

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

Relatório final

**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, 15 de julho de 2015

Agradecimentos

A equipa técnica está agradecida à Secretaria de Estado da Administração Local (SEAL), pela colaboração prestada ao longo da realização deste estudo e pelo encorajamento e sugestões que o próprio Dr. António Leitão Amaro nos deu nas reuniões que nos concedeu. Estamos também gratos à Dra. Eugénia Santos, pelo seu empenho ao longo dos três meses de realização do estudo, e ao Dr. Marco Claudino pelos seus comentários e sugestões.

Agradecemos ao Sr. Secretário de Estado do Orçamento, o Dr. Hélder Reis, a disponibilidade para reunir connosco e a cedência de dados relativos às projeções que constam do Programa de Estabilidade 2015-2019. Estamos gratos ao Dr. Manuel Gonçalves, chefe de gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), pela disponibilização de informação recolhida pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e por ter acedido reunir connosco para prestar esclarecimentos sobre os dados cedidos.

Estamos gratos à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) pelo empenho colocado na sensibilização das câmaras municipais para preencher os inquéritos implementados no âmbito deste estudo e pela colaboração no agendamento de entrevistas a presidentes de câmaras municipais. Agradecemos particularmente ao Dr. Fernando Cruz, que teve também a amabilidade de reunir connosco e foi o nosso interlocutor na ANMP.

Agradecemos, igualmente, à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N), com destaque para as Dras. Manuela Gomes e Anabela Monteiro, pela valiosa colaboração na obtenção de uma elevada taxa de resposta aos inquéritos por parte dos municípios da Região Norte.

A equipa técnica está agradecida aos presidentes das câmaras municipais de Aljezur, Almada, Câmara de Lobos, Castelo de Vide, Elvas, Felgueiras, Loulé, Montalegre, Santa Marta de Penaguião e Vila Nova de Cerveira, pela amabilidade de nos conceder entrevistas e de enviar informação adicional essencial à elaboração dos estudos de caso. Agradecemos também aos presidentes e aos técnicos da área financeira das 272 câmaras municipais que responderam aos inquéritos sobre a repartição funcional das despesas e dos custos.

Gostaríamos de agradecer a todos os participantes no *workshop* de apresentação dos resultados preliminares do estudo pelos valiosos comentários e sugestões, que ajudaram a melhorar o trabalho até aí realizado e a abordar as tarefas subsequentes. Assim, estamos gratos ao Sr. Ministro-adjunto e do Desenvolvimento Regional, o Professor Doutor Miguel Poiães Maduro, ao Sr. Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), o Dr. Manuel Machado, ao Professor Doutor João Carvalho (IPCA e UMinho), ao Professor Doutor José Costa (U. Porto), ao Professor Doutor Pedro Ramos (U. Coimbra), ao Dr. Alexandre Amado (IGF), ao Dr. Miguel Almeida (FAM), ao Professor Doutor Rui Baleiras (CFP e UMinho) e senhores presidentes de câmaras municipais, Dr. Ricardo Rio (CM Braga), António Vassalo Abreu (CM Ponte da Barca), Dr. Bernardino Soares (CM Loures) e Dr. Gil Nadais (CM Águeda). No âmbito do *workshop*, agradecemos ainda ao Professor Doutor Rui Vieira de Castro (Vice-Reitor da UMinho), ao Professor Doutor Manuel Rocha Armada (Presidente da Escola de

Economia e Gestão – EEG / UMinho) e à Dra. Luísa Araújo (Gabinete de Comunicação da EEG / UMinho).

Finalmente, um agradecimento especial é devido à Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) pela concessão de acesso ao Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) e pela disponibilização de dados adicionais sobre os municípios sem os quais a realização deste estudo não teria sido possível. Agradecemos, em particular, à Dra. Alexandra Carapeto pelas informações e esclarecimentos prestados, que muito contribuíram para a qualidade do presente estudo.

Índice Geral

Agradecimentos	2
1 Introdução	12
2 Enquadramento.....	13
3 Abordagem Metodológica e Fontes de Dados	19
3.1 Análise da documentação contabilística do sector	19
3.2 Modelos Econométricos	19
3.3 Análise da repartição funcional da despesa dos municípios	20
3.4 Análise de Eficiência: Data Envelopment Analysis (DEA)	21
3.5 Entrevistas e estudos de caso.....	22
3.6 Simulação Prospetiva.....	22
3.7 Sessões de Trabalho	23
3.8 Debate Público.....	23
3.9 Formulação de Propostas de Alteração.....	23
3.10 Fontes de Dados	23
4 Justificação da Tipificação dos Municípios Portugueses	25
4.1 Introdução	25
4.2 Seleção dos Indicadores	26
4.2.1 Escala.....	26
4.2.2 Geografia e Demografia	29
4.2.3 Estrutura financeira.....	33
4.2.4 Resultados das regressões	36
4.3 Definição dos grupos (tipologias) para análise.....	37
5 Monitorização da evolução das receitas, das despesas e do endividamento dos municípios portugueses de 2000 a 2014	39
5.1 Evolução das receitas.....	39
5.1.1 Grandes agregados.....	39
5.1.2 Receitas próprias.....	44
5.1.3 Receitas de transferências	54
5.1.4 Autonomia local e independência financeira.....	63
5.1.5 Execução da receita.....	68

5.2	Evolução das despesas.....	70
5.2.1	Grandes agregados.....	70
5.2.2	Principais componentes da despesa corrente	73
5.2.3	Principais componentes das despesas de capital	76
5.3	Evolução do saldo de execução orçamental e do endividamento	78
5.3.1	Saldo de execução orçamental	78
5.3.2	Evolução da dívida real <i>per capita</i>	82
5.3.3	Rácios de endividamento	89
5.4	Análise econométrica	94
6	Repartição Funcional da Despesa dos Municípios	102
6.1	Análise dos dados recolhidos através dos inquéritos por questionário.....	102
6.1.1	Repartição funcional da despesa dos municípios (ótica de execução orçamental) 102	
6.1.2	Custo per capita por função	108
6.2	Análise econométrica	112
6.3	Análise de Eficiência das Despesas por Funções: Análise de Fronteira DEA	117
6.3.1	Serviços Gerais de Administração Pública	119
6.3.2	Educação	120
6.3.3	Habituação e Serviços Coletivos.....	121
6.3.4	Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos.....	122
6.3.5	Transportes e comunicações.....	123
6.3.6	Eficiência do Conjunto dos Municípios	123
6.3.7	Determinantes dos Níveis Municipais de Eficiência.....	125
7	Análise prospetiva (2015-2020) das receitas e das despesas dos municípios	127
7.1	Cenário base	127
7.2	Receitas próprias	128
7.2.1	Valores agregados	129
7.2.2	Evolução da receita própria por tipificação de municípios	132
7.3	Receitas de transferências da Participação nos Impostos do Estado (PIE)	138
7.4	Análise da compensação da eliminação do IMT por acréscimo de receita do IMI ...	145
7.5	Efeitos de alterações nas regras da participação nos impostos do Estado (PIE).....	147
7.6	Projeções para as despesas totais e comparação com as receitas efetivas.....	151
8	Resultados sintéticos das entrevistas e estudos de caso	155
9	Conclusões.....	160

10	Recomendações	164
11	Bibliografia.....	167
12	Anexos	169
12.1	Anexo A – Evolução Legislativa das Atribuições dos Municípios Portugueses.....	169
12.2	Anexo B - Modelos dos Inquéritos.....	170
12.3	Anexo C – Programa de workshop no âmbito do estudo.....	174
12.4	Anexo D – Metodologia de previsão do PIB das regiões NUTS 3 e de estimação das elasticidades das rubricas de receitas próprias ao PIB regional.....	175
12.5	Anexo E - Guião das Entrevistas Semi-Estruturadas.....	177
12.6	Anexo F – Listagem de Participantes nas Entrevistas.....	178
12.7	Anexo G – Fichas dos Estudos de Caso	179
12.8	Anexo H - Equipa responsável pelo estudo	231

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Número de municípios por rácio de endividamento.....	18
Tabela 2 - Dimensões de variabilidade dos municípios portugueses	25
Tabela 3 - Tipificação dos Municípios Portugueses	38
Tabela 4 - Municípios com mais elevada sazonalidade (por ordem alfabética)	38
Tabela 5 - Amostra de Estudos de Caso de Municípios	38
Tabela 6 – Estrutura das receitas	40
Tabela 8 – Número de municípios por intervalo de taxas de IMI urbano	47
Tabela 8 – Grau de execução orçamental das receitas (em %).....	68
Tabela 9 - Número de municípios por grau de execução da receita.....	69
Tabela 10 – Estrutura das despesas	70
Tabela 11 – Dívida total (valores agregados, M€ de 2014).....	87
Tabela 12 - Determinantes da despesa total real por habitante (em logaritmo)	96
Tabela 13 - Determinantes da receita efetiva total real por habitante (em logaritmo)	99
Tabela 14 - Determinantes da receita própria real por habitante (em logaritmo).....	100
Tabela 15 – Estimacões em painel - Despesa e Receita real por habitante (em logaritmo)....	101
Tabela 16 – Tipificação dos municípios portugueses (amostra)	102
Tabela 17 – Percentagem de despesa por função (médias nacionais)	103
Tabela 18 – Total de despesa per capita (valor médio por categoria).....	104
Tabela 19 – Serviços gerais de administração pública (em percentagem do total)	105
Tabela 20 – Educação (em percentagem do total)	105
Tabela 21 – Habitação e serviços coletivos (em percentagem do total)	106
Tabela 22 – Serviços culturais, recreativos e religiosos (em percentagem do total).....	106
Tabela 23 – Transportes e comunicações (em percentagem do total).....	107
Tabela 24 – Municípios portugueses com contabilidade analítica organizada.....	108
Tabela 25 – Custo per capita por função (médias nacionais)	109
Tabela 26 – Serviços gerais de administração pública (custo per capita).....	110
Tabela 27 – Educação (custo per capita).....	110
Tabela 28 – Habitação e serviços coletivos (custo per capita).....	111
Tabela 29 – Serviços culturais, recreativos e religiosos (custo per capita).....	111
Tabela 30 – Transportes e comunicações (custo per capita)	111
Tabela 31 - Resultados econométricos para a despesa real por funções (em logaritmo).....	114
Tabela 32 - Resultados econométricos para o custo real por funções (em logaritmo)	116
Tabela 33 – Indicadores de Input e Output para Análise de Eficiência.....	118
Tabela 34 – Municípios com Eficiência Máxima em 5 ou 4 Funções	119
Tabela 35 – Correlação entre inputs e outputs da função.....	119
Tabela 36 – Resumos dos Resultados de Análise de Eficiência da função.....	120
Tabela 37– Correlação entre inputs e outputs da função.....	120
Tabela 38 – Resumos dos Resultados de Análise de Eficiência da função.....	121
Tabela 39 – Correlação entre inputs e outputs da função.....	121
Tabela 40 – Resumos dos Resultados de Análise de Eficiência da função.....	122
Tabela 41 – Correlação entre inputs e outputs da função.....	122

Tabela 42 – Resumos dos Resultados de Análise de Eficiência da função.....	122
Tabela 43 – Correlação entre inputs e outputs da função.....	123
Tabela 44 – Resumos dos Resultados de Análise de Eficiência da função.....	123
Tabela 45 – Eficiência por Funções e Por Tipo de Município.....	124
Tabela 46 – Determinantes dos Níveis de Eficiência: análise econométrica.....	126
Tabela 47 - Principais indicadores utilizados nas projeções.....	127
Tabela 48 - Projeções para as receitas próprias.....	130
Tabela 49 – Projeções para as transferências da Participação nos Impostos do Estado (PIE) .	140
Tabela 50- Compensação do IMT pelo IMI (2011-2015).....	145
Tabela 51- Compensação do IMT pelo IMI (2013-2015).....	147
Tabela 52 – Total de Transferências PIE para Diferentes Cenários.....	148
Tabela 53 – Presidentes participantes nas entrevistas.....	155

Índice de Figuras

Figura 1 - Dívida bruta dos municípios a preços de 2014	14
Figura 2 - Receitas e despesas efetivas totais (milhões de euros, a preços de 2014)	15
Figura 3 – Peso da dívida nas receitas correntes médias dos últimos três anos	17
Figura 4 – Histograma da população.....	26
Figura 5 – Histograma da área	27
Figura 6 - Despesa total média (real per capita) por categoria de área.....	27
Figura 7 - Despesa total média (real per capita) por categoria de população.....	28
Figura 8 – Histograma da amplitude altimétrica e evolução das despesas per capita	29
Figura 9 - Despesa total média (real per capita) por categoria de amplitude altimétrica	29
Figura 10 – Histograma da densidade populacional	30
Figura 11 – Histograma da urbanização (% do solo para uso urbano).....	30
Figura 12 – Despesa total média (real per capita) por categoria de densidade populacional ...	31
Figura 13 – Despesa total média (real per capita) por categoria de urbanização	31
Figura 14 - Despesa total média (real per capita) por localização	32
Figura 15 – Histograma das dormidas em estabelecimentos hoteleiros (% da população).....	33
Figura 16 - Despesa total média (real per capita) por categorias de dormidas.....	33
Figura 17 – Receita fiscal média (real per capita) por categoria populacional	34
Figura 18 – Receita própria média (real per capita) por categoria populacional	34
Figura 19 - Receitas próprias e de empréstimos (%Despesa Total) por categoria populacional	35
Figura 20 - Receita de transferências média (real per capita) por categorial populacional	35
Figura 21 – Receita própria média (real per capita) por localização.....	36
Figura 22 - Despesa total média (real per capita), por população e localização	37
Figura 23 – Receitas dos municípios (totais agregados, M€ de 2014)	40
Figura 24 - Receita efetiva média (real <i>per capita</i>)	41
Figura 25 – Receita corrente média (real per capita)	42
Figura 26 – Receita de capital efetiva média (real <i>per capita</i>).....	43
Figura 27 – Receitas próprias (totais agregados, M€ de 2014).....	44
Figura 28 – Receita própria (real <i>per capita</i>)	45
Figura 29 – Receita fiscal (real <i>per capita</i>)	46
Figura 30 - Receitas fiscais - totais nacionais	48
Figura 31 – Receita fiscal – IMI (real <i>per capita</i>)	49
Figura 32 – Receita fiscal – IMT (real <i>per capita</i>)	50
Figura 33 – Receita fiscal – IUC (real <i>per capita</i>).....	51
Figura 34 – Receita fiscal – Derrama (real <i>per capita</i>)	52
Figura 35 – Receita de taxas e multas (real <i>per capita</i>)	53
Figura 36 – Receita de vendas de bens e serviços e de bens de capital (real <i>per capita</i>)	54
Figura 37 - Receitas de transferências (totais agregados, M€ de 2014)	55
Figura 38 – Receitas de transferências totais (real <i>per capita</i>).....	56
Figura 39 – Receitas de transferências provenientes da participação nos impostos do Estado - PIE (real <i>per capita</i>).....	57
Figura 40 – Receitas de transferências provenientes da participação nos impostos do Estado - PIE (totais agregados, M€ de 2014)	58
Figura 41 – Receitas de transferências correntes do FEF (real <i>per capita</i>).....	59

Figura 42- Receitas de transferências de capital do FEF (real per capita)	60
Figura 43 – Receitas de transferências correntes do FSM (real per capita)	61
Figura 44 – Receitas de transferências correntes da Participação Variável no IRS (real per capita)	62
Figura 45 – Receitas de transferências da União Europeia (real per capita)	63
Figura 46 – Autonomia financeira (médias nacionais).....	64
Figura 47 – Peso das receitas próprias na receita total	65
Figura 48 – Peso das transferências na receita total	66
Figura 49 – Peso dos empréstimos na receita total	67
Figura 50 – Grau de execução orçamental da receita (em %)	69
Figura 51 – Despesa total média (real per capita)	71
Figura 52 – Despesa corrente média (real per capita).....	72
Figura 53 – Despesa de capital média (real per capita).....	73
Figura 54 – Despesas correntes (totais agregados, M€ de 2014)	74
Figura 55 – Despesa de pessoal (real per capita).....	74
Figura 56 – Despesa de aquisição de bens e serviços (real per capita)	75
Figura 57 – Despesas de capital (totais agregados, M€ de 2014).....	76
Figura 58 – Despesa de aquisição de bens de capital (real per capita)	77
Figura 59 – Despesa com passivos financeiros (real per capita).....	78
Figura 60 - Saldos dos municípios (totais agregados, M€ de 2014).....	79
Figura 61 - Percentagem de municípios com saldo de execução orçamental negativo	80
Figura 62 – Saldo de execução orçamental (real por habitante)	81
Figura 63 – Saldo corrente, líquido das amortizações (% receitas correntes).....	82
Figura 64 – Dívida bruta dos Municípios (totais agregados, M€ de 2014)	83
Figura 65 – Dívida bruta do Município (real por habitante)	84
Figura 66 – Dívida financeira de médio e longo prazo do Município (real per capita)	85
Figura 67 – Outra dívida do Município (real por habitante)	86
Figura 68 – Dívida total (real por habitante).....	88
Figura 69 – Dívida de outras entidades (real por habitante)	89
Figura 70 – Dívida / receita corrente média dos últimos 3 anos	90
Figura 71 – Dívida bruta do município / receita corrente média dos últimos 3 anos.....	91
Figura 72 – Dívida total / receita corrente média dos últimos 3 anos.....	92
Figura 73 – Dívida de outras entidades / receita corrente média dos últimos 3 anos	93
Figura 74- Projeções para as Receitas Próprias (totais agregados, M€ de 2014)	131
Figura 75- Receitas de Impostos Diretos (totais agregados, M€ de 2014)	131
Figura 76 - Receita do Imposto Municipal sobre Imóveis (euros de 2014, por habitante).....	133
Figura 77 - Receita do IMT (euros de 2014, por habitante).....	135
Figura 78 - Receitas do Imposto Único de Circulação (euros de 2014, por habitante).....	136
Figura 79 - Receitas da Derrama (euros de 2014, por habitante).....	137
Figura 80 - Receitas de Vendas de Bens e Serviços Correntes (euros de 2014, por habitante)	138
Figura 81 - Transferências Participação nos Impostos do Estado (euros de 2014, por habitante)	141
Figura 82 - Transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro (euros de 2014, por habitante)	142
Figura 83 - Transferências do Fundo Social Municipal (euros de 2014, por habitante)	143
Figura 84 - Transferências da Participação no IRS (euros de 2014, por habitante).....	144

Figura 85 - Efeito da Duplicação das Verbas PIE (euros de 2014, por habitante).....	150
Figura 86- Despesa Total Real e Estimada (milhões de euros de 2014)	152
Figura 87- Receitas e Despesas Totais Previstas (milhões de euros, a preços de 2014).....	153
Figura 88- Receitas e Despesas Previstas (euros de 2014,por habitante)	154

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,¹ 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.

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.

O presente relatório está estruturado da seguinte forma. O capítulo 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. Nos capítulos 3 e 4, são descritas a metodologia de trabalho e a justificação para a tipificação dos municípios. Nos capítulos 5 e 6 é efetuada uma monitorização da evolução das receitas, despesas e endividamento municipais de 2000 a 2014 e a análise da repartição funcional da despesa dos municípios. No capítulo 7 é realizada uma análise prospetiva das despesas e das receitas dos municípios, de 2015 a 2020. O capítulo 8 descreve os resultados sintéticos das entrevistas preliminares e os estudos de caso. Finalmente, nos capítulos 9 e 10 são apresentadas as conclusões e as recomendações do estudo.

¹ 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.

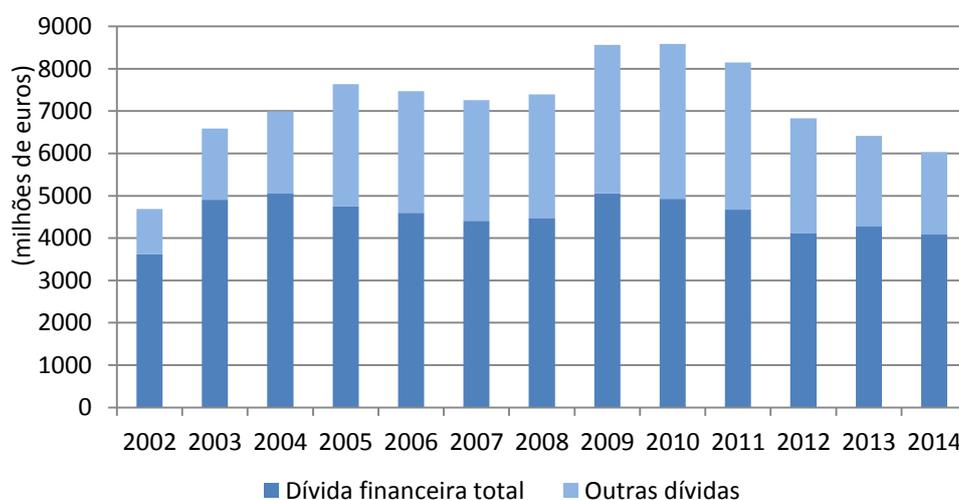
A implementação da reforma da administração local impôs também consideráveis restrições de natureza financeira, nomeadamente: (1) reduzir, em 2012 e 2013, as transferências para as administrações local e regional, no âmbito do contributo deste subsector para a consolidação orçamental; (2) rever a Lei 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 1,² 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 3 municípios para os quais se assumiu que a dívida se manteve inalterada de 2013 para 2014.

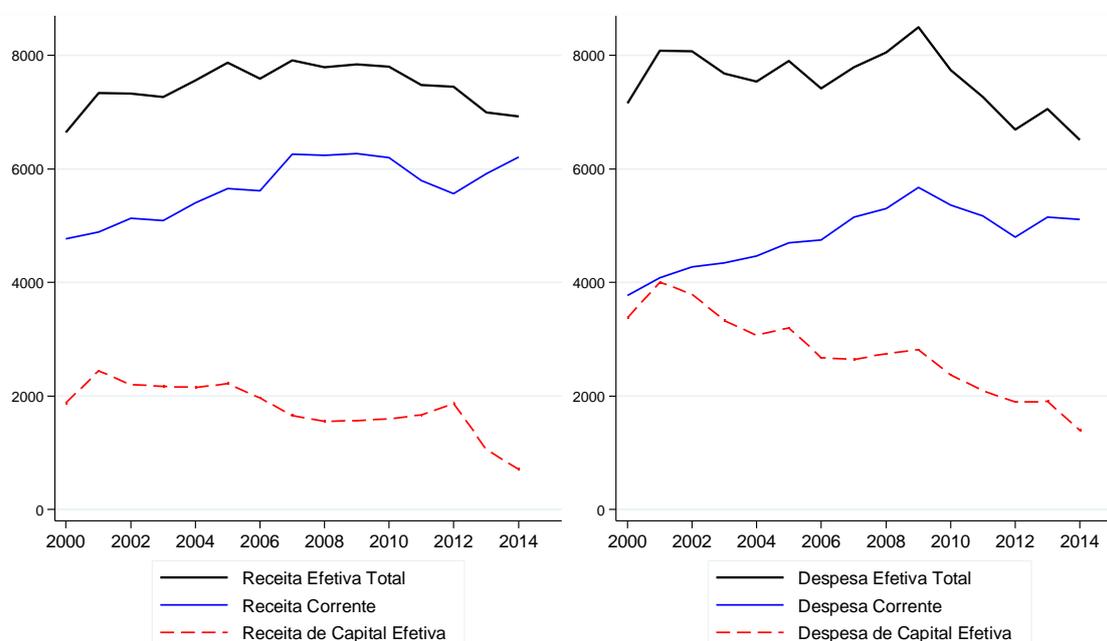
Fonte: SIIAL/DGAL.

² 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.

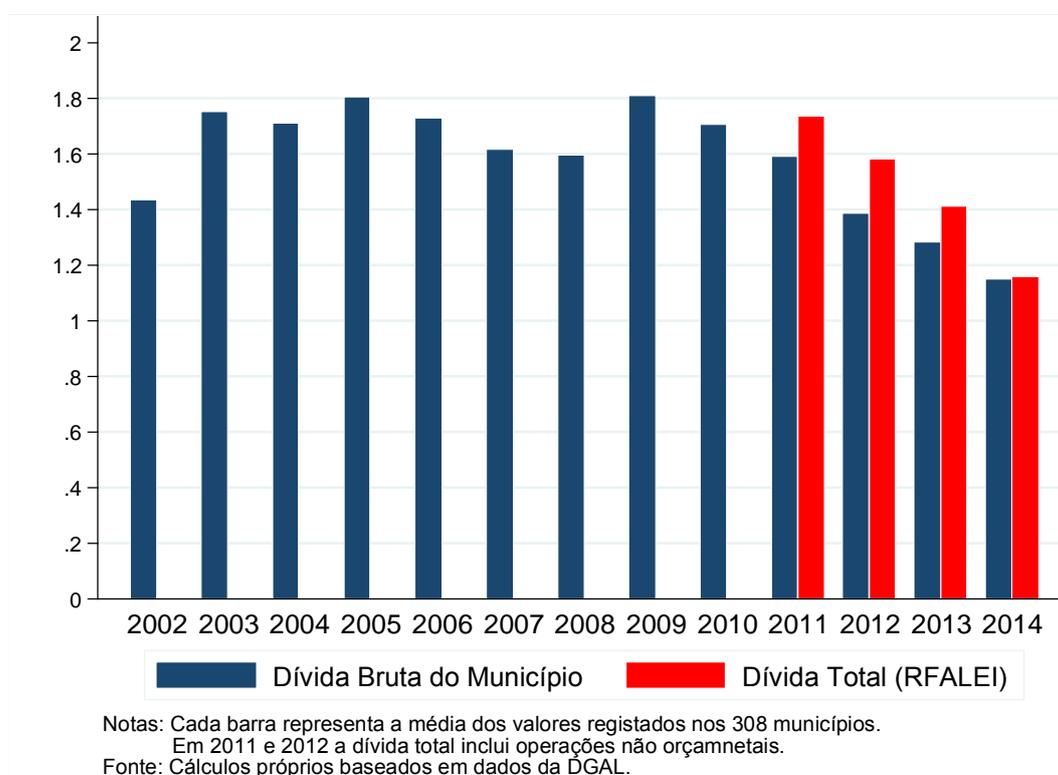
Tal como se observa no lado direito da Figura 2, as despesas efetivas reais (a preços de 2014) dos municípios portugueses registaram uma trajetória ascendente de 2000 a 2009. Com efeito, a despesa era de 7.152,8 M€ em 2000 e atingiu 8.498,9 M€ em 2009. Em virtude das crises económica e da dívida soberana, 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 23 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	67
Entre 1,5 e 2,25	72	56	44	38
Entre 2,25 e 3	26	31	24	13
Superior a 3	43	33	22	16

Fonte: SIIAL/DGAL.

Notas: Os valores de 2011 e 2012 incluem a dívida de operações não orçamentais.

Para 2014 estão em falta os dados de 3 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 (24 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 Modelos Econométricos

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.³ Nas regressões de dados em

³ Para uma explicação da metodologia OLS, ver:

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).⁴

São efetuadas estimações para cada um dos anos compreendidos entre 2000 e 2014 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 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 sobre- financiamento ou sub-financiamento.

3.3 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 2014 cerca de 16% 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, foram implementados dois inquéritos *on-line* aos diretores financeiros das Câmaras

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

⁴ 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.

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.⁵ Esta informação permitiu estimar o custo referencial para a realização das funções do município, de acordo com as tipologias estabelecidas. 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.

3.4 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 e estocástica de aferição da eficiência e produtividade de unidades de decisão, desenvolvida por Charnes, Cooper e Rhodes (1978),⁶ com referência expressa à possibilidade de ser utilizada na avaliação de programas públicos. Tipicamente, os resultados desta análise dão à origem definição de uma fronteira de melhores práticas (*benchmarking*), a um *ranking* das unidades de decisão em termos de eficiência relativa e a uma estimativa de nível de eficiência.

As áreas de aplicação desta técnica têm 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.⁷

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 e um coeficiente de eficiência por unidade de decisão.⁸

Neste caso, é igualmente pertinente adotar uma abordagem agregada e várias desagregadas, tendo em conta as funções e tipologias de municípios e repartição funcional de despesas municipais. 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.

⁵ O modelo de questionário proposto é apresentado no Anexo B.

⁶ Charnes A, W.W. Cooper e E. Rhodes (1978). "Measuring the Efficiency of Decisionmaking Units." *European Journal of Operational Research* 2, 429–444.

⁷ 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.

⁸ Para uma aplicação desta metodologia no âmbito dos municípios portugueses ver:

Afonso, António e Sónia Fernandes (2008). "Assessing and Explaining the Relative Efficiency of Local Government." *The Journal of Socio-Economics* 37: 1946-1979.

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

3.5 Entrevistas e estudos de caso

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, foram efetuadas entrevistas de validação/confirmação dos resultados obtidos e das sugestões e propostas efetuadas. A obtenção do correspondente *feedback* permitiu 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.

Foam 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).

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), foram realizados estudos de caso que incidem sobre municípios representativos de cada uma das tipologias definidas.

3.6 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, foi efetuada uma simulação da evolução previsional da despesa municipal. Esta passou 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 disponibilizados pela DGAL e pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), foi efetuada uma simulação da evolução provável da receita municipal. Esta teve 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 procurou identificar eventuais situações e tendências futuras de sobre-financiamento e de sub-financiamento, em termos agregados e por tipologias de municípios.

3.7 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 foi 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.

3.8 Debate Público

No dia 12 de junho de 2015, decorreu na Universidade do Minho um debate público sobre a temática do estudo, na qual foram apresentados e discutidos os resultados preliminares do estudo. A conferência foi 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 C, visou a divulgação do relatório preliminar, a auscultação dos intervenientes e a recolha de contributos que permitiram enriquecer o estudo.

3.9 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 sobre-financiamento 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*.

3.10 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),⁹ 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 GPEARL, 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.

⁹ Os dados das contas de gerência dos municípios, de 2003 a 2013, estão disponíveis no Portal Autárquico (<http://www.portalautarquico.pt/>) e os de 2014 foram recolhidos no SIIAL. 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 2002 a 2014.

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 ²)	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).

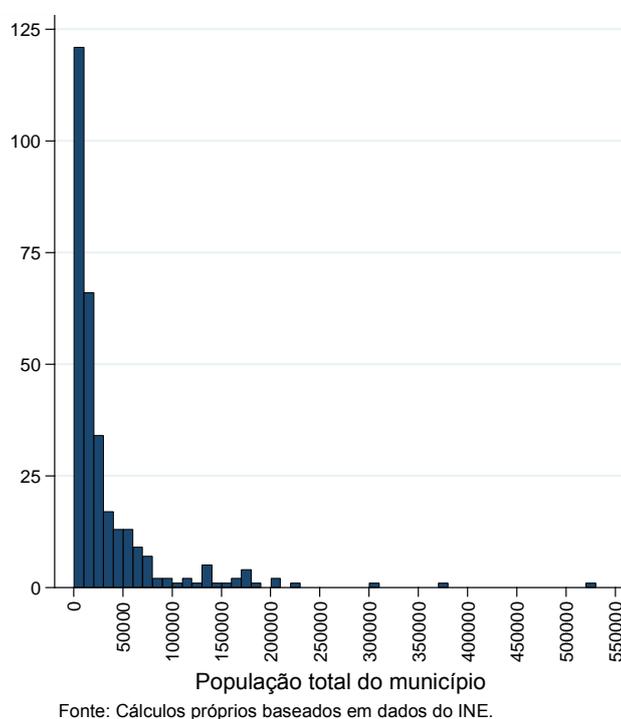
4.2 Seleção dos Indicadores

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*),¹⁰ não se observam diferenças significativas entre os grupos de municípios com dimensões diferentes em termos de área (Figura 6).

Figura 5 – Histograma da área

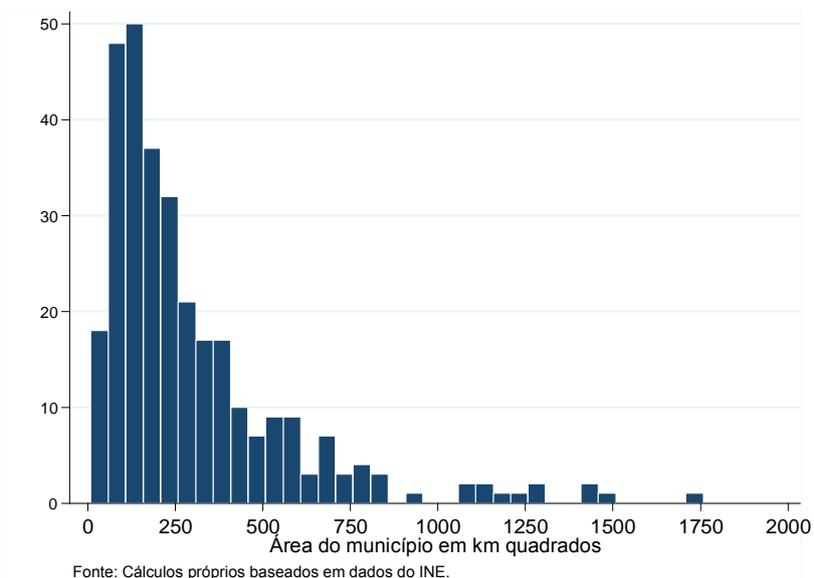
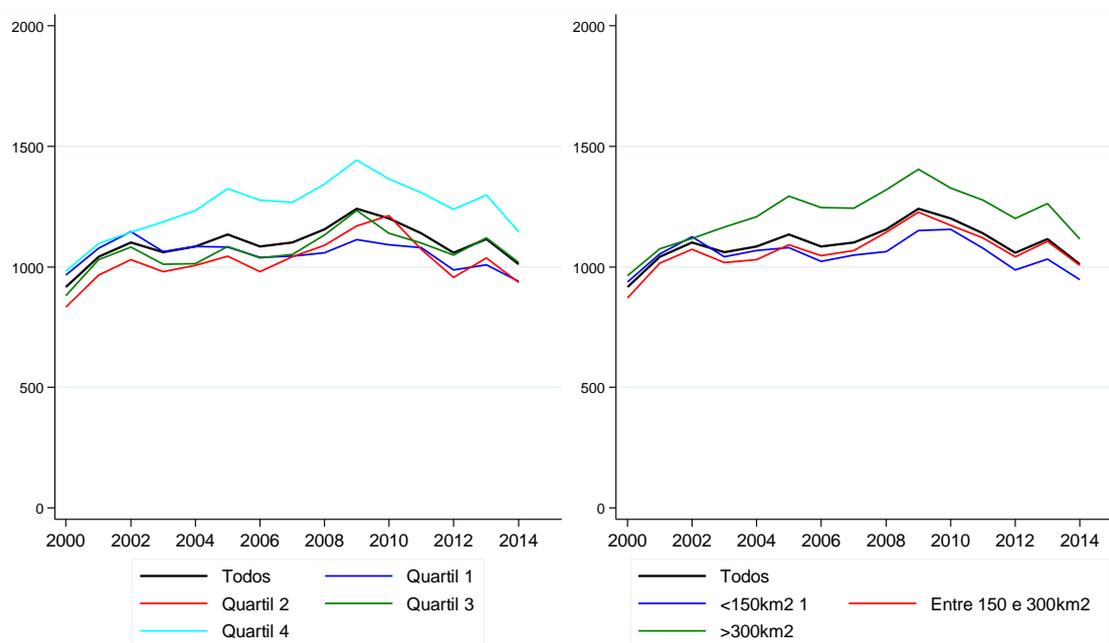


Figura 6 - Despesa total média (real per capita) por categoria de área

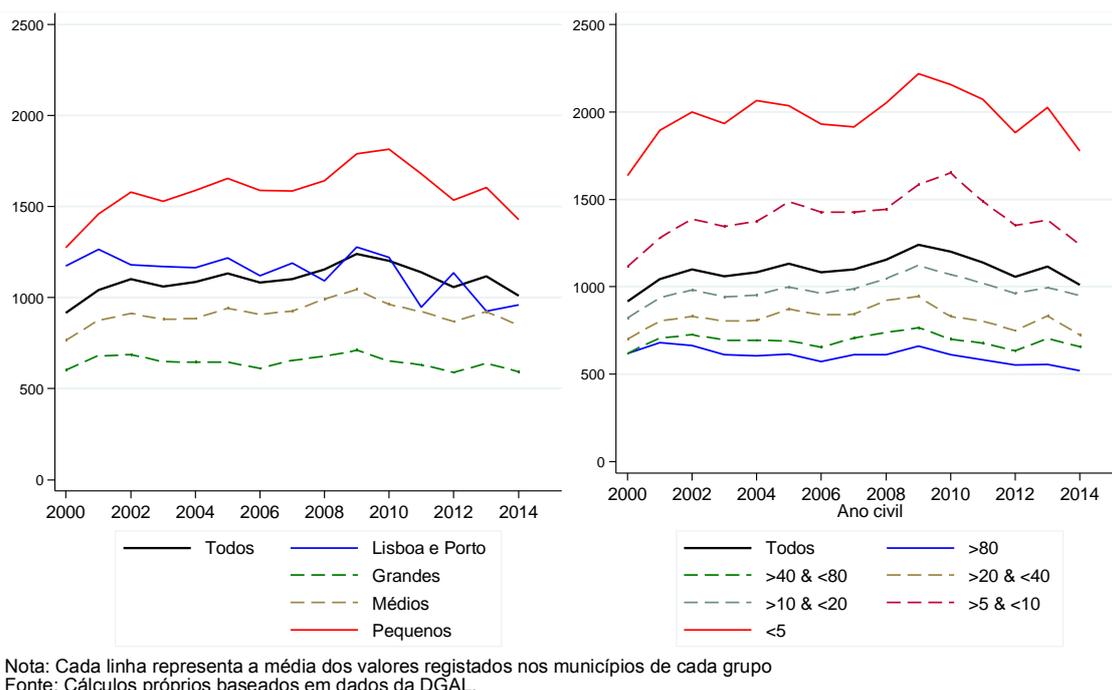


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

¹⁰ 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).¹¹ 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.

¹¹ 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

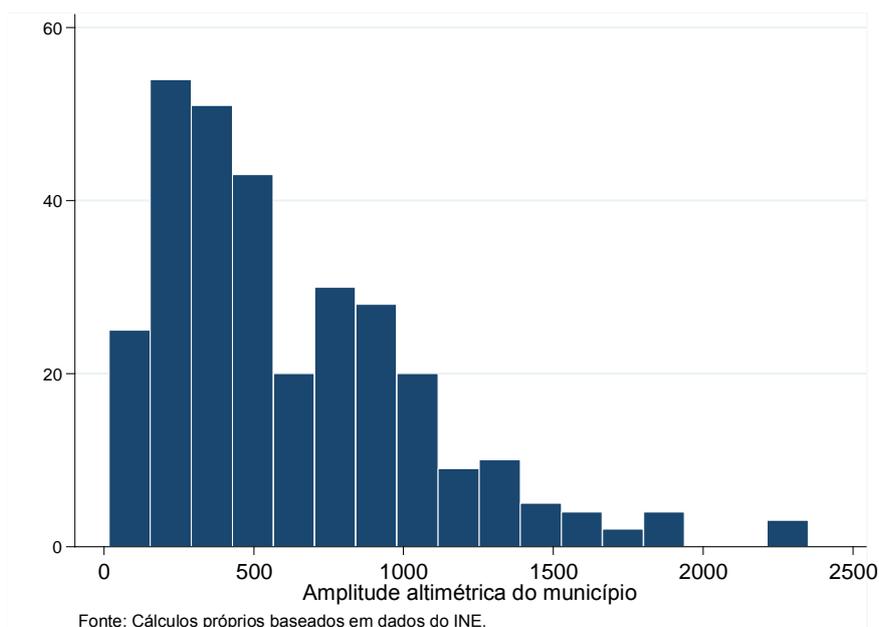
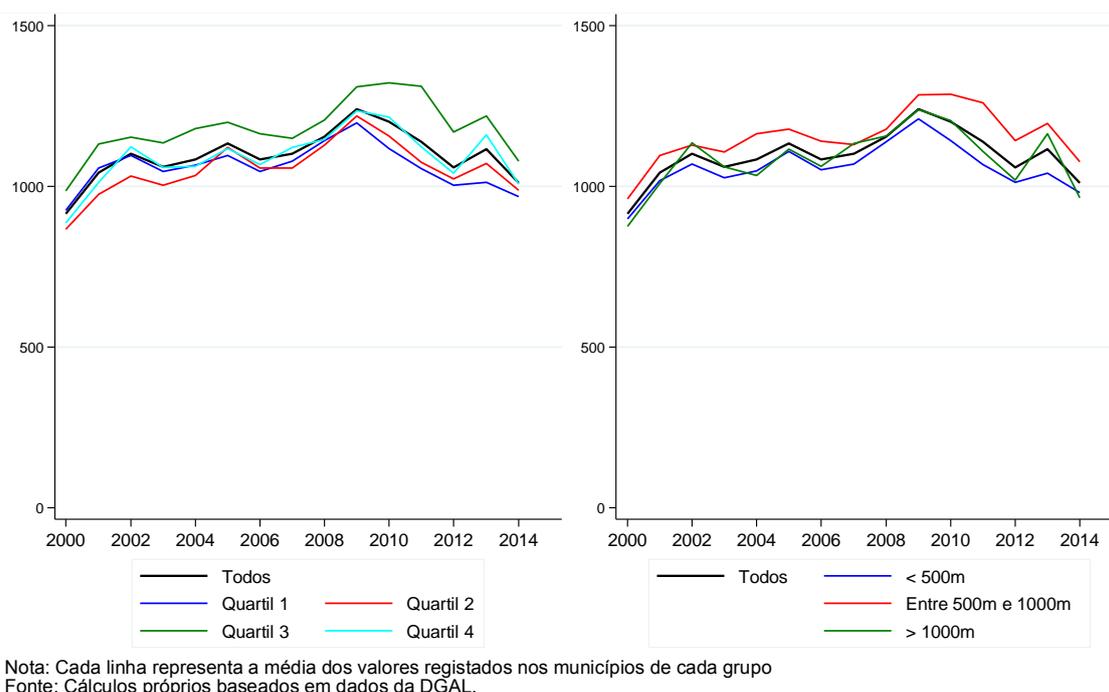


Figura 9 - Despesa total média (real per capita) por categoria de amplitude altimétrica



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

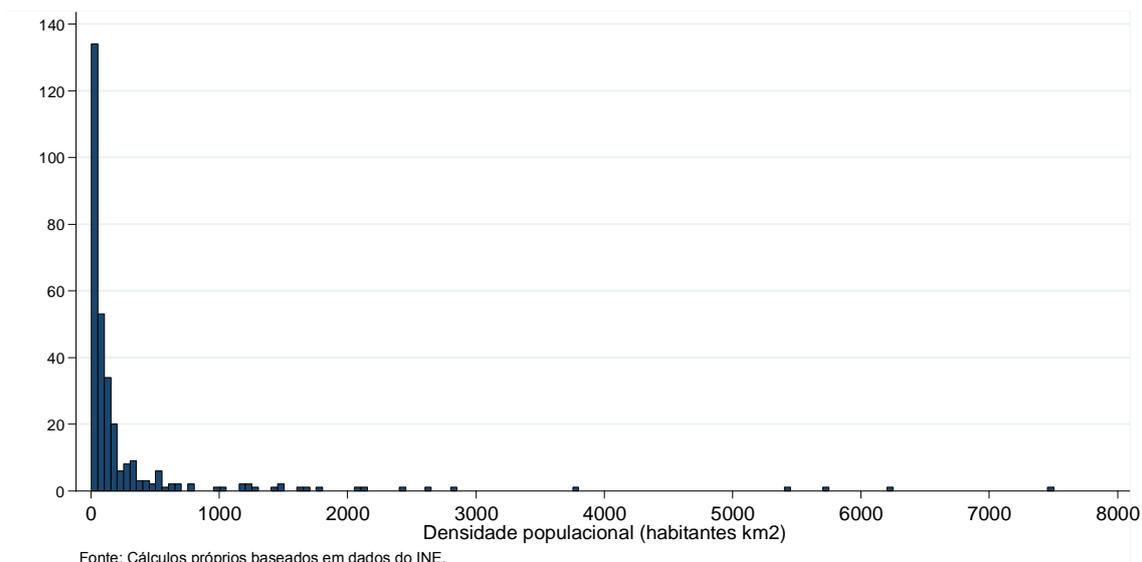
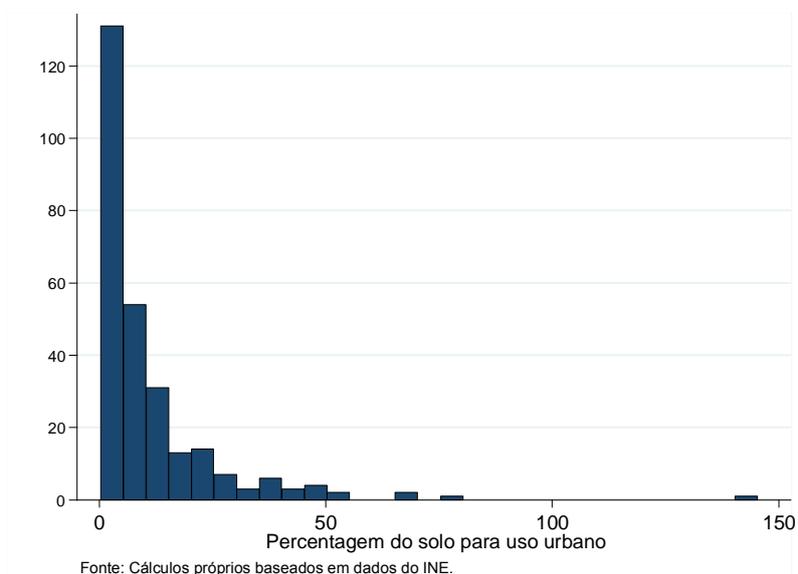


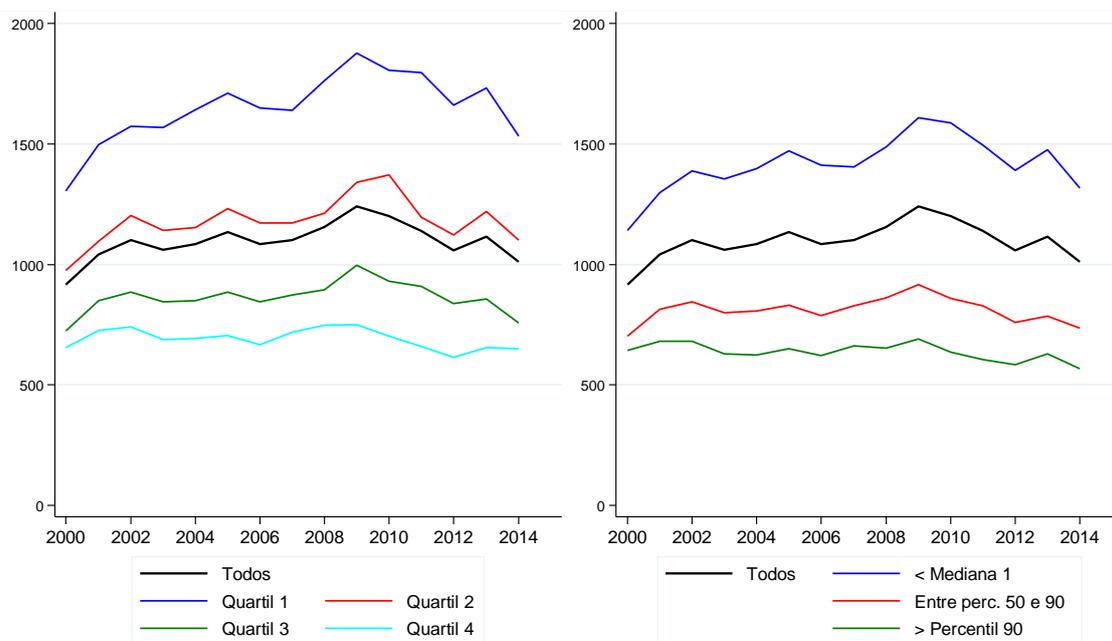
Figura 11 – Histograma da urbanização (% do solo para uso urbano)



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)

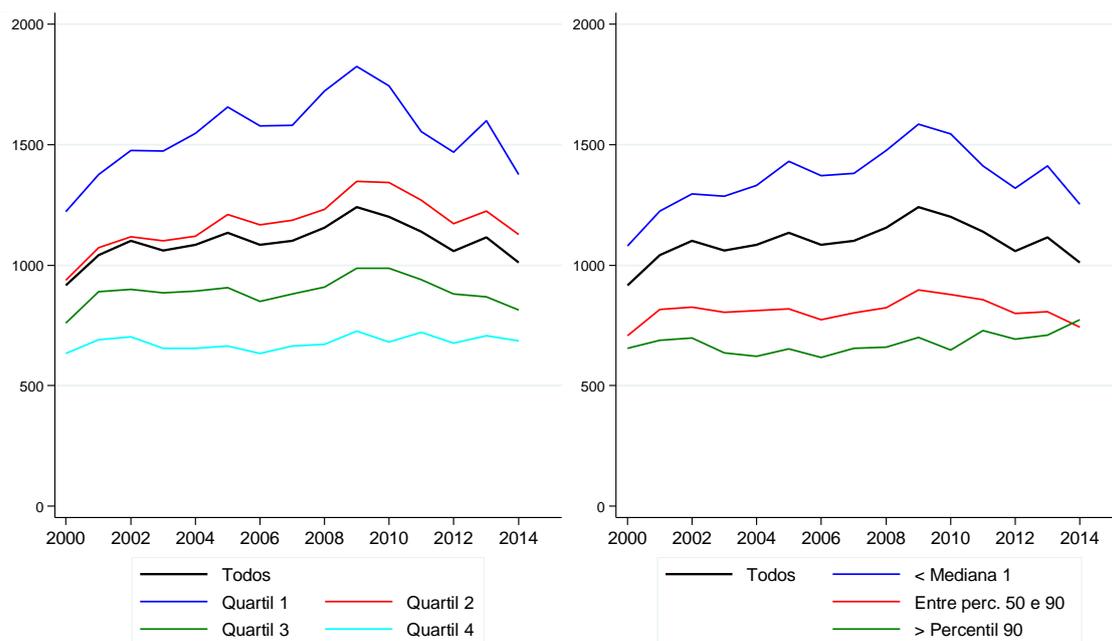
apresentam valores de despesa *per capita* claramente mais elevados que os dos quartis seguintes. O padrão é claro: quanto maior a densidade populacional e a urbanização menor é a despesa *per capita* observada entre 2000 e 2013. As duas variáveis têm comportamentos muito semelhantes, também nos gráficos 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.

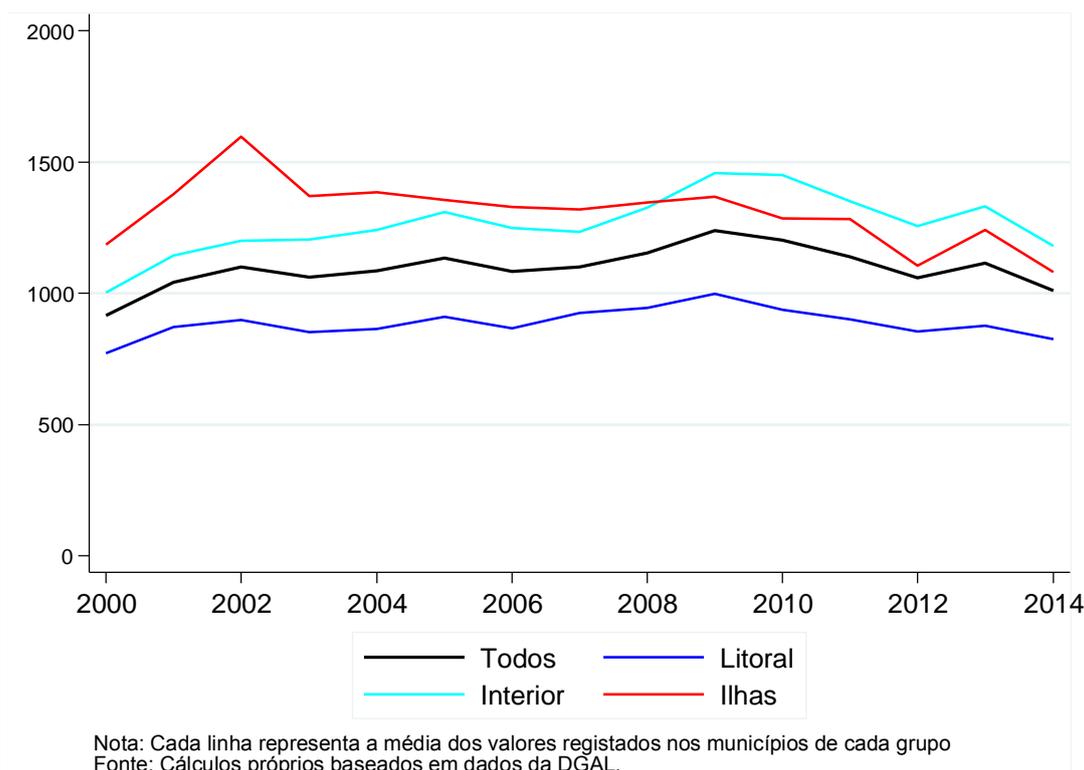
Figura 13 – Despesa total média (real per capita) por categoria de urbanização



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 localização¹² 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).

¹² 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)

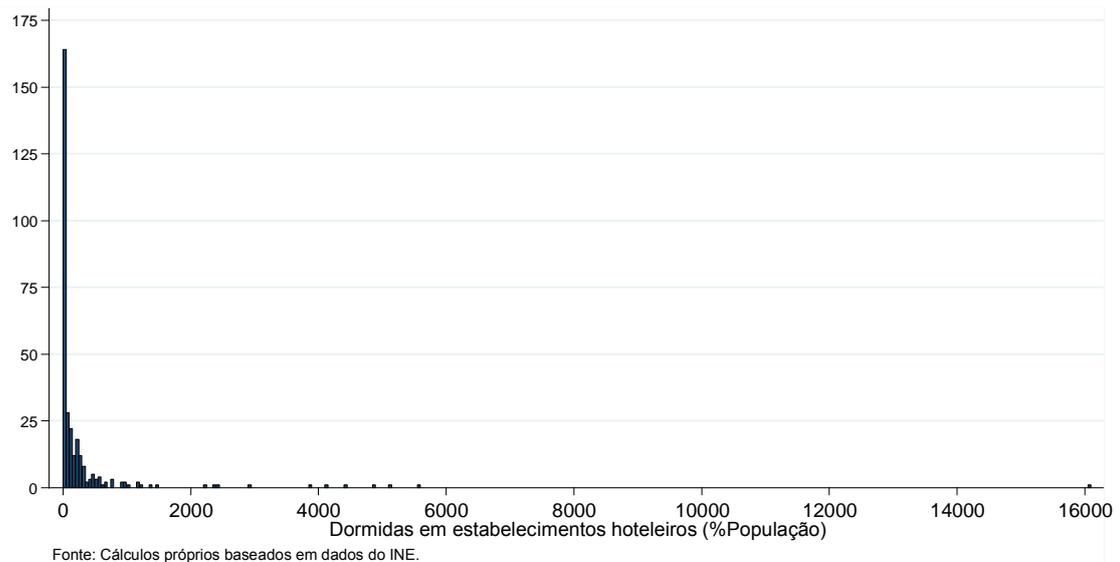
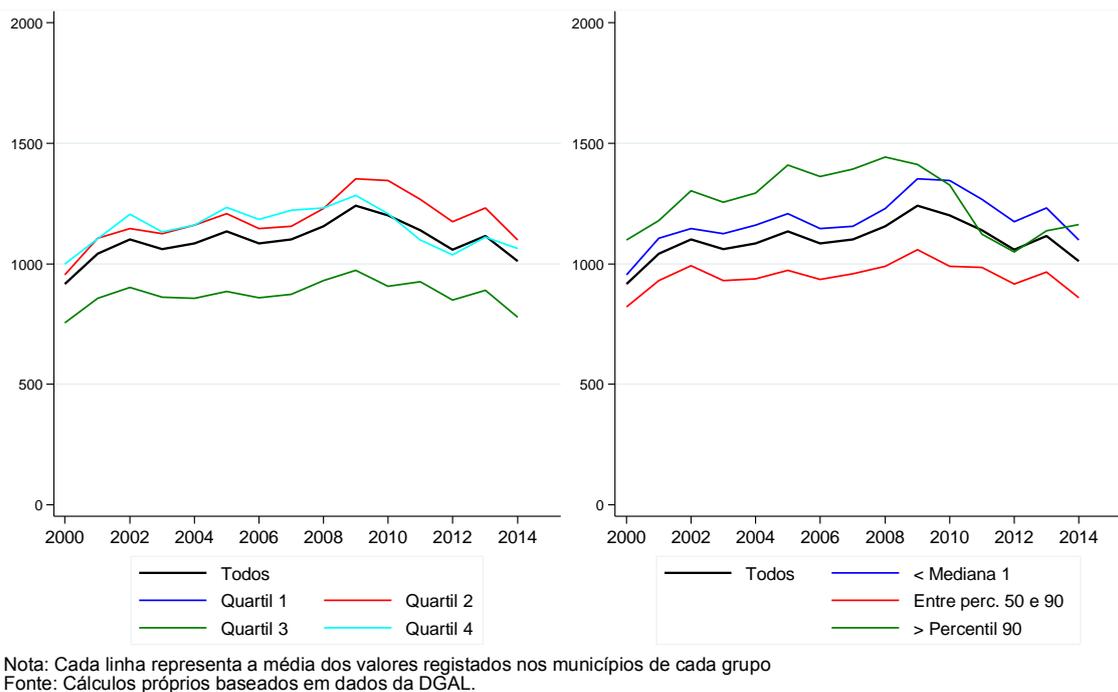


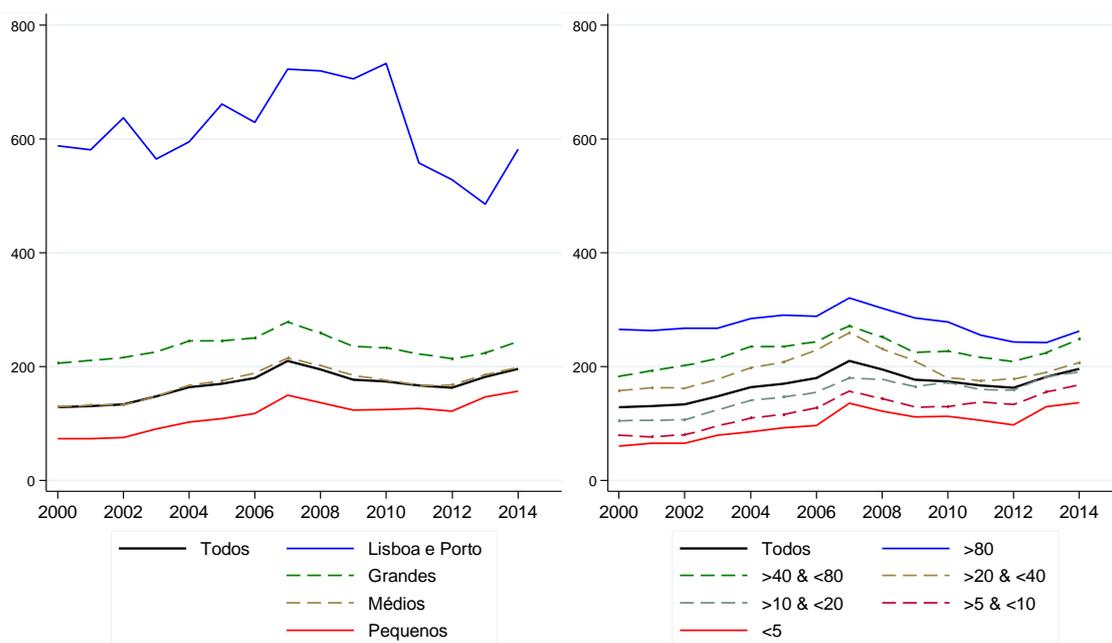
Figura 16 - Despesa total média (real per capita) por categorias de dormidas



4.2.3 Estrutura financeira

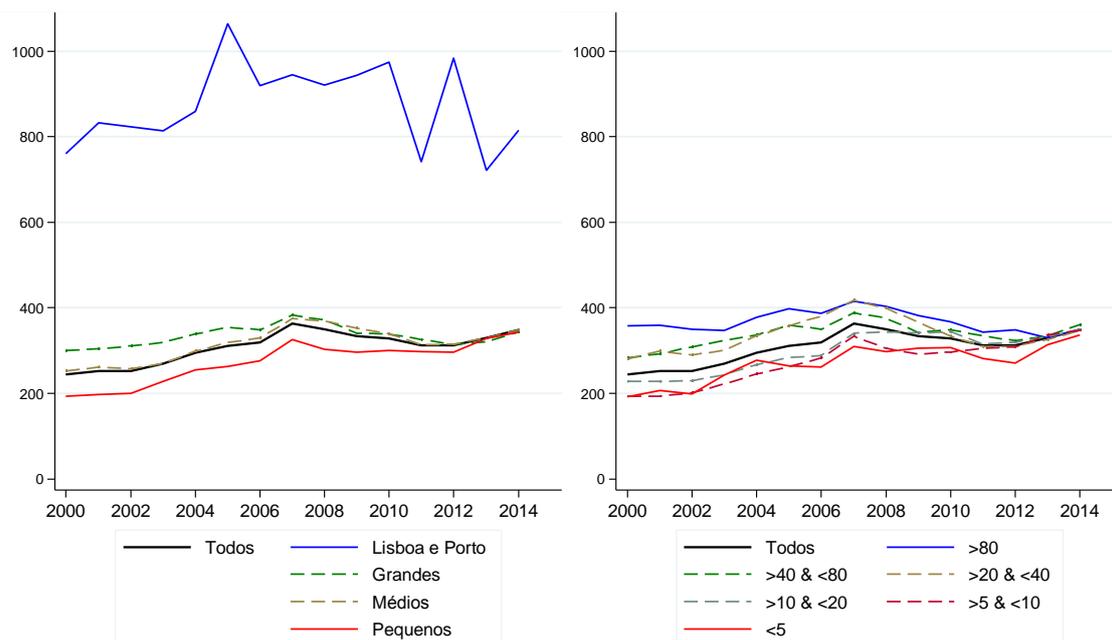
Os resultados acima apresentados para agrupamentos de municípios utilizam dados para a despesa total por habitante. Como a receita total por habitante produz resultados similares, as figuras para a mesma não são aqui apresentadas. Mas, quando se atende à estrutura financeira, a análise da estrutura da receita nem sempre permite destringer 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.

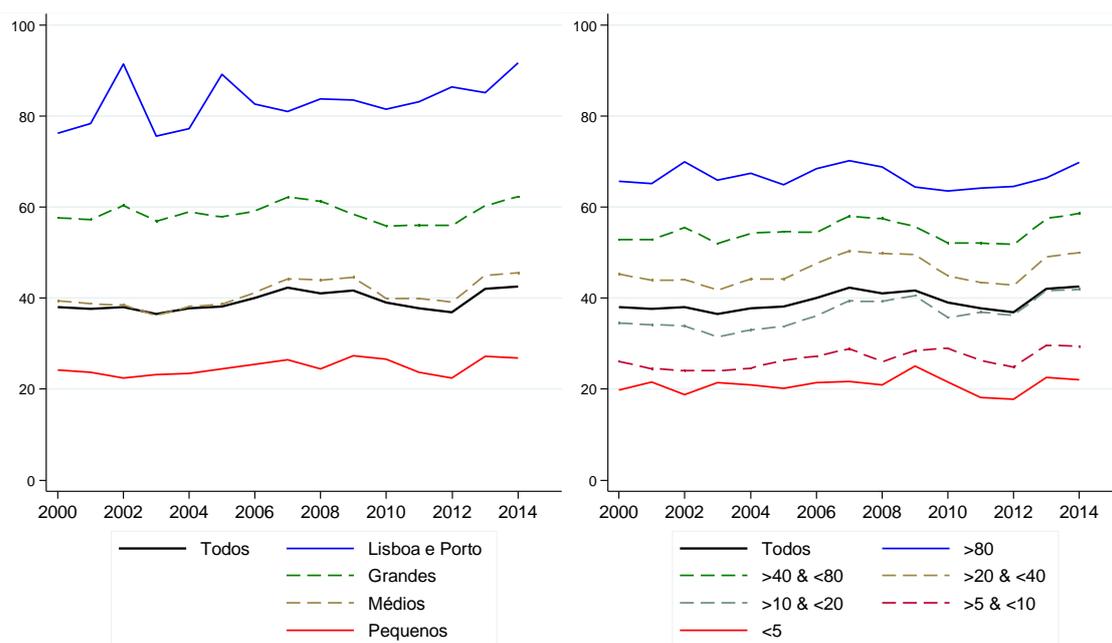
Figura 18 – Receita própria média (real per capita) por categoria populacional



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.

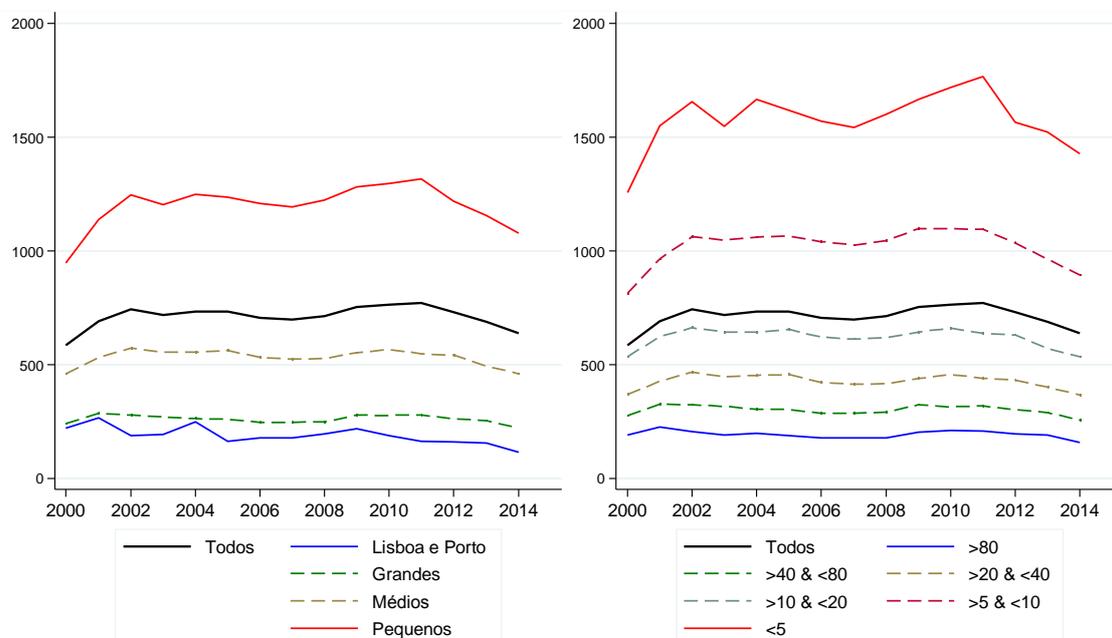
Figura 19 - Receitas próprias e de empréstimos (%Despesa Total) por categoria populacional



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.

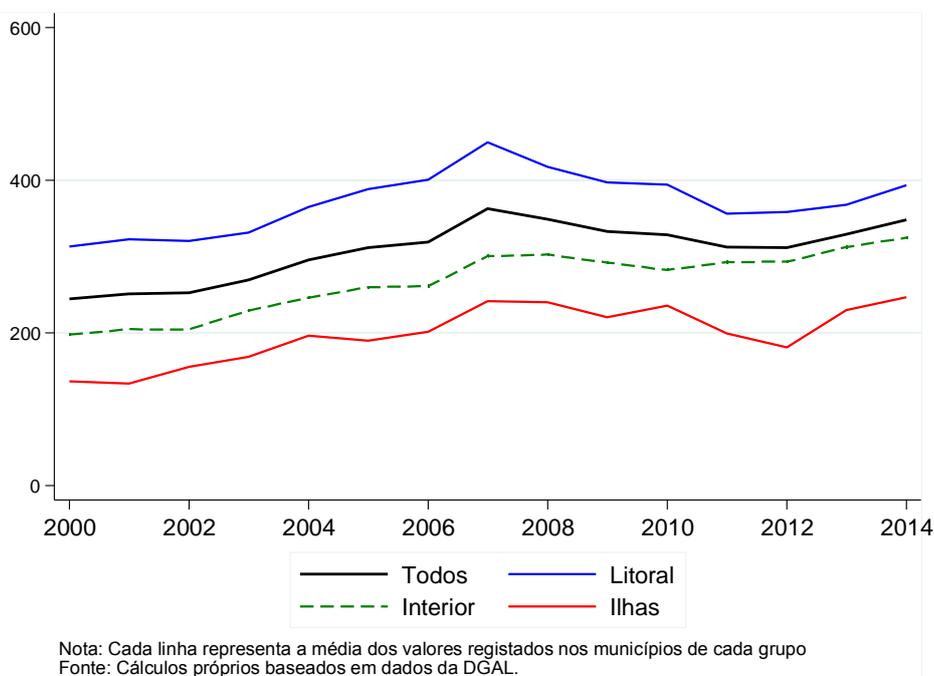
Figura 20 - Receita de transferências média (real per capita) por categoria populacional



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.¹³ Assim:

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

¹³ Para uma interpretação detalhada dos resultados econométricos sugere-se a leitura da secção 5.4.

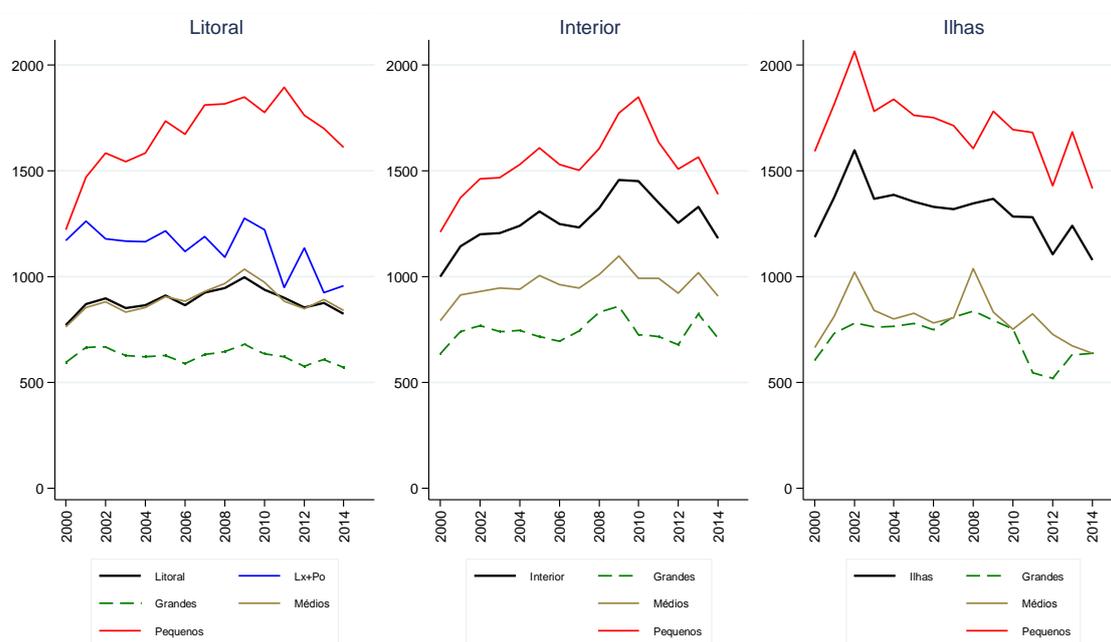
4.3 Definição dos grupos (tipologias) para análise

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



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

Na sequência dos resultados apresentados na Figura 22, a Tabela 3 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 3 - 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
	Total	140	138	30	308

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 29 municípios (listados na Tabela 4) dos 31 (10% do total)¹⁴ com mais alta média de dormidas em estabelecimentos hoteleiros em percentagem da população.

Tabela 4 - 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	Loulé	Machico	Marvão	Nazaré
Óbidos	Ourém	Ponta do Sol	Portimão	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 5 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 3. Na escolha dos municípios objeto de estudo de caso foram privilegiados os que possuem contabilidade analítica.

Tabela 5 - 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
Sazonalidade		1			1
Total		6	4	1	11

¹⁴ Os municípios de Lisboa e Porto também estão entre os 10% com mais dormidas por habitante. Atendendo a que estes dois municípios já têm uma tipologia própria e que a sua atividade turística é mais regular ao longo do ano (menos sazonal) que nos restantes municípios, entendeu-se ser mais apropriado não os incluir na tipologia de elevada sazonalidade.

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

Neste capítulo 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 no capítulo 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 6) 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€).¹⁵

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.

¹⁵ A receita efetiva real tem um comportamento similar, com a exceção de 2013, pois tem diminuído todos os anos desde 2009.

Tabela 6 – Estrutura das receitas

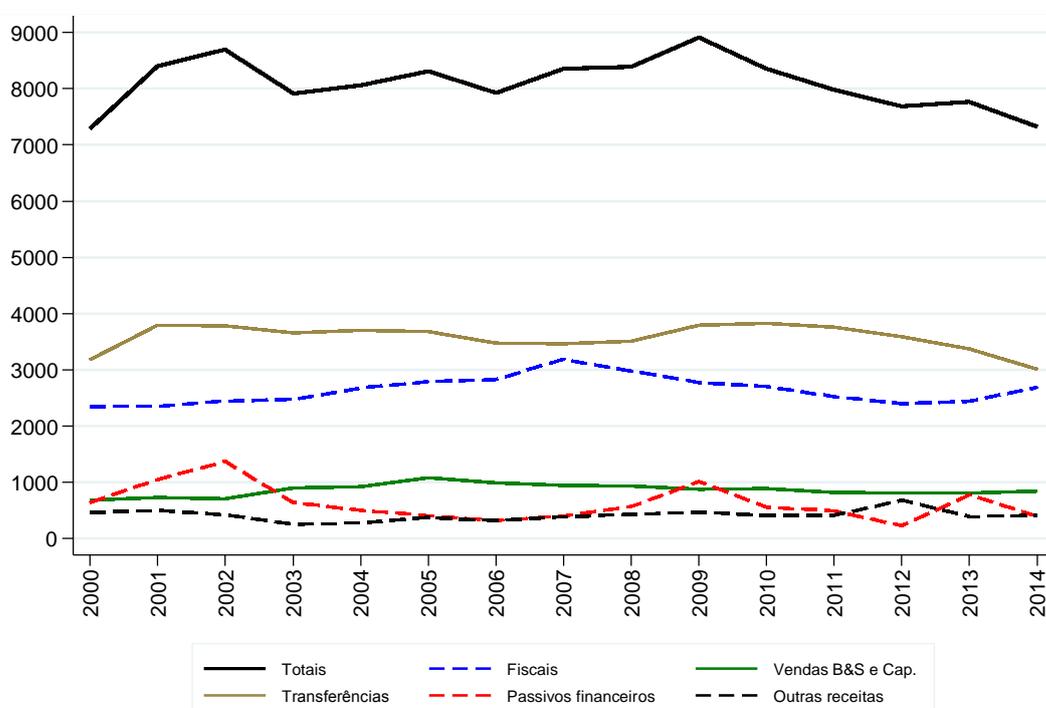
Ano	Receitas Fiscais	Venda de B&S e INV. a)	Total das Transferências	Passivos Financeiros	Outras Receitas b)	Total das Receitas do Exercício
	% Total	% Total	% Total	% Total	% Total	Milhões de €
2000	32,1	9,3	43,6	8,8	6,3	7.290,8
2001	27,9	8,6	45,1	12,5	5,9	8.398,5
2002	28,0	8,0	43,5	15,7	4,8	8.702,1
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.

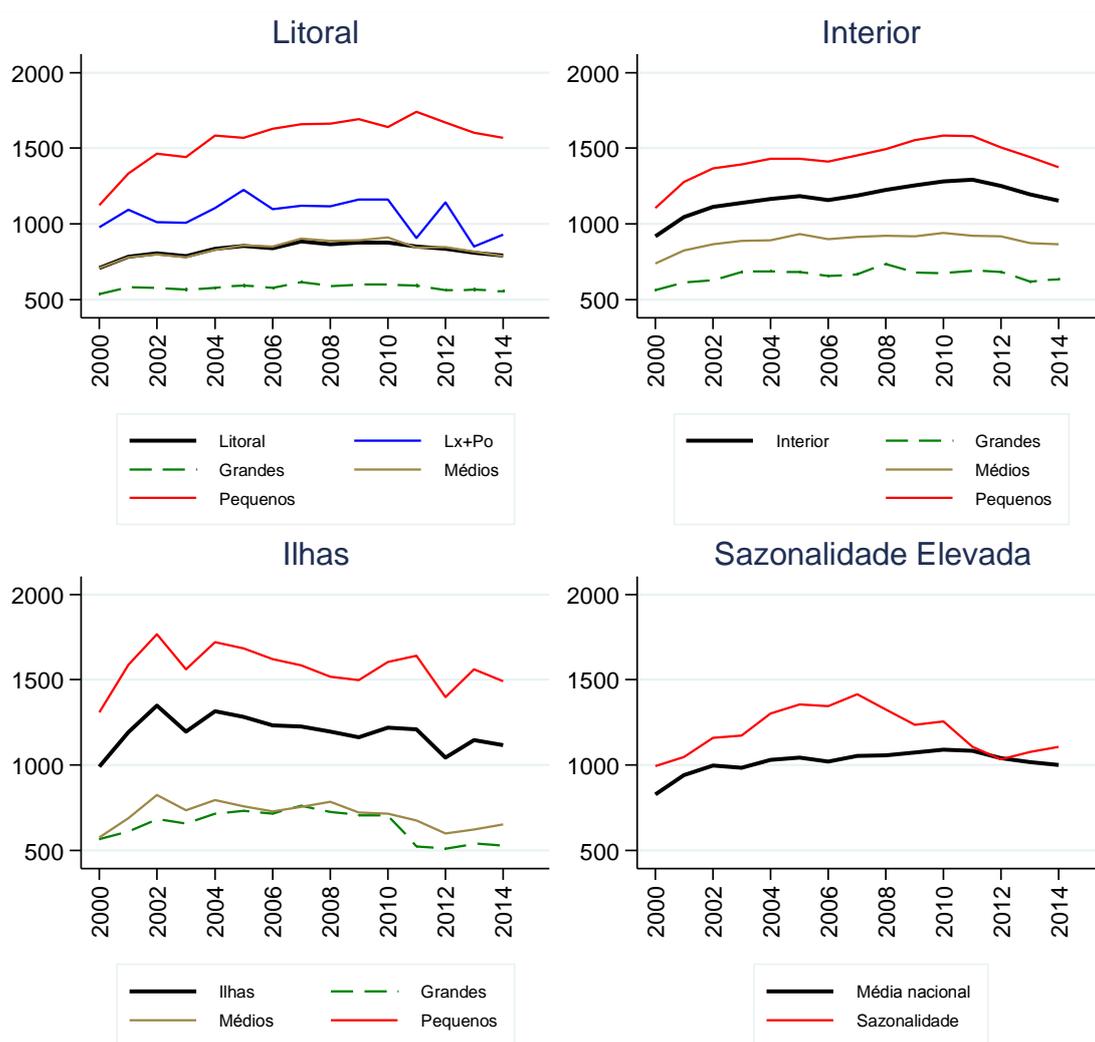
Figura 23 – Receitas dos municípios (totais agregados, M€ de 2014)



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 4) com maior incidência de sazonalidade (linha vermelha) e a média nacional (linha preta).

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



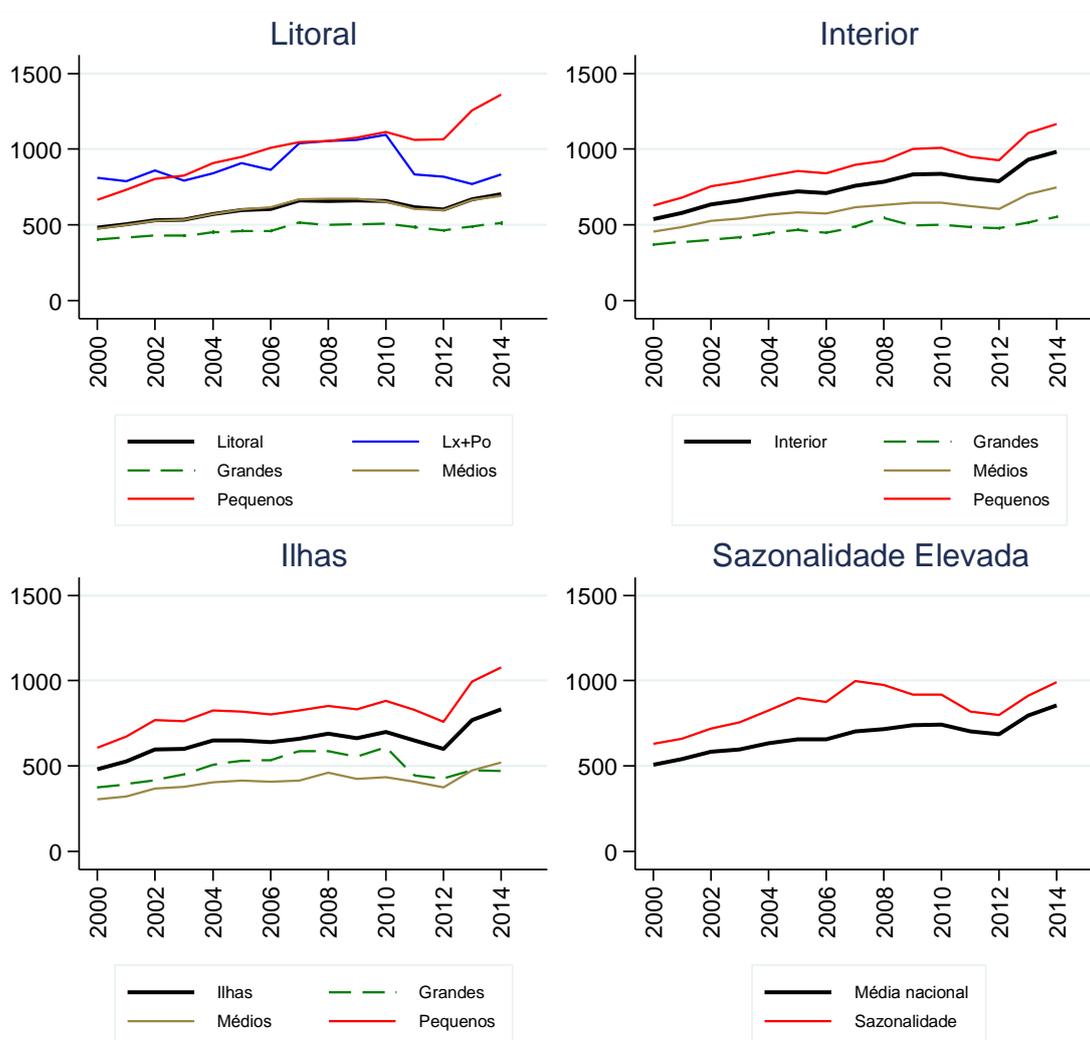
Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

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.

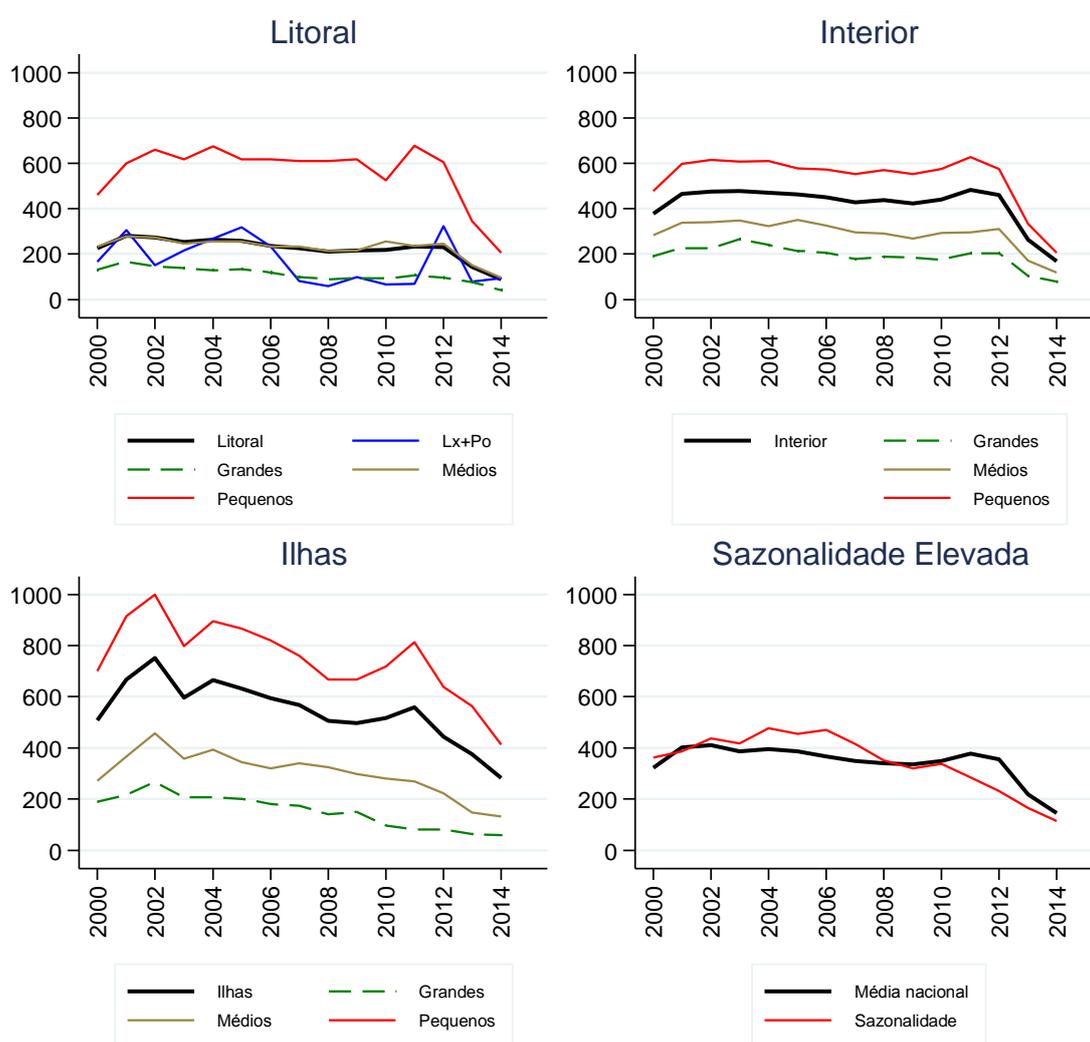
Figura 25 – Receita corrente média (real per capita)



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 2014.¹⁶ 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)



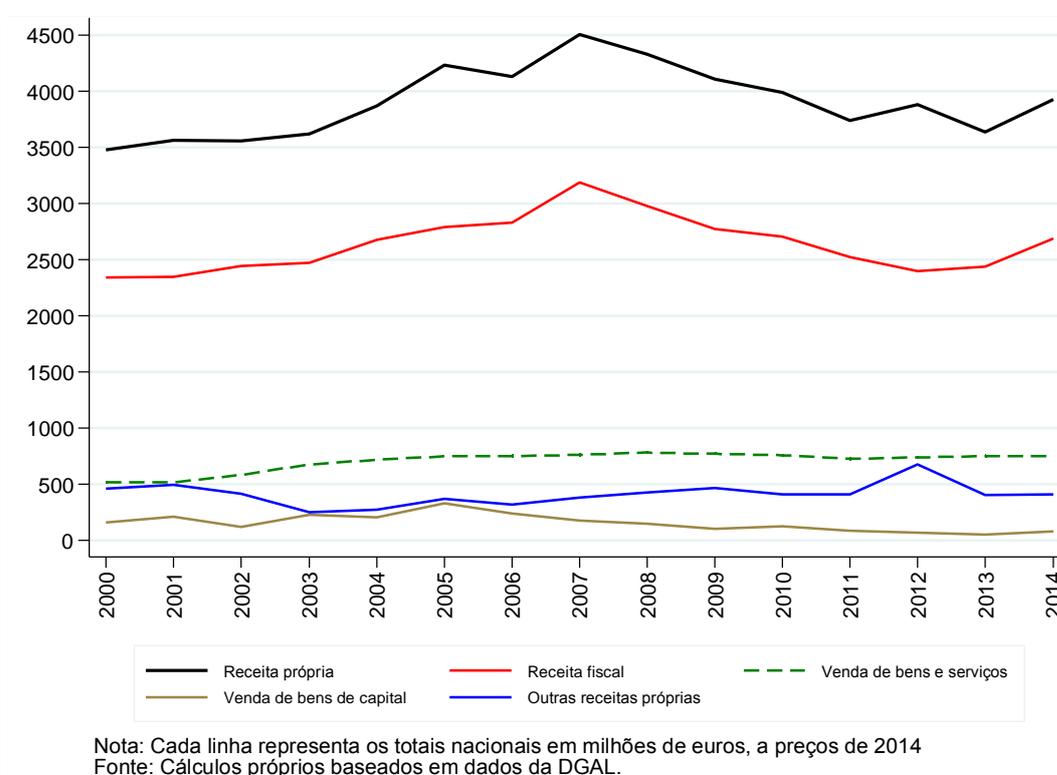
Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

¹⁶ 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

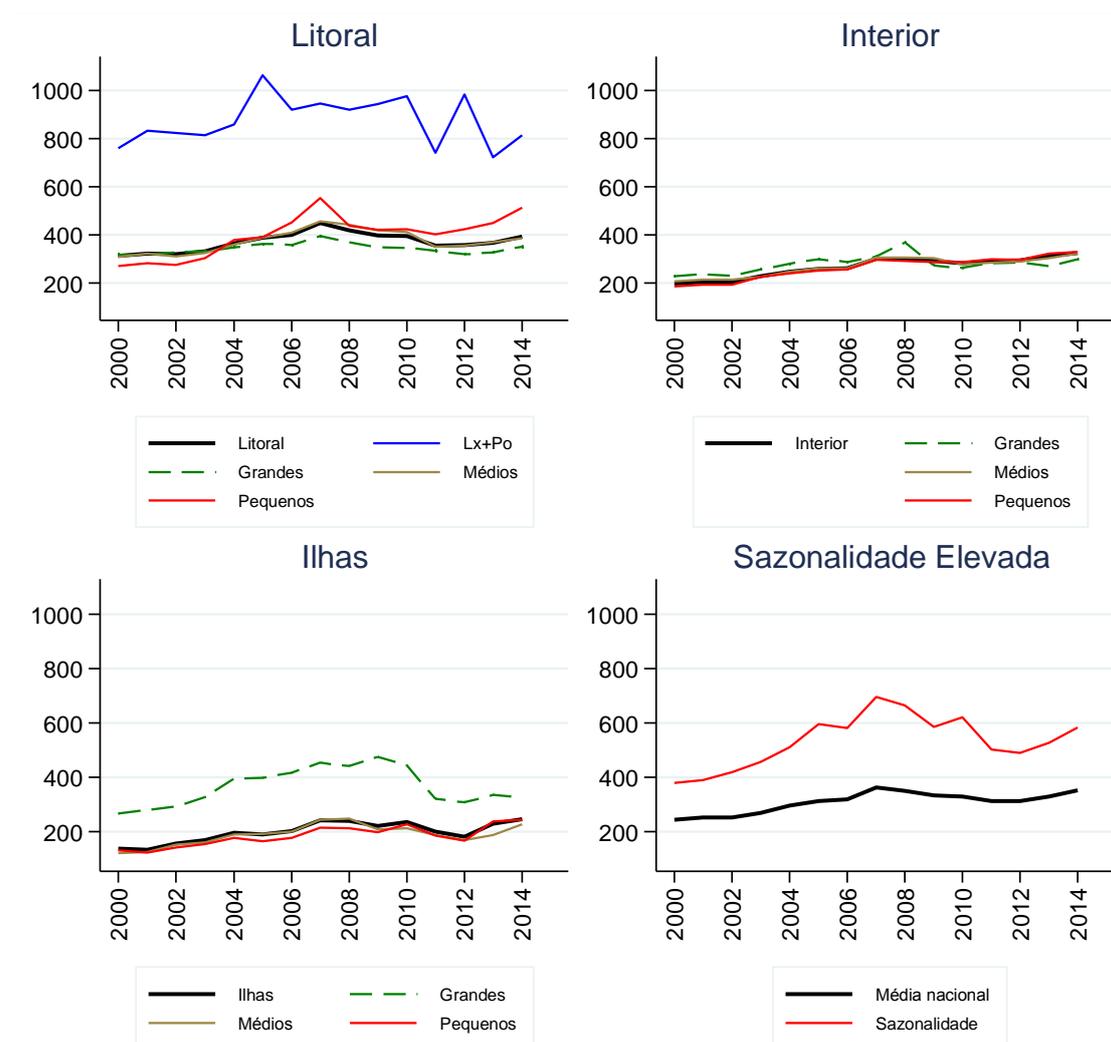
As receitas fiscais constituem a principal componente das receitas próprias dos municípios e atingiram o máximo de 3.184 milhões de euros em 2007 (70,7% das receitas próprias). Desde então, diminuíram continuamente até 2013, embora tenham registado uma ligeira recuperação em 2014. As receitas correntes 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 (que totalizaram 3.928,4 milhões de euros em 2014).

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.

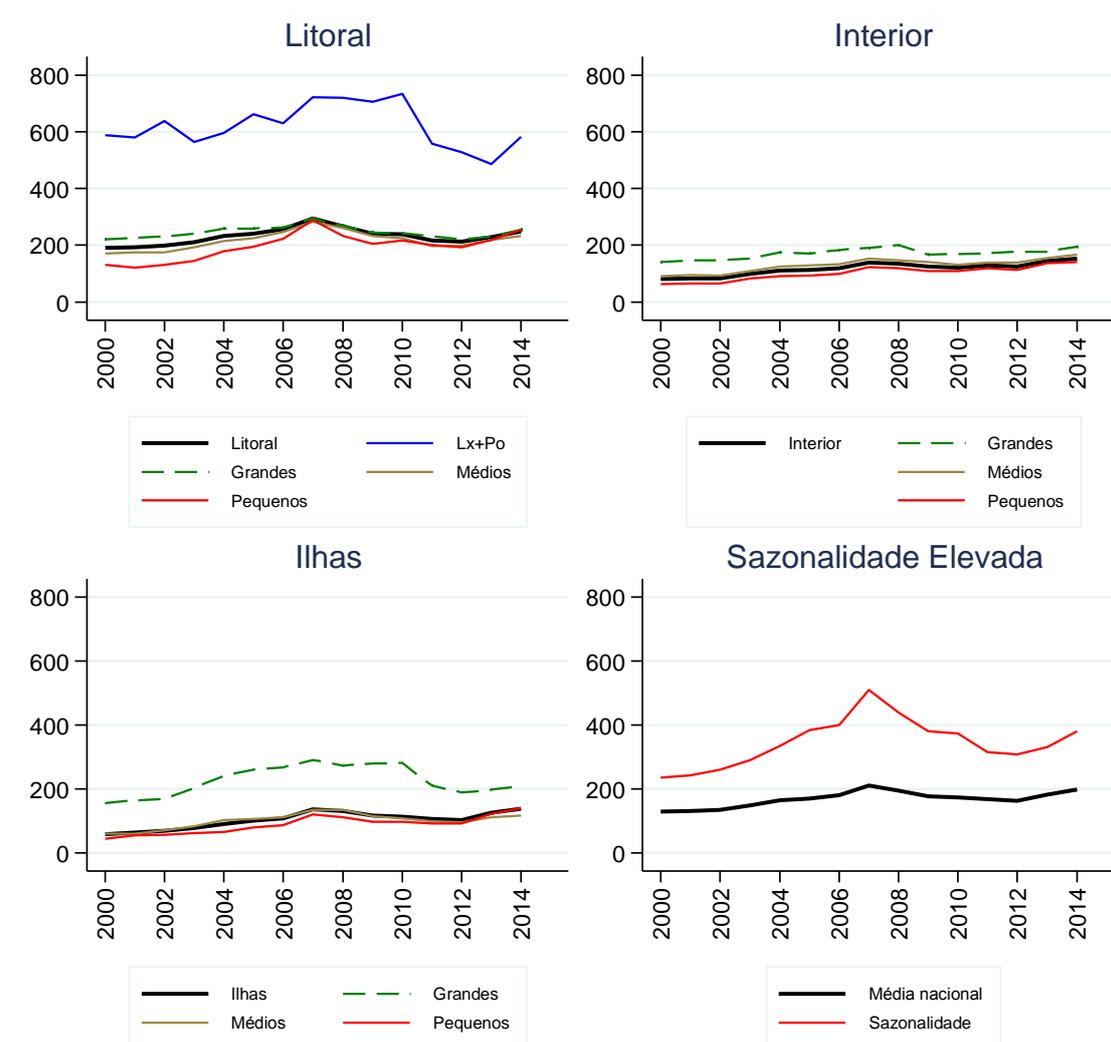
Figura 28 – Receita própria (real *per capita*)



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 30.¹⁷ 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. De 2011 para 2015 verificou-se também um ligeiro incremento na taxa média de IMI

¹⁷ 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.

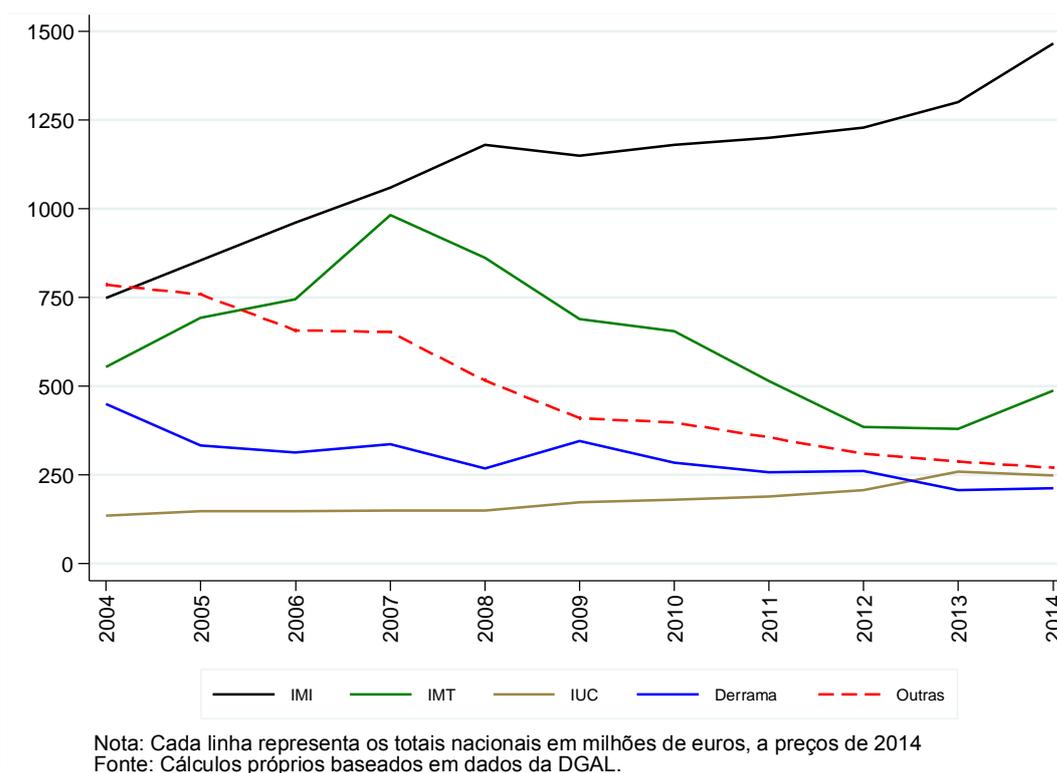
urbano praticada pelos municípios, de 0,34% para 0,36%. A tabela abaixo apresenta a distribuição do número de municípios por intervalos das taxas. Em 2015, apenas 44 municípios optaram pela taxa máxima, praticando os restantes taxas compreendidas entre 0,3% e 0,45%. Verifica-se assim que existe um potencial considerável de incremento da receita associada a este imposto através do aumento das taxas. Quanto ao IMI rústico, todos os municípios aplicam a taxa máxima de 0,8%.

Tabela 7 – Número de municípios por intervalo de taxas de IMI urbano

Ano	Menor que 0,2%	Maior ou igual a 0,2% mas menor que 0,3%	Maior ou igual a 0,3% mas menor que 0,4%	Maior ou igual a 0,4% mas menor que 0,5%	Igual a 0,5%
2015	0	0	137	127	44
2014	0	0	141	131	36
2013	0	0	131	153	24
2012	0	41	68	199	0
2011	0	43	71	194	0

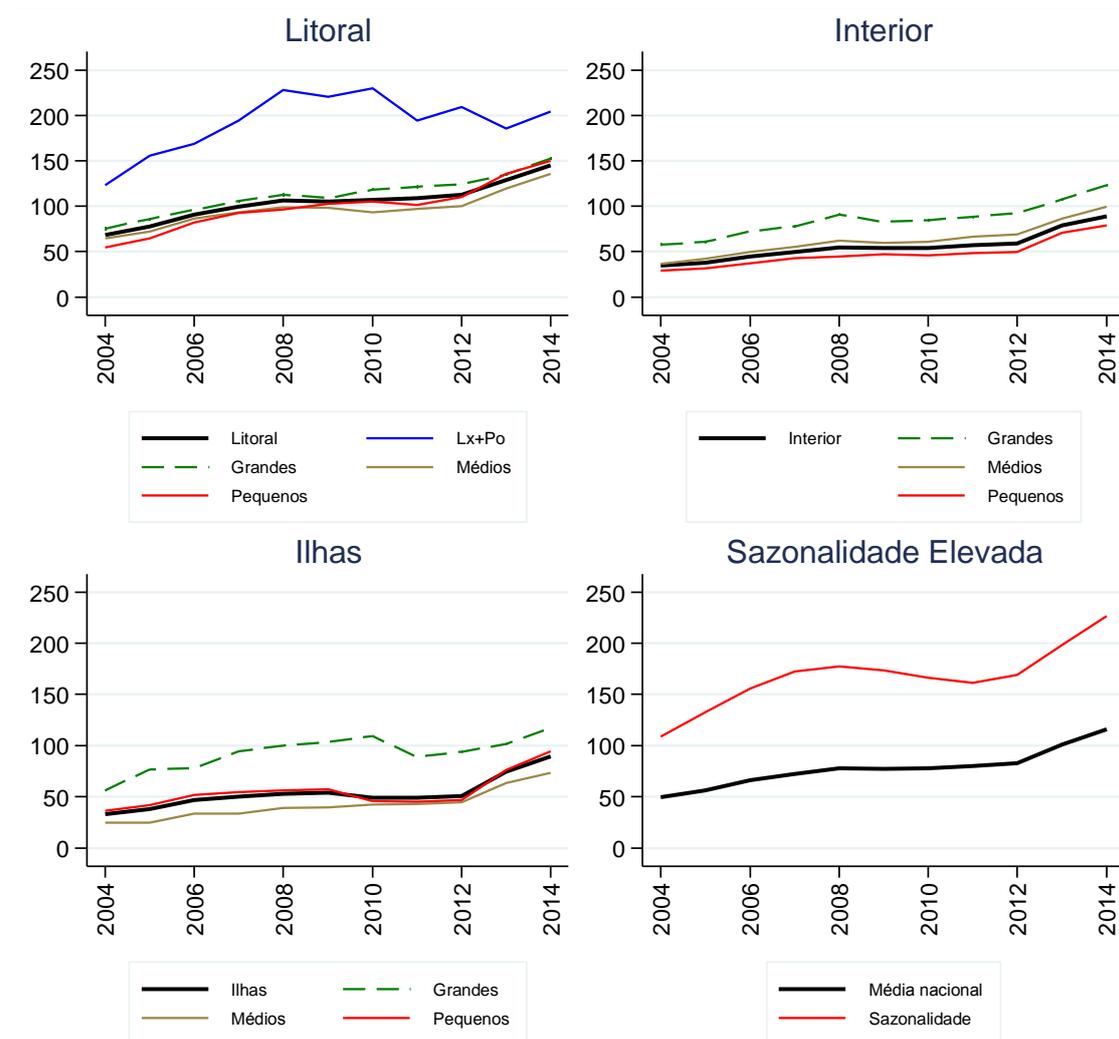
Na Figura 30 é possível também observar que o IMT atingiu o máximo em 2007, tendo diminuído significativamente desde então, exceto em 2014. De 2007 a 2013 as receitas com o IMT caíram cerca de 600 M€, o que representa uma quebra acumulada de 61%. De acordo com o estabelecido na Lei n.º 73/2013 os municípios 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 da Figura 31 à Figura 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)

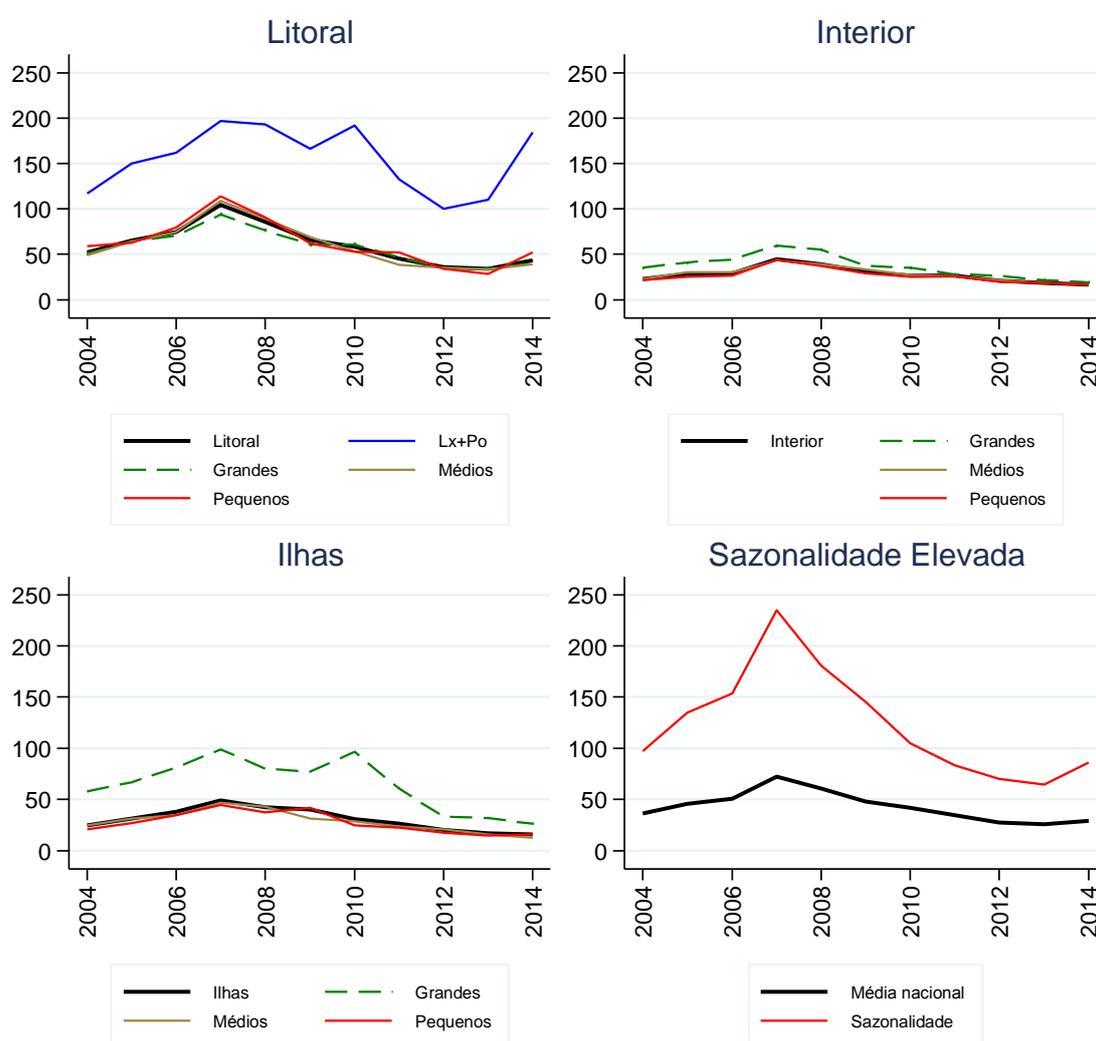


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

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.

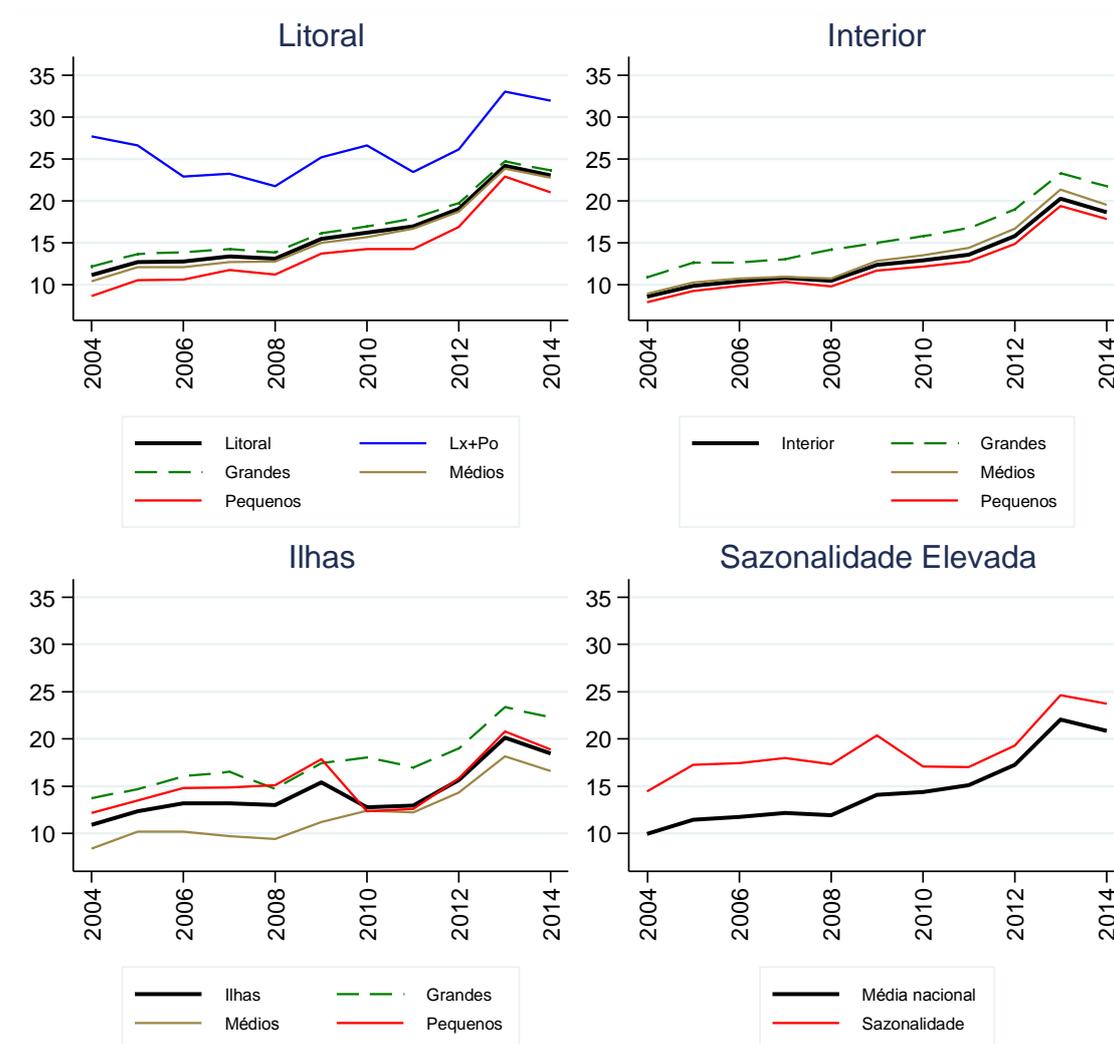
Figura 32 – Receita fiscal – IMT (real per capita)



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.

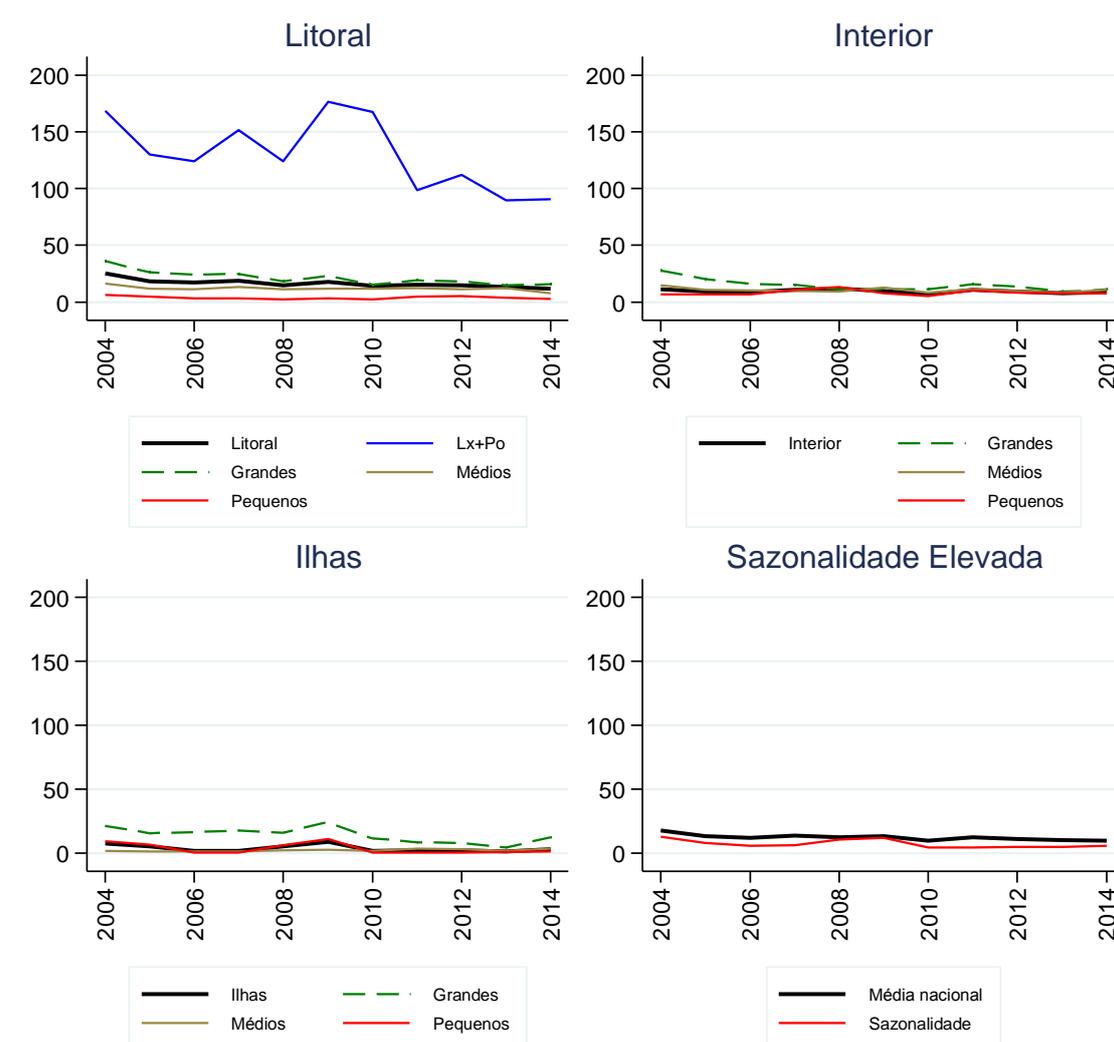
Figura 33 – Receita fiscal – IUC (real per capita)



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).

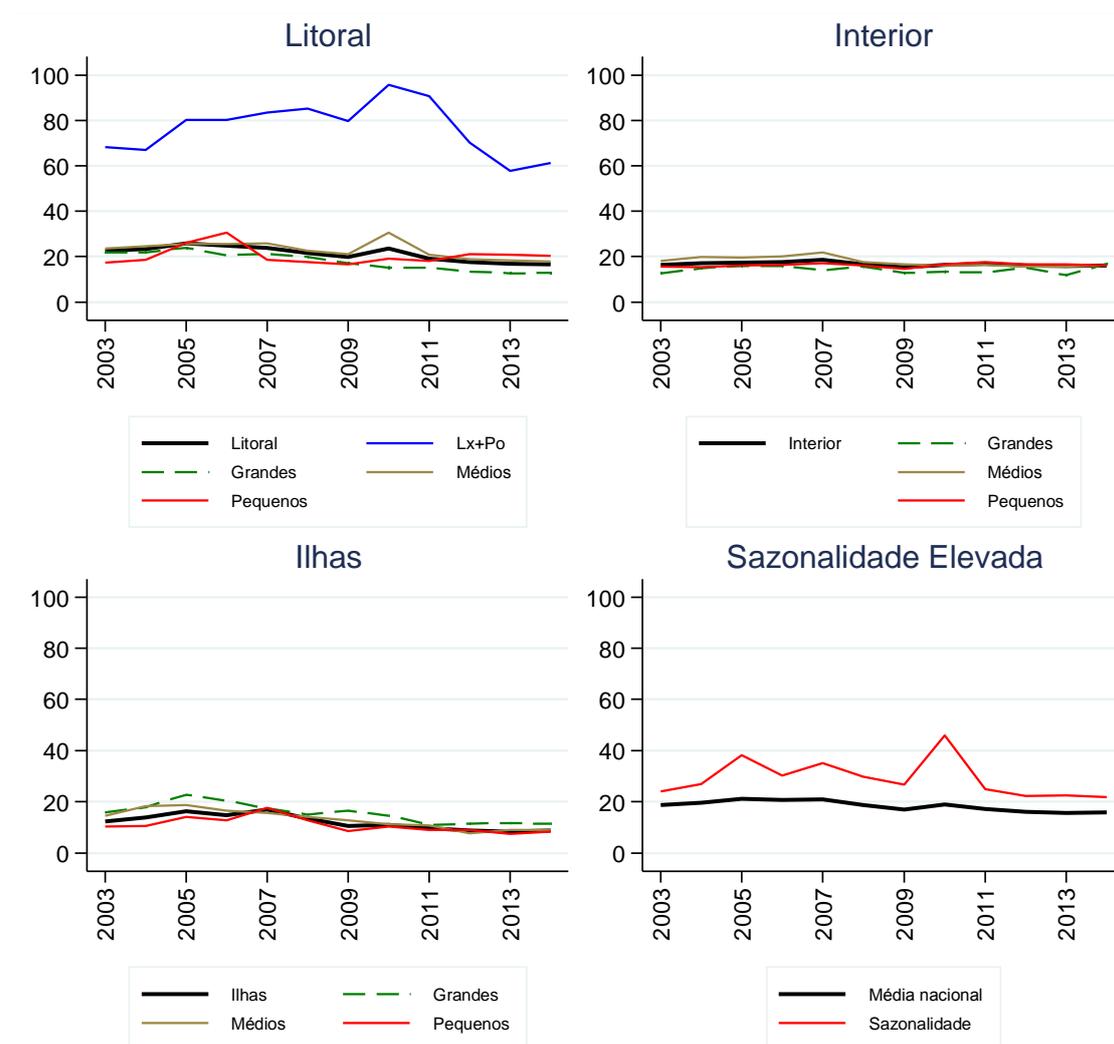
Figura 34 – Receita fiscal – Derrama (real per capita)



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 quadruplo 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.

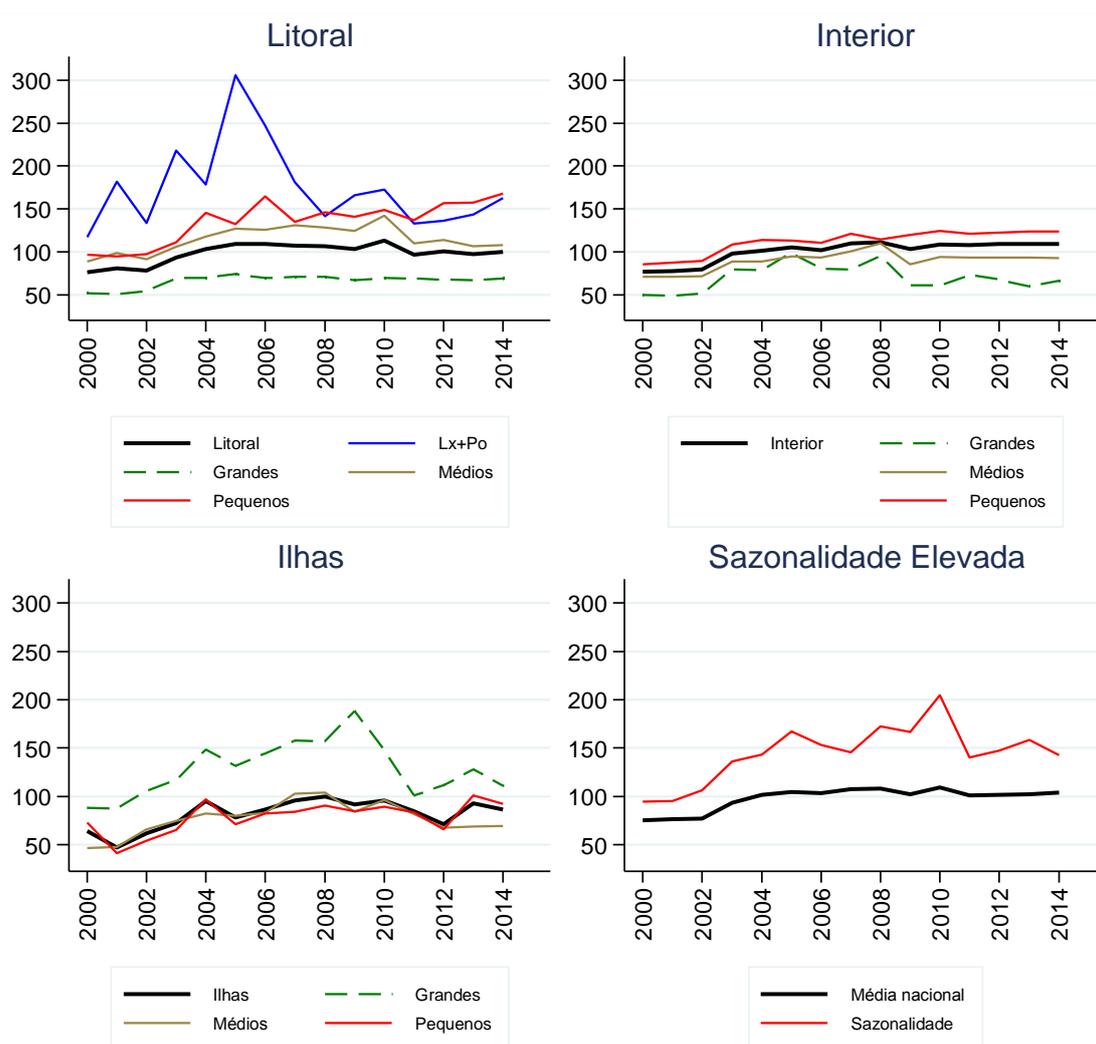
Figura 35 – Receita de taxas e multas (real *per capita*)



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*)

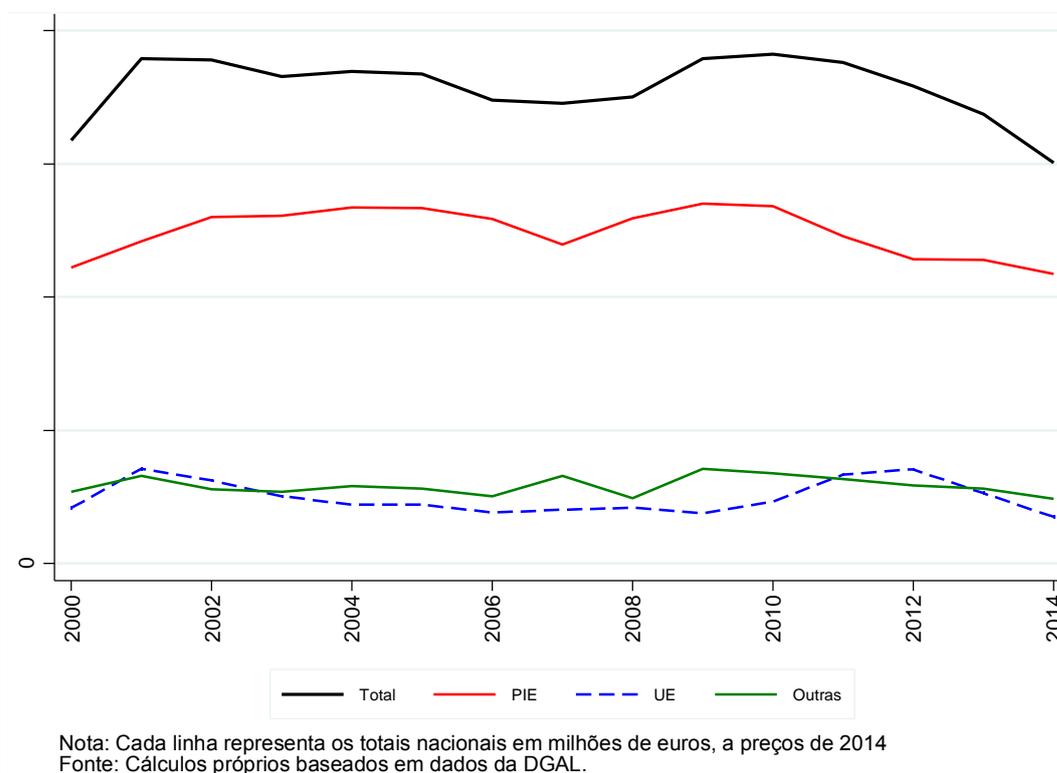


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

5.1.3 Receitas de transferências

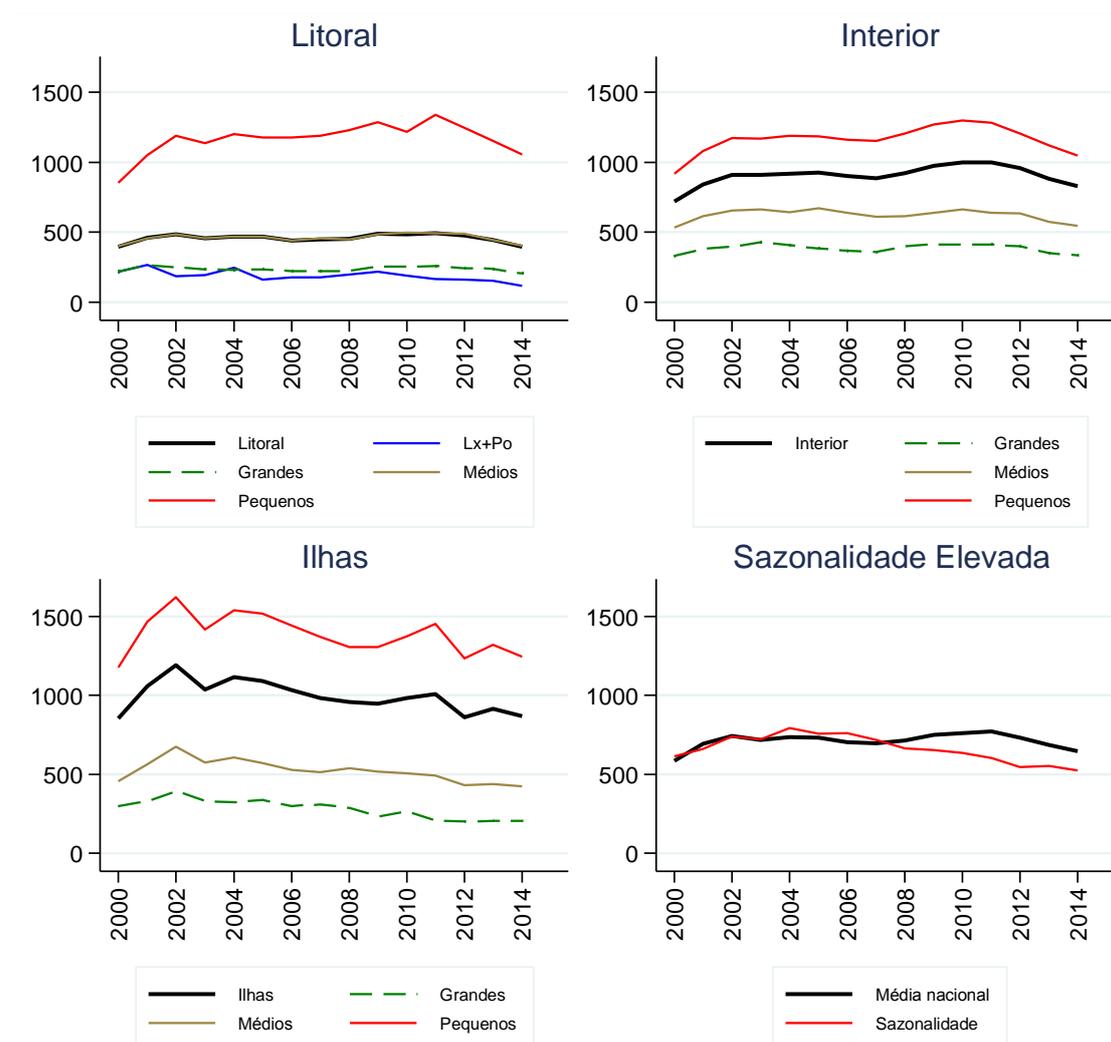
Conforme pode ser observado na Figura 37, as transferências para os municípios atingiram o máximo absoluto em 2010, tendo diminuído em 814 M€ de 2010 para 2014 (com consideráveis quebras a verificarem-se em 2011 e 2012), na sequência dos Programas de Estabilidade e Crescimento (PECs) e do Programa de 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.

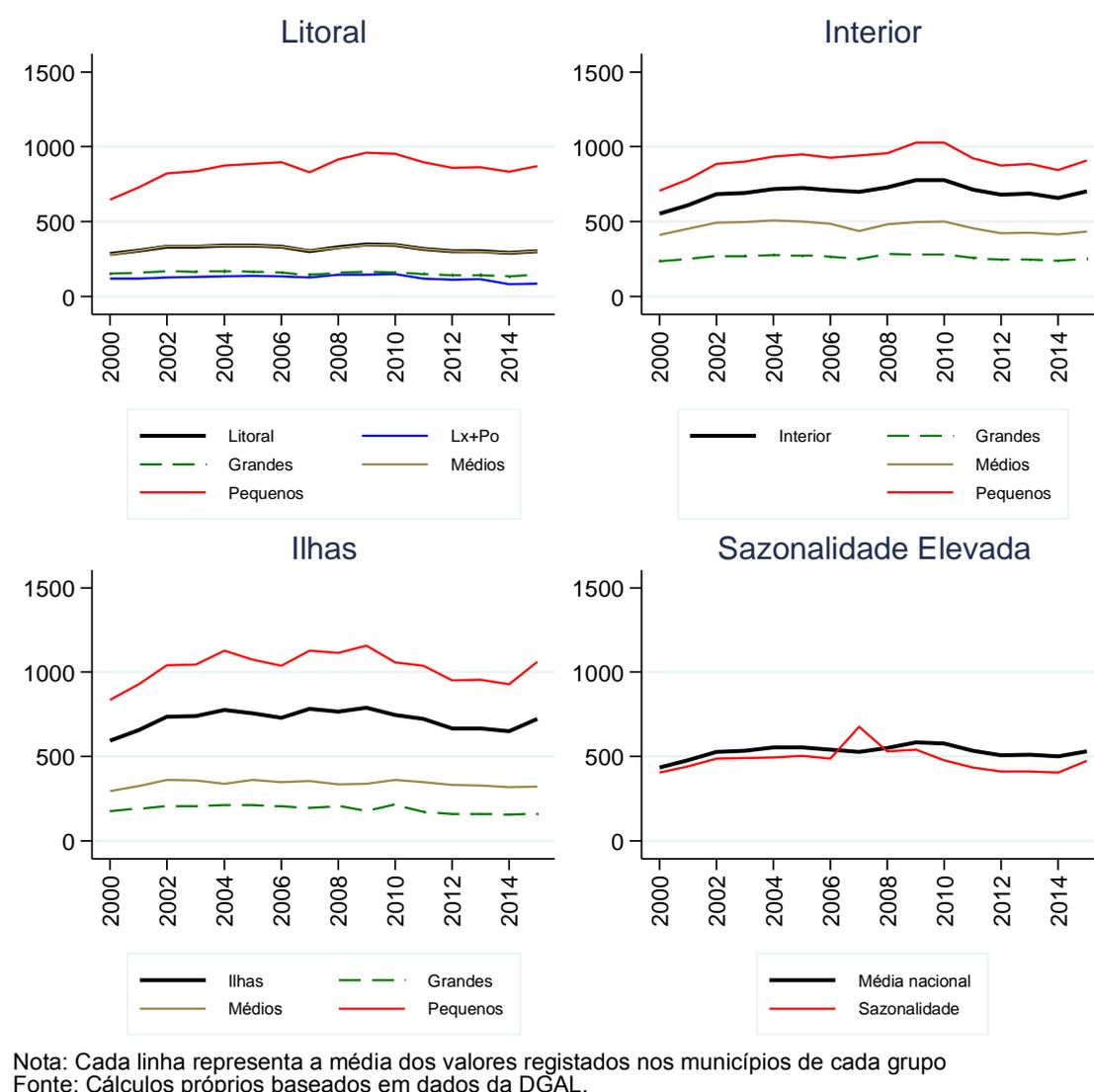
Figura 38 – Receitas de transferências totais (real *per capita*)



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.

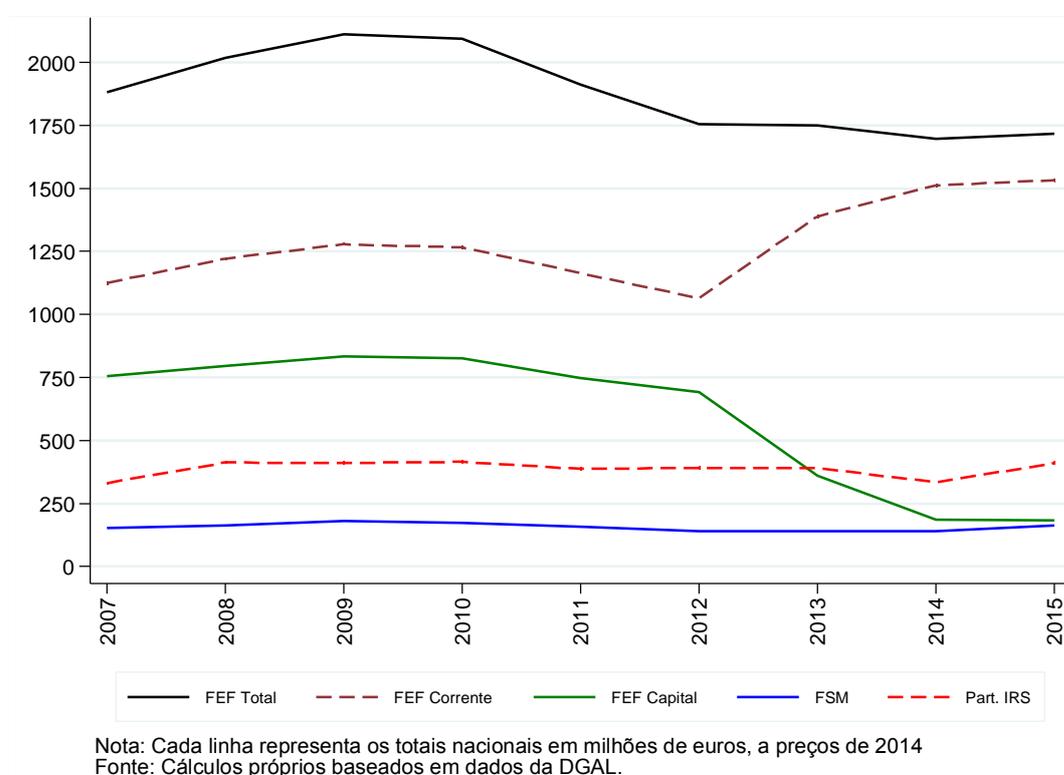
Figura 39 – Receitas de transferências provenientes da participação nos impostos do Estado - PIE (real per capita)



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, uma alteração efetuada pelo art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez, ao art. 25º da anterior Lei das Finanças Locais, permitiu que os municípios recebessem até 80% do FEF a título de receita corrente (em vez dos anterior limite de 60%). Atualmente, a Lei 73/2013 permite que a receita corrente atinja 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 2013.¹⁸ O FSM e a participação variável no IRS têm uma evolução mais estável ao longo do tempo.

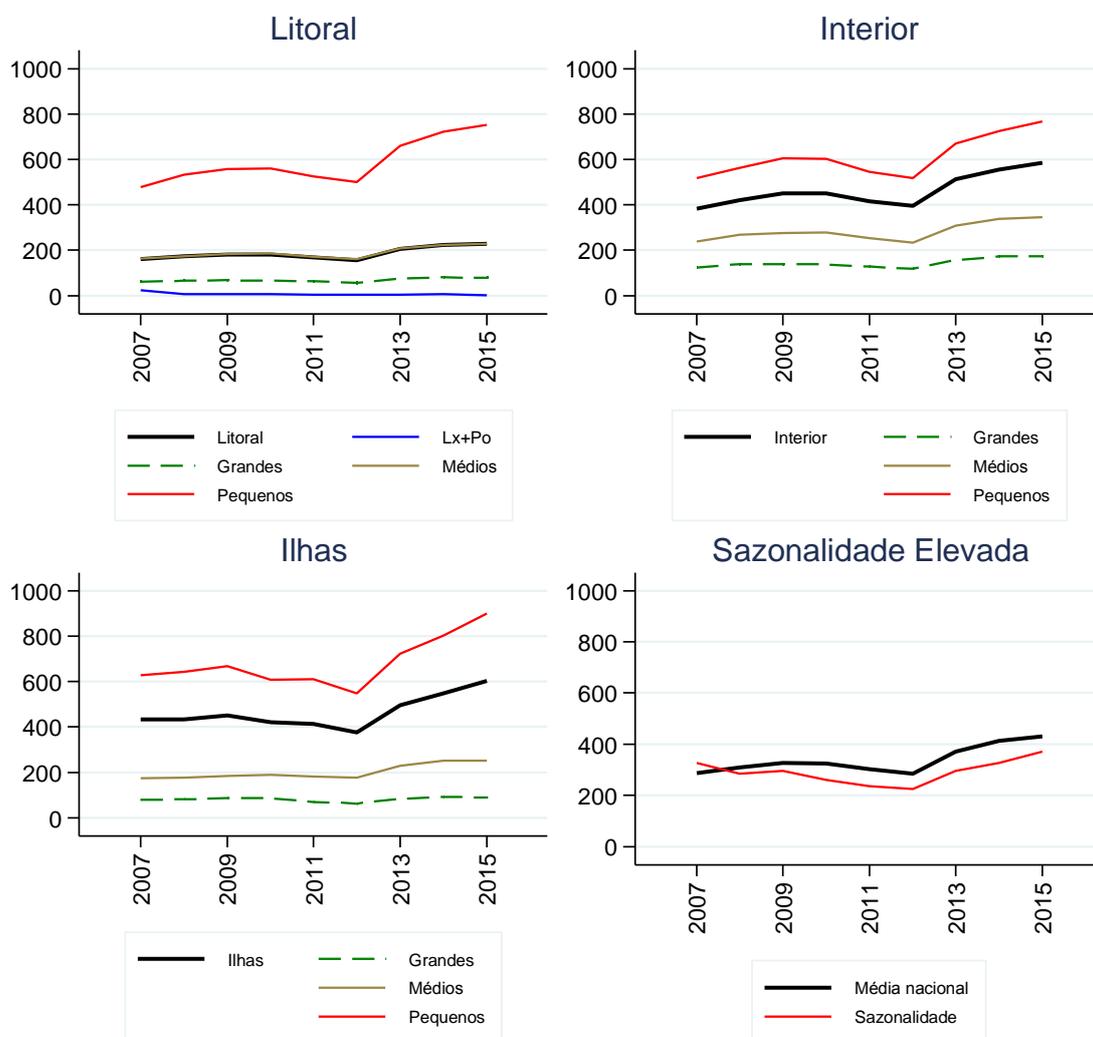
Figura 40 – Receitas de transferências provenientes da participação nos impostos do Estado - PIE (totais agregados, M€ de 2014)



¹⁸ Tendo os municípios que comunicar em novembro a repartição que pretendem das verbas do FEF entre correntes e capital para o ano seguinte, a aprovação da Lei n.º 64-B/2011 em 30 de dezembro só produziu efeitos nas transferências de 2013.

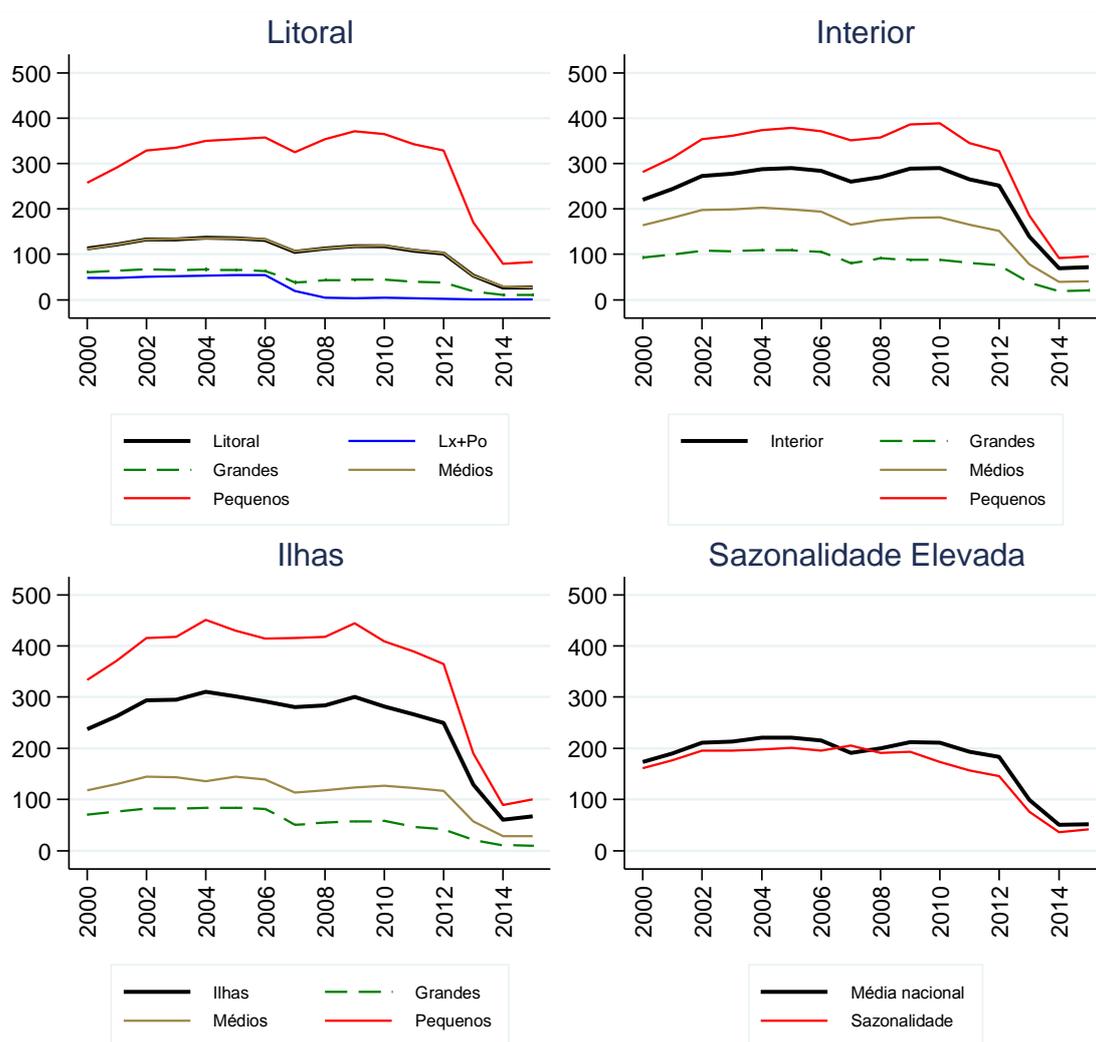
No que diz respeito à partição das transferências do FEF entre correntes e capital (Figura 41 e Figura 42) salienta-se ainda o facto de terem sido os municípios mais pequenos os que mais optaram por receber uma maior percentagem das transferências como receitas correntes nos últimos anos.

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.

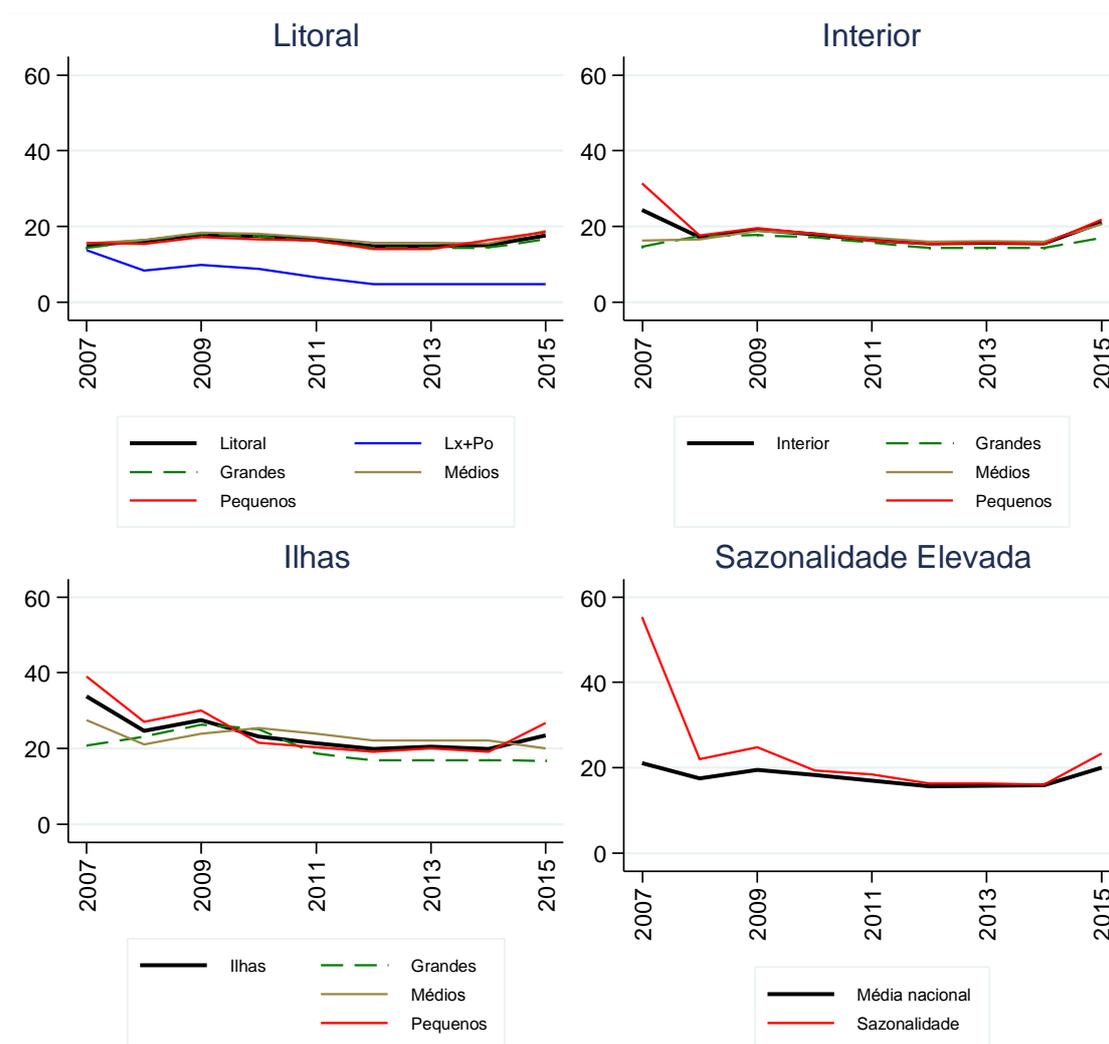
Figura 42- Receitas de transferências de capital do FEF (real per capita)



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.

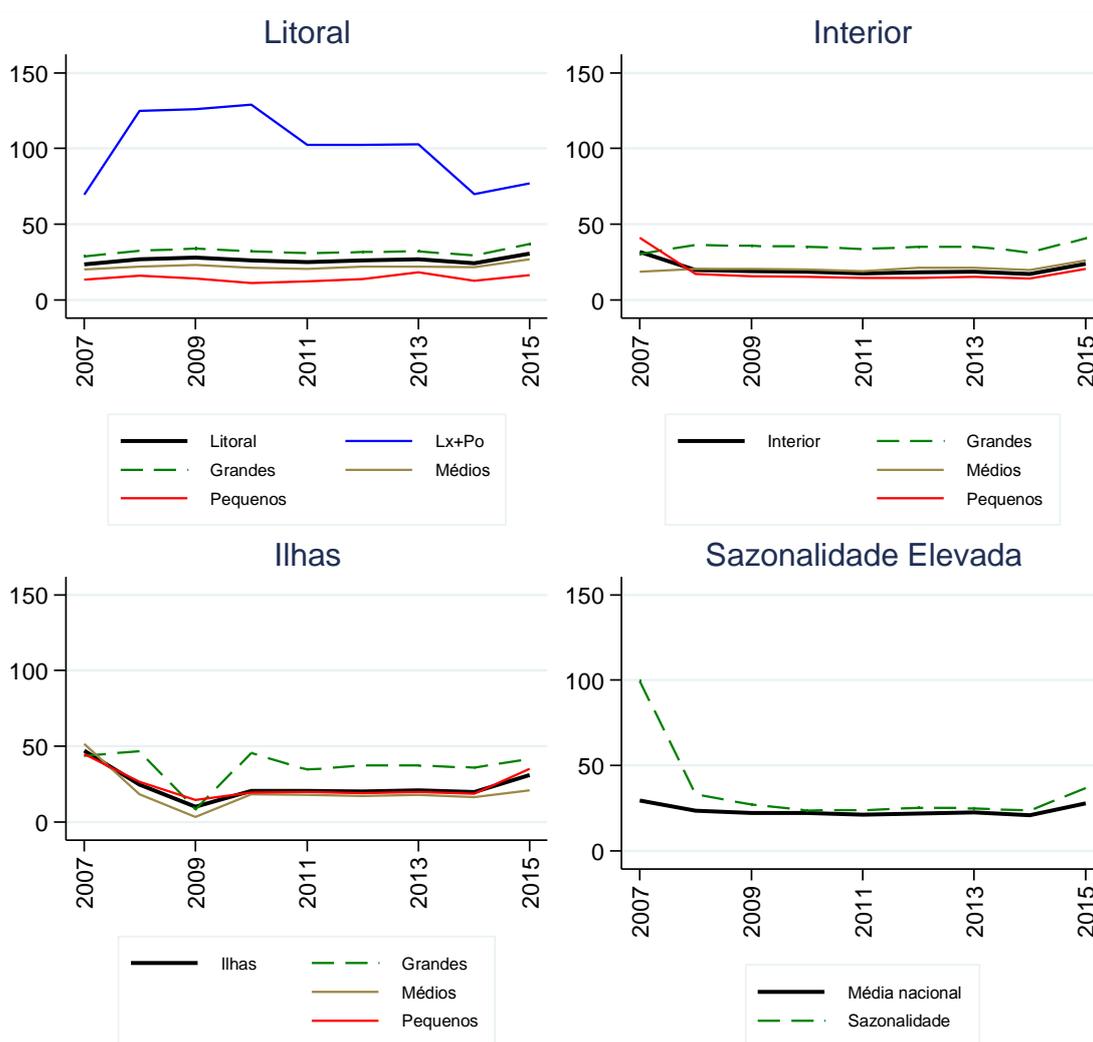
Figura 43 – Receitas de transferências correntes do FSM (real *per capita*)



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.

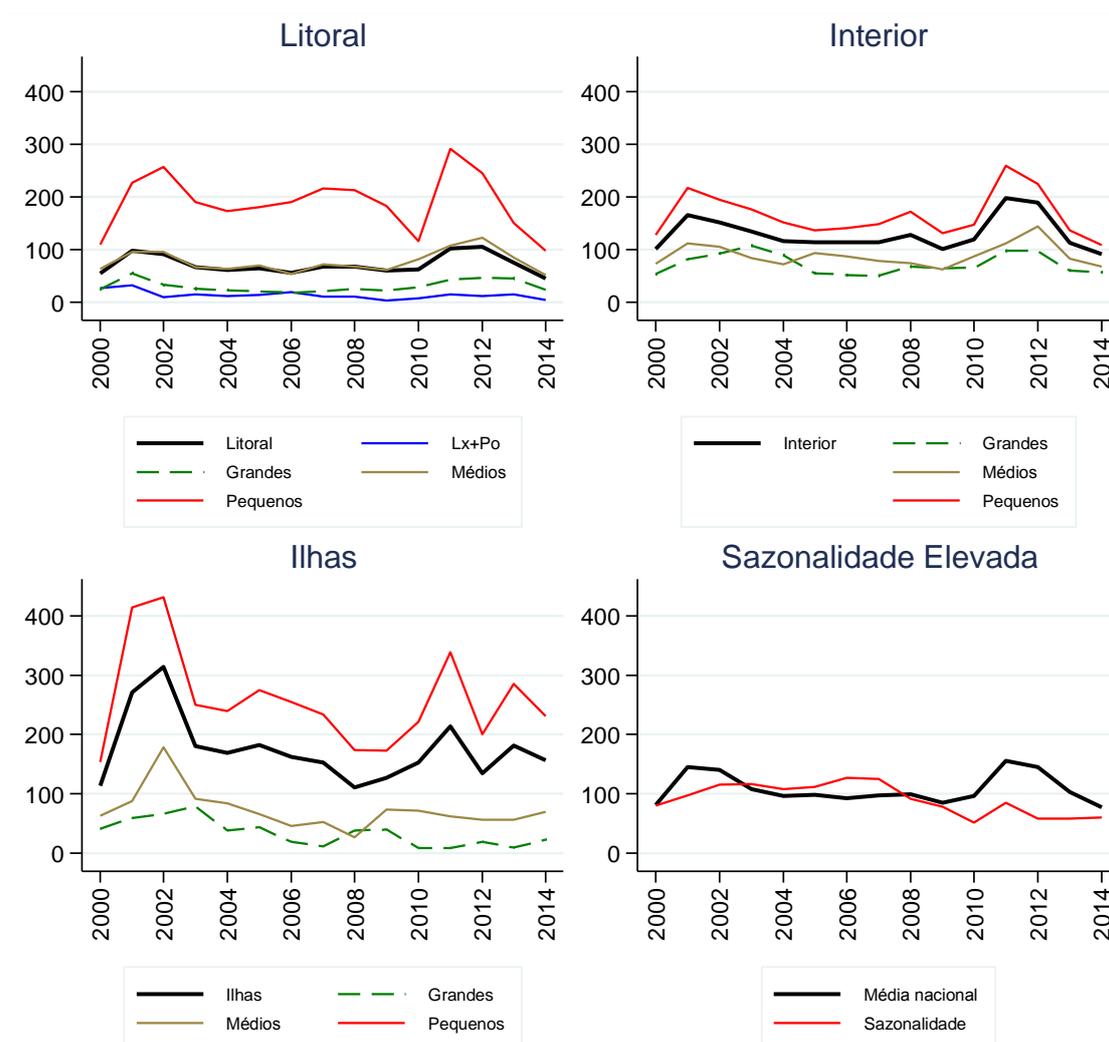
Figura 44 – Receitas de transferências correntes da Participação Variável no IRS (real *per capita*)



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

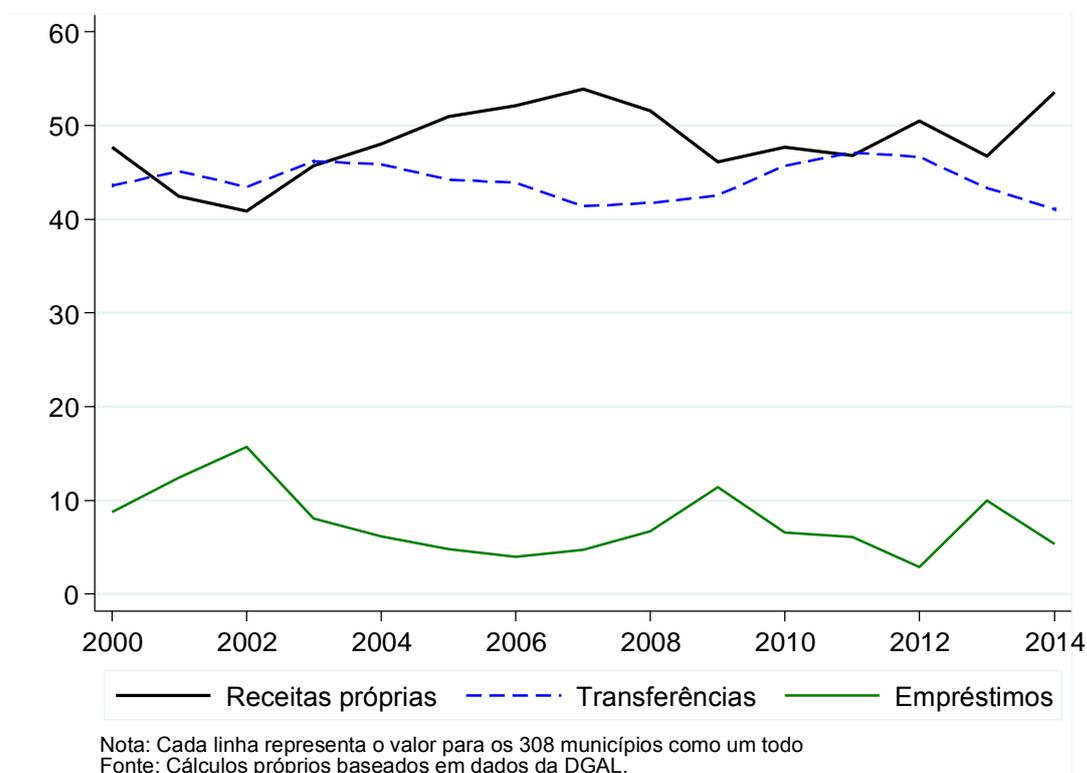
O princípio da autonomia municipal está estabelecido na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente nos artigos 238º, 241º e 242º, referindo-se ao facto de os municípios terem património, orçamento e regime financeiro próprios, receitas próprias, poderem dispor de poderes tributários, poderes 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 fornecidos 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.

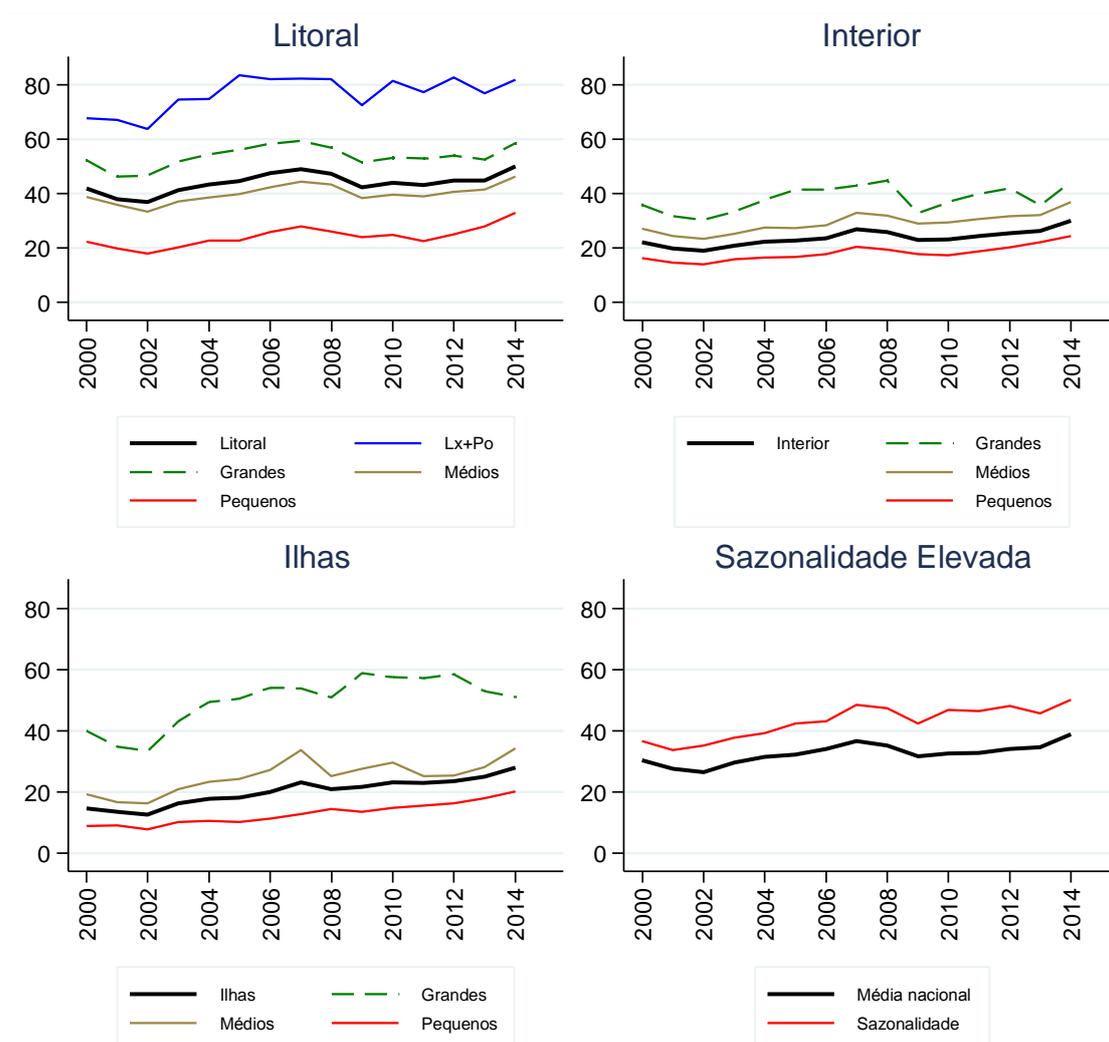
A Figura 46 apresenta os valores agregados para o peso das receitas próprias, de transferências e de empréstimos (passivos financeiros) na receita total. O total de receitas próprias dos municípios portugueses apenas esteve acima do limiar de 50% da receita total de 2005 a 2008, 2012 e em 2014, pelo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

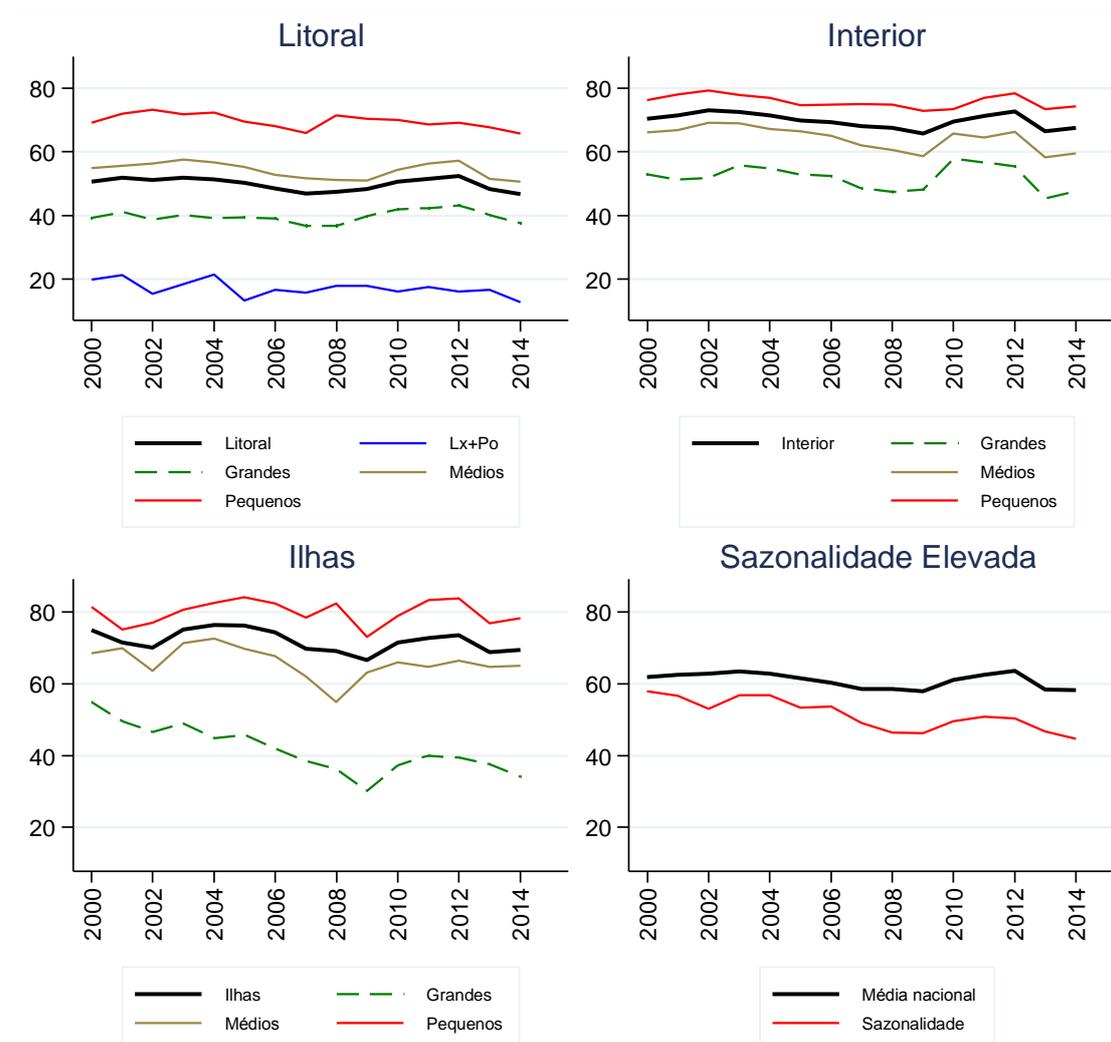
Figura 47 – Peso das receitas próprias na receita total



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

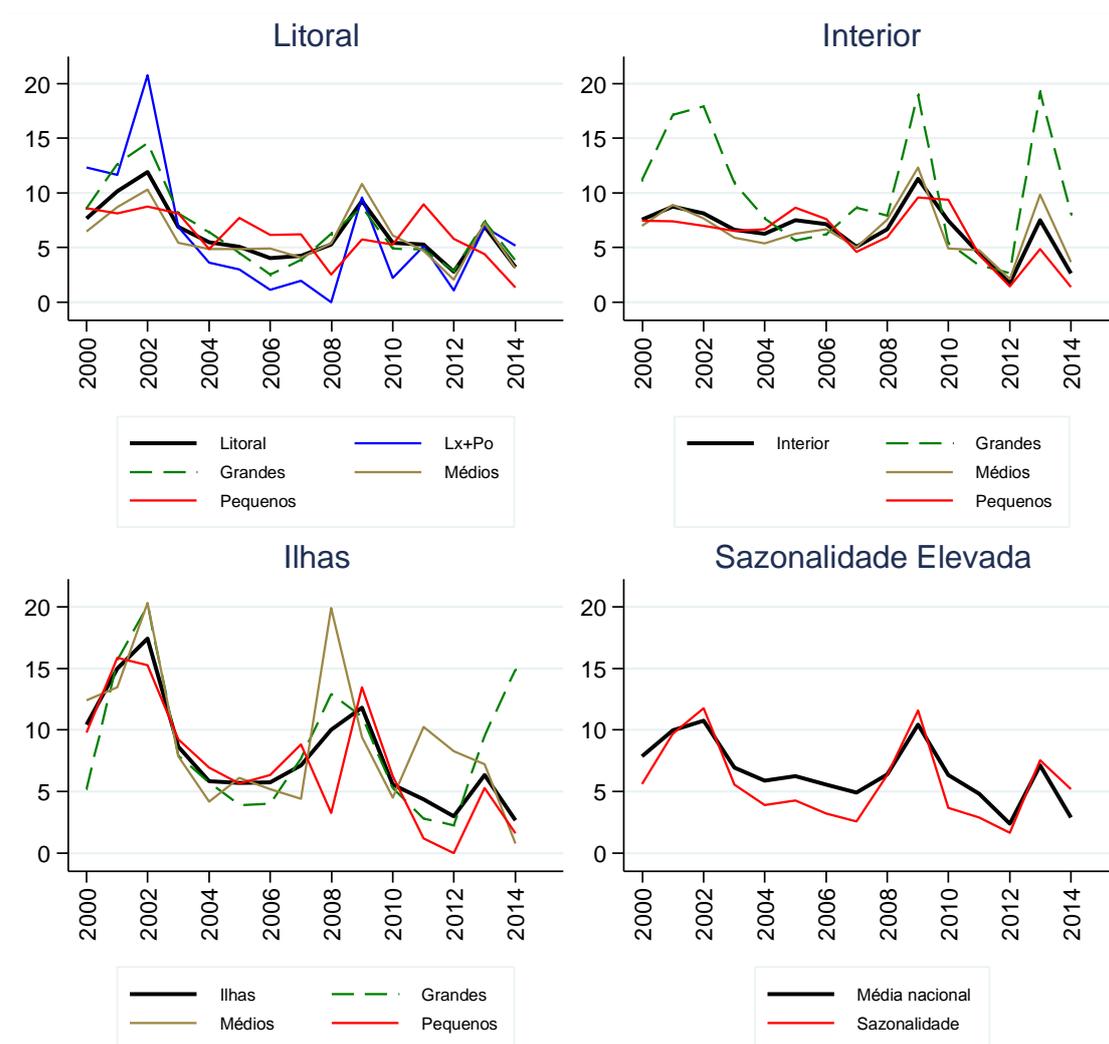


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

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 15.º 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). O PAEL era essencialmente uma linha de crédito pontual que permitiu 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. Já o FAM é um mecanismo estrutural e permanente de resolução dos desequilíbrios dos municípios, que pode ser visto como um seguro de crédito, e 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 previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013.

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 sobreorçamentação das receitas. Em 2014, 90 municípios executaram pelo menos 90% da receita orçada e 134 municípios entre 75% e 90%. Desta formas, cerca de 73% dos municípios registaram uma taxa de execução de pelo menos 75% e apenas 10 municípios executaram menos de 50% da receita.

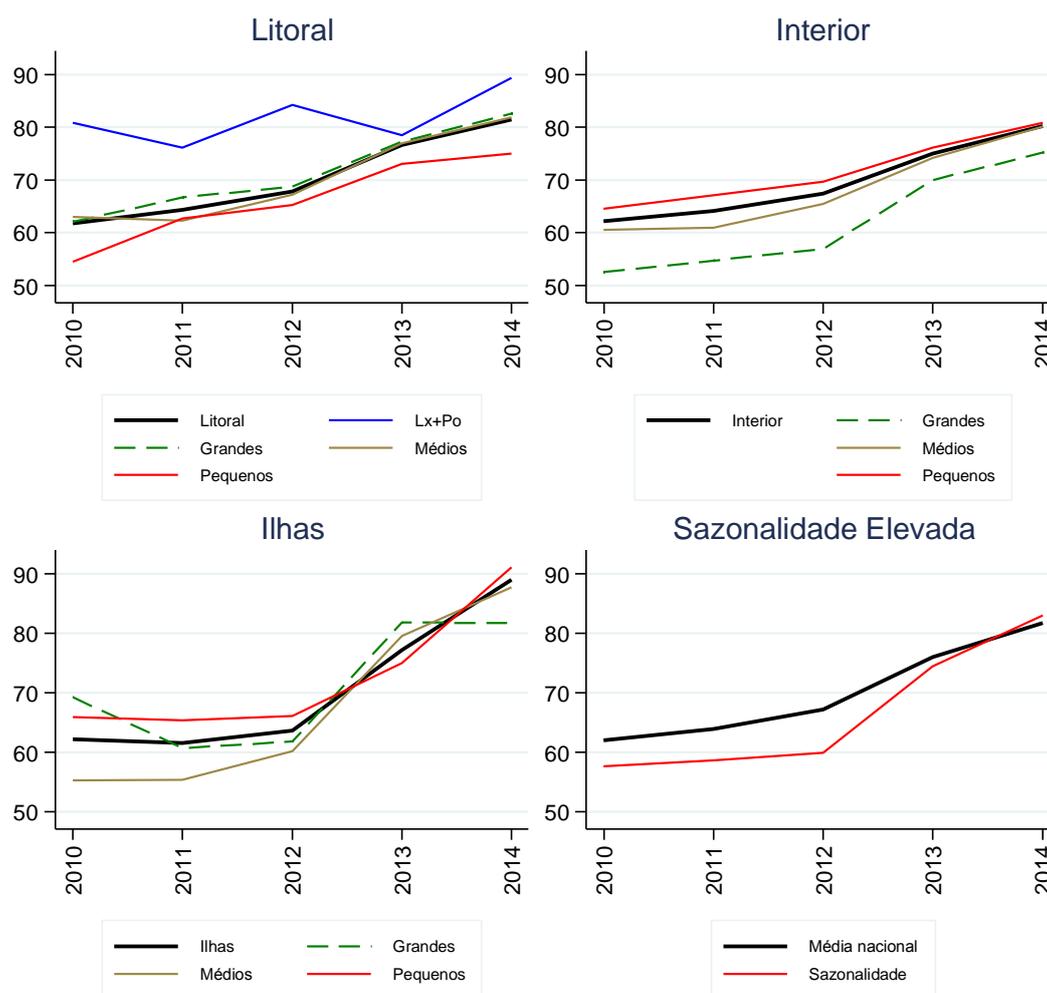
Tabela 9 - Número de municípios por grau de execução da receita

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.

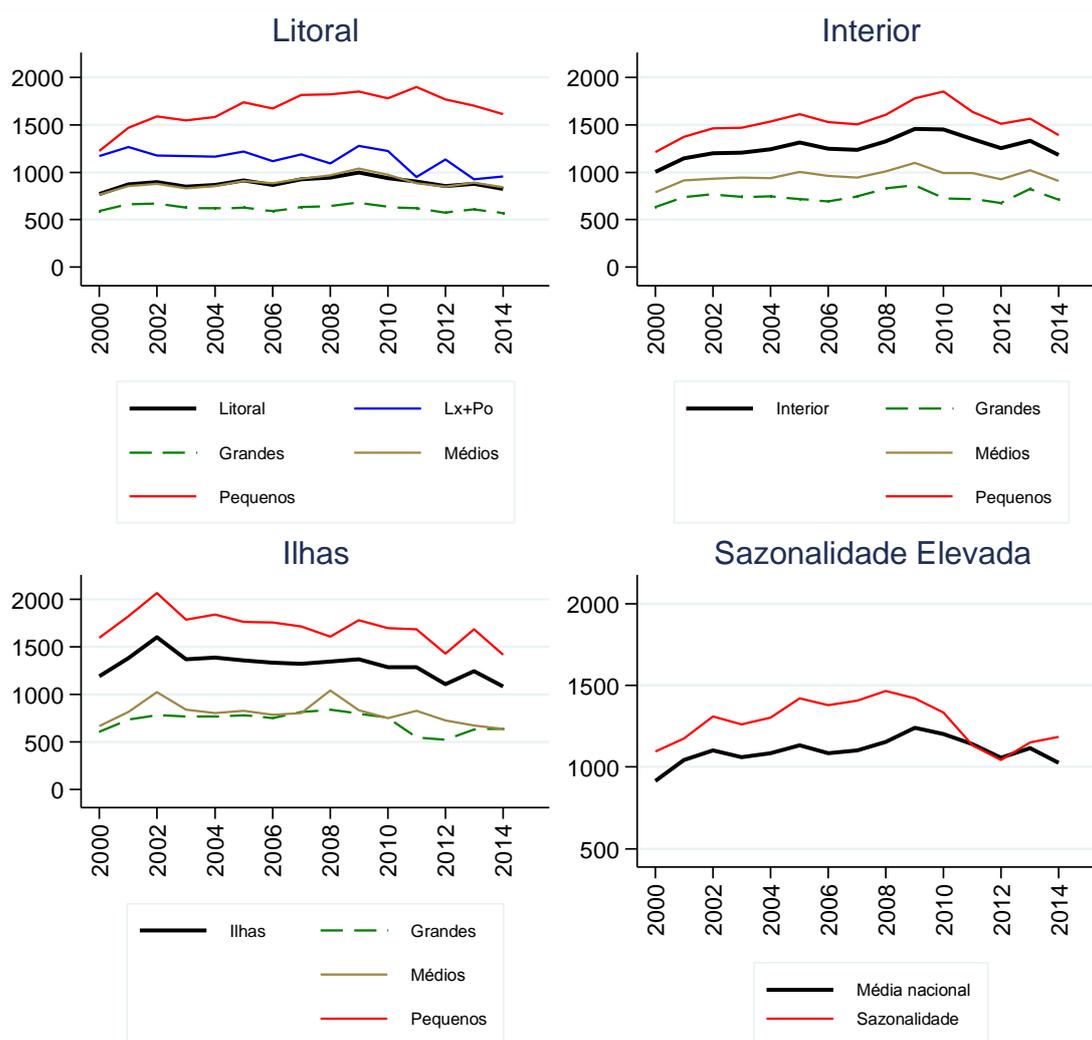
Tabela 10 – Estrutura das despesas

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*)

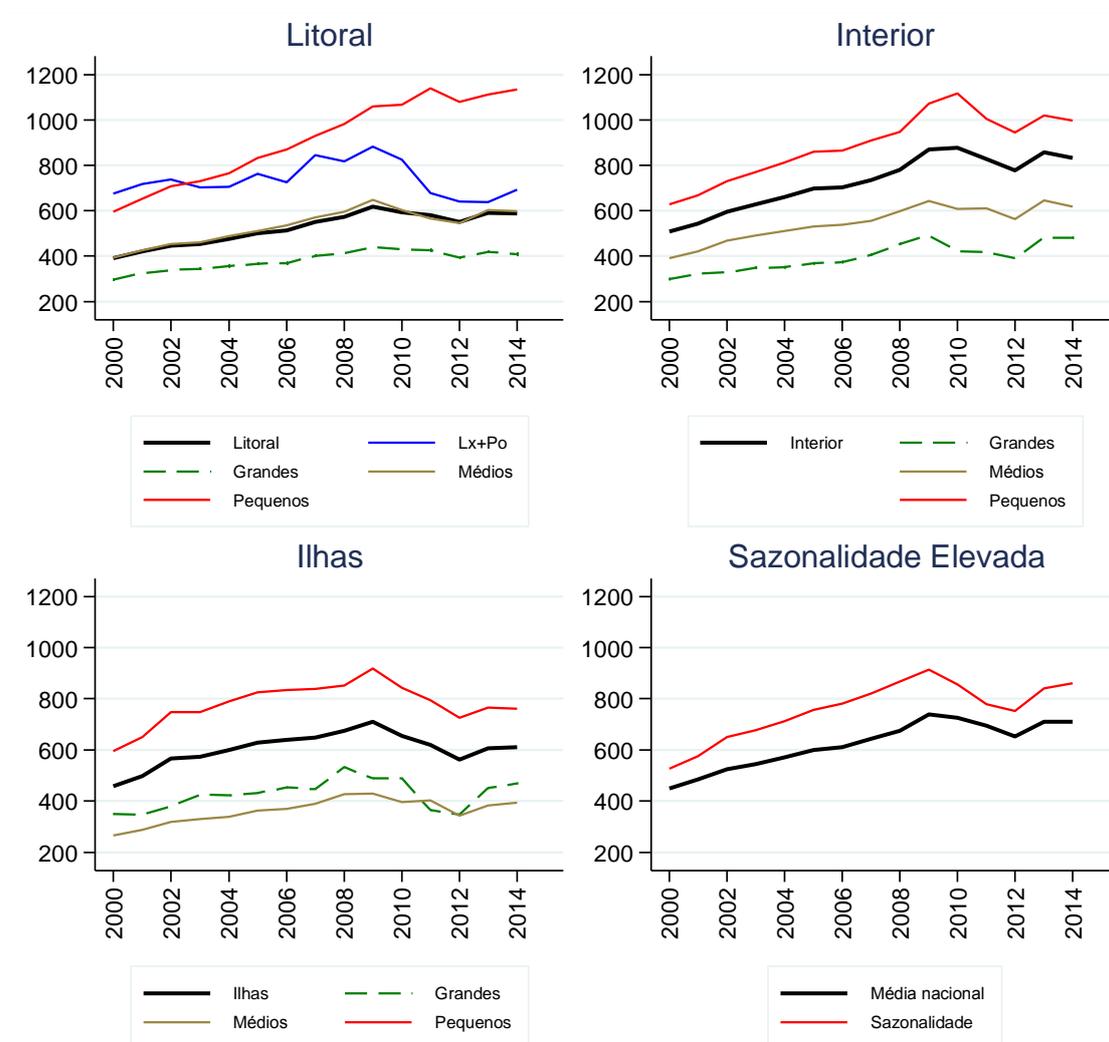


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

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.

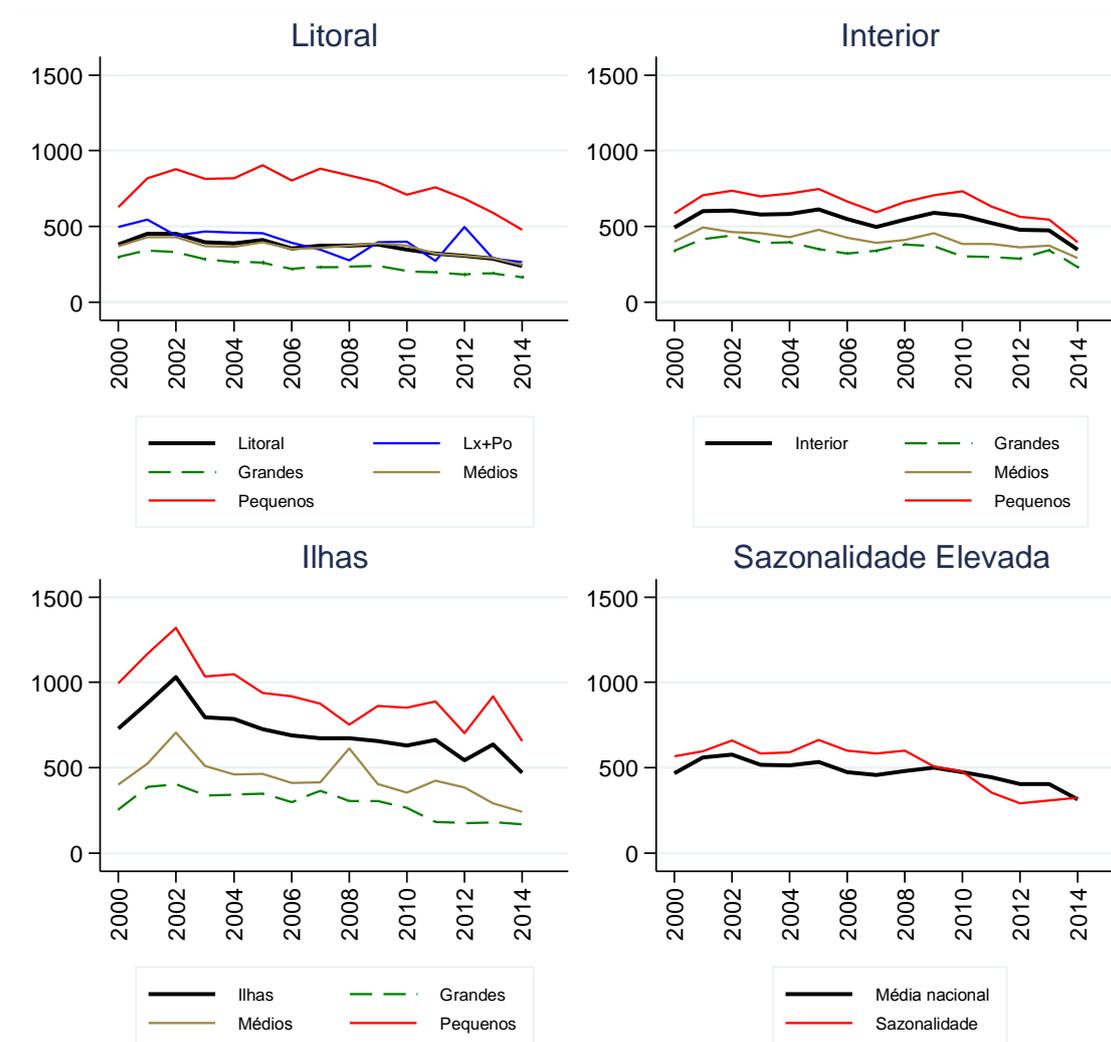
Figura 52 – Despesa corrente média (real per capita)



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)

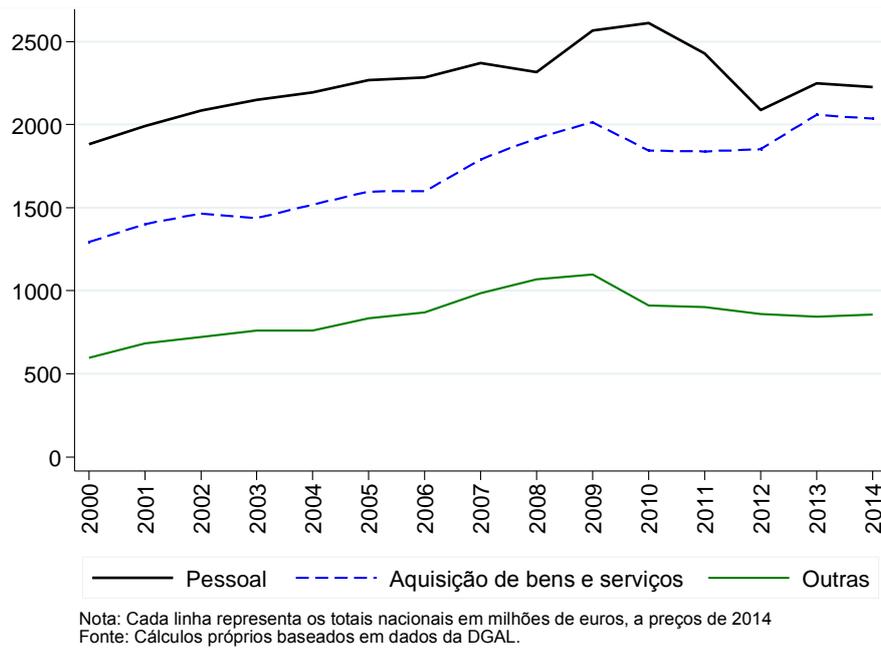
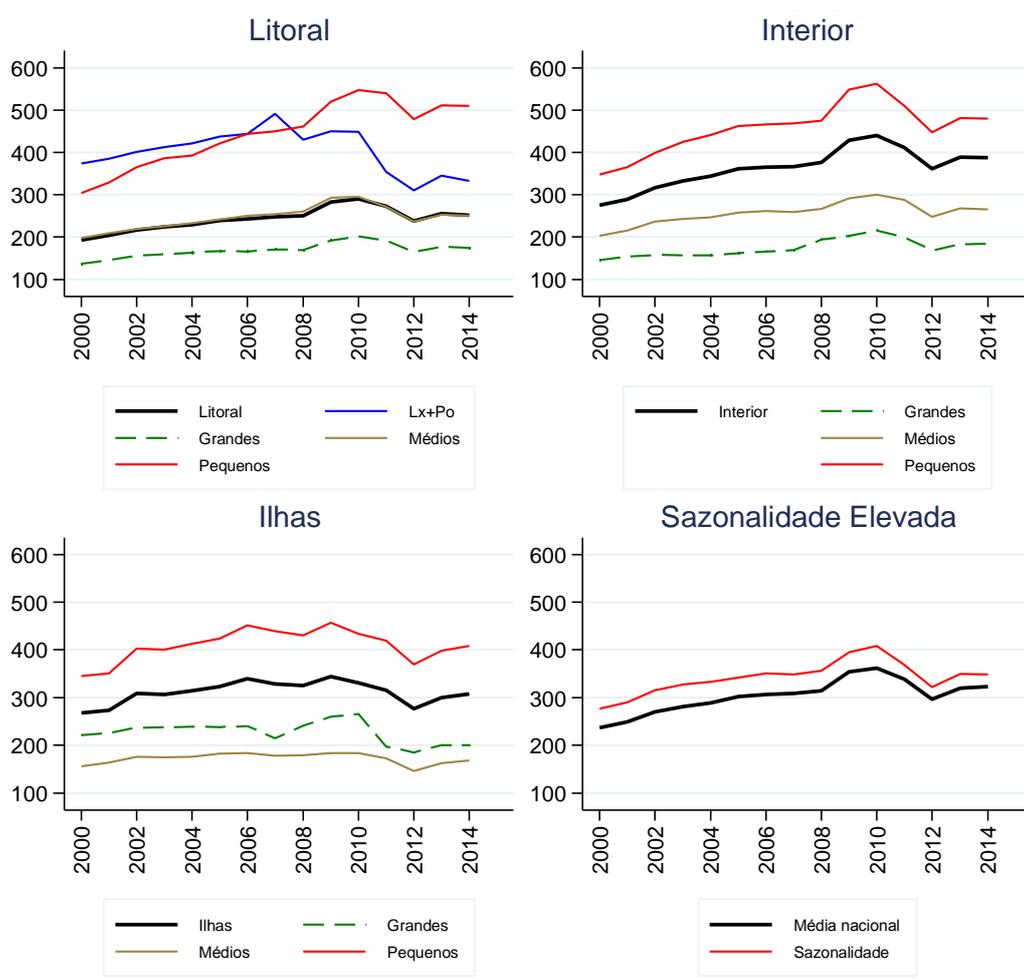


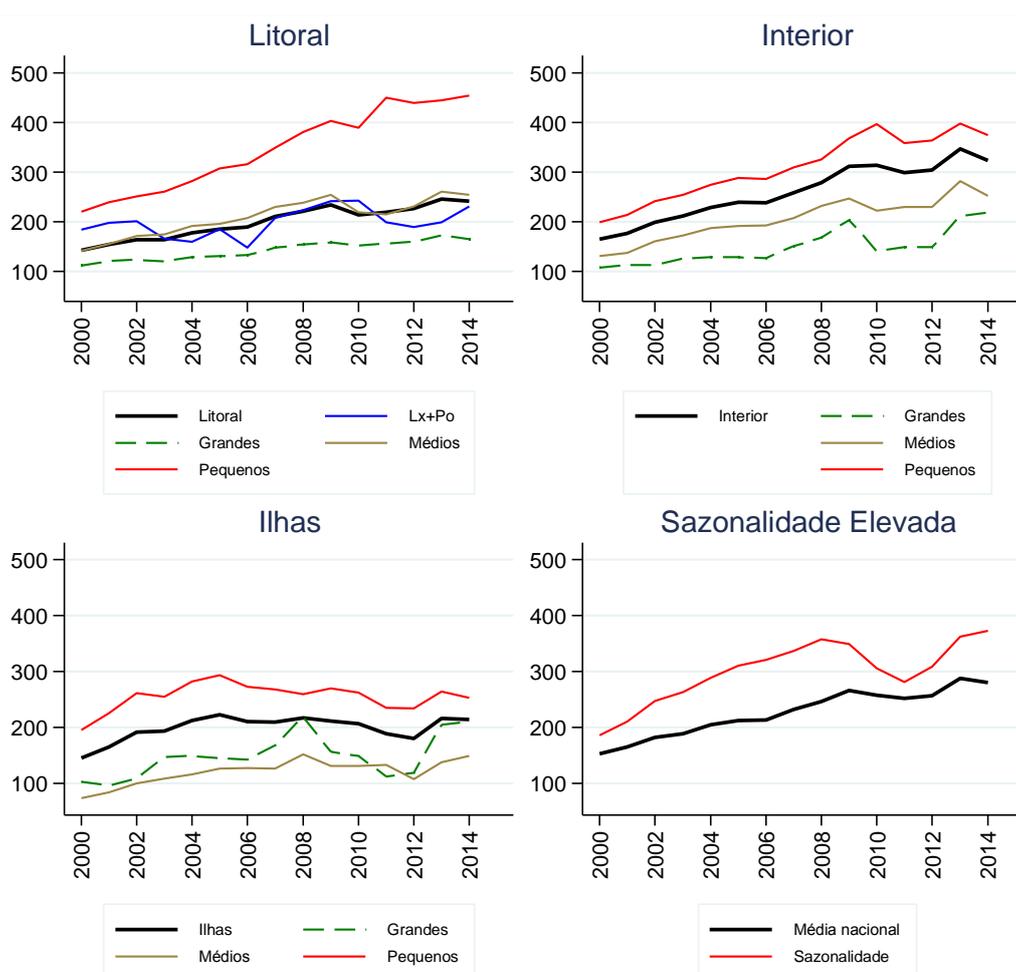
Figura 55 – Despesa de pessoal (real per capita)



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)

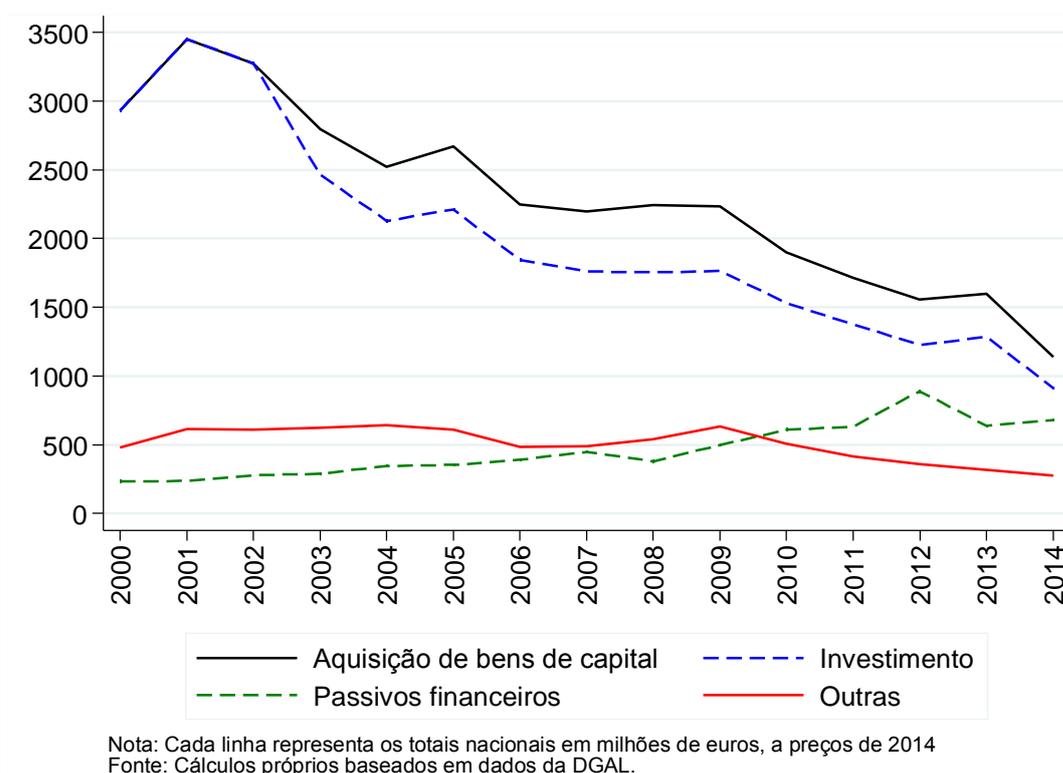


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

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).

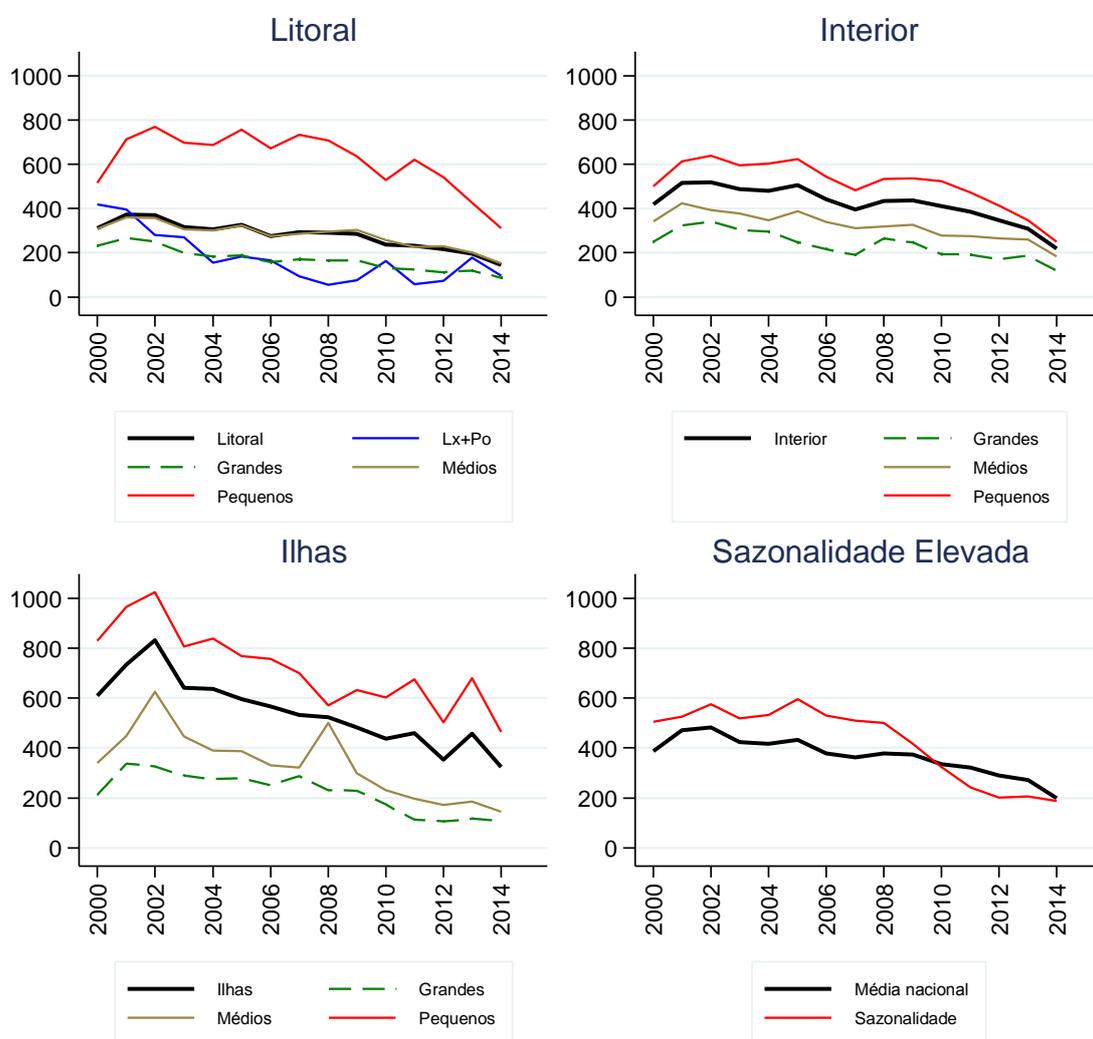
Figura 57 – Despesas de capital (totais agregados, M€ de 2014)



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.

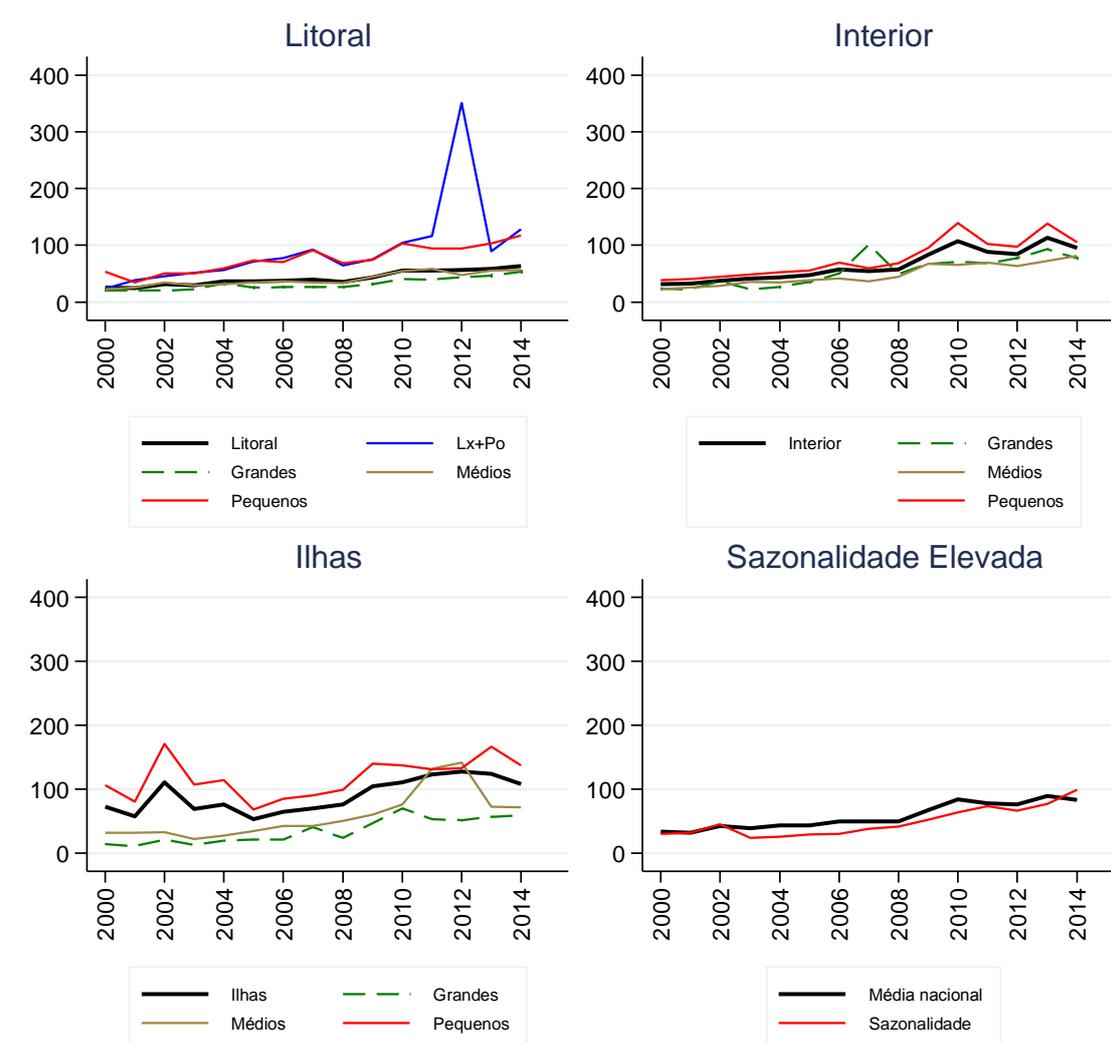
Figura 58 – Despesa de aquisição de bens de capital (real *per capita*)



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.

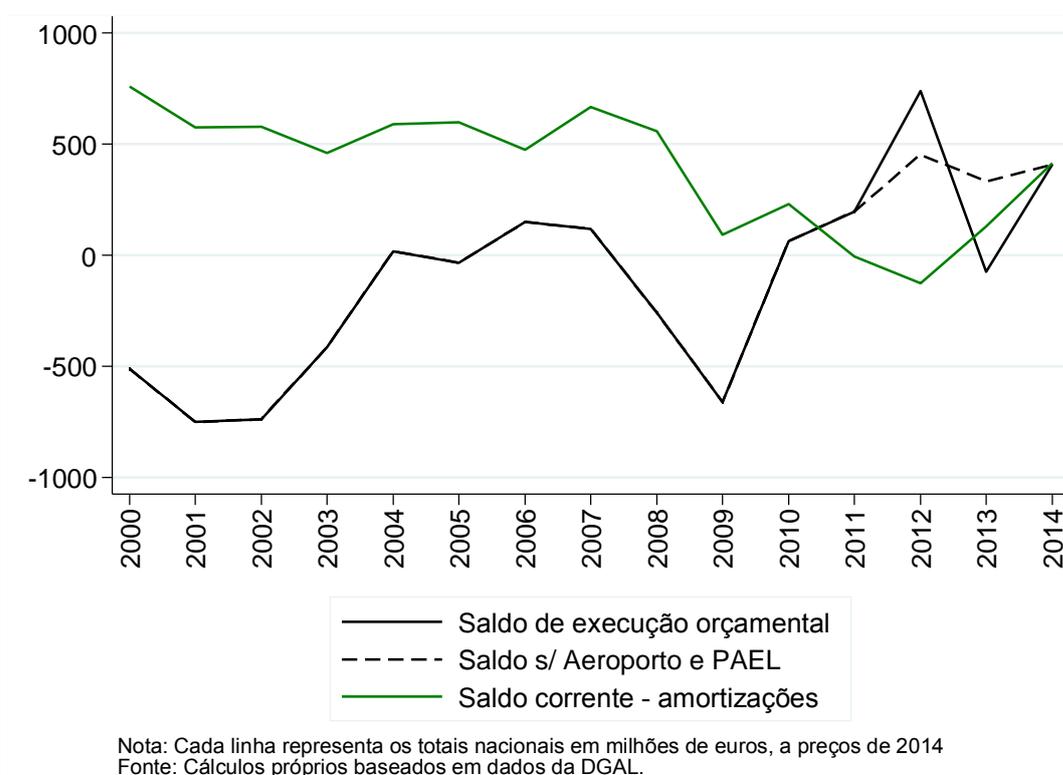
5.3.1 Saldo de execução orçamental

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 orçamental¹⁹ foi positivo. Em 2008 e 2009 verifica-se uma quebra muito acentuada

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

no saldo, 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. . O saldo negativo de 2013 deve-se sobretudo ao facto de os pagamentos efetuados no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) contarem para a despesa, enquanto os empréstimos obtidos não contam para a receita efetiva. Ou seja, o saldo de 2013 expurgado dos efeitos do PAEL é claramente positivo (365 M€). A linha a tracejado na Figura 60 mostra o saldo de execução orçamental sem os efeitos do acordo sobre os terrenos do aeroporto e do PAEL e demonstra uma considerável estabilidade de 2012 a 2014.

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

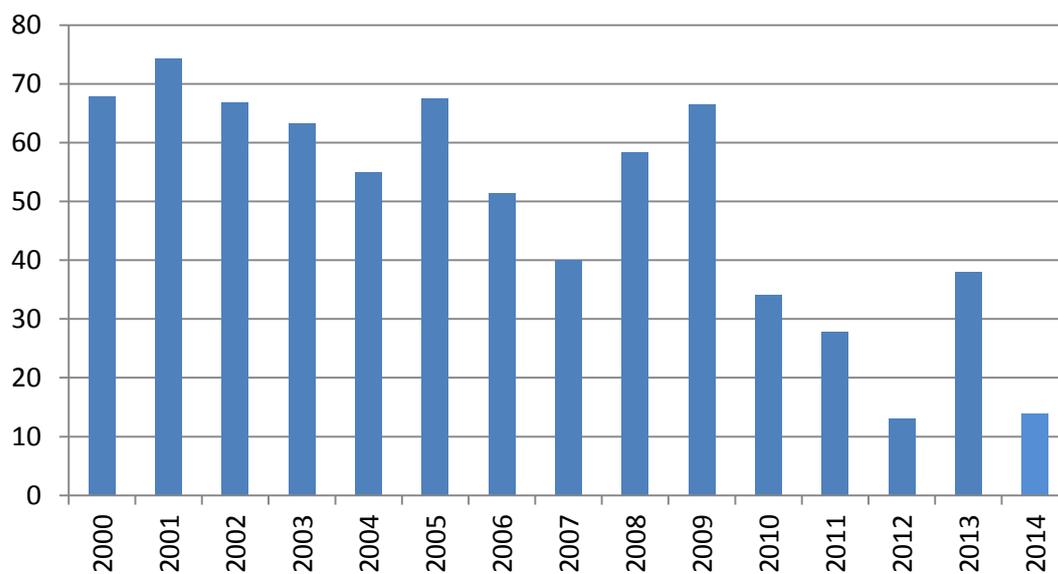


O saldo corrente líquido das amortizações²⁰ rondou os 500 milhões de euros até 2008, tendo iniciado depois uma trajetória descendente até 2012, na sequência da crise económica e financeira e do incremento das amortizações, já referido na Figura 57. Desta forma, o saldo é negativo em 2012 devido ao valor excecional 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.

²⁰ 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. Tal como acima referido, o valor mais elevado em 2013 deve-se aos pagamentos realizados no âmbito do PAEL.

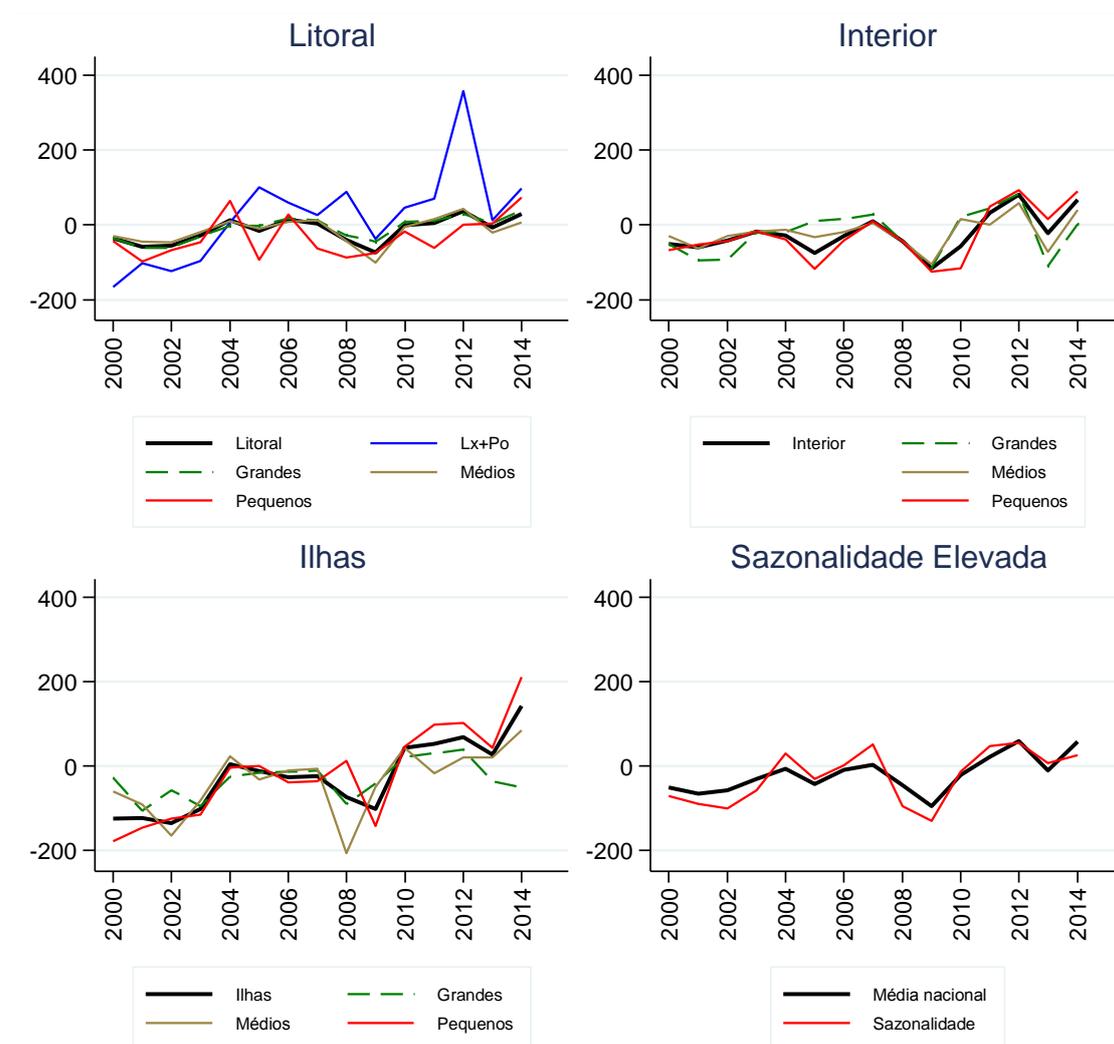
Figura 61 - Percentagem de municípios com saldo de execução orçamental negativo



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.

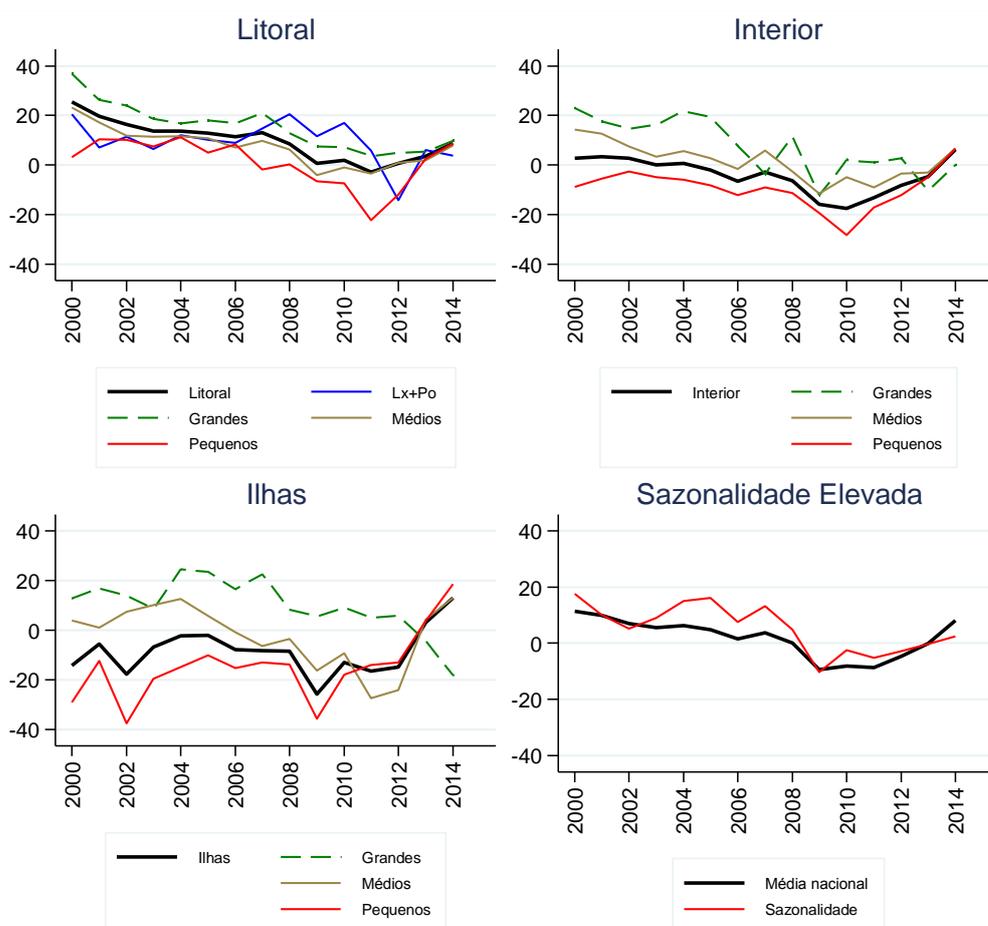
Figura 62 – Saldo de execução orçamental (real por habitante)



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)

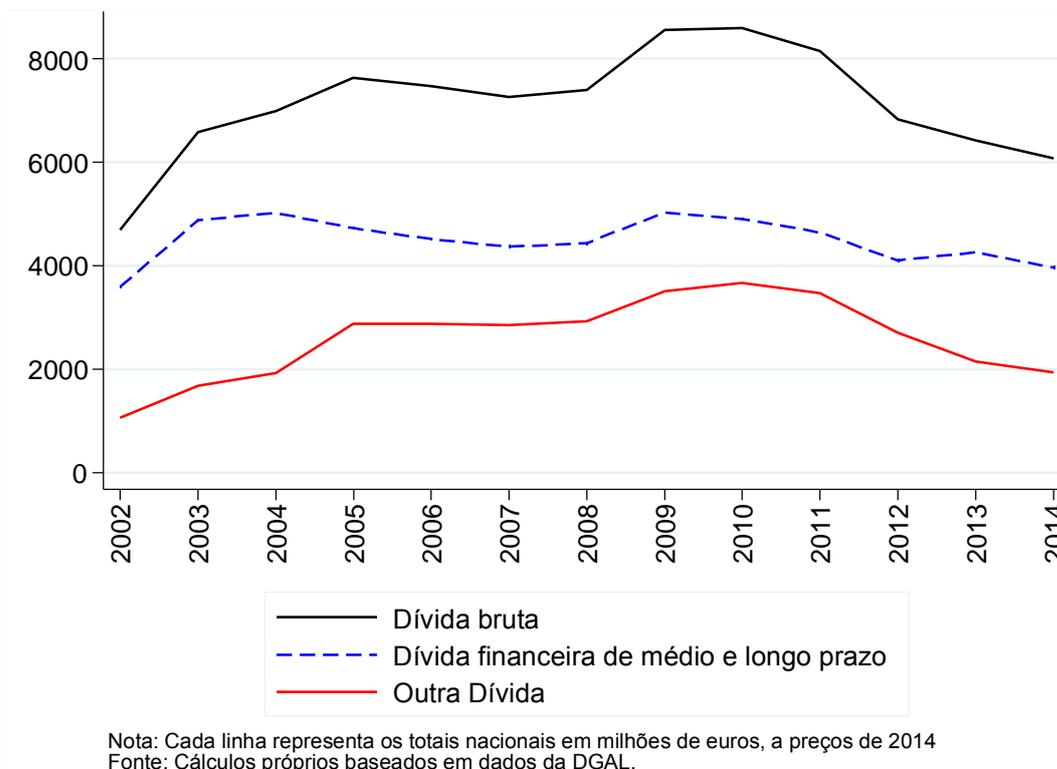


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

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 2.469 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.

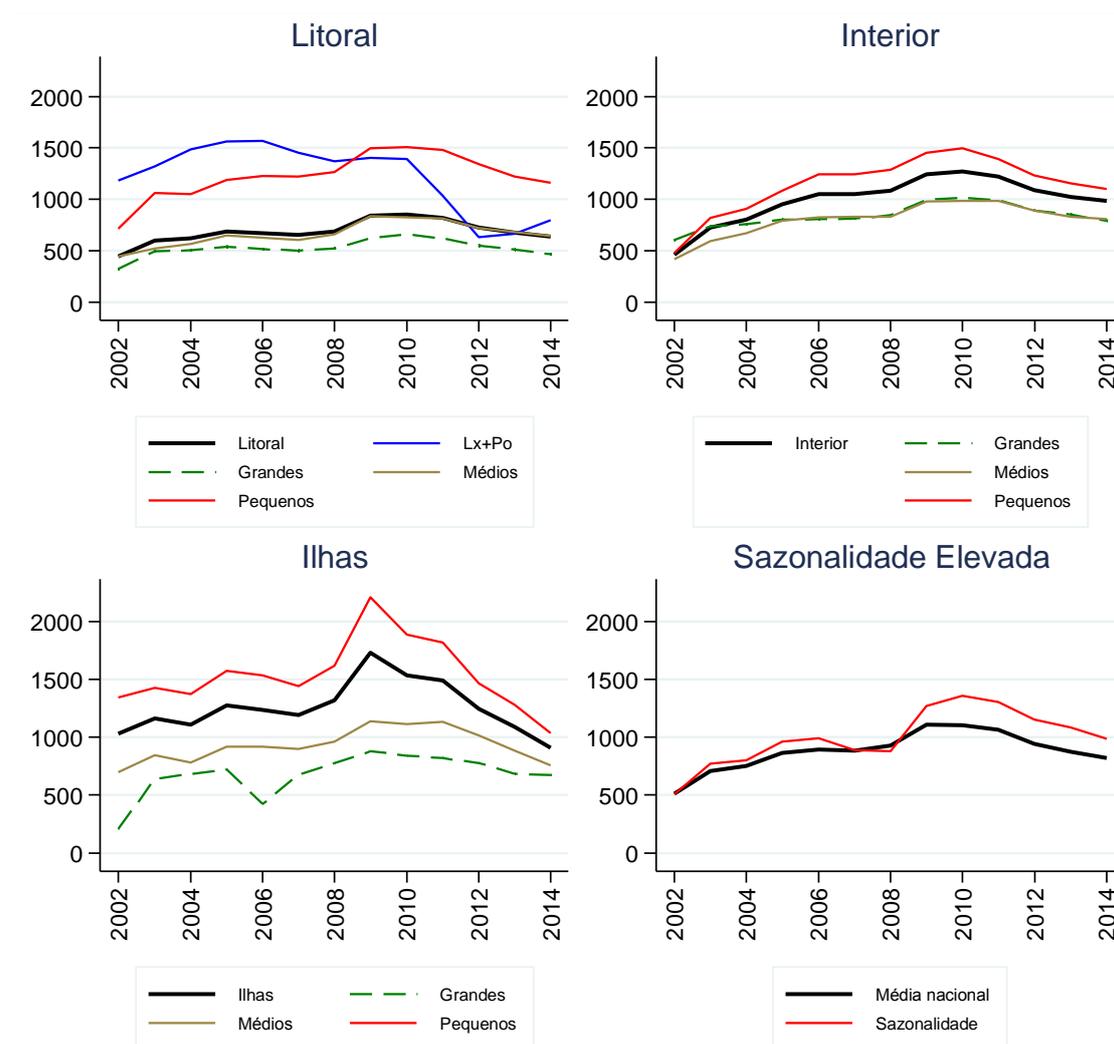
Figura 64 – Dívida bruta dos Municípios (totais agregados, M€ de 2014)



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.

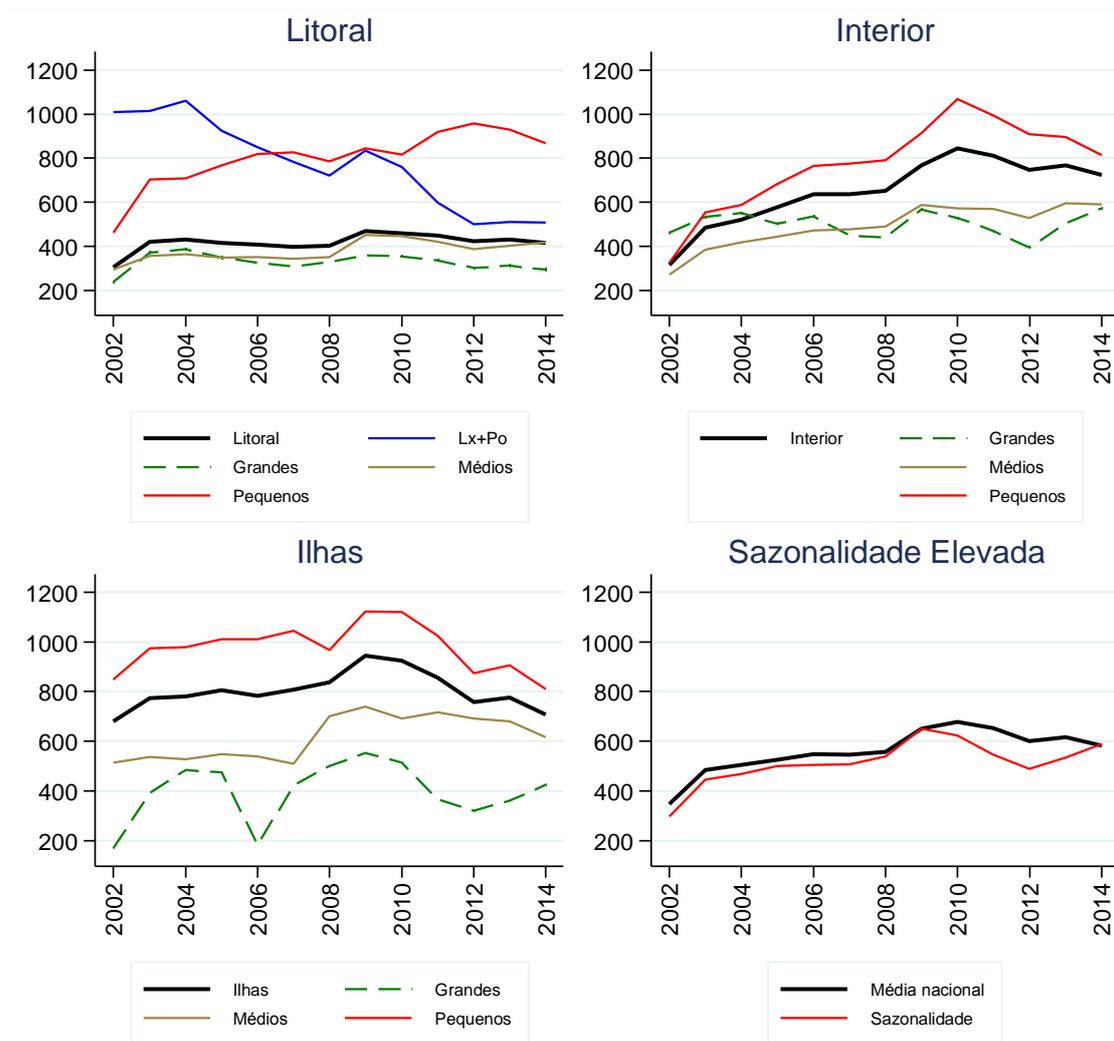
Figura 65 – Dívida bruta do Município (real por habitante)



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.

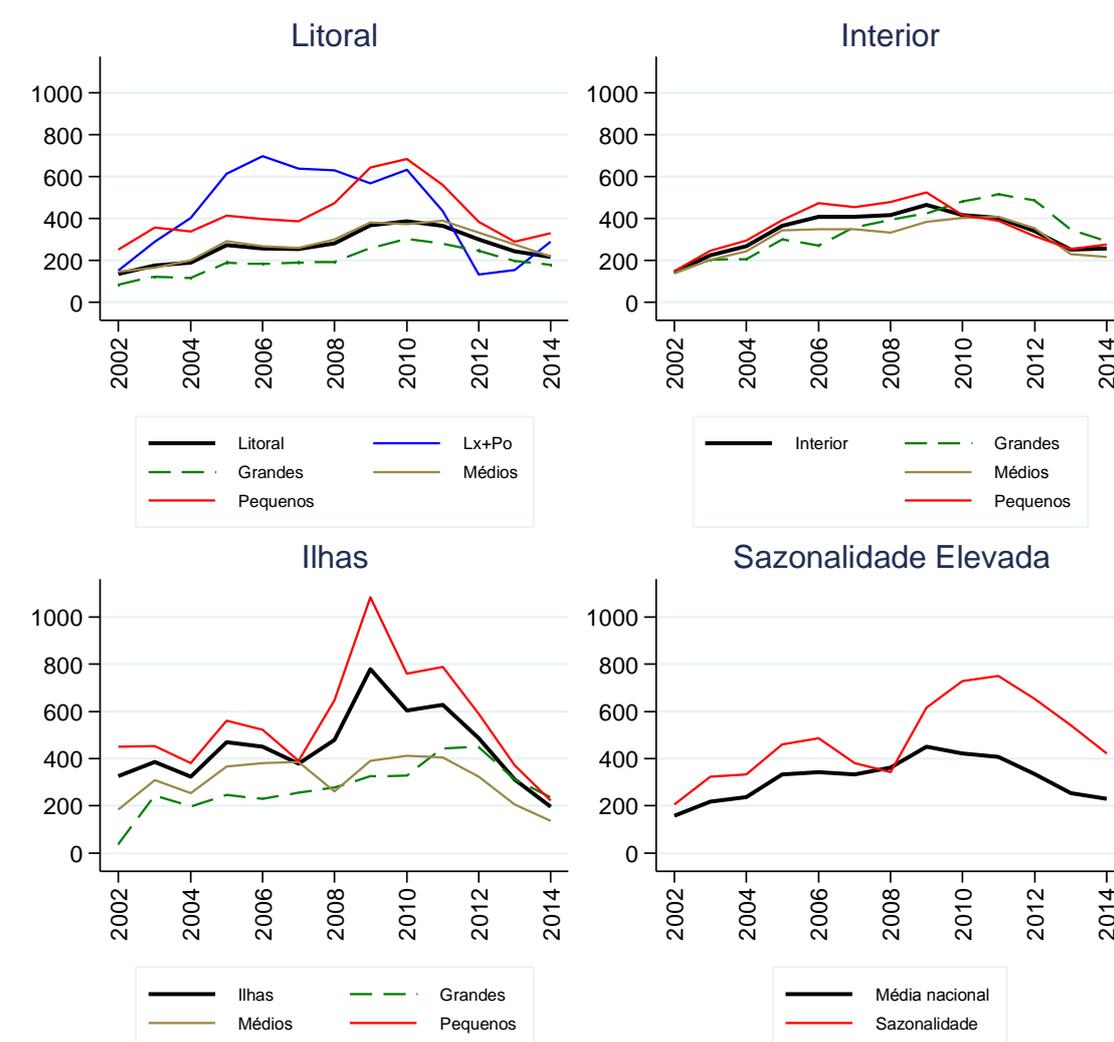
Figura 66 – Dívida financeira de médio e longo prazo do Município (real *per capita*)



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 2014.²¹

²¹ Até 12/7/2015 não foi possível obter no SIAL/DGAL dados para a dívida no final de 2014 de 3 municípios: Águeda, Oleiros e Porto Santo. Para que os valores de 2014 sejam comparáveis com os de anos anteriores, assume-se que a dívida de 2014 desses municípios é igual à de 2013. Adicionalmente, para Alcochete, Peso da Régua e Melgaço foi considerada a informação no final do 3º trimestre.

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

Ano	Dívida Total	Do Município	De Outras entidades	De Operações Orçamentais e excluindo FAM
2011	9.572,2	8.146,4	1.425,8	
2012	8.392,8	6.830,9	1.561,8	
2013	7.341,8	6.416,0	925,8	7.154,7
2014	6.520,8	6.092,8	428,0	6.233,7

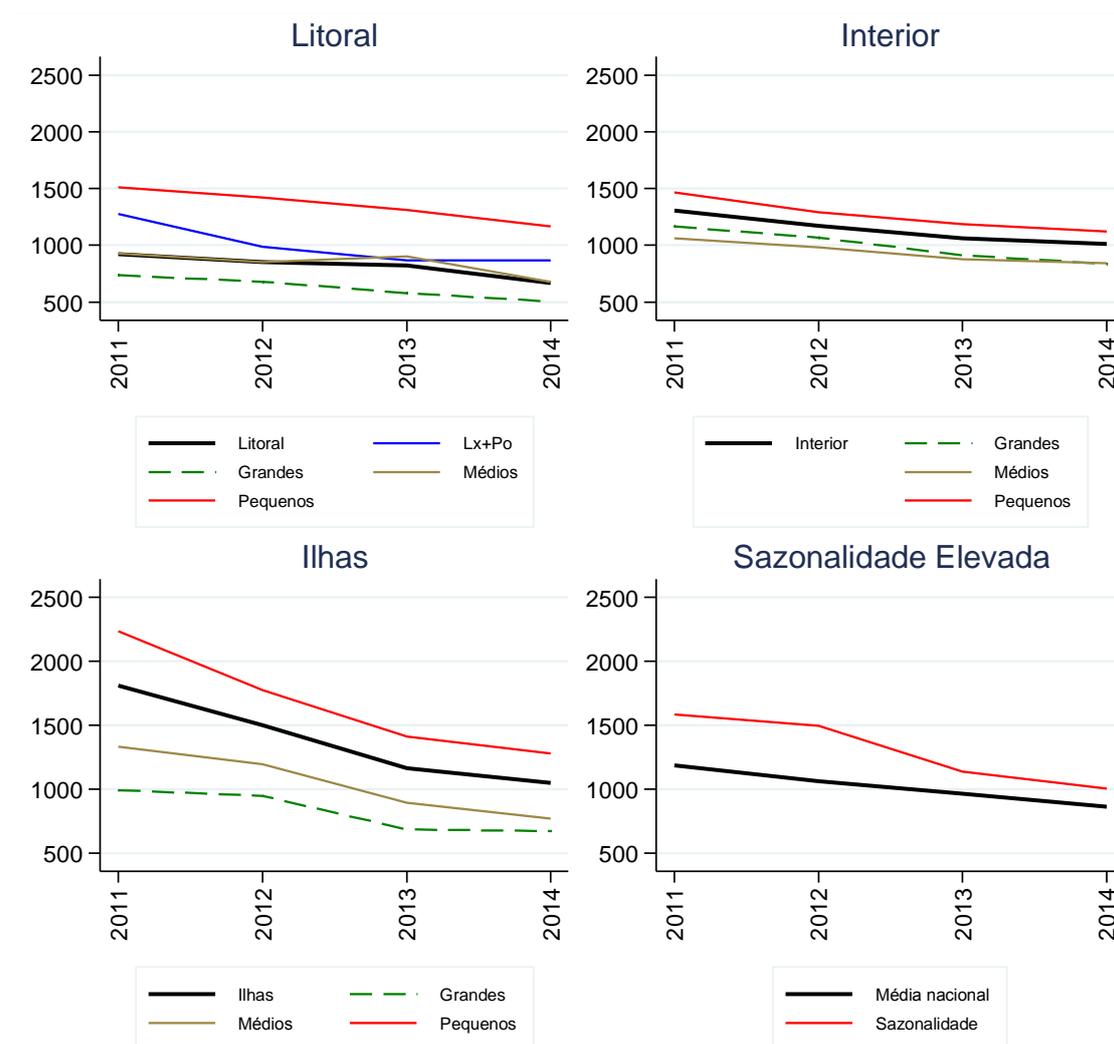
Fonte: DGAL.

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 428 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 3.051 M€ (32%) e a segunda 2.053 M€ (25%). Tal como referido acima a dívida das restantes entidades também foi significativamente reduzida, caindo 998 M€ (70%) em três anos. Finalmente, a dívida de operações orçamentais (excluindo o FAM) passou de 7.155 M€ em 2013 para 6.233 M€ em 2014, uma redução de 13%. 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 187 M€ em 2013 e a 287 M€ em 2014. Parte do aumento justifica-se pelos cerca de 100 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.

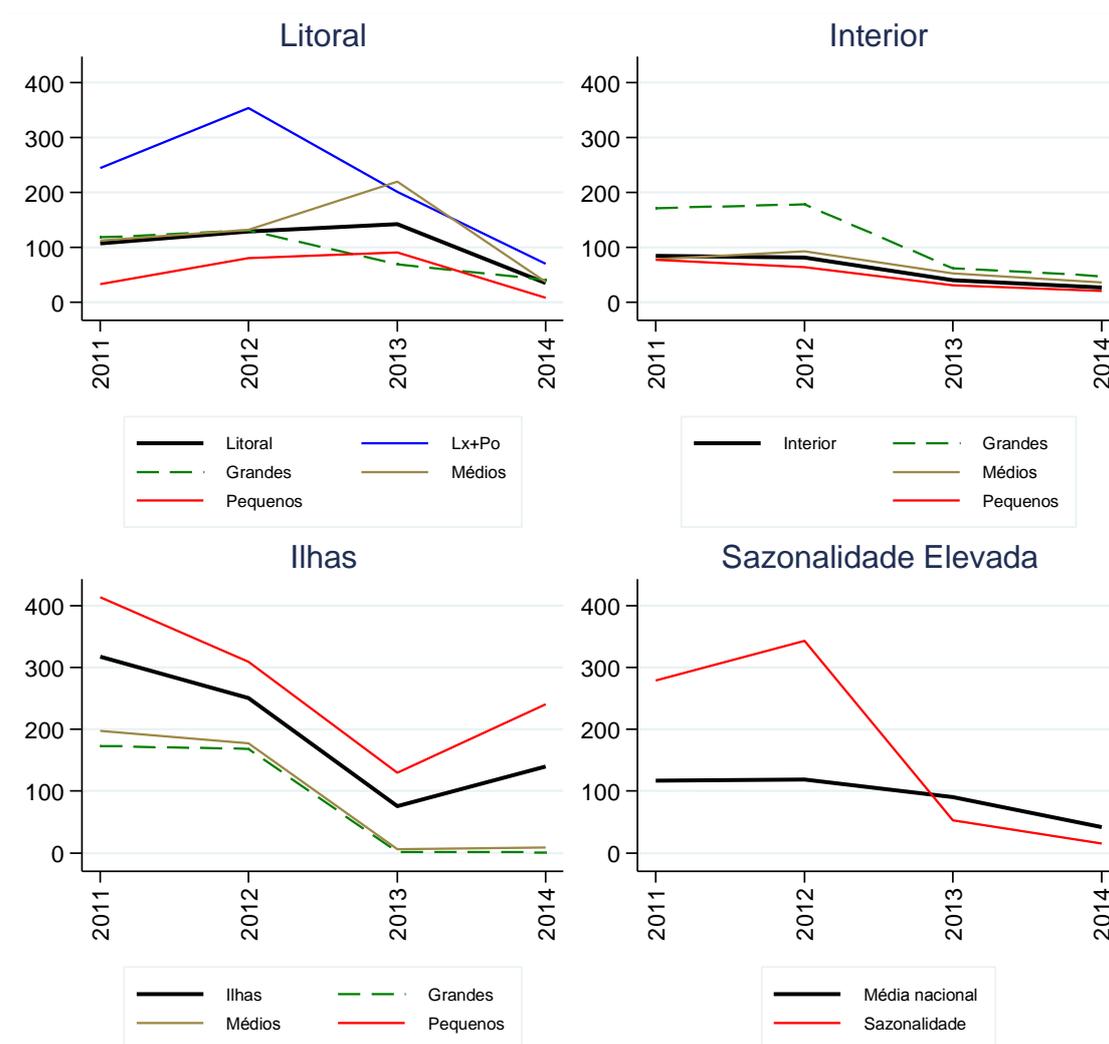
Figura 68 – Dívida total (real por habitante)



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

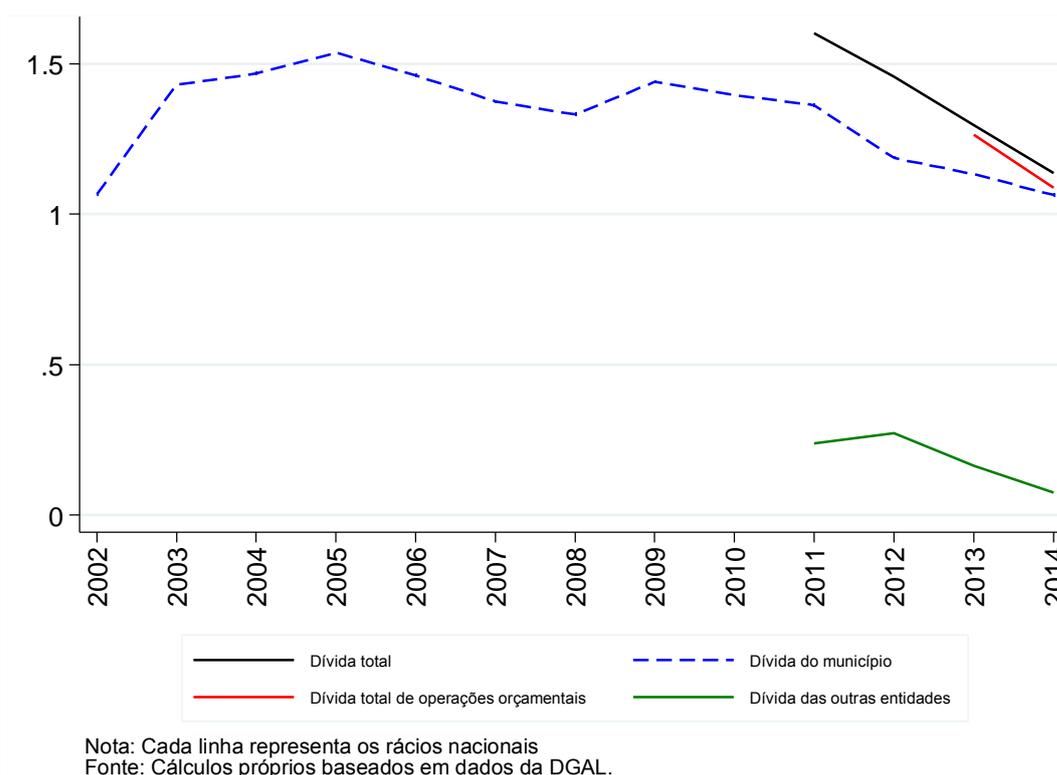
Na Figura 70 são apresentados os valores agregados da dívida total, do município, das outras entidades e a dívida total de operações orçamentais, divididos pela média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Relativamente à dívida bruta do município, para a qual há dados desde 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 1,07 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 1,26 em 2013 para 1,03 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 optarem 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.²²

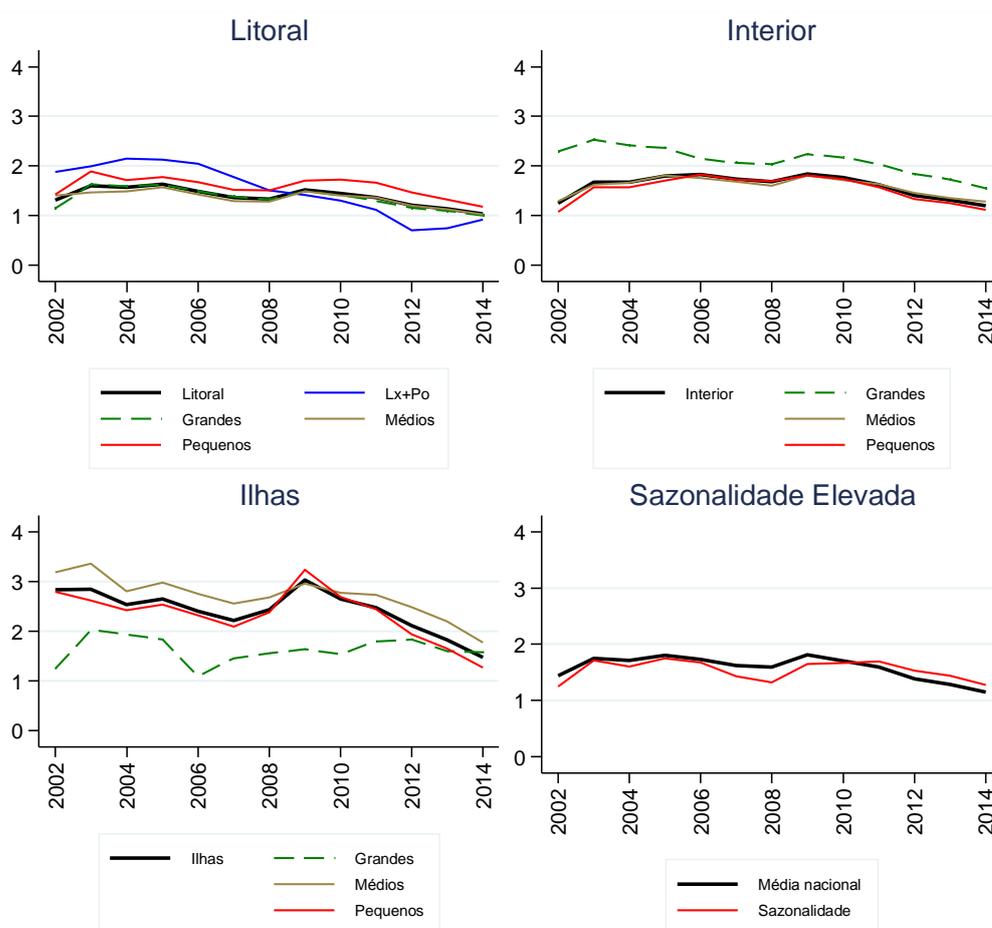
Figura 70 – Dívida / receita corrente média dos últimos 3 anos
(valores agregados)



²² A alteração efetuada pelo art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez, ao art. 25º da anterior Lei das Finanças Locais, permitiu que os municípios recebessem até 80% do FEF a título de receita corrente. Posteriormente, a Lei 73/2013 permitiu que a receita corrente atinja 90% do FEF.

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.

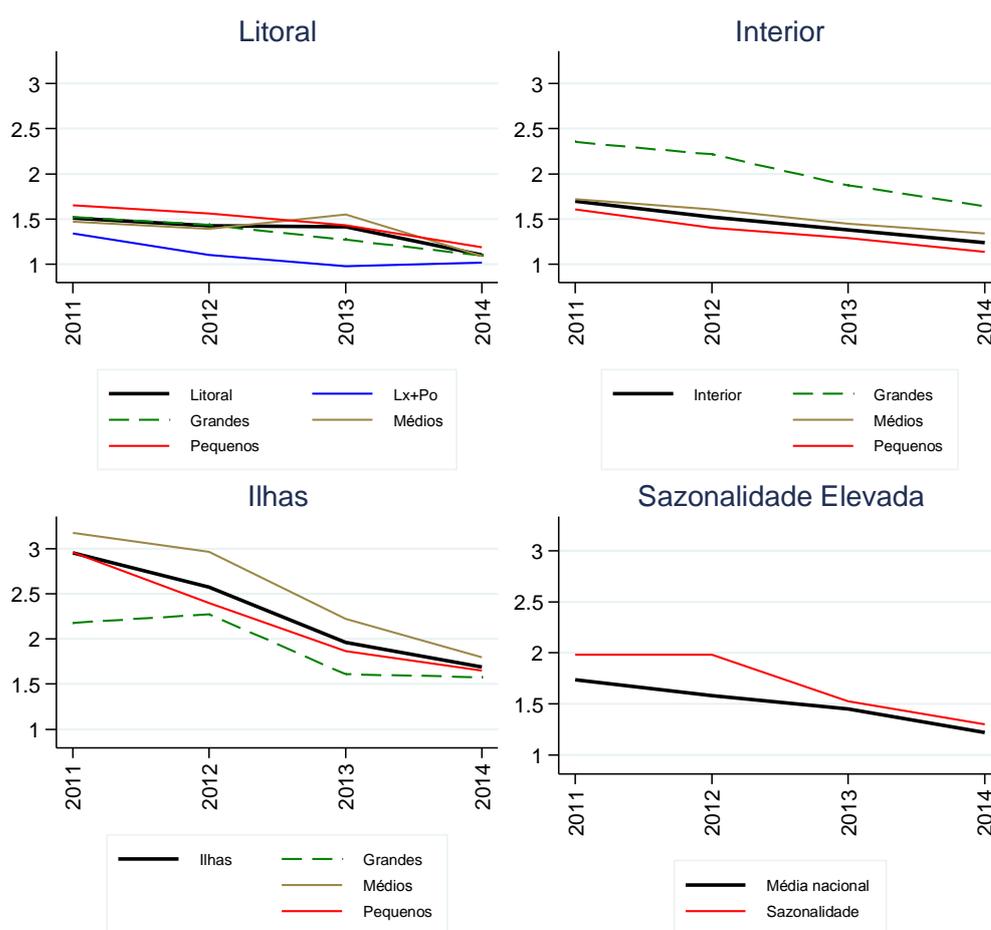
Figura 71 – Dívida bruta do município / receita corrente média dos últimos 3 anos



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

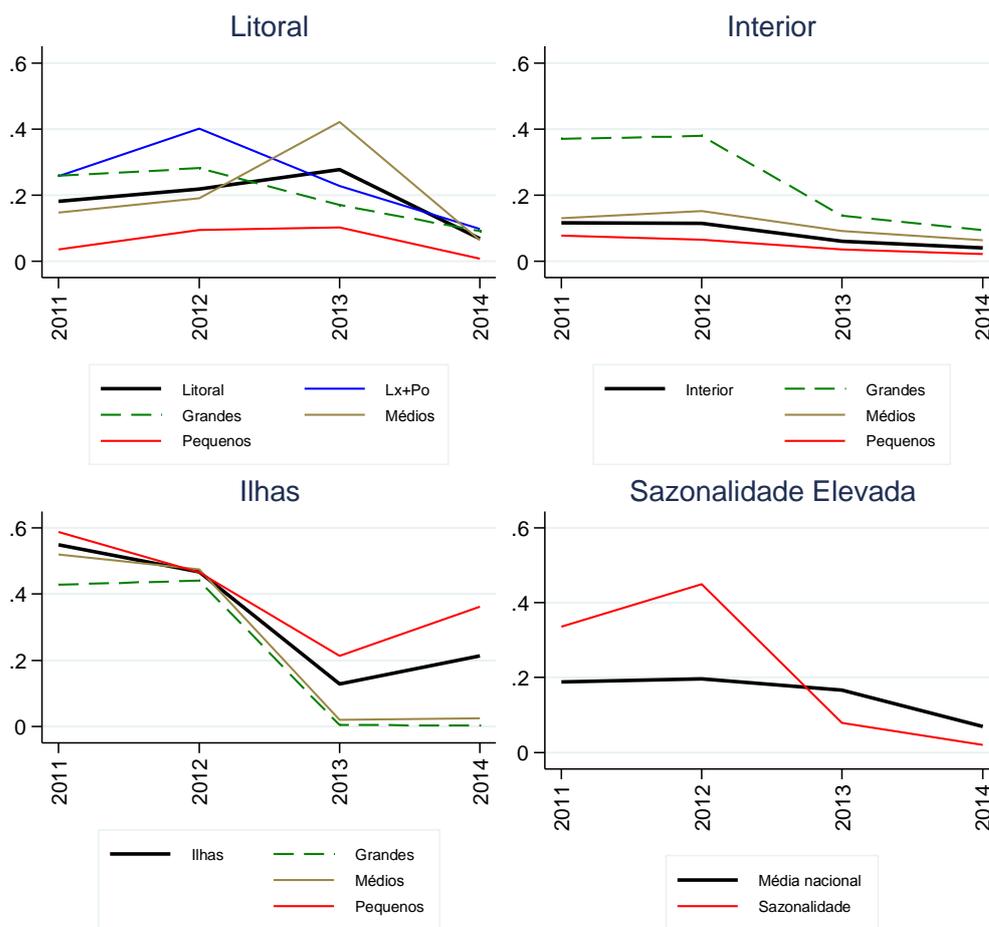


Nota: Cada linha representa a média dos valores registados nos municípios de cada grupo
 Fonte: Cálculos próprios baseados em dados da DGAL.

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.

5.4 Análise econométrica

Apresentam-se de seguida os resultados de uma análise econométricos para identificar as variáveis que influenciam a despesa total, a receita efetiva e as receitas próprias para cada um dos anos compreendidos no período analisado (2000-2014).²³ 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.

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.

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

- Variáveis binárias 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 ou mais de 65 anos ($\%pop < 15ou > 64$). Esta variável procura 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 e em parques de campismo 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 impacto nos custos dos serviços prestados pelos municípios, contribuindo assim para explicar um maior nível de despesa por habitante.

²³ 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.

-Área do município medida em 10 km² (*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 binárias 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*).

- Desempregados registados no IEFP em percentagem 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 dois primeiros e nos três últimos. Saliente-se que a dimensão do diferencial oscila entre 25 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 17 e 31%, dependendo do ano. Por oposição, os municípios mais pequenos (população inferior a 10 mil habitantes) apresentaram um nível de despesa *per capita* sempre superior à categoria de referência. Também neste caso a diferença é expressiva, estando compreendida entre 38 e 55%. 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 binárias 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 todos os anos, o nível de despesa dos municípios: uma maior percentagem de jovens e idosos está associada a um maior nível de despesa por habitante. Este resultado corrobora a ideia de que estes grupos populacionais têm associadas necessidades específicas que requerem um maior dispêndio de recursos pelos municípios. A densidade populacional apenas surge como estatisticamente significativa nos últimos seis anos considerados e o sinal negativo do coeficiente estimado 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 e em parques de campismo na população. Como mais abaixo se verá (Tabela 13), a estes municípios também está associada uma maior capacidade de captação de receitas efetivas e de receitas próprias 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 ¹	0.339 (1.439)	0.272 (1.578)	0.280** (2.010)	0.475*** (2.663)	0.406*** (2.736)	0.339*** (2.725)	0.301** (2.079)	0.319** (2.062)	0.266** (2.360)	0.410*** (3.281)	0.387*** (3.262)	0.253* (1.896)	0.352 (1.288)	0.152 (1.144)	0.142 (0.682)
Pop >= 40mil ²	-0.166*** (-3.839)	-0.200*** (-4.366)	-0.198*** (-4.517)	-0.196*** (-4.616)	-0.204*** (-4.640)	-0.249*** (-6.404)	-0.270*** (-6.606)	-0.239*** (-5.468)	-0.217*** (-4.914)	-0.256*** (-5.733)	-0.313*** (-7.756)	-0.285*** (-7.295)	-0.292*** (-7.375)	-0.273*** (-5.573)	-0.262*** (-5.482)
Pop < 10 mil ³	0.384*** (9.307)	0.436*** (8.002)	0.445*** (9.470)	0.459*** (9.684)	0.482*** (10.036)	0.487*** (11.312)	0.485*** (10.715)	0.503*** (9.813)	0.396*** (8.219)	0.458*** (9.952)	0.555*** (11.700)	0.507*** (10.492)	0.473*** (11.707)	0.441*** (10.156)	0.402*** (8.682)
%pop<15ou>65 ⁴	0.020*** (4.043)	0.014* (1.956)	0.023*** (3.634)	0.023*** (3.314)	0.027*** (3.700)	0.030*** (4.672)	0.031*** (4.471)	0.030*** (4.113)	0.041*** (5.308)	0.029*** (3.869)	0.023*** (3.309)	0.024*** (3.846)	0.030*** (5.823)	0.031*** (5.063)	0.034*** (5.398)
Densidade pop ⁵	0.001 (0.355)	0.002 (1.127)	-0.000 (-0.203)	-0.003 (-1.084)	-0.001 (-0.553)	-0.001 (-0.350)	-0.001 (-0.499)	-0.001 (-0.546)	-0.003 (-1.623)	-0.004* (-1.905)	-0.003** (-2.075)	-0.003* (-1.908)	-0.004** (-2.493)	-0.005** (-2.557)	-0.004*** (-2.853)
Dormidas estab. hotel. ⁶	0.008*** (4.654)	0.007*** (4.429)	0.006*** (5.498)	0.007*** (4.710)	0.008*** (5.161)	0.008*** (4.081)	0.008*** (4.130)	0.009*** (3.790)	0.008*** (4.435)	0.007*** (5.164)	0.006*** (3.579)	0.006*** (5.570)	0.006*** (5.153)	0.006*** (5.512)	0.009*** (4.335)
Amplitude altimétrica ⁷	-0.080* (-1.946)	-0.036 (-0.850)	-0.106** (-2.238)	-0.063 (-1.516)	-0.070* (-1.733)	-0.028 (-0.740)	-0.042 (-1.129)	0.011 (0.261)	-0.008 (-0.181)	0.016 (0.368)	0.028 (0.585)	0.025 (0.441)	0.001 (0.013)	0.025 (0.501)	0.009 (0.223)
Área ⁸	0.002*** (3.417)	0.002*** (3.755)	0.002*** (3.425)	0.003*** (4.344)	0.002*** (4.147)	0.003*** (5.247)	0.003*** (5.112)	0.003*** (4.852)	0.002*** (3.610)	0.002*** (2.920)	0.002*** (3.173)	0.001*** (2.723)	0.002*** (2.887)	0.001** (2.323)	0.001* (1.798)
Distrito do interior ⁹	-0.020 (-0.598)	-0.011 (-0.289)	-0.042 (-1.102)	0.011 (0.290)	0.012 (0.344)	-0.009 (-0.270)	-0.023 (-0.706)	-0.094** (-2.448)	-0.019 (-0.479)	0.011 (0.292)	0.002 (0.042)	-0.041 (-1.152)	-0.047 (-1.307)	-0.012 (-0.292)	-0.004 (-0.095)
Distrito das ilhas ¹⁰		0.195 (1.551)	0.373*** (4.097)	0.243*** (3.200)	0.200** (2.580)	0.166** (2.181)	0.182** (2.377)	0.109 (1.420)	0.221** (2.496)	0.040 (0.451)	-0.031 (-0.328)	-0.056 (-0.529)	-0.070 (-0.626)	0.012 (0.108)	-0.244** (-2.142)
%Desemprego IEFP ¹¹	0.013* (1.653)	0.006 (0.605)	0.015* (1.691)	0.004 (0.519)	-0.004 (-0.511)	0.002 (0.329)	0.001 (0.088)	0.012 (1.171)	0.011 (1.251)	-0.002 (-0.253)	0.008 (0.942)	-0.001 (-0.164)	-0.004 (-0.571)	0.016** (1.969)	0.016** (2.435)
Constante	5.817*** (33.353)	6.148*** (23.221)	5.880*** (25.494)	5.831*** (22.260)	5.748*** (20.032)	5.648*** (23.556)	5.597*** (20.872)	5.584*** (20.954)	5.275*** (17.876)	5.801*** (19.235)	5.879*** (22.143)	5.880*** (22.064)	5.670*** (26.875)	5.441*** (22.161)	5.294*** (22.121)
Número de observações	278	297	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	289
R ² ajustado	0.603	0.553	0.635	0.659	0.682	0.716	0.728	0.655	0.663	0.652	0.661	0.688	0.699	0.617	0.694

Notas: ¹ Variável binária para os municípios de Lisboa e Porto. ² Variável binária para municípios com população igual ou superior a 40 mil habitantes. ³ Variável binária para municípios com menos de 10 mil habitantes. ⁴ Percentagem da população com menos de 15 anos ou mais de 64 anos de idade. ⁵ Centenas de habitantes por km quadrado. ⁶ Centenas de dormidas em estabelecimentos hoteleiros por habitante. ⁷ Amplitude altimétrica em km. ⁸ Área em 10 km². ^{9,10} Variáveis binárias que identificam municípios pertencentes a distritos do interior e das ilhas. ¹¹ Número de desempregados inscritos no IEFP em percentagem do número de habitantes com idade compreendida entre 14 e 64 anos.

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. A amplitude altimétrica dos municípios não influencia, na generalidade dos anos, os níveis de despesa por habitante. Já a localização geográfica parece afetar sobretudo os municípios localizados nas ilhas que apresentam, nos primeiros anos, 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 estimado 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.

O número de desempregados inscritos no IEFP em percentagem da população em idade ativa no município revelou-se estatisticamente significativa em alguns anos, sugerindo o sinal positivo do coeficiente estimado associado à variável que este 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 também 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.

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 também influencia as receitas efetivas, tendo os municípios com uma maior percentagem de indivíduos jovens e idosos uma maior receita por habitante em todos os 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 e em parques de campismo está associado a um maior nível de receita em qualquer dos anos considerados. Quanto à amplitude altimétrica, constata-se que até 2004 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 por mudanças na lei das finanças locais no sentido de contemplar a amplitude altimétrica nos critérios de distribuição dos fundos associados à participação nos impostos do Estado, 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 econométricos 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 não se diferenciam pela capacidade de obtenção de receitas mas que aos municípios das ilhas está associado um maior nível de receita por habitante, até ao ano de 2006. Nos últimos anos, esta diferença desaparece possivelmente devido à crise económica e à entrada em vigor do plano de assistência financeira à Região Autónoma da Madeira.

Finalmente, o número de desempregados inscritos no IEFP em percentagem da população em idade ativa não parece afetar consistentemente a receita efetiva dos municípios.

A Tabela 14 contém os resultados econométricos de estimações 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 e em parques de campismo afeta positivamente as receitas próprias. Municípios com uma maior amplitude altimétrica dispõem de uma menor capacidade de gerar receitas próprias enquanto o inverso se verifica nos que dispõem de uma maior área. Finalmente o número de desempregados inscritos no IEFP em percentagem da população em idade ativa revelou-se estatisticamente significativo em alguns anos, sugerindo um efeito de diminuição das receitas próprias nos municípios por ele mais afetados.

Finalmente, nas três primeiras colunas da 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. Uma vez que as despesas e as receitas são persistentes ao longo do tempo, introduziu-se também no leque de variáveis explicativas o valor desfasado da variável dependente (colunas 4 a 6). Os resultados que constam nas três últimas colunas da tabela foram obtidos através do método generalizado dos momentos.²⁴ Os resultados obtidos com os dois métodos são similares em termos da significância estatística das variáveis e comprova-se a persistência temporal dos valores da despesa e da receita. Lisboa e Porto têm um nível de despesa por habitante superior à dos municípios médios, mas também uma maior capacidade de obter receita, sobretudo receita 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 à estrutura demográfica, a uma maior percentagem de jovens e idosos no total da população está associado um maior nível de despesa e de receita efetiva por habitante. O número de dormidas em estabelecimento hoteleiros e em parques de campismo por habitante, assim como a área, estão associados a maior despesa e receita (total e própria) por habitante, enquanto a amplitude altimétrica está negativamente relacionada com a capacidade de obter receita própria. Quanto à localização geográfica, os resultados evidenciam que os municípios das ilhas e os municípios pertencentes a distritos do interior têm menor capacidade de obter receitas próprias. Finalmente, um incremento no número de desempregados inscritos no IEFP em relação à população em idade ativa reduz a capacidade de gerar receitas próprias.

²⁴ A introdução do valor desfasado da variável dependente gera um painel dinâmico, para o qual os resultados de estimações de mínimos quadrados estão enviesadas. De forma evitar esse problema usou-se o estimador *System-GMM*, desenvolvido por Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), mais apropriado a modelos dinâmicos de dados em painel.

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 ¹	0.222 (0.956)	0.284* (1.697)	0.266 (1.643)	0.392** (2.277)	0.352** (2.470)	0.371** (2.489)	0.184 (1.306)	0.280** (2.305)	0.313*** (2.948)	0.388*** (3.715)	0.354*** (3.195)	0.205* (1.947)	0.353 (1.442)	0.148 (1.447)	0.155 (1.324)
Pop >= 40mil ²	-0.189*** (-4.635)	-0.242*** (-5.700)	-0.246*** (-6.233)	-0.218*** (-5.390)	-0.240*** (-5.950)	-0.247*** (-6.103)	-0.265*** (-6.566)	-0.255*** (-6.383)	-0.234*** (-5.659)	-0.256*** (-6.956)	-0.309*** (-7.935)	-0.259*** (-7.398)	-0.303*** (-8.309)	-0.291*** (-7.709)	-0.287*** (-8.502)
Pop < 10 mil ³	0.357*** (9.284)	0.453*** (8.809)	0.457*** (10.376)	0.461*** (10.058)	0.482*** (9.917)	0.454*** (11.105)	0.481*** (10.848)	0.488*** (9.262)	0.457*** (10.552)	0.509*** (12.662)	0.503*** (12.394)	0.504*** (11.805)	0.476*** (13.062)	0.503*** (14.052)	0.443*** (11.482)
%pop<15ou>65 ⁴	0.023*** (5.109)	0.016** (2.438)	0.025*** (4.067)	0.025*** (3.725)	0.026*** (3.604)	0.031*** (5.111)	0.032*** (4.514)	0.027*** (3.557)	0.036*** (5.060)	0.030*** (4.367)	0.027*** (4.387)	0.029*** (4.822)	0.029*** (5.612)	0.028*** (5.291)	0.032*** (6.636)
Densidade pop ⁵	0.001 (0.380)	0.001 (0.432)	-0.001 (-0.399)	-0.002 (-0.967)	-0.001 (-0.298)	-0.000 (-0.151)	0.001 (0.545)	-0.001 (-0.552)	-0.002 (-0.807)	-0.002 (-1.112)	-0.003* (-1.715)	-0.002 (-1.395)	-0.003** (-2.106)	-0.004** (-2.206)	-0.003** (-2.358)
Dormidas estab. hotel. ⁶	0.008*** (4.178)	0.007*** (4.154)	0.005*** (3.905)	0.007*** (4.224)	0.009*** (4.210)	0.009*** (4.826)	0.009*** (4.203)	0.010*** (4.202)	0.009*** (4.614)	0.006*** (5.081)	0.007*** (3.789)	0.006*** (6.086)	0.006*** (6.015)	0.007*** (7.435)	0.008*** (7.825)
Amplitude altimétrica ⁷	-0.095** (-2.490)	-0.091** (-2.312)	-0.089** (-2.230)	-0.092** (-2.410)	-0.094** (-2.425)	-0.045 (-1.185)	-0.057 (-1.540)	-0.045 (-1.177)	-0.003 (-0.077)	0.017 (0.431)	0.000 (0.011)	0.006 (0.144)	0.018 (0.441)	0.018 (0.404)	0.036 (0.895)
Área ⁸	0.002*** (3.645)	0.002*** (4.657)	0.002*** (4.261)	0.003*** (4.887)	0.003*** (4.739)	0.003*** (5.402)	0.003*** (5.970)	0.003*** (5.019)	0.002*** (4.801)	0.003*** (4.736)	0.002*** (3.927)	0.002*** (3.847)	0.002*** (3.162)	0.002*** (3.777)	0.002*** (3.408)
Distrito do interior ⁹	-0.025 (-0.770)	-0.026 (-0.746)	-0.036 (-1.058)	0.020 (0.603)	-0.010 (-0.294)	-0.023 (-0.696)	-0.051 (-1.567)	-0.064 (-1.641)	-0.030 (-0.846)	-0.048 (-1.463)	-0.012 (-0.359)	-0.048 (-1.530)	-0.029 (-0.850)	-0.062* (-1.828)	-0.032 (-0.901)
Distrito das ilhas ¹⁰		0.119 (0.907)	0.260*** (3.196)	0.197*** (2.728)	0.203*** (2.658)	0.181** (2.309)	0.164** (2.099)	0.083 (1.006)	0.121 (1.644)	0.016 (0.205)	0.032 (0.351)	-0.028 (-0.349)	-0.130 (-1.383)	-0.015 (-0.146)	-0.192* (-1.828)
%Desemprego IIEFP ¹¹	0.011 (1.441)	0.002 (0.222)	0.005 (0.616)	0.000 (0.065)	-0.006 (-0.774)	-0.001 (-0.148)	0.001 (0.097)	0.003 (0.298)	0.002 (0.324)	-0.002 (-0.285)	0.005 (0.727)	-0.002 (-0.251)	-0.007 (-0.994)	0.005 (0.765)	0.012** (2.081)
Constante	5.636*** (34.253)	6.009*** (23.674)	5.748*** (24.958)	5.709*** (21.911)	5.752*** (20.199)	5.557*** (23.992)	5.521*** (20.307)	5.728*** (21.032)	5.362*** (19.475)	5.624*** (20.747)	5.707*** (23.578)	5.631*** (21.546)	5.705*** (28.039)	5.559*** (26.693)	5.337*** (28.826)
Número de observações	278	297	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	289
R ² ajustado	0.637	0.605	0.692	0.704	0.700	0.716	0.723	0.659	0.718	0.725	0.705	0.738	0.729	0.729	0.768

Notas: ¹ Variável binária para os municípios de Lisboa e Porto. ² Variável binária para municípios com população igual ou superior a 40 mil habitantes. ³ Variável binária para municípios com menos de 10 mil habitantes. ⁴ Percentagem da população com menos de 15 anos ou mais de 64 anos de idade. ⁵ Centenas de habitantes por km quadrado. ⁶ Centenas de dormidas em estabelecimentos hoteleiros por habitante. ⁷ Amplitude altimétrica em km. ⁸ Área em 10 km². ^{9,10} Variáveis binárias que identificam municípios pertencentes a distritos do interior e das ilhas. ¹¹ Número de desempregados inscritos no IIEFP em percentagem do número de habitantes com idade compreendida entre 14 e 64 anos.

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 ¹	0.796** (2.287)	0.850*** (3.046)	0.757** (2.560)	0.845*** (3.010)	0.773*** (3.369)	0.902*** (3.456)	0.504** (2.125)	0.583*** (2.935)	0.639*** (3.471)	0.674*** (3.542)	0.671*** (3.724)	0.478*** (2.758)	0.661** (2.180)	0.571*** (3.274)	0.587*** (3.429)
Pop >= 40mil ²	-0.043 (-0.599)	-0.087 (-1.234)	0.019 (0.275)	0.063 (0.894)	0.032 (0.455)	0.039 (0.532)	-0.025 (-0.363)	-0.011 (-0.164)	0.029 (0.412)	-0.018 (-0.257)	-0.053 (-0.798)	-0.055 (-0.997)	-0.085 (-1.584)	-0.113** (-2.185)	-0.097* (-1.941)
Pop < 10 mil ³	0.128* (1.806)	0.128* (1.864)	0.059 (0.865)	0.058 (0.894)	0.054 (0.839)	0.024 (0.340)	0.025 (0.355)	0.001 (0.017)	-0.068 (-1.035)	-0.040 (-0.625)	-0.034 (-0.533)	0.024 (0.416)	0.012 (0.221)	0.050 (0.965)	0.066 (1.208)
%pop<15ou>64 ⁴	-0.044*** (-5.318)	-0.045*** (-5.419)	-0.029*** (-3.458)	-0.015* (-1.858)	-0.016** (-1.973)	-0.012 (-1.379)	-0.004 (-0.521)	0.003 (0.362)	0.010 (1.171)	0.013 (1.468)	0.021** (2.391)	0.003 (0.469)	0.010* (1.666)	0.011* (1.715)	0.018*** (3.007)
Densidade pop ⁵	0.002 (0.451)	0.003 (0.703)	0.004 (1.093)	0.002 (0.517)	0.003 (0.775)	0.004 (0.912)	0.007* (1.810)	0.004 (1.239)	0.004 (1.094)	0.004 (1.076)	0.004 (1.251)	0.005 (1.643)	0.004 (1.599)	0.002 (0.667)	0.001 (0.506)
Dormidas estab. hotel. ⁶	0.011*** (3.085)	0.010*** (2.804)	0.014*** (3.020)	0.014*** (3.349)	0.015*** (3.399)	0.017*** (3.604)	0.016*** (3.496)	0.018*** (3.514)	0.017*** (3.478)	0.016*** (3.432)	0.015*** (2.912)	0.015*** (3.682)	0.015*** (3.874)	0.016*** (4.169)	0.015*** (4.422)
Amplitude altimétrica ⁷	-0.482*** (-6.804)	-0.378*** (-5.560)	-0.371*** (-6.120)	-0.389*** (-6.606)	-0.433*** (-7.359)	-0.360*** (-5.398)	-0.363*** (-6.726)	-0.318*** (-4.937)	-0.285*** (-4.896)	-0.265*** (-4.762)	-0.249*** (-4.340)	-0.149*** (-3.085)	-0.124** (-2.431)	-0.090** (-2.012)	-0.127** (-2.490)
Área ⁸	0.003*** (3.298)	0.004*** (3.867)	0.003*** (3.461)	0.002*** (2.698)	0.003*** (3.186)	0.003*** (2.966)	0.003*** (3.627)	0.002*** (2.792)	0.002*** (2.706)	0.001 (1.604)	0.002* (1.958)	0.002*** (2.938)	0.002*** (3.255)	0.001* (1.921)	0.001 (1.511)
Distrito do interior ⁹	-0.171*** (-2.869)	-0.205*** (-3.185)	-0.192*** (-3.190)	-0.155*** (-2.659)	-0.170*** (-2.701)	-0.162** (-2.491)	-0.243*** (-3.986)	-0.219*** (-3.027)	-0.146** (-2.347)	-0.172*** (-2.801)	-0.203*** (-3.416)	-0.116** (-2.314)	-0.146*** (-2.790)	-0.152*** (-3.103)	-0.167*** (-3.299)
Distrito das ilhas ¹⁰		-0.684*** (-6.660)	-0.434*** (-4.192)	-0.397*** (-3.668)	-0.329*** (-3.052)	-0.465*** (-4.271)	-0.431*** (-3.934)	-0.401*** (-3.583)	-0.323*** (-2.866)	-0.335*** (-3.024)	-0.284** (-2.319)	-0.498*** (-5.082)	-0.604*** (-5.860)	-0.473*** (-5.834)	-0.294* (-1.867)
%Desemprego IEF ¹¹	-0.017 (-1.464)	-0.005 (-0.356)	-0.011 (-1.017)	-0.011 (-0.899)	-0.014 (-1.182)	-0.017 (-1.630)	-0.015 (-1.349)	-0.025* (-1.711)	-0.020* (-1.744)	-0.009 (-0.889)	-0.002 (-0.175)	-0.014 (-1.537)	-0.014 (-1.534)	-0.020** (-2.285)	-0.010 (-1.033)
Constante	7.223*** (24.755)	7.205*** (23.731)	6.669*** (21.374)	6.249*** (20.110)	6.396*** (20.884)	6.288*** (19.356)	6.066*** (20.546)	5.949*** (17.932)	5.659*** (18.499)	5.472*** (16.131)	5.116*** (15.165)	5.727*** (21.615)	5.506*** (22.609)	5.575*** (22.358)	5.321*** (23.766)
Número de observações	278	297	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	289
R ² ajustado	0.418	0.442	0.442	0.383	0.398	0.395	0.408	0.353	0.356	0.330	0.333	0.349	0.417	0.390	0.332

Notas: ¹ Variável binária para os municípios de Lisboa e Porto. ² Variável binária para municípios com população igual ou superior a 40 mil habitantes. ³ Variável binária para municípios com menos de 10 mil habitantes. ⁴ Percentagem da população com menos de 15 anos ou mais de 64 anos de idade. ⁵ Centenas de habitantes por km quadrado. ⁶ Centenas de dormidas em estabelecimentos hoteleiros por habitante. ⁷ Amplitude altimétrica em km. ⁸ Área em 10 km². ^{9,10} Variáveis binárias que identificam municípios pertencentes a distritos do interior e das ilhas. ¹¹ Número de desempregados inscritos no IEF em percentagem do número de habitantes com idade compreendida entre 14 e 64 anos.

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

VARIABLES	OLS			GMM		
	(1) Despesa	(2) Receita	(3) Receita Própria	(4) Despesa	(5) Receita	(6) Receita Própria
Valor desfasado da v. dependente ¹				0.285*** (8.390)	0.294*** (7.464)	0.117** (2.572)
Lisboa e Porto ²	0.331*** (2.618)	0.296** (2.484)	0.671*** (3.072)	0.230** (2.503)	0.211** (2.511)	0.579*** (2.807)
Pop >= 40mil ³	-0.249*** (-8.005)	-0.262*** (-8.632)	-0.032 (-0.555)	-0.180*** (-7.713)	-0.190*** (-8.441)	-0.040 (-0.790)
Pop < 10 mil ⁴	0.470*** (14.061)	0.476*** (14.345)	0.039 (0.749)	0.339*** (11.946)	0.341*** (11.828)	0.043 (0.953)
%pop<15 ou>64 ⁵	0.025*** (5.625)	0.026*** (5.854)	-0.007 (-1.259)	0.018*** (5.692)	0.018*** (5.666)	-0.005 (-1.028)
Densidade pop ⁶	-0.002 (-1.173)	-0.001 (-0.730)	0.004 (1.292)	-0.001 (-1.128)	-0.001 (-0.832)	0.004 (1.155)
Dormidas estabelecimentos hoteleiros ⁷	0.007*** (5.650)	0.008*** (5.511)	0.015*** (3.515)	0.005*** (5.393)	0.005*** (5.560)	0.014*** (2.618)
Amplitude altimétrica ⁸	-0.021 (-0.650)	-0.034 (-1.070)	-0.294*** (-6.038)	-0.013 (-0.554)	-0.027 (-1.276)	-0.259*** (-6.271)
Área ⁹	0.002*** (5.272)	0.002*** (5.978)	0.002*** (3.802)	0.002*** (5.133)	0.002*** (5.894)	0.002*** (3.718)
Distrito do interior ¹⁰	-0.017 (-0.621)	-0.030 (-1.090)	-0.178*** (-3.439)	-0.010 (-0.499)	-0.019 (-0.997)	-0.162*** (-3.385)
Distrito das ilhas ¹¹	0.099 (1.389)	0.077 (1.091)	-0.451*** (-5.380)	0.067 (1.308)	0.063 (1.311)	-0.410*** (-5.180)
%Desemprego IEF ¹²	0.001 (0.255)	-0.002 (-0.312)	-0.015** (-2.078)	-0.000 (-0.024)	-0.001 (-0.470)	-0.010* (-1.733)
Número de observações	4,560	4,560	4,560	4,560	4,560	4,560
Número de municípios	308	308	308	308	308	308
R ² ajustado	0.663	0.707	0.404			
Número de instrumentos				29	28	28
Arellano-Bond AR(1), p-value				0	0	0
Arellano-Bond AR(2), p-value				0.491	0.178	0.178
Hansen, p-value				0.512	0.261	0.132

Notas: ¹ Valor desfasado da variável dependente. ² Variável binária para os municípios de Lisboa e Porto. ³ Variável binária para municípios com população igual ou superior a 40 mil habitantes. ⁴ Variável binária para municípios com menos de 10 mil habitantes. ⁵ Percentagem da população com menos de 15 anos ou mais de 64 anos de idade. ⁶ Centenas de habitantes por km quadrado. ⁷ Centenas de dormidas em estabelecimentos hoteleiros por habitante. ⁸ Amplitude altimétrica em km. ⁹ Área em 10 km². ^{10, 11} Variáveis binárias que identificam municípios pertencentes a distritos do interior e das ilhas. ¹² Número de desempregados inscritos no IEF em percentagem do número de habitantes com idade compreendida entre 14 e 64 anos.

6 Repartição Funcional da Despesa dos Municípios

Na tentativa de identificar a repartição funcional das despesas, o grupo de trabalho elaborou dois inquéritos por questionário aos municípios. No primeiro inquérito foi solicitado a todos os 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. Após a implementação deste primeiro inquérito sobre a repartição da despesa total (numa ótica de execução orçamental) e no qual também se pedia a cada município para indicar se tinha contabilidade de custos organizada, foi implementado um segundo inquérito numa ótica do custo. Em ambos os inquéritos as funções consideradas são as que constam na Classificação Funcional das Despesas Públicas estabelecida no POCAL (Decreto Lei n.º 54-A/1999). Este capítulo analisa os dados obtidos a partir destes inquéritos com recurso a estatísticas descritivas, análise econométrica e análise de eficiência relativa.

6.1 Análise dos dados recolhidos através dos inquéritos por questionário

Nesta secção analisam-se os dados recolhidos nos dois inquéritos, em sequência, com base em estatísticas descritivas (médias e desvios-padrão) por função e por tipologia de municípios.

6.1.1 Repartição funcional da despesa dos municípios (ótica de execução orçamental)

A Tabela 16 tem por base a tipificação apresentada na Tabela 3 e indica os valores para a amostra de municípios obtida a partir do primeiro inquérito por questionário referido no parágrafo anterior. Os valores percentuais da amostra em cada categoria surgem entre parênteses. 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 80% (municípios de dimensão média das ilhas). Na categoria Lisboa e Porto, apenas este último município respondeu ao inquérito. A amostra utilizada na análise que se segue é de 271 municípios.

Tabela 16 – Tipificação dos municípios portugueses (amostra)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Total
Escala	Pequenos	16 (94,1%)	73 (89%)	14 (82,4)	103 (88,8)
	Médios	54 (84,4%)	39 (83%)	8 (80%)	101 (83,5)
	Grandes	54 (94,7)	9 (100%)	3 (100%)	66 (95,7%)
	Lisboa e Porto	1 (50%)	-	-	1 (50%)
	Total	125 (89,3)	121 (87,7%)	25 (83,3%)	271 (88%)

Nota: Percentagens por categoria entre parênteses

A Tabela 17 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, Educação e Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos, com pesos ligeiramente superiores a 10%. A categoria 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 17 – Percentagem de despesa por função (médias nacionais)

Função	2013	2014	Total
1.1.0. Serviços gerais de administração pública	18,98 (15,81)	19,72 (15,93)	19,35 (15,86)
1.2.0. Segurança e ordem públicas	2,01 (2,79)	2,08 (2,80)	2,05 (2,79)
2.1.0. Educação	11,49 (9,31)	10,86 (8,27)	11,18 (8,80)
2.2.0. Saúde	0,55 (1,69)	0,48 (2,08)	0,51 (1,89)
2.3.0. Segurança e ação sociais	3,14 (3,78)	3,15 (4,02)	3,14 (3,90)
2.4.0. Habitação e serviços colectivos	19,22 (12,16)	18,84 (12,18)	19,03 (12,16)
2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	10,27 (7,16)	10,14 (6,68)	10,20 (6,92)
3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca	0,62 (2,38)	0,52 (1,86)	0,57 (2,14)
3.2.0. Indústria e energia	3,72 (4,11)	4,15 (4,37)	3,93 (4,24)
3.3.0. Transportes e comunicações	11,64 (9,72)	10,62 (9,46)	11,13 (9,60)
3.4.0. Comércio e turismo	2,56 (3,90)	2,26 (3,34)	2,41 (3,63)
3.5.0. Outras funções económicas	2,14 (6,07)	2,07 (6,57)	2,11 (6,32)
4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	13,66 (13,51)	15,12 (15,07)	14,39 (14,31)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

A Tabela 17 apresenta ainda, entre parênteses, os valores do desvio padrão para cada função. De um modo geral, os valores do desvio padrão são elevados (muito próximos ou acima da média), indiciando elevada dispersão nas percentagens indicadas para cada função pelos inquiridos. Esta dispersão está presente em praticamente todas as tabelas contidas nesta secção e é o produto inevitável da ausência de homogeneidade ou ambiguidade no registo das despesas. Em alguns

casos, as despesas podem ser enquadradas em mais do que uma função, o que conduz a práticas diferenciadas entre municípios. Em situações de externalização a privados ou a empresas municipais, um município registará um valor muito diminuto, ou até zero, naquela função, mas isso não significa que o serviço não esteja a ser prestado.

A Tabela 18 permite constatar que é nos municípios de pequena dimensão que a despesa per capita atinge valores mais elevados, com um valor médio a nível nacional desta categoria a tocar os 1.500 euros por habitante. Em contraste, o valor médio de despesa per capita é substancialmente mais baixo nos municípios de grande dimensão, cuja média nacional não ultrapassa os 600 euros por habitante. No que diz respeito à localização, constata-se que são os municípios do litoral que apresentam valores de despesa per capita mais baixos (exceto no grupo de municípios pequenos). A conjugação destes resultados indicia ganhos de escala significativos nos municípios mais populosos, sobretudo do litoral.

Tabela 18 – Total de despesa per capita (valor médio por categoria)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	1 637,12 (642,35)	1 430,18 (376,33)	1 426,44 (874,29)	1 459,46 (516,50)
	Médios	845,60 (469,02)	895,71 (265,39)	640,03 (150,02)	847,28 (387,25)
	Grandes	572,50 (242,64)	719,16 (266,20)	640,31 (127,36)	594,57 (244,65)
	Porto	974,81 (385,52)	-	-	974,81 (385,52)
	Média	832,37 (528,45)	1 209,53 (436,53)	1 085,69 (766,06)	Média Nacional = 1 026,03 (547,26)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

A Tabela 19 e seguintes apresentam a repartição funcional das despesas para o ano de 2014, 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 2014 para as funções de maior peso nos orçamentos municipais. A função Serviços Gerais de Administração Pública (Tabela 19) é aquela que apresenta maiores variações percentuais 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 de grande dimensão.

Tabela 19 – Serviços gerais de administração pública (em percentagem do total)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	15,78 (14,53)	20,03 (17,10)	33,73 (20,74)	21,42 (17,86)
	Médios	20,85 (16,28)	18,03 (15,46)	27,43 (16,67)	20,28 (16,03)
	Grandes	16,31 (12,05)	16,15 (12,06)	15,19 (11,12)	16,24 (11,84)
	Porto	17,62 (0)	-	-	-
	Média	18,21 (14,36)	19,26 (16,21)	29,49 (19,02)	Média Nacional = 19,72 (15,93)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

A função Educação (Tabela 20) 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, presumindo-se que uma parte do esforço orçamental é suportada pelos Governos Regionais dos Açores e da Madeira. Em contraste, os valores médios de esforço orçamental para os municípios grandes e do litoral do continente são, como seria de esperar, superiores à média nacional.

Tabela 20 – Educação (em percentagem do total)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	9,25 (4,94)	8,34 (6,79)	2,12 (2,28)	7,63 (6,46)
	Médios	13,45 (8,76)	11,10 (7,80)	2,45 (1,73)	11,67 (8,52)
	Grandes	15,98 (8,33)	11,40 (7,52)	1,91 (1,82)	14,71 (8,60)
	Porto	6,01 (0)	-	-	-
	Média	13,94 (8,40)	9,46 (7,26)	2,20 (2,00)	Média Nacional = 10,86 (8,27)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

No âmbito da função Habitação e Serviços Coletivos (Tabela 21), os municípios de média e grande dimensão do continente apresentam, em média, valores mais altos em termos de peso orçamental, o que é compreensível dada a natureza da função em causa. Como seria de esperar, os municípios de pequena dimensão têm valores inferiores à média nacional. Em contraste, o

município do Porto apresenta um valor elevadíssimo, que é consistente com o perfil histórico e habitacional da cidade.

Tabela 21 – Habitação e serviços coletivos (em percentagem do total)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	15,28 (8,79)	18,74 (12,42)	12,62 (11,14)	17,37 (11,88)
	Médios	19,71 (12,65)	19,30 (11,47)	12,82 (9,24)	19,00 (12,01)
	Grandes	20,64 (13,58)	19,77 (9,14)	24,88 (9,91)	20,71 (12,83)
	Porto	28,93 (0)	-	-	-
	Média	19,62 (12,65)	19,00 (11,83)	14,15 (10,80)	Média Nacional = 18,84 (12,18)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

No que diz respeito aos Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos (Tabela 22), 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 ligeiramente 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, com exceção dos municípios de média dimensão.

Tabela 22 – Serviços culturais, recreativos e religiosos (em percentagem do total)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	12,41 (7,04)	10,68 (7,54)	8,13 (5,08)	10,60 (7,22)
	Médios	10,43 (7,09)	9,52 (4,85)	13,47 (13,72)	10,32 (7,06)
	Grandes	9,08 (5,13)	10,03 (4,45)	8,25 (7,63)	9,17 (5,08)
	Porto	8,61 (0)	-	-	-
	Média	10,08 (6,32)	10,26 (6,57)	9,85 (8,95)	Média Nacional = 10,14 (6,68)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

No domínio da função Transportes e Comunicações (Tabela 23) a proporção de despesa nesta função atinge, em média, como seria de esperar, valores muito mais elevados nas ilhas do que no continente.

Tabela 23 – Transportes e comunicações (em percentagem do total)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	13,79 (14,39)	9,33 (8,56)	19,76 (14,81)	11,44 (11,12)
	Médios	8,61 (6,95)	11,12 (10,07)	13,32 (8,76)	9,95 (8,48)
	Grandes	9,20 (7,45)	13,48 (9,11)	21,68 (6,64)	10,35 (8,08)
	Porto	9,81 (0)	-	-	
	Média	9,54 (8,50)	10,22 (9,12)	17,93 (12,48)	Média Nacional = 10,62 (9,46)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

A informação relativa ao peso orçamental das restantes funções não aparece vertida em tabelas individuais, mas justifica-se uma breve síntese dos resultados obtidos. Quanto à função de Segurança e Ordem Públicas, que inclui proteção civil e combate a incêndios e polícia municipal, o valor mais elevado em percentagem do orçamento é apresentado pelo município do Porto, com 8.41%, 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 muito superiores à média nacional.

De um modo geral, o peso da função Segurança e Ação Sociais nos orçamentos municipais é relativamente reduzido, mas é claramente nos municípios de menor dimensão, sobretudo do interior, que a proporção de despesa é mais elevada, sendo a média nas ilhas mais baixa. O peso orçamental da função Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca é genericamente diminuto, embora se destaquem os municípios do interior, com valores ligeiramente mais elevados do que a média nacional. No âmbito do Comércio e Turismo, 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. Por último, a categoria de Outras Funções, 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. Não é possível identificar um padrão nesta categoria

de despesa, sendo que os municípios de pequena dimensão nas ilhas e os de média dimensão do interior são os que apresentam valores médios de peso orçamental mais baixos.

Da análise global da despesa por funções resulta 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 assumidas pelos Governos Regionais e suportadas pelos respetivos orçamentos. A análise global permite igualmente constatar que muitas funções – Saúde, Comércio e Turismo, Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca e outras funções económicas - apresentam um peso orçamental reduzido na maioria dos municípios.

6.1.2 Custo per capita por função

O primeiro inquérito implementado pelo grupo de trabalho solicitou aos inquiridos que indicassem a repartição funcional da despesa (numa ótica de execução orçamental). Este inquérito incluiu também uma questão sobre a existência de contabilidade de custos organizada no município. As respostas afirmativas a esta questão constituíram o universo ao qual foi enviado um segundo inquérito procurando obter informação numa ótica do custo. Em ambos os inquéritos 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 24 contém o número de respostas ao segundo inquérito por categoria de município, com os valores em percentagem do total de cada categoria apresentados entre parênteses. As percentagens mais elevadas de resposta pertencem aos municípios das ilhas (56,67 do total de municípios nesta categoria) e aos municípios de grande dimensão (44,93% do total desta categoria). A taxa mais baixa de resposta pertence aos pequenos municípios do litoral (23,53% do total da categoria). Apesar das taxas de resposta a este segundo inquérito serem reduzidas face ao total de municípios (118 de um total de 308), a verdade é que a quase totalidade dos municípios que mencionaram possuir contabilidade analítica organizada responderam a este segundo inquérito.

Tabela 24 – Municípios portugueses com contabilidade analítica organizada

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Total
Escala	Pequenos	4 (23,53%)	30 (36,59%)	8 (47,06%)	43 (37,07%)
	Médios	18 (28,13)	19 (40,43%)	6 (60%)	43 (35,54%)
	Grandes	23 (40,35%)	5 (55,56%)	3 (100%)	31 (44,93%)
	Lisboa e Porto	1 (50%)	-	-	1 (50%)
	Total	47 (33,57%)	54 (39,13%)	17 (56,67%)	118 (38,31%)

Nota: Percentagem por categoria entre parênteses

A Tabela 25 exhibe as médias nacionais para o custo per capita por função. Os Serviços Gerais de Administração Pública, a Habitação e Serviços Coletivos e os Transportes e Comunicações assumem-se como as funções com o custo per capita mais elevado, seguidas pelos Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos e pela Educação. Os valores do desvio padrão (entre parênteses) são genericamente elevados, demonstrando a elevada dispersão entre municípios nos custos per capita por função. A principal exceção a este padrão de dispersão são os custos com Habitação e Serviços Colectivos, cujo valor é muito elevado e relativamente homogêneo entre municípios, constituindo-se como uma das principais fontes de pressão sobre os orçamentos municipais.

Tabela 25 – Custo per capita por função (médias nacionais)

Função	2013	2014	Total
1.1.0. Serviços gerais de administração pública	180,82 (173,67)	187,63 (182,99)	184,28 (178,12)
1.2.0. Segurança e ordem públicas	13,81 (18,30)	13,40 (18,81)	13,60 (18,52)
2.1.0. Educação	88,80 (87,42)	77,97 (53,11)	83,29 (72,09)
2.2.0. Saúde	2,31 (6,78)	2,00 (4,32)	2,15 (5,65)
2.3.0. Segurança e ação sociais	18,21 (23,01)	18,81 (25,17)	18,51 (24,09)
2.4.0. Habitação e serviços colectivos	180,83 (126,85)	188,42 (137,07)	184,69 (131,92)
2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	103,94 (83,92)	96,34 (74,56)	100,07 (79,21)
3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca	5,43 (17,13)	3,04 (7,54)	4,22 (13,18)
3.2.0. Indústria e energia	28,03 (26,33)	30,56 (25,54)	29,32 (25,90)
3.3.0. Transportes e comunicações	179,06 (732,93)	110,63 (124,38)	144,25 (521,34)
3.4.0. Comércio e turismo	17,96 (24,09)	21,46 (31,72)	19,74 (28,23)
3.5.0. Outras funções económicas	22,09 (99,40)	10,87 (37,62)	16,39 (74,71)
4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	80,38 (153,28)	64,84 (71,82)	72,48 (119,02)
Custo total	890,14 (454,55)	878,08 (444,95)	884,06 (448,82)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

O custo per capita para cada uma das funções por categoria de município é apresentado na Tabela 26 e seguintes. Para todas as funções, o custo per capita é mais elevado nos municípios de menor dimensão. Em alguns casos, o valor médio do custo per capita atinge o dobro do valor médio dos municípios de grande dimensão (Serviços Gerais e Transportes e Comunicações). Nas situações

mais extremas, o custo per capita nos municípios mais pequenos é o triplo dos municípios grandes, como sucede com os Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos. Estes resultados indiciam a presença de economias de escala significativas não exploradas pelos municípios de menor dimensão. Apesar destas tendências gerais evidenciadas pelas médias, convém sublinhar os valores muito elevados do desvio padrão, um sinal de grande dispersão nos custos dos municípios pertencentes a uma mesma categoria.

Tabela 26 – Serviços gerais de administração pública (custo per capita)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	253,44 (288,11)	273,30 (200,34)	390,97 (313,42)	292,88 (232,99)
	Médios	156,77 (129,46)	124,73 (94,98)	125,32 (53,94)	138,22 (106,07)
	Grandes	110,57 (116,99)	96,21 (115,34)	92,84 (76,28)	106,54 (110,67)
	Porto	300,60 (0)	-	-	
	Média	147,50 (149,68)	204,63 (179,15)	244,60 (254,91)	Média Nacional = 187,63 (182,99)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

Tabela 27 – Educação (custo per capita)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	128,03 (84,10)	89,88 (43,76)	32,09 (39,80)	83,57 (55,03)
	Médios	80,24 (42,60)	83,74 (43,21)	52,73 (99,90)	77,95 (53,21)
	Grandes	79,40 (50,53)	73,44 (50,37)	10,61 (8,21)	71,78 (51,33)
	Porto	29,58 (0)	-	-	-
	Média	83,84 (52,90)	86,20 (43,57)	35,58 (63,67)	Média Nacional = 77,97 (53,11)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

Tabela 28 – Habitação e serviços coletivos (custo per capita)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	227,08 (55,25)	263,33 (162,11)	215,38 (117,18)	250,19 (145,41)
	Médios	171,95 (81,07)	203,72 (180,62)	80,34 (42,23)	173,20 (136,04)
	Grandes	128,24 (80,57)	123,19 (120,43)	129,25 (122,35)	127,52 (87,73)
	Porto	74,45 (0)	-	-	
	Média	154,35 (83,52)	229,38 (168,84)	152,52 (111,65)	Média Nacional = 188,42 (137,07)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

Tabela 29 – Serviços culturais, recreativos e religiosos (custo per capita)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	170,19 (114,91)	154,16 (85,72)	108,11 (74,73)	147,46 (87,47)
	Médios	90,55 (52,19)	82,69 (46,63)	65,74 (48,85)	83,62 (48,84)
	Grandes	50,71 (27,39)	36,37 (30,02)	21,62 (19,26)	45,58 (28,05)
	Porto	18,49 (0)	-	-	-
	Média	78,00 (62,83)	118,11 (81,51)	77,89 (65,89)	Média Nacional = 96,34 (74,56)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

Tabela 30 – Transportes e comunicações (custo per capita)

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Média
Escala	Pequenos	259,81 (290,95)	117,86 (126,84)	256,97 (214,83)	160,25 (176,88)
	Médios	69,39 (46,94)	122,40 (94,17)	74,18 (46,42)	93,48 (75,03)
	Grandes	64,60 (49,95)	63,48 (75,90)	110,55 (13,93)	68,87 (52,95)
	Porto	9,12 (0)	-	-	-
	Média	86,02 (114,53)	114,42 (111,91)	166,62 (169,60)	Média Nacional = 110,63 (124,38)

Nota: Desvio-padrão entre parênteses

6.2 Análise econométrica

De forma a melhor compreender as variáveis que influenciam a repartição funcional das despesas e dos custos dos municípios, procedeu-se a uma análise econométrica das mesmas com base nos dados recolhidos através dos inquéritos implementados aos municípios portugueses. Foram estimadas regressões em painel através do método dos mínimos quadrados ordinários, com desvios padrão em *cluster* para os municípios e robustos à eventual presença de heteroscedasticidade. Em todas as regressões a variável dependente diz respeito ao logaritmo dos valores reais (a preços de 2014) da despesa ou dos custos por função.

Nas estimações apresentadas na Tabela 31 e na Tabela 32 foram utilizadas as seguintes variáveis explicativas:

- O número de habitantes do município, em logaritmo (*LogPop*) e a percentagem da população com mais de 64 anos (*%Pop>=65*). Estas variáveis procuram captar as necessidades da população tendo em consideração que os idosos requerem a prestação de serviços específicos pelos municípios.²⁵ Nas regressões para a educação optou-se por utilizar o logaritmo do número de alunos inscritos no ensino pré-escolar e nos três ciclos do ensino básico (*LogAlunos*).
- O total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e em parques de campismo, em logaritmo (*LogDormidas*), de forma a ter em consideração a procura de bens e serviços prestados pelos municípios por parte dos indivíduos que o visitam mas nele não residem.
- A área medida em quilómetros quadrados (*Área*) e a amplitude altimétrica medida em quilómetros (*Amplitude altimétrica*) para atender à influência destes aspetos específicos do território sobre as despesas e os custos por funções.
- Variáveis binárias que identificam os 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 das ilhas*). Tendo em consideração que nas regiões autónomas algumas competências, nomeadamente em matéria de educação, são desempenhadas pelos governos regionais, é expectável que os municípios das ilhas registem uma menor despesa/custo em algumas funções.
- O número de desempregados registados no IEFP em percentagem do número de habitantes com idades compreendidas entre 15 e 64 anos (*%Desemprego IEFP*).
- Uma variável binária que assume o valor 1 em 2013 e zero em 2014 (*2013*) para controlar para efeitos específicos dos anos.

Na Tabela 31 são apresentados os resultados das estimações que visam explicar a despesa real por

²⁵ A percentagem da população com mais de 65 anos está negativamente correlacionada com a percentagem da população com menos de 15 anos em 90,2% pelo que não é possível incluir as duas variáveis em simultâneo nas regressões. Para a generalidade das funções, com exceção da educação, a percentagem de idosos exerce uma maior influência na despesa e nos custos que a percentagem de jovens.

funções (em logaritmo).²⁶ A análise da tabela permite concluir que a população é a variável que mais influencia as despesas municipais, variando a elasticidade estimada entre 0,35 e 0,82.²⁷ Com efeito, é nas funções segurança e ordem pública, habitação e serviços coletivos, transportes e comunicações e outras funções económicas que o número de habitantes do município exerce uma maior pressão à alta nas despesas municipais. Para a despesa em educação optou-se por ter em consideração o número de alunos no ensino pré-escolar e nos três ciclos do ensino básico. Esta variável é a principal determinante das despesas em educação, sendo a elasticidade estimada de 0,84.²⁸

Um maior peso dos idosos na população está associado a maiores despesas em serviços gerais da administração pública, segurança e ordem pública e, no âmbito das funções económicas, em agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca, assim como em transportes e comunicações. Municípios com um maior número de visitantes, avaliado através do número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e em parques de campismo, registam maiores despesas em Saúde, Segurança e ação social; Serviços culturais, recreativos e religiosos, assim como em Comércio e turismo.

Quanto ao território, os resultados sugerem que municípios com uma maior amplitude altimétrica realizam mais despesa em transportes e comunicações. Uma maior área está associada a mais despesas em serviços gerais da administração pública; serviços culturais, recreativos e religiosos e em comércio e turismo. Os municípios dos arquipélagos dos Açores e da Madeira registam níveis mais elevados de despesa em serviços gerais da administração pública mas inferiores em educação; segurança e ação social; serviços culturais, recreativos e religiosos, assim como em indústria e energia. Este resultado não é surpresa dada a partilha de algumas competências com os governos regionais. O peso do número de desempregados registados no IEFP na população parece influenciar no sentido da alta as despesas associadas às funções gerais dos municípios e à segurança e ação Social. Finalmente, a variável binária que identifica o ano de 2013 sugere uma diminuição das despesas de 2013 para 2014 nas funções sociais (exceto na saúde), em transportes e comunicações e em comércio e turismo.

²⁶ Alguns municípios não indicaram qualquer despesa em algumas funções. Por esta razão, o número de observações varia de estimação para estimação.

²⁷ A elasticidade mede a alteração percentual de uma variável dada a alteração percentual em outra.

²⁸ A correlação entre a população e o número de alunos é de 98% pelo que as duas variáveis não podem ser incluídas em simultâneo.

Tabela 31 - Resultados econométricos para a despesa real por funções (em logaritmo)

Variáveis	(1) Funções Gerais		(2) Funções Sociais					(3) Funções Económicas					(13) Outras Funções
	Serviços Gerais da Administ. Pública	Segurança e Ordem Pública	Educação	Saúde	Segurança e Ação Sociais	Habitação e Serviços Coletivos	Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos	Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca	Indústria e Energia	Transportes e Comunicações	Comércio e Turismo	Outras Funções Económicas	Outras Funções
LogPop ¹	0.71*** (7.672)	0.80*** (8.643)		0.46** (2.343)	0.66*** (6.019)	0.82*** (10.363)	0.59*** (8.348)	0.62** (2.239)	0.69*** (6.238)	0.75*** (9.017)	0.35*** (2.717)	0.80*** (3.177)	0.71*** (6.797)
LogAlunos ²			0.84*** (16.784)										
%Pop>=65 ³	0.03** (2.025)	0.05** (2.506)		0.01 (0.199)	0.01 (0.690)	0.02 (1.598)	0.02 (1.306)	0.10** (2.363)	0.01 (0.620)	0.03** (2.135)	0.01 (0.350)	0.04 (1.005)	-0.01 (-0.316)
LogDormidas ⁴	-0.01 (-0.272)	0.00 (0.199)	-0.01 (-0.903)	0.06* (1.684)	0.04** (2.443)	0.01 (0.671)	0.03** (2.401)	-0.01 (-0.195)	0.01 (0.618)	-0.00 (-0.214)	0.05** (1.984)	0.06 (1.203)	-0.00 (-0.262)
Amplitude altimétrica ⁵	-0.34* (-1.773)	-0.12 (-0.701)	-0.02 (-0.121)	0.04 (0.087)	-0.14 (-0.784)	-0.07 (-0.492)	-0.22* (-1.843)	0.26 (0.567)	0.00 (0.020)	0.42*** (3.008)	0.14 (0.616)	0.40 (0.777)	0.42** (2.155)
Área ⁶	0.01*** (2.867)	-0.00 (-1.009)	0.001 (0.415)	-0.01 (-1.590)	0.002 (0.567)	0.002 (1.298)	0.005*** (2.659)	-0.003 (-0.370)	0.004 (1.428)	0.002 (1.026)	0.01** (2.070)	-0.01 (-0.880)	0.004 (1.365)
Distrito do interior ⁷	-0.31* (-1.956)	-0.13 (-0.758)	-0.15 (-1.176)	0.33 (0.896)	0.18 (0.965)	0.11 (0.903)	-0.13 (-1.100)	0.28 (0.808)	0.02 (0.120)	-0.12 (-0.794)	-0.12 (-0.681)	-0.11 (-0.228)	-0.04 (-0.206)
Distrito das ilhas ⁸	0.91*** (2.624)	-0.16 (-0.457)	-1.78*** (-6.918)	-0.21 (-0.241)	-0.72* (-1.923)	-0.50 (-1.373)	-0.65** (-2.053)	0.49 (0.442)	-0.92* (-1.816)	0.19 (0.611)	-0.43 (-0.923)	1.01 (1.006)	-0.17 (-0.469)
%Desemprego IEF ⁹	0.06** (2.374)	0.05* (1.928)	-0.04** (-2.125)	-0.09 (-1.206)	0.07** (2.354)	-0.02 (-0.783)	0.01 (0.298)	0.08 (1.184)	-0.02 (-0.817)	-0.02 (-0.679)	0.04 (1.245)	0.08 (1.176)	0.00 (0.160)
2013 ¹⁰	0.02 (0.441)	0.05 (0.864)	0.16*** (3.796)	0.17 (1.020)	0.13* (1.967)	0.16*** (3.123)	0.12** (2.526)	0.02 (0.103)	0.01 (0.186)	0.26*** (4.929)	0.20** (2.453)	0.03 (0.219)	0.01 (0.198)
Constante	6.37*** (5.276)	3.17** (2.508)	8.38*** (19.848)	6.73** (2.537)	4.95*** (3.379)	6.11*** (6.016)	7.62*** (8.411)	2.05 (0.621)	6.05*** (3.987)	5.72*** (5.579)	7.72*** (4.774)	2.16 (0.675)	7.13*** (5.288)
Número de observações	517	452	515	209	475	521	517	165	427	516	423	226	485
R ² ajustado	0.348	0.381	0.640	0.079	0.318	0.487	0.450	0.0710	0.312	0.363	0.161	0.194	0.341

Notas: ¹ Logaritmo da população. ² Logaritmo do número de alunos a frequentar o ensino pré-escolar ou os três ciclos do ensino básico. ³ Percentagem da população com mais de 64 anos. ⁴ Logaritmo do número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo. ⁵ Amplitude altimétrica em km. ⁶ Área em 10 km². ^{7, 8} Variáveis binárias que identificam municípios pertencentes a distritos do interior no continente e das ilhas. ⁹ Número de desempregados inscritos no IEF em percentagem da população. ¹⁰ Variável binária para o ano de 2013.

Com base nos dados recolhidos no segundo inquérito, procedeu-se a uma análise econométrica dos custos reais por funções (Tabela 32).²⁹ Uma vez que este inquérito apenas foi implementado nos municípios que dispõem de contabilidade de custos, o número de observações (respostas) é substancialmente inferior ao das estimações reportadas na Tabela 31 e, conseqüentemente, a capacidade explicativa dos modelos é também menor. Ainda assim, os resultados são semelhantes aos obtidos para a despesa, permitindo evidenciar a importância da população (número de alunos no caso da educação) como variável explicativa dos custos por funções. Também neste caso se tornaram claras as diferenças nos custos dos municípios dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira, com maiores níveis de custos em Serviços Gerais da Administração Pública, mas menores em Educação; Segurança e Ação Social; Habitação e Serviços Coletivos, assim como em Indústria e Energia.

²⁹ No inquérito para os custos, alguns municípios não indicaram qualquer custo em algumas funções. Por esta razão, o número de observações varia de estimação para estimação.

Tabela 32 - Resultados econométricos para o custo real por funções (em logaritmo)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
	Funções Gerais		Funções Sociais					Funções Económicas					Outras Funções
Variáveis	Serviços Gerais da Administ. Pública	Segurança e Ordem Pública	Educação	Saúde	Segurança e Ação Sociais	Habituação e Serviços Coletivos	Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos	Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca	Indústria e Energia	Transportes e Comunicações	Comércio e Turismo	Outras Funções Económicas	Outras Funções
LogPop ¹	0.82*** (6.879)	0.97*** (5.648)		0.56 (1.417)	0.42** (2.556)	0.77*** (7.875)	0.56*** (6.214)	0.45 (1.262)	0.63*** (5.947)	0.79*** (5.579)	0.38** (2.378)	0.93* (1.896)	0.48*** (2.659)
LogAlunos ²			0.91*** (9.807)										
%Pop>=65 ³	0.06** (2.123)	0.07* (1.784)		0.04 (0.577)	-0.03 (-0.851)	0.01 (0.292)	0.00 (0.054)	0.09 (0.958)	-0.02 (-0.644)	0.05 (1.575)	0.03 (0.853)	0.02 (0.180)	-0.11* (-1.762)
LogDormidas ⁴	-0.03 (-1.277)	-0.01 (-0.287)	-0.03 (-1.226)	0.02 (0.316)	0.04 (1.344)	0.00 (0.055)	0.01 (0.306)	-0.09 (-1.174)	-0.01 (-0.215)	-0.02 (-0.507)	0.08* (1.912)	-0.15 (-1.521)	-0.01 (-0.311)
Amplitude altimétrica ⁵	-0.91*** (-3.146)	-0.07 (-0.204)	0.11 (0.362)	-0.64 (-0.915)	0.05 (0.164)	0.23 (1.056)	-0.26 (-1.261)	1.34* (1.757)	0.26 (1.040)	0.45 (1.162)	-0.05 (-0.148)	0.76 (0.835)	0.27 (0.552)
Área ⁶	0.01** (2.342)	-0.001 (-0.297)	0.001 (0.280)	-0.01 (-1.406)	0.003 (0.556)	0.003 (1.164)	0.003 (1.408)	0.001 (0.136)	0.01** (2.193)	-0.003 (-0.537)	0.01 (1.579)	-0.02 (-1.010)	-0.005 (-0.446)
Distrito do interior ⁷	-0.33 (-1.356)	-0.32 (-1.054)	-0.16 (-0.726)	-0.32 (-0.569)	-0.19 (-0.647)	-0.16 (-0.820)	-0.04 (-0.211)	-0.23 (-0.379)	-0.11 (-0.441)	-0.56 (-1.465)	-0.20 (-0.637)	0.37 (0.549)	-0.46 (-1.237)
Distrito das ilhas ⁸	1.42*** (2.842)	0.03 (0.067)	-1.79*** (-3.512)	0.99 (0.869)	-1.89** (-2.577)	-0.72* (-1.675)	-0.49 (-1.074)	-0.65 (-0.263)	-2.79*** (-2.933)	0.18 (0.372)	-0.44 (-0.708)	-0.20 (-0.092)	-0.97 (-1.028)
%Desemprego IIEFP ⁹	0.05 (0.844)	0.03 (0.585)	-0.10** (-2.210)	-0.03 (-0.325)	0.02 (0.260)	-0.03 (-0.932)	-0.04 (-1.205)	-0.01 (-0.105)	-0.04 (-0.734)	-0.01 (-0.112)	-0.04 (-0.735)	-0.02 (-0.126)	-0.03 (-0.285)
2013 ¹⁰	-0.09 (-1.137)	0.04 (0.353)	0.10 (1.400)	-0.18 (-0.900)	0.24 (1.131)	-0.05 (-0.512)	0.22** (2.166)	0.75** (2.248)	-0.02 (-0.128)	0.07 (0.575)	-0.22 (-1.258)	0.29 (0.861)	0.17 (1.063)
Constante	5.27*** (3.226)	0.85 (0.367)	8.28*** (11.769)	4.35 (0.812)	8.20*** (3.277)	7.15*** (4.951)	8.88*** (7.916)	3.31 (0.595)	7.50*** (3.948)	5.21*** (3.060)	7.28*** (3.524)	2.83 (0.415)	11.79*** (3.613)
Número de observações	217	211	219	140	209	218	218	114	198	218	208	127	195
R ² ajustado	0.382	0.378	0.597	0.063	0.230	0.417	0.382	0.048	0.419	0.236	0.144	0.068	0.264

Notas: ¹ Logaritmo da população. ² Logaritmo do número de alunos a frequentar o ensino pré-escolar ou os três ciclos do ensino básico. ³ Percentagem da população com mais de 64 anos. ⁴ Logaritmo do número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo. ⁵ Amplitude altimétrica em km. ⁶ Área em 10 km². ^{7, 8} Variáveis binárias que identificam municípios pertencentes a distritos do interior no continente e das ilhas. ⁹ Número de desempregados inscritos no IIEFP em percentagem da população. ¹⁰ Variável binária para o ano de 2013.

6.3 Análise de Eficiência das Despesas por Funções: Análise de Fronteira DEA

No sentido de compreender se as decisões municipais relativas ao uso dos seus recursos se traduzem no resultado esperado e de modo eficiente, procedeu-se uma análise de eficiência das despesas municipais por funções, através da metodologia da análise envolvente de dados (DEA). Esta técnica permite aferir, através da análise do rácio de resultados obtidos (mix de *outputs*) pelos recursos empregues (mix de *inputs*), a eficiência relativa organizações municipais e resulta na elaboração de um *ranking*, bem como a estimação de um coeficiente técnico de eficiência, que é medido pela distância à fronteira de eficiência. Esta fronteira de possibilidades corresponde a um verdadeiro patamar de melhores práticas com a qual todos os outros se podem comparar (*benchmarking*). Do ponto de vista técnico, o cálculo do rácio e a sua comparação com todos os outros é feito através de métodos de programação linear de natureza estocástica e não paramétrica.³⁰

O primeiro passo desta análise consiste na identificação de um conjunto de variáveis de *input* e de *output* que caracterizem a atividade dos municípios. Naturalmente, esta seleção está sujeita à restrição da disponibilidade de dados que, no caso dos indicadores de *output*, é tipicamente bastante escassa e exigente. Como se pretende uma análise de eficiência por funções, os *inputs* (um por cada análise e por categoria funcional) são as despesas por funções recolhidas através do inquérito e já tratadas nas seções anteriores.

Na análise de eficiência, o maior desafio é a escolha dos *outputs*, quer pela maior dificuldade de dispor de medidas satisfatórias quer por estas serem muitas vezes incompletas. O que se procura é que esses *outputs* traduzam a atividade municipal, derivada das suas atribuições e competências, e na qual são despendidos recursos (despesas). Para os *outputs* recorreu-se exclusivamente à base de dados por município da *Marktest*. Os indicadores escolhidos resultaram de uma ponderação para obter os que melhor traduziam a atividade correspondente a cada uma das funções, escolhendo-se entre dois e quatro *outputs* por função. Este número relativamente reduzido deveu-se fundamentalmente a limitações de cálculo. A Tabela 33 apresenta os indicadores usados na análise.

Os dados usados são relativos ao ano de 2013 e a análise concentra-se nas 5 funções mais relevantes para a atividade municipal, cujos pesos percentuais são superiores a 10% da despesa municipal (Tabela 33). Para atenuar os efeitos da heterogeneidade, as análises foram realizadas em separado de acordo com a tipologia de municípios usada neste trabalho. Para determinar a fronteira de eficiência, adotou-se a abordagem da orientação para a minimização dos *inputs*, ao invés da maximização de *outputs*. Esta abordagem quantifica o mínimo montante de recursos (*inputs*) indispensável para produzir um dado nível de *output* ou, dito de outro modo, a redução potencial máxima dos *inputs* para uma unidade se tornar eficiente. Esta abordagem é a mais vezes adotada nas análises de eficiência do sector público e inteiramente consistente com o objetivo deste estudo, a comparação prospetiva de receitas e despesas municipais. Relativamente à abordagem relativa ao tratamento dos rendimentos à escala adotou-se a também a metodologia mais vezes usada neste

³⁰ Para uma explicação da técnica 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.

tipo de trabalhos, isto é, os rendimentos variáveis à escala. Esta metodologia assegura que as unidades de decisão são comparadas com unidades caracterizadas por uma estrutura similar de *inputs* e *outputs*.³¹

Tabela 33 – Indicadores de Input e Output para Análise de Eficiência

INPUTS: Despesas por função	OUTPUTS
1.1 Serviços gerais de administração pública [Administração geral]	Total licenças concedidas Consumo totais de energia elétrica Construções novas
2.1 Educação [Ensino não superior; Serviços auxiliares de ensino]	Número de alunos na pré-primária Número de alunos no 1º ciclo Número de alunos no 2º e 3º ciclo
2.4 Habitação e serviços coletivos [Habitação; Ordenamento do território; Saneamento; Abastecimento de água; Resíduos Sólidos; Proteção do meio ambiente e conservação da natureza]	Edifícios construídos Total de caudais efluentes produzidos Iluminação pública Total de resíduos urbanos recolhidos
2.5 Serviços culturais, recreativos e religiosos [Cultura; Desporto, recreio e lazer; Outras atividades cívicas e religiosas]	Recintos de cinema Sessões de espetáculo ao vivo Galerias de arte Total de museus
3.3 Transportes e comunicações [Transportes rodoviários; Transportes aéreos; Transportes fluviais]	Parque automóvel Consumo de combustíveis

Para cada um dos grupos de municípios, foram calculadas 5 fronteiras de eficiência (uma por cada uma das funções consideradas). O grupo dos municípios pequenos do interior (com 73 observações de respostas ao questionário), foi subdividido em dois grupos: até 5000 habitantes (24) e entre 5000 e 10000 (49). O grupo dos municípios grandes das ilhas não foi considerado por incluir um número tão reduzido (3) que torna o cálculo inadequado. A Tabela 34 apresenta um resumo dos resultados com ênfase nos municípios que obtiveram o score máximo (localização na fronteira de eficiência – 1) em todas as categorias de repartição funcional despesa. Apenas dois municípios – Vila Nova de Cerveira (pequeno do litoral) e Viseu (grande do interior) – estão nesta situação de eficiência em todas as categorias. Numa situação de eficiência em todas menos uma, encontram-se Beja (médio do interior), Fornos de Algodres (muito pequeno do interior), Vila Nova de Gaia (grande do litoral) e Vila Nova de Poiares (pequeno do litoral).

³¹ Relativamente a estas escolhas metodológicas ver: Seifert, Stefan and Maria Nieswand (2014) “What Drives Intermediate Local Governments’ spending Efficiency: The Case of French Départments.” *Local Government Studies* 40: 766-790.

Tabela 34 – Municípios com Eficiência Máxima em 5 ou 4 Funções

Grupo de Municípios	1.1. Serviços gerais	2.1 Educação	2.4. Hab. e serv. colectivos	2.5. Serviços culturais	3.3. Transportes e comunicações
Vila Nova de Cerveira Viseu	1	1	1	1	1
-- Beja	--	1	1	1	1
--	1	--	1	1	1
-- Fornos de Algodres Vila Nova de Poiares	1	1	--	1	1
-- Vila Nova de Gaia	1	1	1	--	1
--	1	1	1	1	--

6.3.1 Serviços Gerais de Administração Pública

A função Serviços Gerais de Administração Pública corresponde, em média, a 19,5% da despesa municipal e inclui as atividades de administração geral, bem como as não incluídas nas restantes funções, facto que introduz algum ruído na medição da despesa desta função. Como vimos numa seção anterior deste capítulo, esta é a função que apresenta maiores variações percentuais entre as diferentes categorias de municípios: valores muito elevados nas ilhas e valores mais baixos em Portugal Continental, particularmente nos municípios de grande dimensão.

Devido a este carácter geral e algo indiferenciado, esta é a função para a qual se torna mais difícil obter indicadores de output num número suficiente. Ponderada esta dificuldade, e após várias simulações com outras combinações de indicadores disponíveis, optámos por incluir o número de licenças concedidas, o consumo de energia e o número de construções novas. Os dois últimos indicadores incluíram-se por representarem boas *proxies* da atividade municipal geral. A Tabela 35 apresenta as correlações entre os *input* e as medidas de *output*, observando-se que de nível médio e baixo, no caso das licenças concedidas.

Tabela 35 – Correlação entre inputs e outputs da função

Input \ Outputs	Licenças Concedidas	Consumo de Energia	Construções Novas
Despesa Serviços Gerais	,257	,529	,402

A apresenta Tabela 36 o resumo dos resultados de análise de eficiência relativamente às despesas incluídas nesta função por grupo de município. Em coluna, pode observar-se a percentagem de municípios com um score de 1 (localização na fronteira de melhores práticas, isto é, eficiência) e a média de eficiência no grupo correspondente, bem uma medida de dispersão (desvio padrão), valores mínimos e máximos.

No litoral, os níveis maiores de eficiência média encontram-se nos grupos dos municípios pequenos. Ao invés, os municípios grandes são os maiores eficientes no interior. Parece também muito nítido

que os resultados dos municípios das ilhas são uma realidade muito específica que se deve à realidade político-administrativa derivada da existência de Governos Regionais, e que resulta numa articulação algo distinta das atribuições e competências municipais. Estes resultados são, naturalmente, corroborados pelo indicador percentual dos municípios em situação de eficiência. Duas notas específicas merecem também destaque. Em primeiro lugar, os valores de dispersão são muito elevados, o que confirma o que se conhece da elevada heterogeneidade da realidade municipal portuguesa. Desta observação resulta, em segundo lugar, que os valores mínimos são anormalmente baixos por comparação com os estudos homólogos.

Tabela 36 – Resumos dos Resultados de Análise de Eficiência da função

Grupo de Municípios	Obs.	% de Mun. Eficientes	Eficiência Média	Desvio Padrão	Percentil 75%	Min	Max
Pequenos do Litoral	15	44%	,52	,47		0	1
Muito Pequenos do Interior	22	14%	,22	,34		0	1
Pequenos do Interior	49	12%	,23	,33		0	1
Pequenos das Ilhas	13	31%	,47	,43		,03	1
Médios do Litoral	54	13%	,30	,34		,02	1
Médios do Interior	40	21%	,39	,36		,02	1
Médios das Ilhas	8	38%	,77	,30		,24	1
Grandes do Litoral	52	20%	,34	,37		,02	1
Grandes do Interior	9	33%	,53	,43		,09	1

6.3.2 Educação

A função Educação engloba a gestão e manutenção de escolas do ensino não superior e serviços auxiliares do ensino e tem um peso médio de 11,5% nas despesas dos municípios. Tratando-se de uma categoria de despesa relativamente bem delimitada, a escolha dos indicadores de *output* é mais imediata. Embora se tenham realizado algumas simulações com outros indicadores disponíveis (pessoal técnico municipal), optámos por incluir apenas variáveis relativas ao número de alunos no sistema: alunos no ensino pré-escolar, no 1º ciclo e no segundo e terceiro ciclo. Estes indicadores são excelentes *proxies* da atividade municipal de educação porque traduzem a procura sobre o sistema, permitindo que a análise de eficiência se faça pela comparação/rácio entre capacidade instalada e a procura do sistema. A Tabela 37 apresenta as correlações entre os *input* e as medidas de *output*, registando os níveis de correlação bastante altos.

Tabela 37– Correlação entre inputs e outputs da função

Input \ Outputs	Alunos na Pré-Primária	Alunos no 1º Ciclo	Alunos no 2º e 3º Ciclo
Despesa Educação	,841	,853	,826

Os resultados da análise de eficiência das despesas desta função (Tabela 38) mostram também padrões relativamente claros, sendo em média dos mais altos por comparação com as outras funções. Mais uma vez, os níveis maiores de eficiência média encontram-se nos grupos dos municípios pequenos do litoral e em todos os grandes. Também se observa que os resultados dos municípios das ilhas são uma realidade à parte, embora se deva assinalar o valor baixo dos

municípios pequenos das ilhas, resultado que é surpreendente, dado que parece haver, como foi referido na penúltima secção, a participação dos Governos Regionais na realização desta função. Mais uma vez, os valores de dispersão são muito elevados e os valores mínimos são anormalmente baixos.

Tabela 38 – Resumos dos Resultados de Análise de Eficiência da função

Grupo de Municípios	Obs.	% de Mun. Eficientes	Eficiência Média	Desvio Padrão	Percentil 75%	Min	Max
Pequenos do Litoral	16	31%	,36	,34		,03	1
Muito Pequenos do Interior	23	22%	,42	,34		,07	1
Pequenos do Interior	49	15%	,32	,34		,01	1
Pequenos das Ilhas	12	14%	,36	,39		0	1
Médios do Litoral	54	19%	,27	,28		,03	1
Médios do Interior	38	21%	,35	,26		,08	1
Médios das Ilhas	7	38%	,73	,37		,03	1
Grandes do Litoral	53	13%	,58	,27		,12	1
Grandes do Interior	9	33%	,57	,33		,21	1

6.3.3 Habitação e Serviços Coletivos

A função de Habitação e Serviços Coletivos corresponde o cerne típico da atividade autárquica e engloba uma gama muito alargada de atividades – habitação, ordenamento do território, saneamento, abastecimento de água, resíduos sólidos, proteção do meio ambiente e conservação da natureza – com um peso médio de 19,2% nas despesas dos municípios. Por se tratar de um conjunto grande de funções, a definição dos indicadores de *output* implica a opção entre um conjunto grande de potenciais candidatos. A dificuldade aqui é a de os limitar a um número consentâneo com as restrições de computacionais. Após um número bastante alargado de simulações com diversa combinações de indicadores, optou-se por seleccionar 4: i) a dimensão da rede pública de iluminação; ii) a quantidade de resíduos urbanos; iii) o nº de edifícios construídos e iv) o total de efluentes produzidos. A Tabela 39 apresenta as correlações entre os *input* e as medidas de *output*, registando-se 3 níveis de correlação relativamente altos.

Tabela 39 – Correlação entre inputs e outputs da função

Input \ Outputs	Iluminação Pública	Recolha de Resíd. Urbanos	Edifícios construídos	Total de efluentes produzidos
Despesas com Habitação e Serviços Colectivos	,753	,756	,452	,719

A Tabela 40 apresenta o resumo dos resultados de análise de eficiência por grupo de município relativamente às despesas incluídas nesta função. Os resultados são mais uma vez dos mais altos e similares aos padrões identificados relativamente às funções anteriores. De destacar aqui o valores médios bastante inferiores nos grupos de municípios de dimensão média do litoral, nos pequenos do interior e nos pequenos das ilhas. Parece ser o caso que, com a exceção do litoral, os municípios pequenos atingem níveis de eficiência menores.

Tabela 40 – Resumos dos Resultados de Análise de Eficiência da função

Grupo de Municípios	Obs.	% de Mun. Eficientes	Eficiência Média	Desvio Padrão	Percentil 75%	Max	Min
Pequenos do Litoral	16	38%	,70	,31		,19	1
Muito Pequenos do Interior	24	21%	,60	,33		,08	1
Pequenos do Interior	49	12%	,28	,36		0	1
Pequenos das Ilhas	14	21%	,24	,41		0	1
Médios do Litoral	54	13%	,30	,39		,07	
Médios do Interior	39	13%	,43	,30		,06	1
Médios das Ilhas	8	38%	,51	,46		,03	1
Grandes do Litoral	53	11%	,29	,29		,04	1
Grandes do Interior	9	33%	,62	,30		,26	1

6.3.4 Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos

A função relativa a Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos tem um peso médio de cerca de 10,5% nas despesas dos municípios. Como no caso da educação, trata-se de uma categoria de despesa relativamente bem delimitada, o que implica também uma escolha de indicadores de *outputs* mais imediata. Depois de algumas simulações com outros indicadores disponíveis, não podendo dispor de medidas de atividades desportivas e recreativas, optámos por incluir apenas variáveis relativas aos equipamentos ligados à cultura: i) salas de cinema; ii) recintos de espetáculos; iii) galerias de arte e iv) museus. A Tabela 41 apresenta as correlações entre os *input* e as medidas de *output*, registando os níveis de correlação relativamente moderados.

Tabela 41 – Correlação entre inputs e outputs da função

Input \ Outputs	Salas de Cinema	Espectáculos ao Vivo	Galerias de Arte	Museus
Despesa Serviços Culturais e Recreativos	,636	,545	,576	,554

Os resultados da Tabela 42 mostram o padrão já conhecido, isto é, os níveis maiores de eficiência média encontram-se nos grupos dos municípios pequenos do litoral e nos grandes do interior. A diferença em relação aos resultados das outras funções é o valor claramente mais alto no nível de eficiência dos municípios de dimensão médios do litoral. Ao invés, destaca-se o valor muito baixo no valor dos municípios pequenos das ilhas.

Tabela 42 – Resumos dos Resultados de Análise de Eficiência da função

Grupo de Municípios	Obs.	% de Mun. Eficientes	Eficiência Média	Desvio Padrão	Percentil 75%	Max	Min
Pequenos do Litoral	16	31%	,52	,40		,03	1
Muito Pequenos do Interior	24	21%	,42	,42		0	1
Pequenos do Interior	47	15%	,24	,34		0	1
Pequenos das Ilhas	14	7%	,12	,26		,01	1
Médios do Litoral	53	19%	,49	,32		,10	1
Médios do Interior	39	21%	,35	,36		0	1
Médios das Ilhas	8	38%	,44	,46		,03	1
Grandes do Litoral	53	13%	,43	,33		,03	1
Grandes do Interior	9	33%	,77	,30		,25	1

6.3.5 Transportes e comunicações

A função relativa a Transportes e Comunicações, com um peso médio de 11,6% na despesa municipal, é também relativamente bem determinada, o que permite uma escolha de indicadores de *outputs* mais imediata. As simulações com os indicadores disponíveis levaram à escolha de duas variáveis *proxy* deste sector: i) a dimensão do parque de veículos e ii) o consumo de combustíveis. A Tabela 43 apresenta as correlações entre os *input* e as medidas de *output*, registando os níveis de correlação relativamente moderados.

Tabela 43 – Correlação entre inputs e outputs da função

Input \ Outputs	Parque Total de Veículos	Consumo de Combustíveis
Despesa em Transportes e Comunicações	,551	,468

Os resultados da Tabela 44 mostram dos mais baixos níveis de eficiência das 5 funções, com a exceção dos valores dos municípios médios das ilhas e dos grandes do interior. Também é de assinalar a grande amplitude de variação entre os níveis de eficiência médios mais altos (grandes do interior – 62%) e mais baixos (médios do litoral – 12 %).

Tabela 44 – Resumos dos Resultados de Análise de Eficiência da função

Grupo de Municípios	Obs.	% de Mun. Eficientes	Eficiência Média	Desvio Padrão	Percentil 75%	Max	Min
Pequenos do Litoral	16	19%	,35	,37		,06	1
Muito Pequenos do Interior	24	13%	,17	,32		0	1
Pequenos do Interior	49	8%	,25	,27		,04	1
Pequenos das Ilhas	14	29%	,37	,43		0	1
Médios do Litoral	52	8%	,12	,26		0	1
Médios do Interior	40	15%	,26	,34		,01	1
Médios das Ilhas	8	38%	,62	,39		,07	1
Grandes do Litoral	52	10%	,20	,32		0	1
Grandes do Interior	9	44%	,61	,42		,08	1

6.3.6 Eficiência do Conjunto dos Municípios

A Tabela 45 apresenta os níveis médios de eficiência de cada um dos grupos para cada uma das 5 funções municipais, o que permite condensar os resultados apresentados nas secções anteriores e discernir melhor alguns padrões de interpretação dos resultados. As funções de educação, habitação e serviços coletivos e serviços culturais apresentam os níveis de eficiência com as médias nacionais mais altas, situados entre 0,38 e 0,40. Este resultado deve-se certamente ao fator de serem as funções mais específicas e mais identificadas com a atividade municipal. No extremo oposto está a função de transportes e comunicações com um valor de 0,25.

Tabela 45 – Eficiência por Funções e Por Tipo de Município

Grupo de Municípios	1.1. Serviços gerais	2.1 Educação	2.4. Hab. e serv. colectivos	2.5. Serviços culturais	3.3. Transportes e comunicações
Pequenos do Litoral	,52	,36	,70	,52	,35
Muito Pequenos do Interior	,22	,42	,60	,42	,17
Pequenos do Interior	,23	,32	,28	,24	,25
Pequenos das Ilhas	,47	,36	,24	,12	,37
Médios do Litoral	,30	,27	,30	,49	,12
Médios do Interior	,39	,35	,43	,35	,26
Médios das Ilhas	,77	,73	,51	,44	,62
Grandes do Litoral	,34	,58	,29	,43	,20
Grandes do Interior	,53	,57	,62	,77	,61
Média Nacional	,345	,404	,381	,399	,248

Nota: Células a cinzento correspondem a valores (média por tipo de municípios) abaixo da média nacional

A comparação das médias de cada um dos grupos de municípios com as médias nacionais permite destacar os seguintes 3 conclusões. Em primeiro lugar, os municípios grandes do interior obtêm níveis de eficiência claramente acima da média nacional em todas as funções de despesa. Em segundo lugar, os municípios pequenos do interior apresentam níveis de eficiência claramente abaixo da média nacional em 4 das 5 funções de despesa analisadas (a exceção é transportes e comunicações mas apenas um valor próximo da média nacional). Por último, os municípios pequenos do litoral atingem níveis de eficiência quase sempre muito acima da média nacional, sendo que a exceção é a função educação, que se trata de uma atividade muito mais recente no âmbito das competências municipais.

Estes resultados podem ser resumidos em três ideias claras relativas eficiência municipal por funções:

- No que diz respeito à dimensão, os municípios maiores estão associados a níveis de eficiência mais elevados (este efeito da dimensão é claramente positivo nas funções de educação e cultura e negativo na habitação e serviços coletivos);
- A localização no litoral, caracterizado por uma grande densidade populacional, está associada a níveis de eficiência mais elevados (embora os municípios pequenos atinjam níveis de eficiência muito altos, só ultrapassados pelos de muito grande dimensão);
- Os municípios das ilhas são uma realidade muito específica que se deve a uma articulação distinta das atribuições e competências com Governos Regionais e que, por isso, obtêm níveis de eficiência também específicos.

6.3.7 Determinantes dos Níveis Municipais de Eficiência

No sentido de compreender se os coeficientes técnicos de eficiência estimados na seção anterior se devem apenas aos níveis de eficiência dos municípios ou se também se explicam por fatores exógenos não manipuláveis discricionariamente pelos municípios³², procedeu-se a uma análise econométrica dos seus determinantes similar à apresentada na seção 6.2. Como variáveis explicativas foram utilizadas as já usadas nas estimações para explicar as despesas e os custos por funções (Tabela 31 e Tabela 32). Uma vez que a variável dependente (*Eficiência*) está limitada a valores entre 0 e 1, foi efetuada uma transformação logística [$\log(\text{Eficiência} / (1 - \text{Eficiência}))$].³³ Na Tabela 46 são apresentados os resultados das estimações econométricas. A análise da tabela permite concluir que os resultados se aproximam e confirmam em larga medida os resultados econométricos apresentados na seção 6.2. Isto garante um suporte adicional à estimativas de coeficientes técnicos de eficiência calculados na seção anterior.

As variáveis de dimensão (população e número de alunos no caso da função educação) revelaram-se estatisticamente significativas no caso das funções serviços gerais da administração pública, educação e transportes e comunicações. Em qualquer um dos casos, o número de habitantes/alunos do município produz um efeito de escala que se traduz em maior eficiência. Uma maior percentagem de população idosa está associada a menores níveis de eficiência na função serviços gerais da administração pública.

Quanto ao território, a amplitude altimétrica e a área influenciam negativamente os coeficientes de eficiência nas funções transportes e comunicações e educação, respetivamente. Os resultados confirmam que há uma diferença significativa entre a localização no litoral ou no interior, positiva no caso dos serviços gerais e transportes e comunicações e negativa nos serviços culturais e recreativos. Os municípios dos Açores e da Madeira registam níveis de eficiência mais elevados nos serviços gerais da administração pública e em transportes e comunicações mas inferiores em habitação e serviços coletivos e serviços culturais, recreativos e religiosos. Como se referiu anteriormente, estes resultados devem-se à partilha de algumas competências com os governos regionais. Finalmente, o desemprego influencia negativamente os coeficientes de eficiência na função serviços gerais da administração pública.

Em suma, estes resultados econométricos demonstram que os coeficientes de eficiência de valor inferior a 1 (afastados da fronteira) podem ser explicados em larga medida por fatores exógenos (população, localização no território, etc.) e exclusivamente pelo uso ineficiente de recursos municipais.

³² Relativamente a este assunto ver:

Afonso, António e Sónia Fernandes (2008). "Assessing and Explaining the Relative Efficiency of Local Government." *The Journal of Socio-Economics* 37: 1946-1979.

³³ Não é adequado utilizar o método dos mínimos quadrados ordinários a variáveis compreendidas entre zero e um.

Tabela 46 – Determinantes dos Níveis de Eficiência: análise econométrica

Variáveis	(1) Serviços Gerais da Administração Pública	(2) Educação	(3) Habitação e Serviços Coletivos	(4) Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos	(5) Transportes e Comunicações
LogPop ¹	0.39*** (2.794)		-0.12 (-0.762)	0.33 (1.652)	0.10*** (2.867)
LogAlunos ²		0.78*** (5.207)			
%Pop>=65 ³	-0.06** (-2.566)	0.02 (0.846)	-0.01 (-0.313)	-0.01 (-0.461)	0.01 (0.917)
LogDormidas ⁴	0.01 (0.387)	0.00 (0.124)	0.00 (0.148)	-0.02 (-0.728)	0.01 (1.396)
Amplitude altimétrica ⁵	0.31 (0.980)	-0.17 (-0.585)	0.13 (0.424)	-0.03 (-0.094)	-0.14*** (-3.193)
Área ⁶	-0.01* (-1.914)	-0.01*** (-2.642)	-0.00 (-0.803)	0.00 (0.887)	-0.00 (-0.022)
Distrito do interior ⁷	0.91*** (3.516)	0.51** (2.507)	0.30 (1.009)	-1.02*** (-3.371)	0.18*** (3.161)
Distrito das ilhas ⁸	1.26* (1.938)	0.79 (0.943)	-2.10*** (-3.394)	-1.84*** (-3.666)	0.54*** (4.771)
%Desemprego IEF ⁹	-0.12*** (-2.783)	0.01 (0.213)	-0.04 (-0.601)	-0.06 (-1.135)	0.00 (0.401)
Constante	-3.83** (-2.069)	-7.44*** (-4.878)	0.26 (0.127)	-3.09 (-1.229)	-0.95** (-2.219)
Número de observações	210	220	222	214	264
R ² ajustado	0.161	0.234	0.0669	0.199	0.117

Notas: ¹ Logaritmo da população. ² Logaritmo do número de alunos a frequentar o ensino pré-escolar ou os três ciclos do ensino básico. ³ Percentagem da população com mais de 64 anos. ⁴ Logaritmo do número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo. ⁵ Amplitude altimétrica em km. ⁶ Área em 10 km². ^{7, 8} Variáveis binárias que identificam municípios pertencentes a distritos do interior no continente e das ilhas. ⁹ Número de desempregados inscritos no IEF em percentagem da população.

7 Análise prospetiva (2015-2020) das receitas e das despesas dos municípios

Neste capítulo são apresentadas projeções para as receitas e despesas municipais para o período de 2015 a 2020. Para efeitos comparativos, nas tabelas e figuras apresentam-se também os valores relativos a 2013 (ano de entrada em vigor do RFALEI) e a 2014. Começa-se este capítulo com a apresentação do cenário macroeconómico base, seguindo-se as projeções das receitas próprias e das receitas das transferências resultantes da participação nos impostos do Estado (PIE).³⁴ De seguida, verifica-se em que medida a eliminação do IMT é compensada por acréscimos potenciais de receita ao nível de outros impostos e da participação variável no IRS. Termina-se a análise da receita com a apresentação de simulações de efeitos de alterações nas regras da participação nos impostos do Estado. Finalmente, são reportadas projeções para as despesas totais dos municípios.

7.1 Cenário base

Na Tabela 47 são apresentados os principais indicadores que constituem o cenário macroeconómico base para as projeções das receitas e das despesas, assim como as previsões do governo que constam no Programa de Estabilidade 2015-19, do Banco de Portugal, do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Europeia. Para além do governo, só o FMI tem projeções até final da década, pelo que no presente relatório se optou por utilizar uma média das previsões do governo e das do FMI para o PIB nominal, Índice de Preços ao Consumidor e Taxa de Desemprego.³⁵

Tabela 47 - Principais indicadores utilizados nas projeções

(taxas de variação anual, %)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cenário base	PIB nominal	2,2	2,75	3,2	3,25	3,25	3,25	3,25
	IPC	-0,2	0,2	1,3	1,45	1,5	1,55	1,55
	Taxa Desemprego	13,9	13,1	12,6	12,1	11,7	11,2	10,8
	IVA+IRS+IRC	2,9	3,8	2,9	3,0	3,1	3,2	
Programa de Estabilidade 2015-19 ¹	PIB nominal		2,9	3,5	3,8	3,8	3,8	
	IPC		-0,2	1,3	1,4	1,4	1,4	
	Taxa Desemprego	13,9	13,2	12,7	12,1	11,6	11,1	
	IVA+IRS+IRC	2,9	3,8	2,9	3,0	3,1	3,2	
Fundo Monetário Internacional ²	PIB nominal		2,6	2,9	2,7	2,7	2,7	2,7
	IPC		0,6	1,3	1,5	1,6	1,7	1,7
	Taxa Desemprego	13,9	13,1	12,6	12,1	11,7	11,2	10,8
Banco de Portugal ³	IPC		0,2	1,1	1,1			
Comissão Europeia ⁴	PIB nominal		2,9	3,2				
	IPC		0,2	1,3				

Fontes: UTAO (2015), Tabela 3, p. 16; Ministério das Finanças.

Notas: 1) Programa de Estabilidade, Abril de 2015; 2) "World Economic Outlook," abril de 2015; 3) "Projeções para a economia Portuguesa: 2015-17," março de 2015; 4) "European Economic Forecast, Spring 2015," maio de 2015.

³⁴ Estando as transferências da União Europeia mais dependentes da capacidade dos municípios de apresentar projetos meritórios de financiamento, do que da evolução do ciclo económico, não é possível elaborar projeções com um razoável grau de fiabilidade para esse tipo de transferências. Também entendemos não ser prudente realizar projeções para as restantes receitas de transferências. Assim, as projeções para as receitas de transferências dos municípios dizem unicamente respeito à PIE.

³⁵ Não havendo previsões do governo para 2020 e atendendo a que as previsões do FMI para 2019 e 2020 são iguais, o cenário base também assume valores iguais em 2019 e 2020.

Embora a taxa de crescimento da média simples da receita agregada do IVA, IRS e IRC não conste no Programa de Estabilidade, a taxa que resulta das previsões feitas pelo governo foi-nos gentilmente comunicada pela Secretaria de Estado do Orçamento do Ministério das Finanças. Não havendo previsões para este agregado por parte do FMI ou de qualquer outra instituição, foram adotados no cenário base os valores comunicados pelo governo.³⁶

As projeções macroeconómicas acima apresentadas podem ser utilizadas para projetar variações agregadas nas receitas, mas não são as mais adequadas quando se pretende estimar o comportamento das receitas de cada um dos 308 municípios. Tal acontece, por exemplo, porque a taxa de crescimento de um município, ou de uma região, num dado ano não é necessariamente igual à prevista para o país como um todo. Tendo esta diversidade de comportamentos das economias locais em consideração, e não havendo dados para o PIB municipal, procurou-se estimar a variação do PIB de cada uma das 30 regiões NUTS 3 portuguesas com base nas previsões para o PIB nacional. Tal foi feito recorrendo a modelos ARIMAX (*AutoRegressive Integrated Moving Average*) para os PIBs regionais, em que o PIB nacional e um termo de tendência foram incluídos como variáveis explicativas, juntamente com componentes autorregressivas da variável dependente. Depois, com base no modelo estimado para cada região NUTS 3 com dados até 2013, foram geradas previsões do PIB regional de 2014 a 2020, usando o PIB nacional de 2014 e os valores previstos de 2015 a 2020 que resultam da aplicação das taxas de crescimento reportadas na Tabela 47.³⁷

7.2 Receitas próprias

As projeções para as receitas de IMI em 2015 foram obtidas com base nas taxas definidas pelos municípios e nos valores patrimoniais tributários (VPTs), líquidos de isenções totais, para os prédios urbanos, fornecidos pela Autoridade Tributária e atualizados até maio de 2015. A receita nominal estimada ascende a 1 663 milhões de euros, o que representa um crescimento de cerca de 13% face às transferências de IMI recebidas pelos municípios em 2014. Uma vez que a taxa média de IMI urbano se situa neste ano em 0,36%, existe ainda uma margem substancial para aumentar a receita através de um acréscimo da mesma. Num cenário hipotético em que todos municípios adotam a taxa máxima de 0,5% estima-se um acréscimo na receita nominal de cerca de 762 mil milhões de euros. Estando concluída a avaliação dos prédios urbanos, prevê-se que a receita do IMI seja estável nos anos seguintes, crescendo ao ritmo da inflação. Se, por um lado, o passar do tempo levará a maiores coeficientes de vetustez, que diminuirão o valor patrimonial, a progressiva eliminação de isenções e a construção de prédios novos têm efeitos compensatórios, pelo que se assumiu uma receita real constante do IMI a partir 2015.

³⁶ Embora a elasticidade da receita dos impostos indiretos estimada pelo governo esteja acima das estimadas pela OCDE (Price *et al.* 2014) e pelo SEBC, sobretudo para 2015, o contrário acontece relativamente aos impostos diretos (ver Tabela 2 da Caixa 6 do Parecer da UTAO, p. 69). Assim, eventuais sobrestimações da receita do IVA poderão ser compensadas por subestimações da receita do IRS e do IRC.

³⁷ Uma explicação detalhada da metodologia adotada para a previsão dos PIBs regionais é apresentada no Anexo D.

Com exceção da receita associada ao IMI, que tende a ser estável ao longo do tempo, as receitas próprias dos municípios dependem em larga medida do ciclo económico. Ou seja, aumentam em épocas de expansão económica e retraem-se em épocas de recessão, tal como ilustrado na secção 5.1.2. Dada a ausência de informação sobre o PIB municipal, podem se usar as previsões acima referidas para o PIB da região NUTS 3 a que um município pertence para elaborar projeções das rubricas de receita próprias associadas ao ciclo económico. Para esse efeito, foi estimada a elasticidade da receita associada a cada uma dessas rúbricas ao PIB da região NUTS 3 recorrendo a modelos de correção de erro, cuja metodologia é explicada em maior detalhe no Anexo D.

De seguida, cada elasticidade estimada foi multiplicada pela taxa prevista de variação do PIB NUTS 3, de forma a obter a taxa de variação estimada para cada rubrica de receita, em cada região. Ou seja, a variação percentual da receita j no ano t é igual à elasticidade dessa receita, multiplicada pela variação percentual do PIB regional no ano t :

$$\Delta\%Receita_{j,t} = Elasticidade_{j,t} * \Delta\%PIBR_t$$

Relativamente à receita da derrama, assumiu-se uma elasticidade ao PIB igual à estimada pelo governo para o IRC no Programa de Estabilidade, pois a estimação da elasticidade desta receita com dados municipais revelou-se pouco robusta. Finalmente, entendeu-se que a elasticidade de sinal negativo estimada para a receita do IUC se deve ao facto de a mesma ter aumentado numa época de recessão económica e não a esta receita ser intrinsecamente contracíclica. Assim, considerou-se ser mais prudente a assunção de uma elasticidade unitária para a receita associada ao imposto único de circulação, o que implica admitir que a taxa de crescimento desta receita num determinado município será igual à taxa de crescimento do PIB da região NUTS 3 a que pertence.³⁸

7.2.1 Valores agregados

As projeções para as principais rubricas das receitas próprias dos municípios para o período 2015-2020 são apresentadas na Tabela 48 e na Figura 74, juntamente com os valores verificados em 2013 e 2014. De forma a assegurar a comparabilidade intertemporal, todos os valores apresentados estão expressos em milhões de euros, a preços de 2014. Os totais apresentados para os impostos diretos abrangem unicamente os quatro impostos principais (IMI, IMT, Derrama e IUC).³⁹ Tal como acima referido, a receita associada ao IMI de 2015 a 2020 diz respeito só aos prédios urbanos (o IMI rural é receita das freguesias) e foi estimada com base nos VPTs comunicados pela AT e nas taxas

³⁸ O PIB regional não se revelou estatisticamente significativo nas estimações dos modelos para as outras receitas correntes e para as outras receitas de capital, pelo que estas não parecem depender do ciclo económico. Não sendo possível identificar outras variáveis que claramente expliquem estas rubricas de receitas, não foram efetuadas projeções para as mesmas, nem para as receitas com ativos financeiros e com as reposições não abatidas nos pagamentos. A receita total associada a estas 4 rubricas em 2014 foi de 106,7 milhões de euros, correspondendo a cerca de 2,4% das receitas próprias.

³⁹ Não foram efetuadas projeções para os impostos abolidos nem para os impostos diretos diversos, cuja receita agregada representou em 2014 só 0,35% da receita dos impostos diretos. A receita agregada dos impostos abolidos (IMV, Sisa e Contribuição Autárquica) foi de 8 milhões de euros e a dos impostos diversos foi de 550 mil euros.

atualmente aplicadas pelos municípios.⁴⁰ Na penúltima linha da Tabela 48 apresenta-se também a receita estimada do IMI urbano com base na taxa máxima de 0,5%. Relativamente à receita do IMT, teve-se em conta o disposto no artigo 81º da Lei N.º 73/2013, que estipula a eliminação progressiva deste imposto, sendo as taxas reduzidas em um terço em 2016, dois terços em 2017 e deixando o imposto de existir em 2018.

Tabela 48 - Projeções para as receitas próprias

Unidade: milhões de euros (M€), a preços de 2014

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impostos diretos	2149,4	2416,1	2661,7	2523,2	2354,8	2147,4	2155,6	2164,0
IMI	1302,0	1467,5	1651,5	1651,5	1651,5	1651,5	1651,5	1651,5
IMT	380,9	487,7	535,1	392,3	215,7	0,0	0,0	0,0
IUC	207,1	212,3	220,0	219,4	222,9	226,5	230,2	233,9
Derrama	259,5	248,5	255,1	260,0	264,8	269,4	274,0	278,6
Impostos Indiretos	129,6	107,2	112,2	116,9	121,8	126,7	131,7	137,0
Taxas, multas e outras penalidades	252,4	271,1	278,3	283,8	289,1	294,3	299,5	304,7
Rendimentos da propriedade	179,6	185,3	190,3	194,1	197,8	201,4	205,0	208,6
Venda de bens e serviços correntes	748,7	752,3	769,6	781,5	792,7	803,6	814,1	824,7
Venda de bens de investimento	52,2	81,2	87,6	94,5	101,8	109,6	117,9	126,8
Total	3511,9	3813,1	4099,7	3994,1	3857,9	3682,9	3723,8	3765,7
IMI (taxa 0,5%)	2026,2	2126,1	2216,0	2216,0	2216,0	2216,0	2216,0	2216,0
Total com IMI (taxa 0,5%)	4236,1	4471,7	4664,2	4558,6	4422,4	4247,5	4288,3	4330,2

Fontes: Cálculos próprios com base em SIIAL-DGAL, INE, Programa de Estabilidade e FMI-WEO.

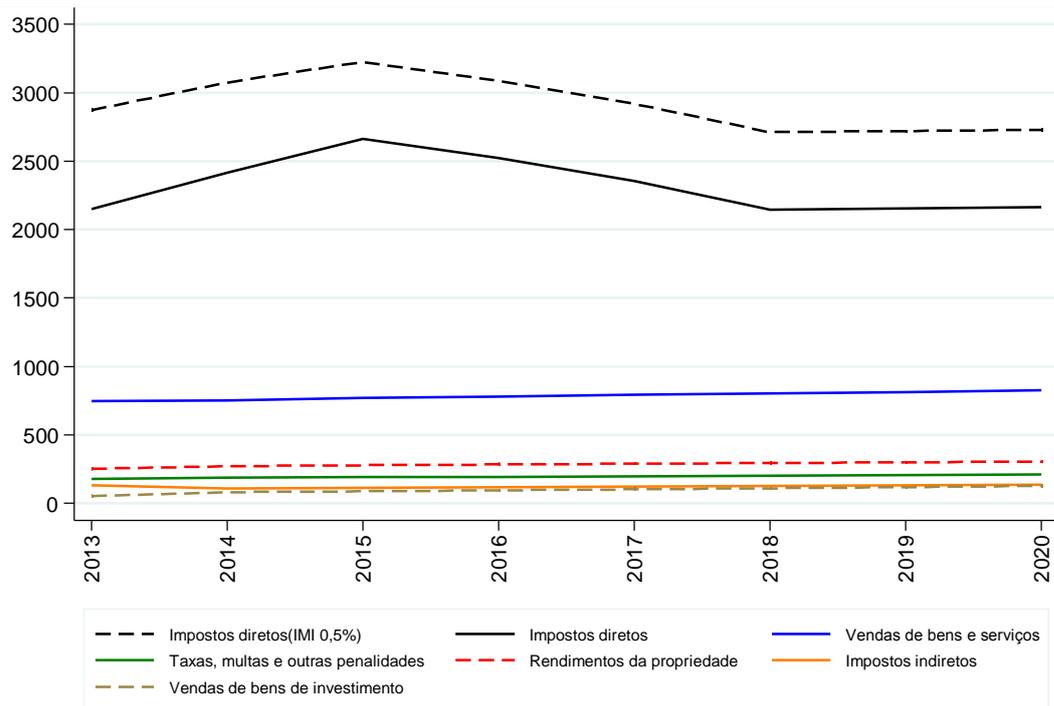
Nota: O valor total dos impostos diretos inclui só a receita afeta aos quatro impostos indicados. O total de receitas próprias em 2014 foi de 3.928,4 M€. Ou seja a receita associada às rubricas não incluídas nas projeções totalizaram uma receita de 115,3 M€ (ou 2,9% do total).

A receita do IMI urbano é a mais importante receita própria dos municípios, estimando-se que totalize 1.651,5 M€ em 2015, equivalentes a 40% da receita própria. Caso todos os municípios aplicassem a taxa máxima de 0,5%, a receita potencial seria de 2.126,1 M€, subindo o seu peso para 48% das receitas próprias.⁴¹ Estando a totalidade dos prédios avaliados, assume-se que a receita real do IMI é constante a partir de 2015, tal como observado na Figura 75. Ou seja, assume-se que o crescimento da receita nominal do IMI iguala a taxa de inflação.

⁴⁰ O valor de 2013 foi apurado pela AT e utilizado pela DGAL nos cálculos relativos ao Fundo de Coesão. Não dispondo de dados para 2014, o valor reportado é a média simples entre 2013 e 2015.

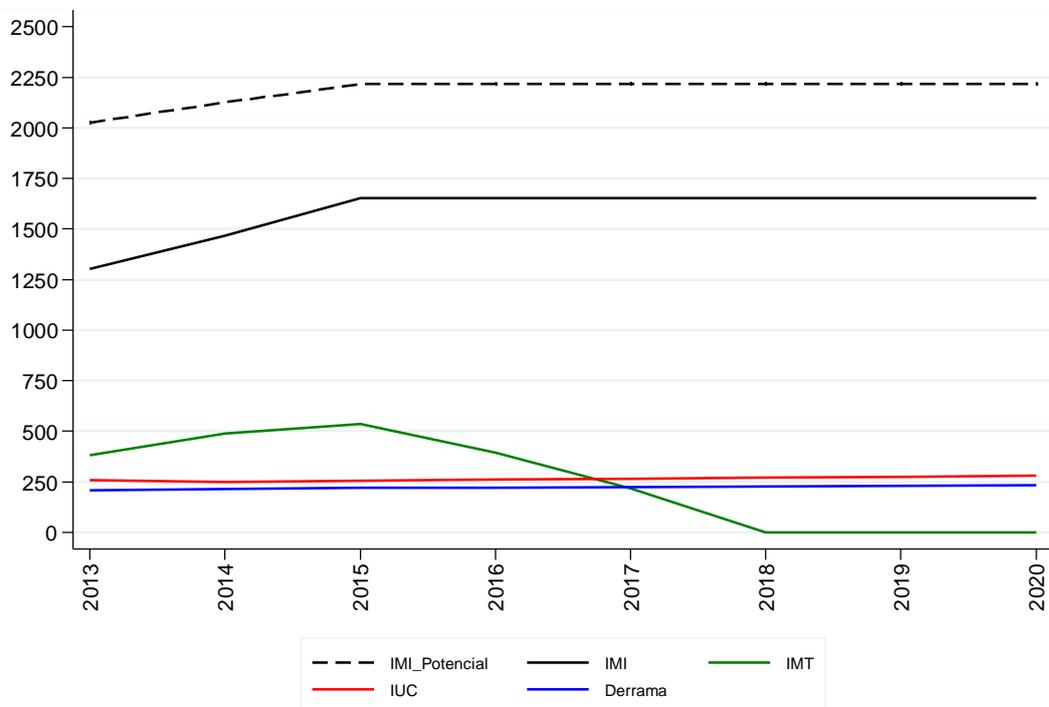
⁴¹ Os pesos são ligeiramente inferiores se tivermos em conta as rubricas de receita própria não incluídas nas projeções. Assumindo que a despesa associada às mesmas se mantém em 115,3 M€, o peso do IMI com as taxas atuais seria de 39% e com a taxa máxima seria de 46%.

Figura 74- Projeções para as Receitas Próprias (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.

Figura 75- Receitas de Impostos Diretos (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.

A receita do IMT, que sofreu uma forte redução de 2007 a 2013, aumentou em 2014 e projeta-se que continue a aumentar, em resultado da recuperação da atividade económica.⁴² Para 2015 é estimada uma receita real de 535,1 M€, equivalente a 13% das receitas próprias, e 10% superior à receita de 2014. A redução das taxas do IMT em um terço em 2017 e dois terços em 2018 implicam uma receita decrescente nestes anos, passando a zero em 2018. Assim, comparativamente ao ano de maior receita estimada do IMT (2015), a eliminação deste imposto implica uma perda de receita equivalente a 535,1 milhões de euros. Mas, caso se considere a receita total que seria obtida em 2017 se a taxa do IMI não fosse reduzida em dois terços, a perda estimada já seria de 647 M€.

Comparativamente a 2013, ano em que o RFALEI (Lei n.º 73/2013) foi aprovado, o aumento de cerca de 350 M€ na receita do IMI não é suficiente para compensar a queda acima referida na receita do IMT. No entanto, os municípios têm considerável margem de manobra para aumentar a receita do IMI, pois a taxa média aplicada é de 0,36% e só 44 municípios cobram a taxa máxima de 0,5%. Caso a taxa máxima fosse aplicada, a receita real potencial do IMI em 2015 seria de 2.216 M€, superando a receita de 2013 em 914 M€, valor consideravelmente superior à perda de receita do IMT. Assim, em termos agregados, a eliminação do IMT pode ser compensada por acréscimos de receita no IMI. No entanto, é possível que tal não seja verdade para alguns municípios específicos, pelo que será levada a cabo uma análise mais aprofundada desta matéria na secção 7.4.

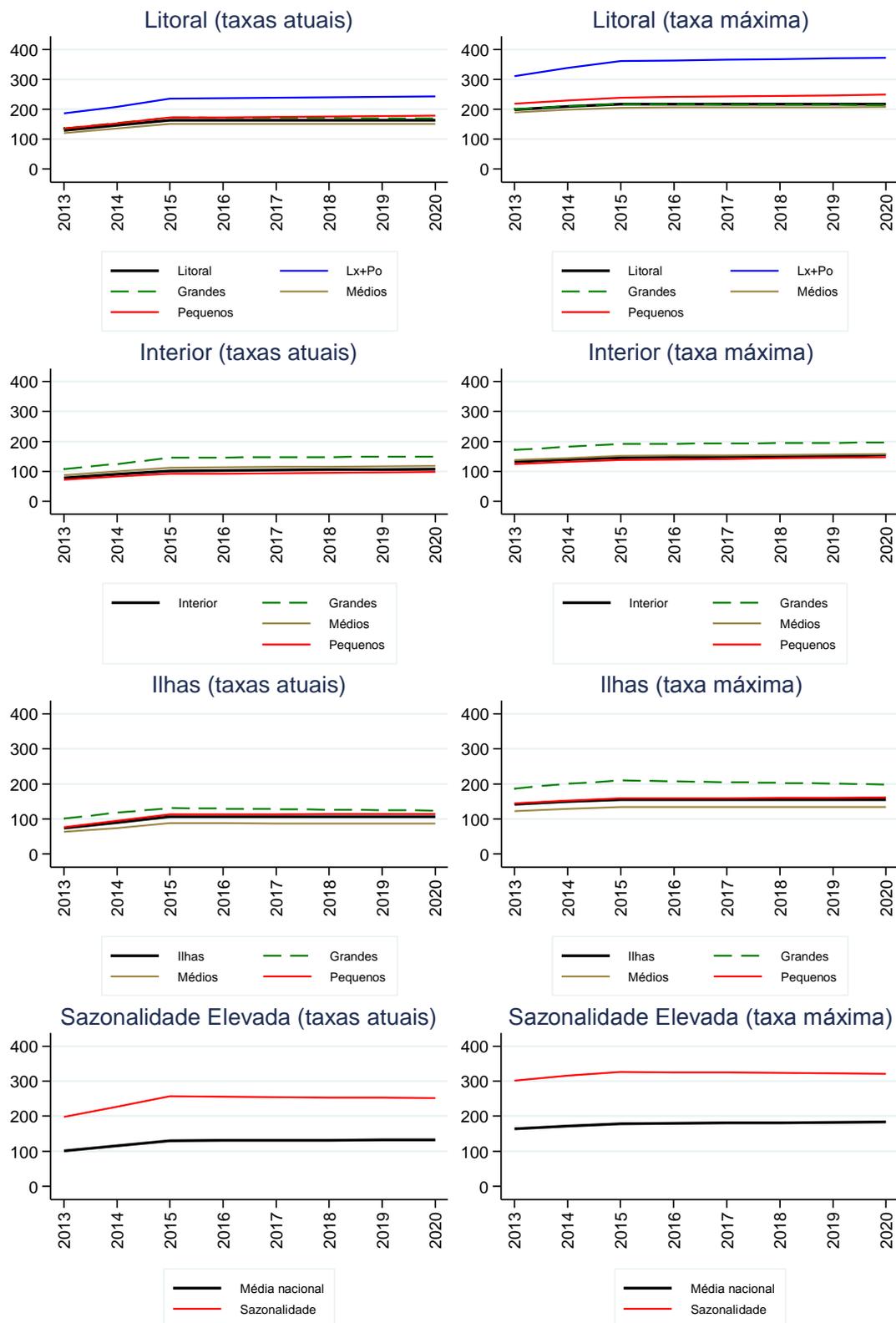
A receita real prevista para os restantes componentes das receitas próprias é estável ao longo do período 2015-2020, pelo os que respetivos pesos no total da receita própria quase não se alteram. A rubrica mais relevante é a das vendas de bens e serviços correntes, cuja receita prevista oscila entre 748,7 M€ em 2015 e 824,7 M€ em 2020. O peso na receita própria passa de 19% em 2015 para 23% em 2020.

7.2.2 Evolução da receita própria por tipificação de municípios

Dada a grande diversidade entre municípios ao nível da capacidade de captação de receitas próprias e as diferenças entre as taxas de crescimento dos PIBs regionais, é de esperar que as receitas próprias não evoluam da mesma forma para todos os municípios portugueses. Assim, apresenta-se de seguida a evolução das rubricas de receita própria para as tipologias de municípios definidas neste estudo. Em todas as figuras abaixo apresentadas os valores das receitas estão expressos em euros reais (a preços de 2014) por habitante. Mais uma vez, são reportados os valores verificados em 2013 e 2014 e as projeções para o período 2015-2020.

⁴² Com base em dados do SIIAL, o aumento nominal da receita cobrada líquida do IMT entre maio de 2014 e maio de 2015 foi de 17%. O aumento real estimado neste relatório de 2014 para 2015 é de 10%.

Figura 76 - Receita do Imposto Municipal sobre Imóveis (euros de 2014, por habitante)



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

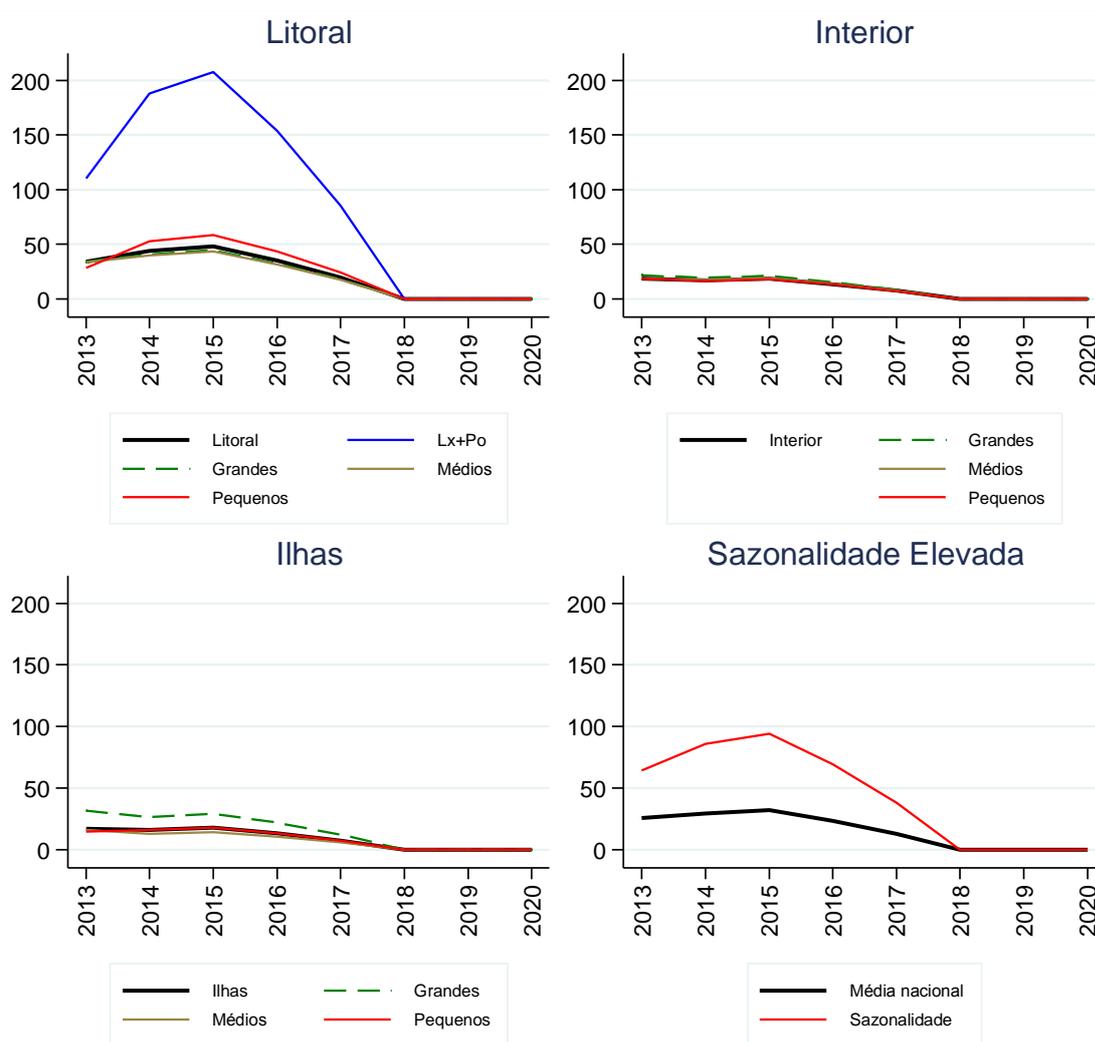
A Figura 76 apresenta a média da receita estimada do IMI dos municípios de cada tipologia, usando as taxas atualmente praticadas pelos municípios (gráficos do lado esquerdo) e a taxa máxima de 0,5% (gráficos do lado direito). Relativamente às projeções efetuadas usando as taxas atuais (lado esquerdo), os valores por habitante mais elevados verificam-se no grupo constituído por Lisboa e Porto e nos municípios de elevada sazonalidade, seguidos dos municípios pequenos e grandes do litoral. Os maiores acréscimos de 2013 para 2015 verificam-se nos municípios das ilhas, com destaque para os de dimensão média (com população entre 10 e 40 mil habitantes), em Lisboa e Porto e nos municípios de elevada sazonalidade. Já os municípios pequenos do interior têm a receita média mais e os acréscimos mais baixos.

Os gráficos do lado direito da Figura 76 apresentam um comportamento similar para a receita potencial do IMI urbano, ou seja, para a receita prevista do IMI se todos os municípios aplicassem a taxa máxima de 0,5%. O grupo Lisboa e Porto destaca-se agora claramente dos restantes municípios, apresentando uma receita média de cerca de 350 euros por habitante, mais 100 euros do que a receita com as taxas atuais. Seguem-se os municípios de sazonalidade elevada com cerca de 300 euros por habitante e os municípios pequenos do litoral, com cerca de 250 euros. Novamente, são os municípios pequenos do interior que apresentam a mais baixa média de receita potencial e o mais pequeno acréscimo de 2013 para 2015.

Na Figura 77 apresenta-se a evolução prevista da receita do imposto municipal sobre transmissões onerosas de imóveis (IMT), tendo em conta a redução prevista das taxas em um terço em 2016, dois terços em 2017, e a eliminação do imposto em 2018. Antecipa-se um aumento da receita do IMT em 2015, tal como aconteceu em 2014, concentrado sobretudo nos municípios de Lisboa e Porto, nos de sazonalidade elevada e nos restantes do litoral. Verifica-se uma diferença substancial na receita por habitante em 2015 entre as diferentes tipologias, sendo de cerca de 200 euros no grupo de Lisboa e Porto, de 100 euros nos municípios de sazonalidade elevada, de 50 euros nos outros municípios do litoral e menos de 25 euros por habitante nas ilhas e no interior.

Assim, os municípios mais prejudicados pela eliminação do IMT são claramente Lisboa e Porto e os municípios de elevada sazonalidade, em que se destacam os do Algarve. Uma análise mais detalhada das possibilidades de compensação da perda de receita do IMT por via de aumentos de receita no IMI e na participação variável no IRS será levada a cabo na secção 7.4.

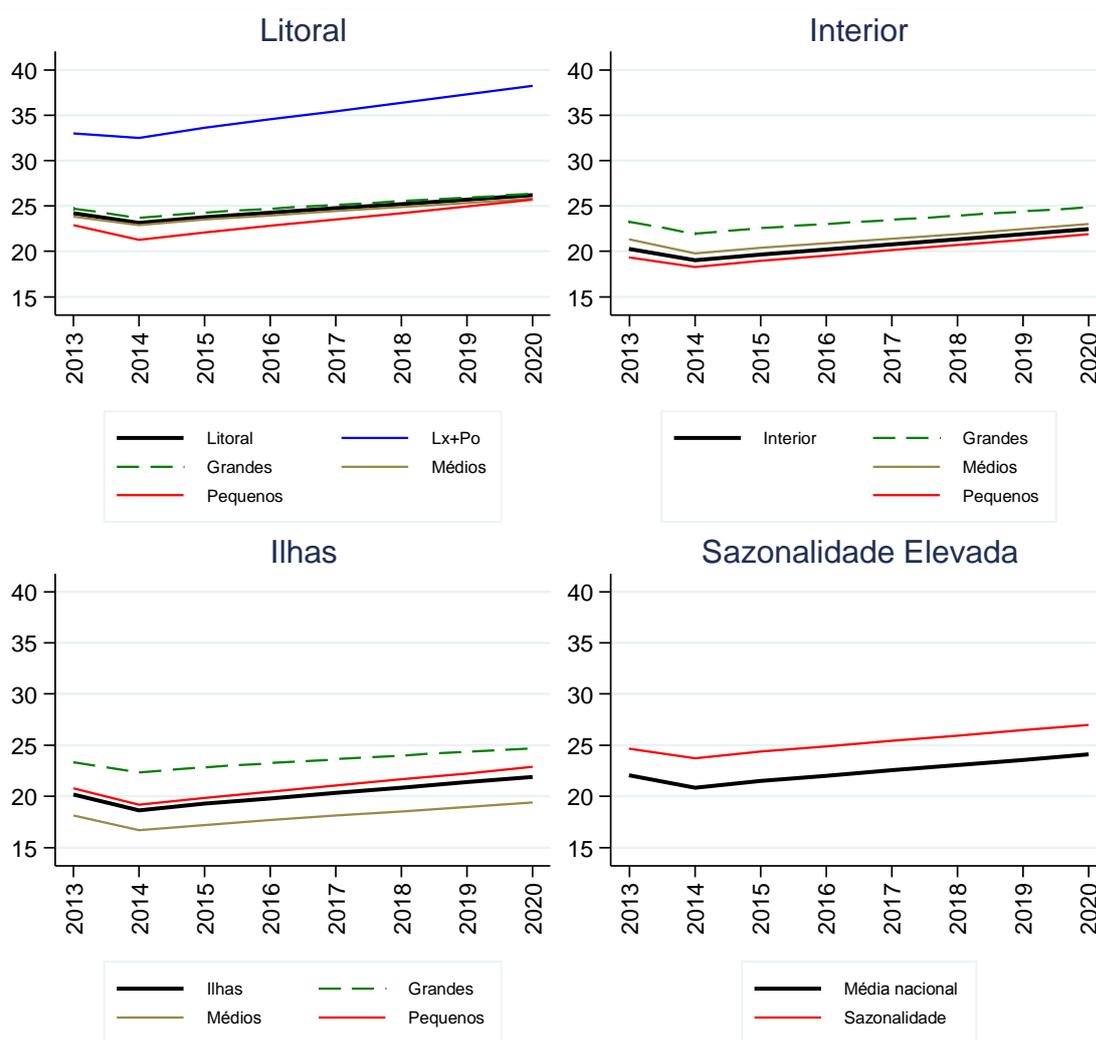
Figura 77 - Receita do IMT (euros de 2014, por habitante)



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

As projeções para a receita afeta ao Imposto Único de Circulação (IUC) para as diferentes tipologias de municípios são apresentadas na Figura 78. Tendo-se assumido uma elasticidade unitária da receita do IUC ao PIB regional, a receita real de um determinado município cresce a partir de 2014 a uma taxa equivalente à do crescimento previsto para o PIB real da região NUTS 3 a que esse município pertence. Não se verificando diferenças substanciais entre as taxas de crescimento regionais, a receita prevista do IUC tem um comportamento semelhante para as várias tipologias, mantendo-se na maior parte dos casos as diferenças registadas em 2014.

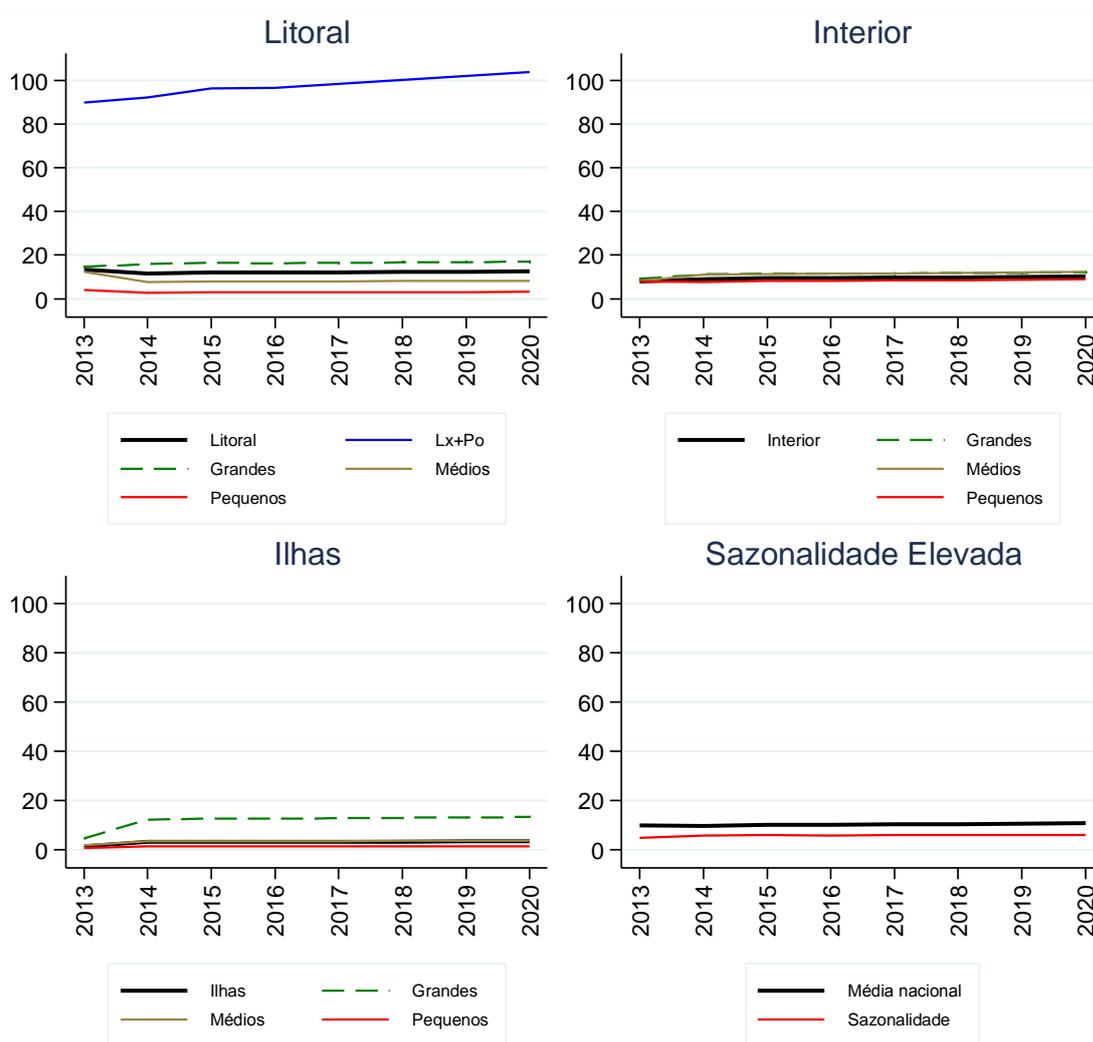
Figura 78 - Receitas do Imposto Único de Circulação (euros de 2014, por habitante)



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

Na Figura 79 apresentam-se as projeções para a receita da derrama nas várias tipologias de municípios. Destaca-se a enorme diferença na receita por habitante entre a tipologia constituída pelos Municípios de Lisboa e Porto, com cerca de 100 euros, e as restantes tipologias, que não atingem sequer os 20 euros por habitante. Apesar de a receita prevista aumentar ao longo dos anos na generalidade dos municípios, tal é pouco visível nos gráficos apresentados devido ao facto de os valores para todas as tipologias exceto a de Lisboa e Porto estarem fortemente concentrados. De qualquer forma, exceto em Lisboa e Porto, o crescimento nominal da receita é pouco superior à taxa de inflação prevista, pelo que as taxas de crescimento reais são baixas.

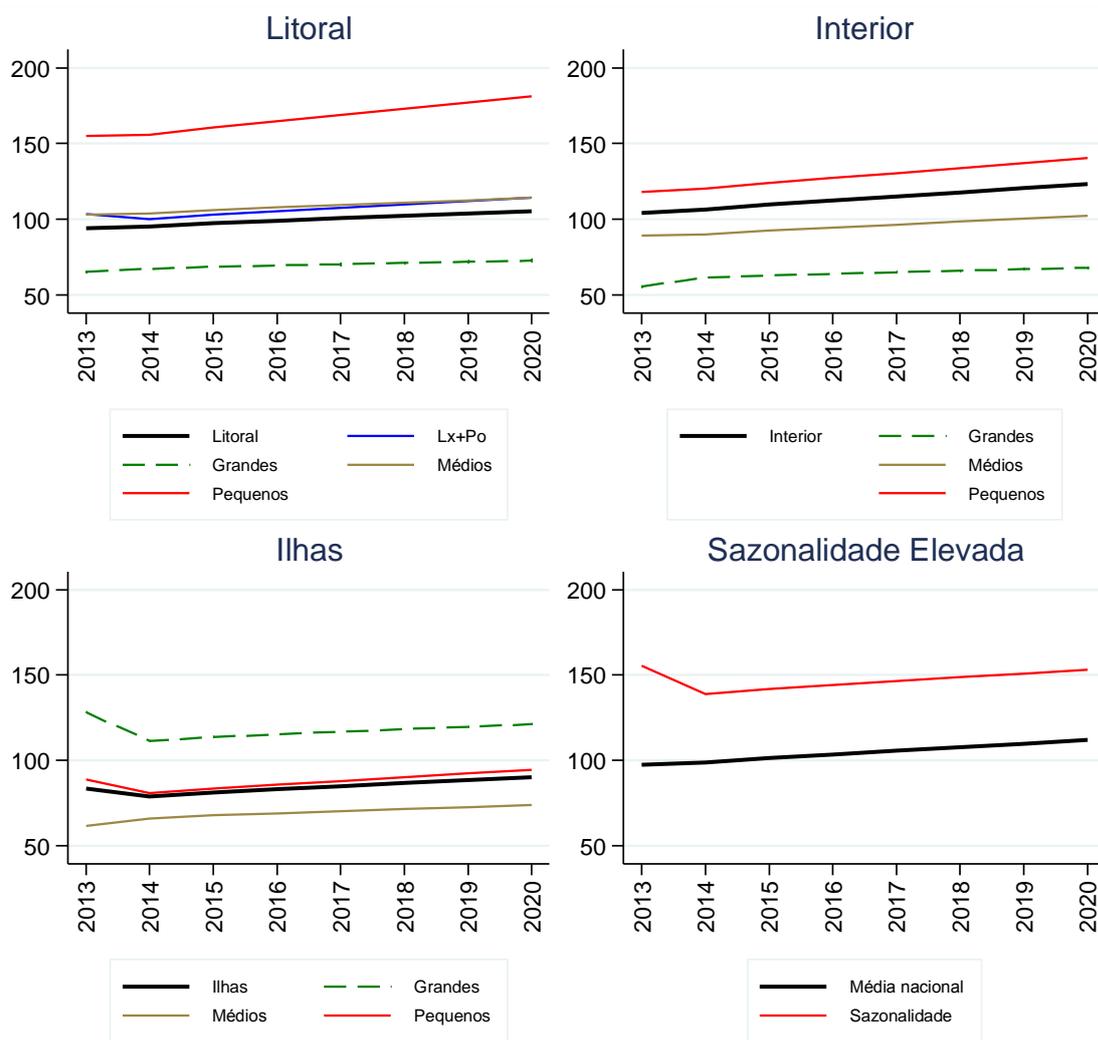
Figura 79 - Receitas da Derrama (euros de 2014, por habitante)



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

Relativamente às receitas das vendas de bens e serviços correntes (Figura 80), prevê-se um crescimento ao longo dos anos para todas as tipologias, a taxas algo semelhantes. Assim, as diferenças entre tipologias tendem a manter-se ao longo do tempo. As projeções para as receitas das restantes rubricas das receitas próprias (impostos indiretos; taxas multas e outras penalidades; rendimentos da propriedade; e vendas de bens de capital) apresentam um comportamento semelhante, pelo que não são aqui apresentadas as respetivas figuras.

Figura 80 - Receitas de Vendas de Bens e Serviços Correntes (euros de 2014, por habitante)



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

7.3 Receitas de transferências da Participação nos Impostos do Estado (PIE)

Com base nas previsões do governo para o crescimento da receita afeta ao IVA, IRS e IRC (ver secção 7.1), calculou-se a média simples das receitas destes três impostos, que serve de referência aos montantes a distribuir aos municípios (Artigo 25º da Lei n.º 73/2013 - RFALEI). Após retirada a verba relativa à participação dos municípios no IRS, 19,5% da verba a distribuir foi alocada ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e 2% ao Fundo Social Municipal (FSM).⁴³

⁴³ A verba distribuída ao abrigo do FSM em 2015 correspondeu à verba de 2014, acrescida de 22 M€ para compensar despesas com transportes escolares. Assumiu-se que tal não voltaria a acontecer e que seria cumprida a regra de se destinar ao FSM 2% da média da receita nacional do IRS, IRC e IVA.

Tendo em conta as regras de repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios (Artigos 25º a 35º e 82º do RFALEI) e recorrendo à informação fornecida pela DGAL relativamente a variáveis, indicadores e métodos de cálculo das transferências inscritas no Mapa XIX do Orçamento de Estado de 2015 (OE 2015), foram feitas as projeções das verbas a transferir para os municípios durante o período 2016-2020, apresentadas na Tabela 49.

Como a maioria dos dados usados no cálculo das transferências inscritas no OE 2015 se reportam ao ano de 2013, foi necessário utilizar dados de 2014 e fazer projeções para os anos seguintes para algumas variáveis e indicadores utilizados:⁴⁴

- Uma primeira dificuldade enfrentada deveu-se ao facto de o segredo estatístico a que a DGAL está obrigada levar a que não nos tenha fornecido informação de 2013 sobre dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo para 194 municípios. Tal obrigou à realização de simulações, de forma a chegar a valores estimados das dormidas em 2013 nesses 194 municípios que dessem origem a valores brutos do Fundo Geral Municipal semelhantes aos calculados pela DGAL.⁴⁵ Para os anos seguintes, assumiu-se que as dormidas teriam uma taxa de crescimento anual igual à verificada de 2008 a 2013.⁴⁶
- Relativamente à população total de cada município, usaram-se os dados recentemente disponibilizados pelo INE para 2014 e assumiu-se uma taxa de variação anual equivalente à média anual verificada de 2004 a 2014 em cada município.
- Um procedimento análogo foi usado relativamente ao número de alunos inscritos no ensino pré-escolar e nos três ciclos do ensino básico, que é usado no cálculo do FSM. Ou seja, assumiu-se uma taxa de variação anual igual à média verificada entre o ano letivo de 2006/2007 e 2012/2013.
- As projeções para os impostos apresentadas nas secções anteriores serviram de base ao apuramento das receitas dos impostos municipais, usadas nos cálculos do Fundo de Coesão Municipal (FCM).
- Finalmente, a participação dos municípios na receita do IRS foi calculada com base na taxa de crescimento da receita do IRS prevista pelo governo, mantendo o peso de cada município em 2015. Apresentam-se na Tabela 49 previsões destas transferências para as taxas de participação atuais e, também, para a taxa máxima de 5%, tendo em conta que as mesmas deixam de estar sujeitas às normas travão em 2016.

⁴⁴ Indicadores como a área e amplitude altimétrica são constantes. A área classificada como Rede Natura 2000 ou Área Protegida também é muito estável, pelo que se assumiu que não se alteraria durante o período considerado. Não dispondo de uma série temporal suficientemente longa para o índice de desenvolvimento social (usado no cálculo da compensação da desigualdade de oportunidades - CDO), assumiu-se o mesmo como constante.

⁴⁵ Sendo a diferença média entre os valores brutos do FGM calculados pela DGAL e os por nós estimados de apenas 0,06%, é possível afirmar que os valores estimados das dormidas são praticamente iguais aos reais.

⁴⁶ As dormidas de 2008 foram obtidas a partir de um ficheiro com os cálculos das transferências da PIE inscritas no OE 2010, usado pelo Secretariado Técnico que preparou a proposta de revisão da LFL.

Tabela 49 – Projeções para as transferências da Participação nos Impostos do Estado (PIE)

Unidade: milhões de euros, a preços de 2014

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FEF	1749,2	1703,7	1723,4	1740,3	1799,2	1861,7	1925,5	1991,5
FSM	140,3	140,6	163,2	186,3	190,1	192,2	194,5	197,2
Participação no IRS	391,0	334,3	411,5	417,7	421,9	419,5	414,9	410,4
Total Transferências PIE	2280,5	2178,6	2298,0	2344,3	2411,0	2473,4	2535,5	2600,3
Participação no IRS com taxa de 5%	400,1	377,7	466,2	484,5	489,4	486,5	481,2	476,0
Total Transferências PIE com taxa de part. no IRS de 5%	2289,7	2222,0	2352,7	2411,1	2478,6	2540,4	2601,2	2664,7

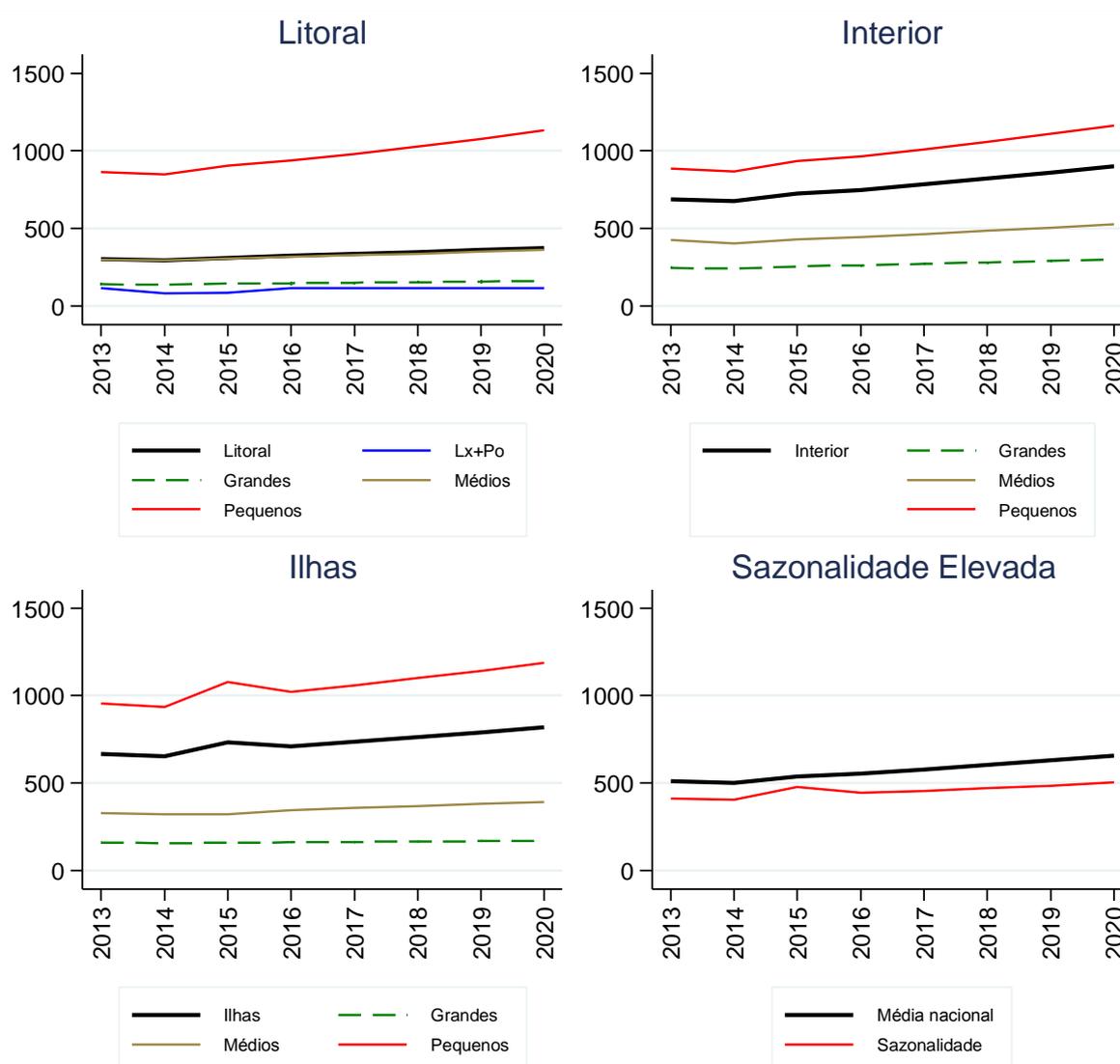
Fontes: Cálculos próprios com base em SIIAL-DGAL, INE, Programa de Estabilidade e FMI-WEO.

Estima-se que a receita real das transferências PIE aumente 2% de 2015 para 2016 e entre 2,5% e 2,8% nos anos seguintes. De 2015 para 2020, o crescimento real acumulado é de 13,2%, passando de 2.298 milhões de euros (M€) em 2015 para 2.600 M€ em 2020. Relativamente aos componentes das transferências PIE, o maior crescimento relativamente a 2015 verifica-se para o FSM (20,8%), seguido do FEF (15,6%). Já ao nível da participação no IRS (com as taxas atuais) antecipa-se uma ligeira redução (0,3%) de 2015 a 2020. Tal deve-se ao facto de a receita nominal do IRS crescer a taxas que, de 2018 a 2020, estão abaixo da inflação. Em virtude das diferentes taxas de crescimento dos diferentes componentes, o peso de cada um vai-se alterando ao longo do tempo. Assim, o FEF passa de 75% do total das transferências PIE em 2015 para 86,7% em 2020. O FSM passa de 7,1% para 7,8%, enquanto a participação no IRS passa de 17,9% para 16,2%.

As projeções apresentadas na Tabela 49 demonstram que existe margem para os municípios aumentarem a receita ao nível da participação no IRS, adotando taxas mais elevadas. Com efeito, a preços de 2014, a diferença entre a receita estimada com a taxa máxima de 5% e com as taxas atuais é de 54,7 M€ em 2015 e prevê-se que oscile entre 65,6 M€ (em 2020) e 67,5 M€ (em 2017) nos próximos anos. Este aumento de cerca de 10 M€ deve-se essencialmente ao facto de a participação no IRS deixar de ser considerada nas variações máximas e mínimas na PIE. Valerá a pena referir que dos 54,7 M€ de IRS não recebido pelos municípios em 2015, cerca de metade ficaria para Lisboa (que aplica uma taxa de 2,5%).

De seguida, apresentam-se figuras para as projeções das transferências da PIE por tipologias de municípios. A Figura 81 diz respeito às transferências PIE totais, aplicando as taxas atuais à participação variável no IRS. Verifica-se uma tendência ascendente para a maioria das tipologias, exceto para Lisboa e Porto e para os municípios grandes do litoral e das ilhas, cuja receita é praticamente constante.

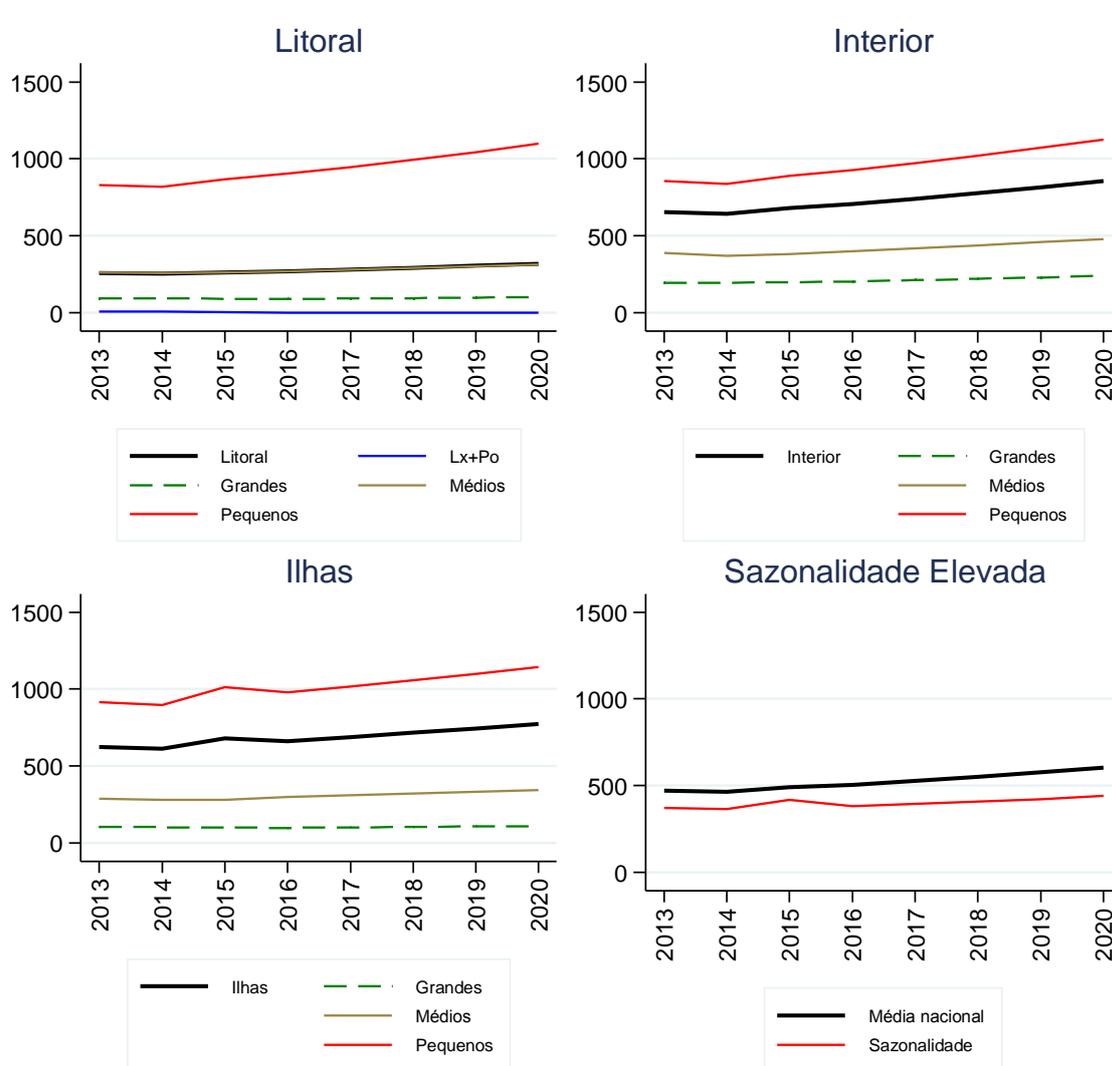
Figura 81 - Transferências Participação nos Impostos do Estado (euros de 2014, por habitante)



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

As projeções para as transferências reais por habitante do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) são apresentadas na Figura 82. Atendendo a que a repartição entre transferências correntes e de capital do FEF são decididas pelos municípios, não foram realizadas projeções para as mesmas, apresentando-se só os valores totais do FEF. Verifica-se uma tendência crescente para os municípios pequenos, independentemente da localização. O crescimento da receita para os municípios médios é um pouco menor, enquanto a receita real dos municípios grandes se apresenta quase constante ao longo dos próximos 5 anos. No geral, mantêm-se as diferenças entre tipologias já identificadas para o período 2000-2014. Ou seja, independentemente da localização, a maior receita por habitante é a dos municípios pequenos, seguida dos médios e dos grandes.

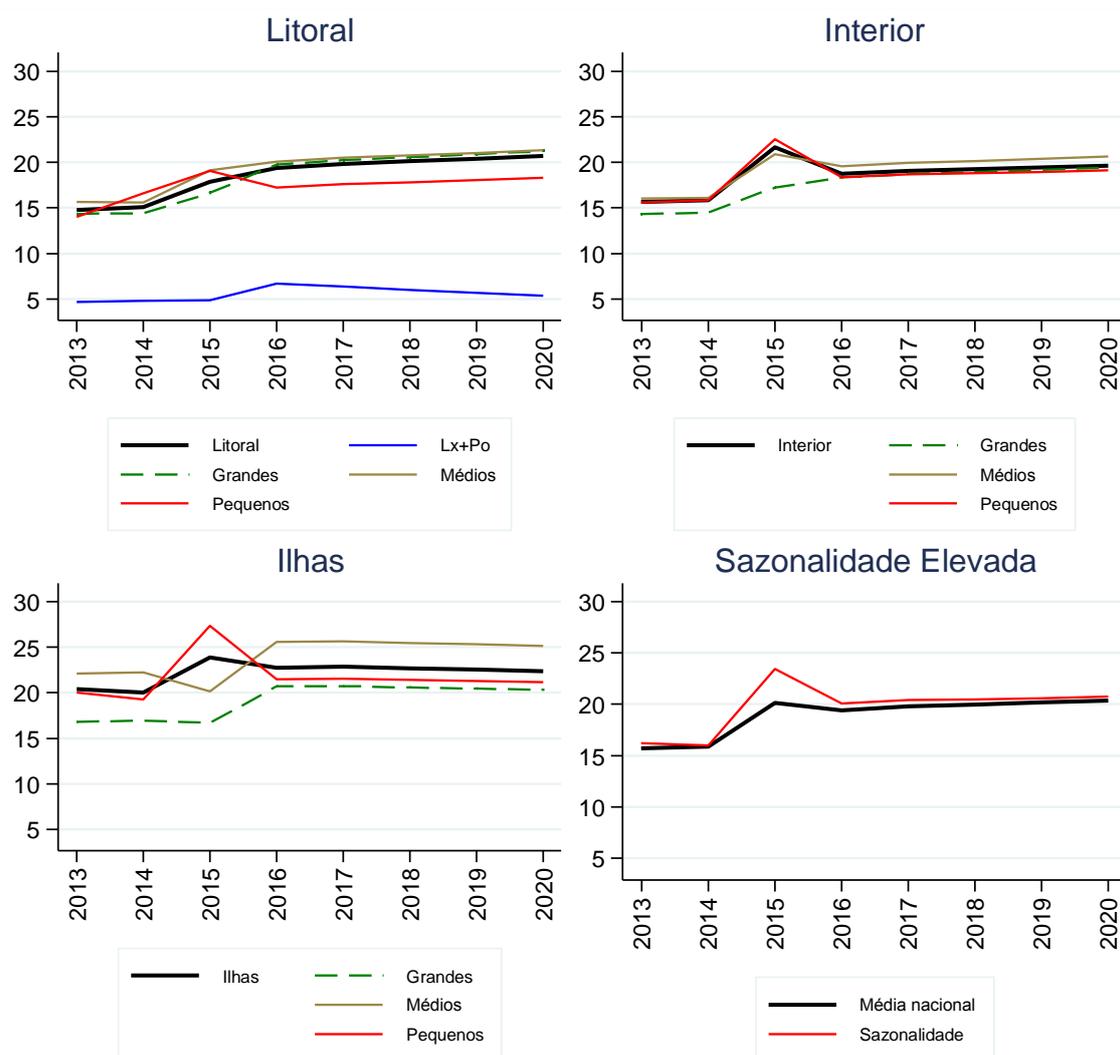
Figura 82 - Transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro (euros de 2014, por habitante)



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

As transferências ao abrigo do FSM são apresentadas na Figura 83. Destaca-se, tal como para o FEF, a muito baixa receita do grupo Lisboa e Porto, que resulta do facto de Lisboa não receber quaisquer verbas ao abrigo do FEF ou do FSM e de o Porto receber um montante de FSM relativamente baixo. A quebra verificada de 2015 para 2016, sobretudo para os municípios pequenos, resulta sobretudo de não se considerar a verba que em 2015 se destinou a compensar as despesas com transportes escolares. A partir de 2016 estima-se uma receita crescente para a generalidade das tipologias, com as exceções de Lisboa e Porto e dos municípios das ilhas.

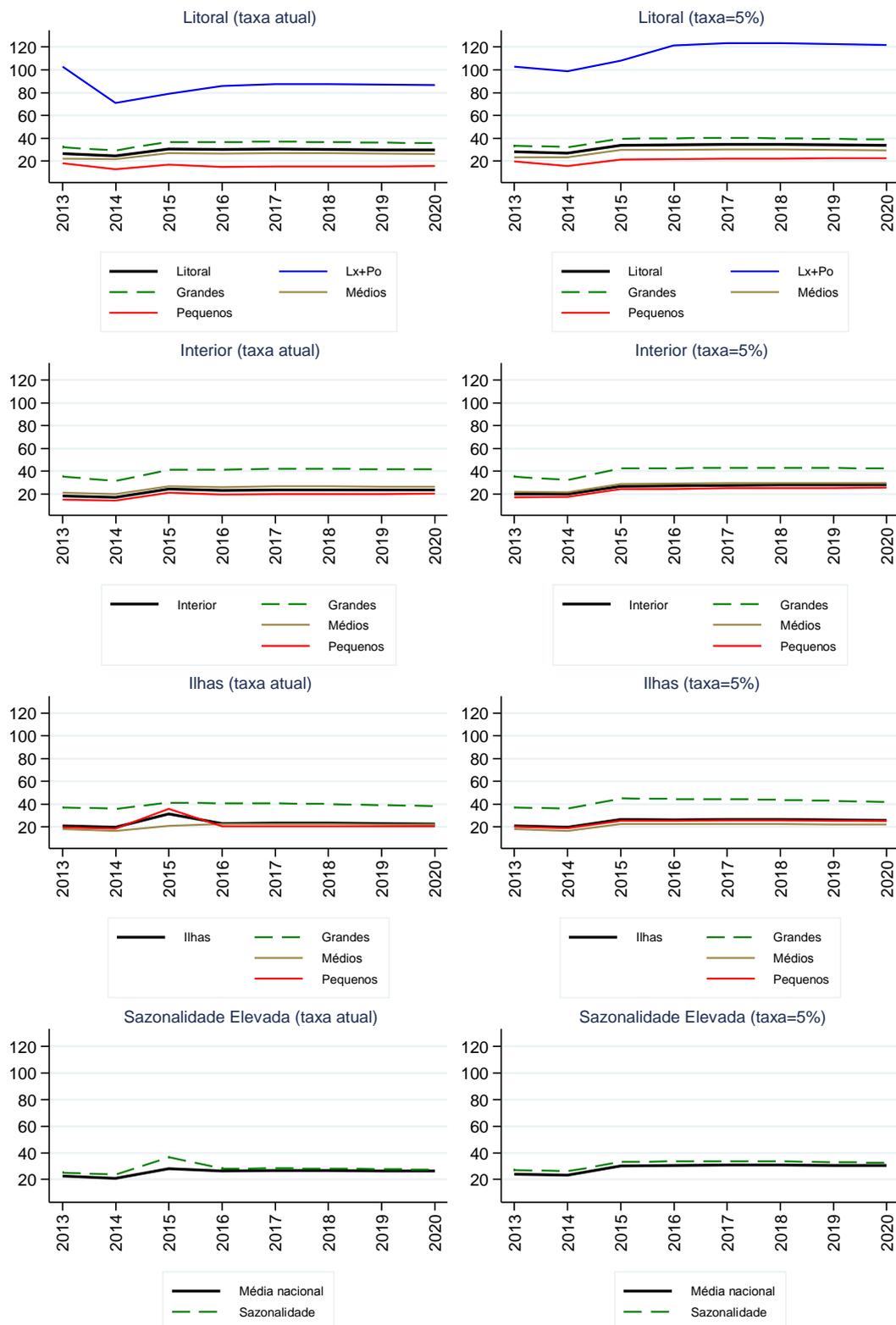
Figura 83 - Transferências do Fundo Social Municipal (euros de 2014, por habitante)



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

Finalmente, a Figura 84 reporta as projeções da receita da participação variável no IRS, aplicando as taxas em vigor (gráficos do lado esquerdo) e a taxa máxima de 5% (gráficos do lado direito). Tal como acima mencionado, é sobretudo o município de Lisboa que tem margem para aumentar a receita, adotando taxas de participação mais elevadas (o Porto já aplica 5%).

Figura 84 - Transferências da Participação no IRS (euros de 2014, por habitante)



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

7.4 Análise da compensação da eliminação do IMT por acréscimo de receita do IMI

O Memorando de Entendimento (MoU) celebrado em maio de 2011 entre Portugal e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), estipulava no ponto 6.3 o rebalanceamento gradual dos impostos sobre os imóveis do IMT para o IMI.

“6.3. The government will gradually rebalance property taxation towards the recurrent real estate tax (IMI) and away from the transfer tax (IMT), while considering the socially vulnerable. [Q3-2012] Temporary exemptions of IMI for owner-occupied dwellings were considerably reduced with the 2012 budget. This measure will be assessed with the annual tax expenditure report.” (PORTUGAL: MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON SPECIFIC ECONOMIC POLICY CONDITIONALITY, p. 34)

Com efeito, a reavaliação dos imóveis aumentou consideravelmente os valores patrimoniais tributários, o que se traduziu num aumento da receita potencial do IMI. Relativamente ao IMT, a Lei n.º 73/2013 (art.º 81º) estipula a redução das taxas em um terço em 2016, em dois terços em 2017 e a eliminação do imposto em 2018. Foi já referido na secção 7.2.1 que, embora o acréscimo verificado na receita agregada do IMI não seja suficiente para compensar a perda de receita com a eliminação do IMT, tal fica a dever-se ao facto de a maioria dos municípios cobrar taxas de IMI abaixo do máximo legal. Caso todos cobrassem uma taxa de 0,5%, o aumento agregado de receita do IMI já seria suficiente para compensar a perda do IMT. No entanto, a compensação a nível agregado não garante que o mesmo aconteça para cada um dos 308 municípios.

Na Tabela 50 verifica-se em que medida o acréscimo na receita do IMI desde 2011 (ano em que o MuO foi assinado) compensaria ou não a perda da receita integral com o IMT prevista para 2015. De forma a não sobrecarregar a tabela, incluíram-se só os 10 municípios para os quais essa compensação não se verifica. No final da tabela são indicados os valores agregados para os 308 municípios.

Tabela 50- Compensação do IMT pelo IMI (2011-2015)

Unidade: euros, a preços de 2014

	Receita do IMT em 2015	Acréscimo no IMI 2011-2015	Acréscimo IMI - IMT	Aumento potencial no IMI	Acréscimo potencial IMI - IMT	Acréscimo potencial Part. IRS	Acréscimos (IMI+IRS) - IMT	% da Receita de 2014
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)	(7)=(5)+(6)	(8)
Lisboa	130.997.040	13.417.616	-117.579.424	84.213.088	-33.366.336	29.715.374	-3.650.962	-0,6%
Porto	34.816.256	5.687.920	-29.128.336	19.044.116	-10.084.220	-	-10.084.220	-5,7%
Cascais	35.449.680	10.856.180	-24.593.500	15.185.140	-9.408.360	4.556.458	-4.851.902	-3,4%
Oeiras	24.482.090	3.543.182	-20.938.908	16.183.128	-4.755.780	-	-4.755.780	-4,1%
Loulé	24.252.764	9.737.168	-14.515.596	10.398.004	-4.117.592	-	-4.117.592	-4,3%
Grândola	5.290.533	1.615.491	-3.675.042	1.370.175	-2.304.867	-	-2.304.867	-11,5%
Óbidos	3.317.935	886.616	-2.431.319	1.137.065	-1.294.253	334.599	-959.654	-4,8%
Lagos	8.136.092	3.758.509	-4.377.583	3.528.242	-849.341	-	-849.341	-2,0%
Vila do Bispo	2.469.378	369.294	-2.100.084	1.272.059	-828.026	-	-828.026	-6,7%
Portel	471.226	109.400	-361.825	247.531	-114.294	-	-114.294	-1,3%
Totais nacionais	535.099.576	451.291.245	-83.808.331	564.522.044	480.713.712	55.784.009	536.497.721	7,3%

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da AT e da DGAL.

Na coluna (1) apresenta-se a receita real estimada do IMT para 2015 e, na coluna (2), o acréscimo real na receita do IMI (com as taxas em vigor) entre 2011 e 2015. A diferença entre estes é reportada na coluna (3). Constatam-se que todos os municípios apresentados têm valores negativos, sendo de destacar o caso de Lisboa, com um saldo negativo de 117 M€. Considerando a totalidade dos municípios, 61 têm um saldo negativo e os restantes 247 um saldo positivo, verificando-se a nível agregado um saldo negativo de 83 M€.

O aumento potencial na receita do IMI de 2015, caso cada município cobrasse a taxa máxima, é apresentado na coluna (4). Adicionando este valor à receita do IMI (coluna 5), já só os 10 municípios incluídos na Tabela 50 têm saldo negativo e a nível agregado verificar-se-ia um saldo positivo de 480 M€.⁴⁷ Embora Lisboa ainda tenha um saldo negativo de 33 M€, o mesmo poderia ser compensado em grande parte ao passar a taxa da participação variável no IRS de 2,5% para 5%. Essa alteração geraria receitas estimadas de 29 M€, passando o saldo negativo de Lisboa para 3,6 M€, o que representa apenas 0,6% da receita total de 2014. O município de Cascais também poderia compensar quase metade da perda dessa forma.

Atendendo a que em 2016, a participação variável no IRS deixará de ser considerada para efeitos das variações máximas e mínimas da PIE, sobretudo os municípios de Lisboa, Cascais e Oeiras terão receitas adicionais que ajudarão a compensar (no caso de Lisboa) ou minorar a perda nas receitas com o IMT.⁴⁸ Mesmo assim, subsistem perdas relevantes para o Porto, Loulé, Oeiras, Cascais e, sobretudo, Grândola, que perde cerca de 11,5% da receita total de 2014. Estas perdas teriam que ser compensadas de outras formas, eventualmente eliminando isenções e taxas reduzidas na derrama, ou com taxas que incidam sobre turistas, de forma a não sobrecarregar a população local.

A Tabela 51 reporta cálculos similares, mas tomando 2013 (o ano de aprovação do RFALEI) como ponto de partida. Os resultados são similares aos acima apresentados, embora com um maior número de municípios a registar saldos negativos. Considerando o acréscimo efetivo de receita do IMI, são 130 municípios que perdem com a eliminação do IMT. Tendo em conta a receita adicional potencial do IMI com a subida das taxas para 0,5%, são 16 os municípios com saldo negativo. Ao contrário do que acontecia na Tabela 50, Lisboa passa a ter saldo positivo quando se considera o acréscimo de receita com a subida da participação no IRS para 5%. Em contrapartida, agravam-se os saldos negativos para alguns municípios, com destaque para Loulé. A nível agregado, mantém o saldo claramente positivo quando se considera a receita potencial do IMI (com taxa máxima).⁴⁹

Em suma, só para 10 a 16 municípios o acréscimo potencial de receita do IMI não é suficiente para compensar a perda da receita integral do IMT prevista para 2015. Para os restantes, tal problema não se coloca, havendo alguns municípios com ganhos potenciais consideráveis.

⁴⁷ Para 8 municípios, o saldo positivo situa-se entre 10 e 12 M€: Almada, Aveiro, Coimbra, Funchal, Leiria, Seixal, Sintra e Viseu.

⁴⁸ O aumento potencial da participação no IRS é de cerca de 7 M€ para Lisboa, 1,8 M€ para Cascais e 1,3 M€ para Oeiras.

⁴⁹ Os mesmos 8 municípios têm saldos positivos acima de 10 M€. salienta-se o caso de Sintra, com um saldo potencial de 18 M€.

Tabela 51- Compensação do IMT pelo IMI (2013-2015)

Unidade: euros, a preços de 2014

	Receita do IMT em 2015	Acréscimo no IMI 2013-2015	Acréscimo IMI - IMT	Aumento potencial no IMI	Acréscimo potencial IMI - IMT	Acréscimo potencial Part. IRS	Acréscimos (IMI+IRS) - IMT	% da Receita de 2014
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)	(7)=(5)+(6)	(8)
Lisboa	130.997.040	29.805.888	-101.191.152	84.213.088	-16.978.064	29.715.374	12.737.310	2,0%
Cascais	35.449.680	9.127.200	-26.322.480	15.185.140	-11.137.340	4.556.458	-6.580.882	-4,6%
Loulé	24.252.764	5.042.392	-19.210.372	10.398.004	-8.812.368	-	-8.812.368	-9,2%
Porto	34.816.256	7.202.860	-27.613.396	19.044.116	-8.569.280	-	-8.569.280	-4,9%
Grândola	5.290.533	1.127.448	-4.163.085	1.370.175	-2.792.910	-	-2.792.910	-13,9%
Albufeira	10.114.493	7.820.182	-2.294.311	-	-2.294.311	-	-2.294.311	-2,9%
Lagos	8.136.092	2.368.303	-5.767.789	3.528.242	-2.239.547	-	-2.239.547	-5,3%
Oeiras	24.482.090	6.091.668	-18.390.422	16.183.128	-2.207.294	-	-2.207.294	-1,9%
Óbidos	3.317.935	742.784	-2.575.150	1.137.065	-1.438.085	334.599	-1.103.486	-5,5%
Vila do Bispo	2.469.378	91.586	-2.377.792	1.272.059	-1.105.733	-	-1.105.733	-9,0%
Lagoa (Algarve)	5.264.075	1.373.545	-3.890.530	3.424.372	-466.158	-	-466.158	-1,6%
Portel	471.226	47.798	-423.428	247.531	-175.897	-	-175.897	-2,0%
Tavira	3.529.909	1.412.948	-2.116.961	2.053.493	-63.468	-	-63.468	-0,3%
Redondo	134.737	20.671	-114.066	67.074	-46.992	-	-46.992	-0,6%
Monforte	204.140	61.096	-143.044	105.677	-37.367	-	-37.367	-0,7%
Vidigueira	222.745	77.388	-145.357	115.216	-30.141	-	-30.141	-0,4%
Totais nacionais	535.099.576	349.528.194	-185.571.382	564.522.044	378.950.661	55.784.009	434.734.670	5,9%

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da AT e da DGAL.

7.5 Efeitos de alterações nas regras da participação nos impostos do Estado (PIE)

Com vista a aferir os efeitos de alterações nas regras de repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios (Artigos 25º a 35º da Lei n.º 73/2013) nas transferências agregadas e para as diferentes tipologias de municípios, foram estudados dez cenários alternativos:

1. Aumento de 50% na participação nos impostos do Estado (FEF=29,25% e FSM=3%).
2. Aumento de 100% na participação nos impostos do Estado (FEF=39% e FSM=4%).
3. Alteração nos ponderadores do FGM (10% todos por igual; 60% para população + dormidas; 30% para área ponderada pela Rede Natura 2000 (RN2000)).
4. Alteração nos ponderadores do FGM (5% todos por igual; 55% para população + dormidas; 40% para área ponderada pela RN2000).
5. Alteração nos ponderadores do FGM (5% todos por igual; 75% para população + dormidas; 20% para a área ponderada pela RN2000).
6. Alteração dos critérios da população: ponderador de 3 para os primeiros 5000 habitantes, de 2 para os 5000 seguintes e de 1 para todos os restantes.
7. Alteração dos critérios da população: ponderação de 1 para todos os habitantes.
8. Alteração dos critérios da população: alteração para 0,5 da ponderação atribuída à população de 40.001 a 80.000 e à população mais de 80.000.
9. Alteração nos ponderadores da área e da RN2000: aplicação de 20% para a área total e 10% para a área classificada para todos os municípios.
10. Alteração do limiar de área classificada na RN2000, de 70% para 50%.

Para cada um dos cenários alternativos, e para o cenário base da secção 7.3, apresentam-se na Tabela 52 os resultados obtidos aplicando as variações máximas e mínimas estipuladas no Art.º 35º da Lei n.º 73/2013 e usando regras-travão alternativas que duplicam as variações máximas e mínimas. Constatase que, com as normas-travão em vigor, as alterações nos valores agregados das transferências da PIE são muito semelhantes, mesmos nos cenários 1 e 2 em que se aumentam as verbas a distribuir em 50% e 100%, respetivamente. Aliás, mesmo no segundo cenário, propositadamente exagerado para efeitos ilustrativos, a duplicação das verbas a disponibilizar (39% da média da receita do IRS, IRC e IVA para o FEF e 4% para o FSM) resulta num pequeno aumento das transferências para os municípios em relação ao cenário base, pois ao fim de 5 anos (em 2020) o montante total transferido só supera o cenário base em 30 milhões de euros.⁵⁰ Relativamente aos cenários 3 a 10, os montantes totais a distribuir são quase iguais aos do cenário base. Com efeito, as transferências ao nível municipal são também muito semelhantes, pois as correlações entre as transferências do cenário base e as dos cenários 3 a 10 são sempre de pelo menos 99%. Mais uma vez, a aplicação das normas travão torna as transferências muito rígidas e, conseqüentemente pouco sensíveis a alterações nos ponderadores estipulados na Lei n.º 73/2013.

Tabela 52 – Total de Transferências PIE para Diferentes Cenários

Unidade: milhões de euros, a preços de 2014

Variações	Cenário	2016	2017	2018	2019	2020
Lei n.º 73/2013	Base	2344,3	2411,0	2473,4	2535,5	2600,3
	1	2.347,0	2.415,6	2.479,1	2.542,3	2.611,1
	2	2.353,5	2.424,7	2.490,9	2.562,1	2.630,6
	3	2.344,5	2.411,4	2.473,7	2.535,3	2.599,5
	4	2.344,8	2.412,2	2.474,5	2.536,1	2.600,4
	5	2.343,7	2.409,8	2.472,0	2.533,6	2.597,8
	6	2.344,8	2.411,7	2.473,8	2.535,4	2.599,6
	7	2.344,8	2.411,7	2.473,9	2.535,4	2.599,6
	8	2.344,4	2.411,5	2.474,0	2.535,7	2.600,0
	9	2.344,1	2.411,0	2.473,2	2.534,7	2.599,1
10	2.344,1	2.410,9	2.473,1	2.534,6	2.598,8	
Regras Travão Alternativas	Base	2.541,6	2.600,8	2.658,5	2.690,5	2.717,3
	1	2.546,6	2.723,9	2.908,6	3.106,3	3.325,5
	2	2.554,1	2.735,9	2.926,0	3.134,6	3.356,2
	3	2.541,9	2.603,0	2.661,1	2.693,6	2.718,9
	4	2.542,7	2.607,6	2.646,2	2.666,5	2.703,1
	5	2.540,5	2.596,7	2.625,7	2.634,3	2.667,7
	6	2.542,7	2.603,6	2.637,8	2.652,1	2.690,0
	7	2.542,6	2.603,0	2.637,9	2.650,2	2.687,0
	8	2.541,1	2.603,8	2.638,7	2.651,6	2.687,8
	9	2.541,5	2.602,0	2.634,6	2.653,0	2.688,0
10	2.541,4	2.600,3	2.633,7	2.651,1	2.688,6	

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da DGAL.

⁵⁰ Neste cenário, a verba transferido para os municípios em 2020 representa só 57% da verba disponível para o FEF e FSM. Ou seja, 43% dessa verba ficaria por distribuir em virtude da aplicação das normas travão.

Devido à aplicação das normas-travão, todos os anos as transferências para os municípios ficam aquém dos montantes de referência do FEF e do FSM. Por exemplo, relativamente às transferências inscritas no Mapa XIX do OE 2015, o montante conjunto disponível para o FEF e o FSM era de 2.137,3 M€, mas o montante efetivamente transferido para os municípios foi de 1.890,2 M€ (1.726,8 M€ através do FEF e 163,4 M€ pelo FSM). Assim, 247 M€ não foram distribuídos. Caso as normas-travão permitissem variações máximas superiores a 5%, parte desse valor teria sido distribuído.

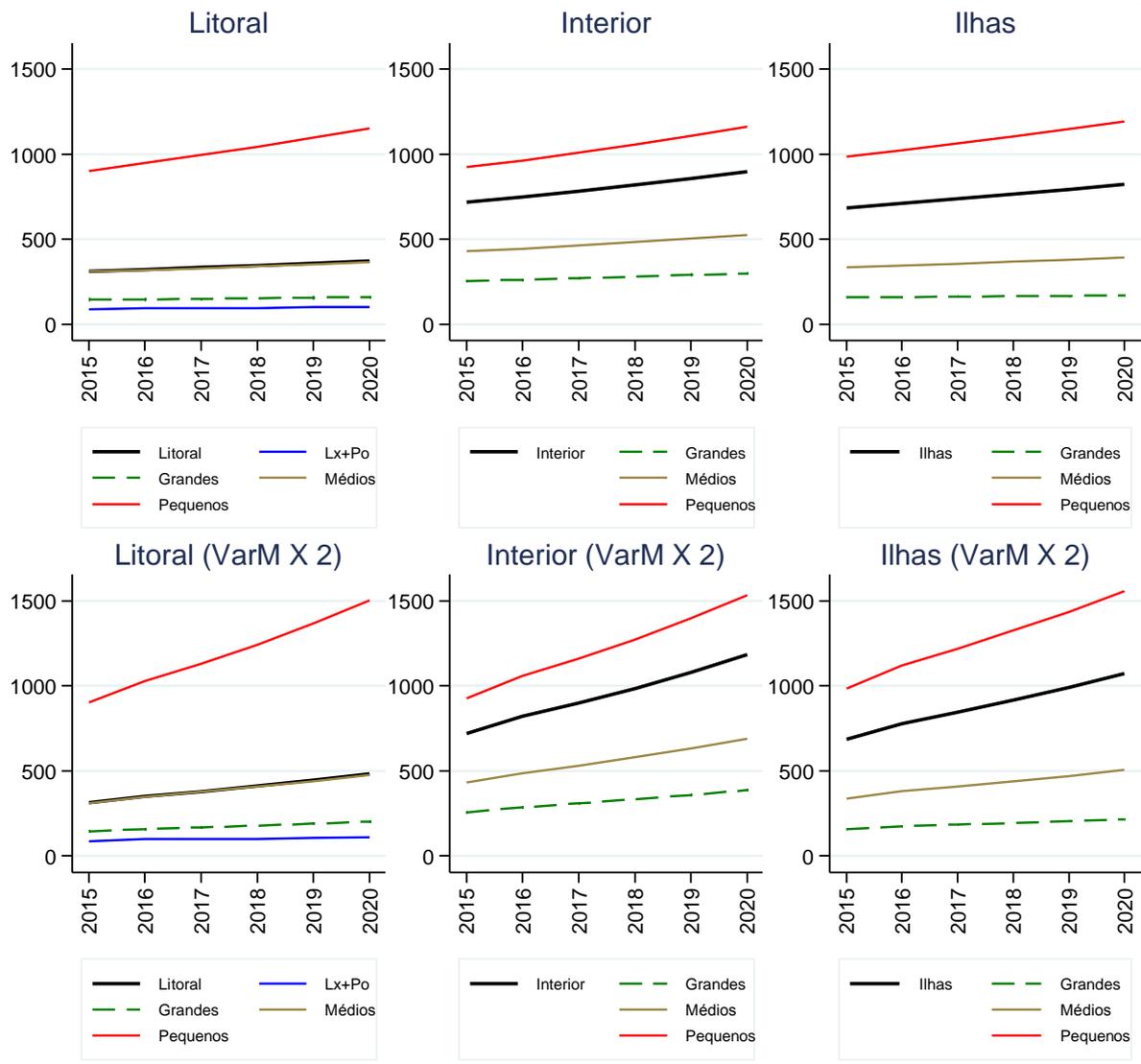
A aplicação de regras-travão alternativas, que duplicam as variações máximas e mínimas permitidas, permite um mais rápido ajustamento das transferências aos montantes disponibilizados pelo Estado. Com efeito, caso entrasse em vigor uma duplicação das variações máximas e mínimas, haveria maiores transferências para os municípios portugueses a partir de 2016 em qualquer dos cenários considerados na Tabela 52. Para o cenário base, a diferença seria de cerca de 200 M€ em 2016, diminuindo para 117 M€ em 2020.

Os maiores aumentos aconteceriam no cenário 2 (duplicação das verbas), como seria de esperar. Em 2020 o montante transferido com as regras-travão alternativas superaria o montante obtido com as regras atuais em cerca de 726 M€. Tal como se pode ver na Figura 85, o aumento das verbas a transferir para a generalidade das tipologias é consideravelmente maior com a duplicação das variações máximas e mínimas (“VarM x 2”) do que com as regras-travão atuais.

Mesmo com as regras-travão alternativas, as transferências para os municípios nos cenários 3 a 10 pouco muda. Embora as correlações com as transferências do cenário base sejam menores do que com as regras atuais, são ainda muito altas (geralmente acima de 95%). Como nas figuras produzidas para estes cenários não se vislumbram diferenças significativas entre elas, entendeu-se não incluir as mesmas neste Relatório.

Apesar de a existência de normas travão introduzir rigidez nas transferências, as mesmas são essenciais, sobretudo para evitar sérios problemas financeiros aos municípios que tivessem que fazer face a consideráveis reduções nas transferências. No entanto, um aumento das variações máximas e mínimas é claramente viável e desejável. Havendo alguma inflação, as normas travão, aplicadas a valores nominais, tornam as transferências reais demasiado rígidas. Por exemplo, prevendo-se taxas de inflação de cerca de 1,5% a partir de 2017, as transferências reais para um dado município não poderão aumentar mais que 3,5% ao ano, o que pode implicar uma transição muito lenta para o valor a que teria direito de acordo com as regras de repartição dos fundos.

Figura 85 - Efeito da Duplicação das Verbas PIE (euros de 2014, por habitante)



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

7.6 Projeções para as despesas totais e comparação com as receitas efetivas

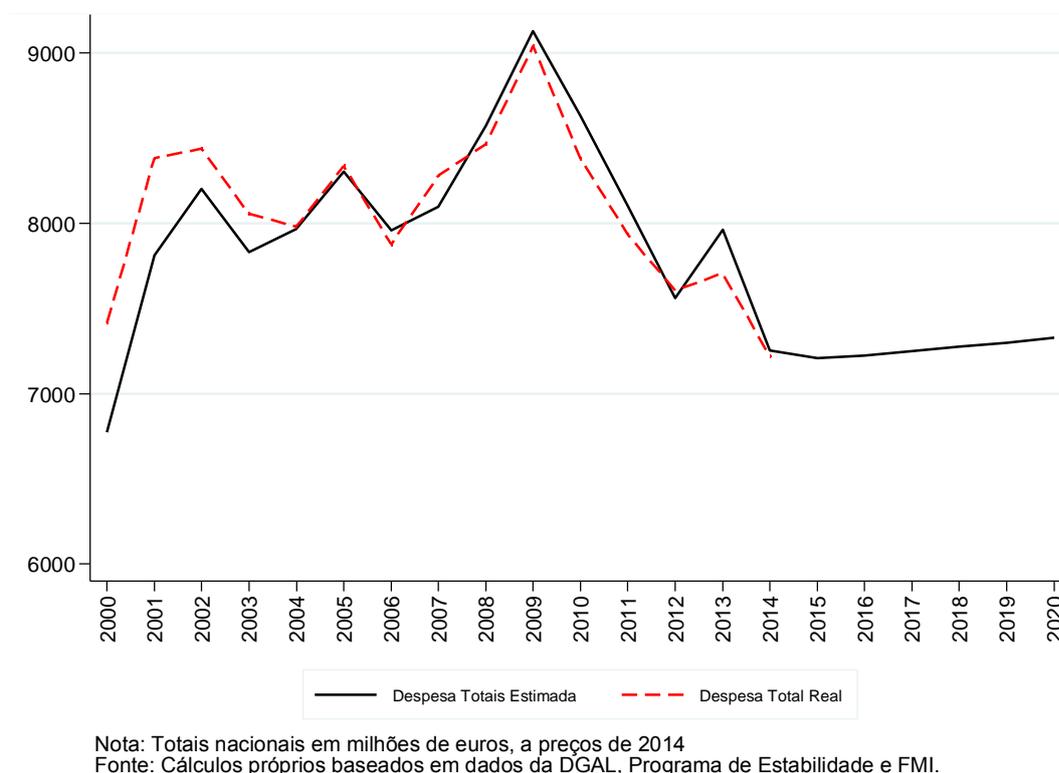
Sendo os dados obtidos através dos inquéritos à despesa e aos custos por funções referentes a unicamente dois anos, e havendo considerável diversidade na despesa inscrita (geralmente só referente às Grandes Opções do Plano) e na classificação dos custos, entendemos que não seria possível efetuar projeções de despesa fiáveis a partir dos mesmos. Para tal, será necessário no futuro garantir que todos os municípios têm contabilidade de custos e que reportam à DGAL dados devidamente padronizados.

Atendendo ao acima exposto, as projeções para as despesas totais dos municípios de 2015 a 2020 basearam-se na análise econométrica efetuada na secção 5.4. Mais concretamente, usaram-se os resultados da estimação GMM com dados em painel para a despesa total, reportados na coluna 4 da Tabela 15. Multiplicando os parâmetros estimados pelos valores previstos para as variáveis explicativas⁵¹ obtiveram-se as projeções para a despesa total, agregada e por município, de 2015 a 2020. É conveniente notar que se trata de uma previsão baseada no comportamento passado da despesa e de várias variáveis explicativas e em projeções macroeconómicas, pelo que alterações não antecipadas na economia nacional ou na local, nas atribuições e competências dos municípios, ou no quadro legal vigente levarão certamente a resultados diferentes dos aqui previstos. Por esse, motivo as projeções aqui apresentadas devem ser interpretadas com precaução.

A Figura 86 apresenta a despesa total real (a preços de 2014) dos municípios de 2000 a 2014 e a despesa total estimada pelo modelo econométrico, incluindo as previsões de 2015 a 2020. Com exceção dos 4 primeiros anos, a despesa estimada está muito próxima da verificada, pelo que o modelo explica de forma bastante razoável a despesa dos municípios. Relativamente às projeções, estima-se uma descida das despesas de 0,6% em 2015 e aumentos nos anos seguintes entre 0,2% e 0,4%. Ou seja, estima-se que a despesa total dos municípios, a preços de 2014, passe de 7.219 M€ em 2014 para 7.327 M€ em 2020 (um aumento de cerca de 1%).

⁵¹ Relativamente à população (total e por grupos etários), tal como no cálculo das transferências, assumiu-se que a taxa de crescimento anual a partir de 2014 seria igual à verificada entre 2004 e 2014. Quanto às dormidas por habitante, assumiu-se uma taxa de crescimento igual à dos últimos 5 anos. Finalmente, usando a média das previsões para a taxa de desemprego do Programa de Estabilidade e do FMI (ver Tabela 47), assumiu-se que a taxa de desemprego em cada município teria uma variação igual à estimada para o país.

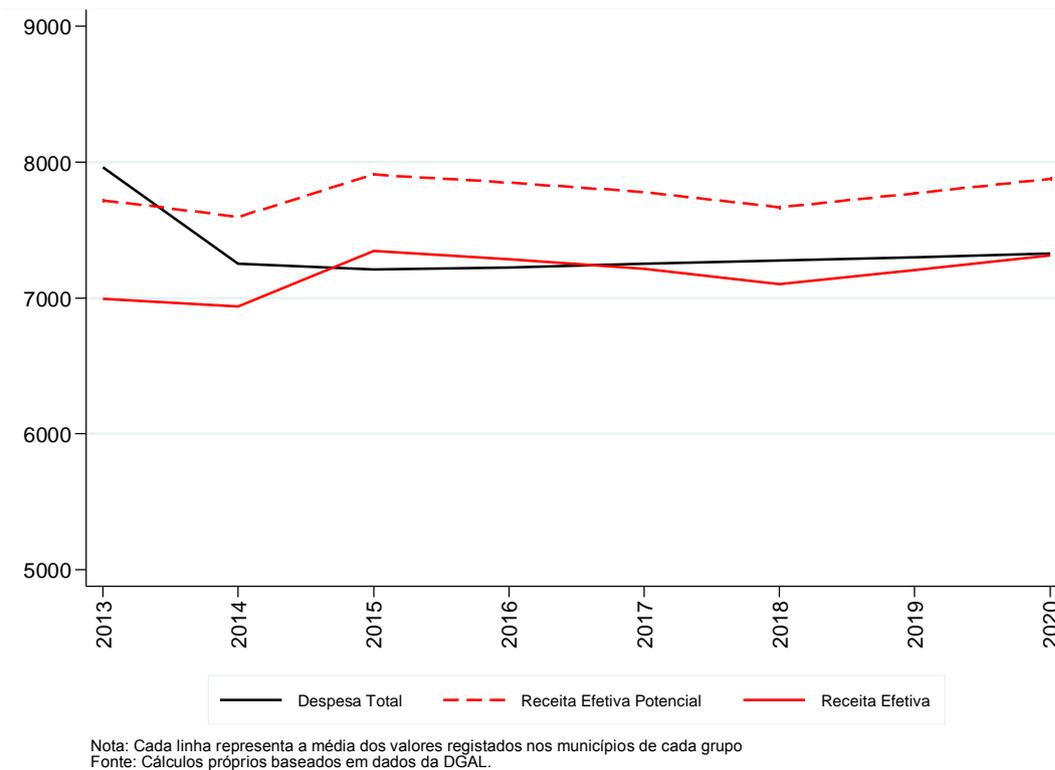
Figura 86- Despesa Total Real e Estimada (milhões de euros de 2014)



De forma a aferir se são expectáveis ou não problemas de subfinanciamento dos municípios, a Figura 87 mostra as projeções para a despesas total, para a receita efetiva (com as taxas de IMI em vigor) e para a receitas efetiva potencial (com a aplicação da taxa máxima de IMI).⁵² Constata-se que a despesa total e a receita efetiva estimadas têm valores similares de 2015 a 2020. A receita efetiva supera a despesa total em 2015 e 2016, mas fica abaixo desta nos anos seguintes, sendo a diminuição na receita de 2015 a 2018 explicada pela redução das taxa do IMT em 2017 e 2018 e a eliminação do mesmo em 2018. Tal como referido na secção 7.4, em termos agregados, os municípios podem compensar a eliminação do IMT, por exemplo aumentando as taxas cobradas no âmbito do IMI, pois a receita efetiva potencial (com taxa máxima do IMI) está sempre acima despesa total.

⁵² Para o apuramento da receita efetiva, usaram-se as previsões reportadas nas secções 7.2 (receitas próprias) e 7.3 (transferências da PIE) e assumiu-se que as restantes receitas efetivas (no montante de 946,8 M€) permaneceriam iguais ao valor verificado em 2014. Atendendo a que, sobretudo as transferências da União Europeia, vão certamente aumentar nos próximos anos, esta é uma assunção claramente conservadora.

Figura 87- Receitas e Despesas Totais Previstas (milhões de euros, a preços de 2014)



A Figura 88 ilustra as projeções das receitas efetivas e das despesas totais, reais *per capita*, para cada tipologia de municípios. As receitas são apresentadas nos gráficos do lado esquerdo, enquanto as despesas nos do lado direito. Para a maioria das tipologias não se vislumbram problemas de subfinanciamento. A exceção é a tipologia de Lisboa e Porto, para a qual a receita efetiva estimada está abaixo da despesa total estimada a partir de 2016. Tal como referido na secção 7.4, nos municípios de Lisboa e do Porto, o aumento na receita do IMI verificado de 2011 a 2015 é inferior à receita do IMT de 2015. Mesmo aplicando a taxa máxima de IMI, o saldo continua a ser negativo. O município de Lisboa pode compensar quase a totalidade dessa perda se aumentar a participação no IRS para 5%. Já o do Porto não tem essa margem de manobra, pois já pratica a taxa máxima. Assim, as perdas teriam que ser compensados com outras fontes de receita, tais como taxas sobre dormidas em estabelecimentos hoteleiros, que teriam a vantagem de não sobrecarregar a população local. Com efeito, poderá existir ainda alguma margem para incrementar as receitas através da revisão dos regulamentos das taxas e dos preços cobrados.

Embora as receitas previstas para os municípios pequenos estejam geralmente acima das despesas, tal não prova a existência de sobre financiamento, pois convém ter em atenção que as projeções da despesa se baseiam em tendências médias (aferidas pela análise econométrica) que poderão subestimar as maiores despesas por habitante verificadas dos municípios mais pequenos, tal como demonstrado na secção 5.2 (evolução das despesas) e na análise da repartição funcional das despesas dos municípios (capítulo 6).

Figura 88- Receitas e Despesas Previstas (euros de 2014,por habitante)



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

8 Resultados sintéticos das entrevistas e estudos de caso

As entrevistas assentam num guião semiestruturado (Anexo E), que garante 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:

- 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. 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 consideração estes critérios, foi construída uma amostra de municípios/presidentes para a realização das entrevistas no âmbito do estudo de monitorização. Os municípios selecionados constam da Tabela 53 e a lista nominal dos presidentes entrevistados no Anexo F.⁵³ Uma das entrevistas, de carácter piloto, permitiu confirmar a oportunidade da metodologia e a sua capacidade para obter informação qualitativa, bem como a adequação do guião preparado para o efeito.

Tabela 53 – Presidentes participantes nas entrevistas

		Localização			
		Litoral	Interior	Ilhas	Total
Escala	Pequenos	Aljezur (PS) Vila Nova de Cerveira (Independentes)	Sta. Marta de Penaguião (PS) Castelo de Vide (PSD)	0	4
	Médios		Montalegre (PS) Elvas (PS)	Câmara de Lobos (PSD)	3
	Grandes	Almada (CDU) Felgueiras (PSD)	0	0	3
Total Parcial		4	4	1	9
Sazonalidade		Loulé (PS)			1
Total Global					10

⁵³ Os estudos de caso referem-se aos mesmos municípios.

Relativamente à situação financeira atual, as respostas dos presidentes entrevistados⁵⁴ 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 perceção 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 durante a crise, foi 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 não utilização de todo o potencial de receita associado à participação nos impostos nacionais ou ao IMI justifica-se pela impopularidade/impossibilidade de aumentar a carga fiscal local num contexto de dificuldades económicas e sociais. O mesmo argumento é utilizado para justificar os défices de tarifas nos sectores da água, o saneamento e os resíduos sólidos.
- Embora não seja reconhecido, existe uma abordagem muito conservadora em matéria de geração de receitas próprias. Em municípios com elevado número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros existe alguma abertura para introduzir, num contexto económico mais estável, uma taxa sobre as dormidas que reforce as suas receitas próprias.
- Alguns entrevistados reclamam uma fórmula de cálculo do Fundo Geral Municipal que intensifique a discriminação positiva dos municípios condicionados pelas limitações que derivam de ter uma grande parte do território municipal classificado na Rede Natura. Em alguns casos foi reclamada uma maior discriminação positiva para os municípios de maior superfície e, inclusivamente, para aqueles caracterizados por elevados níveis de dispersão populacional.
- A maior carga dos municípios do lado da despesa são os encargos com pessoal. Estas despesas são muito rígidas à descida na administração pública em geral. No quadro de

⁵⁴ Em alguns casos os presidentes fizeram-se acompanhar dos vice-presidentes ou dos chefes da Divisão Financeira.

pessoal das câmaras existem desequilíbrios funcionais de difícil correção, que oneram os orçamentos municipais e condicionam a prestação de serviços aos munícipes. Muitos municípios vêm-se atualmente confrontados com falta de pessoal, nomeadamente de assistentes operacionais, que inviabiliza o funcionamento de alguns serviços. O recurso a prestações de serviços para resolver o défice de pessoal não pode tornar-se prática corrente nem perpetuar-se indefinidamente.

- 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 a assumir, quase sempre sem enquadramento legal. São também fonte de preocupação, neste domínio, os encargos decorrentes da manutenção das infraestruturas e equipamentos construídos nos últimos 25 anos. Em matéria de investimento, antecipam-se dificuldades para financiar a conservação e beneficiação de estradas e as intervenções nas redes de água e saneamento. O facto de este tipo de despesas de investimento não ser elegível no âmbito do Portugal 2020 coloca aos municípios desafios financeiros de grande magnitude.
- 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. As grandes reduções nos níveis de endividamento permitem que muitos municípios possam usufruir de uma situação financeira relativamente estável.
- A existência do Fundo de Apoio Municipal (FAM) está plenamente justificada. Não obstante, atendendo à situação financeira dos municípios e ao incremento dos seus compromissos, a participação dos municípios no FAM (50%) 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. O pressuposto de correlação entre os riscos “assegurados” que subjaz a configuração do FAM, não se aplica no caso do endividamento municipal.
- A filosofia e princípios da Lei dos Compromissos são acertados, não obstante este normativo impõe fortes restrições ao funcionamento dos municípios. Em essência a Lei resulta na imposição legal de geração de *superavits* sobre *superavits*. Desta forma, ao ser adotada uma abordagem conservadora, as receitas são sistematicamente subestimadas. Esta subestimação condiciona a programação da despesa. Esta situação agrava-se no caso de despesas de grande dimensão, nomeadamente as despesas de investimento. Para ultrapassar estas ineficiências convém encontrar uma solução que permita conciliar a

expetativa de receita com a expetativa de despesa. A situação atual gera acumulação de disponibilidades. Neste momento um número considerável de municípios tem aplicações para rentabilizar esses excedentes.

Relativamente a outras questões relacionadas com a partilha e delegação de 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. As fusões de freguesias permitiram ganhos de escala mas, contrariamente ao que seria de esperar, em muitos casos perderam capacidade operacional.
- 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. O bom funcionamento das CIM depende em grande medida da existência de convergência de objetivos e prioridades entre municípios, da afinidade dos intervenientes e da capacidade de gerar consensos.
- A existência das CIM não deve excluir da agenda política o debate sobre a reorganização administrativa do País em geral e sobre a regionalização em particular. A definição clara de uma matriz de competências deve ser uma prioridade nos próximos anos. Existe uma opinião favorável generalizada à criação de um nível administrativo intermédio que assuma competências supramunicipais.
- A assunção de competências por parte das CIM não deve coartar a formalização e execução de acordos entre autarquias para partilhar recursos, equipamentos ou levar a cabo projetos conjuntos. O aproveitamento de sinergias e a procura de escalas de operação adequadas deve ser uma prioridade dos municípios.
- 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.

- Embora existam muitas dúvidas e incertezas da parte dos autarcas, em determinadas áreas as competências a transferir aos municípios devem limitar-se a âmbitos logísticos ou de operação e manutenção de edifícios e infraestruturas. A assunção de competências de pessoal ou em matéria de operação e conservação de equipamentos complexos encerra riscos de difícil avaliação.
- Em geral, as experiências de envolvimento de empresas na prestação de serviços públicos em baixa têm sido bem-sucedidas, nomeadamente quando se trata de contratações de carácter estrutural e não respondem a lógicas avulsas. As autarquias devem ser menos reticentes a adotar este tipo de práticas sobretudo quando existe uma expectativa clara de melhoria na qualidade da prestação de serviços.
- As Parcerias Público-Privadas (PPPs) 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.
- Para regular a atuação de empresas privadas, concessionários ou PPPs no âmbito municipal, as autarquias devem dotar-se de pessoal qualificado. O desequilíbrio em termos de qualificação e competência entre privados e autarquias está na base de muitos dos problemas e das más experiências que têm limitado o recurso a privados por parte dos municípios.

Os estudos de caso confirmam a diversidade das realidades municipais existentes no País.⁵⁵ Confirmam também a existência de diversas estratégias de desenvolvimento. Não obstante, na amostra selecionada, o turismo, com diversas intensidades e abordagens, integra as prioridades em quase todos os casos. Os estudos de caso corroboram as tendências identificadas nas várias análises efetuadas e as perceções e preocupações manifestadas pelos autarcas nas entrevistas. Confirma-se que a bateria legislativa sobre aspetos financeiros aprovada nos últimos anos contribuiu para disciplinar as contas dos municípios e forçou a redução dos volumes de dívida.

⁵⁵ Ver Fichas com os Estudos de Caso no Anexo G

9 Conclusões

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 capítulo 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 no capítulo 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 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 este desempenho, contribuiu não só uma gestão mais rigorosa das finanças municipais por parte dos autarcas, mas também um conjunto de alterações legislativas recentes que visava aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas e a prevenção de situações de instabilidade financeira. Entre essas alterações, destacam-se o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013), a Lei dos Compromissos e Pagamento em Atraso (Lei n.º 8/2012), o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (Lei n.º 50/2012) e o Programa de Apoio à Economia Local – PAEL (Lei n.º 43/2012).

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 no capítulo 4 (ver Tabela 3), 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.

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 habitante 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 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 5.4) reforçam as conclusões acima apresentadas.

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 2014).

A análise econométrica destes dados salienta a importância da população como fator explicativo das despesas por funções. Com efeito, é nas funções Segurança e Ordem Pública, Habitação e Serviços Coletivos, Transportes e Comunicações e Outras Funções Económicas que o número de habitantes exerce uma maior pressão à alta nas despesas municipais. Quanto à função Educação, o número de alunos no ensino pré-escolar e nos três ciclos do ensino básico surge como a principal determinante das despesas. Municípios caracterizados pela sazonalidade registam maiores despesas em Saúde, Segurança e Ação Sociais; Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos, assim como em Comércio e Turismo. Os resultados sugerem que municípios com uma maior amplitude altimétrica realizam mais despesa em Transportes e Comunicações. Adicionalmente, os municípios dos arquipélagos dos Açores e da Madeira registam níveis mais elevados de despesa em Serviços Gerais da Administração Pública mas inferiores em Educação; Segurança e Ação Social; Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos, assim como em Indústria e Energia. Este resultado não é de estranhar dada a partilha de algumas competências com os governos regionais.

No sentido de compreender se as decisões municipais relativas ao uso dos seus recursos se traduzem no resultado esperado e de modo eficiente, procedeu-se uma análise de eficiência das despesas municipais por funções, através da metodologia da análise envolvente de dados (DEA). Os resultados podem ser resumidos em três ideias claras relativas à eficiência municipal por funções:

- No que diz respeito à dimensão, os municípios maiores estão associados a níveis de eficiência mais elevados (este efeito da dimensão é claramente positivo nas funções de educação e cultura e negativo na habitação e serviços coletivos);
- A localização no litoral, caracterizado por uma grande densidade populacional, está associada a níveis de eficiência mais elevados (embora os municípios pequenos atinjam níveis de eficiência muito altos, só ultrapassados pelos de muito grande dimensão);
- Os municípios das ilhas são uma realidade muito específica que se deve a uma articulação distinta das atribuições e competências com Governos Regionais e que, por isso, obtêm níveis de eficiência também específicos.

Procedeu-se também a uma análise econométrica dos determinantes coeficientes técnicos de eficiência, usando as mesmas variáveis explicativas usadas nas estimações. Os resultados demonstram que os coeficientes de eficiência de valor inferior a 1 (que se afastam da fronteira) podem ser explicados em larga medida por fatores exógenos (população, localização no território, etc.) e não necessariamente pelo uso ineficiente de recursos.

Foram realizadas projeções para as principais rubricas das receitas próprias dos municípios para o período 2015-2020 com todos os valores apresentados expressos em milhões de euros, a preços de 2014 de forma a assegurar a comparabilidade intertemporal. Da análise das projeções para as receitas próprias, conclui-se que o IMI urbano é a mais importante fonte de receita própria dos municípios, estimando-se que atinja 1.651,5 M€ em 2015 (40% do total). Caso todos os municípios aplicassem a taxa máxima de 0,5%, a receita potencial seria de 2.126,1 M€.

Comparativamente a 2013, ano em que o RFALEI (Lei n.º 73/2013) foi aprovado, o aumento de cerca de 350 M€ na receita do IMI não é suficiente para compensar a eliminação do IMT, se usarmos como referência deste a receita de 535,1 M€ em 2015. No entanto, os municípios têm considerável margem de manobra para aumentar a receita do IMI, pois a taxa média aplicada é de 0,36% e só 44 municípios cobram a taxa máxima de 0,5%. Caso a taxa máxima fosse aplicada, a receita real potencial do IMI em 2015 seria de 2.216 M€, superando a receita de 2013 em 914 M€, valor consideravelmente superior à perda de receita do IMT. Assim, em termos agregados, a eliminação do IMT pode ser compensada por acréscimos de receita no IMI.

Fez-se uma avaliação detalhada dos 10 municípios para os quais essa compensação não se obtém pelo aumento do IMI potencial. Embora Lisboa ainda tenha um saldo negativo de 33 M€, o mesmo poderia ser compensado quase na totalidade ao passar a taxa da participação variável no IRS de 2,5% para 5%. Essa alteração geraria receitas de 29 M€, passando o saldo

negativo de Lisboa para 3,6 M€, o que representa só 0,6% da receita total de 2014. O município de Cascais também poderia compensar quase metade da perda dessa forma.

Da análise das projeções para as receitas de transferências PIE, em linha com o aumento real já verificado em 2015 (que as colocou ligeiramente acima do valor de 2013), estima-se que essa receita aumente 2% de 2015 para 2016 e entre 2,5% e 2,8% nos anos seguintes. De 2015 para 2020, o crescimento real acumulado é de 13,2%, passando de 2.298 milhões de euros (M€) em 2015 para 2.600 M€ em 2020.

A aplicação das normas travão torna as transferências muito rígidas e, conseqüentemente pouco sensíveis a alterações nos ponderadores estipulados na Lei n.º 73/2013 ou nos montantes a repartir entre os municípios. Mesmo num cenário propositadamente exagerado para efeitos ilustrativos, que assume a duplicação das verbas a disponibilizar pelo Estado aos municípios regista-se um pequeno aumento das transferências para os municípios em relação ao cenário base, pois ao fim de 5 anos (em 2020) o montante total transferido só supera o do cenário base em 30 milhões de euros.

As projeções para as despesas totais dos municípios de 2015 a 2020 basearam-se na análise econométrica efetuada no capítulo 5. Trata-se de uma previsão baseada no comportamento passado da despesa, em estimativas para a evolução de vários determinantes da mesma e em projeções macroeconómicas, o que significa que alterações não antecipadas na economia nacional ou na local, nas atribuições dos municípios, ou no quadro legal vigente levarão certamente a resultados diferentes dos aqui previstos. Estima-se que a despesa total dos municípios, a preços de 2014, passe de 7.219 M€ em 2014 para 7.327 M€ em 2020 (um aumento de cerca de 1%).

De forma a aferir se são expectáveis ou não problemas de sub-financiamento dos municípios, apresentam-se as projeções para a receita efetiva (com as taxas de IMI em vigor) e para a receita efetiva potencial (com a aplicação da taxa máxima de IMI).⁵⁶ Constata-se que a despesa total e a receita efetiva estimadas têm valores similares durante todo o período de 2015 a 2020. A receita efetiva supera a despesa total em 2015 e 2016, mas fica abaixo desta nos anos seguintes, sendo a diminuição na receita de 2015 a 2018 explicada pela redução das taxa do IMT em 2016 e 2017 e a eliminação do mesmo em 2018. Tal como referido, os municípios podem compensar a eliminação do IMT aumentando as taxas cobradas no âmbito do IMI, pois a receita efetiva potencial (com a taxa máxima do IMI) está sempre acima da despesa total.

As projeções das receitas efetivas e das despesas totais, reais *per capita*, para cada tipologia de municípios mostram ainda que não se vislumbram problemas de sub-financiamento para a maioria das tipologias. A exceção é a tipologia “Lisboa e Porto”, para a qual a receita efetiva está abaixo da despesa total a partir de 2016.

⁵⁶ Para o apuramento da receita efetiva, usaram-se as previsões para as receitas próprias (Tabela 48) e para as transferências da PIE (Tabela 49) e assumiu-se que as restantes receitas efetivas permaneceriam iguais ao valor verificado em 2014 (946,8 M€). Atendendo a que, sobretudo as transferências da União Europeia, vão certamente aumentar nos próximos anos, esta é uma assunção claramente conservadora.

10 Recomendações

1. As sucessivas alterações casuísticas introduzidas pelos Orçamentos de Estado às regras definidas nas leis das finanças locais dificultam a gestão e o planeamento das atividades dos municípios num horizonte temporal mais alargado. Estas alterações, associadas às normas travão, fizeram com que fossem poucos os anos em que as especificações definidas nas leis das finanças locais fossem cumpridas na íntegra. Desta forma é essencial a existência de um enquadramento legislativo de médio prazo claro e previsível no que diz respeito às competências e atribuições dos municípios, assim como ao seu financiamento. Para este efeito recomenda-se:
 - a. O cumprimento pleno de toda a legislação de enquadramento, com destaque para o RFALEI
 - i. A Lei do Orçamento de Estado não se deve sobrepor ao RFALEI, alterando as transferências para os municípios ou os limites de endividamento destes;
 - ii. As transferências do FSM deverão ter em conta as despesas sociais mencionadas no art.º 34º do RFALEI e não só a educação.
 - b. A alteração das normas-travão (art.º 35º do RFALEI), com a duplicação das variações máximas e mínimas permitidas.
 - c. Que a transferência de novas competências para administração local, nomeadamente no que diz respeito à educação, saúde e segurança e ação sociais, seja acompanhada de uma avaliação independente que permita a sua exequibilidade e a definição dos recursos financeiros necessários para o adequado exercício das mesmas.
2. No que diz respeito às transferências associadas à participação nos impostos do Estado, assim como aos impostos cobrados pela Autoridade Tributária que constituem receita dos municípios, os autarcas manifestaram ter dificuldade em compreender de que modo são calculados os valores transferidos. Devem ser criadas regras claras e ser prestada informação completa e atempada aos municípios, de forma a permitir que estes sejam capazes de aferir com clareza os valores transferidos. Em concreto, recomenda-se:
 - a. O recurso às novas tecnologias de informação e comunicação para o estabelecimento de sistemas de informação partilhada (*business intelligence*), atualizada e de fácil acesso aos atores relevantes, que constitua um elemento propiciador de transparência e confiança mútua.

3. Existe, no quadro legal atual, capacidade não utilizada de geração de receitas próprias pelos municípios que permite compensar a perda de receita associada ao IMT. Para a maioria dos municípios, a perda estimada da receita do IMT em 2015 é compensada pelo acréscimo de receita do IMI entre 2011 e 2015. Aplicando a taxa máxima do IMI, apenas dez municípios ficam a perder. Pelo contrário, alguns municípios podem obter ganhos substanciais na receita. Atendendo às vantagens que decorrem da estabilidade fiscal e da não reversão de reformas fiscais já anunciadas, assim como da diversificação da carteira de receitas dos municípios recomenda-se que:
 - a. A reforma do financiamento municipal, em particular a extinção do IMT, não seja revertida.
 - b. Os municípios com maior necessidade de obter receitas adicionais:
 - i. Procedam ao alargamento da sua capacidade fiscal, nomeadamente no que diz respeito ao IMI, derrama e participação variável no IRS.
 - ii. Revejam os regulamentos de cobrança de taxas (com destaque para as turísticas) no sentido de garantir, pelo menos, a cobertura integral dos custos de exploração das atividades municipais sobre as quais elas incidem, por forma a aumentar as receitas próprias.
 - iii. Adicionalmente, a fixação de taxas nos termos da alínea anterior deve ser suportada obrigatoriamente em estudos técnicos, nomeadamente baseados na contabilidade analítica, referida na alínea c) do ponto 4.
4. As reformas implementadas recentemente pela administração central, acompanhadas de uma gestão responsável pelos autarcas, contribuíram para a diminuição do endividamento excessivo. A inclusão das empresas participadas, cooperativas e todas as entidades do universo municipal na esfera do cômputo do endividamento trouxe maior transparência e diminuiu significativamente a desorçamentação. Nesta linha, sugere-se:
 - a. O *enforcement* da legislação que obriga à consolidação de contas dos municípios e a aplicação clara de penalizações por não incumprimento, a exemplo do que já tem sido feito nos últimos anos relativamente aos pagamentos em atraso e ao endividamento.
 - b. O alargamento dos incentivos para aumentar a transparência e a prestação de contas por parte dos executivos locais. Estes processos poderão ser facilitados pelo recurso a novas tecnologias de informação.
 - c. Pese embora a obrigatoriedade de implementar a contabilidade analítica, apenas 158 municípios (de 272) revelaram, através do inquérito, ter contabilidade de custos. Dada a relevância da mesma para uma gestão mais eficaz dos recursos públicos e para a correta aferição dos custos das funções e

competências dos municípios, recomenda-se a aplicação clara de sistemas de penalizações pelo seu incumprimento.

- d. A uniformização dos sistemas e critérios da informação sobre a contabilidade analítica das autarquias a reportar obrigatoriamente à DGAL.
5. A gestão orçamental está ainda muito condicionada pela rigidez da despesa, que se verifica de modo claro nas despesas de pessoal. Num número significativo de municípios, o elevado peso das despesas com o pessoal dificulta o seu reequilíbrio financeiro. Adicionalmente, os municípios têm vindo a assumir um leque cada vez mais diversificado de competências. Assim, recomenda-se:
- a. Uma maior flexibilização na gestão do quadro de pessoal dos municípios, que permita uma progressiva diminuição do peso das despesas com pessoal e, ao mesmo tempo, não impedir a contratação de pessoal necessário ao desempenho de funções específicas.
 - b. A requalificação do pessoal da administração pública para que possa desempenhar com eficácia as novas competências e adotar novos modelos de gestão.
6. Verificam-se diferenças muito significativas entre os municípios, nomeadamente no que diz respeito à população, que constitui a principal determinante da procura pelos bens e serviços prestados e um fator explicativo da eficiência dos mesmos. Assim, recomenda-se:
- a. A criação de incentivos à cooperação entre os municípios através de uma maior integração e partilha de serviços, e mesmo de equipamentos, de forma a alcançar economias de escala e uma maior eficiência na prestação dos serviços. Em casos extremos poderá haver mesmo vantagem na fusão (preferencialmente voluntária) de municípios.
 - b. A continuação da política de transferências de competências específicas adicionais da administração central para os municípios através de contratos voluntários e a criação de novas linhas de financiamento para projetos piloto que promovam a cooperação entre os municípios e utilizem as autarquias como laboratórios de experimentação. Este processo deve ser estabelecido de forma transparente e garantindo um tratamento equitativo dos municípios.
 - c. A transferência da responsabilidade pelos transportes urbanos nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto da administração central para os municípios por forma a aumentar a equidade de tratamento dos mesmos por parte da administração central e a proximidade entre decisores e beneficiários dos serviços, da qual poderá resultar uma maior adequação entre a oferta e a procura.

11 Bibliografia

- Afonso, António e Sónia Fernandes (2008). "Assessing and Explaining the Relative Efficiency of Local Government." *The Journal of Socio-Economics* 37: 1946-1979.
- 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.
- Box, George and Gwilym Jenkins (1976). *Time Series Analysis, Forecasting and Control*. San Francisco, CA: Holden Day.
- Charnes A, W.W. Cooper e E. Rhodes (1978). "Measuring the Efficiency of Decisionmaking Units." *European Journal of Operational Research* 2, 429-444.
- 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.
- Costa, Hélia, Linda Veiga e Miguel Portela (2015). "Interactions in local governments' spending decisions: Evidence from Portugal." *Regional Studies* 49(5), 1441-1456.
- Cruz, Nuno Ferreira e Rui Cunha Marques (2014). "Revisiting the Determinants of Local Government Performance." *Omega* 44, 91-103.
- Enders, Walter (2004) *Applied Econometric Time Series*, 2nd Edition. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Engle, Robert F. e Clive W.J. Granger (1987). "Co-integration and error correction: Representation, estimation and testing". *Econometrica* 55 (2): 251-276.
- Field, H, K Lovell e S. Schmidt. 2008. *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Change*. New York: Oxford University Press.
- Greene, William H. (2012), *Econometric Analysis*, 7ª edição, Pearson Education, Essex.
- Hamilton, James D. (1994). *Time Series Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Price, R.W., T. Dang e Y. Guillemette (2014), "New tax and expenditure elasticity estimates for EU budget surveillance." *OECD Economics Department Working papers*, No. 1174, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrh8f24hf2-en>
- Seiford, Stefan and Maria Nieswand (2014) "What Drives Intermediate Local Governments' spending Efficiency: The Case of French Départements." *Local Government Studies* 40: 766-790.

UTAO (2015), “Programa de Estabilidade 2015-2019.” Parecer Técnico n.º 1/2015, Unidade Técnica de Apoio Orçamental, Assembleia da República.

Veiga, Linda Gonçalves e Francisco José Veiga (2007). “Political business cycles at the municipal level.” *Public Choice* 131, 45-64.

12 Anexos

12.1 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.

12.2 Anexo B - Modelos dos Inquéritos



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 POAL (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.

1. Funções Gerais	
1.1.0. Serviços gerais de administração pública	<input type="text"/>
[Administração geral]	
1.2.0. Segurança e ordem públicas	<input type="text"/>
[Proteção civil e luta contra incêndios; Polícia municipal]	

2. Funções Sociais	
2.1.0. Educação	<input type="text"/>
[Ensino não superior; Serviços auxiliares de ensino]	
2.2.0. Saúde	<input type="text"/>
[Serviços individuais de saúde]	
2.3.0. Segurança e ação sociais	<input type="text"/>
[Segurança Social; Ação Social]	
2.4.0. Habitação e serviços coletivos	<input type="text"/>
[Habitação; Ordenamento do território; Saneamento; Abastecimento de água; Resíduos Sólidos; Proteção do meio ambiente e conservação da natureza]	
2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	<input type="text"/>

3. Funções Económicas	
3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca	<input type="text"/>
[Agricultura e pecuária; Silvicultura; Caça; Pesca]	
3.2.0. Indústria e energia	<input type="text"/>
[Indústrias extrativas; Indústrias transformadoras; Indústrias de construção civil; Combustíveis, eletricidade e outras fontes de energia]	
3.3.0. Transportes e comunicações	<input type="text"/>
[Transportes rodoviários; Transportes aéreos; Transportes fluviais]	
3.4.0. Comércio e turismo	<input type="text"/>
[Mercados e feiras; Turismo]	
3.5.0. Outras funções económicas	<input type="text"/>
[Diversas não especificadas]	

4. Outras Funções	
Outras funções [4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0.]	<input type="text"/>
[Operações da dívida autárquica; Transferências entre Administrações; Diversas não especificadas]	

Valor das despesas totais	
Indique por favor o valor total da despesa de 2013 considerada na repartição funcional.	<input type="text"/>

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

Identificação da Repartição Funcional dos Custos Municipais



Universidade do Minho

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.

Após a implementação de um primeiro inquérito sobre a repartição da despesa total (numa ótica de execução orçamental) e no qual também se pedia a cada município para indicar se tinha contabilidade de custos organizada, implementa-se agora um novo inquérito numa ótica do custo.

Neste segundo inquérito é apenas solicitado o custo (em euros) repartido por funções, nos anos de 2013 e 2014 (incluindo os valores das amortizações do exercício). 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 dos mapas extraídos da contabilidade de custos, o preenchimento do inquérito demorará escassos minutos.

A informação recolhida por esta via destina-se essencialmente a caracterizar a estrutura dos custos municipais 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

C. Desagregação dos custos do Município, no ano de 2013, por funções (este grupo de questões é repetido para as despesas de 2014).

Por favor indique o custo (em euros) de cada uma das funções abaixo indicadas no seu Município, em 2013.

1. Funções Gerais	
1.1.0. Serviços gerais de administração pública	<input type="text"/>
[Administração geral]	
1.2.0. Segurança e ordem públicas	<input type="text"/>
[Proteção civil e luta contra incêndios; Polícia municipal]	
<hr/>	
2. Funções Sociais	
2.1.0. Educação	<input type="text"/>
[Ensino não superior; Serviços auxiliares de ensino]	
2.2.0. Saúde	<input type="text"/>
[Serviços individuais de saúde]	
2.3.0. Segurança e ação sociais	<input type="text"/>
[Segurança Social; Ação Social]	
2.4.0. Habitação e serviços coletivos	<input type="text"/>
[Habitação; Ordenamento do território; Saneamento; Abastecimento de água; Resíduos Sólidos; Proteção do meio ambiente e conservação da natureza]	
2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	<input type="text"/>
<hr/>	
3. Funções Económicas	
3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca	<input type="text"/>
[Agricultura e pecuária; Silvicultura; Caça; Pesca]	
3.2.0. Indústria e energia	<input type="text"/>
[Indústrias extrativas; Indústrias transformadoras; Indústrias de construção civil; Combustíveis, eletricidade e outras fontes de energia]	
3.3.0. Transportes e comunicações	<input type="text"/>
[Transportes rodoviários; Transportes aéreos; Transportes fluviais]	
3.4.0. Comércio e turismo	<input type="text"/>
[Mercados e feiras; Turismo]	
3.5.0. Outras funções económicas	<input type="text"/>
[Diversas não especificadas]	
<hr/>	
4. Outras Funções	
Outras funções [4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0.]	<input type="text"/>
[Operações da dívida autárquica; Transferências entre Administrações; Diversas não especificadas]	
<hr/>	
Valor dos custos totais	
Indique por favor o valor total dos custos de 2013 (incluindo o valor das amortizações do exercício.	<input type="text"/>
<hr/>	
Observações / Comentários	
Pode introduzir no espaço abaixo os comentários que entender relevantes.	<input type="text"/>
<hr/>	

Muito obrigado pela sua colaboração.
Escola de Economia e Gestão
Universidade do Minho

12.3 Anexo C – 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

Rui Vieira de Castro (Vice-Reitor da Universidade do Minho)

Manuel Machado (Associação Nacional de Municípios Portugueses)

Miguel Poiares Maduro (Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional)

10h30: Apresentação dos resultados preliminares do estudo

Francisco Veiga (Universidade do Minho) - Coordenador do estudo

11h00: Coffee-break

11h15: 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 (Universidade do Minho) - moderador

12h45: Almoço

14h30: 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 (Universidade do Minho) - moderador

16h00: Coffee-break

16h15: 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 (Universidade do Minho) - moderador

17h45: Cerimónia de encerramento

Francisco Veiga (Universidade do Minho)

Manuel Rocha Armada (Presidente da Escola de Economia e Gestão)

12.4 Anexo D – Metodologia de previsão do PIB das regiões NUTS 3 e de estimação das elasticidades das rubricas de receitas próprias ao PIB regional

Neste Anexo são explicadas as metodologias adotadas para gerar projeções do PIB de cada uma das 30 regiões NUTS 3 de Portugal e para estimar as elasticidades de várias componentes das receitas próprias municipais a alterações no PIB regional.

Previsão do PIB das regiões NUTS 3 para o período 2014-2020

As previsões do PIB das regiões NUTS3 foram feitas com base em modelos de séries temporais ARIMAX, que usam componentes autorregressivos (AR - *AutoRegressive*) e de média móvel (MA – *Moving Average*) da variável dependente, juntamente com um vetor X de outras variáveis explicativas. Caso as séries não sejam estacionárias, será necessário diferenciá-las na ordem em que estão integradas (I - *Integrated*).

A seleção do modelo apropriado para o PIB de cada uma das 30 regiões NUTS 3 seguiu a estratégia sugerida por Box e Jenkins (1976)⁵⁷ e baseia-se nos dados disponíveis até 2013 (último ano para o qual o INE tem dados para o PIB de regiões NUTS 3). Não tendo sido encontrada evidência de não estacionaridade das series do PIB regional, as mesmas foram usadas em níveis, sendo estimados modelos ARMAX.

Um primeiro passo para identificar o modelo ARMAX apropriado é examinar as funções de autocorrelação e de autocorrelação parcial (ACF e PACF). Todas se revelaram consistentes com processos autorregressivos de primeiro grau, pelo que se começou por estimar um modelo ARMAX(1,0) para cada região. Relativamente ao vetor X, o mesmo inclui o PIB nominal nacional e um termo de tendência temporal (*trend*). Assim, o modelo ARMAX(1,0) usado pode ser apresentado da seguinte forma:

$$PIBR_t = \alpha_0 + \alpha_1 PIBR_{t-1} + \alpha_2 PIBN_t + \alpha_3 trend + \varepsilon_t$$

Em que *PIBR* é o PIB da região NUTS 3 considerada, *PIBN* é o PIB nacional, *trend* é o termo de tendência, ε é um termo de erro de ruído branco (*white noise*), e α_0 , α_1 , α_2 e α_3 são parâmetros a estimar. Enquanto o PIN nacional se revelou sempre estatisticamente significativo, o mesmo nem sempre aconteceu com as restantes variáveis explicativas, pelo que foram usados os critérios de Akaike e de Schwartz para a identificação do modelo mais apropriado.⁵⁸ Após a estimação dos 30 modelos, os mesmos foram usados para gerar previsões (*forecasts*) do PIB de cada região NUTS 3 para o período 2014-2020, sendo para o efeito consideradas as previsões do PIB nacional obtidas através da aplicação das taxas de crescimento do cenário macroeconómico base apresentado na Tabela 47.⁵⁹

⁵⁷ Ver também Enders (2004), Capítulo 2; e Hamilton (1994), Capítulo 4.

⁵⁸ Em alguns casos, os resíduos do modelo estimado ainda apresentaram evidência de autocorrelação, pelo que foi acrescentado um segundo termo autorregressivo – AR(2).

⁵⁹ A estimação dos modelos ARMAX e a sua utilização para gerar previsões foi feita com recurso ao software econométrico *Eviews 9*.

Estimação das elasticidades das rubricas de receita própria ao PIB regional

Tal como no estudo da OCDE (Price *et al.*, 2014), usou-se um modelo de correção de erro (*Error Correction Model*) para estimar as elasticidades de várias rubricas de receita própria municipal ao PIB regional. Assumindo que o PIB regional afeta a receita do município, a elasticidade pode ser estimada com recurso ao seguinte modelo:

$$\Delta \ln R_{j,t} = \alpha + \beta \Delta \ln PIBR_t + \varepsilon_t$$

Em que $\Delta \ln R_{j,t}$ é a primeira diferença do logaritmo da rubrica de receita j no ano t , $\Delta \ln PIBR_t$ é a primeira diferença do logaritmo do PIB da região NUTS 3, ε_t é o termo de erro, e α e β são parâmetros a estimar, sendo que β representa a elasticidade de curto prazo da receita ao PIB regional. No caso de receitas de impostos, a equação acima assume que a base fiscal é afetada pelo PIB regional e o parâmetro β corresponde à multiplicação da elasticidade da receita à base fiscal pela elasticidade da base fiscal ao PIB regional.

Usando um modelo de correção de erro (Engle e Granger, 1987), que contempla também a relação de longo prazo entre a variável dependente e a explicativa, a equação passa a ser:

$$\Delta \ln R_{j,t} = \alpha + \beta \Delta \ln PIBR_t + \lambda (\ln R_{j,t-1} - \gamma \ln PIBR_{t-1}) + \varepsilon_t$$

Como a série temporal disponível para várias rubricas de receita municipal é curta (só começa em 2004 para alguns impostos municipais), não seria viável a estimação da elasticidade para cada município. Assim, optou-se por estimar um modelo com dados em painel, do qual resulta uma elasticidade comum para todos os municípios. O modelo foi estimado pelo método dos mínimos quadrados ordinários (OLS) com desvios padrão robustos a heterocedasticidade e estratificados (em *Cluster*) por município. A equação deste modelo é:

$$\Delta \ln R_{j,i,t} = \alpha + \beta \Delta \ln PIBR_{i,t} + \lambda (\ln R_{j,i,t-1} - \gamma \ln PIBR_{i,t-1}) + \varepsilon_{i,t}$$

Em que $R_{j,i,t}$ é a rubrica de receita j do município i no ano t , enquanto $PIBR_t$ é o PIB da região NUTS 3 a que o município i pertence, no ano t . Da estimação deste modelo de dados em painel para várias rubricas das receitas próprias resultaram as seguintes elasticidades estimadas:

- IMT = 3.428
- IUC = -0.520
- Impostos indiretos = 1.647
- Taxas, multas e outras penalidades = 1.017
- Rendimentos de propriedade = 1.024
- Vendas de bens e serviços = 0.870
- Vendas de bens de capital = 2.824

A estimação do modelo controlando para efeitos fixos dos municípios resulta em elasticidades de ordem de magnitude semelhante.

12.5 Anexo E - 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)?

12.6 Anexo F – Listagem de Participantes nas Entrevistas

Nome	Município	Responsabilidade
José Manuel Velhinho Amarelinho	Aljezur	Presidente
Joaquim Estêvão Miguel Judas	Almada	Presidente
Pedro Emanuel Abreu Coelho	Câmara de Lobos	Presidente
António Manuel das Neves Nobre Pita	Castelo de Vide	Presidente
Nuno Miguel Fernandes Mocinha	Elvas	Presidente
Inácio Ribeiro	Felgueiras	Presidente
Vitor Manuel Gonçalves Aleixo	Loulé	Presidente
Hugo Miguel Guerreiro Nunes	Loulé	Vice-Presidente
Manuel Orlando Fernandes Alves	Montalegre	Presidente
Luís Reguengo Machado	Santa Marta de Penaguião	Presidente
João Fernando Brito Nogueira	Vila Nova de Cerveira	Presidente
Vitor Manuel Inácio Costa	Vila Nova de Cerveira	Vice-Presidente

12.7 Anexo G – Fichas dos Estudos de Caso

Estudo de Caso 1 – Município de Aljezur

Tipo – Município pequeno (5.900 habitantes), litoral, Algarve (PS)

Fontes de Informação

- Primária – Entrevista ao Presidente de Câmara (13/07/2015) e interações por diversos meios com responsáveis da Autarquia
- Secundária – INE, DGAL e *Marktest*

Caracterização Geral do Município

Tabela 1 – Caracterização Geral do Município de Aljezur

Variáveis	2010	2011	2012	2013	2014
População total do município	5330	5884	5724	5699	5651
Densidade populacional (habitantes km ²)	16,50	18,22	17,72	17,65	17,50
Percentagem da população com 14 ou menos anos de idade	11,50	11,35	13,07	13,14	13,15
Percentagem da população 65 ou mais anos de idade	31,14	28,89	30,52	30,53	30,72
Percentagem de desempregados registados (da população com 15 a 64 anos)	7,65	8,16	10,56	7,87	8,54
Área do município em km quadrados	322,96	322,96	322,96	322,96	322,96
Percentagem do solo para uso urbano	0,93	0,93	0,93	0,93	0,93
Total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros	7027	6173			
Dormidas em estabelecimentos hoteleiros (%População)	131,84	104,91			

Aljezur é um município de baixa densidade situado no litoral ocidental da região Algarve com 323,5 km² e 5.900 habitantes (2011). Aproximadamente 80% do território municipal é área protegida. Em termos populacionais, o município tem vindo a crescer moderadamente desde os censos de 1981, quando o número de residentes apenas ultrapassava ligeiramente os 5.000. Aljezur tem dificuldades para fixar a população mais jovem, que procura oportunidades de formação e emprego em outras cidades do Algarve ou do País. O crescimento demográfico do município deve-se essencialmente à fixação de cidadãos estrangeiros, que procuram em Aljezur tranquilidade e valores naturais. Embora o concelho tenha uma localização litoral, apresenta algumas das características e limitações de um território interior. A atividade económica de Aljezur assenta fundamentalmente no turismo, embora existam outras atividades económicas com alguma expressão. A procura turística é ainda fortemente sazonal. O município multiplica em três-quatro vezes a sua população na segunda quinzena de julho e durante o mês de agosto. As tentativas para minimizar a sazonalidade concentram-se no desenvolvimento do turismo em espaço rural ligado à natureza. A rede de alojamento de turismo rural no município tem vindo a crescer nos últimos anos de forma sustentada.

Estratégia Geral do Município

A estratégia de médio e longo prazo do município assenta nos seguintes vetores: i) na

potenciação do turismo sustentável de natureza e no turismo rural ao longo do ano, procurando elementos de diferenciação em aspetos identitários vinculados aos costumes, às tradições e à cultura local (corridinho Algarvio, barrocal, burros e produtos e gastronomia locais). Para além destes aspetos, a autarquia tenciona reforçar a atratividade do município divulgando a sua história, paisagens e biodiversidade, flora e fauna (por exemplo, criando circuitos de observação de borboletas e aves – *birdwatching*). A potenciação da *Rota Vicentina* e da *Via Algarviana* são fundamentais no âmbito desta estratégia; ii) na potenciação de determinados produtos agrícolas distintivos, especialmente a batata-doce, que tem indicação geográfica protegida, mas também o amendoim e o mel; ainda no âmbito do sector primário a autarquia tenciona melhorar os portinhos de pesca artesanal do município; e iii) no apoio da atividade empresarial local, através de campanhas de promoção em feiras internacionais e dos gabinetes de apoio ao empreendedor e ao empresário. Aljezur tem um parque empresarial com uma excelente dotação infraestrutural.

Caracterização Financeira do Município

Tabela 2 – Caracterização Financeira do Município de Aljezur

	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas Totais (Reais per capita)	2091,18	1593,04	1655,39	1742,97	1610,78
Receitas totais (Reais per capita)	2035,79	1583,20	1743,62	1644,39	1598,78
Receitas próprias (% das Receitas efetivas)	43,78	45,72	40,98	44,09	47,64
Receitas de impostos diretos - IMI	1226609	1272927	1309953	1509116	1515830
Receitas de impostos diretos - IMT	635246,8	579130,4	476767,1	378371,7	572342,7
Receitas totais	10186262	9064616	9980903	9397471	9034722
Despesas Totais	10463447	9120979	9475860	9960823	9102500
Dívida total (euros)		6023706	5626897	4931534	4910675
Dívida total (euros) (Reais per capita)		1052,08	982,99	862,93	868,99
Dívida financeira de médio e longo prazo (euros) (Reais per capita)	1091,80	885,57	864,28	786,61	719,67
Dívida total (% Receitas correntes médias)		0,81	0,77	0,70	0,67

Principais problemas/dificuldades financeiros do município

A situação financeira do município é relativamente estável. O orçamento municipal ronda os 11 M€. A cobertura de receitas efetivas com receitas próprias tem vindo a aumentar nos últimos anos, situando-se já muito perto dos 50%. A evolução das receitas do IMI e sobretudo do IMT, nos últimos dois anos, tem sido muito favorável. A dívida de médio e longo prazo é de cerca de 3 M€. Houve uma forte redução da dívida a fornecedores. O prazo médio de pagamento é de aproximadamente 20 dias. As despesas de investimento experimentaram uma quebra abrupta em 2014. O executivo municipal decidiu prescindir de investimentos não prioritários e concentrar a sua atividade em ações e iniciativas imateriais de proximidade, no domínio da educação, da cultura e da ação social.

O município tem diversos programas do domínio da ação social, que consomem bastantes recursos financeiros. De acordo com o executivo municipal, o apoio social está subfinanciado. Há também subfinanciamento no domínio da educação, nomeadamente do transporte e das refeições escolares.

O apoio da autarquia a famílias em dificuldades é incondicional. No domínio da educação, o município extravasa as suas competências, no apoio à aquisição de manuais escolares do 1º ciclo, embora esteja a ser equacionado alargar a medida ao 2º e ao 3º ciclo para famílias carenciadas, na concessão de subsídios de alojamento para alunos do secundário e de bolsas de estudo para os estudantes do ensino superior.

O município tem elevados custos de operação de alguns equipamentos, nomeadamente da piscina municipal. Não obstante, o executivo autárquico considera que o retorno social associado ao equipamento, nomeadamente em programas para crianças e seniores, justifica o investimento realizado.

O município despende recursos também no apoio aos médicos que prestam os seus serviços no concelho, nomeadamente proporcionando-lhes alojamento. Sem esse apoio é difícil mobilizar pessoal da área da saúde para vir trabalhar ao concelho.

Uma preocupação do município é a manutenção das estradas. Este problema pode ver-se agravado pelo facto de nos últimos anos terem sido transferidas várias estradas regionais para a tutela do município, que irão precisar de intervenções significativas a breve prazo.

Um aspeto de gestão que preocupa seriamente o executivo autárquico são as dificuldades de contratação de pessoal, nomeadamente de assistentes operacionais para a manutenção de jardins e espaços públicos e recolha de resíduos sólidos.

Do lado da receita, o executivo municipal opõe-se ao desaparecimento do IMT. Por opção política, a pressão fiscal local tem-se mantido bastante baixa.

Segundo o Presidente, o município tem disponibilidade para assumir competências adicionais, sempre que venham acompanhadas do correspondente envelope financeiro. Não obstante considera que determinadas competências devem permanecer ou ser transferidas para âmbitos supramunicipais. É necessário efetuar uma reforma administrativa que defina competências e níveis de intervenção.

Principais estratégias para assegurar o equilíbrio orçamental do município

A estratégia do atual executivo municipal consiste em construir os orçamentos com base em projeções realistas da receita. Na construção e gestão do orçamento há uma componente importante de antecipação de problemas.

Existe uma cultura de controlo apertado da despesa. As decisões em matéria de investimento são alvo de uma cuidada avaliação *ex-ante*. Existe uma estratégia de alavancagem dos recursos locais, com recurso a fundos comunitários ou a programas nacionais, tais como o POLIS.

Tabela 3 – Despesa do município de Aljezur por função (em percentagem do total)

Função	2013	2014
Inquérito: % da despesa em 1.1.0. Serviços gerais de administração pública	15,90	26,75
Inquérito: % da despesa em 1.2.0. Segurança e ordem públicas	18,45	8,31
Inquérito: % da despesa em 2.1.0. Educação	5,06	6,58
Inquérito: % da despesa em 2.2.0. Saúde	2,26	0,34
Inquérito: % da despesa em 2.3.0. Segurança e ação sociais	1,29	3,57
Inquérito: % da despesa em 2.4.0. Habitação e serviços coletivos	8,84	19,72
Inquérito: % da despesa em 2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	8,26	15,68
Inquérito: % da despesa em 3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pe	1,43	1,21
Inquérito: % da despesa em 3.2.0. Indústria e energia	3,33	7,26
Inquérito: % da despesa em 3.3.0. Transportes e comunicações	13,56	5,10
Inquérito: % da despesa em 3.4.0. Comércio e turismo	19,92	2,18
Inquérito: % da despesa em 3.5.0. Outras funções económicas	0,00	0,00
Inquérito: % da despesa em 4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	1,70	3,29

Principais estratégias para a gestão do endividamento do município

O município de Aljezur tem uma dívida de médio e longo prazo de cerca de 3 M€. Não tem praticamente dívida a fornecedores. Desde 2011, a dívida municipal foi reduzida em 27%. A

estratégia subjacente à redução de dívida tem como finalidade diminuir o endividamento de forma progressiva e simultaneamente aumentar a capacidade de endividamento.

O executivo municipal não tenciona endividar-se para construir novas infraestruturas e equipamentos. O aproveitamento de oportunidades no âmbito do Portugal 2020 poderá justificar o recurso a endividamento. O projeto de investimento mais relevante que o município tenciona executar nos próximos anos é uma biblioteca municipal com arquivo.

Principais práticas de desorçamentação

O município de Aljezur não desenvolve práticas de desorçamentação.

Estratégias para o sector empresarial local

O município de Aljezur não tem empresas municipais, concessões ou parcerias público-privadas. Participa em duas empresas intermunicipais, uma de captação e tratamento de água em alta (Águas do Algarve) e uma outra de gestão de resíduos sólidos em alta (Algar). A recolha de resíduos sólidos em baixa é efetuada pelo município, não obstante, no verão, atendendo ao crescimento populacional, serem contratados os serviços de uma empresa para a realização da recolha em circuitos predefinidos. A distribuição da água em baixa é responsabilidade do município. Por opção política o fornecimento de água é subsidiado. O preço da água em Aljezur é o segundo mais baixo do Algarve. O sistema é deficitário.

Experiências e estratégias de delegação e partilha de competências

Nos últimos anos tem existido uma colaboração frutífera com as freguesias. Em todos os casos foram celebrados acordos de execução. As freguesias são responsáveis pela execução de obras e a requalificação pontual de arruamentos e pela manutenção de espaços públicos e de centros de dia.

O município de Aljezur integra a CIM do Algarve. No âmbito da CIM existem discordâncias em algumas matérias, nomeadamente no domínio da modernização administrativa (balcões únicos). Existem contratos-programa em determinadas áreas, concretamente na área da energia. Segundo o Presidente, deveria avançar-se na reforma administrativa do país e criar regiões que assumissem competências de carácter intermédio. A falta de legitimidade política das CIM condiciona a sua atuação e funcionamento.

Experiências e estratégias de envolvimento de agentes privados na prestação de serviços aos municípios

Para além do fornecimento de água e da gestão dos resíduos em alta, o município de Aljezur tem escassa experiência no envolvimento de privados na gestão de serviços públicos. Para resolver problemas de capacidade está a externalizar a recolha de resíduos em determinados circuitos no período estival. A avaliação do executivo municipal sobre o desempenho da empresa é positivo. Não está previsto que nos próximos anos este tipo de colaborações seja alargado a outras áreas de intervenção municipal.

Boas práticas na gestão financeira do município

Em termos gerais deve ser destacado o cuidado com que se tomam as decisões de despesa e a gestão defensiva/conservadora em matéria de receitas, que tem dado origem a um excedente de disponibilidades. A prudência que preside às decisões de investimento deve ser também destacada.

Em termos operacionais, o acompanhamento permanente dos assuntos financeiros por parte do Presidente merece ser sublinhado. Em matéria de transparência, a política do executivo municipal consiste em disponibilizar informação financeira atualizada em todas as reuniões de

Câmara.

Boas práticas na gestão das atribuições/competências do município

A colaboração com as freguesias assente na experiência passada e na confiança dos instrumentos de delegação de competências.

Matriz SWOT sobre a situação financeira e competencial do município

Forças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none">– Rigor financeiro e monitorização permanente da despesa– Controlo dos níveis de endividamento– Potencial de arrecadação de receitas fiscais não explorado– Alguma capacidade de investimento com capitais próprios– Excelentes níveis de colaboração com as freguesias– Bons níveis de cooperação com municípios limítrofes para a partilha de equipamentos	<ul style="list-style-type: none">– Possibilidade de aproveitamento de fundos comunitários no âmbito do Portugal 2020– Crescente interesse pelo turismo de natureza e de experiência, ligado a práticas de observação de espécies da fauna local no seu habitat natural– Procura crescente de segmentos turísticos de nicho (turismo em espaço rural que traduza valores como a identidade e a autenticidade)
Fraquezas	Ameaças
<ul style="list-style-type: none">– Alguma dependência das transferências da Administração Central– Limitada capacidade de geração de receitas próprias– Excentricidade e interioridade litoral– Excessiva dependência das atividades turísticas	<ul style="list-style-type: none">– Estagnação económica geral– Potencial redução das transferências em matéria de financiamento– Emigração e envelhecimento populacional– Dificuldade para diversificar sectorialmente a base económica do município

Estudo de Caso 2 – Município de Almada

Tipo – Município grande (174.030 habitantes), litoral, Lisboa (CDU)

Fontes de Informação

- Primária – Entrevista ao Presidente da Câmara Municipal (14/07/2015) e interações por diversos meios com responsáveis da Autarquia
- Secundária – INE, DGAL e *Marktest*

Caracterização Geral do Município

Tabela 1 – Caracterização Geral do Município de Almada

Variáveis	2010	2011	2012	2013	2014
População total do município	165758	174030	172206	171481	170448
Densidade populacional (habitantes km2)	2352,18	2469,56	2443,68	2433,39	2418,73
Percentagem da população com 14 ou menos anos de idade	15,91	14,70	15,32	15,29	15,22
Percentagem da população 65 ou mais anos de idade	19,22	20,53	20,79	21,10	21,61
Percentagem de desempregados registados (da população com 15 a 64 anos)	7,37	7,84	9,83	9,00	8,36
Área do município em km quadrados	70,47	70,47	70,47	70,47	70,47
Percentagem do solo para uso urbano	39,23	39,23	39,23	39,23	39,23
Total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros	213132	238153	259139	287762	305381
Dormidas em estabelecimentos hoteleiros (%População)	128,58	136,85	150,48	167,81	179,16

Almada é um município da Área Metropolitana de Lisboa, situado na margem Sul do Tejo. Trata-se um município com 174.000 habitantes, de apenas 70 km², com 5 freguesias, após os processos de aglutinação promovidos nos últimos anos. Apresenta um crescimento demográfico continuado e intenso desde os anos sessenta. Nos últimos 50 anos a sua população aumentou em mais de 100.000 habitantes. No último período inter-censal 2001-2011 os residentes aumentaram em cerca de 15.000. Durante muitos anos foi concelho satélite da cidade de Lisboa (eminentemente residencial), embora existisse uma importante atividade industrial ligada à construção naval. Atualmente este sector é relativamente marginal no município, limitando-se à atividade de reparação e manutenção naval desenvolvida pelo Arsenal do Alfeite, S.A. O sector dos serviços domina a atividade económica do concelho. O turismo tem um papel importante em termos de criação de emprego, especialmente no verão, na Costa da Caparica e na Frente Atlântica. O ensino superior, com cerca de 10.000 alunos é uma área de grande importância para o município. A Escola Naval, a Escola Superior de Ciências de Saúde, o Instituto Piaget e, sobretudo, a Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade Nova de Lisboa (FCT-UN) são pólos de atratividade e de geração de riqueza em Almada.

Estratégia Geral do Município

Nos próximos anos a estratégia de intervenção municipal tem como finalidades: i) manter o nível de operação; ii) desenvolver uma política social, no domínio das competências do município, orientada para o ensino básico e pré-primário; e, iii) Impulsionar a atividade

económica, dentro da capacidade da autarquia. O executivo municipal tenciona manter o atual nível de serviço, com o nível de qualidade atual. A aposta no ensino básico e pré-primário visa responder à maior preocupação dos pais com a educação dos filhos e ao consequente aumento de exigência em termos de serviço público. Para potenciar a atividade económica a autarquia tenciona: i) promover intervenções nas freguesias costeiras para melhorar a atratividade turística do município; e ii) desenvolver iniciativas para melhorar a transferência do conhecimento gerado nos centros de investigação localizados no município, nomeadamente da FCT-UN, e a sociedade, através da potenciação de espaços de incubação para projetos empresariais de elevado valor acrescentado.

Caracterização Financeira do Município

Tabela 2 – Caracterização Financeira do Município de Almada

	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas Totais (Reais per capita)	490,99	436,14	453,34	437,48	430,44
Receitas totais (Reais per capita)	569,34	489,27	456,37	450,38	451,30
Receitas próprias (% das Receitas efetivas)	72,21	74,98	71,37	71,68	75,99
Receitas de impostos diretos - IMI	24163983	24639564	25680561	26131182	29888182
Receitas de impostos diretos - IMT	7973305	6754363	5144343	5846959	4918637
Receitas totais	88593489	82854306	78593908	77445956	76922784
Despesas Totais	76401482	73857052	78070954	75228442	73367924
Dívida total (euros)		60269924	63462860	47018956	47077528
Dívida total (euros) (Reais per capita)		355,9059	368,5121	273,4319	276,1988
Dívida financeira de médio e longo prazo (euros) (Reais per capita)	244,30	236,61	226,04	216,71	196,30
Dívida total (% Receitas correntes médias)		0,85	0,91	0,67	0,52

Principais problemas/dificuldades financeiros do município

A situação financeira do município é relativamente equilibrada, embora seja reconhecido que é preciso aumentar as disponibilidades devido à incerteza do enquadramento financeiro dos municípios. O orçamento municipal é, em 2015, de 78 M€, aproximadamente. A dívida de médio e longo prazo é ligeiramente superior a 34 M€. Os compromissos associados a Planos Plurianuais de Investimentos (PPI) correspondem a cerca de 13 M€. As receitas de impostos e taxas representam à volta de 70% da receita corrente. O índice de autonomia financeira é de 79%.

As componentes da despesa com défice de financiamento são:

1. As despesas com educação, nomeadamente o transporte escolar e as refeições escolares (o município aloca anualmente mais de 600.000 € do seu orçamento a este tipo de despesa);
2. As despesas de operação de equipamentos. Existem equipamentos nos quais é possível realizar uma gestão equilibrada e outros em que os défices são muito pesados. Um problema transversal a todos eles é o elevado custo da energia.

As restrições financeiras colocam aos serviços problemas de gestão em diversos domínios, por exemplo:

1. Na contratação de pessoal (cantoneiros e assistentes operacionais, bem como de pessoal qualificado). O défice de pessoal tem que ser colmatado recorrendo a *outsourcing*;
2. No lançamento de processos de contratação para intervenções de conservação e requalificação da rede viária.

O executivo autárquico mostrou bastante preocupação com a necessidade de avançar a breve prazo com intervenções significativas nas redes de água e esgotos. A não elegibilidade deste tipo de investimentos no próximo período de programação dos fundos comunitários obrigará a financiá-las com recurso a fundos próprios dos serviços municipalizados e do próprio município.

A autarquia tem receio do impacto financeiro que possa resultar da eventual transferência do transporte urbano para os municípios. A necessidade de financiar níveis mínimos de serviço constitui um risco significativo para os orçamentos municipais.

Para além destes investimentos o município tenciona desenvolver intervenções no domínio da reabilitação de edifícios de interesse público e da construção de centros escolares.

Tabela 3 – Despesa do município de Almada por função (em percentagem do total)

Função	2013	2014
Inquérito: % da despesa em 1.1.0. Serviços gerais de administração pública	39,4	46,1
Inquérito: % da despesa em 1.2.0. Segurança e ordem públicas	1,1	2,8
Inquérito: % da despesa em 2.1.0. Educação	16,5	12,5
Inquérito: % da despesa em 2.2.0. Saúde	0,6	0,5
Inquérito: % da despesa em 2.3.0. Segurança e ação sociais	4,2	4,3
Inquérito: % da despesa em 2.4.0. Habitação e serviços coletivos	18,3	16,5
Inquérito: % da despesa em 2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	11,8	10,8
Inquérito: % da despesa em 3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pe	0	0
Inquérito: % da despesa em 3.2.0. Indústria e energia	0,2	0,1
Inquérito: % da despesa em 3.3.0. Transportes e comunicações	5,7	4,3
Inquérito: % da despesa em 3.4.0. Comércio e turismo	2,2	1
Inquérito: % da despesa em 3.5.0. Outras funções económicas	0	0
Inquérito: % da despesa em 4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	0	1,1

Principais estratégias para assegurar o equilíbrio orçamental do município

A estratégia neste domínio passa por construir orçamentos do lado da receita, baseados em projeções realistas da receita. Existe uma preocupação por gerir adequadamente as competências municipais, embora em determinadas áreas o município vá mais longe em termos de cobertura, mesmo em funções em que o município não tem transferidas as competências, tais como educação, saúde e proteção civil. Para garantir o equilíbrio nos próximos anos, antecipando eventuais diminuições nas receitas próprias, o município de Almada está a acumular disponibilidades.

Principais estratégias para a gestão do endividamento do município

O município de Almada apresenta uma dívida de médio e longo prazo de 34,2 M€. Atendendo às condições dos empréstimos, o município não tem interesse em acelerar a amortização da dívida. A dívida a fornecedores é marginal e o prazo médio de pagamento tem vindo a reduzir-se significativamente, sendo, atualmente, pouco superior a um mês. O executivo municipal considera que, dado que o volume de endividamento não é preocupante, a abordagem nos próximos anos consistirá em proceder às amortizações periódicas definidas contratualmente.

A autarquia admite endividar-se para aproveitar as oportunidades decorrentes do Portugal 2020, sobretudo em matéria de reabilitação urbana, de eficiência energética e de redução das emissões de carbono. Não obstante, os investimentos serão sujeitos a uma avaliação prévia rigorosa. Assume-se também recorrer a endividamento para financiar a recuperação de

algumas zonas na Cova da Piedade e para construir escolas, nomeadamente na Charneca da Caparica, numa área habitada por famílias jovens com crianças.

Principais práticas de desorçamentação

O município de Almada não desenvolve práticas de desorçamentação.

Estratégias para o sector empresarial local

O município de Almada tem uma empresa municipal (ECALMA), dedicada à gestão dos parques de estacionamento e às zonas de estacionamento pago à superfície. O município controla 100% do capital social. As contas da empresa estão relativamente equilibradas.

Almada tem serviços municipalizados no setor da água e saneamento (SMAS). Estes serviços realizam a gestão da água em alta (captação e tratamento) e a sua distribuição em baixa, assim como a gestão e tratamento das águas residuais. As tarifas praticadas permitem a cobertura integral de custos e interiorização dos encargos com as tarifas sociais (por exemplo, isenção para as famílias carenciadas até os 5m³).

A recolha de resíduos sólidos é efetuada diretamente pela Câmara. A gestão dos resíduos em alta é efetuada por uma empresa intermunicipal (AMARSUL). Esta empresa faz o tratamento, deposição e a recolha dos resíduos dos ecopontos. A Câmara subsidia a recolha, tratamento e deposição dos resíduos. Nos próximos anos haverá um aumento progressivo das tarifas para cobrir o défice existente e cumprir com as diretrizes do regulador (até 2020). Está previsto que continuem a existir tarifas sociais neste âmbito.

O município participa na Parceria Público-Privada do Metro Sul do Tejo (MST). Este sistema de transporte acumula grandes défices de exploração devido aos baixos níveis de procura, os quais derivam: i) da não conclusão da rede inicialmente planeada, que não serve zonas densamente povoadas da margem Sul; ii) de estar excluído do regime do passe social; e, iii) da forte concorrência dos autocarros da TST, que operam percursos similares. A participação nesta PPP implica encargos anuais para o município superiores a 1 M€.

O município participa em duas agências: uma dedicada à gestão das incubadoras de empresas e uma outra vocacionada para as questões da eficiência energética e redução das emissões de carbono. O município não tem concessões.

Experiências e estratégias de delegação e partilha de competências

Nos últimos anos tem existido uma boa colaboração com as freguesias, não obstante terem-se verificado bastantes problemas derivados dos processos de fusão e dos défices de recursos e capacidade destas estruturas. No âmbito da reforma passou-se de 11 para 5 freguesias. Destas, 4 têm cerca de 40.000 habitantes cada. Em Almada constata-se que o aumento da dimensão e portanto da massa crítica das freguesias resultou em alguma perda de capacidade de execução.

Nos últimos anos, o município celebrou contratos de transferência de competências e acordos de execução com as freguesias, embora em relação a estes últimos se tenha procedido com extrema cautela. As competências delegadas no âmbito destes instrumentos são: obras nas escolas e de conservação da rede viária, manutenção de espaços públicos, manutenção de espaços verdes (só em alguns), mercados (só em alguns) e cemitérios (só em alguns). Pretendeu transferir-se a recolha de resíduos, mas não foi possível fundamentalmente por questões ligadas ao enquadramento do pessoal.

Na opinião do Presidente foi-se longe demais no processo de união de freguesias. O processo deveria ter sido negociado e dever-se-ia ter permitido esquemas de cooperação voluntária. Na sua opinião, a delegação de competências não pode ser aplicada de igual modo em todos os municípios.

No âmbito da delegação/partilha de competências de âmbito supramunicipal, nomeadamente na Área Metropolitana de Lisboa (AML), o processo está ainda numa fase muito embrionária. A eventual cooperação em matéria de transporte, que era a mais avançada, está longe de se efetivar. O processo de elaboração AIDUS (Ação Integrada de Desenvolvimento Urbano Sustentável) para a AML não seguiu uma abordagem integrada.

Em relação à transferência de competências para estes órgãos supramunicipais, o Presidente da Câmara Municipal de Almada considera que as CIM/AM: i) Não têm legitimidade política; ii) Não têm capacidade financeira; iii) Não têm um quadro de competências efetivas que lhes permita funcionar como órgão regional; e iv) Não têm um quadro de funcionamento suficientemente bem definido. Na sua opinião são precisas verdadeiras administrações regionais para a gestão de determinadas competências.

No domínio das transferências de competências supramunicipais para âmbitos municipais, a autarquia vê com preocupação a transferência de responsabilidades em matéria de transportes e de saúde (gestão de equipamentos – centros de saúde). Em sentido contrário tem receio da eventual retirada de competências em matéria de ambiente e ordenamento do território.

Experiências e estratégias de envolvimento de agentes privados na prestação de serviços aos municípios

O município de Almada recorre pontualmente à contratação externa de serviços em algumas áreas, devido às limitações existentes para contratar pessoal. Não obstante, considera que este tipo de prestações de serviços levanta problemas de gestão e de qualidade.

O executivo da autarquia não é favorável ao envolvimento de privados na gestão de serviços públicos. Esta estratégia de gestão pública é patente, por exemplo, na utilização de uma empresa pública para construir e explorar os parques de estacionamento e o estacionamento em superfície no município.

No domínio da promoção económica, a autarquia continuará a apoiar as incubadoras de empresas existentes no concelho, para dinamizar a constituição de empresas de base científica e tecnológica. Esta estratégia visa a criação de emprego qualificado e a fixação de cientistas e tecnólogos no município.

Boas práticas na gestão financeira do município

O aspeto mais destacado da gestão financeira é a abordagem na construção do orçamento, sempre do lado da receita. É de destacar também a cultura de equilíbrio financeiro e de geração de excedentes de disponibilidades. A gestão parcimoniosa dos passivos é um aspeto extremamente positivo.

Boas práticas na gestão das atribuições/competências do município

Entre as boas práticas a este nível destaca-se a colaboração com as freguesias, que em Almada é uma prática corrente desde há muitos anos. O executivo do município é muito crítico em relação ao funcionamento da Área Metropolitana de Lisboa.

Matriz SWOT sobre a situação financeira e competencial do município

Forças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none">– Cultura de equilíbrio financeiro– Níveis moderados de endividamento– Boa capacidade de endividamento– Potencial de arrecadação de receitas não explorada, pelo menos do ponto de vista teórico– Práticas de gestão avessas ao risco	<ul style="list-style-type: none">– Dinamismo no município de Lisboa e na sua Área Metropolitana (spillovers locais – atividade económica e população)– Crescimento de sectores da base económica do município e dos municípios limítrofes (turismo)– Possibilidade de alinhar algumas das necessidades de investimento com as prioridades do Portugal 2020
Fraquezas	Ameaças
<ul style="list-style-type: none">– Moderada capacidade de geração de receitas próprias convencionais– Capacidade limitada de investimento	<ul style="list-style-type: none">– Estagnação económica geral– Desaparecimento do IMT– Dificuldade para financiar projetos estruturantes para o município com fundos comunitários (redes de água e esgotos)– Eventual transferência de competências deficitárias (transportes)

Estudo de Caso 3 – Município de Câmara de Lobos

Tipo – Município médio (35.666 habitantes), ilhas, Madeira (PSD)

Fontes de Informação

- Primária – Entrevista ao Presidente da Câmara Municipal (29/05/2015), e interações por diversos meios com responsáveis da Autarquia
- Secundária – INE, DGAL e *Marktest*

Caracterização Geral do Município

Tabela 1 – Caracterização Geral do Município de Câmara de Lobos

Variáveis	2010	2011	2012	2013	2014
População total do município	36419	35666	35025	34912	34640
Densidade populacional (habitantes km ²)	702,39	687,87	675,51	673,33	668,08
Percentagem da população com 14 ou menos anos de idade	20,55	20,87	19,89	19,55	18,81
Percentagem da população 65 ou mais anos de idade	8,59	10,09	10,27	10,41	10,69
Percentagem de desempregados registados (da população com 15 a 64 anos)	9,70	11,98	14,92	14,33	13,72
Área do município em km quadrados	51,85	51,85	51,85	51,85	51,85
Percentagem do solo para uso urbano					
Total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros	86494	82881	74891	86764	75221
Dormidas em estabelecimentos hoteleiros (%População)	237,50	232,38	213,82	248,52	217,15

Câmara de Lobos é um município insular da ilha da Madeira, situado a 9 km da sua capital, Funchal. Tem um território muito acidentado de 52 km², dividido em 5 freguesias. É o segundo município mais populoso da ilha com 35.700 habitantes. Do ponto de vista demográfico, destaca-se a juventude da sua população. Perto de 20% dos residentes tem 14 anos ou menos, cerca de 45% 25 anos ou menos e apenas 10% 65 ou mais anos. O crescimento populacional, nas últimas três décadas, tem sido relativamente modesto, com um crescimento acumulado ligeiramente superior a 4.500 residentes. As atividades do setor primário têm muito peso na economia local, nomeadamente a pesca (o seu porto é o que concentra a maior parte das descargas de peixe espada preto da ilha), o vinho e a banana da Madeira. Câmara de Lobos é também um importante pólo turístico, embora tenha uma capacidade hoteleira muito reduzida se comparada com a do Funchal. A atratividade do território assenta na beleza das suas paisagens e na exceção dos seus miradouros. Os principais pontos de interesse turístico do município são o Pico da Torre, o Curral das Freiras, a Boca dos Namorados, a Boca da Corrida e o Cabo Girão.

Estratégia Geral do Município

A estratégia municipal organiza-se em torno de dois grandes eixos: i) o apoio às atividades tradicionais, nomeadamente ao desenvolvimento da pesca sustentável e à promoção do vinho, da banana e dos produtos hortícolas; ii) o desenvolvimento do turismo, criando condições para um desenvolvimento hoteleiro em segmentos de nicho e aumentando a oferta de *amenities* que motivem a vinda de visitantes ao concelho. Neste âmbito a autarquia está a negociar a possibilidade de abrir no município um museu em homenagem a Winston Churchill, para assinalar a sua passagem pelo município numa férias em janeiro de 1950.

Caracterização Financeira do Município

Tabela 2 – Caracterização Financeira do Município de Câmara de Lobos

	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas Totais (Reais per capita)	541,78	403,41	327,42	686,88	393,51
Receitas totais (Reais per capita)	545,45	399,14	341,46	670,93	470,31
Receitas próprias (% das Receitas efetivas)	36,80	37,59	27,03	20,04	24,13
Receitas de impostos diretos - IMI	1451405	1384948	1452891	1708983	2116570
Receitas de impostos diretos - IMT	417090,3	228608,4	275508,1	224551,5	250910,8
Receitas totais	18648197	13852328	11960007	23488586	16291602
Despesas Totais	18522888	14000622	11468534	24047295	13631307
Dívida total (euros)		20773488	18730202	13549071	12104643
Dívida total (euros) (Reais per capita)		598,57	534,74	387,01	349,44
Dívida financeira de médio e longo prazo (euros) (Reais per capita)	267,25	235,74	205,84	334,19	289,61
Dívida total (% Receitas correntes médias)		1,74	1,67	1,33	1,15

Principais problemas/dificuldades financeiros do município

A situação financeira do município de Câmara de Lobos é bastante equilibrada. A dívida de médio e longo prazo é de aproximadamente 10 M€. O município não tem praticamente dívida a fornecedores e o prazo de pagamento das dívidas de curto prazo é atualmente de 35 dias. A dívida total ultrapassa ligeiramente as suas receitas correntes. Os orçamentos municipais dos últimos anos têm-se caracterizado por uma elevada variabilidade. Nos últimos cinco anos, houve uma redução do peso das receitas próprias nas receitas efetivas (de 37% para 24%). Teoricamente o município tem potencial para incrementar as taxas de participação nos impostos nacionais e do IMI.

Em Câmara de Lobos as principais preocupações em termos de despesa estão relacionadas com a conservação e manutenção de edifícios e equipamentos públicos, nomeadamente com alguns que anteriormente eram propriedade da Administração Regional ou da Sociedade de Desenvolvimento da Madeira e que entretanto foram transferidos para o município. Os encargos sociais também têm vindo a crescer, em resultado do impacto da crise nas famílias mais carenciadas. O apoio direto ou através das juntas de freguesia ou das IPSS é uma responsabilidade do município, mas tem sobrecarregado bastante o orçamento municipal no último quinquénio.

Do lado da receita, a perda do IMT é vista com alguma preocupação, mas da análise dos dados conclui-se que poderá ser facilmente compensada com o aumento da arrecadação do IMI. O executivo municipal vê com receio também a perda de receita derivada da generalização do licenciamento zero.

Do ponto de vista operacional, a autarquia tem défices de pessoal em determinadas áreas. As restrições para contratar dificultam a prestação adequada de serviços de limpeza e manutenção de espaços públicos. Do ponto de vista financeiro, as dificuldades para gastar estão a gerar excessos de disponibilidades. A impossibilidade de aplicar os recursos gerados em funções próprias do município obriga a autarquia a realizar aplicações financeiras em entidades bancárias, para rentabilizar esses recursos “excedentários”.

Embora a autarquia não tenha previsto realizar grandes projetos nos próximos anos, vai avançar a breve prazo com um plano de reabilitação urbanística no centro da cidade, que será financiado exclusivamente com recursos próprios.

Principais estratégias para assegurar o equilíbrio orçamental do município

A estratégia neste domínio passa por realizar uma gestão prudente das prioridades e adaptar os níveis de despesa aos níveis esperados de receita. Os últimos executivos municipais foram

muito cautelosos na tomada de decisões de investimento.

Principais estratégias para a gestão do endividamento do município

Como referido acima, o município de Câmara de Lobos tem uma dívida de médio e longo prazo de aproximadamente 10 M€. No conjunto do orçamento municipal os encargos financeiros dos empréstimos são bastante reduzidos. O serviço da dívida é aproximadamente de 1,2 M€. As boas condições dos financiamentos desincentivam a sua amortização extraordinária. A estratégia de redução de dívida passa por cumprir com o programa de amortizações e não contrair dívida adicional.

Os projetos de investimento do município serão, em geral, financiados com recursos próprios do município. Neste momento está-se a preparar a venda em hasta pública de um prédio no centro da cidade que deverá ser destinado à construção de um hotel. Esta receita extraordinária será parcialmente utilizada no projeto de requalificação urbana atualmente em carteira.

Principais práticas de desorçamentação

O município de Câmara de Lobos não desenvolve qualquer prática desta natureza.

Estratégias para o sector empresarial local

O município de Câmara de Lobos não tem empresas municipais nem participa em qualquer PPP.

A gestão dos sectores de água e dos resíduos sólidos é realizada pela Águas e Resíduos da Madeira, S.A., participada pela IGSERV, S.A. (51%), pela Região Autónoma da Madeira (1%) e pelos municípios aderentes (48%). Trata-se de uma empresa que opera em regime de concessão de serviço público e que tem por objeto a exploração e a gestão dos sistemas regionais de distribuição de água, saneamento básico e recolha de resíduos. Os municípios aderentes ao sistema multimunicipal são Ribeira Brava, Câmara de Lobos, Machico, Santana e Porto Santo.

A adesão de Câmara de Lobos, em 2011, permitiu modernizar os serviços públicos de águas e de resíduos e melhorar a eficiência e a qualidade do serviço prestado aos consumidores. A avaliação do executivo municipal sobre o funcionamento do sistema é francamente positiva.

Experiências e estratégias de delegação e partilha de competências

Em Câmara de Lobos existe uma grande cultura de colaboração com as freguesias. Não obstante, as freguesias do concelho dispõem de escassos recursos, tanto humanos como financeiros. Apesar dessas limitações, as freguesias têm recebido algumas competências em matéria de manutenção e limpeza de escolas, manutenção de espaços verdes e limpeza de espaços públicos. O município tem também transferido recursos para que as freguesias possam desenvolver programas de ação social nas escolas.

Em relação à partilha de competências a situação na Madeira difere da do continente. A Região Autónoma tem competências delegadas pelo Estado Central e assume algumas outras de carácter supramunicipal ou regional. Apesar do papel que a Administração Regional desempenha em determinadas áreas, os municípios têm cooperado de forma voluntária em diversas áreas para resolver problemas comuns de gestão.

Experiências e estratégias de envolvimento de agentes privados na prestação de serviços aos municípios

No âmbito do envolvimento de privados, a iniciativa mais destacada é a participação na Águas e Resíduos da Madeira, S.A.. A motivação do município para aderir a este sistema é a melhoria

da qualidade dos serviços, bem como a obtenção de ganhos de eficiência, através das economias de escala decorrentes da prestação simultânea destes serviços em vários municípios da região. No curto prazo não estão previstas novas iniciativas neste domínio.

Boas práticas na gestão financeira do município

Considera-se positiva a interiorização de uma cultura de equilíbrio financeiro. As flutuações nos últimos orçamentos, tanto do lado da receita como do lado da despesa, devem ser evitadas. Avalia-se positivamente a gestão prudente dos níveis de dívida e o esforço por financiar-se preferencialmente com capitais próprios. Existe uma estratégia tácita de redução da dívida de médio e longo prazo. Não se perspetivam grandes incrementos do volume de dívida bancária, embora se admita o recurso a endividamento para a concretização de oportunidades decorrentes da disponibilidade de recursos financeiros (por exemplo, fundos comunitários) ou de iniciativas de outras administrações.

Boas práticas na gestão das atribuições/competências do município

Entre as boas práticas a este nível é de destacar a boa colaboração com as freguesias num território caracterizado por uma elevada dispersão e a boa colaboração intermunicipal nos sectores da água e dos resíduos.

Matriz SWOT sobre a situação financeira e competencial do município

Forças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> – Cultura de equilíbrio financeiro – Moderados níveis de endividamento – Utilização preferencial de capital próprio para fins de investimento – Potencial de arrecadação de receitas não explorada, pelo menos do ponto de vista teórico – Boa cultura de colaboração com as freguesias e bom entendimento institucional com a administração regional e os municípios limítrofes 	<ul style="list-style-type: none"> – Alargamento da base económica local, nomeadamente de certos segmentos turísticos de nicho – Possibilidade de alinhar algumas das necessidades de investimento com as prioridades do novo período de programação da política regional
Fraquezas	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> – Alguma volatilidade orçamental – Redução do peso das receitas próprias nas receitas efetivas – Elevada dependência das transferências do Estado – Capacidade limitada de intervenção em matéria de política económica 	<ul style="list-style-type: none"> – Estagnação económica geral – Dificuldade de incrementar o financiamento via receitas próprias – Dificuldade para financiar projetos estruturantes para o município com fundos comunitários – Dificuldade para diversificar sectorialmente a base económica local e para complexificar a sua estrutura económica

Estudo de Caso 4 – Município de Castelo de Vide

Tipo – Município pequeno (3.400 habitantes), interior, Alentejo (PSD)

Fontes de Informação

- Primária – Entrevista ao Presidente da Câmara Municipal (29/06/2015) e interações por diversos meios com responsáveis da Autarquia
- Secundária – INE, DGAL e *Marktest*

Caracterização Geral do Município

Tabela 1 – Caracterização Geral do Município

Variáveis	2010	2011	2012	2013	2014
População total do município	3646	3407	3297	3273	3216
Densidade populacional (habitantes km ²)	13,77	12,86	12,45	12,36	12,14
Percentagem da população com 14 ou menos anos de idade	11,14	10,10	10,34	9,99	9,55
Percentagem da população 65 ou mais anos de idade	27,84	33,14	29,33	29,70	30,10
Percentagem de desempregados registados (da população com 15 a 64 anos)	5,17	6,00	7,34	7,34	8,40
Área do município em km quadrados	264,83	264,83	264,83	264,83	264,83
Percentagem do solo para uso urbano	0,42	0,42	0,42	0,42	0,42
Total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros		28663	28189	30359	
Dormidas em estabelecimentos hoteleiros (%População)		841,30	854,99	927,59	

Castelo de Vide é um município em franco declínio demográfico. Perdeu aproximadamente 50% da sua população nos últimos 50 anos. Tem um tecido empresarial extremamente frágil e não apresenta uma especialização agrícola ou industrial relevante. Historicamente tem sido um lugar de repouso e férias no interior do País (já desde o início do século XIX). A especialização turística tem-se reforçado nas últimas décadas. Do lado da oferta a capacidade de alojamento tem vindo a crescer de forma sustentada até às atuais 700 camas. Do ponto de vista da procura, o crescimento do turismo histórico, patrimonial e de natureza tem sido aproveitado pelos agentes institucionais e privados por forma a atrair um número significativo de visitantes em vários períodos do ano. Atualmente os visitantes de Castelo de Vide situam-se entre os 75.000 e os 80.000 por ano.

Estratégia Geral do Município

A estratégia municipal assenta na potenciação do sector do turismo. O concelho conta com uma cama por cada cinco habitantes, aproximadamente. A dinamização turística tem-se baseado na realização de eventos, quase em permanência, para garantir a atratividade do município ao longo do ano. A oferta turística tem-se qualificado com alguma oferta museológica, patrimonial e, sobretudo, com a recuperação da sinagoga e os ativos ligados à presença judaica. Nos próximos anos a autarquia tenciona potenciar e diversificar os conteúdos culturais, patrimoniais e desportivos para diferenciar o município de outros com perfis similares e, simultaneamente, oferecer experiências singulares aos visitantes. Neste âmbito, as principais iniciativas são a criação do Centro de Interpretação Garcia da Orta e a valorização da herança judaica, no âmbito da Rede de Judiarias de Portugal.

Caracterização Financeira do Município

Tabela 2 – Caracterização Financeira do Município

	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas Totais (Reais per capita)	1583,27	1674,59	1826,03	1832,76	1839,29
Receitas totais (Reais per capita)	1627,41	1850,48	1810,96	1673,21	1922,72
Receitas próprias (% das Receitas efetivas)	20,14	21,28	20,03	22,92	21,13
Receitas de impostos diretos - IMI	213400,42	228042,37	267486,60	297526,38	328952,42
Receitas de impostos diretos - IMT	86511,83	140605,34	36388,02	40563,47	28941,15
Receitas totais	5570176,63	6134771,51	5971014,88	5491663,16	6183474,50
Despesas Totais	5419105,36	5551641,86	6020701,76	6015318,15	5915152,59
Dívida total (euros)		1367200,88	867135,44	998751,06	531824,88
Dívida total (Reais per capita)		412,40	263,00	304,30	165,37
Dívida financeira de médio e longo prazo (euros) (Reais per capita)	338,11	279,41	214,20	170,22	
Dívida total (% Receitas correntes médias)		0,36	0,22	0,25	0,13

Principais problemas/dificuldades financeiros do município

A situação financeira atual do município é equilibrada. Não obstante, existe pouca margem para reduções adicionais nas transferências. Nos últimos três anos o município recebeu menos 600.000 € em transferências do Orçamento de Estado. Teoricamente, o município tem potencial para incrementar as taxas de participação nos impostos nacionais e do IMI. Na prática a margem poderá não ser tão elevada, devido à fragilidade do rendimento das famílias.

Do lado da despesa, as despesas sociais são uma fonte de preocupação para a autarquia, devido ao perfil populacional do município (população envelhecida, frágil e carenciada). Existe também alguma preocupação em matéria de manutenção de equipamentos e da rede viária municipal.

Nos últimos anos, o município tem assumido isoladamente alguns investimentos. Por exemplo, na área da cultura financiou autonomamente a reabilitação do Cine-Teatro Mouzinho da Silveira, num investimento superior a um milhão de euros.

Do ponto de vista do financiamento municipal, a autarquia entende que as transferências via Fundo Geral Municipal deveriam ser reforçadas em municípios com uma elevada proporção do território municipal classificado como Reserva Ecológica Nacional. Esta reclamação justifica-se com base nas limitações, em termos de oportunidades de geração de rendimento, que derivam dessa classificação. Do ponto de vista dos fundamentos económicos, esta reivindicação está plenamente justificada. Por um lado, porque dado que os espaços em Rede Natura são bens públicos geradores de externalidades ambientais positivas, os municípios em que se localizam deveriam ser compensados pelos restantes. Por outro lado, porque a impossibilidade de desenvolver determinadas atividades económicas ou de localizar determinadas infraestruturas e equipamentos nesses espaços implicam uma perda potencial de receita, pela qual os municípios afetados deveriam ser necessariamente compensados.

Principais estratégias para assegurar o equilíbrio orçamental do município

A estratégia dos sucessivos executivos municipais tem sido construir orçamentos realistas e garantir elevadas taxas de execução, evitando a acumulação de défices. Em matéria de investimento, a estratégia tem sido conservadora, embora procurando garantir uma oferta de equipamentos alargada e qualificada.

Principais estratégias para a gestão do endividamento do município

O município de Castelo de Vide apresenta uma dívida municipal pouco expressiva (à volta de 400.000 € num orçamento anual de 6 M€). Trata-se de dívida bancária de médio e longo prazo. A estratégia do executivo municipal, nos últimos anos, tem sido a de manter reduzidos níveis de dívida bancária e evitar o endividamento junto dos fornecedores de bens e serviços. À partida, o executivo municipal não tenciona endividar-se para promover a construção de novas infraestruturas e equipamentos.

A autarquia considera estratégica a reabilitação do centro histórico da vila. Nesta matéria tenciona concorrer e promover agentes privados locais que concorram aos programas de reabilitação urbana do Portugal 2020. O Presidente admitiu a possibilidade de assumir dívida adicional para financiar a contrapartida nacional dos projetos de reabilitação urbana financiados com recurso a fundos comunitários nos próximos anos.

Principais práticas de desorçamentação

O município de Castelo de Vide não utiliza nem utilizou, nos últimos anos, qualquer prática desta natureza.

Tabela 3 – Despesa do município de Montalegre por função (em percentagem do total)

Função	2013	2014
Inquérito: % da despesa em 1.1.0. Serviços gerais de administração pública	20,79	12,12
Inquérito: % da despesa em 1.2.0. Segurança e ordem públicas	2,97	1,01
Inquérito: % da despesa em 2.1.0. Educação	4,95	3,03
Inquérito: % da despesa em 2.2.0. Saúde	0,00	0,00
Inquérito: % da despesa em 2.3.0. Segurança e ação sociais	1,98	1,01
Inquérito: % da despesa em 2.4.0. Habitação e serviços coletivos	21,78	19,19
Inquérito: % da despesa em 2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	18,81	14,14
Inquérito: % da despesa em 3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pe	0,00	0,00
Inquérito: % da despesa em 3.2.0. Indústria e energia	1,98	2,02
Inquérito: % da despesa em 3.3.0. Transportes e comunicações	4,95	32,32
Inquérito: % da despesa em 3.4.0. Comércio e turismo	2,97	2,02
Inquérito: % da despesa em 3.5.0. Outras funções económicas	2,97	0,00
Inquérito: % da despesa em 4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	15,84	13,13

Estratégias para o sector empresarial local

O município de Castelo de Vide não tem empresas municipais. Participa numa empresa de gestão de resíduos sólidos (em alta) de carácter supramunicipal. O executivo municipal considera que é possível obter os mesmos resultados em termos de gestão utilizando a estrutura da Câmara Municipal, sempre que esteja adaptada e orientada para dar resposta a necessidades específicas em áreas de intervenção concretas.

Experiências e estratégias de delegação e partilha de competências

Na relação público-público, nos últimos anos tem existido uma grande colaboração com as freguesias, mesmo antes da publicação da Lei 75/2013. A Câmara assinou protocolos com as quatro Juntas de Freguesia do município, que incluem as competências e responsabilidades transferidas bem como os montantes financeiros recebidos como contrapartida. As freguesias têm assumido responsabilidades crescentes em matéria de manutenção de espaços públicos, beneficiação e manutenção da rede viária e, recentemente, de manutenção de equipamentos municipais. Ainda no domínio público-público, a partilha de competências com a CIM do Alto Alentejo tem-se centrado na área da energia em geral e da eficiência energética em particular.

Experiências e estratégias de envolvimento de agentes privados na prestação de serviços aos municípios

Na dimensão público-privada existem escassas iniciativas de colaboração entre a autarquia e as empresas. Formalmente a Câmara apenas tem um contrato de colaboração. Trata-se da concessão das instalações de restauração das piscinas municipais a uma empresa privada para a sua gestão direta, tendo como contrapartida uma renda anual.

Informalmente a autarquia desenvolve uma relação de colaboração ativa com as empresas do concelho, nomeadamente com as de maior dimensão e com as que contribuem para a estratégia de potenciação turística do concelho. Existe uma interação/colaboração assinalável entre a Câmara e as empresas hoteleiras e de serviços turísticos na elaboração do programa de eventos e acontecimentos promovido ao longo do ano.

Boas práticas na gestão financeira do município

Em termos gerais, a existência de orçamentos municipais equilibrados, evitando défices, e de níveis de dívida total pouco expressivos evidenciam a preocupação dos últimos executivos municipais em garantir uma gestão financeira responsável. Em termos mais específicos, o governo municipal tem uma profunda preocupação por manter baixos e inclusivamente reduzir os custos de manutenção e exploração dos equipamentos públicos. Por exemplo, neste momento estão a avaliar a possibilidade de instalar um equipamento de aproveitamento de energia geotérmica para o aquecimento das piscinas municipais. A energia consumida neste equipamento constitui um importante encargo corrente no orçamento municipal.

Boas práticas na gestão das atribuições/competências do município

Em termos gerais pode considerar-se que a gestão parcimoniosa da transferência de competências para as freguesias, acompanhando-a de envelopes financeiros suficientes, é uma boa prática de gestão neste domínio.

Matriz SWOT sobre a situação financeira e competencial do município

Forças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none">– Cultura de equilíbrio financeiro de curto prazo– Reduzidos níveis de dívida– Elevada capacidade de endividamento– Potencial de arrecadação de receitas não explorado– Cultura de colaboração institucional com as freguesias	<ul style="list-style-type: none">– Possibilidade de desenvolver práticas de exportação fiscal – taxa sobre as dormidas– Alinhamento das necessidades de investimento (reabilitação urbana) com as prioridades do Portugal 2020– Crescimento da procura dos mercados de especialização concelhia (nichos turísticos de carácter temático)
Fraquezas	Ameaças
<ul style="list-style-type: none">– Forte dependência das transferências da Administração Central– Limitada capacidade de geração de receitas próprias– Escassa capacidade de investimento	<ul style="list-style-type: none">– Estagnação económica geral– Reforço da tendência para financiamento via receitas próprias– Eventual transferência compulsiva de competências para as CIM (em municípios pequenos)– Emigração e envelhecimento populacional– Declínio da base económica (concorrência turística ou falta de atratividade)

Estudo de Caso 5 – Município de Elvas

Tipo – Município médio (23.078 habitantes), interior, Alentejo (PS)

Fontes de Informação

- Primária – Entrevista ao Presidente da Câmara Municipal (29/06/2015) e interações por diversos meios com responsáveis da Autarquia
- Secundária – INE, DGAL e *Marktest*

Caracterização Geral do Município

Tabela 1 – Caracterização Geral do Município de Elvas

Variáveis	2010	2011	2012	2013	2014
População total do município	21852	23078	22566	22406	22074
Densidade populacional (habitantes km ²)	34,63	36,57	35,76	35,51	34,98
Percentagem da população com 14 ou menos anos de idade	14,30	15,47	14,75	14,59	14,15
Percentagem da população 65 ou mais anos de idade	21,52	22,11	22,37	22,45	22,67
Percentagem de desempregados registados (da população com 15 a 64 anos)	9,85	10,77	11,89	12,36	13,16
Área do município em km quadrados	631,04	631,04	631,04	631,04	631,04
Percentagem do solo para uso urbano	2,40	2,40	2,40	2,40	2,40
Total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros	63764	53367	38690	34745	29607
Dormidas em estabelecimentos hoteleiros (%População)	291,80	231,25	171,45	155,07	134,13

Elvas é um município fronteiriço do Alto Alentejo situado a escassos 8 km da cidade espanhola de Badajoz. O município tem à volta de 23.000 residentes (2011) e 630 km², distribuídos por 7 freguesias. Nos últimos trinta anos, a população tem permanecido relativamente estável. Apesar de não ser a capital do distrito, Elvas é a maior cidade do distrito de Portalegre. A cidade funciona como um centro comercial e de serviços de nível regional. As muralhas de Elvas juntamente com o seu centro histórico estão classificados como Património da Humanidade pela Unesco. Esta distinção juntamente com outros locais de interesse monumental, patrimonial, museológico e religioso confere à cidade um atrativo turístico que garante um número significativo de visitantes todos os anos. O setor secundário tem alguma expressão, nomeadamente pela importância das indústrias de transformação de produtos agrícolas oriundos da região.

Estratégia Geral do Município

A estratégia municipal visa explorar as potencialidades da sua localização fronteiriça e da proximidade a uma cidade relativamente grande como Badajoz, que dispõe de uma oferta de serviços bastante qualificada. Elvas e Badajoz constituem, desde 2013, uma *Eurocidade* com uma população de aproximadamente 200.000 habitantes. A finalidade desta iniciativa é potenciar a atração de investimentos, a criação de emprego e o desenvolvimento urbano e regional do seu *hinterland*. No âmbito da estratégia do município pretende-se transformar Elvas numa área logística de grande relevância no contexto da Península Ibérica. Prevê-se que a plataforma Elvas-Caia inclua zonas logísticas multifunções, terminais, zonas de

transformação e áreas dotadas de serviços de apoio. O objetivo da plataforma é alargar a zona de captação de tráfegos dos portos de Sines, Lisboa e Setúbal e simultaneamente dinamizar a atividade económica na região através da atração de investimento.

Caracterização Financeira do Município

Tabela 2 – Caracterização Financeira do Município de Elvas

	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas Totais (Reais per capita)	867,50	714,09	1106,81	1222,58	1034,23
Receitas totais (Reais per capita)	979,80	836,34	1068,36	849,80	873,86
Receitas próprias (% das Receitas efetivas)	39,96	36,68	36,03	38,45	38,42
Receitas de impostos diretos - IMI	1798218,81	1774143,54	1878243,38	2027811,6	2352279
Receitas de impostos diretos - IMT	831821,27	690867,67	1124803,04	309600,12	551976,5
Receitas totais	20099401,1	18781164,3	24109653,8	19093618,5	19289500
Despesas Totais	17795677,5	16035870,4	24977332,1	27469435,1	22829547
Dívida total (euros)		2759877,25	2449248,25	2734470	3431455
Dívida total (euros) (Reais per capita)		122,90	108,53	121,70	155,45
Dívida financeira de médio e longo prazo (euros) (Reais per capita)	96,05	79,91	72,73	66,00	61,97
Dívida total (% Receitas correntes médias)		0,18	0,17	0,19	0,24

Principais problemas/dificuldades financeiros do município

A situação financeira do município de Elvas tem vindo a melhorar, mas continua a ser preocupante, pelo menos do ponto de vista do equilíbrio orçamental. Do ponto de vista do endividamento, a situação é muito positiva.

O município tem acumulado défices sucessivos nos últimos anos. O défice foi de 8 M€ em 2013 e 3,5 M€ em 2014. Este ano a situação deficitária continuará, embora a diferença entre receita e despesa se fique pelos -2,5 M€. Historicamente o município de Elvas tem combinado excedentes orçamentais de elevada magnitude com situações deficitárias pouco preocupantes. A queda de receitas próprias, nomeadamente do IMT, teve um impacto muito negativo nas contas do município. Apesar do crescimento da arrecadação do IMI, a cobertura da receita efetiva com receitas próprias tem permanecido praticamente inalterada nos últimos cinco anos (-1,5 p.p. – em 2014, 38,5%).

O orçamento municipal de Elvas é de 22,5 M€. O crescimento acumulado da despesa total nos últimos cinco anos foi de 5 M€ (de 17,5 M€ para 22,5 M€), não obstante no ano de 2013 atingiu os 27,5 M€. No mesmo período a receita tem permanecido, em média, no limiar dos 20 M€.

O município tem custos com pessoal de cerca de 5 M€. Esta rubrica constitui a rubrica mais rígida da despesa municipal. As despesas sociais absorvem um montante similar. As necessidades sociais dos municípios são atendidas através de 26 programas diferentes. A ação social no concelho onera profundamente o orçamento municipal. As despesas de educação também, porque a dotação transferida não cobre as despesas efetivas com esta função.

O executivo municipal de Elvas vê com preocupação os potenciais encargos de conservação dos equipamentos municipais nos próximos anos. O défice de funcionários, tanto de técnicos superiores como de assistentes operacionais, tem que ser resolvido. As regras de contratação têm que ser flexibilizadas e o recurso a prestações de serviços tem que ser necessariamente travado. Se o défice de recursos humanos não for resolvido, o município de Elvas continuará a perder capacidade operacional.

O município tem reduzido os seus volumes de investimento. O único projeto com alguma expressão, neste momento, é a recuperação do Forte de Graça, que resulta de um protocolo pontual do município com a Secretaria de Estado da Cultura e o Ministério da Defesa.

Do lado da receita, a principal preocupação da autarquia é a perda do IMT. A possibilidade dos residentes no centro histórico poderem requerer a isenção do IMI, por viverem numa área classificada como Património da Humanidade, é um risco latente com um elevado impacto potencial nas contas do município. No caso de Elvas, esta isenção pode abranger a totalidade do centro histórico, ou seja, cerca de 50% dos imóveis do município.

Tabela 3 – Despesa do município de Elvas por função (em percentagem do total)

Função	2013	2014
Inquérito: % da despesa em 1.1.0. Serviços gerais de administração pública	50	62
Inquérito: % da despesa em 1.2.0. Segurança e ordem públicas	0	0
Inquérito: % da despesa em 2.1.0. Educação	0	2
Inquérito: % da despesa em 2.2.0. Saúde	0	0
Inquérito: % da despesa em 2.3.0. Segurança e ação sociais	9	7
Inquérito: % da despesa em 2.4.0. Habitação e serviços coletivos	13	5
Inquérito: % da despesa em 2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	19	10
Inquérito: % da despesa em 3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pe	0	0
Inquérito: % da despesa em 3.2.0. Indústria e energia	0	0
Inquérito: % da despesa em 3.3.0. Transportes e comunicações	6	8
Inquérito: % da despesa em 3.4.0. Comércio e turismo	1	1
Inquérito: % da despesa em 3.5.0. Outras funções económicas	1	1
Inquérito: % da despesa em 4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	1	4

Principais estratégias para assegurar o equilíbrio orçamental do município

A estratégia dos últimos anos não tem sido bem-sucedida; não obstante, nos dois últimos orçamentos o diferencial entre receita e despesa total reduziu-se significativamente, embora continue a ser negativo. A redução da despesa de investimento foi muito drástica. A diminuição da despesa corrente é bastante mais difícil, especialmente pela rigidez de algumas rubricas à descida.

Na opinião do Presidente, a bateria legislativa de carácter financeiro com impacto nos municípios tem dificultado a sua gestão nos últimos anos.

Principais estratégias para a gestão do endividamento do município

O município de Elvas apresenta uma dívida municipal extremamente baixa. A dívida financeira de médio e longo prazo é de 1,4 M€. A dívida de curto prazo é ligeiramente superior; os prazos de pagamento a fornecedores são muito curtos. A dívida total representa apenas 23,8% das receitas correntes.

Após um saneamento financeiro efetuado há 22 anos, os sucessivos executivos municipais mantiveram, em média, níveis de endividamento relativamente reduzidos. Os excedentes orçamentais gerados em vários anos da década de 2000 foram utilizados para cobrir os défices dos últimos anos, evitando o recurso a endividamento. Em alguns casos, o endividamento foi reduzido através das disponibilidades geradas pelos excedentes.

O aproveitamento de oportunidades no âmbito do Portugal 2020, especialmente no domínio da reabilitação urbana, poderá obrigar o município a contrair algum empréstimo.

Principais práticas de desorçamentação

O município de Elvas não utiliza estratégias de desorçamentação.

Estratégias para o sector empresarial local

O município de Elvas participa numa empresa intermunicipal de tratamento e deposição de resíduos sólidos em alta (Valnor) e numa empresa de captação e tratamento de água em alta do Grupo Águas de Portugal.

Elvas tem concessionado o abastecimento de água em baixa e o saneamento de águas residuais a uma empresa privada (AquaElvas – Águas de Elvas). Esta concessão não tem encargos para o município, é autossustentada e tem uma duração de 30 anos. O município concessionou igualmente as atividades funerárias da cidade a uma empresa privada (Funelvas – Concessionária de Espaços Cemiteriais). Neste caso, trata-se de um contrato de construção e concessão da exploração de um Forno Crematório e Complexo Funerário e concessão da exploração do Cemitério de Elvas. O contrato de concessão tem uma duração de 20 anos. A avaliação do funcionamento destas empresas por parte do executivo municipal é bastante positiva, dado que a qualidade dos serviços melhorou significativamente, mas existe uma pressão permanente da parte das empresas para incrementar os preços.

A recolha de resíduos sólidos em baixa é efetuada diretamente pelo município. Neste momento está ser ponderada a possibilidade de concessionar a recolha de resíduos sólidos e a limpeza urbana a uma empresa privada.

O município de Elvas não tem empresas municipais nem PPPs.

Experiências e estratégias de delegação e partilha de competências

No caso da delegação de competências nas freguesias, antes da entrada em vigor da Lei 75/2013, em Elvas já existia uma longa experiência de delegação de atividades de limpeza e manutenção de escolas, equipamentos, parques e jardins. Antes da modificação legislativa eram assinados anualmente protocolos de delegação de competências. Em Elvas não houve alterações significativas. Em termos instrumentais atualmente celebram-se acordos de delegação de competências entre o município e as várias freguesias todos os anos.

A CIM em que se integra o município de Elvas desenvolve atividades essencialmente no domínio da energia e da modernização administrativa. Funciona também como uma central de compras. Na opinião do Presidente, as CIM não devem assumir competências do poder local. Devem operar apenas no âmbito de competências supramunicipais, embora com certas limitações por estarem feridas de falta de legitimidade democrática. Podem ser um primeiro passo no processo de regionalização do País.

Experiências e estratégias de envolvimento de agentes privados na prestação de serviços aos municípios

O executivo municipal é favorável à gestão privada de serviços públicos. Não obstante, considera que os aspetos de contratação, regulação, *pricing*, fiscalização, qualidade e indemnizações devem estar totalmente acautelados. Os municípios que optem por conceder a exploração de serviços públicos ou por outras formas de envolvimento de privados na mesma devem dispor de recursos humanos qualificados que zelem pelo interesse público e pelo cumprimento dos contratos.

Boas práticas na gestão financeira do município

A cultura de poupança e de gestão intertemporal dos saldos orçamentais devem ser destacadas. Merecem menção também os esforços para gerir o município com recursos próprios, minimizando o endividamento financeiro de médio e longo prazo.

Boas práticas na gestão das atribuições/competências do município

Entre as boas práticas destaca-se a excelente colaboração com as freguesias. Convém referir também a utilização de concessões para gerir serviços públicos e o facto de serem completamente autossustentáveis, não implicando qualquer encargo para a autarquia.

Matriz SWOT sobre a situação financeira e competencial do município

Forças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none">– Alguma capacidade para acomodar intensas diminuições da despesa– Boa capacidade de gestão intertemporal dos saldos orçamentais– Níveis de endividamento marginais– Elevada capacidade de endividamento– Potencial de arrecadação de receitas não explorado– Excelente capacidade de colaboração institucional com as freguesias– Elevada experiência na gestão de serviços públicos com concessões	<ul style="list-style-type: none">– Possibilidade de aproveitar oportunidades de financiamento (reabilitação urbana) no Portugal 2020– Potencial melhoria da base económica do município e, conseqüentemente, aumento das receitas procedentes dos impostos sobre os rendimentos (IRS e IRC)
Fraquezas	Ameaças
<ul style="list-style-type: none">– Moderada capacidade de geração de receitas próprias convencionais– Elevada rigidez de certas rubricas da despesa– Perda de capacidade operacional	<ul style="list-style-type: none">– Estagnação económica geral– Eliminação do IMT– Dificuldade para incrementar o financiamento via receitas próprias, por pressão dos cidadãos e pelas isenções de pagamento do IMI– Dificuldade para financiar projetos de interesse para o município com fundos comunitários– Decadência da base económica concelhia

Estudo de Caso 6 – Município de Felgueiras

Tipo – Município grande (58.065 habitantes), litoral, Norte (PSD)

Fontes de Informação

- Primária – Entrevista ao Presidente da Câmara Municipal (02/06/2015) e interações por diversos meios com responsáveis da Autarquia
- Secundária – INE, DGAL e *Marktest*

Caracterização Geral do Município

Tabela 1 – Caracterização Geral do Município de Felgueiras

Variáveis	2010	2011	2012	2013	2014
População total do município	58895	58065	57904	57789	57542
Densidade populacional (habitantes km ²)	508,33	501,17	499,78	498,78	496,65
Percentagem da população com 14 ou menos anos de idade	17,45	17,17	16,05	15,76	15,14
Percentagem da população 65 ou mais anos de idade	11,80	12,66	12,56	12,80	13,27
Percentagem de desempregados registados (da população com 15 a 64 anos)	7,58	7,40	7,77	6,59	5,84
Área do município em km quadrados	115,86	115,86	115,86	115,86	115,86
Percentagem do solo para uso urbano	24,99	24,99	24,99	24,99	24,99
Total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros	8689	6485	5091	5157	
Dormidas em estabelecimentos hoteleiros (%População)	14,75	11,17	8,79	8,92	

Felgueiras é um município situado no Vale do Sousa a 50 km do Porto e a 17 km de Guimarães. Abrange cerca de 116 km², distribuídos por 32 freguesias. Integra quatro centros urbanos: Felgueiras, sede do concelho, Lixa, Barrosas e Longra. O número de residentes tem permanecido relativamente estável no último período inter-censal, situando-se à volta dos 58.000. A população do município é relativamente jovem, tal como no conjunto do Vale do Sousa. Esta juventude reflecte-se no mercado de trabalho, onde existem 3,4 indivíduos em idade ativa por cada idoso. O sector secundário tem um peso significativo na estrutura produtiva do concelho, nomeadamente o sector do calçado. A indústria de calçado representa cerca de 50% da indústria transformadora do município e emprega grande parte da população ativa do concelho. Felgueiras, juntamente com Guimarães, São João da Madeira e Santa Maria da Feira concentram praticamente a totalidade da produção de calçado em Portugal. No sector primário é de destacar a produção de vinhos verdes. Outros produtos locais com alguma notoriedade fora do concelho são os bordados e o pão-de-ló.

Estratégia Geral do Município

O município de Felgueiras orienta a sua atuação para a prossecução e salvaguarda do interesse público municipal, adotando um modelo de gestão que promove o desenvolvimento sustentável, assente na capacitação dos recursos humanos, científicos e tecnológicos. A autarquia Felgueirense promove também medidas inovadoras de inclusão, de equidade e de coesão social, que aumentem a qualidade de vida dos seus munícipes.

No domínio das atividades económicas, a atuação do município passa pela criação das

condições necessárias para a concretização de novos projetos, nas mais diversas áreas, em articulação com as diversas instituições existentes no concelho, nomeadamente com a Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Felgueiras, o Instituto Politécnico do Porto e a Escola Profissional de Felgueiras. Neste âmbito, é de destacar o protocolo celebrado entre o Instituto Politécnico do Porto e o Município de Felgueiras, para a criação do Parque Politécnico e Pólo Tecnológico de Felgueiras.

Caracterização Financeira do Município

Tabela 2 – Caracterização Financeira do Município de Felgueiras

	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas Totais (Reais per capita)	657,87	607,52	603,59	624,19	582,61
Receitas totais (Reais per capita)	659,52	636,62	621,93	655,07	536,18
Receitas próprias (% das Receitas efetivas)	38,53	37,56	39,49	37,40	48,20
Receitas de impostos diretos - IMI	3647247	3584949	3795274	3520654	3820102
Receitas de impostos diretos - IMT	1600313	1315738	1004848	967839,6	804238
Receitas totais	36463958	35969675	36014120	37961243	30853014
Despesas Totais	36372551	34325208	34951829	36171641	33524462
Dívida total (euros)		27586878	26237308	22872520	18061176
Dívida total (euros) (Reais per capita)		488,26	453,10	394,69	313,88
Dívida financeira de médio e longo prazo (euros) (Reais per capita)	224,51	208,57	180,35	156,76	134,20
Dívida total (% Receitas correntes médias)		1,11	1,02	0,89	0,70

Principais problemas/dificuldades financeiros do município

A situação financeira do município é relativamente estável. O município tem vindo a reduzir progressivamente o seu orçamento até aos atuais 45 M€. A contração orçamental nos últimos anos foi de cerca de 35%. O objetivo último desta redução foi melhorar as taxas de execução, principalmente do lado da receita. A dívida de médio e longo prazo é ligeiramente inferior a 5 M€. Teoricamente o município tem potencial para incrementar as taxas de participação nos impostos nacionais e do IMI (neste momento a taxa aplicada está no limite inferior).

Os principais fatores de tensões financeiras são:

3. As despesas na área da educação, dado que as transferências nesta área não foram acompanhadas de uma dotação financeira suficiente. A isto acrescem problemas de governação, que colocam os municípios numa situação minoritária em órgãos tão importantes como o Conselho Escolar. O subfinanciamento abrange aspetos como o pessoal não docente, o transporte escolar e as refeições escolares.
4. As despesas sociais, que têm vindo a representar uma fatia crescente do orçamento municipal. O apoio de proximidade aos munícipes e a resolução de situações de emergência são efetuados pelo município.
5. Os custos de manutenção e conservação de instalações e equipamentos. Nos últimos anos têm vindo a aumentar também os custos de operação de algumas instalações e edifícios, nomeadamente dos centros escolares, especialmente no domínio da climatização.

Nos próximos anos, o município tenciona promover projetos na área do ambiente, expandir e modernizar a rede de água e saneamento, criar novos espaços verdes, entre os quais o Parque Urbano da cidade de Felgueiras, e intervir na regeneração dos seus centros urbanos.

Principais estratégias para assegurar o equilíbrio orçamental do município

A estratégia neste domínio tem sido a de adaptar as despesas municipais às receitas reais. Tem existido uma preocupação de efetuar projeções realistas das receitas e de melhorar os níveis de execução das mesmas. Do lado da despesa tem sido efetuado um grande esforço de diminuição, especialmente das despesas com pessoal. Nos últimos anos houve uma diminuição de 560.000€ neste tipo de encargos, em resultado dos cortes salariais, das reformas e das saídas de chefias em mobilidade. O município tem conseguido diminuir outro tipo de despesas operacionais e melhorar o controlo dos inventários.

Na opinião do Presidente a Lei dos Compromissos tem aspetos positivos, sobretudo por ter permitido um controlo efetivo da despesa.

Tabela 3 – Despesa do município de Felgueiras por função (em percentagem do total)

Função	2013	2014
Inquérito: % da despesa em 1.1.0. Serviços gerais de administração pública	15,09	19,02
Inquérito: % da despesa em 1.2.0. Segurança e ordem públicas	0,93	0,82
Inquérito: % da despesa em 2.1.0. Educação	14,00	7,38
Inquérito: % da despesa em 2.2.0. Saúde	0,00	0,00
Inquérito: % da despesa em 2.3.0. Segurança e ação sociais	1,24	0,16
Inquérito: % da despesa em 2.4.0. Habitação e serviços coletivos	32,97	44,43
Inquérito: % da despesa em 2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	18,51	12,62
Inquérito: % da despesa em 3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pe	0,00	0,00
Inquérito: % da despesa em 3.2.0. Indústria e energia	2,02	0,33
Inquérito: % da despesa em 3.3.0. Transportes e comunicações	6,07	4,59
Inquérito: % da despesa em 3.4.0. Comércio e turismo	0,62	0,33
Inquérito: % da despesa em 3.5.0. Outras funções económicas	0,00	0,16
Inquérito: % da despesa em 4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	8,55	10,16

Principais estratégias para a gestão do endividamento do município

O volume de endividamento do município de Felgueiras não é preocupante. A dívida total representa 70% das receitas correntes. As despesas com passivos financeiros estão estabilizadas em 1,3 M€. As boas condições dos empréstimos de médio e longo prazo contraídos há vários anos não justificam amortizações extraordinárias. A estratégia tácita de redução do endividamento consiste em cumprir com o calendário de amortização e limitar o recurso a capitais alheios.

Nos próximos anos, o volume de endividamento poderá incrementar-se para desenvolver projetos considerados prioritários pelo executivo municipal e para aproveitar oportunidades de investimento no âmbito do Portugal 2020, especialmente no âmbito da reabilitação urbana.

Principais práticas de desorçamentação

O município de Felgueiras não segue estratégias de desorçamentação.

Estratégias para o sector empresarial local

O município de Felgueiras tem duas empresas municipais, uma na área da cultura (ACLEM EM – Arte, Cultura e Lazer Empresa Municipal, EM) e uma outra na área do ambiente (EMAFEL – Empresa Pública Municipal de Ambiente de Felgueiras, EM). A primeira tem como objeto social a gestão de atividades e eventos culturais e a segunda a gestão de um aterro de

resíduos não urbanos. A participação do município em ambos os casos é de 100%. A avaliação do funcionamento destas empresas da parte do executivo municipal é muito positiva. Ambas as empresas têm estruturas relativamente pequenas e flexíveis.

O município tem também uma participação maioritária (99%) no capital de uma escola profissional (EPF – Ensino Profissional de Felgueiras, Lda.) e uma minoritária (48,68%) numa empresa de produção de energia (EHF – Empresa Hidroelétrica de Felgueiras, S.A.).

A autarquia de Felgueiras participa numa empresa de gestão de resíduos sólidos em alta (Ambisousa) e numa empresa de captação e tratamento de água em alta (Águas do Douro e Paiva – atualmente Águas do Norte), ambas de carácter supramunicipal.

O abastecimento de água em baixa é realizado diretamente pelo município. A recolha de resíduos sólidos está adjudicada a uma empresa privada (SUMA) por um período de três anos (contrato de prestação de serviços).

O município participa numa Parceria Público-Privada (PTT – Parque Tecnológico do Tâmega, S.A.), onde detém 10% do capital social. Nesta empresa, que faz a gestão de um parque tecnológico, são sócios maioritários a Mota-Engil e a Martifer. A avaliação desta participação é bastante negativa. Na opinião do Presidente as Câmaras não deveriam participar neste tipo de entidades.

Experiências e estratégias de delegação e partilha de competências

Nos últimos anos tem havido uma grande colaboração com as freguesias, formalizada através de acordos de execução e de contratos de delegação de competências. A breve prazo tenciona-se evoluir para fórmulas mais completas de delegação, através de contratos interadministrativos. Em Felgueiras, as principais áreas de intervenção das freguesias são a manutenção de escolas, a manutenção e intervenção em espaços públicos e a conservação de vias. A avaliação do executivo municipal sobre a delegação de competências é bastante negativa. As freguesias não têm estruturas para assumir as competências que potencialmente podem vir a assumir, segundo se depreende da lei.

A CIM do Tâmega e Sousa, onde se integra Felgueiras, abrange municípios muito heterogéneos. Nesta estrutura existe uma colaboração adequada entre os intervenientes, nas áreas de intervenção deste tipo de organismos. Na opinião do presidente da câmara de Felgueiras, os órgãos das CIM precisam de maiores níveis de legitimidade. A legislação que regula o funcionamento deste tipo de estruturas é incompleta e pode levar à diluição de responsabilidades. Deve avançar-se mais em matéria de descentralização. Devem existir estruturas intermédias que assumam competências que os municípios não têm vocação nem capacidade para assumir.

Experiências e estratégias de envolvimento de agentes privados na prestação de serviços aos municípios

O executivo municipal é favorável à gestão privada de serviços públicos. Não obstante considera que devem existir regras muito claras e um elevado grau de fiscalização e controlo. Os exemplos de Felgueiras demonstram que o recurso a empresas públicas para o desenvolvimento de determinadas funções é adequado quando permite introduzir flexibilidade e reduzir encargos. A autonomização das funções culturais e de lazer tem permitido melhorar a oferta destes serviços no município.

Boas práticas na gestão financeira do município

A cultura de controlo apertado da despesa corrente e de equilíbrio financeiro é francamente positiva. O controlo dos níveis de endividamento é um outro aspeto que merece ser destacado.

No âmbito da geração de receitas próprias deve ser destacada a participação do município numa empresa de produção de energia elétrica (EHF – Empresa Hidroelétrica de Felgueiras, S.A.). Esta participação permitirá ao município, no futuro, obter algumas receitas atípicas, mediante a distribuição de dividendos.

Boas práticas na gestão das atribuições/competências do município

Entre as boas práticas destaca-se a colaboração com as freguesias, apesar das dificuldades derivadas da falta de capacidade destas últimas.

Matriz SWOT sobre a situação financeira e competencial do município

Forças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> – Rigor na receita, contenção na despesa e cultura de equilíbrio financeiro – Níveis moderados de endividamento – Elevada capacidade de endividamento – Potencial de arrecadação de receitas não explorado, pelo menos no IMI – Apesar do reconhecimento de dificuldades, boa capacidade de colaboração institucional com as freguesias – Considerável experiência na gestão de serviços e funções públicas com critérios de gestão privados 	<ul style="list-style-type: none"> – Possibilidade de aproveitar alternativas para a geração de receitas próprias – Potencial melhoria da base económica do município (indústria do calçado) e, conseqüentemente, potencial melhoria das receitas procedentes dos impostos sobre os rendimentos (IRS e IRC)
Fraquezas	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> – Moderada capacidade de geração de receitas próprias convencionais – Moderada capacidade de investimento – Problemas de governança em algumas funções 	<ul style="list-style-type: none"> – Estagnação económica geral – Dificuldade para incrementar o financiamento via receitas próprias (pressão dos cidadãos) – Dificuldade para financiar projetos de interesse para o município com fundos comunitários – Elevada dependência sectorial da base económica concelhia

Estudo de Caso 7 – Município de Loulé

Tipo – Município grande (70.622 habitantes), litoral, Algarve (PS)

Fontes de Informação

- Primária – Entrevista ao Presidente e ao Vice-presidente da Câmara Municipal (13/07/2015) e interações por diversos meios com responsáveis da Autarquia
- Secundária – INE, DGAL e *Marktest*

Caracterização Geral do Município

Tabela 1 – Caracterização Geral do Município de Loulé

Variáveis	2010	2011	2012	2013	2014
População total do município	66646	70622	69824	69508	69211
Densidade populacional (habitantes km ²)	87,23	92,43	91,39	90,97	90,59
Percentagem da população com 14 ou menos anos de idade	16,39	14,57	15,61	15,54	15,36
Percentagem da população 65 ou mais anos de idade	19,72	19,30	19,40	19,58	19,91
Percentagem de desempregados registados (da população com 15 a 64 anos)	9,88	9,72	11,57	11,54	9,49
Área do município em km quadrados	764,04	764,04	764,04	764,04	764,04
Percentagem do solo para uso urbano	5,08	5,08	5,08	5,08	5,08
Total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros	1693299	1793628	1932791	2087392	2224288
Dormidas em estabelecimentos hoteleiros (%População)	2540,74	2539,76	2768,09	3003,10	3213,78

Loulé é o município Algarvio mais populoso, com cerca de 70.000 habitantes. Embora seja um município litoral a sede do concelho, a cidade de Loulé, situa-se no interior. Loulé tem 764 km² distribuídos por 9 freguesias. Para além da cidade de Loulé, o município engloba também a cidade de Quarteira e vários empreendimentos turísticos de grande dimensão: Vilamoura, Quinta do Lago e Vale do Lobo. Loulé é um município em expansão demográfica. Entre 1991 e 2011 o número de residentes aumentou em 50%. No último período inter-censos, a população residente aumentou em mais de 10.000 pessoas. Uma parte significativa desse crescimento populacional deve-se à fixação de cidadãos estrangeiros no concelho. Em termos territoriais o município é muito diverso, com uma faixa costeira muito vocacionada para o turismo, uma zona intermédia, onde se encontra a cidade de Loulé, relativamente difusa e uma zona interior, com baixa densidade e problemas de desenvolvimento. No seu todo, o município tem uma clara especialização turística. O desenvolvimento turístico prejudicou a diversificação e complexificação da economia local e induziu o abandono de atividades tradicionais.

Estratégia Geral do Município

Nos próximos anos a estratégia de intervenção municipal em matéria de desenvolvimento abrange vários eixos: i) a atração de investimento ao concelho, para o qual é de extrema importância proceder à revitalização das áreas de acolhimento empresarial nas proximidades da sede e à criação de pequenas áreas vocacionadas para os micro-negócios na zona interior;

ainda neste domínio está previsto acometer intervenções de requalificação na frente litoral; ii) a valorização do património e da identidade cultural e o apoio a projetos de carácter criativo para introduzir elementos de diferenciação na oferta turística do município; iii) a requalificação de determinadas áreas da cidade de Loulé, com a reabilitação de edifícios singulares para o acolhimento de atividades criativas (sede da Loulé Criativo) e culturais (Conservatório de Música); e, iv) o desenvolvimento de iniciativas turísticas sustentáveis e de natureza na zona interior do município que aproveitem as potencialidades da Via Algarviana. A aposta em projetos culturais e criativos é um elemento central da estratégia municipal. Este eixo de intervenção tem associados objetivos de reabilitação urbana (dois solares no centro da cidade), de potenciação de ofícios e artes tradicionais, de formação de novos artesãos e de diversificação turística. O município está também muito empenhado na participação em redes europeias, tais como a Rede de Cidades Educadoras, a Rede Portuguesa de Smart Cities e da Rede URBACT (participa em duas candidaturas). Participa também no projeto CLIMA ADAP, para a partilha de boas práticas e o acompanhamento de novas tendências.

Caracterização Financeira do Município

Tabela 2 – Caracterização Financeira do Município de Loulé

	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas Totais (Reais per capita)	1588,28	1326,73	1309,59	1464,78	1331,13
Receitas totais (Reais per capita)	1566,25	1300,61	1304,94	1596,67	1383,13
Receitas próprias (% das Receitas efetivas)	79,31	74,59	72,02	75,40	82,33
Receitas de impostos diretos - IMI	26498628,86	26397729,57	30364676,67	31911875,06	35467328
Receitas de impostos diretos - IMT	20561953,56	16756549,37	12658327,69	16067543,78	21996208
Receitas totais	97991914,83	89377817,84	91120228,97	111290200,4	95727488
Despesas Totais	99370566,78	91172451,45	91444929,17	102097314,4	92128839
Dívida total (euros)		107908800	95612848	78778592	57232300
Dívida total (euros) (Reais per capita)		1570,27	1369,28	1130,23	826,92
Dívida financeira de médio e longo prazo (euros) (Reais per capita)	845,08	759,82	712,26	831,24	609,07
Dívida total (% Receitas correntes médias)		1,27	1,22	1,05	0,74

Principais problemas/dificuldades financeiros do município

A situação financeira do município melhorou rapidamente nos últimos dois anos. Desde as eleições, há 21 meses, o passivo municipal reduziu-se em 30%, passando de 80 M€ para 55 M€. Atualmente, o serviço da dívida situa-se entre 3,5-4% da receita anual (ligeiramente superior a 100 M€), em grande medida por ter liquidado antecipadamente o PAEL. A perspetiva da perda do IMT é preocupante, dado que representa à volta de 24% da receita total.

A situação financeira do município no curto prazo é satisfatória, mas no longo prazo poderá não estar isenta de riscos. O município poderia reduzir o seu passivo mais rapidamente, mas por prudência está a acumular disponibilidades em previsão da perda de receita derivada do progressivo desaparecimento do IMT. De acordo com o executivo municipal, a progressão do IMI em Loulé (mesmo aplicando a taxa máxima), não será suficiente para compensar a perda do IMT.

Os grandes cortes na despesa em 2011 e 2012 tiveram consequências em termos de degradação da qualidade do serviço prestado. Houve ganhos de eficiência, mas a perda de qualidade foi notória. Houve também uma redefinição dos *standards* de serviço.

O executivo municipal considera que existem algumas funções claramente subfinanciadas, nomeadamente nas áreas da educação e da ação social. Na educação o subfinanciamento é particularmente grave no transporte escolar e nas refeições escolares. No apoio social o subfinanciamento é também notório. Para além da crescente procura de apoio social por parte das famílias, nos últimos anos o município tem recebido pedidos de apoio da parte das IPSS, tanto para cobrir as suas necessidades de funcionamento como para cofinanciar projetos e investimento.

A manutenção da rede de estradas é um aspeto que preocupa especialmente à autarquia, nomeadamente pela falta de elegibilidade do investimento nestas intervenções no âmbito do Portugal 2020. A necessidade de efetuar intervenções de conservação nas redes de água e esgotos em determinadas áreas do município causam também uma certa inquietação nos responsáveis municipais.

Tabela 3 – Despesa do município de Loulé por função (em percentagem do total)

Função	2013	2014
Inquérito: % da despesa em 1.1.0. Serviços gerais de administração pública	22	26
Inquérito: % da despesa em 1.2.0. Segurança e ordem públicas	3	3
Inquérito: % da despesa em 2.1.0. Educação	13	12
Inquérito: % da despesa em 2.2.0. Saúde	0	0
Inquérito: % da despesa em 2.3.0. Segurança e ação sociais	2	2
Inquérito: % da despesa em 2.4.0. Habitação e serviços coletivos	28	28
Inquérito: % da despesa em 2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	12	12
Inquérito: % da despesa em 3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pe	0	0
Inquérito: % da despesa em 3.2.0. Indústria e energia	4	5
Inquérito: % da despesa em 3.3.0. Transportes e comunicações	9	8
Inquérito: % da despesa em 3.4.0. Comércio e turismo	0	0
Inquérito: % da despesa em 3.5.0. Outras funções económicas	0	0
Inquérito: % da despesa em 4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	7	4

Principais estratégias para assegurar o equilíbrio orçamental do município

Neste âmbito a estratégia tem sido ajustar as projeções de receita e as estimativas de despesa para melhorar os níveis de execução. A perda de funcionários (320 em 3-4 anos, num universo de 1.800) tem permitido conter os custos desta rubrica. Contudo, esta diminuição tem condicionado a capacidade de intervenção da autarquia. O nível de serviço não se tem visto muito afetado, graças ao recurso a prestações de serviços em determinadas áreas.

A construção de orçamentos realistas e a monitorização permanente da execução têm contribuído para garantir o equilíbrio orçamental.

Principais estratégias para a gestão do endividamento do município

A estratégia de redução do endividamento abrangeu duas fases. Na primeira o objetivo foi liquidar antecipadamente o PAEL, para diminuir rapidamente o esforço financeiro. Na segunda, pretende-se reduzir o endividamento progressivamente, dado que as condições dos empréstimos de médio e longo prazo são muito favoráveis. O empréstimo de maior montante contraído pelo município tem *spread* zero. A carga do passivo é atualmente bastante reduzida. Para fazer face a eventuais problemas no futuro, em resultado da perda das receitas do IMT, o município está a acumular disponibilidades. A dívida de curto prazo tem atualmente pouca expressão. O prazo médio de pagamento a fornecedores é inferior a 30 dias.

A estratégia do município não passa por contrair endividamento adicional. A autarquia admite contrair algum empréstimo pontualmente para aproveitar as oportunidades decorrentes do Portugal 2020, sobretudo em matéria de reabilitação urbana.

O foco deste executivo não é promover obra pública. A sua prioridade é melhorar o nível de serviço, a qualidade e a capacidade de resposta da autarquia perante os munícipes.

Principais práticas de desorçamentação

O município de Loulé não desenvolve práticas de desorçamentação.

Estratégias para o sector empresarial local

O município de Loulé controla três empresas de infraestruturas e serviços nos três principais empreendimentos turísticos do concelho – Quinta do Lago, Vale do Lobo e Vilamoura. As empresas promotoras dos empreendimentos têm 49% do capital e o município de Loulé os 51% restantes). As atividades desenvolvidas por estas empresas municipais são a manutenção de espaços públicos, o abastecimento de água e tratamento de águas residuais e a recolha de resíduos sólidos. Pontualmente realizam também manutenção e beneficiação de vias nas suas áreas de intervenção. As empresas têm tarifários que lhes permitem cobrir custos. Em algumas funções/atividades, tais como a manutenção de espaços verdes e de vias públicas, o município celebra com estas empresas contratos-programa e de gestão delegada.

Loulé tem também uma empresa municipal que gere o mercado e o estacionamento de duração limitada. Neste caso a autarquia controla 100% do capital social. Tem ainda uma REGI Cooperativa que tinha uma escola de música no interior do município (o município tem a maioria do capital mas não participa na gestão).

O município de Loulé participa em duas empresas intermunicipais, uma de captação e tratamento de água em alta (Águas do Algarve) e uma outra de gestão de resíduos sólidos em alta (Algar). Exceto nos empreendimentos, a recolha de resíduos sólidos em baixa é efetuada pelo município. No verão, atendendo ao crescimento populacional, são contratados os serviços de uma empresa privada para a realização da recolha de resíduos em circuitos predefinidos. Também exceto nos empreendimentos, a distribuição da água em baixa é realizada pelo município. Existe défice tarifário no fornecimento da água, no saneamento e nos resíduos sólidos. O défice não está quantificado. A contabilidade de custos é muito frágil e não permite quantificar a falta de cobertura.

Loulé não tem concessões nem participa em qualquer parceira público-privada.

Experiências e estratégias de delegação e partilha de competências

O município de Loulé foi pioneiro na delegação de competências às freguesias com o correspondente envelope financeiro. As principais áreas de delegação são a limpeza de valetas, a limpeza e manutenção de salas de aulas e construção e manutenção de rede viária de pequena dimensão. É realizada uma contratualização anual com as freguesias, que permite enquadrar a delegação de competências.

O município de Loulé insere-se na CIM do Algarve. Por questões operacionais, para determinados projetos, foram criadas subunidades dentro da CIM. Loulé pertence à uma estrutura denominada Algarve Central, que integra Loulé, Faro, Albufeira, São Braz de Alportel, Olhão e Tavira e que tem como principais áreas de intervenção a programação cultural, a modernização administrativa, a eficiência energética e a mobilidade.

De acordo com o Presidente, as CIM poderiam receber mais competências das autarquias locais, mas para tal são precisas duas condições: i) que quem as dirija seja democraticamente eleito; e, ii) que as competências tenham carácter supramunicipal ou regional, tais como, por exemplo, a mobilidade e o transporte público, os portos ou o ordenamento do território.

Experiências e estratégias de envolvimento de agentes privados na prestação de serviços aos munícipes

As empresas de infraestruturas e serviços que operam nos empreendimentos turísticos do município são um bom exemplo de colaboração público-privada. Estas empresas surgiram inicialmente para dar um serviço que o município não era capaz de prestar (em quantidade e qualidade). A avaliação da autarquia sobre o funcionamento destas empresas é muito positivo. Geram todos os anos um pequeno superavit.

A contratação externa de serviços na área da recolha de resíduos sólidos é uma resposta adequada aos problemas de capacidade. A avaliação do executivo municipal é também positiva.

Boas práticas na gestão financeira do município

O aspeto mais destacado da gestão financeira do município é a monitorização dos fluxos de receitas e despesas. A elevação dos níveis de execução e a rápida redução dos passivos são aspetos a destacar também.

Boas práticas na gestão das atribuições/competências do município

Entre as boas práticas a este nível destacam a colaboração com as freguesias e os programas desenvolvidos no âmbito do Algarve Central.

Matriz SWOT sobre a situação financeira e competencial do município

Forças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> – Interiorização da necessidade de garantir o equilíbrio financeiro – Forte capacidade de redução do endividamento – Notável capacidade de endividamento – Potencial de arrecadação de receitas não explorada, pelo menos do ponto de vista teórico – Grande experiência do envolvimento de privados na gestão de serviços públicos – Práticas de gestão avessas ao risco 	<ul style="list-style-type: none"> – Possibilidade de introduzir taxas que permitam potenciar as receitas próprias (por exemplo, sobre as dormidas) – Dinamismo do sector do turismo de sol e praia em geral. Crescimento do segmento médio alto e alto – Reorientação de fluxos turísticos de destinos com problemas de instabilidade política e social – Crescimento de sectores complementares ao turismo ou de nichos no sector do turismo – Possibilidade de alinhar algumas das necessidades de investimento com as prioridades do Portugal 2020
Fraquezas	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> – Heterogeneidade territorial e de prioridades – Moderada capacidade de geração de receitas próprias convencionais 	<ul style="list-style-type: none"> – Estagnação económica geral – Desaparecimento do IMT – Dificuldade para financiar projetos estruturantes para o município com fundos comunitários – Excessiva dependência do setor do turismo – Dificuldade para diversificar a economia local

Estudo de Caso 8 – Município de Montalegre

Tipo – Município médio (10.500 habitantes), interior, Norte (PS)

Fontes de Informação

- Primária – Entrevista ao Presidente da Câmara Municipal (10/07/2015) e interações por diversos meios com responsáveis da Autarquia
- Secundária – INE, DGAL e *Marktest*

Caracterização Geral do Município

Tabela 1 – Caracterização Geral do Município

Variáveis	2010	2011	2012	2013	2014
População total do município	10999	10537	10163	10049	9835
Densidade populacional (habitantes km ²)	13,66	13,09	12,62	12,48	12,22
Percentagem da população com 14 ou menos anos de idade	9,43	9,52	8,97	8,79	8,46
Percentagem da população 65 ou mais anos de idade	27,89	33,04	33,18	33,30	33,59
Percentagem de desempregados registados (da população com 15 a 64 anos)	5,45	6,23	6,07	7,69	7,91
Área do município em km quadrados	805,05	805,05	805,05	805,05	805,05
Percentagem do solo para uso urbano	1,98	1,98	1,98	1,89	1,89
Total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros	15689	13651	12173	13872	15530
Dormidas em estabelecimentos hoteleiros (%População)	142,64	129,55	119,78	138,04	157,91

Montalegre é um município do interior em franco declínio demográfico. Perdeu aproximadamente 45% da sua população nos últimos 30 anos. Apresenta elevadas taxas de envelhecimento populacional (1/3 da população tem 65 anos ou mais). Trata-se um município de grande dimensão com mais de 800 km², 25 freguesias e 135 núcleos populacionais. Mais de 1/4 do seu território integra o Parque Nacional da Peneda-Geres. O concelho apresenta uma grande especialização no sector primário e em atividades transformadoras relacionadas. Nos últimos anos assistiu-se a um crescimento da importância das atividades turísticas, especialmente das sazonais ligadas a diversos eventos organizados ao longo do ano. As atividades transformadoras de produtos primários são desenvolvidas por empresas familiares de pequena dimensão. A produção atual de fumeiro procedente das unidades de transformação do município é insuficiente para atender a procura corrente do mercado. As atividades turísticas, nomeadamente o turismo em espaço rural, têm experimentado um crescimento notório na última década. Na maioria das ocasiões estas atividades são entendidas como um complemento de rendimento para famílias dedicadas fundamentalmente a tarefas agrícolas ou pecuárias.

Estratégia Geral do Município

A estratégia municipal encontra-se organizada em torno de três tipologias de atividades: i) atividades e serviços associados ao setor primário, que valorizam os recursos e os produtos locais, com orientação para o mercado nacional e internacional; ii) atividades do setor do turismo e serviços complementares, que beneficiam da melhoria da atratividade do território assente numa estratégia de marketing territorial coerente, e por último, iii) serviços de

proximidade, essenciais quer para a melhoria da qualidade de vida dos habitantes do município quer para o apoio às empresas locais. O município tem assumido um papel central na organização de ações de promoção das produções locais, nomeadamente do fumeiro, da carne barrosa e de outros produtos autóctones, tais como a Feira do Fumeiro e do Presunto de Montalegre. O seu papel como agente de promoção do desenvolvimento abrange também a organização de eventos que garantam a atratividade do concelho para fins turísticos, tais como as Sextas-Feiras Treze, o Congresso de Medicina Popular de Vilar de Perdizes, os Campeonatos de Chegas de Bois ou as provas do Campeonato Mundial de *Rallycross*, do Campeonato Mundial de Orientação em BTT, do Campeonato Mundial e da Copa Ibérica de Parapente ou da Volta a Portugal em Bicicleta.

Caracterização Financeira do Município

Tabela 2 – Caracterização Financeira do Município

	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas Totais (Reais per capita)	1707,79	1843,18	1751,32	1891,85	1741,09
Receitas totais (Reais per capita)	1713,27	1866,70	1842,01	1744,53	1743,55
Receitas próprias (% das Receitas efetivas)	21,52	22,44	24,49	27,38	32,14
Receitas de impostos diretos - IMI	679683,07	803471,59	786677,18	904947,18	1316814,70
Receitas de impostos diretos - IMT	157771,65	175511,36	177004,20	92611,31	81593,57
Receitas totais	17690278,75	19139603,59	18721156,03	17579634,33	17147830,00
Despesas Totais	17633668,11	18898400,71	17799435,06	19064129,61	17123667,02
Dívida total (euros)		8564326,00	8754966,00	6403825,50	7005386,00
Dívida total (euros) (Reais per capita)		835,29	861,42	635,49	712,29
Dívida financeira de médio e longo prazo (euros) (Reais per capita)	834,69	740,13	643,71	553,06	485,49
Dívida total (% Receitas correntes médias)		0,74	0,72	0,53	0,55

Principais problemas/dificuldades financeiros do município

A situação financeira do município é relativamente equilibrada. A dívida de médio e longo prazo é ligeiramente inferior a 5 M€. O orçamento municipal é, em 2015, de aproximadamente 19 M€, Teoricamente o município tem potencial para incrementar as taxas de participação nos impostos nacionais e do IMI. De acordo com o Presidente, na prática, a margem poderá não ser tão elevada.

Os principais fatores de tensões financeiras são:

6. As despesas sociais, devido ao perfil populacional do município – população envelhecida (mais de 33% dos habitantes têm 65 anos ou mais) e dependente (índice de dependência de idosos de 57,4 face aos 25,5 da região Norte);
7. As despesas na área da educação, especialmente as associadas ao transporte escolar e ao pessoal de apoio escolar. No domínio do transporte escolar, o município tem uma despesa aproximada de 1,3 M€, recebendo do Ministério apenas 10% desse montante. A dimensão do concelho e a dispersão populacional estão na origem das elevadas despesas com os transportes escolares de Montalegre. No domínio do

peçoal de apoio, os montantes transferidos são muito inferiores aos custos efetivos dos assistentes operacionais das escolas. O diferencial entre a despesa estimada e a despesa efetiva advém dos elevados rácios utilizados pelo Ministério de Educação aquando do cálculo dos valores a transferir para o município.

8. Os custos de manutenção e beneficiação de uma rede viária muito extensa (superior a 800 km).
9. Os custos de operação e manutenção de equipamentos. Montalegre dispõe de um número significativo de equipamentos desportivos, museológicos e de apoio à atividade empresarial. Neste momento começa a ser necessário realizar intervenções de conservação em muitos deles. Os custos de operação e manutenção são, em certos casos, inportáveis. Por exemplo, a piscina coberta municipal encontra-se atualmente encerrada por decisão do executivo, para evitar os elevados custos de operação. O executivo municipal considera ser mais eficiente desenvolver as atividades próprias deste equipamento na piscina de Chaves, deslocando os utentes ao município vizinho com prejuízo para o orçamento municipal.

Tabela 3 – Despesa do município de Montalegre por função (em percentagem do total)

Função	2013	2014
Inquérito: % da despesa em 1.1.0. Serviços gerais de administração pública	36,32	40,2
Inquérito: % da despesa em 1.2.0. Segurança e ordem públicas	1,11	0,78
Inquérito: % da despesa em 2.1.0. Educação	7,61	5,05
Inquérito: % da despesa em 2.2.0. Saúde	0,05	0,02
Inquérito: % da despesa em 2.3.0. Segurança e ação sociais	1,55	1,97
Inquérito: % da despesa em 2.4.0. Habitação e serviços coletivos	16,05	10,93
Inquérito: % da despesa em 2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	3,58	8,52
Inquérito: % da despesa em 3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pe	0,00	0
Inquérito: % da despesa em 3.2.0. Indústria e energia	2,48	2,96
Inquérito: % da despesa em 3.3.0. Transportes e comunicações	4,25	11,79
Inquérito: % da despesa em 3.4.0. Comércio e turismo	2,25	3,1
Inquérito: % da despesa em 3.5.0. Outras funções económicas	1,64	1,71
Inquérito: % da despesa em 4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	23,12	12,97

Embora a autarquia não tenha previstos grandes investimentos nos próximos anos, mantêm em carteira um investimento em acessibilidade, reclamado há muitos anos: a estrada de ligação a Chaves. Esta estrada intermunicipal, que está orçamentada em perto de 12 M€, deverá ser executada com recurso a fundos próprios de ambos os municípios, numa proporção aproximadamente idêntica.

O município de Montalegre reclama um maior peso da variável *superfície concelhia* no cálculo das transferências do orçamento do Estado. A dimensão do território municipal penaliza as contas municipais, especialmente na prestação de determinados serviços. O impacto do desaparecimento do IMT nas contas municipais será marginal, dado que tanto estas verbas como as auferidas via participação em impostos nacionais (IRS e derrama) são pouco expressivas neste concelho do Barroso.

Principais estratégias para assegurar o equilíbrio orçamental do município

A estratégia neste domínio passa por construir orçamentos realistas e por realizar uma gestão parcimoniosa das prioridades. As iniciativas em matéria de investimento são objeto de uma cuidada avaliação prévia.

Principais estratégias para a gestão do endividamento do município

O município de Montalegre apresenta uma dívida municipal ligeiramente inferior a 5 M€. Representa menos de 25% das receitas consignadas no orçamento. A dívida bancária de médio e longo prazo representa quase 95% desse montante. Trata-se, na sua maioria, de dívida contraída há vários anos em condições muito favoráveis. A dívida a fornecedores é praticamente inexistente. O prazo médio de pagamento é, neste caso, de aproximadamente 30 dias. Embora não exista uma estratégia explícita para a redução da dívida, a prática corrente tem sido proceder a amortizações periódicas e efetuar amortizações extraordinárias, sempre que possível.

O volume de endividamento poderá aumentar nos próximos anos se vier a concretizar-se o projeto de construção da estrada intermunicipal entre a sede do concelho e a cidade de Chaves. O investimento previsto para esta infraestrutura ronda os 12 M€, dos quais 5 M€ correspondem ao município de Montalegre e 7 M€ ao de Chaves. Devido ao elevado endividamento deste último (à volta de 60 M€), é provável que numa primeira fase seja construído apenas o troço que decorre no município de Montalegre até ao limite com o de Chaves.

Principais práticas de desorçamentação

O município de Montalegre não desenvolve qualquer prática desta natureza.

Estratégias para o sector empresarial local

O município de Montalegre não tem empresas municipais. Há uma década, aproximadamente, encerrou uma empresa ligada à gestão cultural pelos riscos inerentes a uma operação inviável. O município participa numa empresa de gestão de resíduos sólidos (em alta) de carácter supramunicipal (ResiNorte). Participa também numa empresa de captação e tratamento de água em alta (Águas de Trás-os-Montes), embora neste momento exista um contencioso entre a Câmara e a empresa. Atualmente o município capta e trata a água que se consome no concelho. A distribuição em baixa é realizada pelos serviços municipais. A recolha de resíduos sólidos está adjudicada a uma empresa privada por um período de três anos (contrato de prestação de serviços). O custo de recolha dos resíduos é muito mais elevado do que a média do país, devido aos longos circuitos de recolha (aproximadamente 90€/tonelada).

Um problema identificado neste município é que tanto no caso da água como no dos resíduos existe um défice tarifário que onera as contas municipais. No caso da água, o município tem um prejuízo anual de 2 M€, aproximadamente. Em matéria de resíduos sólidos, o preço cobrado aos munícipes cobre apenas um terço dos custos de recolha, gestão, tratamento e deposição dos resíduos sólidos. Nestes dois domínios torna-se necessário aplicar preços que reflitam os custos reais do fornecimento dos bens e da prestação dos serviços.

Experiências e estratégias de delegação e partilha de competências

Nos últimos anos tem existido uma grande colaboração com as freguesias, nomeadamente em matéria de manutenção da rede vária e de espaços públicos. A Câmara tem delegadas algumas competências nas freguesias, através de contratos-programa, tendo transferido também os recursos necessários para o seu correto desempenho.

No âmbito da CIM do Alto Tâmega existe uma colaboração profícua entre os municípios, que advém do trabalho conjunto desenvolvido na Associação de Municípios do Alto Tâmega (AMAT). Existem projetos de colaboração e partilha de competências no domínio da energia, da proteção civil e da modernização administrativa.

Os seis municípios integrados na AMAT são sócios da empresa Empreendimentos Hidroelétricos do Alto Tâmega e Barroso (EHATB), que tem como objeto social a produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis. A energia elétrica produzida é posteriormente vendida à EDP.

Experiências e estratégias de envolvimento de agentes privados na prestação de serviços aos municípios

Embora a Câmara não tenha desenvolvido iniciativas formais assinaláveis de colaboração com empresas, a autarquia funciona como um agente de desenvolvimento local. Neste domínio dinamiza iniciativas como feiras de produtos locais, encontros e festas ligados a dimensões identitárias e eventos de caráter desportivo. Simultaneamente tem realizado um grande esforço para complementar a oferta turística através de equipamentos museológicos e de interpretação, entre os quais se destaca o Ecomuseu do Barroso.

Ainda no seu papel de agente de desenvolvimento, a autarquia tem apoiado e financiado um programa de empreendedorismo, denominado (Co)empreende, que permitiu a criação de diversas empresas com orientação para a procura externa. O sucesso do programa traduz-se numa forte procura local.

Boas práticas na gestão financeira do município

Considera-se extremamente positiva a cultura de equilíbrio financeiro e de gestão prudente dos níveis de dívida. Existe uma estratégia tácita de redução da dívida de médio e longo prazo. Não se perspetivam grandes incrementos do volume de dívida bancária, embora seja assumido que o recurso a endividamento para o desenvolvimento de projetos estruturantes, sobretudo no domínio das acessibilidades, é uma opção em matéria de gestão financeira. Ao nível da transparência destaca-se o facto de que todos os pagamentos efetuados pelo município poderem ser acompanhados pelo executivo municipal, existindo informação detalhada sobre cada uma deles.

A dificuldade para obter receitas próprias via impostos municipais, taxas ou participação em impostos estatais fez com que o município de Montalegre, juntamente com os municípios que integram a AMAT, apostassem na geração de receitas próprias a partir de recursos locais (água e vento). Com essa finalidade constituíram a empresa Empreendimentos Hidroelétricos do Alto Tâmega e Barroso. Neste momento o município de Montalegre auferia mais de 3 M€ por ano em conceito de dividendos, os quais têm um impacto extremamente positivo no orçamento municipal.

Boas práticas na gestão das atribuições/competências do município

Entre as boas práticas a este nível destacam-se a frutífera colaboração com as freguesias – extremamente importante num território tão vasto e com uma população tão dispersa – e a boa colaboração no âmbito da CIM para o desenvolvimento de projetos conjuntos, que assenta na experiência de trabalho desenvolvida no âmbito da AMAT. Neste âmbito destaca-se como boa prática o facto de, por acordo dos seis presidentes das Câmaras que pertencem à CIM do Alto Tâmega, as decisões serem adotadas apenas por unanimidade.

Matriz SWOT sobre a situação financeira e competencial do município

Forças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none">– Cultura de rigor e equilíbrio financeiro– Baixos níveis de endividamento– Considerável capacidade de endividamento– Potencial de arrecadação de receitas não explorada, pelo menos do ponto de vista teórico– Excelente cultura de colaboração institucional com as freguesias– Grande capacidade de cooperação com os concelhos da região no âmbito da CIM e da AMAT	<ul style="list-style-type: none">– Possibilidade de aproveitar recursos locais para a geração de receitas próprias (produção de energias renováveis)– Crescimento da procura dos mercados de especialização (produtos locais agrícolas e pecuários e serviços turísticos de nicho – rural, de natureza e de experiência, entre outros)– Possibilidade de alinhar algumas das necessidades de investimento com as prioridades do Portugal 2020
Fraquezas	Ameaças
<ul style="list-style-type: none">– Forte dependência das transferências do Estado– Limitada capacidade de geração de receitas próprias convencionais– Reduzida capacidade de investimento	<ul style="list-style-type: none">– Estagnação económica geral– Dificuldade de incrementar o financiamento via receitas próprias– Dificuldade para financiar projetos estruturantes para o município com fundos comunitários– Despovoamento em geral. Emigração e envelhecimento populacional

Estudo de Caso 9 – Município de Santa Marta de Penaguião

Tipo – Município pequeno (7.350 habitantes), interior, Norte (PS)

Fontes de Informação

- Primária – Entrevista ao Presidente da Câmara Municipal (09/07/2015) e interações por diversos meios com responsáveis da Autarquia
- Secundária – INE, DGAL e *Marktest*

Caracterização Geral do Município

Tabela 1 – Caracterização Geral do Município de Santa Marta de Penaguião

Variáveis	2010	2011	2012	2013	2014
População total do município	7926	7356	7152	7099	6993
Densidade populacional (habitantes km ²)	114,57	106,33	103,38	102,62	101,08
Percentagem da população com 14 ou menos anos de idade	12,02	12,04	11,80	11,62	11,17
Percentagem da população 65 ou mais anos de idade	21,11	24,99	24,38	24,55	25,07
Percentagem de desempregados registados (da população com 15 a 64 anos)	8,74	10,92	10,25	12,62	12,67
Área do município em km quadrados	69,18	69,18	69,18	69,18	69,18
Percentagem do solo para uso urbano	6,74				
Total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros					
Dormidas em estabelecimentos hoteleiros (%População)					

Santa Marta de Penaguião é um município pequeno do Alto Douro, com 7.350 habitantes (2011), distribuídos num território de 69 km² e 7 freguesias. Trata-se de um município em franco declínio demográfico. Perdeu cerca de 45% da sua população nos últimos 50 anos. Entre 2001 e 2011 o número de residentes reduziu-se em mais de 1.200. A atividade económica do município centra-se fundamentalmente no vinho. A mancha de vinhedo ocupa sensivelmente 60% do seu território. É o segundo município do Douro que maior proporção dedica a esta cultura, apenas ultrapassado por São João da Pesqueira. Outros produtos agrícolas com alguma expressão no concelho são a castanha, o mel e a resina. No domínio dos serviços, começa a despontar o turismo. A principal atração turística do município são as paisagens de vinhedos. A complementaridade entre ambas as atividades no concelho está a dar os seus primeiros passos.

Estratégia Geral do Município

Na dimensão económica/produtiva a estratégia do município centra-se: i) em promover institucionalmente os vinhos de Santa Marta, procurando melhorar a sua inserção no mercado e contribuir para a elevação do preço final e do preço pago aos produtores; a melhoria do rendimento dos produtores é encarada como uma forma de elevar os seus níveis de bem-estar, dar continuidade à atividade e fixar a população; e, ii) apoiar a atividade turística, criando atrações que complementem a oferta do concelho e facilitar o desenvolvimento de iniciativas que incrementem sustentadamente a oferta de alojamento no município (a este nível está confirmada a construção, a breve prazo, de um hotel com 46 camas e está em estudo um outro com 80).

Para apoiar o desenvolvimento turístico do concelho, o município está a estudar a construção de um equipamento que atue como motor de atratividade: O Centro de Interpretação do Douro. Este centro contará com um auditório 4D para efetuar projeções sensoriais sobre a história do Douro e as atividades ligadas ao setor do vinho. Contará também com uma garrafeira de tesouro, para guardar vinhos excepcionalmente bons, e um espaço de restauração, onde se dará protagonismo a chefes de reconhecido prestígio e que funcionará como montra para os produtos locais.

Caracterização Financeira do Município

Tabela 2 – Caracterização Financeira do Município de Santa Marta de Penaguião

	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas Totais (Reais per capita)	1129,34	1247,27	935,72	972,29	915,86
Receitas totais (Reais per capita)	1125,36	1274,99	938,10	953,60	986,63
Receitas próprias (% das Receitas efetivas)	20,37	22,51	23,22	28,77	26,50
Receitas de impostos diretos - IMI	214302,4	231625,8	243093	389421,3	347747,1
Receitas de impostos diretos - IMT	83790,07	106484,4	54484,61	66819,05	148417,5
Receitas totais	8373357	9126225	6709584	6788428	6899495
Despesas Totais	8403007	8927775	6692605	6921537	6404622
Dívida total (euros)		4367412	4061394	3595936	3637169
Dívida total (euros) (Reais per capita)		610,16	567,84	505,13	520,12
Dívida financeira de médio e longo prazo (euros) (Reais per capita)	565,45	596,51	540,97	482,33	423,86
Dívida total (% Receitas correntes médias)		0,89	0,78	0,71	0,70

Principais problemas/dificuldades financeiros do município

A situação financeira do município é relativamente equilibrada. As receitas totais do município foram de 6,9 M€. A evolução do IMI e inclusivamente do IMT tem sido muito favorável. As receitas deste último triplicaram entre 2012 e 2014. A dívida de médio e longo prazo tem vindo a reduzir-se, sendo atualmente de cerca de 3 M€. Houve uma forte redução da dívida a fornecedores, que neste momento é praticamente inexistente. A autarquia está a pagar a 2/3 dias. O executivo municipal decidiu prescindir de investimentos não prioritários e concentrar-se no apoio à população. No contexto atual, a educação, a cultura e a ação social são prioritários.

O município tem um conjunto de programas sociais que consomem um volume considerável de recursos financeiros. Os munícipes procuram junto da autarquia este tipo de serviços quase em permanência, especialmente as famílias carenciadas ou com idosos a seu cargo. Segundo o Presidente da autarquia esta área não está suficientemente financiada. Os municípios estão a assumir os encargos de auxílio às situações de emergência e dificuldade derivadas da atual situação económica e social.

As despesas com educação têm também um peso considerável. O município extravasa claramente as suas competências nesta matéria, financiando, por exemplo, os manuais escolares do 1º ciclo ou as atividades extracurriculares no pré-escolar. A educação é entendida pela autarquia como um investimento a longo prazo e como uma forma indireta de promoção do município. Um dos objetivos estabelecidos neste domínio é que Santa Marta disponha a prazo de uma das “Melhores Escolas” do País.

O município tem dedicado bastantes recursos financeiros a obras de conservação de equipamentos e edifícios públicos. Um aspeto de grande preocupação para a autarquia são as redes de água e saneamento, que são antigas e estão subdimensionadas e degradadas. As

intervenções nestas redes, que não são elegíveis no âmbito do Portugal 2020, suporão uma carga significativa para o orçamento municipal nos próximos anos.

Tabela 3 – Despesa do município de Santa Marta de Penaguião por função (em % do total)

Função	2013	2014
Inquérito: % da despesa em 1.1.0. Serviços gerais de administração pública	35,93	35,11
Inquérito: % da despesa em 1.2.0. Segurança e ordem públicas	0,38	0,4
Inquérito: % da despesa em 2.1.0. Educação	3,11	14,02
Inquérito: % da despesa em 2.2.0. Saúde	0,00	0,00
Inquérito: % da despesa em 2.3.0. Segurança e ação sociais	2,08	3,28
Inquérito: % da despesa em 2.4.0. Habitação e serviços coletivos	19,71	22,71
Inquérito: % da despesa em 2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	2,08	3,69
Inquérito: % da despesa em 3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pe	0,00	0,00
Inquérito: % da despesa em 3.2.0. Indústria e energia	2,08	6,65
Inquérito: % da despesa em 3.3.0. Transportes e comunicações	23,86	3,29
Inquérito: % da despesa em 3.4.0. Comércio e turismo	0,12	0,23
Inquérito: % da despesa em 3.5.0. Outras funções económicas	0,00	0,00
Inquérito: % da despesa em 4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	10,65	10,62

Principais estratégias para assegurar o equilíbrio orçamental do município

A estratégia do atual executivo municipal é construir orçamentos realistas e melhorar as taxas de execução (atualmente acima dos 90%). Tem-se verificado um aumento das receitas fiscais, apesar da aplicação das taxas mínimas, e um aumento do peso das receitas próprias nas receitas totais de 20,5% para 26,5%, nos últimos 5 anos. Nesse período a despesa de investimento diminuiu em cerca de 65%. A redução da despesa corrente é uma prioridade em Santa Marta. Em 2014 a redução foi de 374.000 €. O controlo permanente da despesa e a consulta prévia a vários fornecedores é, atualmente, uma prática de gestão corrente na autarquia.

Principais estratégias para a gestão do endividamento do município

O município de Santa Marta de Penaguião apresenta uma dívida de médio e longo prazo de cerca de 3 M€. Não tem praticamente dívida a fornecedores. A estratégia de redução de dívida tem como objetivo reduzir para metade a dívida ao longo do mandato, situando-a entre os 2 e os 2,5 M€. À partida, o executivo municipal não tenciona endividar-se para promover a construção de novas infraestruturas e equipamentos. A contrapartida municipal em projetos resultantes do aproveitamento de oportunidades no âmbito do Portugal 2020 poderá ser financiada com recursos próprios da autarquia. O Centro de Interpretação do Douro, num investimento de aproximadamente 3 M€, será financiado com fundos comunitários, no âmbito do Investimento Territorial Integrado (ITI) da CIM do Douro, e com recursos próprios do município, sem recurso a endividamento.

Principais práticas de desorçamentação

O município de Santa Marta de Penaguião não utiliza nem utilizou recentemente qualquer prática de desorçamentação.

Estratégias para o sector empresarial local

O município de Santa Marta de Penaguião não tem empresas municipais, concessões ou parcerias público-privadas. Participa numa empresa de captação e tratamento de água em alta (Águas do Norte) e numa outra de gestão de resíduos sólidos em alta (Resinorte), ambas de carácter supramunicipal. A recolha de resíduos sólidos em baixa é efetuada por uma

empresa privada (EcoAmbiente), que presta serviços nos sete concelhos da Associação de Municípios do Vale do Douro Norte. O contrato tem uma duração de seis anos. A distribuição da água e o saneamento são efetuados diretamente pelo município. Na opinião do Presidente a recolha de resíduos sólidos em baixa poderia ser realizada diretamente pelo município, dado que permitiria reduzir custos e criar emprego localmente.

Experiências e estratégias de delegação e partilha de competências

Nos últimos anos tem existido uma boa colaboração com as freguesias, que desenvolvem as mesmas competências que antes da entrada em vigor da Lei 75/2013. Foram assinados contratos inter-administrativos de delegação de competências para enquadrar as transferências financeiras do município. As freguesias próximas da sede do concelho têm a sua capacidade de intervenção muito limitada.

O município de Santa Marta de Penaguião pertence à CIM do Douro, que integra 19 municípios bastante heterogéneos. Existe bastante dificuldade para alcançar acordos, nomeadamente em matéria de definição de estratégias de investimento conjunto (por exemplo, ITI). Segundo o Presidente, a CIM deve ser um instrumento de desenvolvimento para a criação de atividade económica e emprego. Neste momento a CIM do Douro desenvolve atividades e projetos nos domínios da formação, água e resíduos e modernização administrativa. Serve também como central de compras.

Experiências e estratégias de envolvimento de agentes privados na prestação de serviços aos municípios

Na dimensão público-privada as iniciativas de colaboração entre a autarquia e as empresas são escassas. Formalmente a Câmara apenas tem um contrato de colaboração. Trata-se da concessão das instalações de restauração das piscinas municipais a uma empresa privada para a sua gestão direta, tendo como contrapartida uma renda anual.

Informalmente a autarquia desenvolve uma relação de colaboração ativa com as empresas do concelho, nomeadamente com as de maior dimensão e com as que contribuem para a estratégia de potenciação turística do concelho. Existe uma interação/colaboração assinalável entre a Câmara e as empresas hoteleiras e de serviços turísticos na elaboração do programa de eventos e acontecimentos promovido ao longo do ano.

Boas práticas na gestão financeira do município

Em termos gerais deve ser destacada a prudência no gasto e a maximização do investimento com recursos próprios. O governo municipal tem uma grande preocupação em manter em boas condições de conservação os equipamentos públicos, minimizando os custos de exploração e manutenção. Deve ser destacado também o esforço para reduzir o prazo de pagamento a fornecedores. Em termos de funcionamento deve ser relevada a separação entre gestão técnica (financeira) e gestão política.

Boas práticas na gestão das atribuições/competências do município

A transferência rigorosa de competências para as freguesias, através dos instrumentos formais mais completos, pode ser considerada uma boa prática de gestão neste domínio.

Matriz SWOT sobre a situação financeira e competencial do município

Forças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> – Cultura de equilíbrio financeiro e de controlo da despesa – Níveis moderados de endividamento – Potencial de arrecadação de receitas não explorado – Alguma capacidade de investimento com capitais próprios – Bom entendimento institucional com as freguesias – Colaboração construtiva no âmbito da CIM 	<ul style="list-style-type: none"> – Possibilidade de aproveitamento de fundos comunitários no âmbito dos instrumentos territoriais do Portugal 2020 – Crescente reconhecimento internacional dos vinhos do Douro – Crescimento da procura turística na região do Douro – Possibilidades de aproveitamento de mercados turísticos de nicho
Fraquezas	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> – Forte dependência das transferências da Administração Central – Limitada capacidade de geração de receitas próprias – Escassa capacidade de investimento em projetos estruturantes – Estrutura económica mono-atividade 	<ul style="list-style-type: none"> – Estagnação económica geral – Potencial redução das transferências em matéria de financiamento – Eventual transferência compulsiva de competências para as CIM (municípios pequenos) – Emigração e envelhecimento populacional – Dificuldade para diversificar a base económica do município

Estudo de Caso 10 – Município de Vila Nova de Cerveira

Tipo – Município pequeno (9.253 habitantes), litoral, Norte (Independentes – PenCe)

Fontes de Informação

- Primária – Entrevista ao Presidente e ao Vice-Presidente da Câmara Municipal (11/07/2015) e interações por diversos meios com responsáveis da Autarquia
- Secundária – INE, DGAL e *Marktest*

Caracterização Geral do Município

Tabela 1 – Caracterização Geral do Município de Vila Nova de Cerveira

Variáveis	2010	2011	2012	2013	2014
População total do município	8611	9253	9166	9138	9075
Densidade populacional (habitantes km ²)	79,82	85,77	84,96	84,71	84,12
Percentagem da população com 14 ou menos anos de idade	13,58	13,29	13,26	13,20	13,02
Percentagem da população 65 ou mais anos de idade	22,36	23,53	21,96	22,27	22,64
Percentagem de desempregados registados (da população com 15 a 64 anos)	6,22	5,82	7,63	7,05	6,39
Área do município em km quadrados	107,88	107,88	107,88	107,88	107,88
Percentagem do solo para uso urbano	10,40				
Total de dormidas em estabelecimentos hoteleiros	26219	17166	28356	40781	42277
Dormidas em estabelecimentos hoteleiros (%População)	304,48	185,52	309,36	446,28	465,86

Nota: Os dados de dormidas não se encontram disponíveis no INE

Vila Nova de Cerveira é um município do Alto Minho, separado da Galiza (Espanha) pelo rio Minho. Tem uma superfície de 108,5 km² e 11 freguesias. Em 2011 tinha uma população residente de cerca 9.200 habitantes, aproximadamente a mesma que em 1991. A estabilidade populacional deriva em grande medida das oportunidades de emprego existentes no concelho (desemprego ligeiramente superior a 6%), bem como do nível de remunerações auferido (o segundo mais elevado do distrito de Viana do Castelo). O sector industrial tem uma forte presença em Cerveira. A proximidade a Espanha tem impulsionado a localização de empresas industriais, sobretudo no sector de componentes automóveis, à procura de custos salariais mais baixos. Os dois pólos industriais de iniciativa municipal têm a sua capacidade esgotada. Existe um parque industrial de iniciativa privada com muita capacidade disponível para o acolhimento de empresas nacionais ou estrangeiras. O sector do turismo tem alguma expressão no município, que conta com várias unidades hoteleiras e com um parque considerável de segundas habitações. A beleza paisagística e os atributos ambientais são os principais atrativos de Cerveira. O rio Minho e as infraestruturas e equipamentos de apoio, tais como o Aquamuseu ou a ciclovía, são fatores de atração de visitantes, portugueses e espanhóis, especialmente durante o período estival. A oferta turística é complementada pelas iniciativas e atividades de carácter artístico e cultural, entre as quais se destaca a Bienal de Cerveira, que em 2015 celebra a sua décima oitava edição.

Estratégia Geral do Município

A estratégia municipal assenta em três grandes eixos: i) A promoção e o apoio à atividade

empresarial, especialmente à atividade industrial; pretende-se reforçar a atratividade do município para o investimento exterior, por forma a promover a criação de emprego; ii) O desenvolvimento do turismo, de forma sustentada, assente nos ativos naturais do território; tenciona-se desenvolver iniciativas de promoção conjunta com outros municípios da região, de forma a promovê-la como destino turístico; pretende-se igualmente apoiar o desenvolvimento de atividades culturais e criativas, a partir das ofertas formativas nesta área existentes no município e da Bienal de Cerveira, e, iii) A revitalização de atividades do sector primário, nomeadamente do vinho e das produções hortícolas e ornamentais em estufa. No sector do turismo a autarquia tem em carteira um projeto de potenciação do Castelo de Cerveira, envolvendo o sector privado, que atue como âncora para investimentos adicionais no sector.

Caracterização Financeira do Município

Tabela 2 – Caracterização Financeira do Município de Vila Nova de Cerveira

	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas Totais (Reais per capita)	1958,54	1600,29	1360,66	1329,38	1229,18
Receitas totais (Reais per capita)	1933,26	1625,63	1417,27	1336,19	1237,26
Receitas próprias (% das Receitas efetivas)	24,02	25,11	30,14	32,82	36,46
Receitas de impostos diretos - IMI	637833,6	667051,1	757048,1	931154,7	1134436
Receitas de impostos diretos - IMT	223694,2	261551,9	147482,9	163438,4	138969,6
Receitas totais	15627875	14636787	12991303	12244089	11228160
Despesas Totais	15832243	14408617	12472367	12181726	11154783
Dívida total (euros)		9339147	9675270	8228736	7698842
Dívida total (euros) (Reais per capita)		1037,25	1055,51	898,00	848,36
Dívida financeira de médio e longo prazo (euros) (Reais per capita)	848,65	770,59	731,96	683,69	639,56
Dívida total (% Receitas correntes médias)		1,18	1,18	1,00	0,88

Principais problemas/dificuldades financeiros do município

A situação financeira atual do município é satisfatória. O peso das receitas próprias tem vindo a aumentar até representar 36,5% das receitas efetivas (incrementos de 12,5 p.p em 5 anos). As receitas totais diminuiram 28% no mesmo período. A dívida de médio e longo prazo é de 5,8 M€. O orçamento é ligeiramente superior a 11 M€. O esforço financeiro do município é inferior a 5%. A autarquia tem potencial para incrementar as taxas de participação nos impostos nacionais, nomeadamente no IRS (1,5%), e do IMI (mínimo).

Cerveira dedica à educação muitos mais recursos do que os que recebe. O executivo municipal considera que o transporte escolar e as refeições escolares estão claramente subfinanciados. O apoio nesta função extravasa as competências municipais.

As despesas sociais têm vindo a aumentar em resultado da crescente procura de apoio das famílias na autarquia. O município de Cerveira tem uma panóplia de programas sociais de apoio aos mais carenciados. Nesta área o município tem 7 técnicos superiores ao serviço (num universo de 220 funcionários).

Uma fonte de despesa a prazo, devido à falta de elegibilidade destes investimentos no Portugal 2020, é a conservação de vias rodoviárias. O investimento nas redes de água, saneamento, gás e fibra ótica realizado nos últimos anos degradou as estradas do município. Embora a manutenção de equipamentos seja sempre uma fonte de preocupação, o município realizou obras de reabilitação da piscina municipal, orçadas em 2,1 M€, destinadas a melhorar o isolamento térmico e a eficiência energética. Prevê-se que essa intervenção permita reduzir

os custos energéticos deste equipamento em mais de 60%.

Principais estratégias para assegurar o equilíbrio orçamental do município

A estratégia nos últimos anos tem sido ajustar as despesas às receitas para garantir o equilíbrio orçamental. As taxas de execução têm vindo a aumentar nos últimos anos. A estratégia de investimento tem sido conservadora. De facto, o denominado Auditório Cerveira Palco das Artes está totalmente concluído por fora, mas a conclusão integral, requer um investimento no interior superior a 1 M€, que o executivo municipal adiou indefinidamente.

Tabela 3 – Despesa do município de Vila Nova de Cerveira por função (em percentagem do total)

Função	2013	2014
Inquérito: % da despesa em 1.1.0. Serviços gerais de administração pública	53	60
Inquérito: % da despesa em 1.2.0. Segurança e ordem públicas	1	1
Inquérito: % da despesa em 2.1.0. Educação	4	4
Inquérito: % da despesa em 2.2.0. Saúde	0	0
Inquérito: % da despesa em 2.3.0. Segurança e ação sociais	1	1
Inquérito: % da despesa em 2.4.0. Habitação e serviços coletivos	10	9
Inquérito: % da despesa em 2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	9	9
Inquérito: % da despesa em 3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pe	0	0
Inquérito: % da despesa em 3.2.0. Indústria e energia	9	0
Inquérito: % da despesa em 3.3.0. Transportes e comunicações	5	5
Inquérito: % da despesa em 3.4.0. Comércio e turismo	0	2
Inquérito: % da despesa em 3.5.0. Outras funções económicas	0	0
Inquérito: % da despesa em 4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções	8	9

Principais estratégias para a gestão do endividamento do município

O município de Vila Nova de Cerveira apresenta uma dívida municipal de 7,4 M€, da qual 5,8 M€ é dívida financeira de médio e longo prazo e a restante é dívida a fornecedores (à volta de 1,6 M€). O prazo médio de pagamento é inferior a 60 dias. A dívida total representa 87% das receitas correntes médias. A estratégia do executivo municipal tem consistido em reduzir progressivamente a dívida financeira (28% em cinco anos), cumprindo o programa de amortizações previsto e não contraindo dívida adicional. Os contratos de crédito vigente apresentam condições muito favoráveis para o município.

A autarquia não prevê recorrer a endividamento de médio e longo prazo nos próximos anos. Segundo o Presidente, o município não vai investir em grandes obras. A comparticipação dos projetos do Portugal 2020, que vierem a ser aprovados, será financiada com recursos próprios da autarquia. Existe um projeto de reabilitação do Castelinho (Castelo de Cerveira) que poderá obrigar o município a contrair empréstimos bancários; não obstante espera-se que o envolvimento de privados no projeto contribua para reduzir o esforço financeiro da autarquia. Pretende-se desenvolver uma intervenção integrada que inclua a criação de uma unidade hoteleira.

No domínio do solo industrial, no caso de não existir disponibilidade de lotes industriais a preços razoáveis nos parques de iniciativa privada, a autarquia ver-se-á obrigada a atuar neste domínio. Neste caso, o município deverá financiar a operação com recurso a capitais alheios.

Principais práticas de desorçamentação

O município de Vila Nova de Cerveira não utiliza nem utilizou, nos últimos anos, qualquer

prática desta natureza.

Estratégias para o sector empresarial local

O município de Vila Nova de Cerveira não tem empresas municipais. Participa numa empresa de gestão de resíduos sólidos em alta (Valorminho) e numa outra de captação e tratamento de água em alta (Águas do Norte – antes Águas do Noroeste), ambas de carácter supramunicipal. Tem uma participação testemunhal na Minhocom, dedicada à gestão de infraestruturas de telecomunicações e uma pequena participação (7,5%) na empresa Empreendimentos Eólicos do Vale do Minho, S.A.

A distribuição de água em baixa e o saneamento são responsabilidade do município. A recolha de resíduos sólidos está contratada a uma empresa privada (Suma), por um período de 5 anos. O executivo avalia positivamente a atividade da empresa. No âmbito das suas atribuições, o município de Cerveira aplica um preço social à água. No conjunto dos serviços de água e resíduos, a autarquia tem um défice anual de aproximadamente 800.000€.

A autarquia tem uma participação maioritária na Fundação Bienal de Cerveira, que embora seja autónoma tem um vínculo intenso com o município. A Câmara tem várias concessões de bares e espaços de restauração bem como uma doca de recreio no rio Minho. Neste último caso, o concessionário é uma associação desportiva.

Experiências e estratégias de delegação e partilha de competências

Na relação público-público, nos últimos anos tem existido uma grande colaboração com as freguesias, não obstante a efectiva delegação de competências seja muito limitada. O município de Cerveira tem freguesias com 300-400 eleitores que não têm recursos humanos nem físicos. A Câmara tem transferido pessoal e financiamento para que possam desenvolver algumas das suas competências, que se têm cingido à manutenção de vias e espaços públicos, a tarefas de limpeza e à realização de pequenas obras. No caso das obras, para além dos recursos humanos e financeiros da Câmara, esta fornece também suporte técnico e fiscalização.

Também no domínio público-público, a partilha de competências no âmbito da CIM do Alto Minho centra-se essencialmente na área da energia, da modernização administrativa, das compras públicas e da proteção civil. O funcionamento da CIM é excelente, embora no entendimento do Presidente o seu campo de ação devesse cobrir mais áreas, tais como, por exemplo, a fiscalização em geral ou a gestão florestal.

Experiências e estratégias de envolvimento de agentes privados na prestação de serviços aos municípios

A atividade da Suma na recolha de resíduos sólidos no município é avaliada positivamente pela autarquia. Não obstante, em geral, o executivo municipal considera que há espaço para que a autarquia desenvolva internamente muitas tarefas que em mandatos anteriores eram executadas por empresas privadas, tais como, por exemplo, a manutenção e cuidado de zonas ajardinadas.

Isto não quer dizer que o executivo rejeite o envolvimento de privados em projetos de iniciativa autárquica. Prova disso é a pretensão do município de envolver privados no projetos de recuperação do Castelinho.

Boas práticas na gestão financeira do município

Em termos gerais, a existência de orçamentos equilibrados e a adequação das despesas a projeções realistas de receitas. É de destacar também a preocupação em reduzir os gastos correntes e manter controlados os custos de funcionamento dos equipamentos municipais.

Destaca-se ainda a independência da gestão financeira da gestão política do município e o elevado grau de transparência municipal – a documentação das reuniões, por exemplo, está disponível no portal municipal.

É de referir também uma iniciativa que cruza os domínios social, ambiental e financeiro. A autarquia tem em funcionamento um programa em colaboração com o banco de alimentos, dedicado à recolha de papel e cartão (maioritariamente nas zonas industriais do município) para a sua posterior troca por alimentos. No ano passado foram trocados perto de 23.000 kg. de papel e cartão por 20.000 kg. de alimentos para os mais necessitados do concelho. Obviamente, o programa permitiu poupar alguns recursos financeiros ao município.

Ainda no domínio social deve sublinhar-se a obtenção de receitas pela cobrança de taxas de utilização aos utentes espanhóis da piscina municipal. Dos 1.600 utilizadores regulares da piscina de Cerveira, mais de metade são espanhóis.

No domínio empresarial, convém citar a participação do município na Empreendimentos Eólicos do Vale do Minho, S.A., que rende à autarquia mais de 100.000 € por ano.

Boas práticas na gestão das atribuições/competências do município

A gestão colaborativa e cuidada da transferência de competências para as freguesias, acompanhando-a dos recursos correspondentes é uma boa prática de gestão.

Matriz SWOT sobre a situação financeira e competencial do município

Fortaleças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> – Cultura de controlo da despesa e de equilíbrio financeiro – Níveis de dívida controlados – Boa capacidade de endividamento – Potencial de arrecadação fiscal não explorada – Cultura de colaboração institucional e operacional com as freguesias – Boa experiência de cooperação no âmbito da CIM 	<ul style="list-style-type: none"> – Crescimento dos sectores de especialização concelhia (transferência de atividade industrial instalada em Espanha; turismo temático e de natureza e segundas residências) – Alinhamento de algumas necessidades de investimento com as prioridades do Portugal 2020
Fraquezas	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> – Elevada dependência das transferências da Administração Central, embora em retrocesso – Capacidade limitada de geração de receitas próprias – Conservadorismo em matéria de investimento (solo industrial) 	<ul style="list-style-type: none"> – Estagnação económica geral – Reforço do peso do financiamento via receitas próprias – Eventual transferência compulsiva de competências para as CIM (municípios pequenos) – Estagnação populacional

12.8 Anexo H - 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).