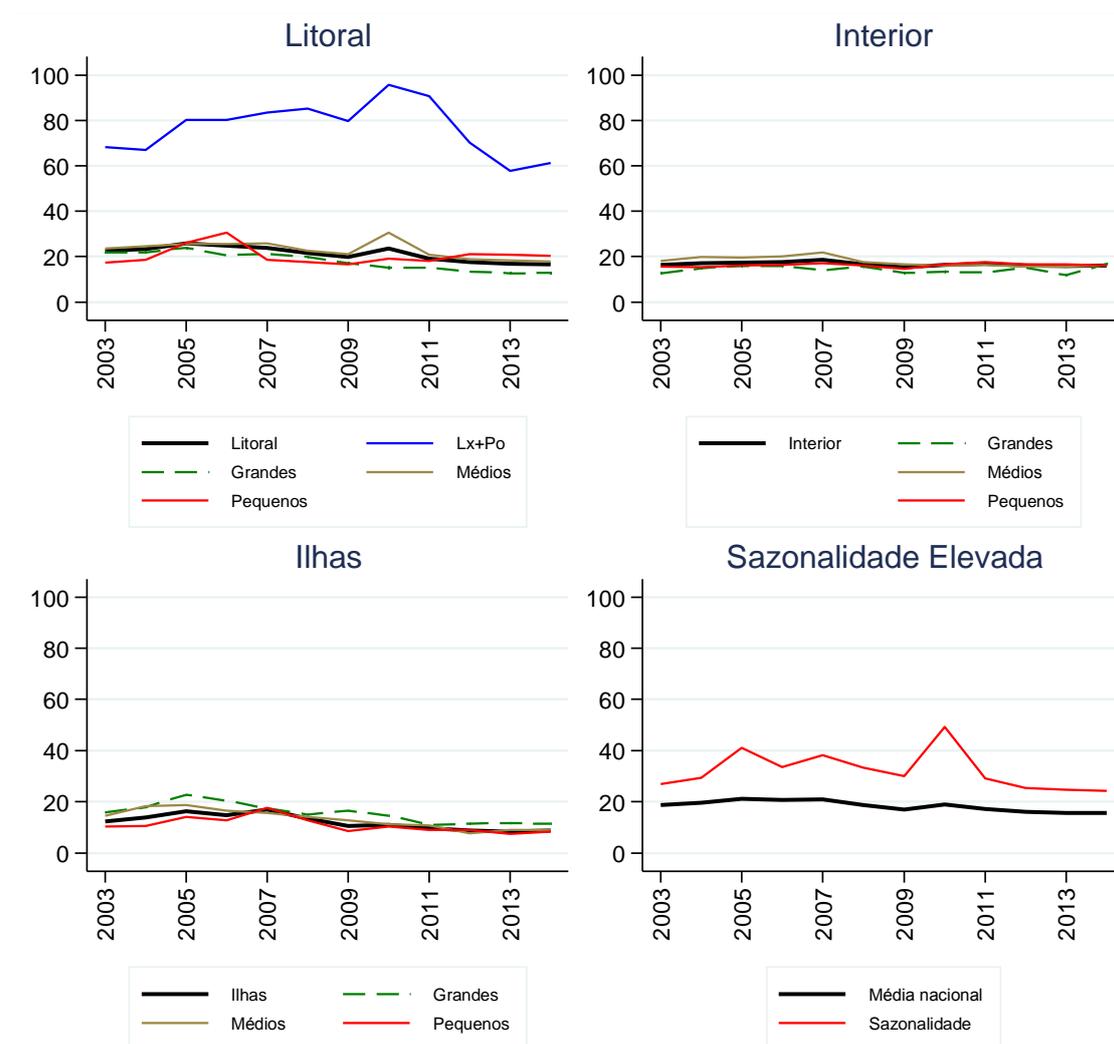
**Figura 34 – Receita fiscal – Derrama (real per capita)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Também no que diz respeito às taxas e as multas cobradas pelos municípios se destacam Lisboa e Porto (Figura 35), com valores que em alguns anos chegam a ultrapassar o quádruplo da média nacional. Nestes dois municípios as receitas com taxas e multas atingiram o máximo absoluto de 96€ por habitante em 2010. Nos últimos anos, estas receitas são de 61€ por habitante. Nos restantes municípios as receitas com taxas e multas permaneceram mais estáveis, assumindo valores próximos dos 20€ por habitante na maioria dos anos. A dispersão por tipologia de localização não é muito elevada, embora os municípios do litoral captem mais receitas, seguidos dos do interior e, por fim, dos das ilhas. À dimensão populacional não parecem estar associadas diferenças significativas entre os municípios. Os municípios com elevada sazonalidade obtiveram, em todos os anos, receitas com taxas e multas superiores à média nacional.

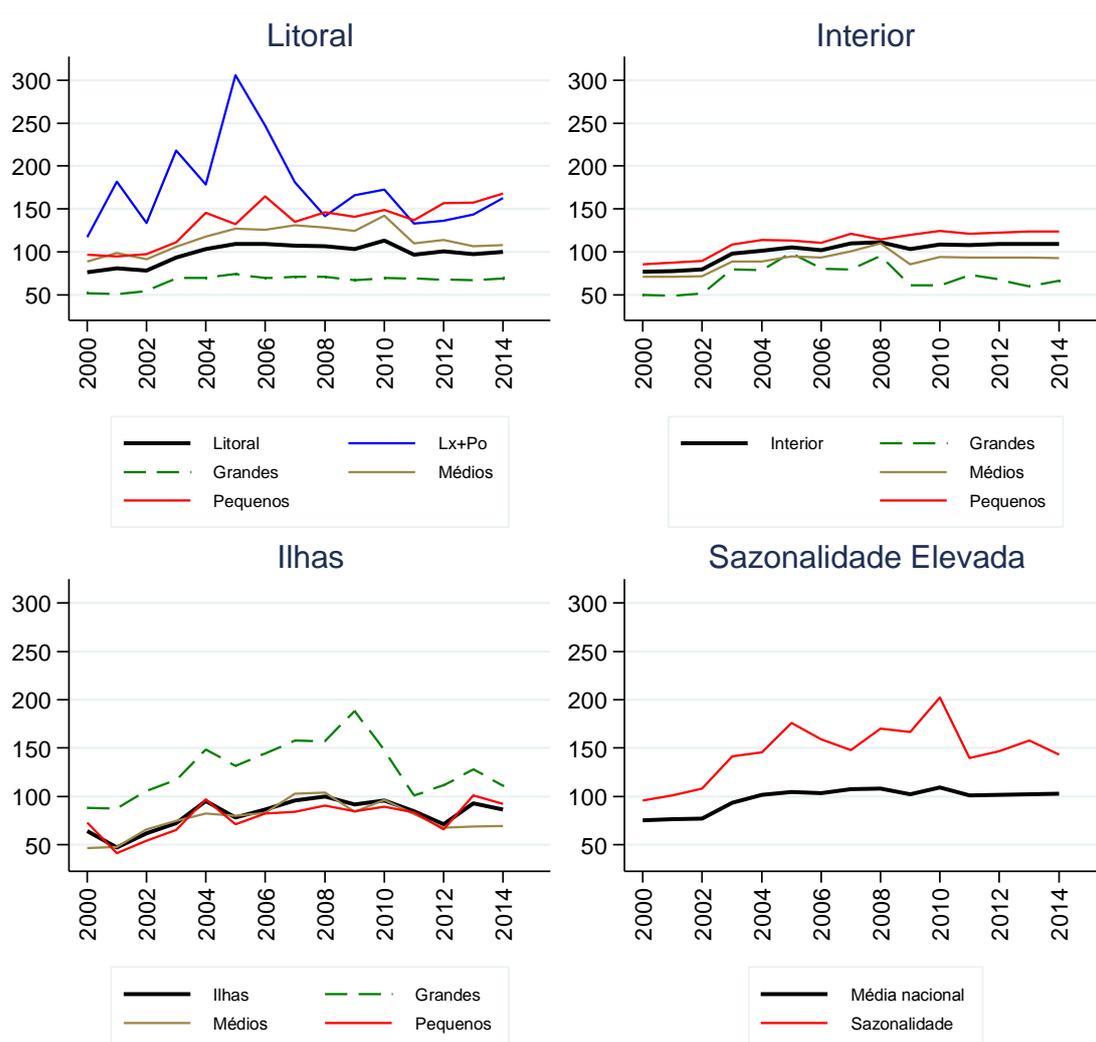
**Figura 35 – Receita de taxas e multas (real *per capita*)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Quanto à receita associada à venda de bens e serviços destaca-se, na Figura 36, uma queda acentuada no valor desta receita em Lisboa e Porto, nos anos de 2006 e 2007, passando posteriormente a assumir um montante semelhante ao registado nos municípios grandes do litoral. Nesta fonte de receita verifica-se uma dispersão significativa associada aos grupos populacionais, com os pequenos do litoral e do interior a apresentarem valores mais elevados que os de maior dimensão. Nas ilhas destacam-se os municípios grandes, com os restantes a registarem valores mais aproximados. Também nesta componente da receita, os municípios com maior sazonalidade obtêm receitas superiores à média nacional.

**Figura 36 – Receita de vendas de bens e serviços e de bens de capital (real *per capita*)**

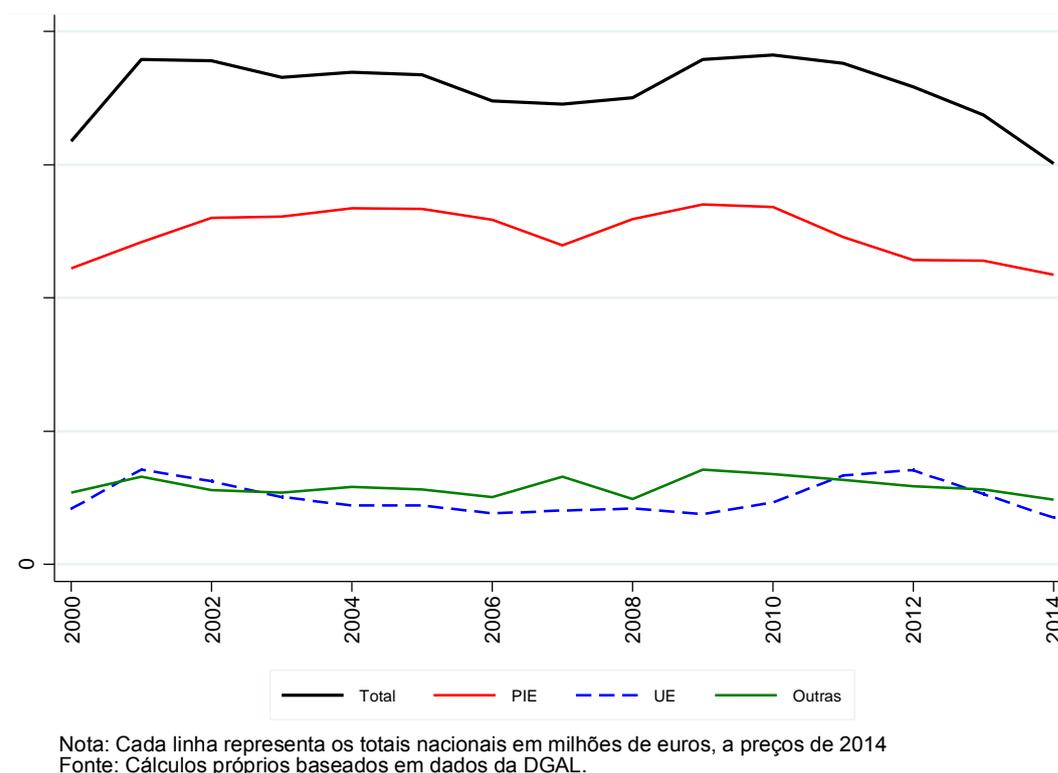


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

### 5.1.3 Receitas de transferências

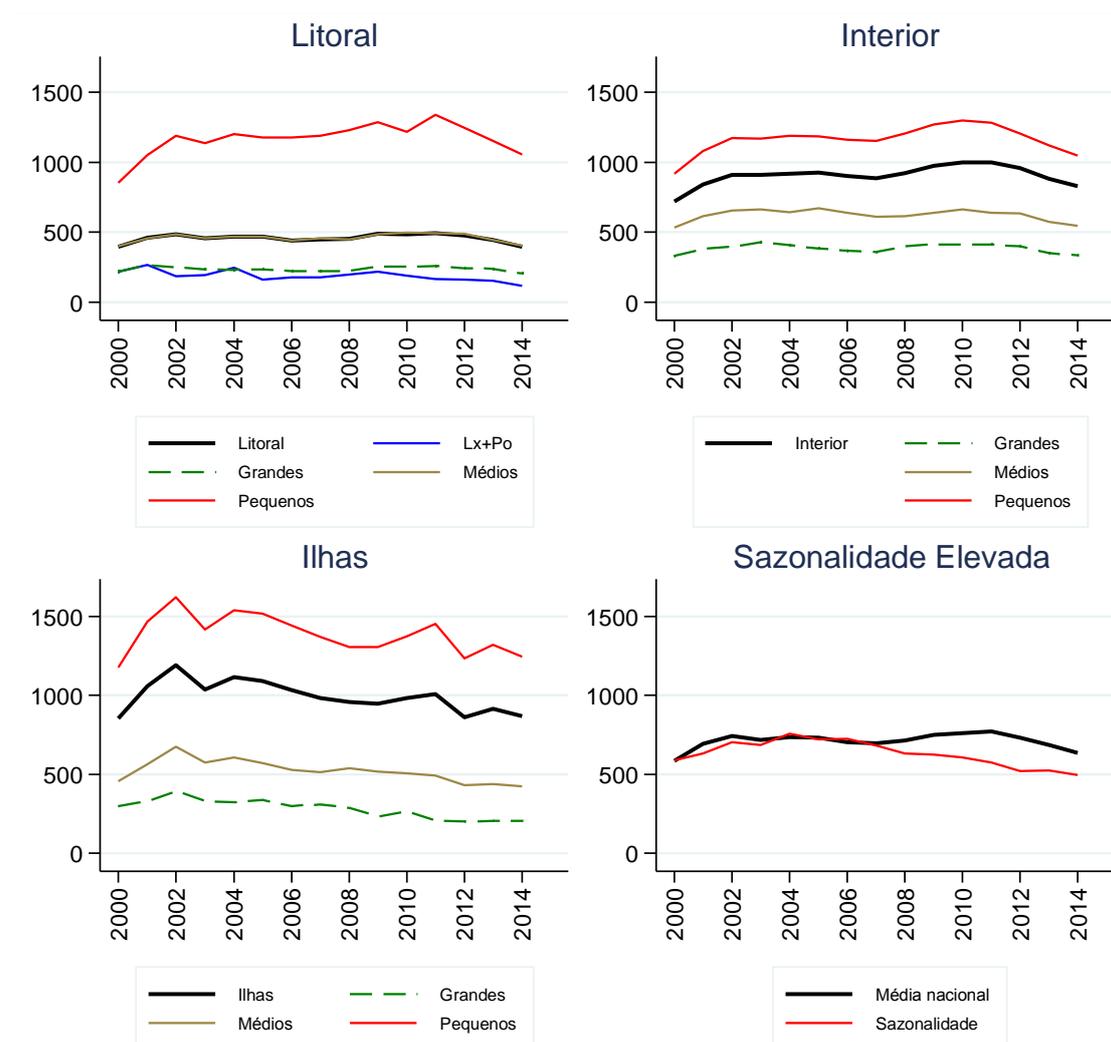
Conforme pode ser observado na Figura 37, as transferências para os municípios atingiram o máximo absoluto em 2010, tendo diminuído em 814 M€ de 2010 para 2014, na sequência do Programa de Assistência Económica e Financeira a que Portugal esteve sujeito para consolidar as contas públicas. Deste valor, 509 M€ resultam da redução nas transferências associadas à participação nos impostos do Estado (PIE) e 114 M€ da diminuição das transferências da União Europeia. As transferências associadas à PIE registaram a maior quebra relativa em 2011 (-8,4%), tendo sido parcialmente compensadas por um aumento extremamente significativo nas transferências da UE (+44%). É em 2014 que se regista a maior quebra nas transferências totais para os municípios (-10,8%), resultante de uma diminuição de 4,7% nas transferências provenientes da PIE e de 33% nas transferências da UE. Em 2013, estas últimas já tinham registado uma diminuição relativa de 25%.

**Figura 37 - Receitas de transferências (totais agregados, M€ de 2014)**



A Figura 38 mostra a evolução das receitas com transferências por tipologias de municípios. Em qualquer uma das três tipologias associadas à localização geográfica, os municípios pequenos recebem mais transferências por habitante, seguindo-se os médios e os grandes. A dispersão por grupos populacionais é particularmente elevada nos municípios das ilhas onde os pequenos recebem cerca de seis vezes mais transferências por habitante que os grandes. Os municípios com elevada sazonalidade atingem valores próximos da média nacional até 2007, tendo depois desse ano passado a receber valores inferiores, fruto das alterações introduzidas pela Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007) nos critérios de afetação das transferências associadas à participação nos impostos do Estado.

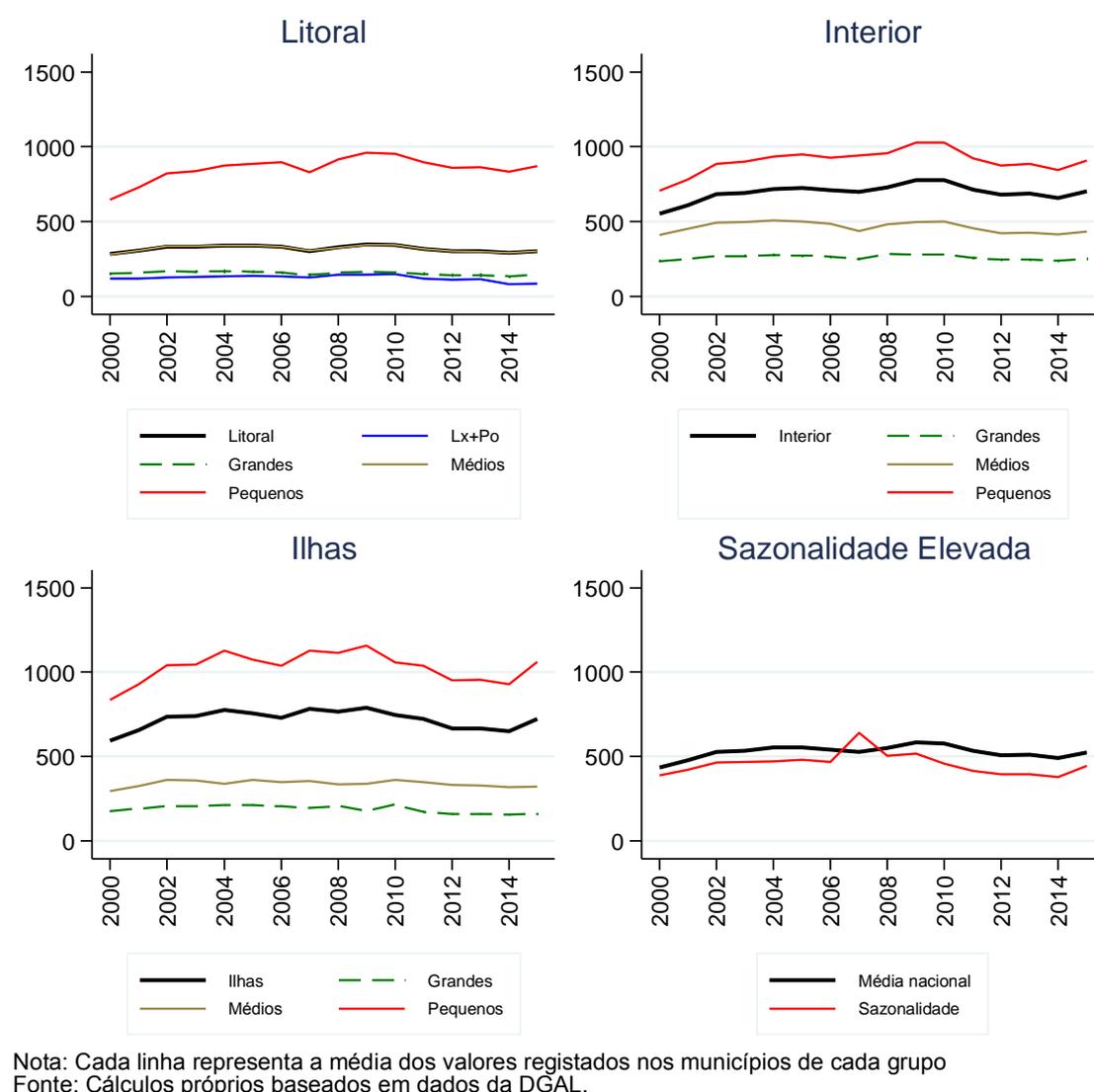
**Figura 38 – Receitas de transferências totais (real *per capita*)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

No total das transferências recebidas pelos municípios, o peso das provenientes da participação nos impostos do Estado (PIE) oscila entre 64% e 74%. Na Figura 39, observa-se que os municípios pequenos registam sempre valores superiores à média nacional, sendo seguidos dos municípios médios e, por fim, dos grandes (Lisboa e Porto apresentam os montantes mais reduzidos). Quanto à localização geográfica, consta-se que os municípios do interior e das ilhas recebem montantes mais elevados que os do litoral. Os municípios com elevada sazonalidade receberam sempre valores de transferências ligeiramente inferiores à média nacional, exceto em 2007.

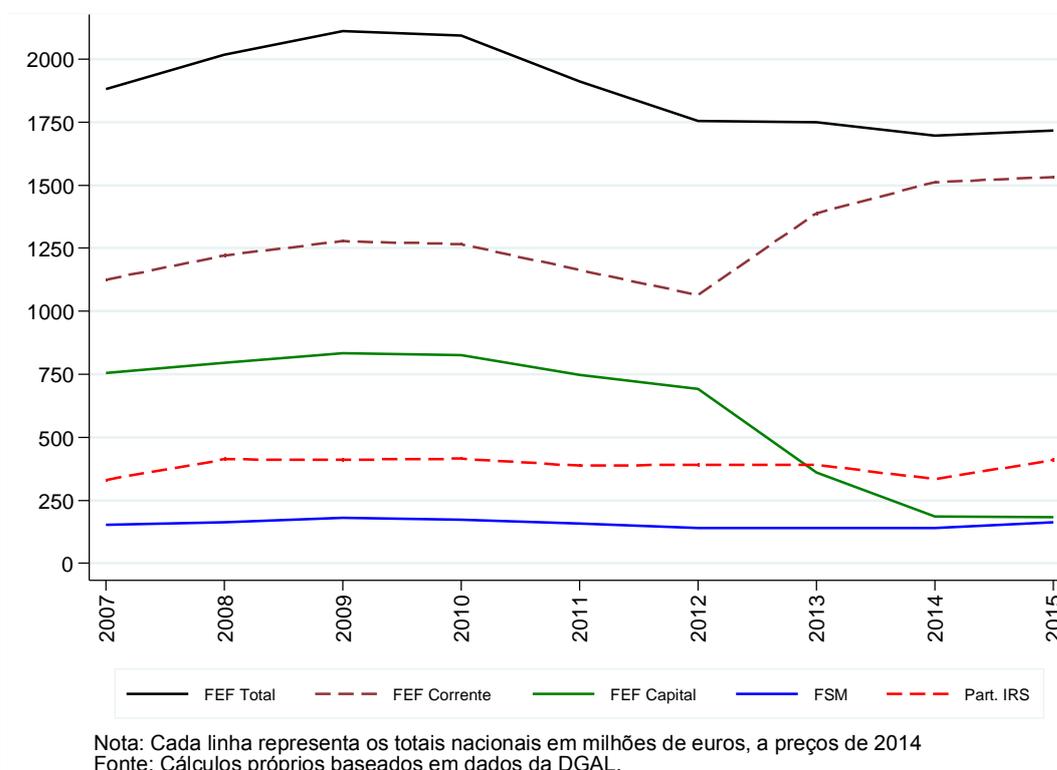
**Figura 39 – Receitas de transferências provenientes da participação nos impostos do Estado - PIE (real *per capita*)**



Desde a Lei n.º 2/2007, que as transferências resultantes da PIE incluem as transferências associadas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), ao Fundos Social Municipal (FSM) e à participação variável no IRS. Na Figura 40 podemos observar a evolução destas transferências em milhões de euros. O FEF atingiu o máximo em 2009 tendo registado uma quebra acumulada de cerca de 20% até 2014.

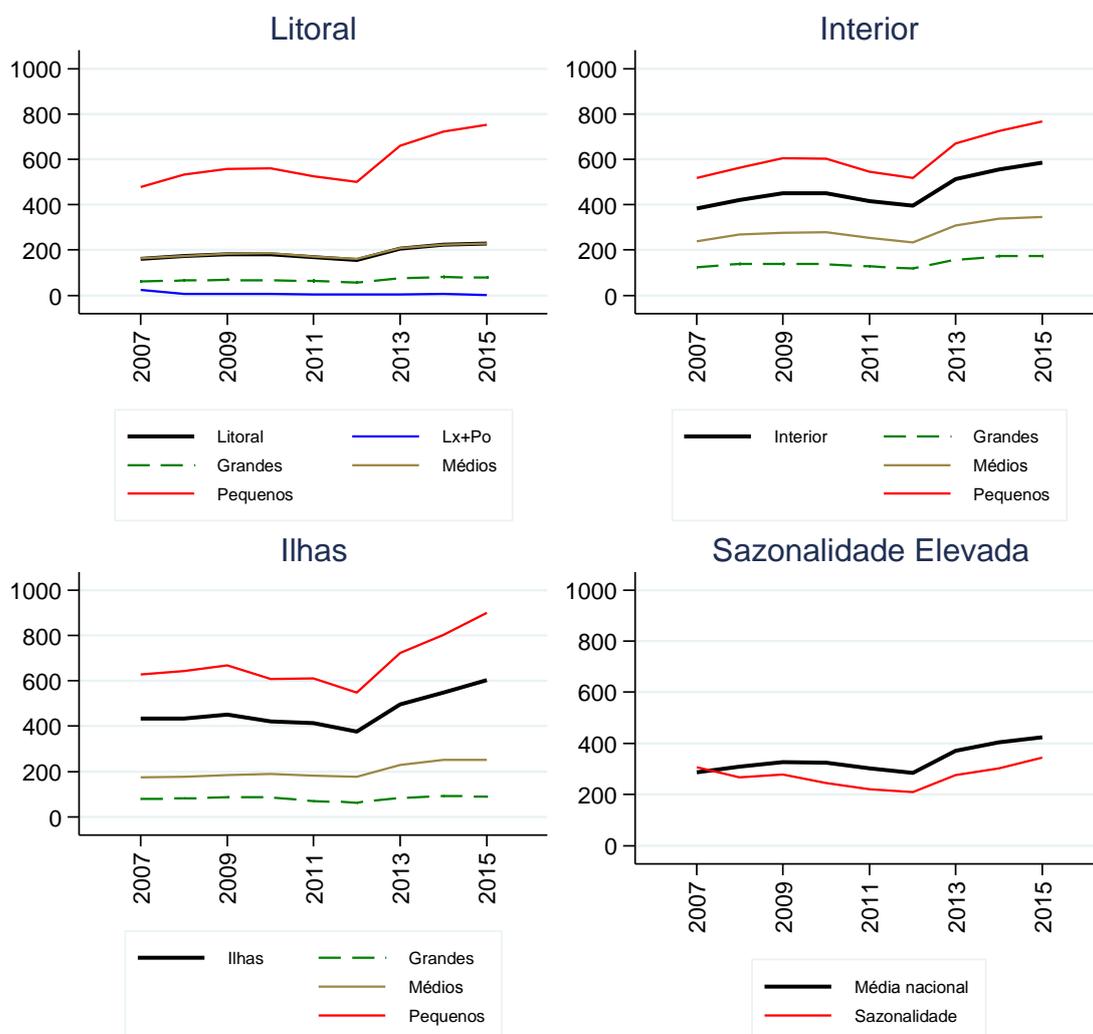
Quanto à partição das transferências do FEF entre receitas correntes e de capital, salienta-se o incremento muito significativo do peso das receitas correntes desde 2013. Com efeito, a Lei 73/2013 permite ao órgão executivo dos municípios decidir da repartição dos montantes correspondentes ao FEF entre receita corrente e de capital, não podendo a receita corrente exceder 90% do FEF. A preferência dos municípios por maiores receitas correntes face às de capital é bem visível na Figura 40, com as linhas que representam as transferências correntes e de capital do FEF a divergirem desde 2013. O FSM e a participação variável no IRS têm uma evolução mais estável ao longo do tempo.

**Figura 40 – Receitas de transferências provenientes da participação nos impostos do Estado - PIE (totais agregados, M€ de 2014)**



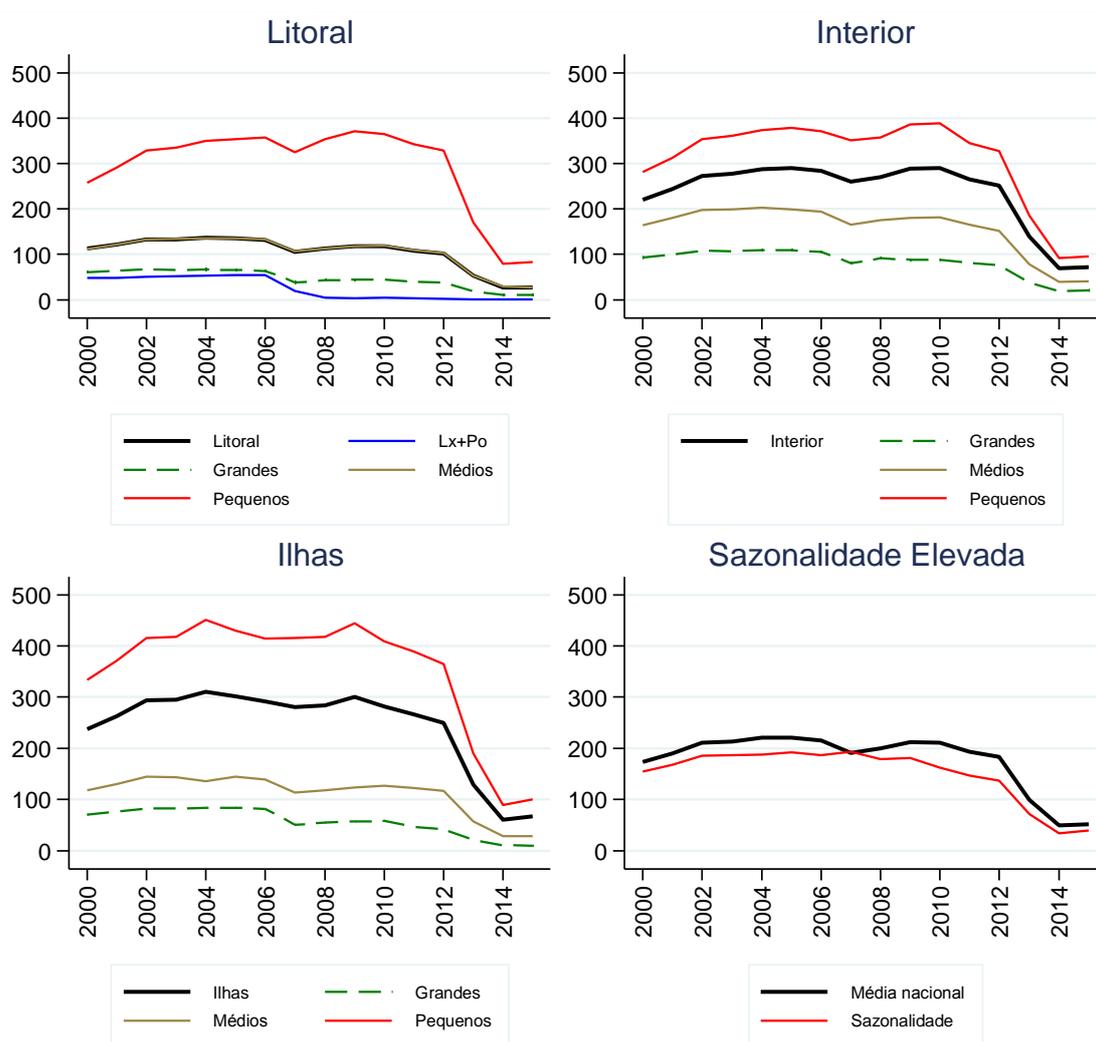
No que diz respeito à partição das transferências do FEF entre correntes e capital (Figura 41 e Figura 42) salienta-se ainda o facto de terem sido os municípios mais pequenos os que mais optaram por receber uma maior percentagem das transferências como receitas correntes nos últimos anos.

**Figura 41 – Receitas de transferências correntes do FEF (real per capita)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

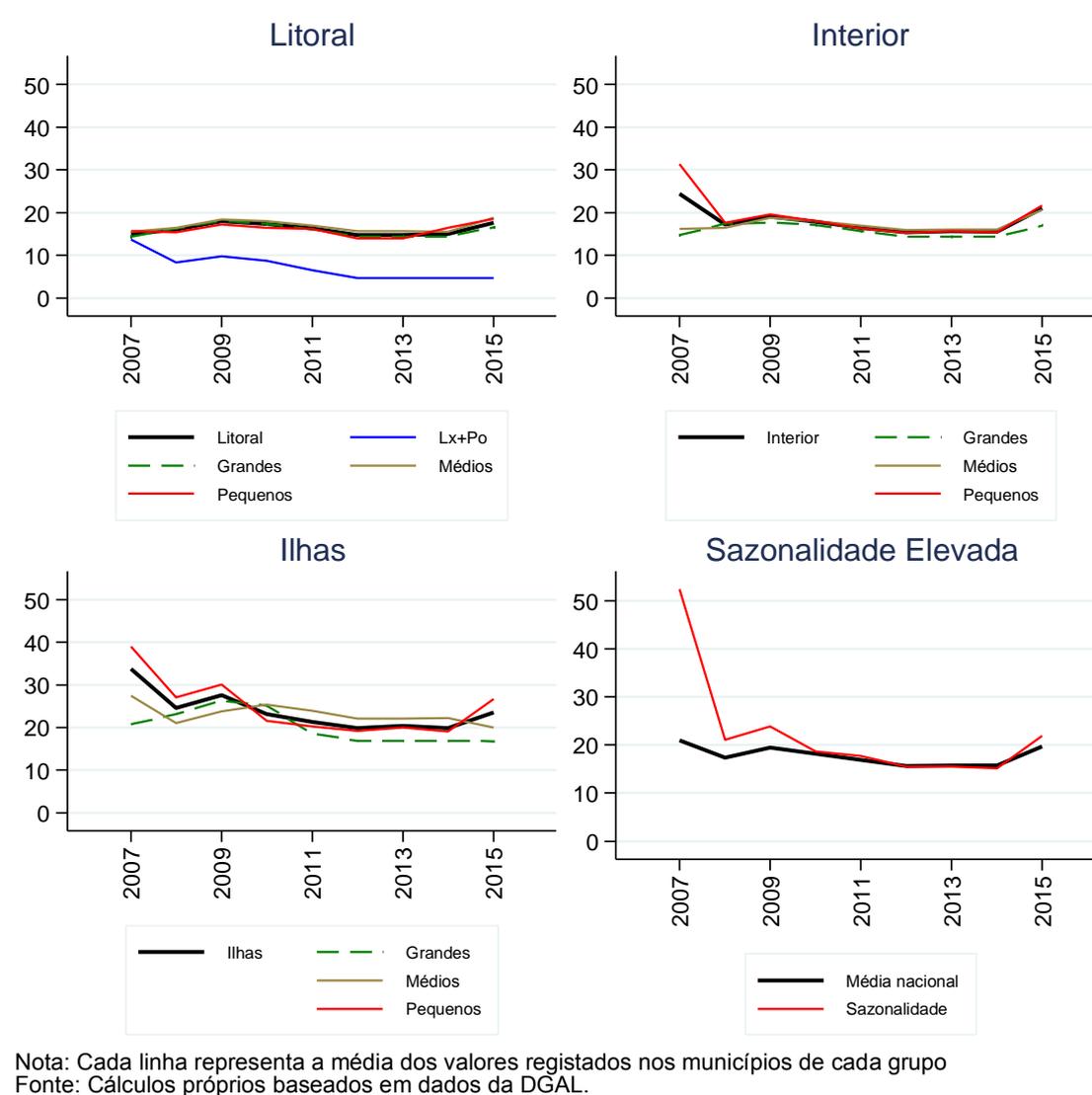
**Figura 42- Receitas de transferências de capital do FEF (real per capita)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Relativamente ao Fundo Social Municipal (Figura 43), não resultam grandes diferenças nos valores por habitante em função das categorias populacionais (sobretudo no litoral e na interior) nem da sazonalidade. Lisboa e Porto registam valores inferiores à média nacional.

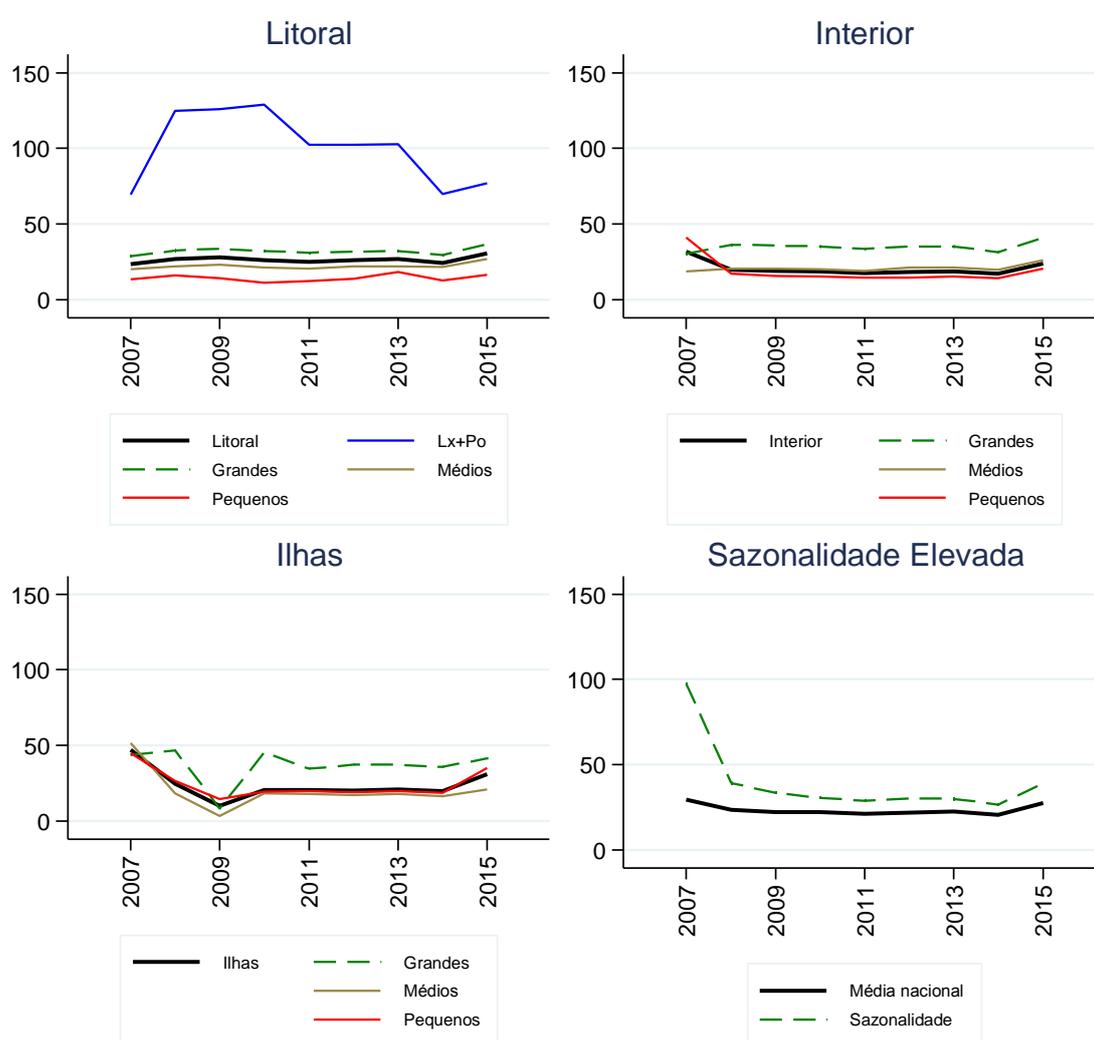
**Figura 43 – Receitas de transferências correntes do FSM (real *per capita*)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

No que diz respeito às receitas de transferências resultantes da participação variável no IRS (Figura 44) há a destacar o facto de Lisboa e Porto auferirem valores que chegam a ser 1,5 vezes superiores à média nacional. Registe-se ainda quebra nas receitas desde 2010 e o facto de Lisboa ter optado por reter apenas 2,5% do IRS cobrado aos municípios desde 2013. Em qualquer das categorias referentes à localização geográfica, os municípios grandes arrecadam maiores receitas com a participação variável no IRS que municípios com menor população. Os municípios caracterizados por elevada sazonalidade registaram em todos os anos valores superiores à média nacional.

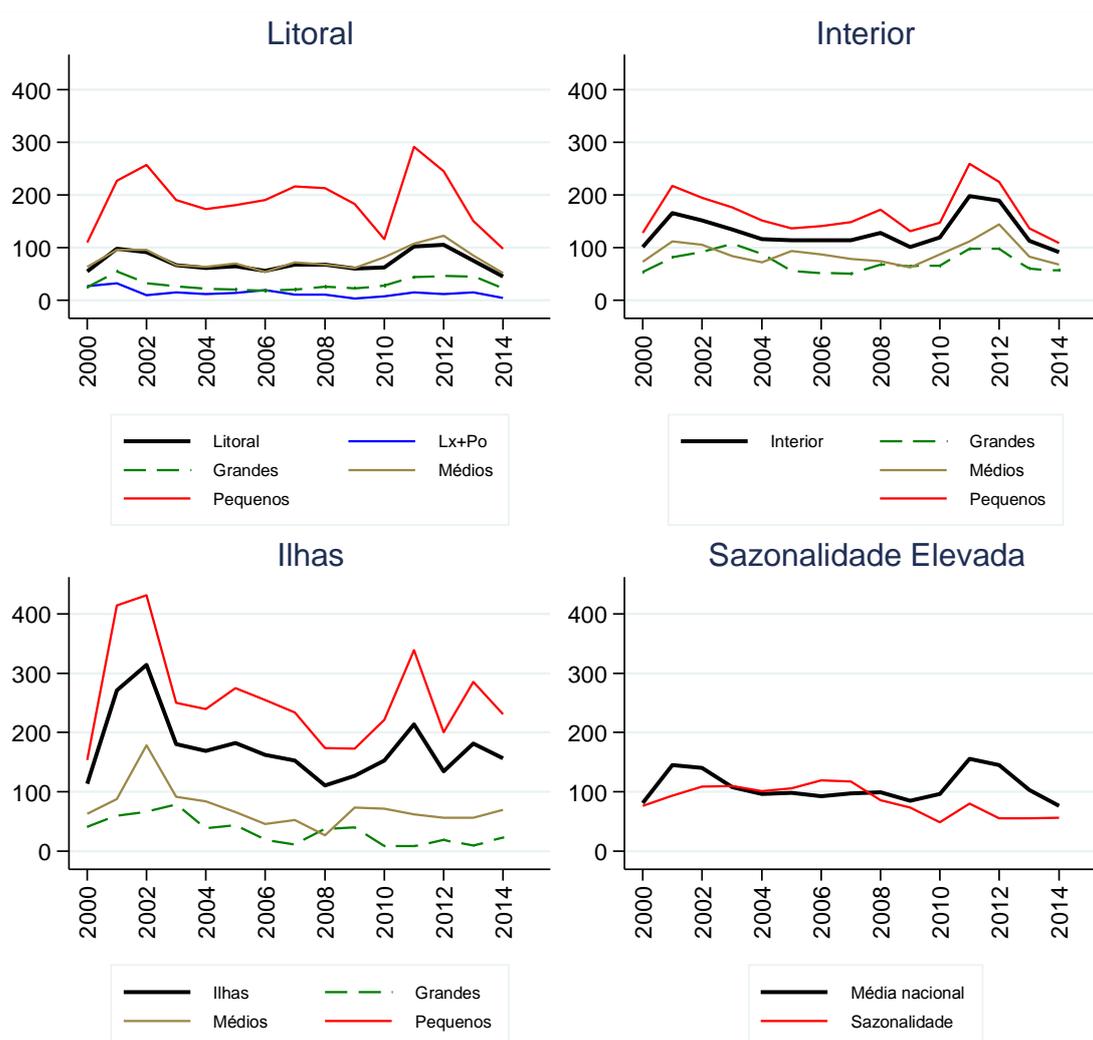
**Figura 44 – Receitas de transferências correntes da Participação Variável no IRS (real *per capita*)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Conforme pode ser observado na Figura 45, as receitas com transferências da União Europeia são bastante voláteis ao longo do tempo, registando-se em qualquer das tipologias, valores mais elevados em 2001 e em 2011, o que poderá estar relacionado com o facto de 2001 ser o segundo ano do Quadro Comunitário de Apoio e em 2011 se ter procurado compensar os municípios da pesada perda registada nas transferências com o FEF com um maior volume de receitas provenientes dos fundos comunitários. Os municípios das ilhas foram os que receberam um volume de transferências por habitante mais elevado, em particular os mais pequenos. Também no litoral e no interior os municípios mais pequenos receberam quantias superiores às respetivas médias por tipologia. Os municípios com elevada sazonalidade registam valores próximos da média nacional, embora nos últimos anos tenham beneficiado menos das transferências da União Europeia.

**Figura 45 – Receitas de transferências da União Europeia (real per capita)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

#### 5.1.4 Autonomia local e independência financeira

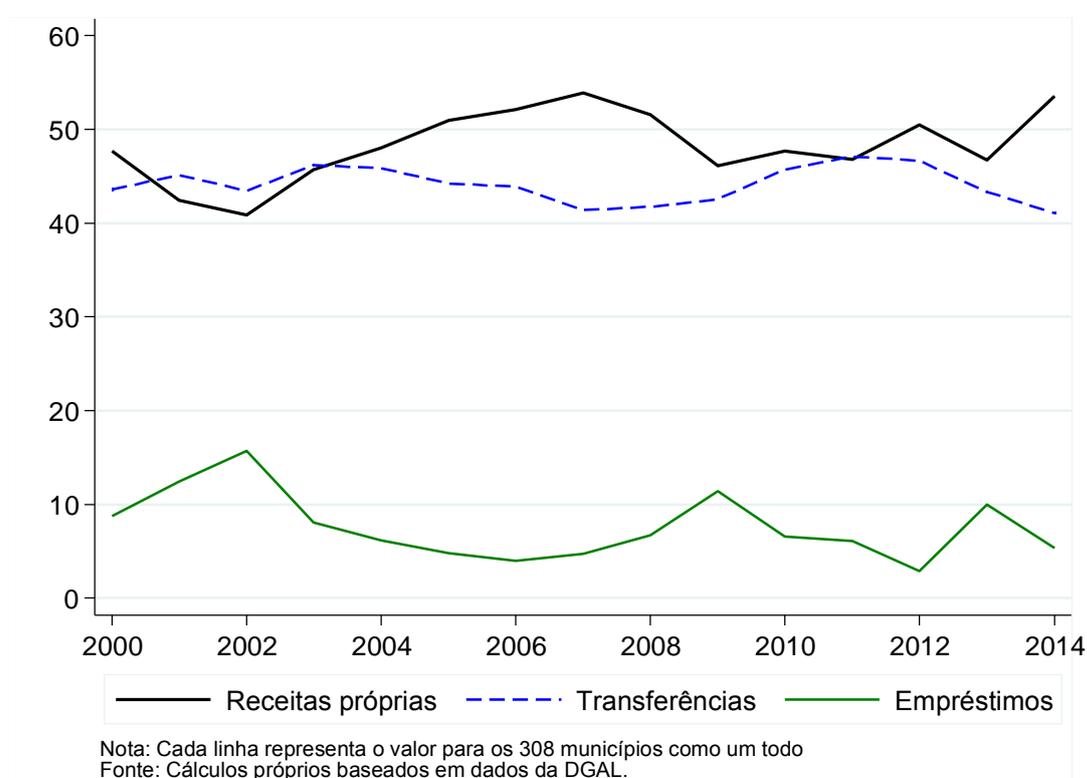
O princípio da autonomia municipal está estabelecido na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente nos artigos 238º, 241º e 242º, referindo-se ao facto de os municípios terem património, orçamento e regime financeiro próprios, receitas próprias, poderem dispor de poderes tributários, poderes regulamentares próprios, estando apenas sob uma tutela administrativa, exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei, que os sujeita à verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos. O princípio da autonomia financeira municipal está explícito no art.º 6º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro), que adicionalmente refere a possibilidade de os municípios acederem ao crédito, dentro dos limites da lei.

A independência financeira pode ser definida como a capacidade de gerar recursos próprios, sem ter que depender do financiamento de outras entidades para desenvolver atividades e prestar serviços, i.e., a faculdade de não precisar (ou precisar em grau reduzido) de recursos

fornechos por outras entidades. Assim, considera-se que existe independência financeira quando as receitas próprias representam, pelo menos, 50% das receitas totais, sendo que as receitas próprias são as receitas totais municipais deduzidas das transferências obtidas e dos passivos financeiros. Assume particular importância nas receitas próprias, a componente fiscal, ou seja, os impostos locais (designadamente, IMI, IMT e Derrama) e taxas, assim como as receitas provenientes da venda de bens e serviços correntes.

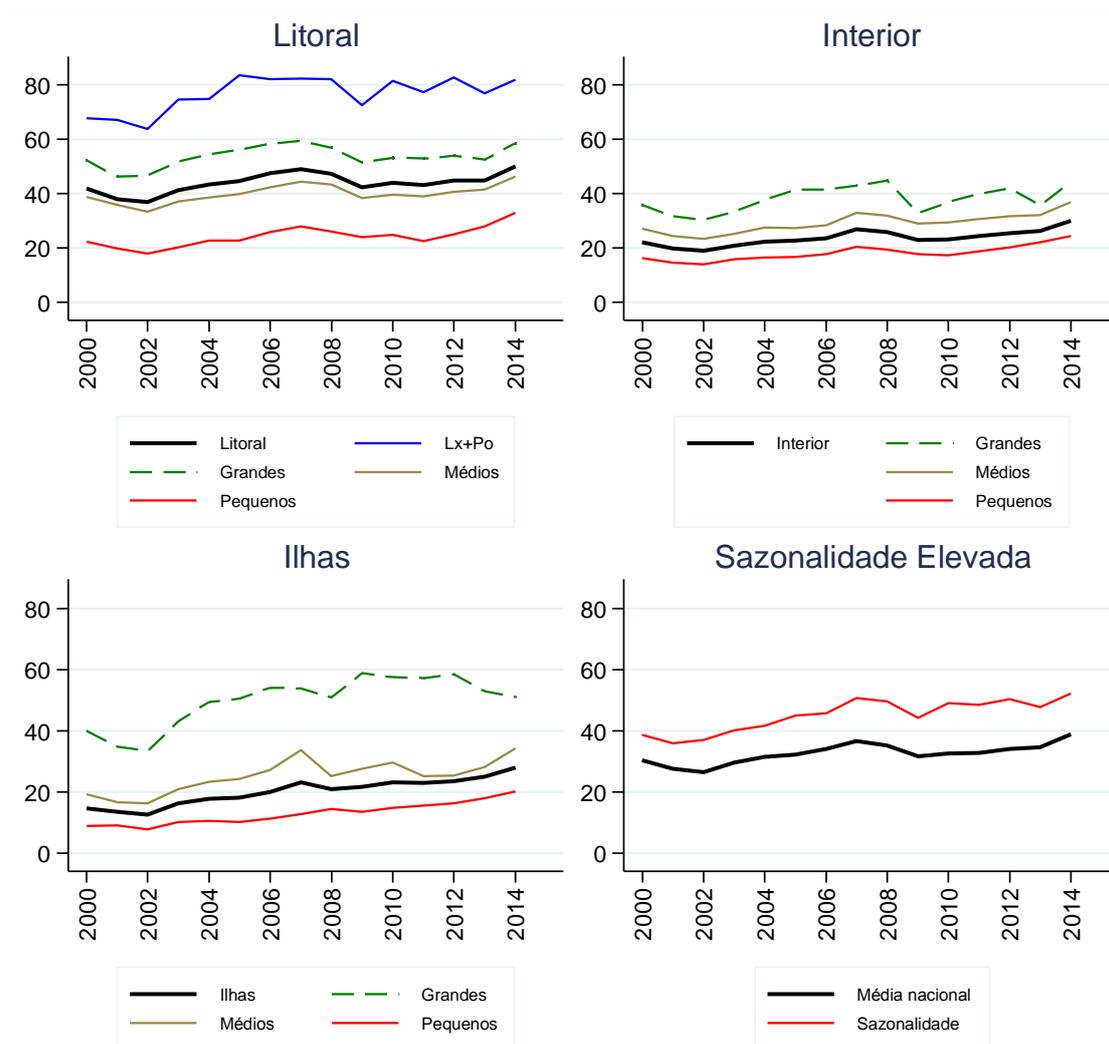
A Figura 46 apresenta os valores agregados para o peso das receitas próprias, de transferências e de empréstimos (passivos financeiros) na receita total. O total de receitas próprias dos municípios portugueses apenas esteve acima do limiar de 50% da receita total de 2005 a 2008, 2012 e em 2014, pelo que, em termos agregados, a independência financeira não foi assegurada na maioria dos anos considerados.

**Figura 46 – Autonomia financeira (médias nacionais)**



Tal como evidenciado na Figura 46, os municípios portugueses, apesar de autónomos, não são, em geral, financeiramente independentes, sobretudo os de menor dimensão, como se pode verificar na Figura 47. O grau médio de independência financeira para a totalidade dos municípios portugueses, entre 2000 e 2014 variou entre um mínimo de 26,4% em 2002 e um máximo de 40% em 2014 (ver linha preta, da média nacional, no gráfico para sazonalidade elevada).

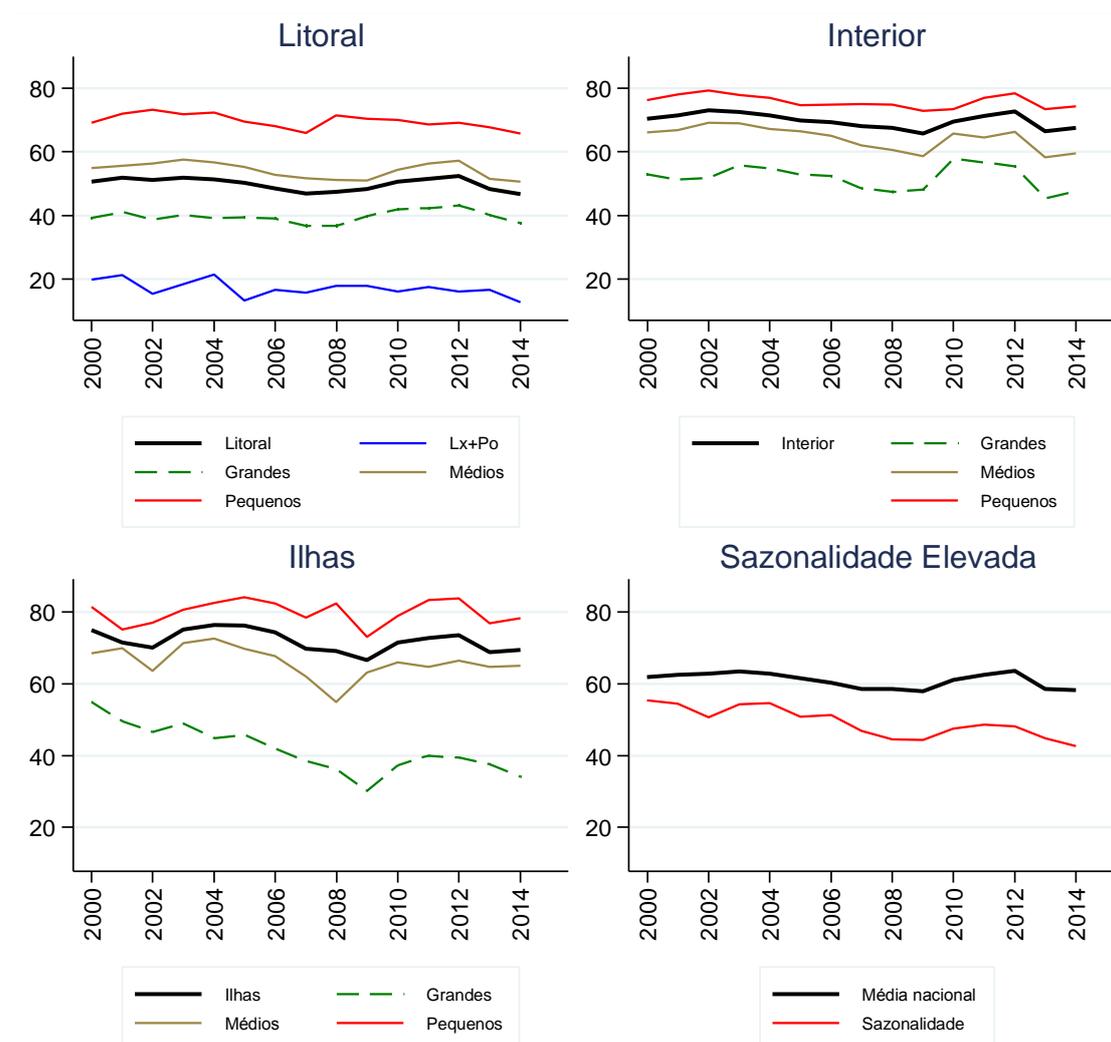
**Figura 47 – Peso das receitas próprias na receita total**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Os valores médios para o conjunto dos municípios escondem diferenças significativas relacionadas com a dimensão populacional, como é também visível na Figura 47. Lisboa e Porto apresentam um grau médio de independência financeira desde 2005 próximo dos 80%, enquanto os restantes municípios de grande dimensão oscilam entre os 50% e os 60%. Nos municípios de média dimensão as receitas próprias representam perto de 40% das receitas totais (valor muito semelhante à média nacional). Já nos municípios de pequena dimensão, o rácio das receitas próprias sobre as receitas totais ronda os 20%. É interessante notar que o peso das receitas próprias nas receitas totais caiu de 2007 a 2009, certamente devido à crise económica, encontrando-se em recuperação desde então. Em contraste, o peso da receita de transferências tem sido mais estável, mas caiu em 2013 para a generalidade dos municípios, exceto Lisboa e Porto, conforme consta na Figura 48.

**Figura 48 – Peso das transferências na receita total**

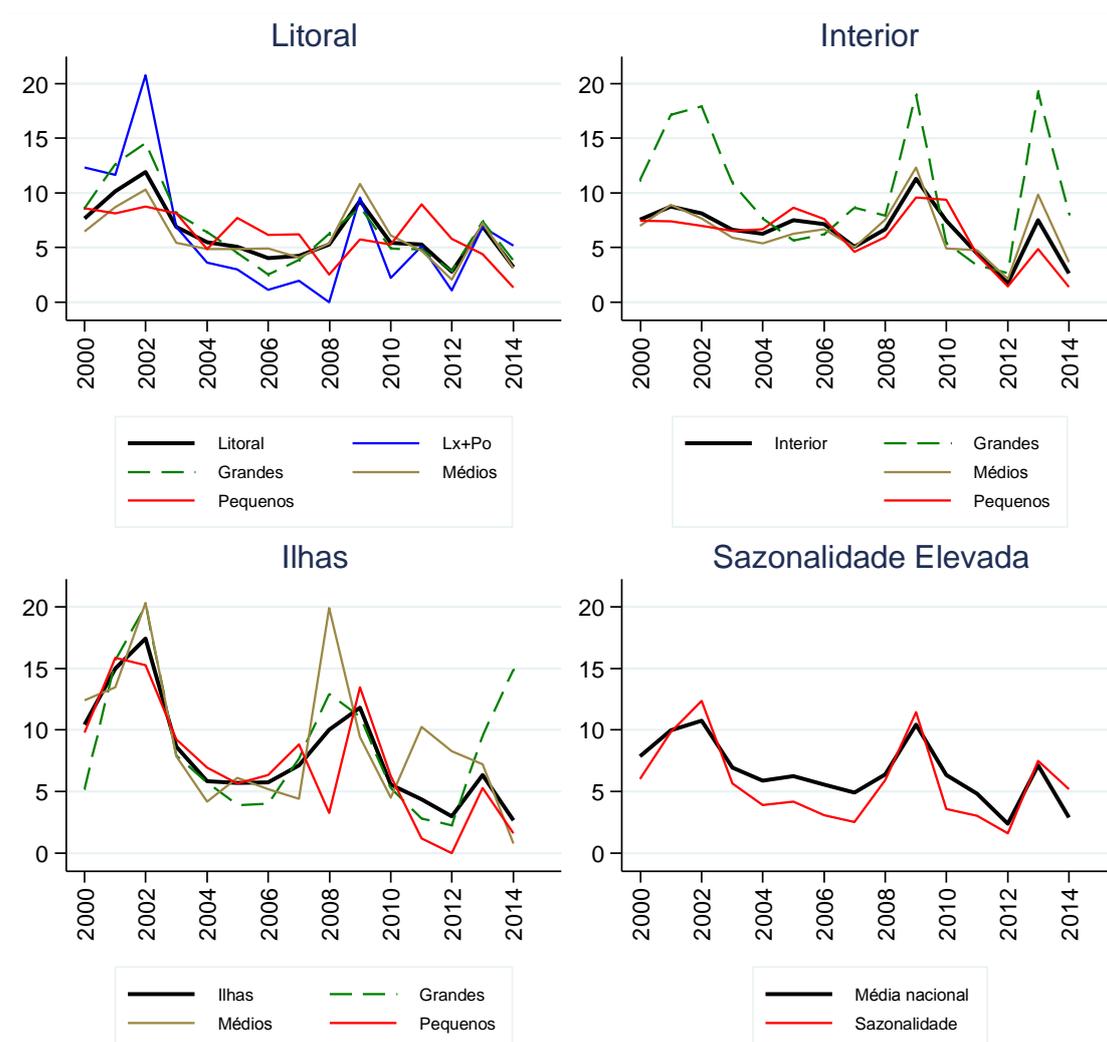


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Uma análise da Figura 49 sugere que a quebra nas transferências foi parcialmente suportada, não apenas pelo aumento das receitas próprias, mas também pelo recurso ao endividamento, i.e., passivos financeiros, que nos municípios médios e pequenos atingiram em 2013, respetivamente 8,22% e 4,85% da receita total.

Estes dados apontam para a vulnerabilidade financeira dos municípios de menor dimensão, ou seja, as receitas próprias dos municípios pequenos, em média, não chegam a um quarto da sua receita total, e as dos médios não chegam a metade, o que significa que estas entidades dependem largamente das transferências da Administração Central para desenvolver grande parte das suas atividades, nomeadamente as que se relacionam com investimentos.

**Figura 49 – Peso dos empréstimos na receita total**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Utilizando o critério de 50% de receitas próprias para qualificar um município como financeiramente independente, em 2014 havia apenas 71 municípios (23% do total) nesta situação – 3 pequenos, 26 médios e 42 grandes (incluindo Lisboa e Porto). O município financeiramente mais dependente era o Corvo (Açores) com apenas 2,9% de receitas próprias e o mais independente Lagoa (Algarve), com 85,6%. Contudo, de 2013 para 2014, registou-se uma diminuição no número de municípios pequenos com transferências superiores a 80% das receitas totais (35 em 2013 e 28 em 2014). Esta tendência aponta para um reforço da independência financeira, exigida pela Lei das Finanças Locais e graças também ao reforço do controlo da execução orçamental.

A vulnerabilidade financeira de muitos municípios é agravada pelo facto de que, embora disponham de poderes tributários (art.º 15º da Lei n.º 73/2013), o estabelecimento de taxas, preços e impostos locais é realizado no âmbito de regimes legais relativamente restritivos, nomeadamente o Regime Geral das Taxas (Lei n.º 53-E/2006) e o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013). Adicionalmente, as

principais receitas fiscais próprias, nomeadamente de impostos como o IMI, IMT e Derrama, não são cobradas diretamente pelo município, mas centralmente, e transferidos periodicamente, estando tal mecanismo de cobrança sujeito a encargos pagos à Autoridade Tributária e Aduaneira pela prestação de tal serviço. Todo este contexto, adicionado a um endividamento crónico de alguns municípios, tem conduzido a situações de rutura, obrigando a Administração Central ao lançamento de vários programas de apoio financeiro aos municípios, entre os quais se destacam o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL – Lei n.º 43/2012) e o Fundo de Apoio Municipal (FAM – Lei n.º 53/2014). Ambos visam o apoio à recuperação financeira dos municípios, traduzindo-se em linhas de crédito que permitem pagar dívidas mais urgentes no curto prazo e em atraso, transformando-as em dívida de médio e longo prazo à Administração Central e com condições eventualmente mais favoráveis que o crédito bancário, do qual muitos municípios se viram privados por incapacidade financeira e pelas restrições impostas ao endividamento.

### 5.1.5 Execução da receita

Um problema recorrente ao nível das finanças municipais é o relativamente baixo grau de execução orçamental das receitas. Tal como se pode constatar na última coluna da Tabela 8, que apresenta os valores agregados para os 308 municípios, em 2010 só 61% das receitas totais orçamentadas foram executadas. Embora o grau de execução tenha aumentado consideravelmente desde 2012, em 2014 encontrava-se ainda ligeiramente abaixo de 80%. Relativamente aos principais componentes da receita, as menores taxas de execução verificam-se nas rubricas das receitas de capital, com especial destaque para as vendas de bens de investimento, cujo grau de execução oscilou entre 4,9% em 2011 e 11,1%, o que evidencia uma clara e persistente sobre-orçamentação destas receitas.

**Tabela 8 – Grau de execução orçamental das receitas (em %)**

Ano	Impostos Diretos	Taxas Multas	Transf. Correntes	Venda B&S	Venda B.Inv.	Transf. Capital	Passivos Financ.	Receitas Totais
2010	92,88	77,07	89,39	79,34	6,33	45,08	57,12	61,07
2011	93,63	85,14	89,28	76,22	4,94	49,81	52,86	62,01
2012	96,04	72,12	89,57	75,81	5,25	53,63	34,72	66,56
2013	97,39	69,88	95,77	84,63	6,08	52,26	58,89	72,50
2014	108,28	82,81	95,82	83,30	11,11	51,04	52,21	79,13

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da DGAL.

Ao analisar individualmente os 308 municípios, regista-se uma considerável disparidade no grau de execução das receitas. Tal como se pode verificar na Tabela 9, em 2010 e 2011, menos de um quinto dos municípios executavam pelo menos 75% da receita orçada (54 em 2010 e 60 em 2011) e números algo semelhantes (58 em 2010 e 48 em 2011) nem executavam metade dessa receita. Tal como para os valores agregados da Tabela 8, a execução da receita vai aumentando ao longo dos anos, com destaque para 2013 e, sobretudo, para 2014, quando começaram a

evidenciar-se os efeitos da Lei nº 73/2013, que procurou limitar a sobre-orçamentação das receitas. Em 2014, 90 municípios executaram pelo menos 90% da receita orçada e 134 municípios entre 75% e 90%. Desta forma, cerca de 73% dos municípios registaram uma taxa de execução de pelo menos 75% e apenas 10 municípios executaram menos de 50% da receita.

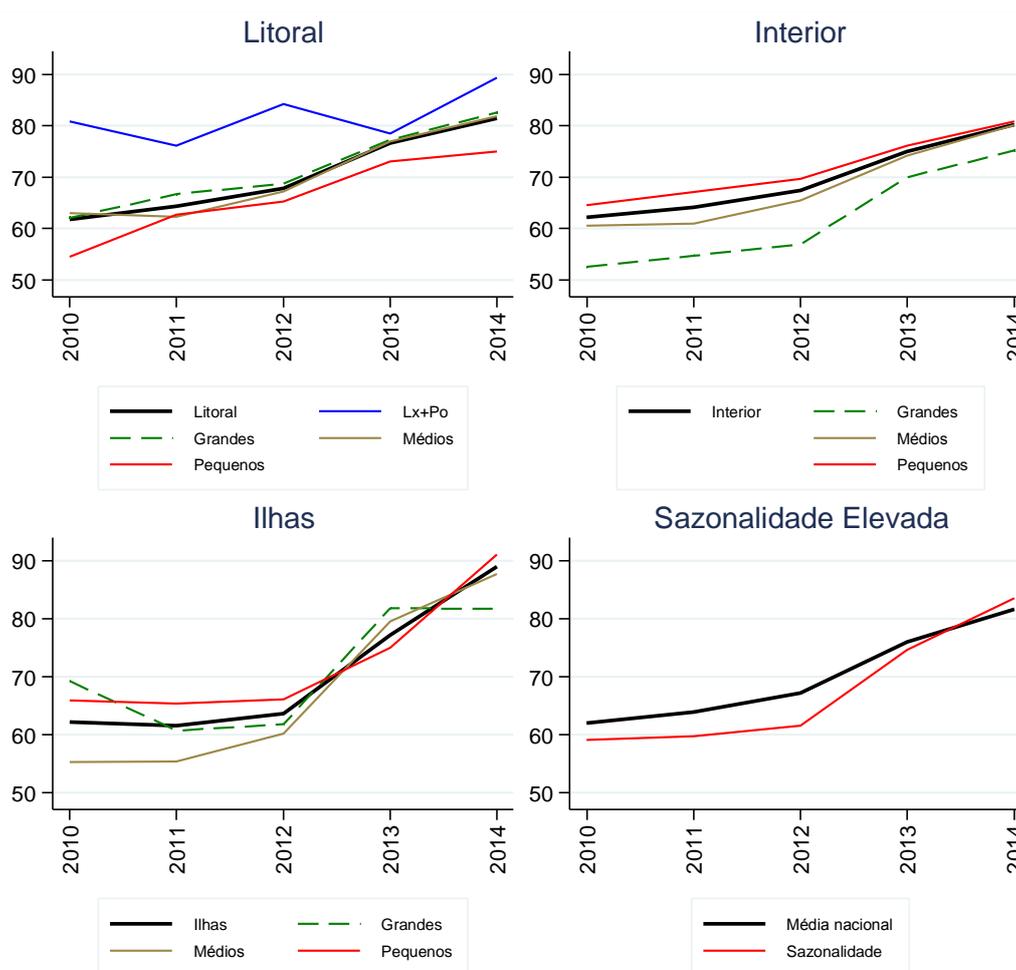
**Tabela 9 - Número de municípios por grau de execução da receita**

Grau de execução	2010	2011	2012	2013	2014
Maior ou igual a 90%	5	10	17	50	90
Entre 75% e 90%	49	50	83	124	134
Entre 50% e 75%	196	200	170	121	74
Inferior a 50%	58	48	38	13	10
Total	308	308	308	308	308

Nota: Para o município de Oleiros, cujos dados estão em falta, assumiu-se em 2014 o mesmo grau de execução da receita que em 2013.

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da DGAL.

**Figura 50 – Grau de execução orçamental da receita (em %)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

A Figura 50 apresenta o grau de execução orçamental da receita, por tipologia. Lisboa e Porto destacam-se dos restantes grupos de municípios ao apresentarem consistentemente graus de execução superiores às médias nacional e do litoral. Os valores mais baixos verificam-se nos municípios grandes do interior e nos médios das ilhas (só até 2012). Os municípios de sazonalidade elevada também apresentaram valores abaixo da média nacional até 2013, superando-a em 2014. Finalmente, os municípios pequenos do litoral têm registado graus de execução relativamente mais baixos que as outras tipologias (exceto os grandes do interior) desde 2012.

Acompanhando a tendência nacional, todas as tipologias de municípios registam um aumento no grau médio de execução orçamental da receita de 2010 a 2014, com destaque para os municípios das ilhas, que executaram, em média, quase 90% da receita orçada.

## 5.2 Evolução das despesas

### 5.2.1 Grandes agregados

A estrutura das despesas dos municípios portugueses é apresentada na Tabela 10. A despesa total, a preços de 2014 (ver última coluna), tem diminuído continuamente desde 2009, ano em que atingiu o seu valor máximo de 9.041 M€. A queda acumulada de 2009 a 2014 foi de cerca de 20%, sendo a despesa total neste último ano de 7.210 M€. Relativamente à estrutura da despesa, a aquisição de bens de capital foi até 2005 a rubrica mais importante, sendo superada pelas despesas de pessoal de 2006 em diante e, também, pela aquisição de bens e serviços a partir de 2011. Seguem-se, em importância, as transferências e subsídios e as despesas com passivos financeiros.

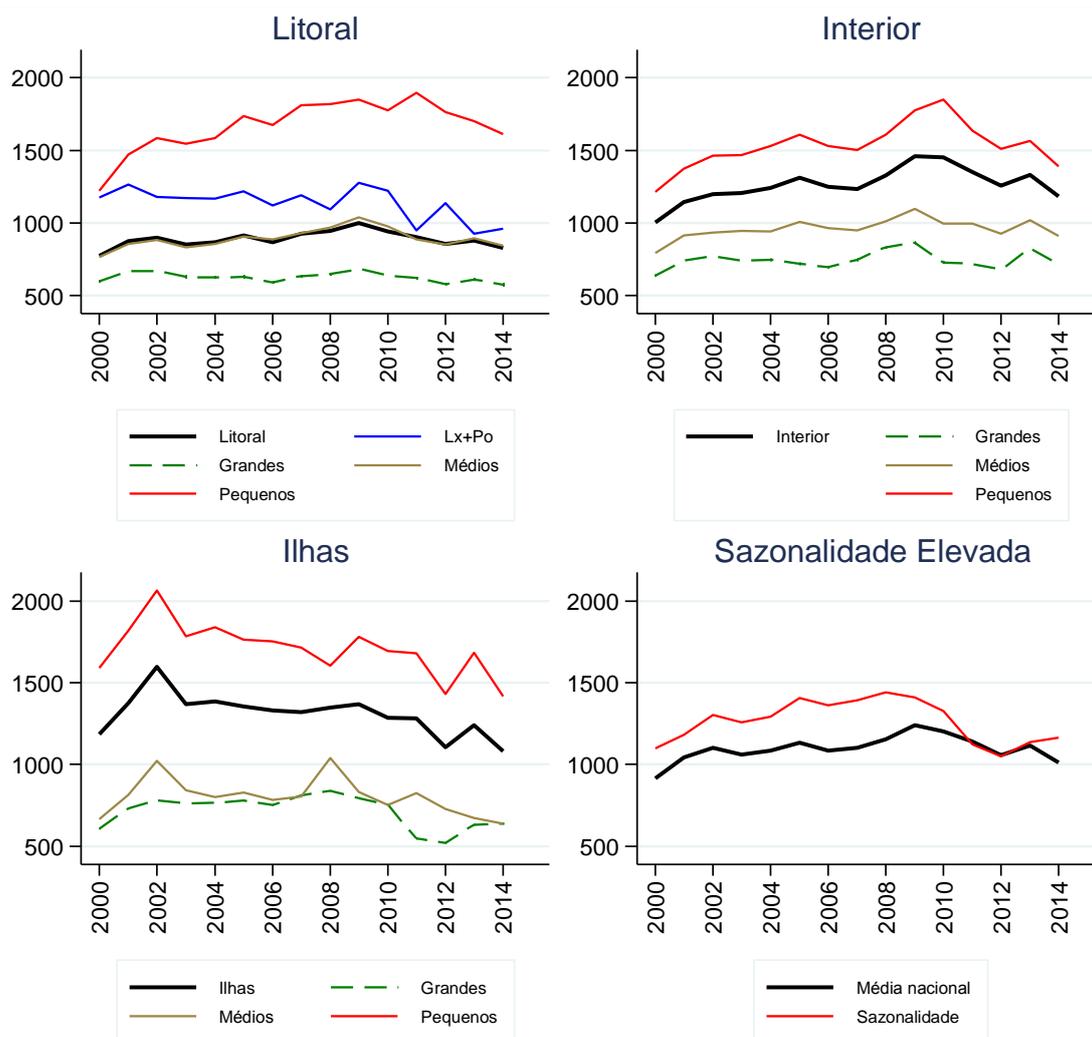
**Tabela 10 – Estrutura das despesas**

Ano	Pessoal	Aquisição de B&S	Aquisição bens de capital	Transfer. e subsídios	Passivos Financeiros	Despesas Totais
	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	Milhões de €
2000	25,3	17,5	39,5	11,6	3,1	7.416,3
2001	23,8	16,7	41,2	12,2	2,8	8.381,9
2002	24,7	17,4	38,8	12,0	3,3	8.437,3
2003	26,7	18,8	34,7	13,1	3,6	8.054,3
2004	27,5	19,0	31,6	13,7	4,3	7.979,3
2005	27,2	19,2	32,1	13,3	4,2	8.335,3
2006	28,9	20,3	28,6	12,8	5,0	7.875,6
2007	28,6	21,5	26,6	13,3	5,4	8.279,4
2008	27,4	22,7	26,5	13,6	4,5	8.465,1
2009	28,4	22,3	24,7	13,7	5,5	9.041,4
2010	31,1	22,0	22,6	13,0	7,3	8.378,5
2011	30,6	23,2	21,6	12,6	8,0	7.933,9
2012	27,5	24,4	20,4	11,8	11,7	7.606,8
2013	29,2	26,7	20,7	11,6	8,3	7.706,6
2014	30,9	28,2	15,8	11,8	9,4	7.210,4

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da DGAL.

A Figura 51 apresenta a evolução da média da despesa total. O comportamento da despesa em cada uma das tipologias de municípios é muito semelhante ao da receita, pois as médias do interior e ilhas são superiores às do litoral, e os municípios pequenos apresentam, para qualquer das localizações, as médias de despesa por habitante mais elevadas. As trajetórias ao longo dos anos também são semelhantes. Os municípios de sazonalidade elevada apresentam despesas totais acima da média nacional, exceto em 2011 e 2012.

**Figura 51 – Despesa total média (real *per capita*)**

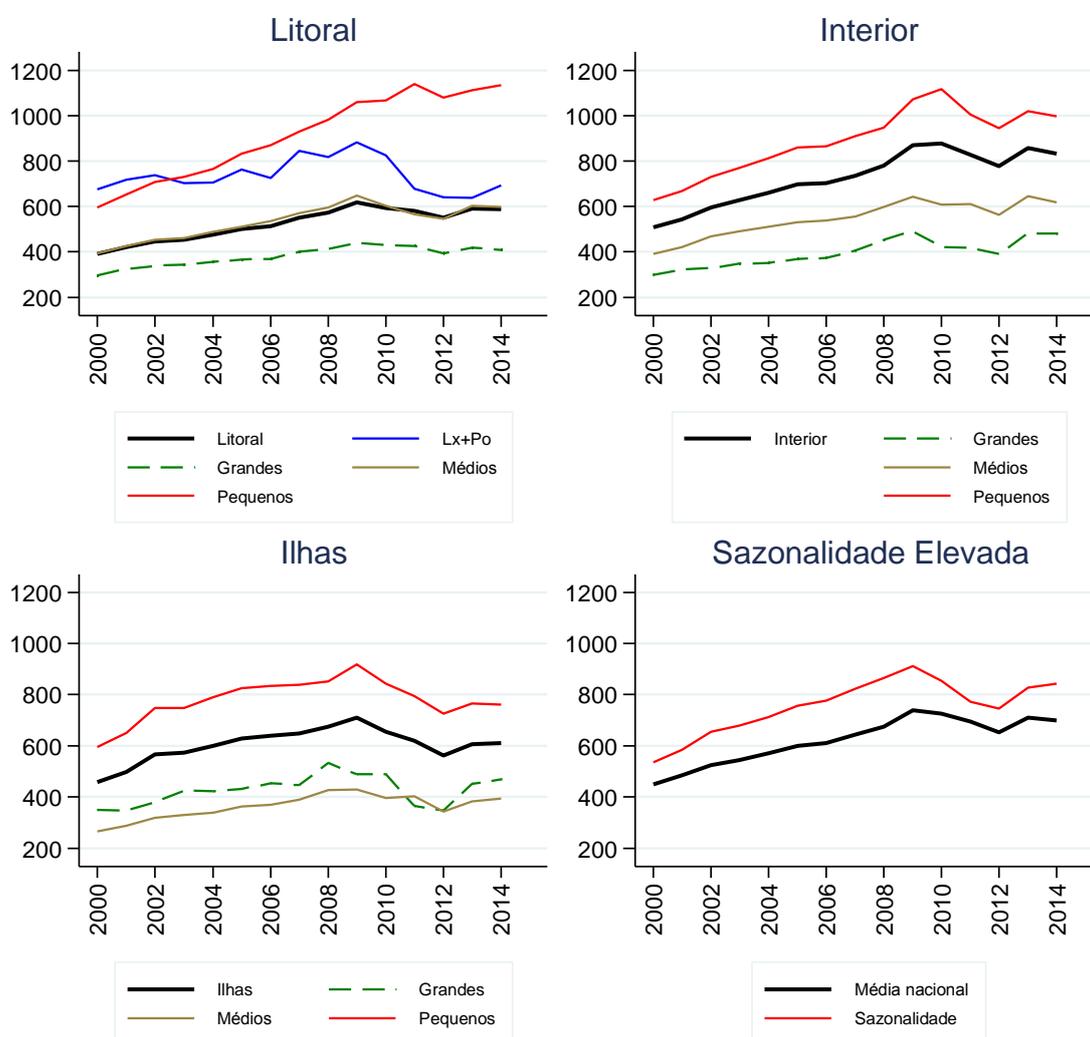


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

A despesa corrente média (Figura 52) apresenta uma tendência de crescimento nas quatro tipologias, embora seja mais acentuada nos municípios do interior, seguindo-se os municípios de elevada sazonalidade e os do litoral. Os municípios pequenos destacam-se em qualquer das tipologias de localização por registarem valores substancialmente superiores às respetivas médias, seguindo-se os municípios médios e grandes. No litoral, Lisboa e Porto registam valores mais elevados que a média deste grupo, enquanto nas ilhas os municípios grandes superam os

médios, na generalidade dos anos, na despesa corrente efetuada. Os municípios com elevada sazonalidade apresentam sempre valores superiores à média nacional.

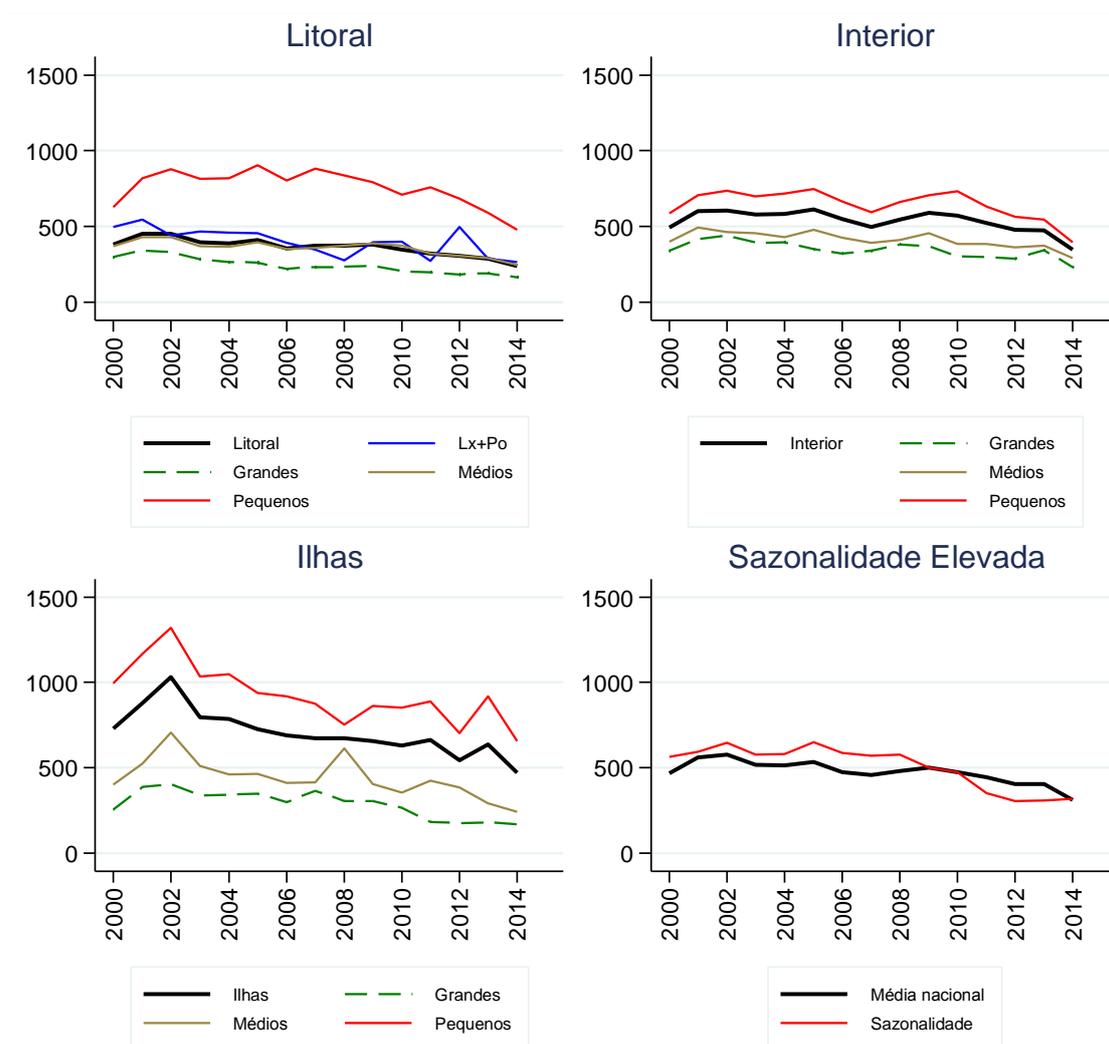
**Figura 52 – Despesa corrente média (real per capita)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Na Figura 53 podemos verificar que as médias das despesas de capital apresentam tendências decrescentes após 2002 para a generalidade das tipologias de municípios. Observa-se, também que a média das ilhas tende a ser superior às do interior e do litoral. Novamente, os municípios mais pequenos têm as médias mais altas e os grandes as mais baixas. A queda verificada nas despesas de capital em 2014 está associada à opção dos municípios de canalizar uma maior parte das receitas do FEF para correntes e menos para capital.

**Figura 53 – Despesa de capital média (real *per capita*)**

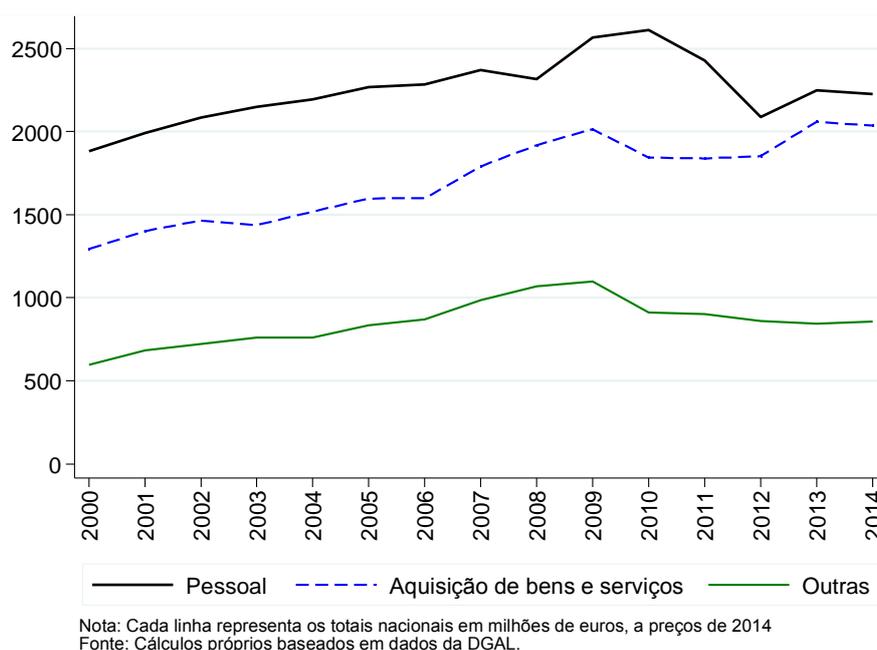


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

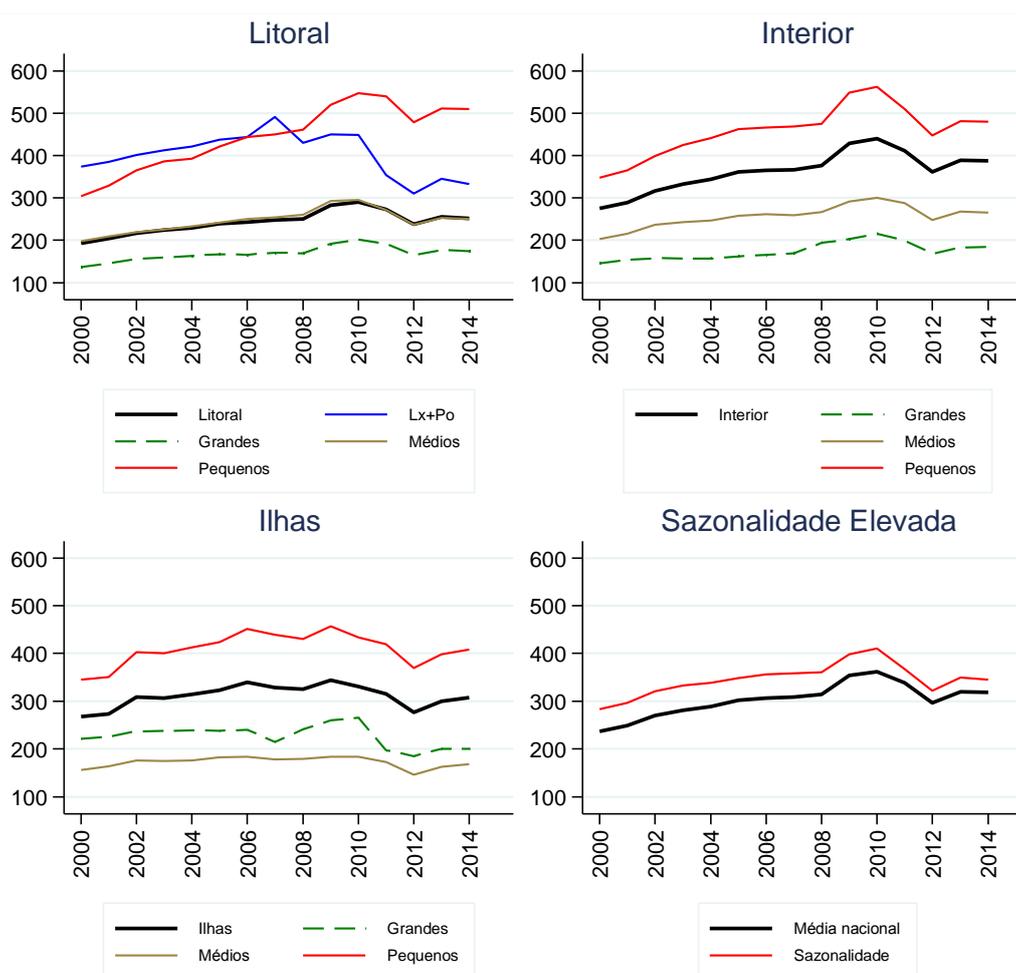
### 5.2.2 Principais componentes da despesa corrente

As despesas com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços constituem as duas principais componentes da despesa corrente dos municípios, conforme consta na Figura 54. Durante o período considerado, o peso das primeiras nas despesas correntes totais oscilou entre 49,9% em 2010 e 43,5% em 2014, enquanto o das segundas entre 33,1% em 2003 e 39,8% em 2014. As despesas com o pessoal aumentaram a um ritmo mais acelerado que o verificado em anos anteriores a 2009, tendo diminuído consideravelmente em 2011 e 2012 na sequência dos cortes salariais e das restrições ao número de efetivos na função pública impostos pelo Programa de Assistência Económica e Financeira. Verifica-se uma tendência de crescimento nas despesas com a aquisição de bens e serviços ao longo do período considerado, tendo aumentando 10,4% de 2000 a 2014. O item Outras despesas correntes inclui as despesas com juros e outros encargos, transferências correntes, subsídios e outras rubricas residuais.

**Figura 54 – Despesas correntes (totais agregados, M€ de 2014)**



**Figura 55 – Despesa de pessoal (real per capita)**

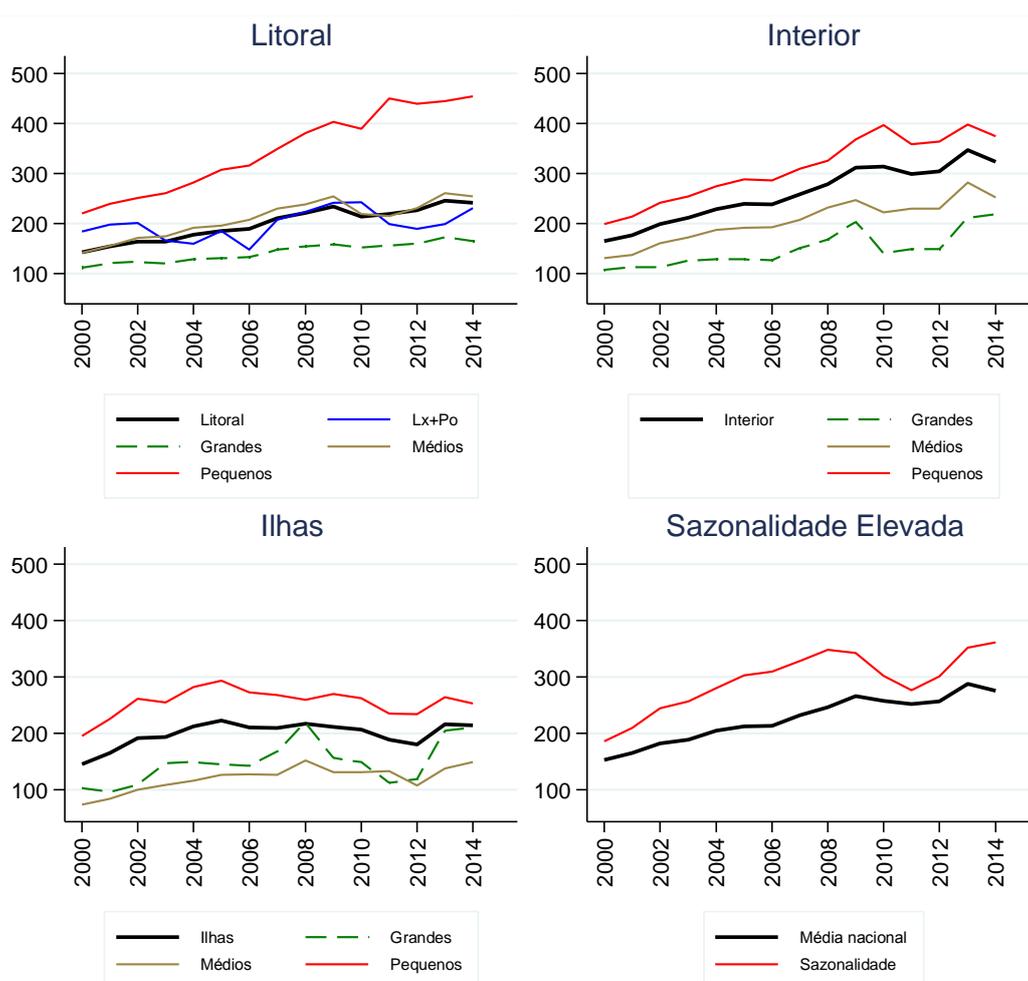


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

A Figura 55 mostra a evolução das médias das despesas com o pessoal por tipologias. Os municípios pequenos apresentam valores substancialmente superiores aos dos restantes municípios, em qualquer das tipologias. Não obstante, a sua grande dimensão populacional no panorama nacional, Lisboa e Porto registam despesas com o pessoal por habitante superiores à média nacional e à dos municípios do litoral. Note-se ainda que é nestes dois municípios que se verifica a quebra mais elevada nas despesas com o pessoal em 2011 e 2012. Ao contrário do que ocorre no litoral e no interior, nas ilhas as despesas com o pessoal dos municípios grandes superam as dos municípios médios. Os municípios com sazonalidade elevada apresentam sempre despesas com pessoal, por habitante, superiores à média nacional.

Quanto às despesas com a aquisição de bens e serviços (Figura 56), é nos municípios pequenos do litoral que se regista um maior incremento ao longo do período considerado, crescimento esse que supera largamente a média dos municípios do litoral. Os municípios grandes das ilhas constituem uma exceção ao que se verifica no continente (interior e litoral) ao terem despesas mais elevadas que os municípios médios. Note-se ainda que nos municípios caracterizados por uma elevada sazonalidade as despesas com a aquisição de bens e serviços foram sempre superiores à média nacional.

**Figura 56 – Despesa de aquisição de bens e serviços (real per capita)**

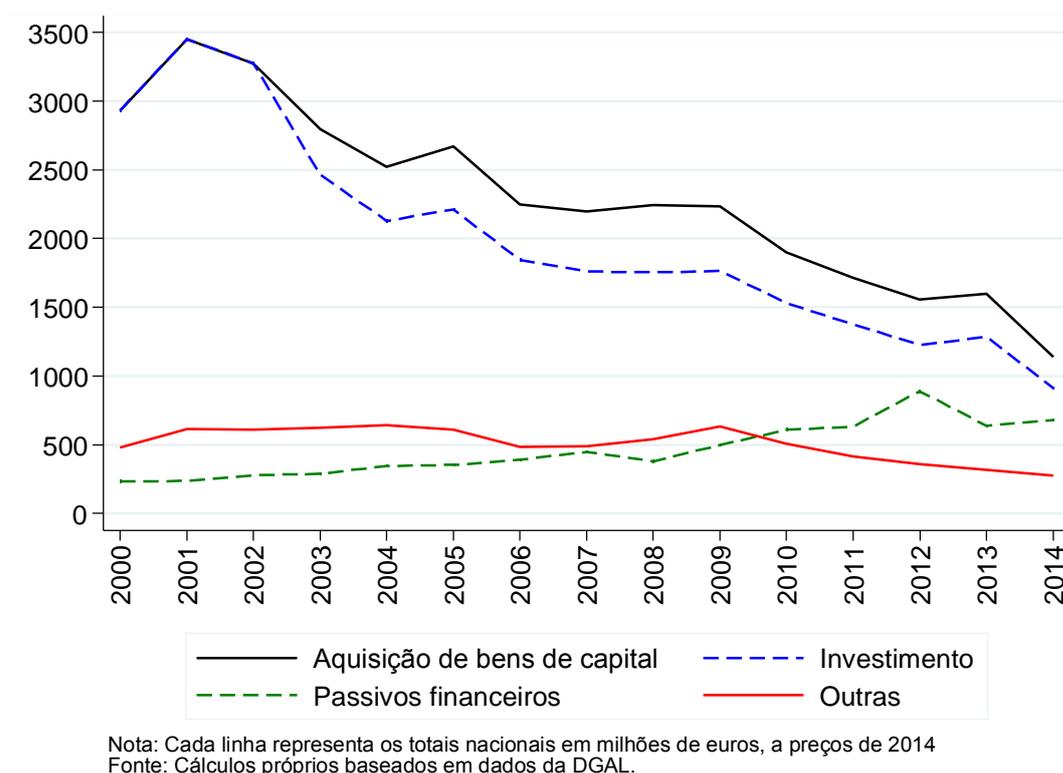


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

### 5.2.3 Principais componentes das despesas de capital

A Figura 57 apresenta a evolução das principais rubricas das despesas de capital. Embora a aquisição de bens de capital mantenha a liderança ao longo de todo o período considerado, verifica-se uma forte redução neste tipo de despesa desde 2001. A preços de 2014, a despesa nesta rubrica passou de 3.452 M€ para 1.138 M€ (uma queda de 67%). Tal queda deve-se sobretudo à diminuição do investimento, pois as despesas em locação financeira e nos bens do domínio público representam uma parcela relativamente pequena da aquisição de bens de capital. As despesas com passivos financeiros aumentaram durante praticamente todo o período em análise, passando de 232 M€ (a preços de 2014) em 2010 para 679 M€ em 2014. O pico observado em 2012 ficou a dever-se ao acordo entre o Governo e a Câmara Municipal de Lisboa, mediante o qual o Estado assumiu o pagamento de 286 M€ da dívida bancária de médio e longo prazo do município, em troca da propriedade dos terrenos do Aeroporto da Portela, que opunha em tribunal a autarquia à Tutela, desde 1989. Finalmente, as outras despesas de capital (que incluem as transferências de capital) oscilaram entre 500 e 600 M€ de 2000 a 2009, tendo diminuído desde então (para 258 M€ em 2014).

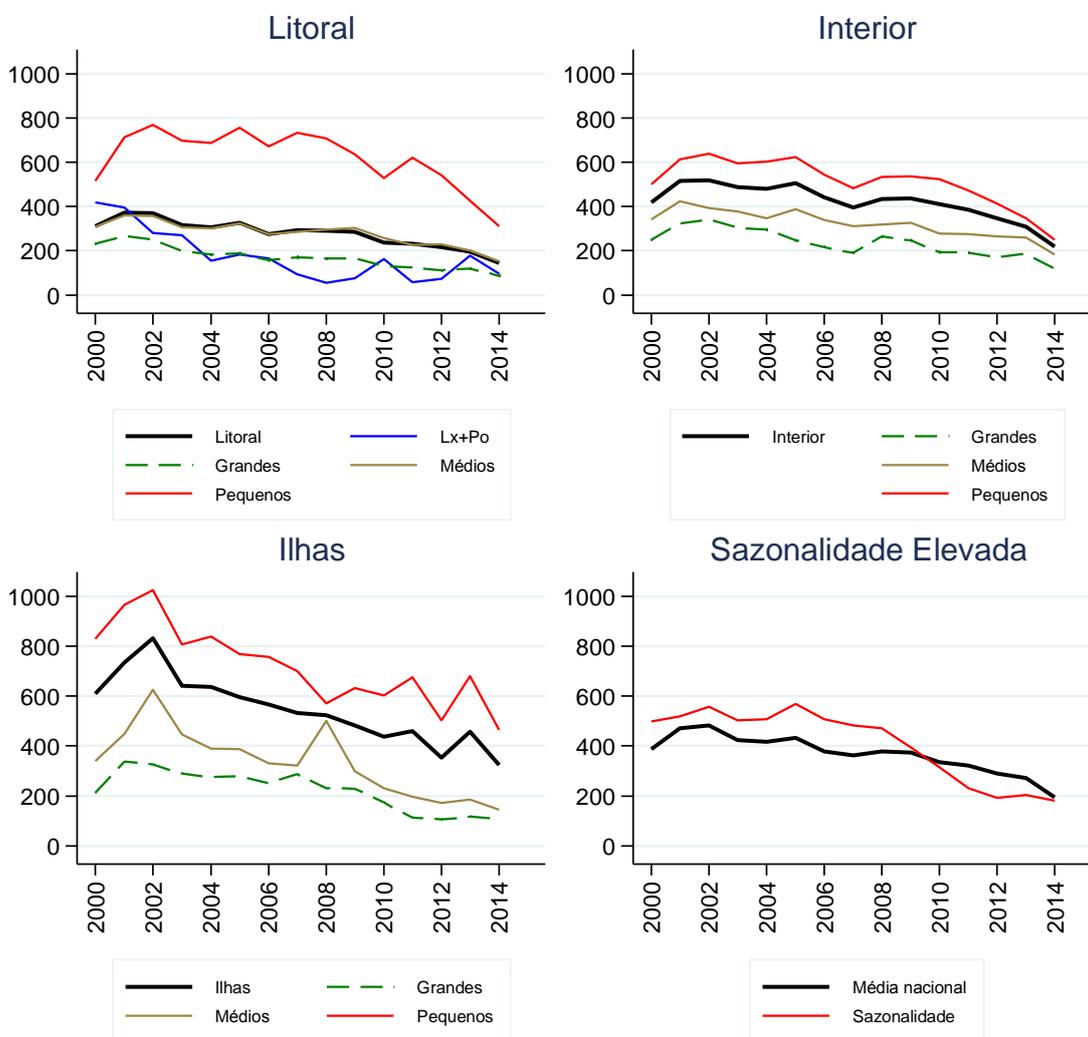
Figura 57 – Despesas de capital (totais agregados, M€ de 2014)



Na Figura 58 é apresentada a evolução da despesa de aquisição de bens de capital (real, por habitante), por tipologia. Verifica-se que, em qualquer das localizações, são sempre os municípios pequenos os que têm a mais elevada média de despesa por habitante, seguindo-se os médios e, por último, os grandes. Lisboa e Porto estão abaixo das médias do litoral e do país em todos os anos exceto nos dois primeiros (2000 e 2001). Os municípios de elevada sazonalidade situam-se acima da média nacional até 2010, ficando abaixo da mesma de 2011 a

2013 (anos de recessão). Finalmente, é nos municípios das ilhas que se verifica a mais pronunciada descida das despesas de aquisição de bens de capital ao longo do período em análise.

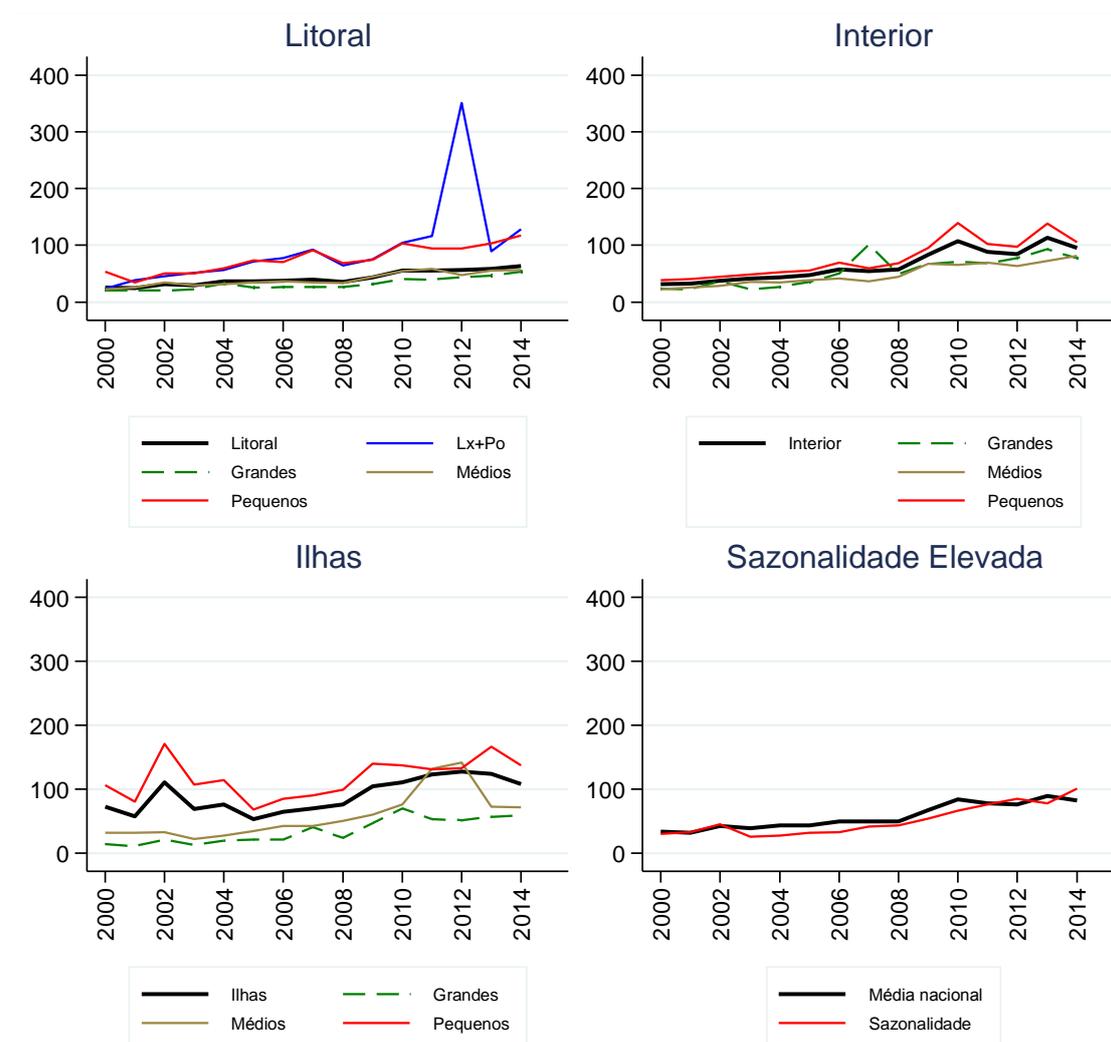
**Figura 58 – Despesa de aquisição de bens de capital (real *per capita*)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

A evolução da despesa com passivos financeiros é apresentada na Figura 59, na qual se pode constatar que os municípios pequenos e os de Lisboa e Porto tendem a registar valores acima das médias das respetivas localizações. O pico em 2012 para Lisboa e Porto resulta, como já indicado acima, da amortização de 286 M€ da dívida do município de Lisboa em virtude do acordo sobre os terrenos do aeroporto. Os municípios de sazonalidade elevada registam durante todo o período valores muito próximos da média nacional. Finalmente, a média das despesas com passivos financeiros nas ilhas tende a superar a média nacional e as das demais regiões.

**Figura 59 – Despesa com passivos financeiros (real *per capita*)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

### 5.3 Evolução do saldo de execução orçamental e do endividamento

Nesta secção é analisada a evolução dos saldos de execução orçamental e do endividamento dos municípios portugueses. Como para a dívida total de operações orçamentais aferida de acordo com a Lei nº 73/2013 só foi possível obter dados desde 2011, a análise do endividamento para anos anteriores baseia-se na dívida do município, não incluindo, portanto, a dívida de outras entidades que relevam para o cálculo da dívida total.

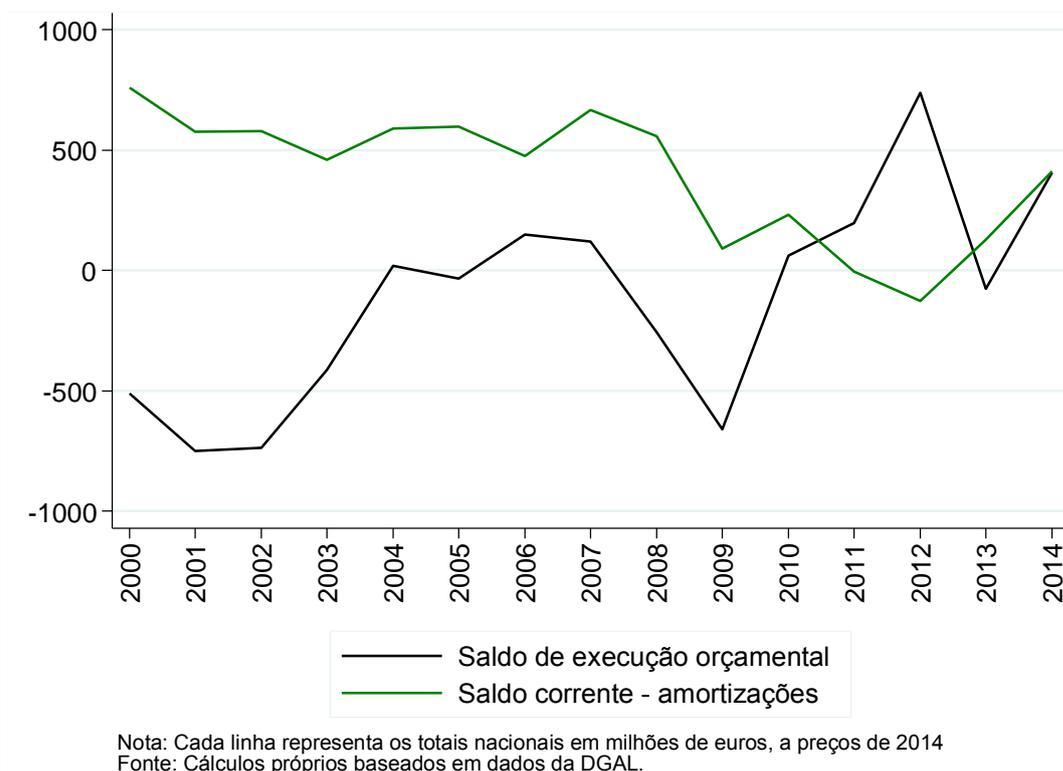
#### 5.3.1 Saldo de execução orçamental

A Figura 60 mostra a evolução dos totais agregados de dois tipos de saldos orçamentais dos municípios. Até 2009, só em três anos (2004, 2006 e 2007) o total agregado do saldo de execução orçamental<sup>19</sup> foi positivo. Em 2008 e 2009 verifica-se uma quebra muito acentuada no saldo,

<sup>19</sup> O saldo de execução orçamental de cada município foi calculado deduzindo dos totais das receitas e das despesas os ativos e passivos financeiros.

que pode ser explicada pela crise económica e financeira. Nos anos seguintes, o saldo recuperou significativamente, na sequência das medidas adotadas no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira. É conveniente, no entanto, ter em conta que o saldo elevado de 2012 deve-se em parte à receita de 286 M€ que o município de Lisboa registou em resultado do acordo sobre os terrenos do aeroporto. De qualquer forma, é de assinalar o facto de nos últimos cinco anos o total agregado dos saldos apenas ser negativo em 2013.

**Figura 60 - Saldos dos municípios (totais agregados, M€ de 2014)**

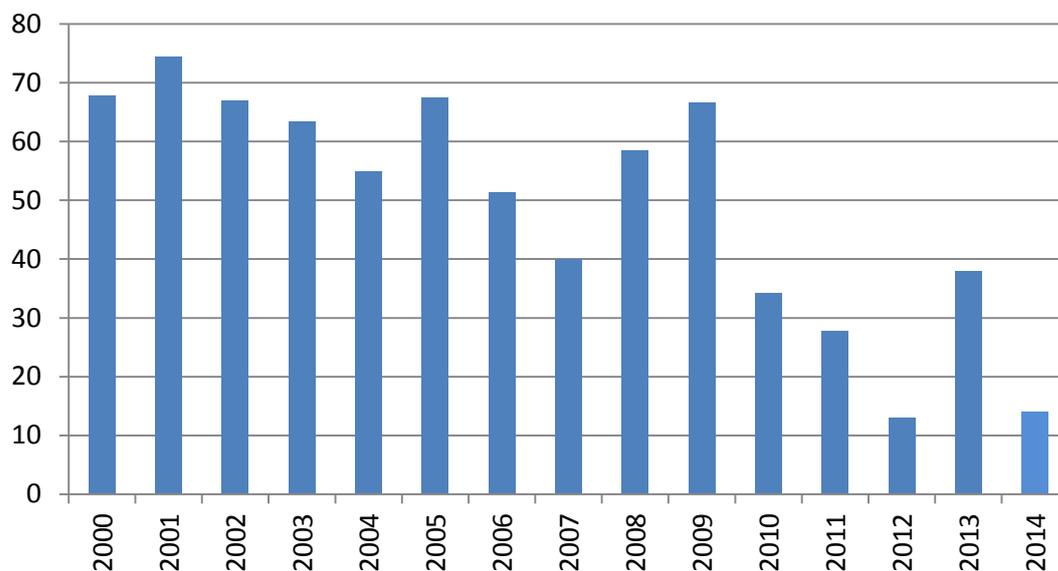


O saldo corrente líquido das amortizações<sup>20</sup> rondou os 500 milhões de euros até 2008, tendo iniciado depois uma trajetória descendente até 2012, na sequência da crise económica e financeira e do incremento das amortizações, já referido na Figura 57. Desta forma, o saldo é negativo em 2012 devido ao valor excepcional das amortizações em Lisboa (que incluem os já referidos 286 M€ resultantes do acordo sobre os terrenos do aeroporto). Nos últimos dois anos o saldo recuperou significativamente, voltando em 2014 a valores próximos dos registados antes de 2009. É também interessante verificar que este saldo atingiu em 2014 um valor praticamente igual ao do saldo de execução orçamental.

<sup>20</sup> O saldo corrente líquido das amortizações de cada município corresponde à receita corrente subtraída da despesa corrente e das amortizações do exercício.

Conforme pode verificar-se na Figura 61, na maioria dos anos considerados mais de metade dos municípios apresenta um saldo de execução orçamental negativo, chegando mesmo essa proporção a ultrapassar os 70% em 2001. É assinalável a redução muito significativa da percentagem de municípios com saldos negativos de 2010 a 2014.

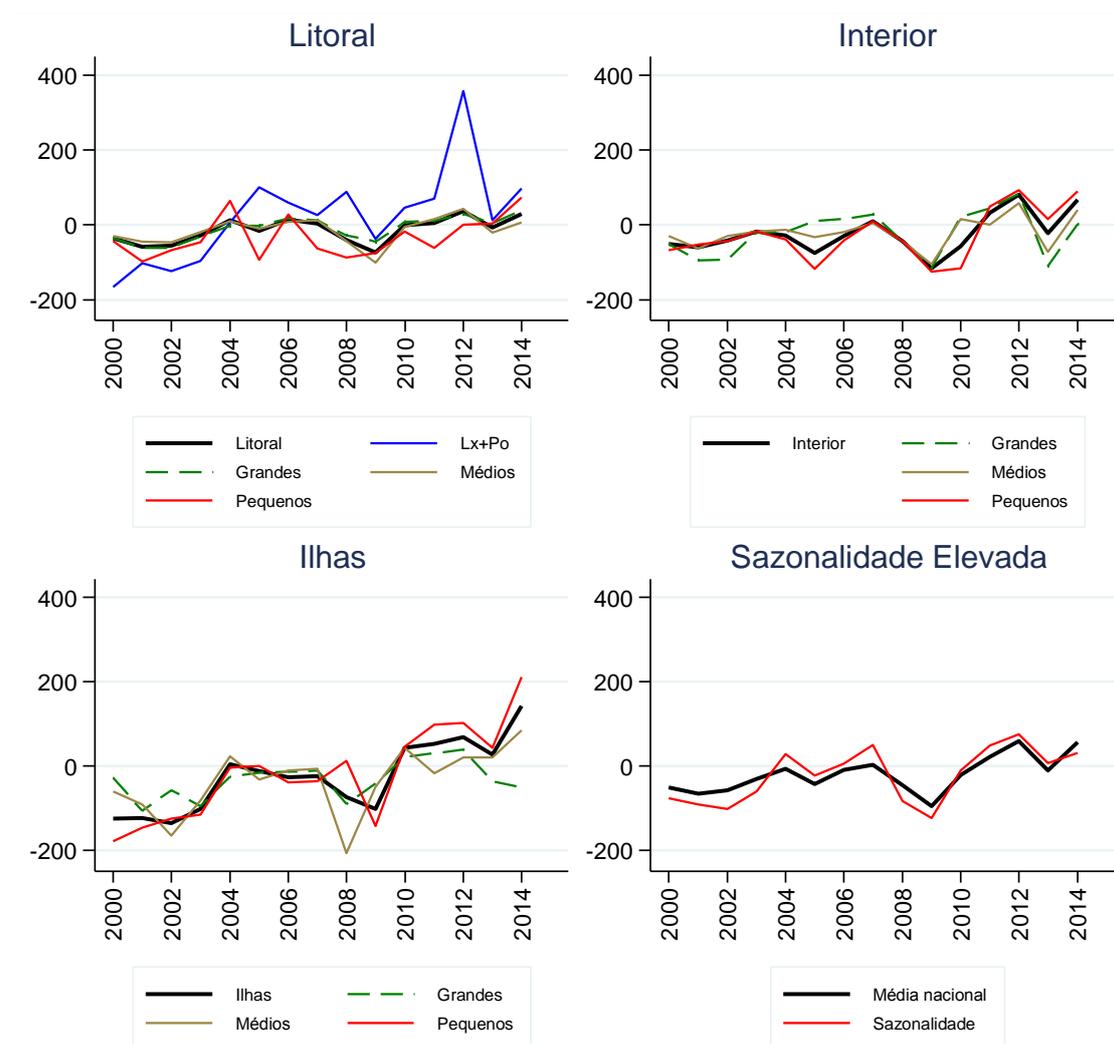
**Figura 61 - Percentagem de municípios com saldo de execução orçamental negativo**



Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Quando analisamos o saldo de execução orçamental por habitante (Figura 62) para as diferentes tipologias consideradas constatamos que são os saldos dos municípios das ilhas (particularmente os mais pequenos) os que mais oscilam ao longo do tempo, registando os valores mais negativos no início do período considerado e os mais positivos em 2014. A generalidade dos municípios do interior e os de sazonalidade elevada registam saldos semelhantes aos da média nacional. Relativamente ao litoral, é nos municípios de Lisboa e Porto onde se verifica a maior oscilação nos saldos, com valores negativos até 2004 e positivos nos anos seguintes, com a exceção de 2009. O pico em 2012 para Lisboa e Porto deve-se ao já referido acordo entre o Governo e a Câmara Municipal de Lisboa sobre os terrenos do aeroporto de Lisboa.

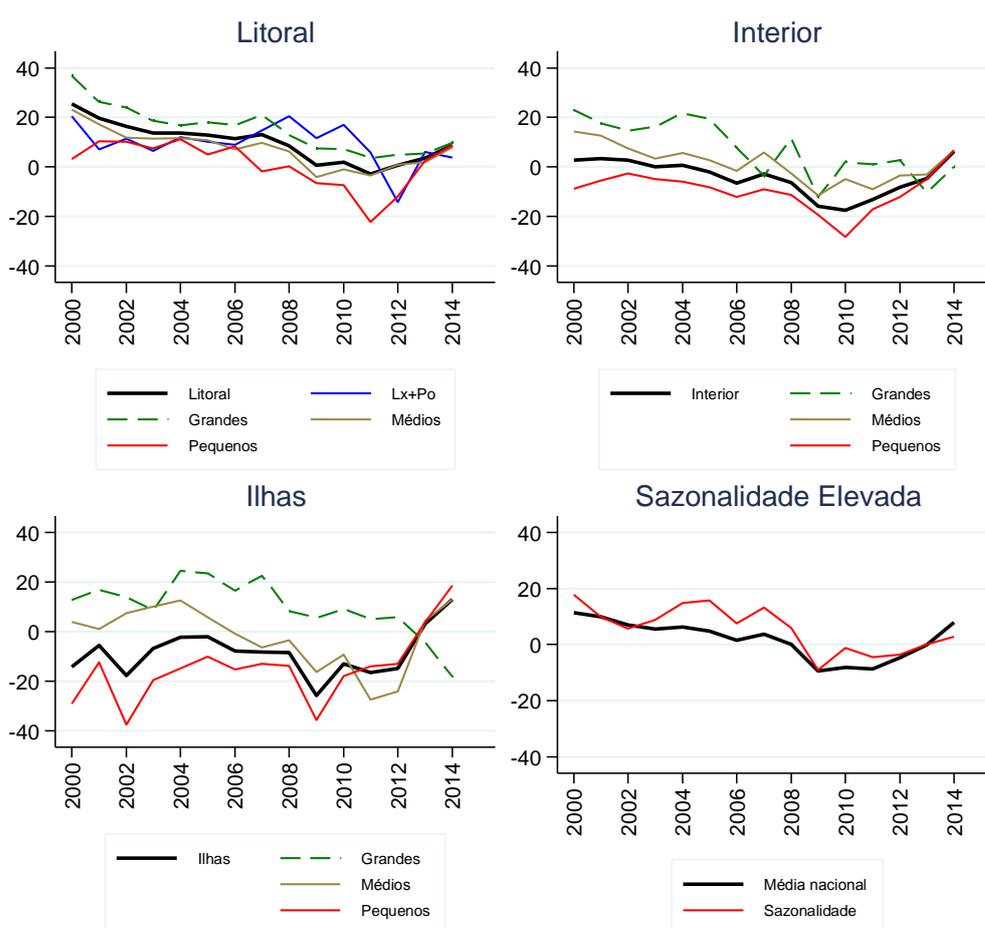
**Figura 62 – Saldo de execução orçamental (real por habitante)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

O saldo corrente líquido das amortizações em percentagem das receitas correntes é mais elevado nos municípios do litoral e menor nos municípios das ilhas, registando os do interior um valor intermédio (Figura 63). Quanto à dimensão populacional, os municípios grandes apresentam geralmente saldos melhores que os médios e estes, por sua vez, saldos mais favoráveis que os pequenos. Com efeito, os municípios pequenos do interior e das ilhas registam saldos negativos em quase todos os anos. Por sua vez, os municípios grandes das ilhas, que registaram saldos positivos até 2012, passaram a ter saldos negativos em 2013 e 2014. Os municípios caracterizados por terem uma elevada sazonalidade apresentam, na generalidade dos anos, saldos mais favoráveis que a média nacional.

**Figura 63 – Saldo corrente, líquido das amortizações (% receitas correntes)**

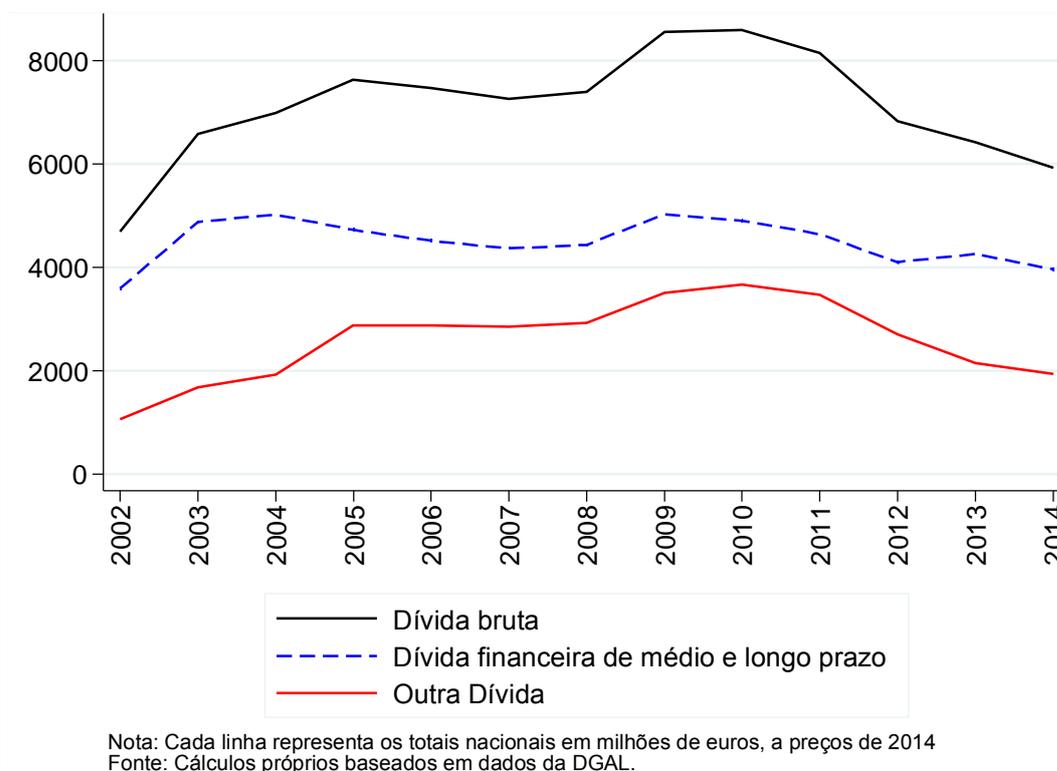


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

### 5.3.2 Evolução da dívida real *per capita*

A Figura 64 apresenta a evolução da dívida bruta total dos municípios, desagregada em dívida financeira de médio e longo prazo e em outra dívida. De 2002 a 2009 a dívida bruta, a preços de 2014, cresceu 3.874 M€ (82,6%), tendo iniciado nesse ano uma trajetória descendente. Com efeito, de 2009 a 2014 a dívida bruta diminuiu 2.640 M€, refletindo o esforço de consolidação das contas públicas dos municípios. Quanto às componentes da dívida, a financeira de médio e longo prazo oscilou menos ao longo do período (aumentou 373 M€ de 2002 a 2014) que a dívida não financeira (aumentou 874 M€). Um fator que contribuiu para a redução da dívida não financeira nos últimos anos foi a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso - LCPA (Lei nº 8/2012), que limitou consideravelmente a margem de manobra dos municípios para assumir compromissos. Adicionalmente, para a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, foi criado o Programa de Apoio à Economia Local – PAEL (Lei n.º 43/2012). Através deste programa, os municípios elegíveis puderam estabelecer contratos de empréstimos com o Estado tendo em vista o restabelecimento da situação financeira do município e a substituição de uma parte considerável da dívida a fornecedores em dívida financeira.

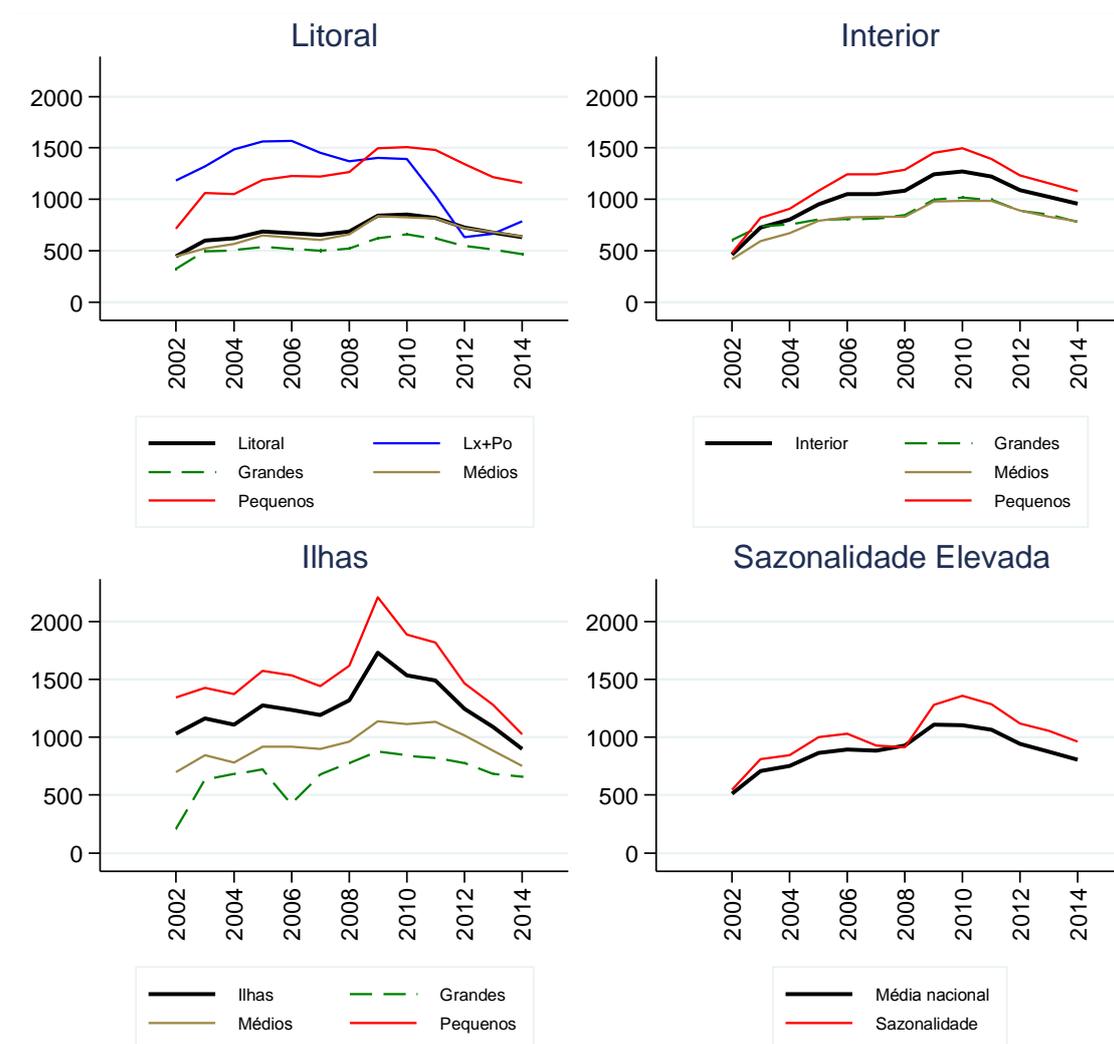
**Figura 64 – Dívida bruta dos Municípios (totais agregados, M€ de 2014)**



A dívida bruta real por habitante apresenta diferenças significativas em função das tipologias de municípios (Figura 65). Os municípios das ilhas apresentam os valores mais elevados, seguidos dos do interior e, por fim, os do litoral. No que diz respeito às categorias populacionais, os municípios pequenos estão geralmente mais endividados, seguidos dos médios e dos grandes. Os municípios de sazonalidade elevada registam níveis de endividamento por habitante mais elevados que a média nacional.

Quanto à evolução ao longo do tempo, o comportamento das várias tipologias de municípios é semelhante ao da média nacional, exceto Lisboa e Porto que iniciaram mais cedo (em 2006) o processo de redução da dívida. Ainda assim, só em 2012 a média da dívida por habitante destes dois municípios se situa abaixo da média do litoral. Regista-se, ainda, que a redução da dívida é mais acentuada nos municípios das ilhas, que em 2014 registaram uma dívida bruta por habitante inferior à de 2002. É de salientar, sobretudo, a forte redução da dívida dos municípios pequenos das ilhas, que em 2014 era inferior a metade do valor por habitante registado em 2009.

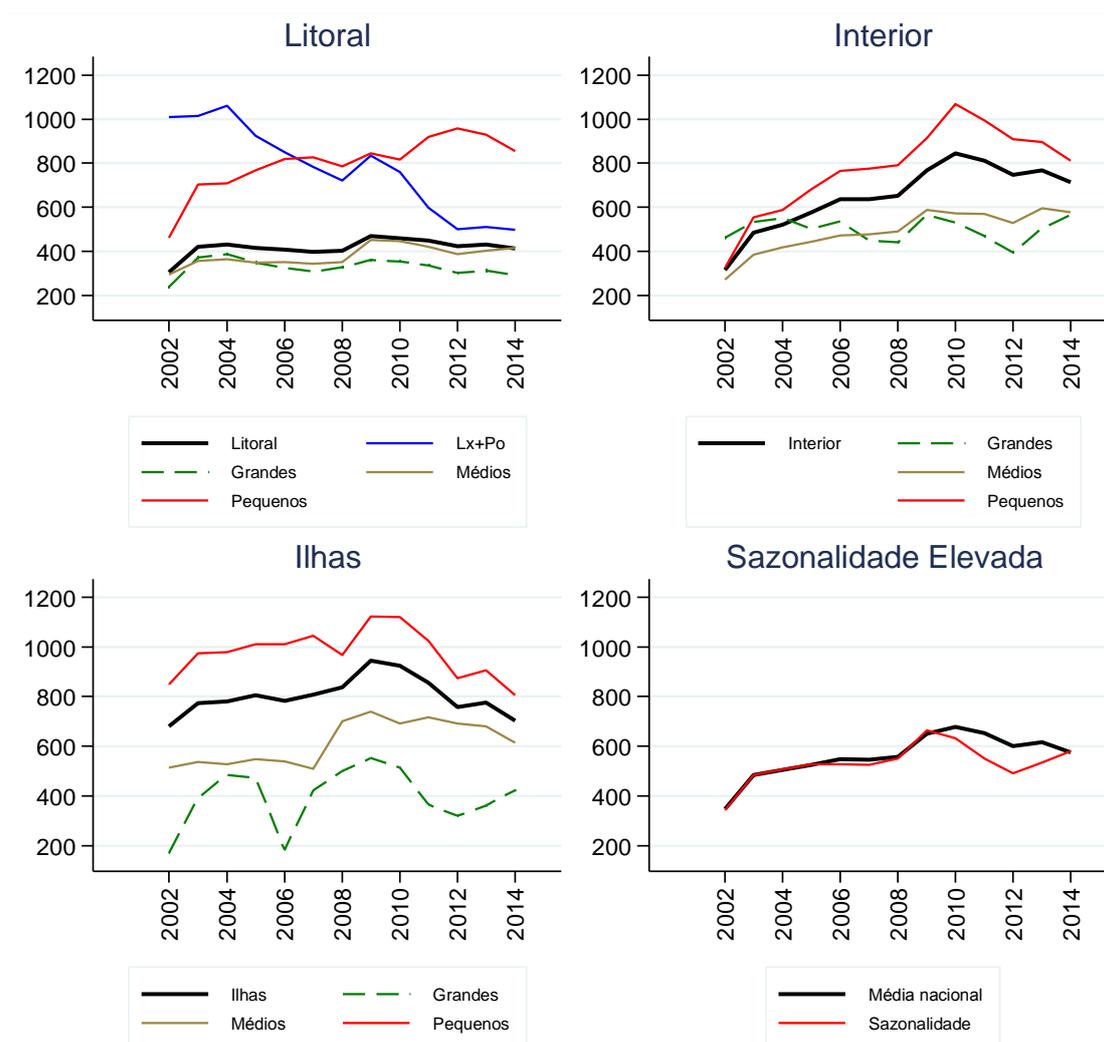
**Figura 65 – Dívida bruta do Município (real por habitante)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Existem diferenças assinaláveis no recurso à dívida financeira de médio prazo por parte municípios das várias tipologias. No que diz respeito à localização geográfica, a dívida financeira de médio e longo prazo por habitante dos municípios das ilhas mais do que duplica, na generalidade dos anos, a dos municípios do litoral, registando os do interior valores intermédios. A dimensão populacional também está associada a diferenças significativas no endividamento, em particular nas ilhas, com os municípios pequenos a registar os valores mais elevados e os grandes os menores. A diferença entre grandes e médios não é tão acentuada nos municípios do continente. Finalmente, os municípios com sazonalidade elevada apresentam níveis semelhantes aos da média nacional, exceto nos últimos anos.

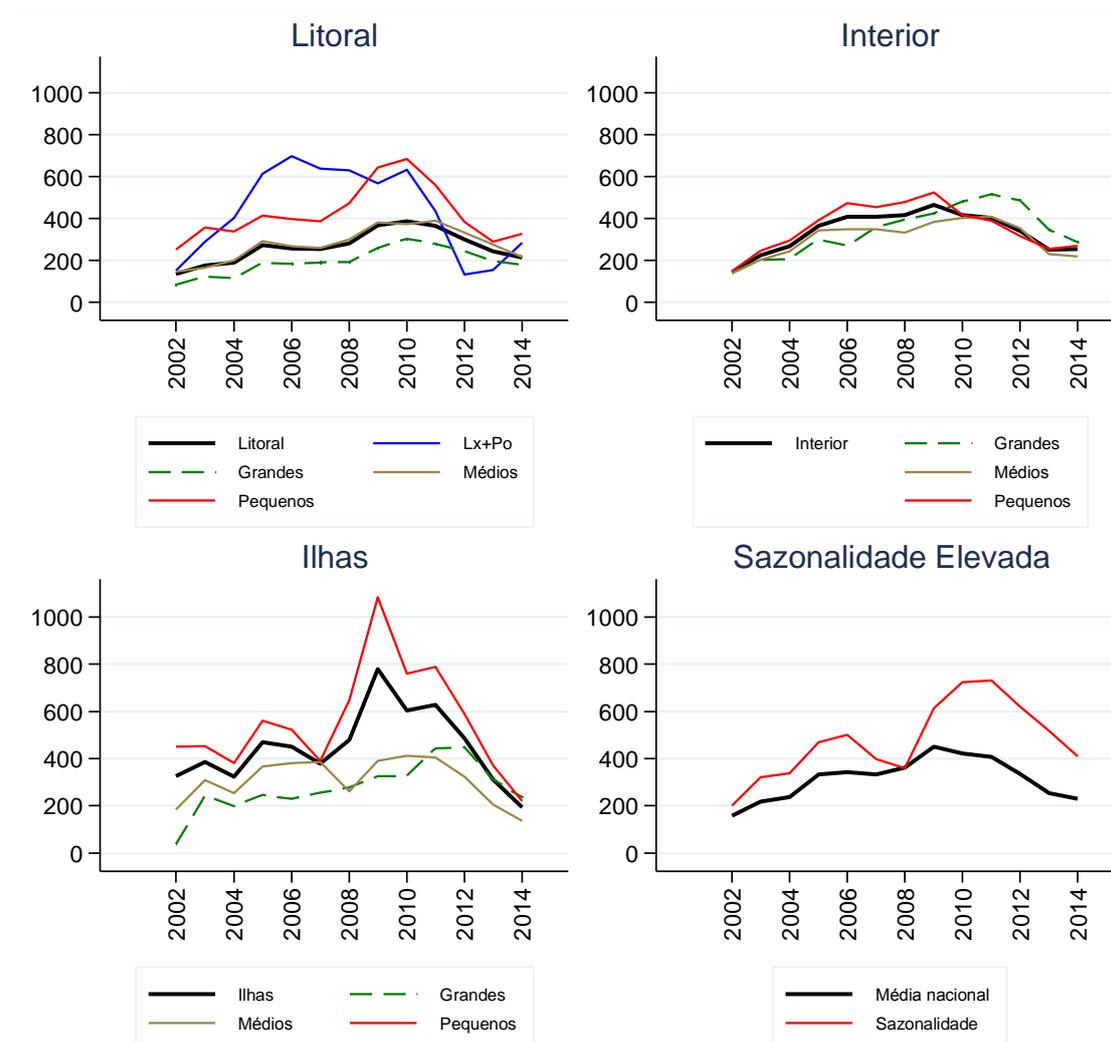
**Figura 66 – Dívida financeira de médio e longo prazo do Município (real *per capita*)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

No que concerne à dívida não financeira média real e por habitante (Figura 67), constata-se que é nos municípios das ilhas (em particular nos mais pequenos) que esta assume maior expressão. No litoral, os municípios pequenos apresentam níveis de dívida substancialmente maiores que a média para o grupo, assim como Lisboa e Porto até 2010. Os municípios do interior têm um comportamento mais homogéneo no que diz respeito às categorias populacionais. Os municípios com sazonalidade elevada apresentam uma dívida não financeira real por habitante, substancialmente maior que a média nacional, sobretudo desde 2009. Como referido anteriormente, nos últimos anos verificou-se uma diminuição muito significativa nos últimos anos da dívida não financeira na generalidade das tipologias, nos municípios (pequenos) das ilhas

**Figura 67 – Outra dívida do Município (real por habitante)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Para finalizar, analisa-se a evolução da dívida total. Na Tabela 11 são apresentados os valores atualmente disponíveis para a dívida total, do município, das entidades que relevam para o cálculo da dívida total (artigo 54º da Lei n.º 73/2013), e a dívida total de operações orçamentais (excluindo a dívida ao Fundo de Apoio Municipal), que é a que é usada como referência para aferir se há ou não endividamento excessivo. Tal como ilustrado na Figura 64, há dados para a dívida bruta do município desde 2002. Já para as outras entidades que também relevam para efeitos de limites da dívida, só foi possível obter dados desde 2011. Finalmente, os valores referentes à dívida total de operações orçamentais, aferida de acordo com o estabelecido no artigo 52º da Lei n.º 73/2013, só estão disponíveis para 2013 e 2014.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Até 3/6/2015 não foi possível obter no SIAL/DGAL dados para a dívida no final de 2014 de 5 municípios: Águeda, Castelo Branco, Lisboa, Oleiros e Porto Santo. No caso de Lisboa, é usado o valor da dívida no final do 3º trimestre. Para os restantes 4 municípios, para que os valores de 2014 sejam comparáveis com os de anos anteriores, assume-se que a dívida de 2014 é igual à de 2013.

**Tabela 11 – Dívida total (valores agregados, M€ de 2014)**

<b>Ano</b>	<b>Dívida Total</b>	<b>Do Município</b>	<b>De Outras entidades</b>	<b>De Operações Orçamentais e excluindo FAM</b>
2011	9.572,2	8.146,4	1.425,8	
2012	8.392,8	6.830,9	1.561,8	
2013	7.313,9	6.415,6	926,3	7.169,1
2014	6.338,1	5.930,4	412,2	6.053,4

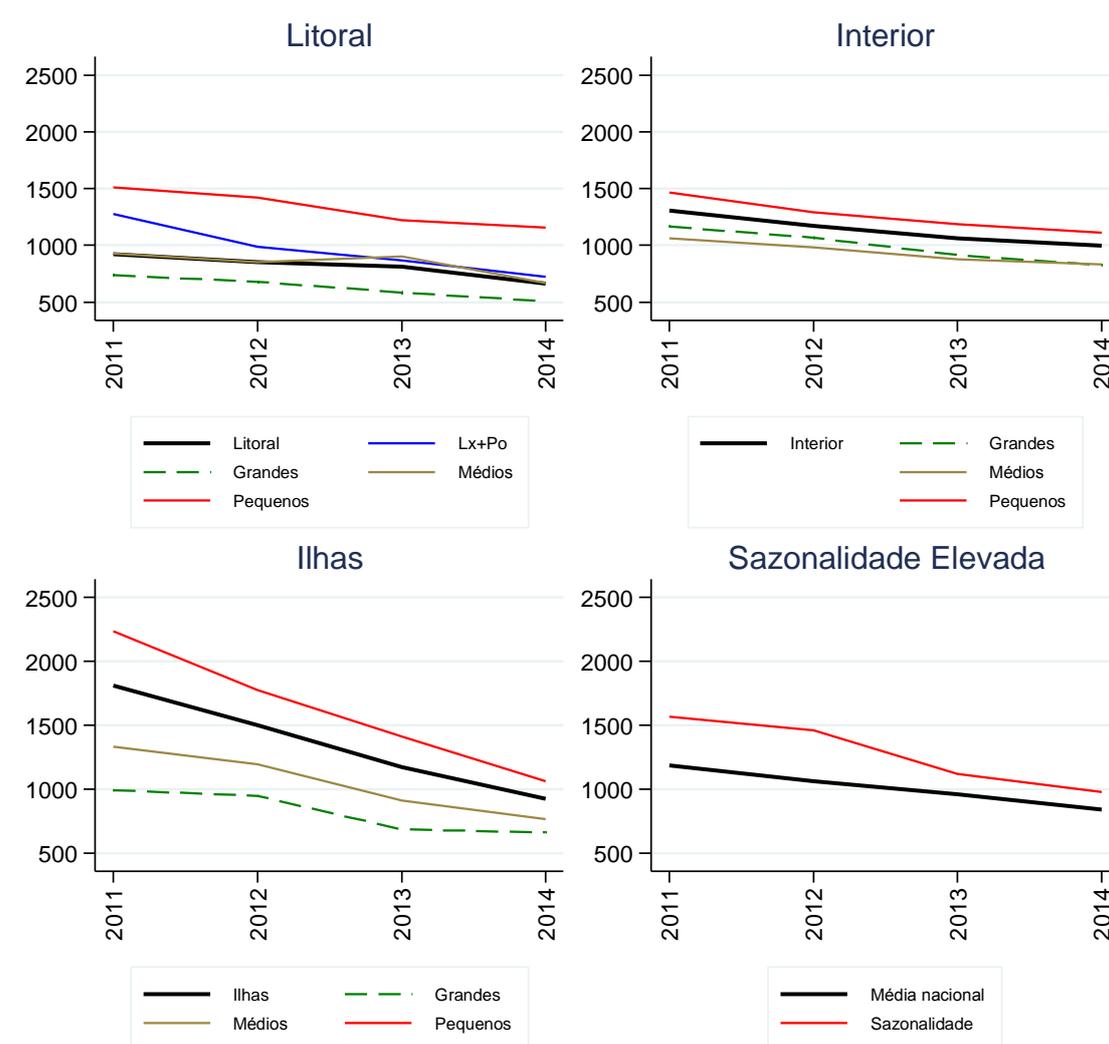
Fonte: DGAL.

O alargamento do perímetro orçamental a um maior leque de entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total (artigo 54º) levou, naturalmente, a um aumento do volume da dívida considerada. Com efeito, a dívida bruta dessas entidades correspondia em 2011 a cerca de 1.426 M€. No entanto, essa dívida foi consideravelmente reduzida em 2013 e 2014, correspondendo só a 412 M€ no final de 2014, pelo que a diferença entre a dívida do município e a dívida total é bem menor que em 2011.

Registou-se ao longo destes três últimos anos uma forte redução no valor da dívida total e na dívida dos municípios, com a primeira a diminuir 3.234 M€ (33.8%) e a segunda 2.216 M€ (27,2%). Tal como referido acima a dívida das restantes entidades também foi significativamente reduzida, caindo 1.013,6 M€ (71%) em três anos. Finalmente, a dívida de operações orçamentais (excluindo o FAM) passou de 7.169 M€ em 2013 para 6.053 M€ em 2014, uma redução de 15,6%. Comparando os valores desta dívida com os da dívida total, verifica-se que a diferença, correspondente à dívida de operações não orçamentais e ao FAM, corresponde a 144,8 M€ em 2013 e a 284,7 M€ em 2014. Parte do aumento justifica-se pelos cerca de 97 M€ de dívida ao FAM em 2014, quando em 2013 a dívida ao FAM era só de 1,4 M€.

A Figura 68 mostra a evolução da dívida total real por habitante por tipologias. Tal como já foi referido anteriormente, é nas ilhas (em particular nos municípios pequenos) que se registam os valores mais elevados e também a maior redução da dívida ao longo do tempo. A média da dívida total dos municípios do interior também supera a média nacional, enquanto a dos municípios do litoral é mais baixa. A dimensão populacional está negativamente relacionada com a dívida, sendo este fenómeno menos acentuado nos municípios do interior. Municípios com maior sazonalidade são caracterizados por níveis de dívida total mais elevadas que a média nacional.

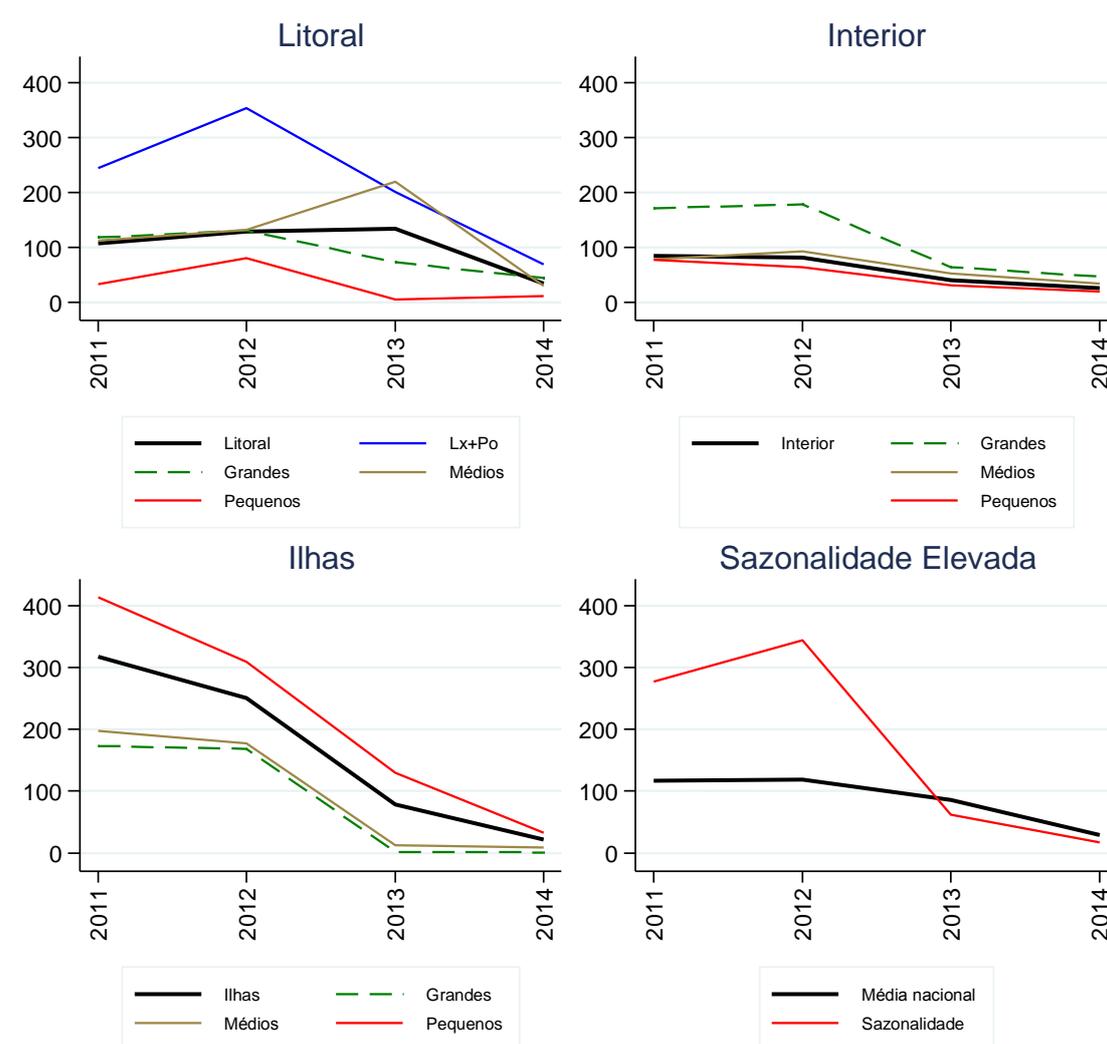
**Figura 68 – Dívida total (real por habitante)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Finalmente, apresenta-se na Figura 69 a dívida (real e por habitante) de outras entidades. As discrepâncias por tipologias são muito acentuadas nos dois primeiros anos considerados, diminuindo substancialmente em 2013 e em 2014. Os municípios das ilhas (com destaque para os mais pequenos), Lisboa e Porto e os municípios com elevada sazonalidade registam os valores mais elevados em 2011 e 2012, convergindo para as médias por tipologia em 2014.

**Figura 69 – Dívida de outras entidades (real por habitante)**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

### 5.3.3 Rácios de endividamento

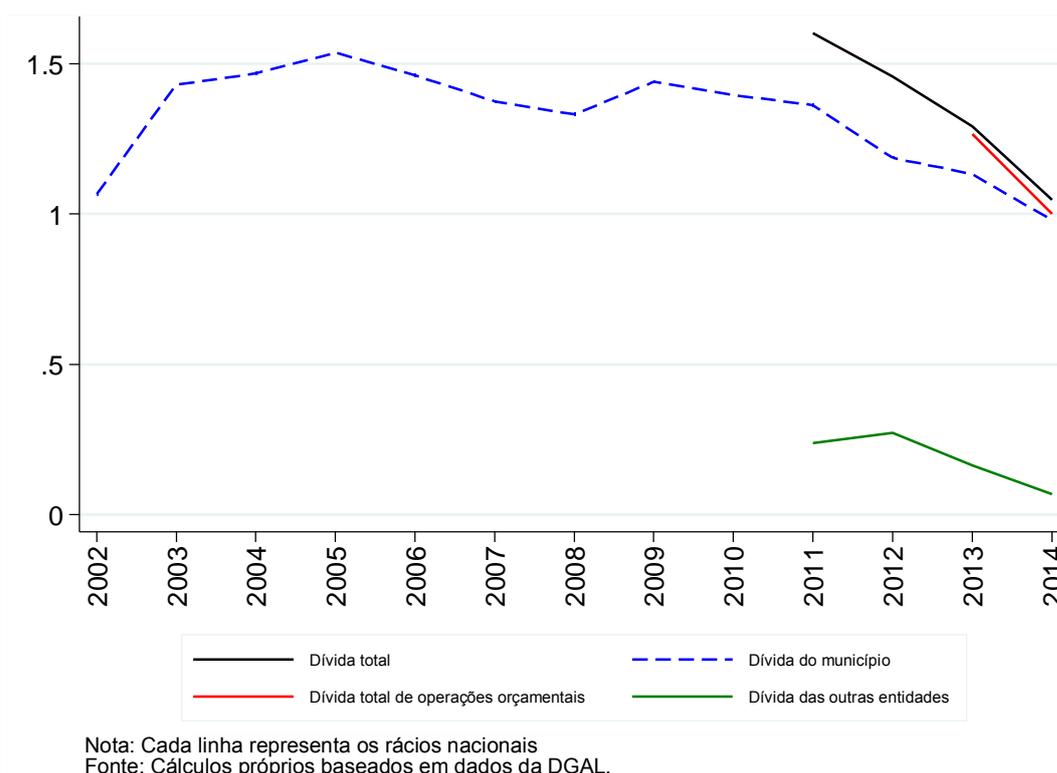
Na Figura 70 são apresentados os valores agregados da dívida total, do município, das outras entidades e a dívida total de operações orçamentais, divididos pela média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Relativamente à dívida bruta do município, para a qual há dados desde 2002, verifica-se um aumento de 2000 a 2005, ano em que o rácio de endividamento foi mais alto (1,54), uma redução nos anos seguintes e um novo aumento em 2009 (para 1,44) e uma considerável redução desde então, sendo o rácio de 0,98 em 2014. Ou seja, considerando só a dívida dos municípios, esta foi no ano passado ligeiramente inferior à média das receitas correntes dos três anos anteriores (2011, 2012 e 2013).

O rácio para a dívida total também diminuiu consideravelmente nos últimos anos, tendo passado de 1,6 em 2011 para 1,05 em 2014. Relativamente à dívida das outras entidades, esta passou de 0,23 em 2011 para 0,07 em 2014. Finalmente, para a dívida total de operações orçamentais, que serve de referência ao limite da dívida, o rácio sobre a média das receitas

correntes passou de 1,27 em 2013 para 1 em 2014, o que significa que, em média, os municípios portugueses cumprem sem qualquer problema o limite indicado no artigo 52º da Lei n.º 73/2013, segundo o qual “a dívida de operações orçamentais, incluindo as entidades previstas no artigo 54º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita líquida cobrada nos três exercícios anteriores.”

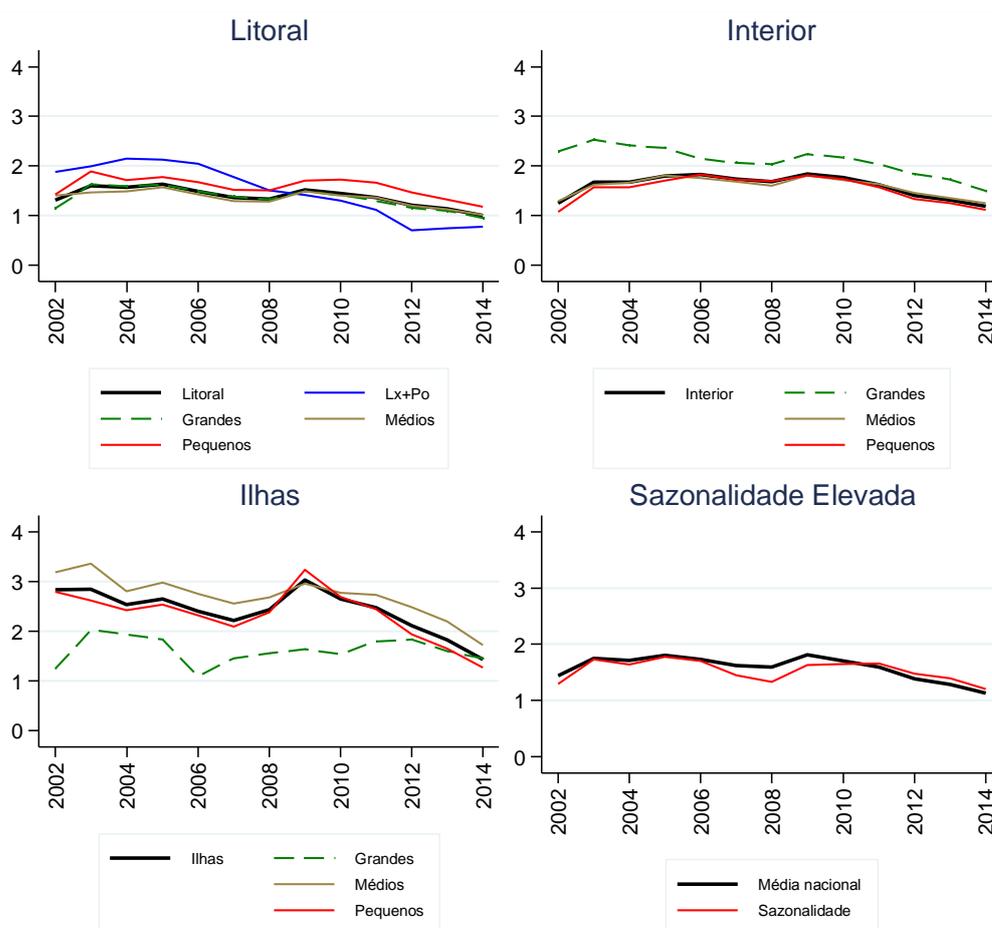
A redução dos rácios de endividamento é uma consequência natural da diminuição montantes em euros dos vários tipos de dívida (ver Tabela 11 e figuras a seguir a esta). No entanto, para a redução dos rácios em 2014 contribuiu também o aumento das receitas correntes dos municípios resultante da possibilidade de estes desde 2013 terem podido optar por receber uma maior parte das receitas do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) como receitas correntes (ver evolução das receitas correntes e de capital do FEF na Figura 40). Assim, em vez de se aplicar uma repartição do FEF em 60% de verbas correntes e 40% de capital, passou a ser possível aos municípios receber até 90% do FEF como verbas correntes.

**Figura 70 – Dívida / receita corrente média dos últimos 3 anos**  
(valores agregados)



De acordo com a Figura 71, desde 2009 houve uma redução considerável do endividamento em todas as tipologias de municípios. No entanto, parecem merecer especial destaque os municípios das ilhas, sobretudo os pequenos e os médios, que reduziram a sua dívida bruta de cerca de três vezes a média das receitas correntes para valores próximos do limite para a dívida total (rácio de 1,5). Apesar dessa redução, estes municípios e os grandes do interior ainda registam níveis de endividamento médios acima da média nacional, o que implica que, individualmente, vários têm dívidas para além do limite legal.

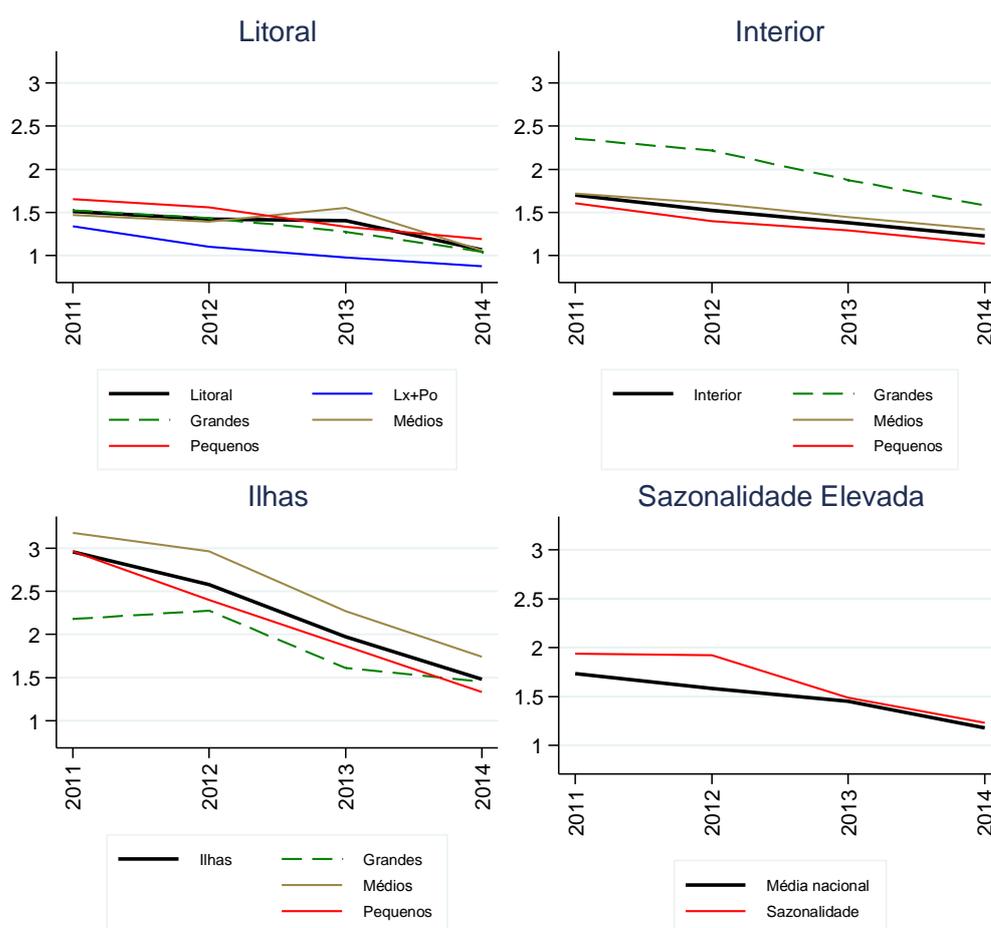
**Figura 71 – Dívida bruta do município / receita corrente média dos últimos 3 anos**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

A evolução da dívida total, por tipologia de municípios, é apresentada na Figura 72. Mais uma vez, é nos municípios das ilhas, com destaque para os pequenos e médios, que se verifica a maior redução da dívida, que passa do dobro do limite legal para valores próximos do mesmo. Há uma redução da dívida total em todos os outros grupos de municípios, sendo os rácios de endividamento mais baixos registados em Lisboa e Porto, nos municípios grandes e médios do litoral e nos pequenos do interior.

**Figura 72 – Dívida total / receita corrente média dos últimos 3 anos**

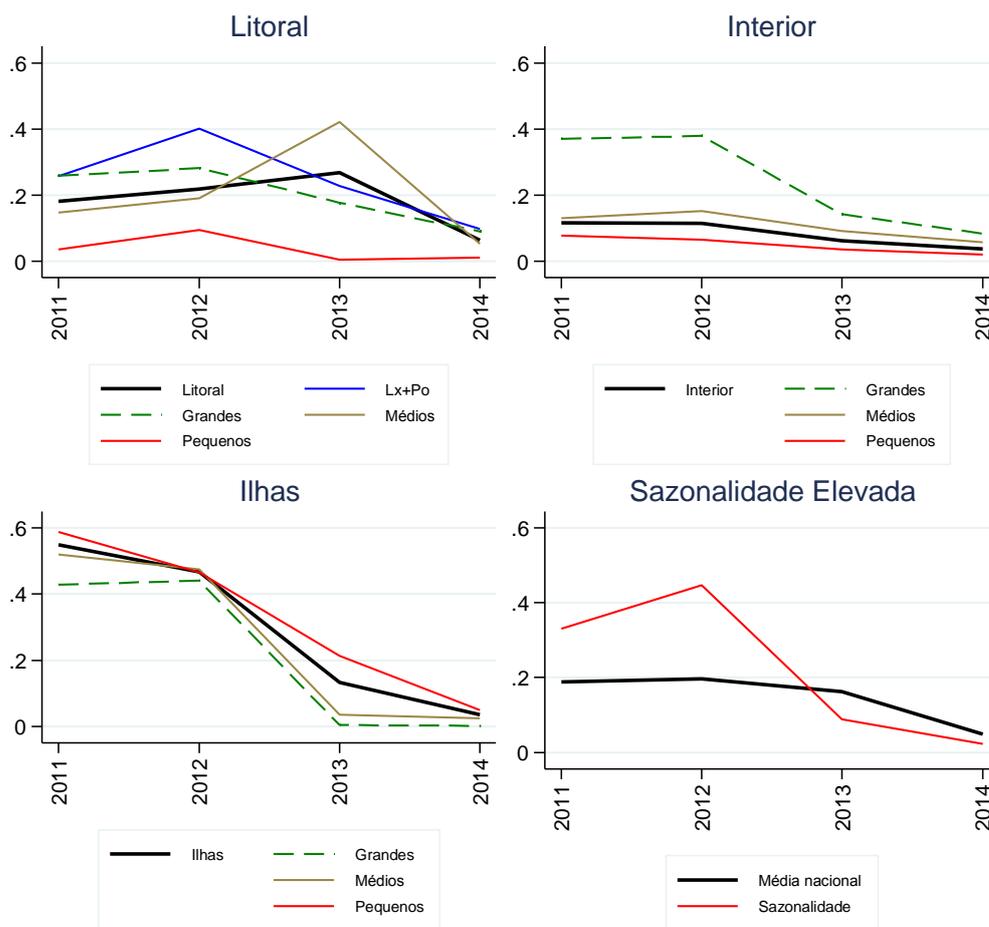


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

Finalmente, é apresentada a evolução, por tipologias de municípios, da dívida das outras entidades que relevam para o cálculo da dívida total (artigo 54º da Lei n.º 73/2013). Em 2011, os rácios mais elevados para este tipo de dívida sobre a média das receitas correntes, verificavam-se nos municípios das ilhas, com destaque para os pequenos e os médios. Também se registavam valores relativamente altos nos municípios grandes do interior e nos de elevada sazonalidade. Em todos estes municípios, houve nos anos seguintes, sobretudo em 2013 e 2014, uma considerável redução dos rácios da dívida das outras entidades.

Nos municípios do litoral e nos de sazonalidade elevada, a redução da dívida em relação à média das receitas correntes só começa em 2013, registando-se em alguns casos aumentos em 2012 (Lisboa e Porto, municípios pequenos do litoral e municípios com elevada sazonalidade). Em 2014, este tipo de dívida tem relativamente pouco peso na generalidade das tipologias, que é consistente com o reduzido valor da mesma reportado na Tabela 11.

**Figura 73 – Dívida de outras entidades / receita corrente média dos últimos 3 anos**



Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo  
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

## 6 Resultados econométricos

Apresentam-se de seguida os resultados econométricos sobre os determinantes da despesa total, da receita efetiva e das receitas próprias para cada um dos anos compreendidos no período analisado (2000-2014). Nas estimações para cada um dos anos individualmente foi usado o método dos mínimos quadrados ordinários (OLS – *Ordinary Least Squares*), com desvios padrão robustos à eventual presença de heterocedasticidade. Nas estimações em painel controlou-se para os efeitos fixos dos anos e foram utilizados desvios-padrão em *cluster* para os municípios. No trabalho final proceder-se-á também a uma análise detalhada dos saldos de execução orçamental, das componentes de despesa e de receita dos municípios e à estimação das regressões para painéis<sup>22</sup> por tipologias específicas de municípios.

Nas regressões para as despesas e as receitas foram utilizados valores reais (a preços de 2014) e *per capita*, em logaritmo, de forma a ter em consideração o aumento do nível geral de preços ao longo do tempo e a evitar problemas de heteroscedasticidade. Nas regressões para os saldos de execução orçamental será utilizada como variável dependente o saldo em percentagem da média das receitas efetivas dos três anos anteriores, de forma a atender ao grau de sustentabilidade dos mesmos.

Em cada uma das estimações apresentadas na Tabela 12 à Tabela 15 foram utilizadas as seguintes variáveis explicativas caracterizadoras dos municípios:

- Variáveis mudas que identificam os municípios em função da sua dimensão populacional: *Lisboa e Porto*; municípios grandes, com população igual ou superior a 40 mil ( $Pop \geq 40mil$ ); municípios médios, com população inferior a 40 mil mas superior ou igual a 10 mil ( $10mil \leq Pop < 40mil$ ); e municípios pequenos, com menos de 10 mil habitantes ( $Pop < 10 mil$ ).
- Percentagem da população com menos de 15 anos de idade ( $\%pop < 15$ ) e percentagem da população com mais de 65 anos ( $\%pop \geq 65$ ). Estas variáveis procuram captar necessidades específicas destes grupos populacionais que se encontram entre as atribuições dos municípios, tais como atividades desportivas e recreativas, creches, lares de idosos, etc.
- Densidade populacional (*Densidade pop*), medida em centenas de habitantes por km quadrado, visa testar a existência de eventuais economias ou deseconomias de aglomeração.
- Dormidas em estabelecimentos hoteleiros em percentagem da população (*Dormidas estab. hotel*), expressa em centenas. Esta variável procura captar eventuais efeitos de sazonalidade, associados às atividades turísticas, que podem influir na procura por serviços prestados pelos municípios, assim como na sua capacidade de gerar receita.
- Amplitude altimétrica (*Amplitude altimétrica*) que mede a diferença em quilómetros entre o ponto mais alto do município e o seu ponto mais baixo. A amplitude altimétrica poderá ter

---

<sup>22</sup> Para estudos em painel sobre as determinantes das despesas municipais sugere-se a leitura dos seguintes artigos da equipa de trabalho:

Costa, Hélia, Linda Veiga e Miguel Portela (2015). "Interactions in local governments' spending decisions: Evidence from Portugal." Aceite para publicação na revista *Regional Studies*.

Veiga, Linda e Francisco Veiga (2007). "Political Business Cycles at the Municipal Level." *Public Choice* 131(1/2), 45-64.

impacto nos custos dos serviços prestados pelos municípios, contribuindo assim para explicar um maior nível de despesa por habitante.

-Área do município medida em 10 km<sup>2</sup> (*Área*) poderá também estar associada a maiores níveis de despesa e de receita. Note-se que a área foi sempre tida em consideração nos critérios de distribuição dos fundos provenientes do orçamento de Estado para os municípios.

- Variáveis mudas que identificam municípios pertencentes a distritos do continente que não têm acesso ao mar (*Distrito do interior*) e municípios das ilhas dos Arquipélagos da Madeira e dos Açores (*Distrito ilhas*).

- Percentagem de desempregados registados no IEFP em função do número de habitante com idade compreendida entre 15 e 64 anos (*%Desemprego IEFP*). Esta variável procura captar o efeito do ciclo económico nas receitas e nas despesas dos municípios.

Na Tabela 12 são apresentados os resultados das estimações para os determinantes da despesa total real *per capita*, expressa em logaritmos. Para todos os anos considerados verificam-se diferenças significativas nos níveis de despesa para as diferentes categorias populacionais consideradas. Lisboa e Porto apresentam um nível de despesa superior aos municípios médios (categoria populacional de referência) em todos os anos, exceto nos quatro últimos. Saliente-se que a dimensão do diferencial oscila entre 26 e 48%. Por outro lado, os municípios grandes (com população maior que 40 mil habitantes, excluindo Lisboa e Porto), realizaram um nível de despesa *per capita* inferior aos médios entre 11 e 28%, dependendo do ano. Por oposição, os municípios mais pequenos (população inferior a 10 mil habitantes) apresentaram um nível de despesa *per capita* superior à categoria de referência. Também neste caso a diferença é expressiva, estando compreendida entre 32 e 51%. Quando a população é tida em consideração com um termo quadrático, há evidência de uma relação negativa com a despesa total para todos os valores da população na amostra. Uma vez que a capacidade explicativa do modelo é superior quando se usam as variáveis mudas para as categorias populacionais, optou-se pela sua inclusão em alternativa à variável população. Conforme antecipado, verificam-se assim diferenças estatisticamente significativas e de considerável magnitude nos níveis de despesa por habitante dos municípios em função da sua dimensão populacional.

A estrutura etária da população influencia, em alguns anos, o nível de despesa dos municípios: nos primeiros anos da amostra (2000 a 2003) uma maior percentagem da população com menos de 15 anos está associada a um menor nível de despesa, enquanto, para a maioria dos anos, uma maior percentagem de indivíduos idosos está associada a um maior nível de despesa por habitante. A densidade populacional apenas surge como estatisticamente significativa a 5% nos últimos sete anos considerados e o sinal negativo do coeficiente a ela associado sugere a existência de economias de aglomeração. A variável que procura captar a atividade turística do município revelou-se estatisticamente significativa a 1% em todos os anos, sugerindo um maior nível de despesa nos municípios com um maior peso do número de dormidas em estabelecimento hoteleiros na população. Como mais abaixo se verá (Tabela 13), a estes municípios também está associada uma maior capacidade de captação de receitas efetivas por habitante.

**Tabela 12 - Determinantes da despesa total real por habitante (em logaritmo)**

VARIÁVEIS	(1) 2000	(2) 2001	(3) 2002	(4) 2003	(5) 2004	(6) 2005	(7) 2006	(8) 2007	(9) 2008	(10) 2009	(11) 2010	(12) 2011	(13) 2012	(14) 2013	(15) 2014
Lisboa e Porto <sup>1</sup>	0.386* (1.769)	0.305* (1.891)	0.295** (2.054)	0.481** (2.474)	0.404*** (2.792)	0.340** (2.485)	0.302* (1.885)	0.319* (1.827)	0.261** (2.152)	0.402*** (2.727)	0.382*** (2.618)	0.240 (1.606)	0.347 (1.183)	0.148 (1.002)	0.125 (0.552)
Pop >= 40mil <sup>2</sup>	-0.118*** (-2.755)	-0.146*** (-3.554)	-0.147*** (-3.367)	-0.138*** (-3.382)	-0.150*** (-3.673)	-0.199*** (-5.400)	-0.218*** (-5.662)	-0.191*** (-4.598)	-0.169*** (-3.950)	-0.218*** (-4.933)	-0.278*** (-6.516)	-0.275*** (-7.238)	-0.282*** (-7.237)	-0.262*** (-5.501)	-0.246*** (-5.178)
Pop < 10 mil <sup>3</sup>	0.344*** (8.930)	0.358*** (7.994)	0.373*** (9.736)	0.379*** (10.076)	0.404*** (11.360)	0.412*** (11.413)	0.407*** (10.675)	0.436*** (9.328)	0.328*** (7.836)	0.405*** (9.222)	0.506*** (10.643)	0.478*** (10.714)	0.451*** (11.212)	0.418*** (9.161)	0.357*** (7.386)
%pop<15 <sup>4</sup>	-0.036*** (-3.161)	-0.051*** (-2.754)	-0.033** (-2.170)	-0.040** (-2.372)	-0.031 (-1.501)	-0.026 (-1.612)	-0.029 (-1.633)	-0.025 (-1.251)	-0.012 (-0.539)	-0.010 (-0.509)	-0.012 (-0.656)	-0.013 (-0.554)	0.005 (0.377)	0.005 (0.305)	0.012 (0.787)
%pop>=65 <sup>5</sup>	0.007 (1.365)	0.002 (0.185)	0.013* (1.806)	0.012 (1.604)	0.017** (2.068)	0.020*** (2.846)	0.020*** (2.623)	0.019** (2.224)	0.031*** (3.441)	0.023*** (2.738)	0.018** (2.293)	0.015 (1.539)	0.024*** (3.971)	0.025*** (3.631)	0.030*** (4.254)
Densidade pop <sup>6</sup>	-0.002 (-0.613)	-0.002 (-1.030)	-0.003 (-1.393)	-0.005** (-2.029)	-0.004 (-1.439)	-0.003 (-1.379)	-0.003 (-1.266)	-0.003 (-1.076)	-0.004** (-2.071)	-0.004** (-2.170)	-0.004** (-2.293)	-0.004** (-2.255)	-0.004*** (-2.697)	-0.005*** (-2.722)	-0.004*** (-2.628)
Dormidas estab. hotel. <sup>7</sup>	0.008*** (5.474)	0.007*** (5.050)	0.005*** (6.123)	0.007*** (6.041)	0.008*** (6.472)	0.008*** (4.738)	0.008*** (4.754)	0.009*** (4.166)	0.009*** (4.765)	0.007*** (5.116)	0.007*** (3.611)	0.006*** (5.071)	0.006*** (5.098)	0.006*** (5.544)	0.009*** (4.360)
Amplitude altimétrica <sup>8</sup>	-0.043 (-1.093)	-0.009 (-0.248)	-0.104** (-2.354)	-0.070* (-1.866)	-0.088** (-2.189)	-0.058 (-1.516)	-0.084** (-2.150)	-0.034 (-0.768)	-0.060 (-1.213)	-0.029 (-0.606)	-0.019 (-0.343)	-0.009 (-0.146)	-0.026 (-0.495)	-0.005 (-0.108)	-0.017 (-0.383)
Área <sup>9</sup>	0.001 (1.282)	0.000 (0.686)	0.001 (1.125)	0.001* (1.916)	0.001* (1.920)	0.001*** (2.988)	0.002*** (3.305)	0.002*** (3.407)	0.001** (2.248)	0.001** (2.075)	0.001** (2.378)	0.001** (2.014)	0.001** (2.597)	0.001** (2.087)	0.001 (1.459)
Distrito do interior <sup>10</sup>	-0.026 (-0.816)	-0.011 (-0.294)	-0.050 (-1.449)	-0.003 (-0.085)	-0.000 (-0.002)	-0.025 (-0.760)	-0.041 (-1.298)	-0.110*** (-2.934)	-0.036 (-0.945)	-0.003 (-0.070)	-0.013 (-0.347)	-0.039 (-1.087)	-0.050 (-1.396)	-0.018 (-0.409)	-0.005 (-0.124)
Distrito das ilhas <sup>11</sup>		0.413*** (2.848)	0.538*** (5.470)	0.435*** (4.835)	0.383*** (3.796)	0.338*** (3.909)	0.351*** (4.069)	0.244*** (2.804)	0.358*** (3.400)	0.151 (1.549)	0.067 (0.621)	0.008 (0.069)	-0.024 (-0.220)	0.059 (0.523)	-0.219* (-1.964)
%Desemprego IEFP	0.016** (2.308)	0.012 (1.465)	0.023*** (2.709)	0.014** (1.996)	0.007 (1.100)	0.012** (2.025)	0.010 (1.428)	0.017* (1.765)	0.017** (2.016)	0.003 (0.423)	0.012 (1.500)	0.001 (0.080)	-0.003 (-0.371)	0.018** (2.150)	0.017*** (2.618)
Constante	6.910*** (26.047)	7.408*** (16.334)	6.922*** (18.976)	6.969*** (17.541)	6.793*** (14.007)	6.654*** (17.396)	6.685*** (15.849)	6.604*** (14.272)	6.244*** (12.047)	6.482*** (14.045)	6.486*** (15.535)	6.615*** (11.370)	6.129*** (17.475)	5.936*** (16.057)	5.687*** (15.814)
Número de observações	278	297	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	289
R <sup>2</sup> ajustado	0.642	0.613	0.674	0.704	0.715	0.743	0.757	0.677	0.684	0.663	0.669	0.693	0.702	0.619	0.689

Notas: <sup>1</sup> Variável muda para os municípios de Lisboa e Porto. <sup>2</sup> Variável muda para municípios com população igual ou superior a 40 mil habitantes. <sup>3</sup> Variável muda para municípios com menos de 10 mil habitantes. <sup>4</sup> Percentagem da população com menos de 15 anos de idade. <sup>5</sup> Percentagem da população com idade igual ou superior a 65 anos. <sup>6</sup> Centenas de habitantes por km quadrado. <sup>7</sup> Centenas de dormidas em estabelecimentos hoteleiros por habitante. <sup>8</sup> Amplitude altimétrica em km. <sup>9</sup> Área em 10 km<sup>2</sup>. <sup>10, 11</sup> Variáveis mudas que identificam municípios pertencentes a distritos do interior e das ilhas.

Quanto às variáveis que caracterizam o território, constata-se que municípios com uma maior área estão associados a maiores níveis de despesas por habitante, embora o valor do coeficiente estimado permita concluir que o efeito da área na despesa é reduzido. Contrariamente ao esperado, em alguns anos, municípios com uma maior amplitude altimétrica parecem estar associados a menores níveis de despesa. Este resultado poderá ser explicado pelo facto de estes municípios disporem de uma menor capacidade de captação de receita efetiva, conforme será analisado na Tabela 13. No entanto, deve ser tido em consideração que a amplitude altimétrica está medida em quilómetros pelo que, mesmo quando estatisticamente significativo, o coeficiente estimado associado a esta variável revela que apenas para diferenciais muito acentuados de altimetria se verificam diferenças não negligenciáveis na despesa. A localização geográfica parece afetar sobretudo os municípios localizados nas ilhas que apresentam para todos os anos, exceto nos seis últimos, níveis de despesa superiores aos dos restantes municípios. A perda de significância estatística desta variável de 2009 a 2013 e o sinal negativo do coeficiente em 2014 poderá estar associada às restrições orçamentais impostas na sequência do programa de assistência económica e financeira de Portugal e, sobretudo, do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Madeira, que implicou restrições ainda mais fortes para esta região autónoma.

A percentagem de desempregados inscritos no IEFP em percentagem da população em idade ativa no município revelou-se estatisticamente significativa em diversos anos, sugerindo o sinal positivo do coeficiente estimado associado à variável que esta onera as despesas por habitante. Para esta variável, não estão disponíveis os dados para os municípios da Madeira e dos Açores em 2000, para os municípios da Madeira em 2001 e para os dos Açores em 2014. Quanto às componentes da despesa, foram para já apenas analisados os determinantes das despesas correntes por habitante. Os resultados obtidos permitem concluir que estas são semelhantes às das despesas totais, pelo que se optou pela sua não apresentação no relatório preliminar. No trabalho final serão exploradas as principais componentes da despesa.

A Tabela 13 mostra os resultados de estimações que procuram explicar a receita efetiva real por habitante, expressa em logaritmos, dos municípios. Tal como para as despesas, as categorias populacionais influenciam significativamente as receitas por habitante. Aos municípios de Lisboa e Porto, assim como aos que têm uma população inferior a 10 mil habitantes, está associada uma maior capacidade de captação de receita por habitante relativamente aos municípios com população compreendida entre 10 e 40 mil habitantes. Por oposição, aos municípios com mais de 40 mil habitantes estão associados menores níveis de receita por habitante. A estrutura etária da população tem um impacto menor nas receitas que nas despesas, embora aos municípios com uma maior percentagem de indivíduos idosos esteja associada uma maior receita por habitante na maioria dos anos. Este resultado poderá ser explicado por maiores transferências do orçamento de Estado para estes municípios. Não existe evidência estatística robusta de que a densidade populacional influencie consistentemente a receita, mas um maior número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros está associado a um maior nível de receita em qualquer dos anos considerados. Quanto à amplitude altimétrica, constata-se que até 2007 está associada a um menor nível de receita por habitante, deixando esta variável de ser explicativa do nível de receita nos anos subsequentes. Esta alteração na significância estatística da variável poderá ser explicada pelo facto da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007) passar a contemplar a amplitude altimétrica nos critérios de distribuição do Fundo Geral Municipal, compensando assim a menor capacidade de geração de receitas destes municípios. Sendo a área um dos critérios que é tido em consideração na distribuição dos fundos transferidos do orçamento de Estado, em todas as leis das finanças locais, não é de estranhar que os resultados

económicos demonstrem que a municípios com maior área estão associados níveis de receita efetiva *per capita* mais elevados. Constata-se ainda que os municípios pertencentes a distritos do interior apresentam uma menor capacidade de obtenção de receitas em alguns anos (2006, 2007, 2009 e 2013) e que aos municípios das ilhas está associado um maior nível de receita por habitante, até ao ano de 2008. Nos anos posteriores, esta diferença desaparece possivelmente devido à crise económica e à entrada em vigor do plano de assistência financeira à Região Autónoma da Madeira. Finalmente, a percentagem de desempregados inscrita no IEFP não parece afetar consistentemente a receita efetiva dos municípios.

A Tabela 14 contém os resultados económicos de regressões que procuram explicar a receita própria real por habitante. Verifica-se que Lisboa e Porto dispõem de uma capacidade de captação de receitas próprias muito superior à dos demais municípios, enquanto os municípios do interior e, em particular os das ilhas, têm menos receitas que os do litoral. Embora com uma menor influência, constata-se também que a percentagem de dormidas em estabelecimentos hoteleiros afeta positivamente as receitas próprias, enquanto a amplitude altimétrica exerce uma influência negativa. Finalmente o número de desempregados inscritos no IEFP em percentagem da população em idade ativa revelou-se estatisticamente significativo em 2012 e 2013, reduzindo as receitas próprias dos municípios por ele mais afetados.

Finalmente, na Tabela 15 apresentam-se os resultados das estimações em painel, controlando para efeitos fixos dos anos e utilizando desvios-padrão em *cluster* para os municípios. Lisboa e Porto têm um nível de despesa por habitante superior à dos municípios médios, mas também uma maior capacidade de obter receita, sobretudo receitas própria. Os municípios grandes registam menos despesa por habitante e também um menor nível de receita que os municípios médios, verificando-se o inverso no caso dos municípios pequenos. Quanto à receita própria, não se verificam diferenças estatisticamente significativas entre os municípios das três categorias populacionais. Relativamente às variáveis demográficas, uma maior percentagem de jovens está associada a menor despesa, receita total e receita própria por habitante. Uma maior proporção de população idosa explica um maior nível de despesa e de receita total por habitante mas uma menor capacidade de obter receita própria. Embora marginalmente estatisticamente significativa, a densidade populacional parece afetar negativamente a despesa *per capita* sugerindo a existência de economias de aglomeração. Um maior número de dormidas em estabelecimento hoteleiros por habitante, assim como a área, está associado a maior despesa e receita (total e própria) por habitante, enquanto a amplitude altimétrica está negativamente relacionada com a capacidade de obter receita. Quanto à localização geográfica, municípios das ilhas têm maiores níveis de despesa e de receita total por habitante mas menor capacidade de obter receitas próprias, sendo esta última característica comum à dos municípios pertencentes a distritos do interior. Um incremento no maior número de desempregados inscritos no IEFP em relação à população residente reduz a capacidade de gerar receitas próprias.

**Tabela 13 - Determinantes da receita efetiva total real por habitante (em logaritmo)**

VARIÁVEIS	(1) 2000	(2) 2001	(3) 2002	(4) 2003	(5) 2004	(6) 2005	(7) 2006	(8) 2007	(9) 2008	(10) 2009	(11) 2010	(12) 2011	(13) 2012	(14) 2013	(15) 2014
Lisboa e Porto <sup>1</sup>	0.265 (1.193)	0.317** (1.971)	0.281* (1.683)	0.398** (2.133)	0.350** (2.571)	0.372** (2.232)	0.185 (1.193)	0.280** (2.004)	0.309*** (2.693)	0.380*** (3.280)	0.348** (2.421)	0.193 (1.638)	0.347 (1.276)	0.142 (1.275)	0.136 (1.001)
Pop >= 40mil <sup>2</sup>	-0.145*** (-3.721)	-0.187*** (-4.866)	-0.194*** (-5.144)	-0.162*** (-4.214)	-0.181*** (-4.769)	-0.195*** (-5.122)	-0.217*** (-5.630)	-0.212*** (-5.504)	-0.194*** (-4.861)	-0.218*** (-6.036)	-0.266*** (-6.597)	-0.249*** (-7.293)	-0.289*** (-8.076)	-0.279*** (-7.648)	-0.271*** (-8.187)
Pop < 10 mil <sup>3</sup>	0.320*** (8.669)	0.375*** (9.380)	0.385*** (11.579)	0.384*** (11.052)	0.397*** (11.587)	0.377*** (11.400)	0.409*** (11.063)	0.426*** (8.998)	0.401*** (10.960)	0.455*** (13.127)	0.443*** (12.021)	0.476*** (12.736)	0.448*** (12.165)	0.477*** (12.695)	0.401*** (9.827)
%pop<15 <sup>4</sup>	-0.028*** (-2.648)	-0.049*** (-2.763)	-0.031** (-1.974)	-0.035** (-2.080)	-0.037* (-1.932)	-0.026 (-1.637)	-0.023 (-1.284)	-0.024 (-1.200)	-0.007 (-0.317)	-0.009 (-0.482)	-0.016 (-0.906)	-0.006 (-0.267)	-0.004 (-0.264)	-0.002 (-0.137)	0.007 (0.529)
%pop>=65 <sup>5</sup>	0.012** (2.351)	0.004 (0.520)	0.015** (2.169)	0.015** (2.019)	0.015* (1.937)	0.021*** (3.162)	0.021*** (2.795)	0.017* (1.893)	0.028*** (3.205)	0.024*** (3.047)	0.020*** (2.929)	0.020** (2.188)	0.021*** (3.611)	0.022*** (3.636)	0.027*** (4.987)
Densidade pop <sup>6</sup>	-0.002 (-0.582)	-0.003 (-1.185)	-0.003 (-1.476)	-0.005* (-1.838)	-0.003 (-1.334)	-0.002 (-1.129)	-0.000 (-0.187)	-0.002 (-1.143)	-0.002 (-1.207)	-0.003 (-1.413)	-0.003** (-1.997)	-0.003* (-1.759)	-0.004** (-2.330)	-0.004** (-2.408)	-0.003** (-2.055)
Dormidas estab. hotel. <sup>7</sup>	0.008*** (4.782)	0.006*** (4.702)	0.005*** (4.795)	0.007*** (5.236)	0.008*** (5.089)	0.009*** (5.630)	0.009*** (4.737)	0.010*** (4.568)	0.009*** (4.886)	0.007*** (5.260)	0.007*** (3.849)	0.006*** (5.558)	0.006*** (5.924)	0.007*** (7.422)	0.008*** (7.960)
Amplitude altimétrica <sup>8</sup>	-0.061 (-1.610)	-0.065* (-1.789)	-0.086** (-2.429)	-0.099*** (-2.847)	-0.114*** (-3.053)	-0.075** (-2.021)	-0.094** (-2.395)	-0.086** (-2.023)	-0.046 (-1.014)	-0.028 (-0.623)	-0.056 (-1.152)	-0.027 (-0.568)	-0.017 (-0.376)	-0.017 (-0.366)	0.007 (0.158)
Área <sup>9</sup>	0.001 (1.553)	0.001 (1.213)	0.001* (1.684)	0.001** (2.397)	0.001** (2.339)	0.002*** (3.104)	0.002*** (4.241)	0.002*** (3.657)	0.002*** (3.662)	0.002*** (3.824)	0.002*** (2.951)	0.001*** (3.106)	0.001*** (2.800)	0.002*** (3.507)	0.001*** (3.062)
Distrito do interior <sup>10</sup>	-0.031 (-0.981)	-0.026 (-0.797)	-0.044 (-1.420)	0.007 (0.232)	-0.023 (-0.698)	-0.039 (-1.232)	-0.067** (-2.128)	-0.079** (-2.022)	-0.044 (-1.274)	-0.062* (-1.846)	-0.031 (-0.892)	-0.046 (-1.459)	-0.033 (-0.982)	-0.068** (-2.007)	-0.035 (-1.003)
Distrito das ilhas <sup>11</sup>		0.338** (2.294)	0.426*** (4.695)	0.381*** (4.437)	0.402*** (4.450)	0.355*** (4.041)	0.319*** (3.491)	0.207** (2.240)	0.234** (2.464)	0.127 (1.392)	0.152 (1.469)	0.033 (0.346)	-0.070 (-0.741)	0.039 (0.384)	-0.160 (-1.593)
%Desemprego IEFP	0.014** (2.023)	0.009 (1.106)	0.013* (1.785)	0.010 (1.579)	0.006 (1.000)	0.009 (1.572)	0.009 (1.302)	0.008 (0.825)	0.007 (1.002)	0.003 (0.491)	0.011 (1.512)	-0.000 (-0.014)	-0.005 (-0.716)	0.007 (1.070)	0.013** (2.291)
Constante	6.655*** (26.269)	7.281*** (16.733)	6.792*** (18.001)	6.804*** (16.968)	6.889*** (15.112)	6.582*** (17.793)	6.517*** (15.149)	6.672*** (14.283)	6.160*** (11.971)	6.306*** (14.102)	6.455*** (15.972)	6.335*** (11.084)	6.314*** (19.166)	6.125*** (19.592)	5.799*** (19.568)
Número de observações	278	297	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	289
R <sup>2</sup> ajustado	0.672	0.664	0.731	0.745	0.739	0.745	0.749	0.679	0.733	0.737	0.719	0.743	0.734	0.734	0.766

Notas: <sup>1</sup> Variável muda para os municípios de Lisboa e Porto. <sup>2</sup> Variável muda para municípios com população igual ou superior a 40 mil habitantes. <sup>3</sup> Variável muda para municípios com menos de 10 mil habitantes. <sup>4</sup> Percentagem da população com menos de 15 anos de idade. <sup>5</sup> Percentagem da população com idade igual ou superior a 65 anos. <sup>6</sup> Centenas de habitantes por km quadrado. <sup>7</sup> Centenas de dormidas em estabelecimentos hoteleiros por habitante. <sup>8</sup> Amplitude altimétrica em km. <sup>9</sup> Área em 10 km<sup>2</sup>. <sup>10,11</sup> Variáveis mudas que identificam municípios pertencentes a distritos do interior e das ilhas.

**Tabela 14 - Determinantes da receita própria real por habitante (em logaritmo)**

VARIÁVEIS	(1) 2000	(2) 2001	(3) 2002	(4) 2003	(5) 2004	(6) 2005	(7) 2006	(8) 2007	(9) 2008	(10) 2009	(11) 2010	(12) 2011	(13) 2012	(14) 2013	(15) 2014
Lisboa e Porto <sup>1</sup>	0.870*** (2.602)	0.889*** (3.525)	0.775*** (2.666)	0.850*** (2.950)	0.771*** (3.293)	0.903*** (3.369)	0.504** (2.109)	0.583*** (2.864)	0.640*** (3.483)	0.679*** (3.737)	0.674*** (3.942)	0.473*** (2.713)	0.667** (2.356)	0.574*** (3.194)	0.567*** (3.318)
Pop >= 40mil <sup>2</sup>	0.033 (0.525)	-0.022 (-0.351)	0.081 (1.257)	0.106 (1.580)	0.073 (1.093)	0.066 (0.926)	-0.021 (-0.295)	0.003 (0.052)	0.025 (0.359)	-0.042 (-0.613)	-0.074 (-1.117)	-0.052 (-0.947)	-0.097* (-1.836)	-0.120** (-2.351)	-0.103** (-2.055)
Pop < 10 mil <sup>3</sup>	0.064 (0.927)	0.035 (0.506)	-0.027 (-0.406)	-0.001 (-0.020)	-0.007 (-0.106)	-0.017 (-0.232)	0.018 (0.244)	-0.019 (-0.257)	-0.063 (-0.926)	-0.006 (-0.090)	-0.005 (-0.077)	0.014 (0.235)	0.038 (0.693)	0.066 (1.213)	0.049 (0.840)
%pop<15 <sup>4</sup>	-0.132*** (-6.641)	-0.123*** (-6.217)	-0.096*** (-5.673)	-0.061*** (-3.015)	-0.061*** (-3.258)	-0.042** (-2.131)	-0.009 (-0.534)	-0.013 (-0.697)	0.014 (0.782)	0.038** (2.116)	0.042** (2.088)	-0.010 (-0.444)	0.040** (2.196)	0.028 (1.610)	0.026 (1.349)
%pop>=65 <sup>5</sup>	-0.063*** (-6.736)	-0.060*** (-6.547)	-0.041*** (-4.795)	-0.023** (-2.473)	-0.023*** (-2.724)	-0.017* (-1.844)	-0.005 (-0.619)	0.000 (0.006)	0.010 (1.183)	0.017* (1.803)	0.024** (2.546)	-0.000 (-0.002)	0.017** (2.219)	0.015* (1.956)	0.019** (2.497)
Densidade pop <sup>6</sup>	-0.003 (-0.645)	-0.002 (-0.520)	0.001 (0.324)	-0.000 (-0.006)	0.001 (0.274)	0.002 (0.622)	0.007* (1.765)	0.004 (1.108)	0.004 (1.114)	0.004 (1.197)	0.004 (1.332)	0.004 (1.526)	0.005* (1.668)	0.002 (0.696)	0.002 (0.611)
Dormidas estab. hotel. <sup>7</sup>	0.011*** (3.501)	0.010*** (2.976)	0.014*** (3.286)	0.014*** (3.570)	0.015*** (3.607)	0.017*** (3.736)	0.016*** (3.511)	0.018*** (3.563)	0.017*** (3.462)	0.015*** (3.360)	0.015*** (2.890)	0.015*** (3.645)	0.015*** (3.853)	0.015*** (4.147)	0.015*** (4.362)
Amplitude altimétrica <sup>8</sup>	-0.424*** (-6.373)	-0.347*** (-5.771)	-0.368*** (-6.677)	-0.394*** (-6.847)	-0.448*** (-7.838)	-0.376*** (-5.685)	-0.366*** (-6.605)	-0.332*** (-5.230)	-0.281*** (-4.649)	-0.237*** (-3.926)	-0.222*** (-3.349)	-0.161*** (-3.142)	-0.092* (-1.706)	-0.071 (-1.499)	-0.122** (-2.228)
Área <sup>9</sup>	0.001 (1.389)	0.002* (1.660)	0.001 (1.635)	0.001 (1.387)	0.002* (1.915)	0.002** (2.247)	0.003*** (3.362)	0.002** (2.338)	0.002*** (2.655)	0.002* (1.956)	0.002** (2.219)	0.002*** (2.724)	0.002*** (3.544)	0.001** (2.056)	0.001 (1.477)
Distrito do interior <sup>10</sup>	-0.181*** (-3.175)	-0.204*** (-3.366)	-0.203*** (-3.494)	-0.165*** (-2.898)	-0.179*** (-2.880)	-0.171*** (-2.621)	-0.244*** (-4.014)	-0.224*** (-3.045)	-0.145** (-2.310)	-0.164*** (-2.666)	-0.194*** (-3.221)	-0.115** (-2.307)	-0.142*** (-2.715)	-0.149*** (-3.045)	-0.162*** (-3.186)
Distrito das ilhas <sup>11</sup>		-0.424*** (-3.397)	-0.237** (-2.211)	-0.254** (-2.034)	-0.187 (-1.606)	-0.372*** (-2.938)	-0.417*** (-3.250)	-0.359*** (-3.096)	-0.333*** (-2.808)	-0.406*** (-3.444)	-0.342** (-2.452)	-0.476*** (-4.714)	-0.659*** (-6.098)	-0.504*** (-5.719)	-0.301* (-1.803)
%Desemprego IEFP	-0.011 (-1.037)	0.002 (0.155)	-0.002 (-0.158)	-0.003 (-0.280)	-0.005 (-0.426)	-0.012 (-1.063)	-0.015 (-1.234)	-0.023 (-1.579)	-0.021* (-1.775)	-0.013 (-1.201)	-0.004 (-0.435)	-0.013 (-1.475)	-0.016* (-1.742)	-0.021** (-2.377)	-0.011 (-1.129)
Constante	8.965*** (18.754)	8.706*** (18.159)	7.914*** (19.078)	7.095*** (14.190)	7.207*** (16.303)	6.833*** (14.701)	6.160*** (15.641)	6.261*** (14.061)	5.585*** (13.162)	5.037*** (11.134)	4.756*** (9.697)	5.989*** (11.455)	4.945*** (11.676)	5.248*** (12.937)	5.173*** (11.872)
Número de observações	278	297	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	289
R <sup>2</sup> ajustado	0.473	0.489	0.480	0.401	0.413	0.399	0.406	0.352	0.354	0.333	0.334	0.348	0.421	0.390	0.325

Notas: <sup>1</sup> Variável muda para os municípios de Lisboa e Porto. <sup>2</sup> Variável muda para municípios com população igual ou superior a 40 mil habitantes. <sup>3</sup> Variável muda para municípios com menos de 10 mil habitantes. <sup>4</sup> Percentagem da população com menos de 15 anos de idade. <sup>5</sup> Percentagem da população com idade igual ou superior a 65 anos. <sup>6</sup> Centenas de habitantes por km quadrado. <sup>7</sup> Centenas de dormidas em estabelecimentos hoteleiros por habitante. <sup>8</sup> Amplitude altimétrica em km. <sup>9</sup> Área em 10 km<sup>2</sup>. <sup>10,11</sup> Variáveis mudas que identificam municípios pertencentes a distritos do interior e das ilhas.

**Tabela 15 – Estimacões em painel - Despesa e Receita real por habitante (em logaritmo)**

VARIÁVEIS	(1) Despesa	(2) Receita	(3) Receita Própria
Lisboa e Porto <sup>1</sup>	0.328** (2.272)	0.293** (2.158)	0.668*** (2.969)
Pop >= 40mil <sup>2</sup>	-0.209*** (-6.917)	-0.222*** (-7.521)	-0.008 (-0.136)
Pop < 10 mil <sup>3</sup>	0.412*** (14.240)	0.418*** (14.834)	0.002 (0.046)
%pop<15 <sup>4</sup>	-0.022* (-1.717)	-0.021* (-1.668)	-0.035*** (-2.832)
%pop>=65 <sup>5</sup>	0.017*** (3.186)	0.018*** (3.407)	-0.012** (-2.049)
Densidade pop <sup>6</sup>	-0.003* (-1.939)	-0.003 (-1.461)	0.003 (1.056)
Dormidas estabelecimentos hoteleiros <sup>7</sup>	0.007*** (6.162)	0.008*** (6.034)	0.015*** (3.588)
Amplitude altimétrica <sup>8</sup>	-0.053 (-1.569)	-0.066** (-1.982)	-0.314*** (-6.411)
Área <sup>9</sup>	0.001*** (3.299)	0.002*** (3.996)	0.002*** (2.978)
Distrito do interior <sup>10</sup>	-0.027 (-0.998)	-0.040 (-1.477)	-0.183*** (-3.549)
Distrito das ilhas <sup>11</sup>	0.217*** (2.686)	0.196** (2.446)	-0.378*** (-4.117)
%Desemprego IEFP	0.006 (1.150)	0.003 (0.591)	-0.013* (-1.741)
Número de observacões	4,560	4,560	4,560
Número de municípios	308	308	308
R <sup>2</sup> ajustado	0.682	0.728	0.410

Notas: <sup>1</sup> Variável muda para os municípios de Lisboa e Porto. <sup>2</sup> Variável muda para municípios com população igual ou superior a 40 mil habitantes. <sup>3</sup> Variável muda para municípios com menos de 10 mil habitantes. <sup>4</sup> Percentagem da população com menos de 15 anos de idade. <sup>5</sup> Percentagem da população com idade igual ou superior a 65 anos. <sup>6</sup> Centenas de habitantes por km quadrado. <sup>7</sup> Centenas de dormidas em estabelecimentos hoteleiros por habitante. <sup>8</sup> Amplitude altimétrica em km. <sup>9</sup> Área em 10 km<sup>2</sup>. <sup>10, 11</sup> Variáveis mudas que identificam municípios pertencentes a distritos do interior e das ilhas.

## 7 Repartição Funcional da Despesa dos Municípios

Na tentativa de identificar a repartição funcional das despesas, o grupo de trabalho elaborou um inquérito por questionário no qual foi solicitado aos municípios que identificassem o peso das despesas associadas a cada uma das grandes funções identificadas, no total das despesas do município, nos anos de 2013 e 2014. As funções consideradas são as que constam na Classificação Funcional das Despesas Públicas estabelecida no POCAL (Decreto Lei n.º 54-A/1999).

A Tabela 16 tem por base a tipificação apresentada na Tabela 4 e indica os valores para a amostra de municípios obtida a partir do inquérito por questionário referido no parágrafo anterior. A Tabela 17 contém os valores percentuais da amostra em cada categoria. Os valores da amostra são, de um modo geral, elevados e representativos de cada categoria, com o valor mais baixo obtido a fixar-se em 67.2% (municípios de dimensão média do litoral). Na categoria Lisboa e Porto, apenas este último município respondeu ao inquérito. A amostra utilizada na análise que se segue é de 240 municípios.

**Tabela 16 – Tipificação dos Municípios Portugueses (Amostra)**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Total
Escala	Pequenos	15	69	14	98
	Médios	43	36	7	86
	Grandes	44	8	3	55
	Lisboa e Porto	1			1
	Total	103	113	24	240

**Tabela 17 – Tipificação dos Municípios Portugueses (% por categoria)**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Total
Escala	Pequenos	88,2	84,1	82,4	84,5
	Médios	67,2	76,6	70	71,1
	Grandes	77,2	88,9	100	79,7
	Lisboa e Porto	50			50
	Total	73,6	81,9	80	

A Tabela 18 apresenta as médias nacionais da proporção de despesas por função. As funções com maior peso nos orçamentos municipais são, em média, os serviços gerais de administração pública e a habitação e serviços coletivos (incluindo ordenamento do território, saneamento, abastecimento de água, resíduos sólidos e proteção do meio ambiente e conservação da

natureza), em ambos os casos com valores próximos dos 20%. Seguem-se as funções de transportes e comunicações e a educação, com pesos ligeiramente superiores a 10%. A categoria de Outras Funções, que inclui operações da dívida autárquica, transferências entre administrações e diversas funções não especificadas, tem igualmente um peso apreciável (14%-15%). No seu conjunto, as funções sociais representam quase 50% dos orçamentos municipais.

**Tabela 18 – Percentagem de Despesa por Função (Médias Nacionais)**

Função	2013	2014
1.1.0. Serviços gerais de administração pública	18,71	19,55
1.2.0. Segurança e ordem públicas	2,01	2,16
2.1.0. Educação	11,18	10,57
2.2.0. Saúde	0,60	0,49
2.3.0. Segurança e ação sociais	3,14	3,15
2.4.0. Habitação e serviços colectivos	19,01	18,57
2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	10,33	10,25
3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca	0,67	0,56
3.2.0. Indústria e energia	3,80	4,21
3.3.0. Transportes e comunicações	12,03	10,75
3.4.0. Comércio e turismo	2,72	2,40
3.5.0. Outras funções económicas	2,01	1,94
4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	13,88	15,22

A Tabela 19 e seguintes apresentam a repartição funcional das despesas para o ano de 2013, de acordo com a tipologia de municípios definida para este relatório. Dado que os valores para 2013 e 2014 são semelhantes, optamos por analisar apenas os dados relativos a 2013. A função Serviços Gerais de Administração (Tabela 20) é aquela que apresenta maiores variações entre as diferentes categorias de municípios, com valores muito elevados nas ilhas (chegando a atingir, em média, um terço do orçamento no caso dos municípios de menor dimensão) e valores mais baixos em Portugal Continental, particularmente nos municípios pequenos e grandes do litoral.

**Tabela 19 – Serviços Gerais de Administração Pública**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	14,74	18,40	32,97	19,92
	Médios	21,56	17,03	22,50	19,74
	Grandes	14,23	16,64	18,41	14,83
	Porto	16,10			
	Média	17,46	17,84	28,10	Média Nacional = 18,71

A Tabela 20 contém dados referentes à função de Segurança e Ordem Públicas, que inclui proteção civil e combate a incêndios e polícia municipal. O valor mais elevado é apresentado pelo município do Porto, com 7.7%, francamente acima da média nacional. Dado que são sobretudo os municípios de grande dimensão que possuem serviços de polícia municipal, seria de esperar que estes apresentassem valores mais elevados nesta categoria, mas tal não se verifica. Em média, apenas os municípios grandes das ilhas (Funchal, Ponta Delgada e Santa Cruz) apontam valores superiores à média nacional.

**Tabela 20 – Segurança e Ordem Públicas**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	4,45	1,96	0,56	2,14
	Médios	2,03	1,72	0,65	1,79
	Grandes	2,00	1,62	3,59	2,03
	Porto	7,70			
	Média	2,38	1,86	0,96	Média Nacional = 2,01

A função Educação (Tabela 21) engloba a gestão e manutenção de escolas do ensino não superior e serviços auxiliares do ensino e tem um peso importante nas despesas dos municípios. Os valores médios desta função são francamente baixos para os municípios das ilhas (mesmo no caso dos municípios médios, em que um *outlier* é responsável pelo valor médio próximo dos 12%). Em contraste, os valores médios para os municípios grandes do continente são, como seria de esperar, superiores à média nacional.

**Tabela 21 – Educação**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	10,47	9,01	3,20	8,41
	Médios	13,02	10,93	11,95	12,06
	Grandes	16,41	12,51	2,12	15,01
	Porto	5,60			
	Média	14,06	9,87	5,62	Média Nacional = 11,18

A Tabela 22 contém os valores médios da função Segurança e Ação Sociais por categoria de municípios. De um modo geral, o peso desta função nos orçamentos municipais é relativamente reduzido, mas é claramente nos municípios do interior que a proporção de despesa é mais elevada, sendo a média nas ilhas mais baixa.

**Tabela 22 – Segurança e Acção Sociais**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	3,12	4,15	0,68	3,50
	Médios	2,52	2,79	2,86	2,66
	Grandes	3,32	3,74	1,56	3,28
	Porto	1,30			
	Média	2,95	3,69	1,43	Média Nacional = 3,14

No âmbito da função Habitação e Serviços Coletivos (Tabela 23), os municípios de média e grande dimensão do continente apresentam, em média, valores mais altos, o que é compreensível dada a natureza da função em causa. Como seria de esperar, os municípios de pequena dimensão têm valores francamente inferiores à média nacional.

**Tabela 23 – Habitação e Serviços Coletivos**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	15,72	18,71	12,23	17,33
	Médios	20,93	21,16	11,21	20,24
	Grandes	19,47	16,63	32,39	19,77
	Porto	38,20			
	Média	19,54	19,34	14,45	Média Nacional = 19,01

No que diz respeito aos Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos (Tabela 24), os dados do inquérito não permitem identificar um perfil dominante nas médias calculadas para cada categoria, destacando-se somente o município do Porto, com um orçamento inferior à média nacional e à média dos restantes grandes municípios do litoral. Os valores médios para os municípios das ilhas são também inferiores à média nacional, sobretudo nos grupos de municípios de pequena e de grande dimensão.

**Tabela 24 – Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	10,18	11,88	7,76	11,03
	Médios	10,25	8,86	10,24	9,67
	Grandes	10,45	10,42	5,43	10,16
	Porto	7,70			
	Média	10,32	10,81	8,19	Média Nacional = 10,33

**Tabela 25 – Indústria e Energia**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	3,00	4,27	2,00	3,75
	Médios	3,59	4,65	1,25	3,85
	Grandes	4,06	4,34	0,00	3,87
	Porto	0,00			
	Média	3,70	4,40	1,53	Média Nacional = 3,80

No domínio da função Indústria e Energia (Tabela 25) são os municípios do interior que apresentam médias mais elevadas. Por comparação com os municípios do continente, os valores médios dos municípios das ilhas são muito reduzidos. Já na função Transportes e Comunicações (Tabela 26) passa-se exatamente o inverso, com a proporção de despesa nesta função a atingir, em média, como seria de esperar, valores muito mais elevados nas ilhas do que no continente.

**Tabela 26 – Transportes e Comunicações**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	15,97	9,93	19,71	12,25
	Médios	9,90	12,76	13,16	11,36
	Grandes	11,65	15,77	19,86	12,74
	Porto	10,80			
	Média	11,54	11,25	17,82	Média Nacional = 12,03

No âmbito do Comércio e Turismo (Tabela 27), a despesa nos municípios das ilhas é, em média, mais baixa do que nos municípios do continente, sendo que são os municípios de pequena dimensão, sobretudo os do litoral, que atribuem a maior fatia orçamental a esta função. Em contraste, os municípios de grande dimensão exibem valores muito mais reduzidos.

**Tabela 27 – Comércio e Turismo**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	5,02	3,51	2,59	3,61
	Médios	2,16	3,46	0,27	2,55
	Grandes	1,36	1,86	0,67	1,39
	Porto	0,80			
	Média	2,25	3,38	1,67	Média Nacional = 2,72

Por último, a categoria de Outras Funções (Tabela 28), que engloba operações de dívida autárquica, transferências entre administrações e diversas funções não especificadas representa, em média, uma importante fatia dos orçamentos dos municípios portugueses. São os municípios de maior dimensão e os das ilhas que patenteiam valores mais elevados e superiores à média nacional.

**Tabela 28 – Outras Funções**

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	13,22	14,45	12,97	14,05
	Médios	11,92	12,94	20,03	13,01
	Grandes	14,84	16,10	14,97	15,04
	Porto	11,70			
	Média	13,34	14,08	15,28	Média Nacional = 13,88

A análise global das Tabelas 19 a 28 indica que algumas funções têm um peso mais reduzido nos municípios das ilhas do que nos de Portugal Continental, um sinal claro de que algumas destas funções estarão a ser desempenhadas pelos governos regionais e suportadas pelos respetivos orçamentos. A análise global permite igualmente constatar que as restantes funções – saúde, agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca e outras funções económicas - apresentam valores reduzidos, pelo que não serão analisadas em detalhe.

## 8 Análise de Eficiência: Análise de Fronteira DEA

A análise de eficiência municipal através da envolvente de dados (DEA), o rácio de resultados obtidos (mix de *outputs*) pelos recursos empregues (mix de *inputs*), permite aferir a sua eficiência relativa e a elaboração de um *ranking* das organizações municipais. Dada a natureza preliminar deste estudo, apenas estamos em condições de adotar uma abordagem agregada, bastante simplificada e flexível, por estar assente na triangulação de diversas alternativas de computação. Os resultados apresentados são, por isso, tratados com extremo cuidado.

O primeiro passo desta análise consiste na identificação de um conjunto de variáveis *input* e *output* que caracterizem a atividade dos municípios. Embora se pretenda uma análise de eficiência por funções, neste momento apenas é possível uma abordagem agregada, o que conduz à escolha de *inputs* e *outputs* agregados. Escolhemos dois *inputs* genéricos que medem os recursos consumidos pela atividade municipal: despesas totais e dimensão da organização municipal medida pelo nº de trabalhadores. Como sempre neste tipo de análises, o maior desafio é a escolha dos *outputs*, quer pela maior dificuldade de dispor de medidas satisfatórias quer pela sua incompletude. Como se pode ver na Tabela 29, para esta análise preliminar escolheram-se três grupos de *outputs*: i) o índice global da base de dados da *Marktest*, designado *Sales Index*; ii) três índices parcelares da mesma base de dados que medem o investimento camarário, conforto e rendimento; iii) quatro índices de desempenho financeiro (endividamento, saldo, prazo médio de pagamento e situação de adesão ao PAEL).

Tabela 29 - Modelos Estimados & Variáveis

Inputs – Recursos	Outputs – Resultados
Nº de trabalhadores <i>per capita</i> Despesa total <i>per capita</i>	Sales Index
	Índice de Investimento Camarário
	Índice de Conforto
	Índice de Rendimento
	Endividamento ( <i>MLP</i> ) <i>per capita</i>
	Saldo Orçamental <i>per capita</i>
	Prazo Médio de Pagamentos PAEL

O segundo passo consiste em calcular as *fronteiras de eficiência relativa*, com o objetivo de identificar os municípios mais eficientes em termos relativos para cada um dos grupos definidos na tipologia apresentada. Para este cálculo a abordagem da orientação para a minimização dos *inputs*, ao invés de maximização de *outputs*, que quantifica a redução de recursos necessária para uma unidade se tornar eficiente. Esta é a abordagem consistente com a obtenção de custos padrão e a comparação de receitas com despesas municipais, que é objetivo deste estudo. Relativamente à abordagem relativa ao tratamento dos rendimentos à escala adotou-se, como referido acima, uma atitude flexível e de triangulação. Assim, os três modelos foram sempre

calculados cumulativamente com a opção/assunção de rendimentos constantes à escala e rendimentos variáveis.

O terceiro passo consiste na estimação o custo referencial/padrão de cada um dos grupos de municípios, num cenário de cumprimento adequado e eficiente das suas atribuições e competências. Adotou-se aqui uma abordagem muito simples e conservadora, que passou pela seleção de, a partir das diversas fronteiras de eficiência/rankings calculadas, entre 3 e 5 municípios mais eficientes em cada grupo. Esses resultados são apresentados na Tabela 30.

**Tabela 30 - Resumo de Resultados Preliminares DEA**

Tipologia	Despesa Total <i>per capita</i>			
	Média Nacional	Média do Grupo	Média dos Eficientes	Desvio
Pequenos do Litoral (17)	1.118,5	1.617,7	1.352,6	265,1
Pequenos do Interior (82)		1.424,8	898,2	526,6
Médios do Litoral (64)		863,6	586,8	276,8
Médios do Interior (47)		1.049,7	515,5	534,2
Grandes do Litoral (57)		709	505,6	203,4
Grandes do Interior (9)		793,5	755,8	37,7

Embora preliminares, estes resultados permitem a identificação de alguns padrões relevantes. Em primeiro lugar, como seria de esperar, os resultados (despesas *per capita*) dos municípios mais eficientes (padrão) são, em todos os grupos, inferiores aos valores médios. Em segundo lugar, e também sem grande novidade, parece haver uma relação (não linear) entre eficiência e dimensão, com um desvio significativo no caso dos municípios pequenos. Simetricamente, parecem ser os grupos de municípios médios os que permitem uma otimização no uso dos recursos. Em terceiro lugar, é muito expressiva a diferença de valores de referência, variando entre um mínimo de 505€ e um máximo 1.352€.

## 9 Resultados sintéticos das entrevistas preliminares

As entrevistas assentam num guião semiestruturado (Anexo C), que garante certa homogeneidade na abordagem e nos conteúdos da entrevista e, simultaneamente, confere alguma liberdade para introduzir questões acessórias ou completar as respostas com comentários e explicações adicionais. Para assegurar a sua representatividade, na escolha dos municípios e dos presidentes entrevistados, foram observados um conjunto de critérios, cujo elemento estrutural é a tipificação de municípios assumida na proposta e que serve de base a várias das dimensões do estudo (ver Tabela 4). As variáveis dimensão e localização foram as que inicialmente balizaram as escolhas, o que conduziu ao mínimo de onze entrevistas distintas. Adicionalmente, foram incorporados um conjunto de critérios que nortearam o processo de escolha dos participantes, até obter a amostra definitiva, nomeadamente:<sup>23</sup>

- Os níveis de endividamento municipal. Os municípios com rácios de endividamento extremos, ou seja, muito elevados ou muito reduzidos, foram excluídos das escolhas.
- O nível de organização financeira do município e a existência ou não de contabilidade analítica.<sup>24</sup> Este critério aplicou-se especialmente aos municípios médios e grandes.
- A distribuição regional dos municípios, de modo a evitar uma concentração regional excessiva que pudesse enviesar os resultados.
- Os resultados eleitorais das últimas eleições autárquicas, no sentido de garantir que as escolhas traduzissem, em alguma medida, o peso dos vários partidos políticos no mapa autárquico atual.

Tendo em conta estes critérios, foi construída uma amostra de municípios/presidentes para a realização das entrevistas no âmbito do estudo de monitorização. Nesta fase, alguns dos municípios foram contactados, tendo mostrado disponibilidade para participar no estudo. Até ao momento foram efetuadas uma entrevista piloto e uma entrevista<sup>25</sup> das onze efetivamente previstas, estando várias outras já agendadas. As entrevistas realizadas confirmaram a oportunidade da metodologia e a sua capacidade para obter informação qualitativa, bem como a adequação do guião preparado para o efeito. Embora sejam preliminares e careçam de representatividade, permitem delinear algumas convergências e revelam um conjunto de preocupações e riscos comumente partilhados pelos presidentes entrevistados.

---

<sup>23</sup> Por questões operacionais, e dado o reduzido horizonte temporal para completar o estudo, tenciona-se que os estudos de caso a desenvolver correspondam aos municípios onde forem conduzidas as entrevistas.

<sup>24</sup> Esta informação foi obtida à medida que foram sendo recolhidas as respostas ao questionário sobre a repartição funcional da despesa, que também integra este estudo e no qual existe uma questão específica sobre este tema. A existência ou não de contabilidade analítica, a sua abrangência e o grau de fiabilidade da informação nela contida foram averiguados, também, através de contactos informais com agentes bem-informados ligados ao sector autárquico.

<sup>25</sup> Foram realizadas entrevistas ao Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras (Dr. Inácio Ribeiro) e ao Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos (Dr. Pedro Coelho).

Relativamente à situação financeira atual, as respostas dos presidentes entrevistados são convergentes nos seguintes aspetos:

- Tem sido efetuado um grande esforço de redução da dívida, embora o ajustamento no sector público não esteja a ser feito de forma proporcional. Existe uma perda de autonomia dos municípios em diversos domínios; os autarcas têm a percepção de que estão cada vez mais dependentes do governo e de alguns organismos da administração central. Por exemplo, no domínio das receitas, a situação do IMI é bastante ilustrativa: i) Este imposto, que é a principal fonte de receita dos municípios, é arrecadado pela Autoridade Tributária (AT); a isto acresce que este organismo retém, por prestar o serviço de cobrança, 2,5% da receita do imposto; ii) Os municípios não têm acesso à informação de base utilizada para o cálculo do IMI, apesar de se justificar, entre outros, por motivos de transparência; e, iii) se um município quiser conceder uma isenção do IMI (por exemplo, por questões sociais, às famílias numerosas), esta tem que ser autorizada pela AT; curiosamente os imóveis de propriedade estatal estão automaticamente isentos de IMI.
- O aumento do IMI tem permitido compensar a perda de receitas noutros âmbitos. A quebra de receitas do IMT, pela estagnação do mercado imobiliário, tem sido muito difícil de gerir, especialmente em alguns municípios. Os maiores riscos do lado da receita das novas leis com impactos nos municípios advêm do desaparecimento do IMT, em finais de 2017, e da aparente incapacidade do IMI para compensar a diminuição dessas receitas, num contexto de fraco crescimento económico e, portanto, de escassa revalorização dos bens imóveis objeto de imposição. Adicionalmente, antecipam-se consequências negativas da generalização do licenciamento zero, que implicará uma importante diminuição de algumas taxas municipais (por exemplo, as de publicidade e de análise de processos, entre outras).
- A maior carga dos municípios do lado da despesa são os encargos com pessoal. Este tipo de despesa é muito rígida à descida na administração pública em geral. No quadro de pessoal das câmaras existem desequilíbrios funcionais de difícil correção, que oneram os orçamentos municipais e condicionam a prestação de serviços aos munícipes;
- Os maiores riscos do lado da despesa, no atual contexto, advêm dos encargos sociais para mitigar situações de emergência social que as administrações locais estão (e continuarão) a assumir, quase sempre sem enquadramento legal. São também fonte de preocupação, neste domínio, os encargos (crescentes) decorrentes da manutenção das infraestruturas e equipamentos construídos nos últimos 25 anos;
- Alguns municípios não têm interesse em amortizar (parcialmente) a sua dívida, quer por ter sido negociada em termos muito favoráveis (nomeadamente com *spreads* reduzidos) quer pelos encargos que derivariam da sua amortização antecipada.
- A existência do Fundo de Apoio Municipal (FAM) está plenamente justificada. Mas, atendendo à situação financeira dos municípios e ao incremento dos seus compromissos, a participação dos municípios no FAM (30%) deveria ser repensada. As participações no fundo deveriam ser adquiridas integralmente com recursos da administração central. As contribuições para o FAM prejudicam especialmente os

municípios responsáveis em termos de gestão – com finanças relativamente equilibradas e reduzidos rácios de endividamento. O governo deveria, através dos mecanismos que estão ao seu alcance, condicionar a atuação dos municípios com comportamentos irresponsáveis. Entre estes encontram-se os que, tendo situações financeiras desequilibradas, por questões políticas, mantêm baixas (ou no mínimo) as taxas de imposto (IMI, derrama e participação no IRS) e as taxas municipais (de licenciamento e outras) e incumprem sistematicamente os seus compromissos com terceiros (por exemplo, não pagam a água em alta). Nestes casos, justifica-se uma maior pressão sobre os municípios, por exemplo, caucionando as transferências do FEF.

- A aquisição de unidades de participação no FAM tira margem de manobra aos municípios. Esses recursos poderiam ser utilizados para realizar investimentos ou reduzir endividamento municipal, quando se justificar.

Relativamente a outras questões como competências e modelos institucionais de gestão, as respostas dos presidentes são convergentes nos seguintes aspetos:

- Na atual conjuntura, a descentralização de competências para as freguesias é de difícil materialização, devido às suas limitações de recursos técnicos, materiais e humanos. No novo enquadramento, o legislador não acautelou a grande heterogeneidade existente a este nível no País. A esta problemática juntam-se os riscos inerentes à cessão de certas competências a unidades de proximidade de reduzida dimensão, dado que, em certos casos, pode originar problemas de captura dos autarcas pelos cidadãos, essencialmente por motivos de natureza política;
- A transferência de competências para as Comunidades Intermunicipais (CIM) pode ser positiva, não obstante a intervenção destas entidades está, em certa medida, condicionada pelas suas limitações em termos de legitimidade política.
- Os municípios devem ser cautelosos na assunção de competências. Costuma haver entendimento entre autarquias e governo central relativamente aos princípios da transferência, mas geralmente evidenciam-se grandes diferenças no momento da sua materialização prática. Para os municípios, o balanço da experiência passada em matéria de transferência de competências é bastante negativo. Certas competências, por exemplo no domínio da educação, foram transferidas sem a adequada dotação financeira e sem mecanismos de tutela (direção e controlo) em favor dos municípios.
- A assunção de competências deve ser efetuada num quadro institucional transparente, que estabeleça claramente as responsabilidades de cada administração, esclareça as tutelas correspondentes e defina montantes de financiamento adicional. A assunção de competências pelos municípios na esfera social afigura-se pertinente, dado que, regra geral, são os municípios que identificam os problemas em primeira mão e conseguem dar uma resposta mais célere e adaptada. Não obstante, os municípios devem dispor de recursos adicionais para esse efeito. Devido à situação de emergência de muitas famílias, os municípios vêm-se obrigados a dedicar uma parte do seu orçamento a cobrir este tipo de necessidades, diretamente ou através de transferências para as freguesias.

A contrapartida financeira pela assunção de competências adicionais poderia ser financiada via Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF).

- As Parcerias Público-Privadas (PPP) são instrumentos de gestão complexos. O envolvimento dos municípios nestas iniciativas tem sido, em geral, bastante mal sucedido. Contrariamente, existem boas experiências de gestão através de empresas municipais, nomeadamente quando as estruturas são adequadas, em termos de dimensão e flexibilidade, as regras são claras e existe uma fiscalização apertada que impede a acumulação de desequilíbrios. No âmbito supramunicipal, há excelentes exemplos de empresas públicas, criadas, na maioria dos casos, para aproveitar economias de escala. Os bons exemplos e práticas no sector empresarial local devem ser replicados;

## 10 Conclusões preliminares

Nesta secção são apresentadas as conclusões que é possível extrair do presente estudo, com base nas tarefas executadas até à redação deste Relatório Preliminar. Estas incluem a análise da documentação contabilística do setor, de 2000 a 2014, a estimação de modelos econométricos para as despesas e receitas municipais, a implementação de um inquérito sobre a repartição funcional da despesa dos municípios em 2013 e 2014, a realização de entrevistas exploratórias a presidentes de câmara, no sentido de preparar os estudos de caso, e uma análise de eficiência preliminar (recorrendo à análise envolvente de dados).<sup>26</sup>

Com base na documentação contabilística disponibilizada pela DGAL, no Portal Autárquico e no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), foi levada a cabo a monitorização da evolução das receitas, das despesas e do endividamento dos municípios portugueses, de 2000 a 2014 (ver secção 5). A análise foi conduzida a dois níveis: o agregado (para os 308 municípios como um todo) e para as diferentes tipologias de municípios justificadas na secção 4, tendo em conta a dimensão populacional, a localização e a sazonalidade. Tanto para as despesas como para as receitas foram primeiro analisados os grandes agregados, sendo depois efetuada a análise das suas componentes. Para que os valores de diferentes anos fossem comparáveis, foram sempre utilizados valores reais, a preços de 2014. Na análise para as diferentes tipologias, recorreu-se a valores reais por habitante, de forma a evitar que diferenças na dimensão dos municípios enviesassem os resultados.

A análise agregada da evolução recente das receitas municipais reais (a preços de 2014) permite chegar às seguintes conclusões:

- A receita real dos municípios portugueses, que totalizou 7.336 M€ (milhões de euros) em 2014, está pouco acima do total de 2000 (7.290,8 M€) e abaixo do valor registado em qualquer outro ano do século XXI. Com efeito, após uma tendência de crescimento de 2000 a 2009, ano em que atingiu o seu mais alto valor (8.912,4 M€), a receita real total dos municípios tem diminuído ano após ano.
- Para essa redução da receita municipal contribuíram a crise económica, que levou a uma quebra das receitas próprias (com destaque para as de carácter fiscal) de 2008 a 2012 (ver Figura 27), e a redução das transferências do Estado para os municípios a partir de 2011 (ver Figura 37), a fim de melhorar as contas públicas portuguesas e cumprir os objetivos traçados no Programa de Assistência Económicas e Financeira (PAEF), vigente entre maio de 2011 e abril de 2014.

---

<sup>26</sup> Estando ainda a aguardar a disponibilização por parte da Autoridade Tributária dos valores mais recentes dos valores patrimoniais tributários (para efeitos de aferição do IMI) e dos impostos cobrados e liquidados em cada município (IMI, IMT, IUC, IRS e IRC), não foi ainda possível realizar estimativas de receitas futuras. A estimação de custos e despesas padrão será iniciada brevemente, após a conclusão do inquérito e o aprofundamento da análise de eficiência. Está em curso a elaboração dos estudos de caso para 11 municípios, acompanhando a realização de entrevistas aos respetivos presidentes das câmaras municipais.

- A queda nas receitas fiscais após 2007, ano em que atingiram o seu valor máximo (3.184 M€), aconteceu num contexto em que as receitas do IMI subiram em todos os anos, exceto em 2009, passando de cerca de 750 M€ em 2002 para 1.467 M€ em 2014 (ver Figura 30). No entanto, até 2012, esse aumento da receita do IMI não foi suficiente para compensar a queda de 600 M€ nas receitas do IMT entre 2007 e 2013 (uma queda acumulada de 61%), e as quedas também verificadas nas receitas da derrama e das outras receitas fiscais (exceto o IUC). Com a estabilização da receita do IMT em 2013 e subida em 2014, acumulada com um crescimento ainda maior da receita do IMI, a receita fiscal aumentou em 2013 e 2014.
- Ao nível das receitas de transferências provenientes da participação nos impostos do Estado, para além da redução após 2010 já acima referida, assinala-se um considerável aumento nas receitas correntes do FEF desde 2013 e uma correspondente redução nas receitas de capital (ver Figura 40). Tal resulta do facto de a repartição das verbas do FEF ter deixado de ser fixa (60% correntes e 40% capital), tendo a generalidade dos municípios optado por receber uma maior percentagem do FEF sob a forma de transferências correntes (o limite é de 90% do total).
- Relativamente à estrutura das receitas municipais, as transferências são a maior componente, com um peso que oscilou entre 41,1% em 2014 e 46,7% em 2012 (ver Tabela 7). A segunda componente mais importante são as receitas fiscais, cujo peso variou entre 27,9% em 2001 e 38% em 2007. Em terceiro lugar surge geralmente a venda de bens e serviços e de bens de investimento, com um peso entre 8% em 2002 e 12,5% em 2006. Seguem-se os passivos financeiros, com um peso de 5,4% em 2014. As restantes categorias de receitas representaram conjuntamente 5,4% em 2014.
- Finalmente, verificou-se um considerável aumento no grau de execução orçamental das receitas totais ao longo dos últimos três anos (ver Tabela 8), passando essa taxa de 62% em 2011 para 79% em 2014. Relativamente ao grau de execução para diferentes rubricas, verificam-se os valores mais elevados ao nível da receita corrente, com destaque para os impostos diretos e das transferências correntes (com taxas de execução em 2014 de 108,3% e 95,8%, respetivamente). As taxas de execução das receitas de capital são consideravelmente mais baixas, sobretudo ao nível da venda de bens de investimento (entre 5% em 2011 e 11% em 2014). Ou seja, constata-se que muitos municípios realizam, persistentemente, uma sobre-orçamentação destas receitas, prevendo repetidamente vendas de terrenos e edifícios que não se concretizavam. Apesar de a execução das receitas ter aumentado ao longo do tempo, em 2014 ainda havia 84 municípios que não executavam metade da receita orçada e só 90 executavam pelo menos 90%.

Os principais resultados da análise agregada da evolução das despesas reais (a preços de 2014) municipais são as seguintes:

- Após ter registado os valores mais altos em 2008 e 2009 (8.465 M€ e 9.041 M€, respetivamente), a despesa real dos municípios portugueses (ver Tabela 10) tem descido todos os anos, atingindo em 2014 o valor mais baixo deste século (7.210 M€). A

queda acumulada na despesa real de 2009 a 2014 foi de cerca de 20%. Para esta, contribuíram sobretudo a diminuição da despesa de investimento e da despesa de pessoal (através de cortes nos salários dos funcionários públicos desde 2011 e de redução do número de efetivos).

- Repartindo a despesa entre corrente e de capital, verifica-se que a primeira aumentou continuamente de 2000 a 2009 (de 2.773 M€ para 5.679,9 M€), caiu até 2012 e recuperou um pouco em 2013, embora em 2014 (5.117 M€) esteja ainda abaixo do nível atingido em 2009. Já a despesa de capital apresenta uma tendência de descida após 2001, sendo o valor registado em 2014 (2093,3 M€) menos de metade do registado em 2001 (4.302,1 M€). A queda nas despesas de capital é, sobretudo, resultado da forte diminuição das despesas de investimento, que passaram de 3.452,1 M€ em 2001 para 911,6 M€ em 2014, uma queda acumulada de 278%. Embora se possam ter verificado alguns exageros no passado, uma quebra tão drástica no investimento municipal pode colocar em causa a realização de investimentos que ainda sejam necessários.
- Relativamente à estrutura das despesas (ver Tabela 10), as de pessoal são as que têm, atualmente maior peso (30,9% em 2014), tendo oscilado entre 23,8% em 2001 e 31,1% em 2010. Segue-se a aquisição de bens e serviços, com 28,2% em 2014, que é o peso mais elevado durante o período em análise (o mais baixo foi 16,7% em 2001). Já a aquisição de bens de capital, que foi até 2005 a rubrica com maior peso (atingindo 41,2% em 2001) representa em 2014 só 15,8% das despesas totais.

Foi também efetuada uma análise agregada da evolução dos saldos de execução orçamental e do endividamento, da qual se podem extrair as seguintes considerações:

- O saldo de execução orçamental (diferença entre receitas e despesas efetivas) só em três anos anteriores a 2009 foi positivo (em 2004, 2006 e 2007). Após o saldo fortemente negativo de 2009, resultado da crise económica e da recessão registada nesse ano, verificou-se uma melhoria nos anos seguintes, em virtude das medidas de restrição adotadas no âmbito do PAEF. Com efeito, após 2009, só em 2013 o saldo voltou a ser globalmente negativo (ver Figura 60). Ao longo do período em análise nota-se também uma tendência de diminuição do número e da percentagem de municípios com saldo de execução negativo (ver Figura 61). Por fim, é interessante verificar que o saldo de execução orçamental foi sempre negativo em anos de eleições autárquicas (2001, 2005, 2009 e 2013) e que é também nesses anos que tende a haver uma maior percentagem de municípios com saldos negativos.
- Relativamente ao endividamento, a dívida bruta agregada dos municípios portugueses (a preços de 2014) cresceu 83% de 2002 a 2010, atingindo nesse ano 8.588,2 M€. Desde 2011 tem-se registado uma forte redução desta dívida, sendo o seu valor em 2014 de 5.930,3 M€ (uma queda de 31% face a 2010). A redução da dívida em mais de cerca de 2.660 M€ desde 2010 foi repartida por uma queda de 940 M€ na dívida financeira e de 1.720 M€ na outra dívida a terceiros. Para esta contribuiu fortemente o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que converteu parte da dívida a fornecedores em dívida financeira ao Estado, e a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, que limitou

fortemente a assunção de compromissos por parte de municípios que não possuem disponibilidade financeira para cobrir os mesmos.

- Considerando também as entidades que, de acordo com o artigo 54º da Lei n.º 73/2013 relevam para efeitos de limites da dívida total, esta última totalizava 9.572,2 M€ em 2011, dos quais 1.425,8 M€ eram dívida dessas entidades e o restante dívida do município (ver Tabela 11). Até 2014 verificou-se uma redução considerável (de 33,8%) na dívida total, que passou para 6.338,1 M€. É também de assinalar a ainda maior redução (de 71%) na dívida das outras entidades, que em 2014 era de 412,2 M€.
- A dívida total de operações não orçamentais, a considerada no artigo 52º da Lei n.º 73/2013, era de 7.169,1 M€ em 2013 e de 6.053,4 M€ em 2014, uma redução de 15,6% num só ano. Tendo esta dívida um montante total semelhante ao da média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, em termos agregados, os municípios estão numa situação relativamente confortável face ao limite legal (1,5 vezes a média das receitas).

A análise agregada da evolução das finanças municipais revela que os municípios portugueses acomodaram uma forte redução nas suas receitas a partir de 2009 com uma redução considerável das suas despesas, sobretudo as de investimento, registando saldos de execução orçamental positivos, exceto em 2013. Adicionalmente, o sector local levou a cabo uma redução considerável na sua dívida ao longo destes últimos anos, contribuindo para a redução da dívida pública de Portugal.

Para além da análise agregada acima descrita, foi levada a cabo a monitorização da evolução das receitas, despesas e endividamento das diferentes tipologias de municípios definidas na secção 4 (ver Tabela 4), com vista a aferir se a diversidade de realidades municipais condiciona a capacidade de geração de receitas próprias, influencia a despesa e afeta o endividamento. As tipologias de municípios envolvem 11 categorias construídas com base na localização (litoral, interior e ilhas), na dimensão populacional (pequenos, médios, grandes e Lisboa e Porto) e na sazonalidade. De forma a tornar os valores registados em municípios de diferente dimensão comparáveis, são utilizados valores reais por habitante.

No tocante às receitas dos municípios, as conclusões da análise efetuada são as seguintes:

- A média da receita efetiva dos municípios de distritos do interior e ilhas foi geralmente superior à dos distritos do litoral e à média nacional (ver Figura 24). Para cada uma das três localizações consideradas, a média mais elevada foi sempre a dos municípios pequenos (com menos de 10 mil habitantes), sendo a mais baixa a dos grandes (com mais de 40 mil habitantes). Este resultado corresponde ao antecipado, já que as transferências do Estado para os municípios tendem a privilegiar os mais pequenos.

- Lisboa e Porto são uma exceção, na medida em que a sua elevada capacidade de geração de receitas próprias (com destaque para Lisboa) coloca a média da receita efetiva destes dois municípios entre as médias para os municípios pequenos e médios. Os municípios com elevada incidência de sazonalidade (aferida pelas dormidas em estabelecimentos hoteleiros em percentagem da população) também registam valores acima da média nacional.
- O padrão acima descrito verifica-se para os totais das despesas correntes e das de capital, com a exceção de Lisboa e Porto e dos municípios com elevada sazonalidade, que registam despesas de capital próximas ou abaixo da média nacional.
- Ao nível da captação de receitas próprias, destacam-se claramente Lisboa e Porto, com valores por habitante entre o dobro e o triplo da média nacional, e os municípios com elevada sazonalidade. Entre as várias localizações, o litoral regista valores superiores à média nacional, enquanto o interior e as ilhas estão geralmente abaixo desta. Os municípios grandes das ilhas destacam-se dos restantes dessa localização, tendo receitas próprias similares à média para o litoral. Nos municípios do interior há escassas diferenças entre grandes e pequenos quanto à capacidade de gerar receitas próprias, exceto no que diz respeito às receitas fiscais que são um pouco superiores nos municípios grandes. A análise da receita para cada um dos impostos diretos e para as taxas e multas leva a ilações semelhantes. Existem algumas diferenças ao nível da receita da derrama, que é muito baixa para a generalidade dos municípios do interior, para os pequenos e médios das ilhas e para os pequenos do litoral.
- As receitas de transferências têm, como seria de esperar atendendo aos critérios legais de repartição da participação nos impostos do Estado, um comportamento praticamente inverso ao das receitas próprias, na medida em que, para qualquer das três localizações consideradas, as transferências por habitante são sempre mais elevadas nos municípios pequenos, seguidos dos médios e, em último, dos grandes (exceto no litoral, onde Lisboa e Porto aparecem abaixo dos outros grandes). Este padrão repete-se para a maioria das rubricas de transferências, com a clara exceção das transferências relativas à participação variável no IRS, para as quais os maiores valores são para Lisboa e Porto e para os municípios grandes, que tendem a receber maiores montantes que os médios e os pequenos. Ou seja, neste caso o padrão é semelhante ao das receitas fiscais.
- As tendências acima descritas implicam que os municípios de Lisboa e Porto e os outros grandes tenham graus de autonomia financeira consideravelmente superiores aos dos municípios médios e pequenos, independentemente da localização. Os municípios de elevada sazonalidade também registam um grau de autonomia financeira acima da média nacional. Em oposição, os municípios pequenos, com destaque para os do interior e ilhas, estão bem mais dependentes das transferências, havendo casos em que estas representam mais de 90% das receitas totais.

Relativamente às despesas, há a destacar o seguinte:

- Tal como para as receitas totais, os valores mais elevados por habitante registam-se nos municípios pequenos, seguidos dos médios e, em último, dos grandes (ver Figura 51). Mais uma vez, no litoral, Lisboa e Porto estão entre os municípios pequenos e os médios. Se, por um lado, faz sentido que a despesa por habitante seja mais alta em municípios com menor população, por não se atingirem economias de escala na provisão de bens e serviços públicos, por outro lado, o comportamento tão similar da receita e da despesa por tipologia pode simplesmente indicar que os municípios adequam as suas despesas às receitas com que podem contar.
- Este padrão de comportamento da despesa verifica-se, também, ao nível dos totais das despesas correntes e das despesas de capital e de vários dos seus componentes. É notório também nas despesas de pessoal, embora com a exceção dos municípios médios das ilhas, que têm despesas de pessoal abaixo das dos municípios grandes dessa localização.

Da monitorização da evolução do endividamento, por tipologia de municípios, destacam-se as seguintes ilações:

- Os municípios pequenos são geralmente os que têm maior dívida por habitante, em qualquer das localizações (ver Figura 65). Nas ilhas e no litoral, seguem-me os municípios médios, sendo os grandes os menos endividados. A dívida por habitante média para Lisboa e Porto foi superior à dos restantes municípios do litoral até 2008, mas encontra-se desde então muito próximo da média dessa localização. Comparando as médias das localizações, as ilhas e o interior tendem a ter maior dívida por habitante que o litoral. Finalmente, os municípios com elevada sazonalidade tendem a registar uma dívida por habitante acima da média nacional.
- O padrão é similar para a dívida total (incluindo operações não orçamentais), com os municípios pequenos a registar os maiores valores por habitante em qualquer das localizações.
- Relativamente ao rácio da dívida total sobre a média das receitas correntes dos exercícios anteriores, os valores mais altos registam-se nos municípios médios das ilhas e nos grandes do interior.

A análise da evolução das receitas, despesas e endividamento municipais por tipologias de municípios revela que os municípios pequenos têm geralmente maiores receitas e despesas totais que os médios e grandes, independentemente da localização. A tipologia constituída por Lisboa e Porto é uma exceção, dada a sua grande capacidade de geração de receitas próprias.

A maior receita por parte dos municípios pequenos resulta das regras de repartição das transferências do Estado, que acabam por favorecê-los. Estes municípios estão muito dependentes dessas transferências, dado que o seu grau de autonomia financeira é bastante baixo, sobretudo nos distritos do interior e das ilhas, onde as receitas fiscais (com destaque para a derrama) e a participação variável no IRS estão abaixo das obtidas por municípios mais populosos.

Apesar de os municípios pequenos serem, regra geral, os que têm maior dívida por habitante, só no litoral são o grupo que tem o maior rácio médio de endividamento. Tal acontece porque o rácio é calculado em relação à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Ou seja, o maior nível de receita corrente por habitante dos municípios pequenos compensa a sua maior dívida por habitante. A possibilidade de canalizar uma maior percentagem das transferências do FEF para receitas correntes ajuda ainda mais os municípios pequenos a baixarem os seus rácios de endividamento. No entanto, a consequente redução drástica das transferências de capital do FEF pode implicar um muito baixo nível de investimento durante um período considerável.

Os resultados da análise econométrica efetuada para identificar os fatores que mais influenciam as despesas e as receitas municipais (Secção 6), reforçam as conclusões extraídas anteriormente. Verificam-se diferenças estatisticamente significativas nos níveis de despesa e de receita por habitante para as várias categorias populacionais consideradas. Aos municípios de Lisboa e Porto está associado um maior nível de receita efetiva e de despesa por habitante que aos municípios médios, exceto nos quatro últimos anos. Estes dois municípios destacam-se pela sua capacidade de gerar receitas próprias. Os municípios pequenos (população inferior a 10 mil habitantes) têm níveis de receita efetiva e de despesa por habitante consideravelmente superiores aos médios, embora em matéria de receitas próprias não difiram significativamente dos mesmos. Finalmente, os municípios grandes (com população superior ou igual a 40 mil habitantes, excluindo Lisboa e Porto) apresentam valores de receita efetiva e de despesa inferiores aos médios.

Ainda no que diz respeito às variáveis demográficas, uma maior densidade populacional está associada a menores despesas por habitante, o que sugere economias de aglomeração. A estrutura etária da população também afeta os níveis de despesa e de receita. Uma população mais envelhecida está associada a maiores despesas municipais por habitante e a uma menor capacidade de gerar receitas próprias, que parece ser compensada por via de transferências do Orçamento de Estado. Os municípios com uma maior percentagem da população abaixo dos 15 anos registam, nos primeiros anos da amostra, menores valores de receita e de despesa por habitante, embora nos últimos anos, apresentem maior capacidade de obter receitas próprias.

Quanto à localização geográfica, os municípios das ilhas são caracterizados por menores níveis de receitas próprias por habitante mas revelam, em todos os anos exceto nos seis últimos, níveis de receita e de despesa superiores aos dos restantes municípios. Merece ainda ser mencionado o facto dos municípios do interior apresentarem menor capacidade de gerar receitas próprias. A municípios com maior área estão associadas despesas por habitante superiores, mas também maiores níveis de receita efetiva. Os resultados das estimações em painel sugerem também que municípios com uma maior amplitude altimétrica, são caracterizados por menores receitas por habitante, em particular no que diz respeito a receitas próprias.

A análise econométrica evidencia ainda que municípios com maior atividade turística registam valores mais elevados de despesas e de receitas (sobretudo receitas próprias) por habitante.

Finalmente, nas estimações para cada um dos anos, verifica-se que em diversos anos, uma maior percentagem de desempregados inscritos no IEF em percentagem da população incrementa as despesas municipais por habitante, embora nas estimações em painel esta variável não se tenha revelado estatisticamente significativa. Em matéria de receitas, nota-se ainda uma influência negativa do desemprego nas receitas próprias.

A análise global da repartição funcional das despesas, obtida através de inquérito por questionário aos municípios, indica que algumas funções têm um peso mais reduzido nos municípios das ilhas do que nos de Portugal Continental, um sinal claro de que algumas destas funções estarão a ser desempenhadas pelos governos regionais e suportadas pelos respetivos orçamentos. A análise global permite igualmente constatar que os Serviços Gerais de Administração Pública, a Habitação e Serviços Coletivos, os Transportes e Comunicações, a Educação e as operações de dívida autárquica e transferências entre administrações constituem a esmagadora maioria das despesas autárquicas, com cerca de três quartos da despesa total (valores de 2013). As despesas mais afetadas pela localização (litoral *versus* interior), isto é, aquelas que apresentam variações mais significativas entre estas categorias de municípios referem-se às áreas da Educação, Segurança e Ação Sociais e Comércio e Turismo. Por outro lado, as despesas com maior variação em função da dimensão do município são as relacionadas com os sectores da Educação, Habitação e Serviços Coletivos, Comércio e Turismo e Serviços Gerais da Administração Pública.

A análise preliminar de eficiência – pelo rácio de resultados obtidos (mix de *outputs*) pelos recursos empregues (mix de *inputs*) – através da metodologia DEA permite obter resultados preliminares relativamente aos custos padrão por tipologia de municípios. Estes resultados permitem a identificação de alguns padrões relevantes:

- As despesas *per capita* dos municípios mais eficientes (padrão) são, em todos os grupos, inferiores aos valores médios.
- Parece haver uma relação (não linear) com a dimensão, mostrando os grupos de municípios médios como os que permitem uma otimização no uso dos recursos, bem como um desvio significativo de perda eficiência dos municípios pequenos.
- É muito expressiva a diferença entre os extremos dos valores de referência (padrão), variando entre um mínimo de 505€ e um máximo 1.352€.

Para efeitos de exploração e validação dos resultados quantitativos está a ser desenvolvido um conjunto de entrevistas com vários presidentes de câmaras municipais. A escolha da amostra de presidentes/municípios a entrevistar tem como elemento estrutural a tipificação de municípios. Não obstante, foram considerados outros critérios relacionados com os níveis de endividamento e a organização financeira municipal, e com o balanceamento regional.

Nesta fase dos trabalhos, os resultados das entrevistas carecem de representatividade. Não obstante, permitem tirar algumas ilações e identificar certas matérias que poderão reunir algum consenso no final do processo. Neste momento, as indicações retiradas das entrevistas devem ser lidas com prudência, não tendo, em nenhum caso, carácter conclusivo.

Entre as ideias que sobressaem das entrevistas até agora realizadas destacam-se as seguintes: i) Em geral, a situação financeira dos municípios é relativamente estável; ii) nos últimos anos tem havido uma contenção significativa das despesas municipais e tem sido efetuado um grande esforço de redução da dívida; iii) os maiores riscos do lado da receita, resultantes das novas leis com impacto nos municípios advêm do desaparecimento do IMT e da aparente incapacidade do IMI para compensar a correspondente perda de receitas; iv) no atual contexto, os maiores riscos do lado da despesa advêm do aumento dos encargos sociais e das despesas (crescentes) de manutenção de infraestruturas e equipamentos municipais; v) a assunção de competências adicionais pelos municípios deve ser efetuada num quadro institucional transparente, que estabeleça claramente as responsabilidades de cada administração, esclareça as tutelas correspondentes e defina vias e montantes de financiamento; vi) a descentralização de competências para as freguesias é de difícil materialização, devido às suas limitações de recursos técnicos, materiais e humanos; vii) a transferência de determinadas competências para as Comunidades Intermunicipais pode ser positiva, não obstante antecipa-se o surgimento de problemas de legitimidade e funcionamento que devem ser objeto de uma discussão alargada; e, viii) a existência do Fundo de Apoio Municipal está plenamente justificada, contudo, o seu desenho prejudica especialmente os municípios responsáveis em termos de gestão.

## 11 Anexos

### 11.1 Anexo A – Evolução Legislativa das Atribuições dos Municípios Portugueses

Legislação	Atribuições
Lei n.º 79/1977, de 25 de Outubro	a) Administração de bens próprios e sob sua jurisdição; b) Fomento; c) Abastecimento público; d) Cultura e assistência; e) Salubridade pública.
Decreto-Lei n.º 100/1984, de 29 de Março	a) Administração de bens próprios e sob sua jurisdição; b) Desenvolvimento; c) Abastecimento público; d) Salubridade pública e ao saneamento básico; e) Saúde; f) Educação e ensino; g) Proteção à infância e à terceira idade; h) Cultura, tempos livres e desporto; i) Defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional; j) Proteção civil.
Lei n.º 159/1999, de 14 de Setembro	a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Ação social; i) Habitação; j) Proteção civil; l) Ambiente a saneamento básico; m) Defesa do consumidor; n) Promoção do desenvolvimento; o) Ordenamento do território e urbanismo; p) Polícia municipal; q) Cooperação externa.
Lei n.º 169/1999, de 18 de Setembro	Não definidas. Apenas competências.
Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro	Não definidas. Apenas alterações às competências.
Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro	Não definidas. Apenas alterações às competências por extinção dos governos civis.
Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro	Sem alterações relativamente à Lei n.º 159/1999, de 14 de Setembro.

## 11.2 Anexo B - Modelo de Questionário



Universidade do Minho

### Identificação da Repartição Funcional das Despesas Municipais

#### Notas prévias

Este inquérito enquadra-se no estudo de Monitorização da Evolução das Receitas e Despesas dos Municípios Portugueses, promovido pela Secretaria de Estado da Administração Local.

O estudo está a ser desenvolvido por uma equipa de Professores/Investigadores da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Dada a inexistência de informação registada no SIIAL sobre as despesas dos municípios por funções, a equipa consultora entendeu solicitar uma aproximação dessa repartição funcional diretamente às Câmaras Municipais, via inquérito.

É apenas solicitado o peso das despesas associadas a cada uma das grandes funções identificadas, no total das despesas do município, nos anos de 2013 e 2014.

As funções consideradas são as que constam na Classificação Funcional das Despesas Públicas estabelecida no POCAL (Decreto Lei n.º 54-A/1999). Uma vez recolhida a informação, o preenchimento do inquérito demorará escassos minutos. A informação recolhida por esta via destina-se essencialmente a caracterizar a estrutura da despesa municipal no âmbito do estudo de monitorização identificado.

Será assegurada a confidencialidade de toda a informação aqui disponibilizada. Os dados serão tratados de forma agregada, não sendo colocada nos relatórios qualquer informação baseada neste inquérito que permita a identificação de municípios individuais.

Agradece-se antecipadamente a sua colaboração no estudo.

Em caso de dúvidas no preenchimento, contactar Francisco Veiga (fjveiga@eeg.uminho.pt), Francisco Carballo-Cruz (fcarballo@eeg.uminho.pt) ou Linda Veiga (linda@eeg.uminho.pt)..

#### A. Dados de Identificação

**Nome do Município**

**Nome do Respondente**

**Cargo/Responsabilidade**

**Telefone de Contacto Direto**

**Correio Eletrónico**

#### B. Sistema de Contabilidade Interna

1. O seu município dispõe de um Sistema de Contabilidade Interna (Analítica ou de Custos) organizado?

Sim

Não

**C. Indique qual foi a desagregação das despesas do seu Município, no ano de 2013, por funções, em termos percentuais (este grupo de questões é repetido para as despesas de 2014).**

Por favor indique o peso (em pontos percentuais) da despesa efetuada em cada uma das funções abaixo indicadas na despesa total do seu Município, em 2013. O valor considerado deverá ser o da despesa total e não apenas a correspondente às Grandes Opções do Plano (GOP). O valor correspondente à amortização da dívida deverá ser considerado em 4. Outras Funções (4.1.0 - Operações da dívida autárquica). Caso não disponha de valores exatos, agradece-se que introduza os valores aproximados que lhe pareçam melhor descrever a repartição funcional das despesas do seu Município no ano de 2013. Agradece-se que confirme que a soma dos valores introduzidos é igual a 100.

---

<b>1. Funções Gerais</b>	
<b>1.1.0. Serviços gerais de administração pública</b>	<input type="text"/>
[Administração geral]	
<b>1.2.0. Segurança e ordem públicas</b>	<input type="text"/>
[Proteção civil e luta contra incêndios; Polícia municipal]	
<hr/>	
<b>2. Funções Sociais</b>	
<b>2.1.0. Educação</b>	<input type="text"/>
[Ensino não superior; Serviços auxiliares de ensino]	
<b>2.2.0. Saúde</b>	<input type="text"/>
[Serviços individuais de saúde]	
<b>2.3.0. Segurança e ação sociais</b>	<input type="text"/>
[Segurança Social; Ação Social]	
<b>2.4.0. Habitação e serviços coletivos</b>	<input type="text"/>
[Habitação; Ordenamento do território; Saneamento; Abastecimento de água; Resíduos Sólidos; Proteção do meio ambiente e conservação da natureza]	
<b>2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos</b>	<input type="text"/>
<hr/>	
<b>3. Funções Económicas</b>	
<b>3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca</b>	<input type="text"/>
[Agricultura e pecuária; Silvicultura; Caça; Pesca]	
<b>3.2.0. Indústria e energia</b>	<input type="text"/>
[Indústrias extrativas; Indústrias transformadoras; Indústrias de construção civil; Combustíveis, eletricidade e outras fontes de energia]	
<b>3.3.0. Transportes e comunicações</b>	<input type="text"/>
[Transportes rodoviários; Transportes aéreos; Transportes fluviais]	
<b>3.4.0. Comércio e turismo</b>	<input type="text"/>
[Mercados e feiras; Turismo]	
<b>3.5.0. Outras funções económicas</b>	<input type="text"/>
[Diversas não especificadas]	
<hr/>	
<b>4. Outras Funções</b>	
<b>Outras funções</b> [4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0.]	<input type="text"/>
[Operações da dívida autárquica; Transferências entre Administrações; Diversas não especificadas]	
<hr/>	
<b>Valor das despesas totais</b>	
Indique por favor o valor total da despesa de 2013 considerada na repartição funcional.	<input type="text"/>
<hr/>	

**Observações / Comentários**

Pode introduzir no espaço abaixo os comentários que entender relevantes.

Muito obrigado pela sua colaboração.

Escola de Economia e Gestão

Universidade do Minho

### 11.3 Anexo C - Guião das Entrevistas Semi-Estruturadas

Instituição/Câmara Municipal: \_\_\_\_\_

Nome do Entrevistado: \_\_\_\_\_

Cargo/Responsabilidade: \_\_\_\_\_

#### Questões de orientação

- I. Como avalia a situação financeira do seu município? – *Apreciação geral*
- II. Quais são as fontes de problemas/tensões financeiras no município?
- III. Como avalia as alterações introduzidas pela Lei 75/2013 em matéria de competências dos municípios? – *Apreciação geral*
- IV. E as alterações introduzidas pela Lei 73/2013 em matéria de financiamento? – *Apreciação geral*
- V. Que aspetos melhoraram face ao enquadramento anterior? Quais pioraram?
- VI. Que oportunidades derivam do novo enquadramento dos municípios em Portugal?
- VII. Quais os principais riscos do novo enquadramento nos próximos anos? São do lado da despesa ou do lado da receita?
- VIII. Existem no seu entendimento funções/competências sub-financiadas na administração local?
- IX. Quais são os aspetos suscetíveis de melhoria no âmbito competencial/financeiro dos municípios?
- X. Pode avançar alguma proposta para melhorar os défices identificados?
- XI. Considera que a transferência/assunção de competências dos municípios está esgotada ou há espaço para assumir competências adicionais?
- XII. Que competências da administração central deveriam ser transferidas para os municípios? Por que motivos?
- XIII. Que competências municipais entende que poderiam ser transferidas para as Comunidades Intermunicipais? Por que motivos? E para as freguesias? Por que motivos?
- XIV. Que funções são suscetíveis de autonomização (p.e. através de empresas públicas, de concessões de serviço público ou de PPP) no âmbito municipal? Em que medida? Onde está o limite?
- XV. Qual a estratégia do município relativamente à dívida municipal?
- XVI. Considera legítimas as restrições impostas à gestão financeira dos municípios, através do estabelecimento de limites aos défices, endividamento e pagamentos em atraso?
- XVII. Como avalia o novo regime jurídico da recuperação financeira municipal (Lei 53/2014) e a criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM)?

## 11.4 Anexo D – Programa de workshop no âmbito do estudo

### Monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios

12 de Junho de 2015 - Universidade do Minho

#### 9h30: Cerimónia de abertura

**Manuel Rocha Armada** (Presidente da Escola de Economia e Gestão da U. Minho)

**Hélder Reis** (Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento)

#### 10h00: Apresentação dos resultados preliminares do estudo

**Francisco Veiga** (Coordenador do estudo)

10h30: Coffee-break

#### 10h45: Mesa redonda I

**João Carvalho** (Instituto Politécnico do Cávado e do Ave)

**José Costa** (Faculdade de Economia da Universidade do Porto)

**Pedro Ramos** (Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra)

**Linda Veiga** (moderador)

12h15: Almoço

#### 14h00: Mesa redonda II

**Alexandre Amado** (Inspeção Geral de Finanças)

**Miguel Almeida** (Fundo de Apoio Municipal)

**Rui Nuno Baleiras** (Conselho de Finanças Públicas e U. Minho)

**Francisco Carballo-Cruz** (moderador)

15h30: Coffee-break

#### 15h45: Mesa redonda III

**Ricardo Rio** (Câmara Municipal de Braga)

**António Vassalo Abreu** (Câmara Municipal de Ponte da Barca)

**Bernardino Soares** (Câmara Municipal de Loures)

**Gil Nadais** (Câmara Municipal de Águeda)

**Pedro Camões** (moderador)

17h15: Coffee-break

#### 17h30: Cerimónia de encerramento

**António Cunha** (Reitor da Universidade do Minho)

**Manuel Machado** (Associação Nacional de Municípios Portugueses)

**Miguel Poiares Maduro** (Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional)

## 11.5 Anexo E – Equipa responsável pelo estudo

Francisco José Veiga (coordenador), Professor Catedrático do Departamento de Economia. Doutorado em Economia em 1998 pela Universidade da Carolina do Sul (EUA). Leciona e investiga nas áreas da Macroeconomia, Crescimento Económico e Economia Política, tendo mais de 20 artigos publicados em revistas científicas internacionais. Liderou e participou em diversos projetos de investigação financiados pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Presentemente é membro do Conselho Geral da Universidade do Minho. Foi diretor do Núcleo de Investigação em Políticas Económicas durante dez anos (1999-2003 e 2007-2013), ao longo dos quais o NIPE desenvolveu vários estudos para um alargado leque de entidades públicas e privadas. Foi formador do INA nos cursos CADAP e FORGEP e coordenou recentemente trabalhos de consultadoria para entidades públicas como a Parque Escolar, E.P.E. e para a Secretaria de Estado da Cultura. Participou como Especialista no Secretariado Técnico para a elaboração das propostas de revisão da Lei das Finanças Locais e da Lei das Finanças das Regiões Autónomas e foi membro da Comissão para a Recuperação Financeira Municipal.

António Tavares é Professor Associado e Diretor do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Universidade do Minho. Doutorado em Administração Pública pela Universidade Estadual da Florida (EUA). É co-editor da revista científica *Urban Affairs Review*. A sua investigação centra-se na área do Governo Local e Administração Autárquica, incluindo temas como as reformas territoriais, governação regional, prestação de bens e serviços e participação política e cívica. Publicou mais de uma dezena de artigos científicos numa ampla gama de revistas de Ciência Política e Administração Pública. Participa como elemento da comissão científica da equipa que edita anualmente o Índice de Transparência Municipal (ITM). É membro do Conselho Consultivo da Edit-Value, Consultoria Empresarial Lda. e participa habitualmente na formação de dirigentes da Administração Pública no âmbito do Curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP).

Francisco Carballo-Cruz, Professor Auxiliar do Departamento de Economia. É doutorado pela Universidade de Oxford (Reino Unido). Leciona nas áreas de Economia Pública, Avaliação de Programas e Políticas Públicas e Economia Regional e a sua atividade de investigação desenvolve-se nas áreas da Economia dos Transportes, das Finanças Públicas e da Economia Regional. Tem uma vasta experiência na coordenação e realização de estudos de impacto económico e de avaliação de projetos e políticas públicas. É membro dos Conselhos Diretivo e Executivo do EURES Transfronteiriço Galiza-Norte de Portugal e do Conselho de Administração da *TecMinho – Transferência de Tecnologia Universidade-Empresa*. Integra o Comité Executivo da *European Regional Science Association* (ERSA) e a Direção da *Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional* (APDR) É o Auditor Interno da *Regional Science Association International* (RSAI).

Linda Gonçalves Veiga, Professora Associada com Agregação do Departamento de Economia. Doutorada em Economia em 1999 pela Universidade da Carolina do Sul (EUA). Leciona e investiga nas áreas de Economia e Finanças Públicas e Economia Política, tendo quinze artigos em revistas científicas internacionais. Liderou diversos projetos de investigação financiados pela FCT. Foi Diretora do Departamento de Economia em 2000-02 e 2007-10, vice-presidente da Escola de Economia e Gestão em 2002-04 e diretora do NIPE em 2004-05. É atualmente diretora do programa de doutoramento em Economia. Realizou trabalhos de consultadoria para entidades públicas como o Tribunal de Contas, a Secretaria de Estado da Cultura e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. Colaborou com a Universidade das Nações Unidas na definição dos conteúdos programáticos de um curso sobre transferências intergovernamentais, daí resultando a publicação de um livro pela *Springer*.

Pedro Jorge Sobral Camões, Professor Auxiliar do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública. Leciona nas áreas da Gestão Orçamental e Finanças Públicas e Políticas Públicas. Investiga nas áreas da atividade financeira municipal e os seus mecanismos de prestação de serviços. Liderou um projeto de investigação financiado pela FCT. É membro da equipa de elaboração do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses e Coordena o Anuário do Sector Empresarial do Estado. Foi Administrador da Universidade do Minho entre 2010 e 2014. Participa habitualmente na formação de dirigentes da Administração Pública no âmbito do Curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP).