

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Monitorização da Evolução das Receitas e das Despesas dos Municípios

Sumário Executivo

Estudo Adjudicado pela

Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL)

Ficha técnica

Título

Monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios

Julho | 2015

Entidade adjudicante

Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL)

Autoria

Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão

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)

Introdução

Ao longo dos últimos 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 (n.º 8/2012, n.º 50/2012, n.º 11-A/2013, n.º 53/2014, etc.), estas reformas implicaram alterações relevantes na distribuição de atribuições e competências entre as entidades da administração local, 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.

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 de 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 Reorganização Administrativa do Território das Freguesias 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.

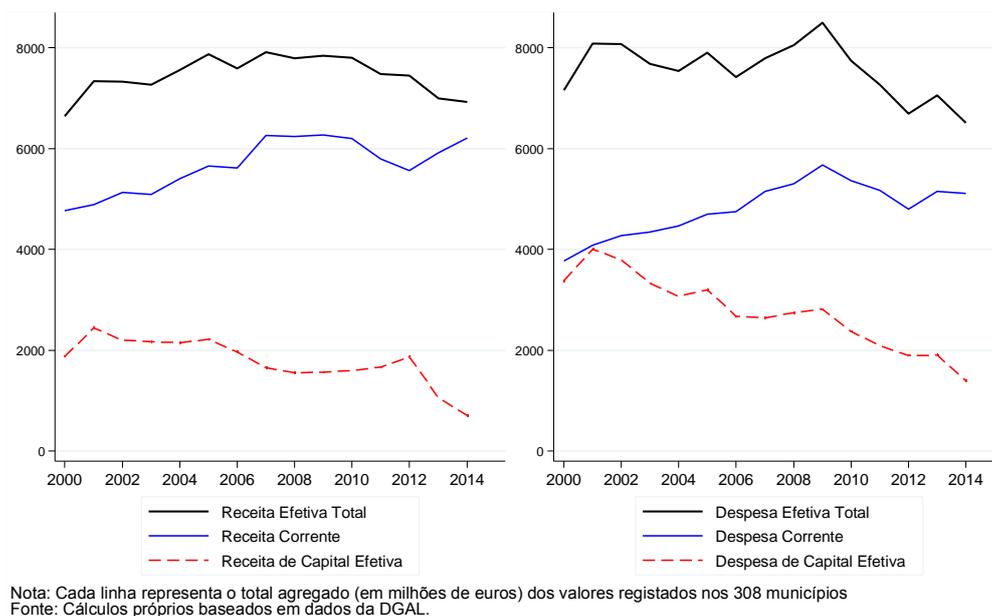
O alargamento significativo das atribuições e competências das autarquias em resultado da crescente descentralização de funções colocou pressão adicional sobre os orçamentos municipais, em particular em municípios com maior dificuldade em angariar receitas próprias, em virtude do seu perfil económico e demográfico.

A 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. 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.

A evolução das receitas municipais reais (a preços de 2014) desde 2000 é representada no lado esquerdo da Figura 1. 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. A receita efetiva dos municípios cresceu até 2010, diminuindo nos anos seguintes. Registou-se nos últimos anos uma alteração na composição das receitas, aumentando as receitas de transferências correntes e diminuindo 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. Esta situação inverteu-se depois, através de uma redução muito expressiva das transferências do Estado, sobretudo em 2011 e 2012.

Figura 1 - Receitas e despesas efetivas totais (milhões de euros, a preços de 2014)



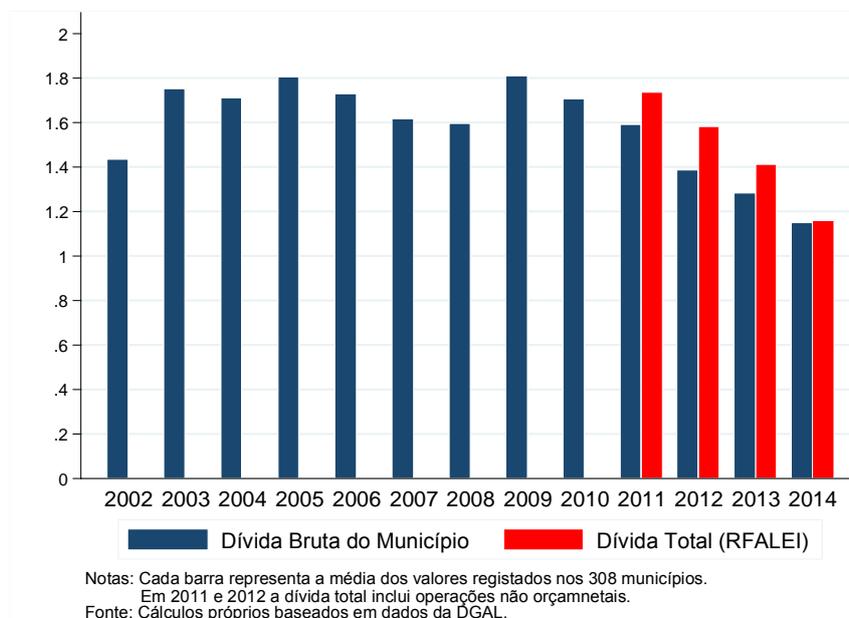
Tal como se observa no lado direito da Figura 1, as despesas efetivas reais (a preços de 2014) dos municípios portugueses registaram uma trajetória ascendente de 2000 a 2009. Com efeito, a despesa era de 7.152,8 M€ em 2000 e atingiu 8.498,9 M€ em 2009. Em virtude das crises económica e da dívida soberana, 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.

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 1). Há também que assinalar a diminuição das despesas com transferências e subsídios e com o pessoal. 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 **Error! Not a valid bookmark self-reference.** 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. 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.

Figura 2 – Peso da dívida nas receitas correntes médias dos últimos três anos



Conforme pode ser visto na Tabela 1, em 2013, 90 municípios tinham um rácio de endividamento superior ao limite legal. Tendo continuado a tendência de diminuição da dívida, em 2014, houve 67 municípios com endividamento excessivo. De acordo com o novo regime jurídico de recuperação financeira municipal (Lei n.º 53/2014), 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.

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.

Dada a diversidade de realidades relativamente às características dos municípios 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.

Abordagem metodológica, fontes de dados e tipificação dos municípios

O estudo enquadra-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:

- Análise da documentação contabilística do sector
- Entrevistas exploratórias e de validação
- Modelos econométricos
- Análise da repartição funcional da despesa dos municípios, com recurso à implementação de dois inquéritos (despesa e custos)
- Análise de eficiência relativa: Data Envelopment Analysis (DEA)
- Estudos de caso
- Simulação prospetiva
- Formulação de propostas de alteração
- Sessões de trabalho
- Debate público (conferência que teve lugar em 12 de junho de 2015)

O trabalho recorreu a dados contabilísticos do sector disponibilizados pela Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), assim como a dados sobre a situação socioeconómica e demográfica dos municípios disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), nomeadamente através dos Anuários Estatísticos Regionais. Foi obtida informação, proveniente da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), sobre as receitas de cada um dos impostos diretos e indiretos por município e, da Secretaria de Estado do Orçamento, sobre as projeções de receita dos principais impostos nacionais (IRS, IRC e IVA) para os próximos anos. Entre outras fontes de dados socioeconómicos dos municípios portugueses, foram utilizados a PORDATA e a base de dados *Sales Index* da Marktest. Finalmente, uma vez que a DGAL não dispõe de dados sobre a

repartição funcional da despesa e dos custos dos municípios, foram implementados dois inquéritos aos municípios para obter essa informação.

Para efeitos de tipificação dos municípios, consideraram-se primordiais as variáveis localização e dimensão populacional. A Tabela 2 apresenta a tipificação de municípios usada neste estudo, com a correspondente identificação do número em cada categoria. Foi acrescentada uma 11ª tipologia, para 29 municípios com elevada sazonalidade, aferida com base nas dormidas em estabelecimentos hoteleiros, em percentagem da população.

Tabela 2 - 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

Monitorização da evolução recente das finanças municipais

Com base na documentação contabilística disponibilizada pela DGAL, foi levada a cabo a monitorização da evolução das receitas, das despesas e do endividamento dos municípios portugueses, de 2000 a 2014 (capítulo 5 do Relatório Final). A análise foi conduzida a dois níveis: agregado e para as diferentes tipologias de municípios. Tanto para as despesas como para as receitas foram primeiro analisados os grandes agregados, sendo depois efetuada a análise das suas componentes. Para que os valores de diferentes anos fossem comparáveis, foram sempre utilizados valores reais, a preços de 2014. Na análise para as diferentes tipologias, recorreu-se a valores reais por habitante, de forma a evitar que diferenças na dimensão dos municípios enviesassem os resultados.

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

A receita real dos municípios portugueses, que totalizou 7.336 M€ (milhões de euros) em 2014, está pouco acima do total de 2000 (7.290,8 M€) e abaixo do valor registado em qualquer outro ano do século XXI. Com efeito, após uma tendência de crescimento de 2000 a 2009, ano em que atingiu o seu mais alto valor (8.912,4 M€), a receita real total dos municípios tem diminuído ano após ano (ver Figura 1).

- Para essa redução da receita municipal contribuíram a crise económica, que levou a uma quebra das receitas próprias (com destaque para as fiscais) de 2008 a 2012, e a redução das transferências do Estado para os municípios a partir de 2011, a fim de melhorar as contas públicas portuguesas e cumprir os objetivos traçados no Programa de Assistência Económicas e Financeira (PAEF).

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

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

- Após ter registado os valores mais altos em 2008 e 2009 (8.465 M€ e 9.041 M€, respetivamente), a despesa real dos municípios portugueses tem descido todos os anos, atingindo em 2014 o valor mais baixo deste século (7.210 M€). A queda acumulada na despesa real de 2009 a 2014 foi de cerca de 20%. Para esta, contribuíram sobretudo a diminuição da despesa de investimento e da despesa de

peçoal (através de cortes nos salários desde 2011 e de redução do número de efetivos).

- Repartindo a despesa entre corrente e de capital, verifica-se que a primeira aumentou continuamente de 2000 a 2009 (de 2.773 M€ para 5.679,9 M€), caiu até 2012 e recuperou um pouco em 2013, embora em 2014 (5.117 M€) esteja ainda abaixo do nível atingido em 2009. Já a despesa de capital apresenta uma tendência de descida após 2001, sendo o valor registado em 2014 (2093,3 M€) menos de metade do registado em 2001 (4.302,1 M€). A queda nas despesas de capital é, sobretudo, resultado da forte diminuição das despesas de investimento, que passaram de 3.452,1 M€ em 2001 para 911,6 M€ em 2014, uma queda acumulada de 73,6%. Embora se possam ter verificado alguns exageros no passado, uma quebra tão drástica no investimento municipal pode colocar em causa a realização de investimentos que ainda sejam necessários.
- Relativamente à estrutura das despesas, as de pessoal são as que têm, atualmente maior peso (30,9% em 2014), tendo oscilado entre 23,8% em 2001 e 31,1% em 2010. Segue-se a aquisição de bens e serviços, com 28,2% em 2014, que é o peso mais elevado durante o período em análise (o mais baixo foi 16,7% em 2001). Já a aquisição de bens de capital, que foi até 2005 a rubrica com maior peso (atingindo 41,2% em 2001) representa em 2014 só 15,8% das despesas totais.

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

- O saldo de execução orçamental (diferença entre receitas e despesas efetivas) só em três anos anteriores a 2009 foi positivo (em 2004, 2006 e 2007). Após o saldo fortemente negativo de 2009, resultado da crise económica e da recessão registada nesse ano, verificou-se uma melhoria nos anos seguintes, em virtude das medidas restritivas adotadas no âmbito do PAEF. Ao longo do período em análise nota-se também uma tendência de diminuição do número e da percentagem de municípios com saldo de execução negativo. Por fim, é interessante verificar que o saldo de execução orçamental foi geralmente negativo em anos de eleições autárquicas (2001, 2005 e 2009) e que foi também nesses anos que houve uma maior percentagem de municípios com saldos negativos.
- Relativamente ao endividamento, a dívida bruta agregada dos municípios portugueses (a preços de 2014) cresceu 83% de 2002 a 2010, atingindo nesse ano 8.588,2 M€. Desde 2011 tem-se registado uma forte redução desta dívida, sendo o seu valor em 2014 de 6.092,8 M€ (uma queda de 29% face a 2010). A redução da dívida em cerca de 2.495 M€ desde 2010 foi repartida por uma queda de 775 M€ na dívida financeira e de 1.720 M€ na outra dívida a terceiros. Para esta redução contribuiu fortemente o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que converteu parte da dívida a fornecedores em dívida financeira ao Estado, e a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, que limitou fortemente a assunção de compromissos por parte de municípios que não possuem disponibilidade financeira para cobrir os mesmos.

- Considerando também as entidades que, de acordo com o artigo 54º da Lei n.º 73/2013 relevam para efeitos de limites da dívida total, esta última totalizava 9.572,2 M€ em 2011, dos quais 1.425,8 M€ eram dívida dessas entidades e o restante dívida do município. Até 2014 verificou-se uma redução considerável (de 31,8%) na dívida total, que passou para 6.520,8 M€. É também de assinalar a ainda maior redução (de 70%) na dívida das outras entidades, que em 2014 era de 428 M€.
- A dívida total de operações orçamentais, a considerada no artigo 52º da Lei n.º 73/2013, era de 7.154,7 M€ em 2013 e de 6.233,7 M€ em 2014, uma redução de 12,8% num só ano. Tendo esta dívida um montante total pouco acima do da média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, em termos agregados, os municípios estão numa situação relativamente confortável face ao limite legal.

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 geralmente saldos de execução orçamental positivos. Adicionalmente, o sector local levou a cabo uma redução considerável na sua dívida ao longo destes últimos anos, contribuindo para a redução da dívida pública de Portugal.

Para além da análise agregada acima descrita, foi levada a cabo a monitorização da evolução das receitas, despesas e endividamento das diferentes tipologias de municípios, 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.

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

- A média da receita efetiva dos municípios de distritos do interior e ilhas foi geralmente superior à dos distritos do litoral e à média nacional. Para cada uma das três localizações consideradas, a média mais elevada foi sempre a dos municípios pequenos (com menos de 10 mil habitantes), sendo a mais baixa a dos grandes (com mais de 40 mil habitantes). Este resultado corresponde ao antecipado, já que as transferências do Estado para os municípios tendem a privilegiar os mais pequenos.
- Lisboa e Porto são uma exceção, na medida em que a sua elevada capacidade de geração de receitas próprias (com destaque para Lisboa) coloca a média da receita efetiva destes dois municípios entre as médias para os municípios pequenos e médios. Os municípios com elevada incidência de sazonalidade também registam valores acima da média nacional.
- O padrão acima descrito verifica-se para os totais das despesas correntes e das de capital, com a exceção de Lisboa e Porto e dos municípios com elevada sazonalidade, que registam despesas de capital próximas ou abaixo da média nacional.
- Ao nível da captação de receitas próprias, destacam-se claramente Lisboa e Porto, com valores por habitante entre o dobro e o triplo da média nacional, e os municípios com elevada sazonalidade. Entre as várias localizações, o litoral regista valores superiores à média nacional, enquanto o interior e as ilhas estão geralmente abaixo desta. Os

municípios grandes das ilhas destacam-se dos restantes dessa localização, tendo receitas próprias similares à média para o litoral. Nos municípios do interior há escassas diferenças entre grandes e pequenos quanto à capacidade de gerar receitas próprias, exceto no que diz respeito às receitas fiscais que são um pouco superiores nos municípios grandes. A análise da receita para cada um dos impostos diretos e para as taxas e multas leva a ilações semelhantes. Existem algumas diferenças ao nível da receita da derrama, que é muito baixa para a generalidade dos municípios do interior, para os pequenos e médios das ilhas e para os pequenos do litoral.

- As receitas de transferências têm, como seria de esperar atendendo aos critérios legais de repartição da participação nos impostos do Estado, um comportamento praticamente inverso ao das receitas próprias, na medida em que, para qualquer das três localizações consideradas, as transferências por habitante são sempre mais elevadas nos municípios pequenos, seguidos dos médios e, em último, dos grandes (exceto no litoral, onde Lisboa e Porto aparecem abaixo dos outros grandes). Este padrão repete-se para a maioria das rubricas de transferências, com a clara exceção das transferências relativas à participação variável no IRS, para as quais os maiores valores são para Lisboa e Porto e para os municípios grandes, que tendem a receber maiores montantes que os médios e os pequenos. Ou seja, neste caso o padrão é semelhante ao das receitas fiscais.
- As tendências acima descritas implicam que os municípios de Lisboa e Porto e os outros grandes tenham graus de autonomia financeira consideravelmente superiores aos dos municípios médios e pequenos, independentemente da localização. Os municípios de elevada sazonalidade também registam um grau de autonomia financeira acima da média nacional. Em oposição, os municípios pequenos, com destaque para os do interior e ilhas, estão bem mais dependentes das transferências, havendo casos em que estas representam mais de 90% das receitas totais.

Relativamente às despesas, há a destacar o seguinte:

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

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

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

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

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

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

Os resultados da análise econométrica efetuada para identificar os fatores que mais influenciam as despesas e as receitas municipais reforçam as conclusões extraídas anteriormente. Verificam-se diferenças estatisticamente significativas nos níveis de despesa e de receita por habitante para as várias categorias populacionais consideradas. Aos municípios de Lisboa e Porto está associado um maior nível de receita efetiva e de despesa por habitante

do que aos municípios médios, exceto nos quatro últimos anos. Estes dois municípios destacam-se pela sua capacidade de gerar receitas próprias. Os municípios pequenos (população inferior a 10 mil habitantes) têm níveis de receita efetiva e de despesa por habitante consideravelmente superiores aos médios, embora em matéria de receitas próprias não difiram significativamente dos mesmos. Finalmente, os municípios grandes (com 40 mil ou mais habitantes, excluindo Lisboa e Porto) apresentam valores de receita efetiva e de despesa inferiores aos médios.

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

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

A análise econométrica evidencia ainda que municípios com maior atividade turística registam valores mais elevados de despesas e de receitas (sobretudo receitas próprias) por habitante. Finalmente, nas estimações para cada um dos anos, verifica-se que em diversos anos, uma maior percentagem de desempregados inscritos no IEFP em percentagem da população incrementa as despesas municipais por habitante, embora nas estimações em painel esta variável não se tenha revelado estatisticamente significativa. Em matéria de receitas, nota-se ainda uma influência negativa do desemprego nas receitas próprias.

Resultados sintéticos das entrevistas e estudos de caso

Para efeitos de exploração e validação dos resultados quantitativos foi desenvolvido um conjunto de entrevistas com vários presidentes de câmaras municipais. A escolha da amostra de presidentes/municípios a entrevistar tem como elemento estrutural a tipificação de municípios, não obstante foram considerados outros critérios relacionados com os níveis de

endividamento e a organização financeira municipal, e com o balanceamento regional e o equilíbrio político-partidário do conjunto selecionado.

Os resultados das entrevistas refletem as principais preocupações dos executivos municipais, essencialmente nos domínios do financiamento e da gestão financeira, da transferência e da partilha de competências e dos modelos de gestão de funções e serviços públicos. Entre as ideias que sobressaem nas entrevistas destacam-se as seguintes: i) Em geral, a situação financeira dos municípios é relativamente estável; ii) nos últimos anos tem havido uma contenção significativa das despesas municipais e tem sido efetuado um grande esforço de redução da dívida; iii) os maiores riscos do lado da receita das novas leis com impactos nos municípios advêm do desaparecimento do IMT e da aparente incapacidade do IMI para compensar a correspondente perda de receitas; iv) no atual contexto, os maiores riscos do lado da despesa advêm do aumento dos encargos sociais e das despesas de manutenção de infraestruturas e equipamentos municipais; v) existe uma grande preocupação também com as despesas de educação, nomeadamente com o transporte escolar e com as refeições escolares; vi) a assunção de competências adicionais pelos municípios deve ser efetuada num quadro institucional transparente, que estabeleça claramente as responsabilidades de cada administração, esclareça as tutelas correspondentes e defina vias e montantes de financiamento; vii) a descentralização de competências para as freguesias tem-se revelado de difícil materialização, devido às suas limitações de recursos técnicos, materiais e humanos; viii) a transferência de determinadas competências para as Comunidades Intermunicipais pode ser positiva, não obstante antecipa-se o surgimento de problemas de legitimidade e funcionamento que devem ser objeto de uma discussão alargada; ix) a filosofia e princípios da Lei dos Compromissos são acertados, não obstante impõe restrições que restringem fortemente o funcionamento dos municípios; e, x) a existência do Fundo de Apoio Municipal está plenamente justificada, contudo, o seu desenho prejudica especialmente os municípios responsáveis em termos de gestão.

Os estudos de caso confirmam a diversidade das realidades municipais existentes no País.¹ 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.

Repartição funcional das despesas e custos municipais

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

¹ Ver Fichas com os Estudos de Caso no Anexo G do Relatório Final.

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). As despesas mais afetadas pela localização (litoral *versus* interior), isto é, aquelas que apresentam variações mais significativas entre estas categorias de municípios referem-se às áreas da Educação, Segurança e Ação Sociais e Comércio e Turismo. Por outro lado, as despesas com maior variação em função da dimensão do município são as relacionadas com os sectores da Educação, Habitação e Serviços Coletivos, Comércio e Turismo e Serviços Gerais da Administração Pública.

A análise econométrica dos 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.

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 estabelecimento hoteleiros e em parques de campismo, registam maiores despesas em Saúde, Segurança e Ação Sociais; 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 e 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 de estranhar dada a partilha de algumas competências com os governos regionais. O peso do número de desempregados registados no IEF na população em idade ativa parece influenciar no sentido da alta as despesas associadas às funções gerais dos municípios e à Segurança e Ação Social.

Através da análise econométrica efetuada aos dados recolhidos no inquérito aos municípios que dispõem de contabilidade de custos foram obtidos resultados semelhantes aos da despesa, destacando-se mais uma vez a população (número de alunos no caso da educação) como fator explicativo 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.

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*).

Os resultados obtidos, pela comparação das médias dos grupos de municípios com as médias nacionais, permitem destacar os seguintes padrões. 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 apenas um valor próximo da média). Por último, os municípios pequenos do litoral atingem níveis de eficiência quase sempre muito acima da média nacional, sendo que a exceção é a educação, que é uma função 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.

No sentido de compreender se os coeficientes técnicos de eficiência estimados se devem apenas aos níveis de eficiência dos municípios ou se também se explicam por fatores exógenos não manipuláveis discricionariamente pelos municípios, procedeu-se a uma análise econométrica dos seus determinantes, como as mesmas variáveis explicativas usadas nas estimações para explicar as despesas e os custos por funções. Os resultados demonstram que os coeficientes de eficiência de valor inferior a 1 (afastados da fronteira) podem ser explicados em larga medida por factores exógenos (população, localização no território, etc.) e não necessariamente pelo uso ineficiente de recursos.

Análise prospetiva (2015-2020) das receitas e das despesas municipais²

As projeções para as principais rubricas das receitas próprias dos municípios para o período 2015-2020 são apresentadas na Tabela 3, 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.

Tabela 3 - 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 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 valores patrimoniais tributários (VPT) líquidos de isenções comunicados pela AT e nas taxas atualmente aplicadas pelos municípios. Na penúltima linha da Tabela 3 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.

² No capítulo 7 do Relatório Final é explicada a metodologia adotada para realizar projeções das receitas e das despesas municipais. Detalhes sobre a previsão da evolução do PIB das regiões NUTS 3 e a estimação das elasticidades das rubricas de receita própria ao PIB regional são fornecidos no Anexo D.

Da análise das projeções para as receitas próprias podem retirar-se as seguintes ilações:

- 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€.
- 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.³ 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.
- 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.
- A receita real prevista para os restantes componentes das receitas próprias é estável ao longo do período 2015-2020, pelo que os 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.

Relativamente à evolução esperada da receita própria por tipificação de municípios, há a destacar o seguinte:

- Nas projeções para o IMI, usando as taxas atuais, os valores por habitante mais elevados verificam-se em 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, em Lisboa e Porto e nos municípios de elevada sazonalidade. Já os municípios pequenos do interior têm a receita média e os acréscimos mais baixos. A receita potencial do IMI (com taxas máximas) apresenta um comportamento e distribuição similares.
- Ao nível do IMT, 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

³ 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%.

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.

- Relativamente à derrama, destaca-se a enorme diferença na receita por habitante entre a tipologia “Lisboa e Porto”, com cerca de 100 euros, e as restantes tipologias, que não atingem sequer os 20 euros por habitante. 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 para a generalidade das tipologias de municípios.
- Relativamente às receitas restantes rubricas das receitas próprias 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.

Transferências

Com base nas previsões do governo para o crescimento da receita afeta ao IVA, IRS e IRC, 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 4.

Tabela 4 – 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.

Da análise das projeções para as receitas de transferências, destaca-se o seguinte:

- Na sequência do aumento real nas transferências PIE 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.
- As projeções 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 prevêem-se valores mais elevados nos anos seguintes. 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%).
- Relativamente às projeções para as diferentes tipologias, as transferências totais da PIE têm 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.

Compensação do IMT pelo 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. Na Tabela 5 verifica-se em que medida o acréscimo na receita do IMI desde 2011 compensa ou não a perda da receita de 2015 do IMT (receita mais alta nas projeções da Tabela 4). 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 5- Compensação do IMT pelo IMI (2011-2015)

Unidade: euros, a preços de 2014

	Receita do IMT em 2015	Acréscimo no IMI de 2011 a 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.

Principais ilações sobre a compensação do IMT pelo IMI:

- Registam-se saldos negativos para todos os municípios apresentados na Tabela 5 (coluna 3), sendo de destacar o caso de Lisboa, com uma perda de 117 M€. Considerando a totalidade dos municípios, 61 têm saldo negativo e os restantes 247 saldo positivo, verificando-se a nível agregado um saldo negativo de 83,8 M€.
- Considerando o aumento potencial na receita do IMI de 2015, caso cada município cobrasse a taxa máxima (coluna 5), já só os 10 municípios incluídos na Tabela 5 têm saldo negativo. A nível agregado verificar-se-ia um saldo positivo de 480 M€. ⁴ 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.
- 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 do IMT. Mesmo assim, subsistem perdas relevantes para os municípios do 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.

Variações máximas e mínimas nas transferências

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 vários cenários alternativos. Para cada um desses cenários, e para o cenário base apresentado na Tabela 4, calcularam-se as transferências da PIE aplicando as variações máximas e mínimas estipuladas no Art.º 35º da Lei n.º 73/2013 e usando regras-travão alternativas que duplicam essas variações. As principais ilações retiradas dessa análise foram as seguintes:

- 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.

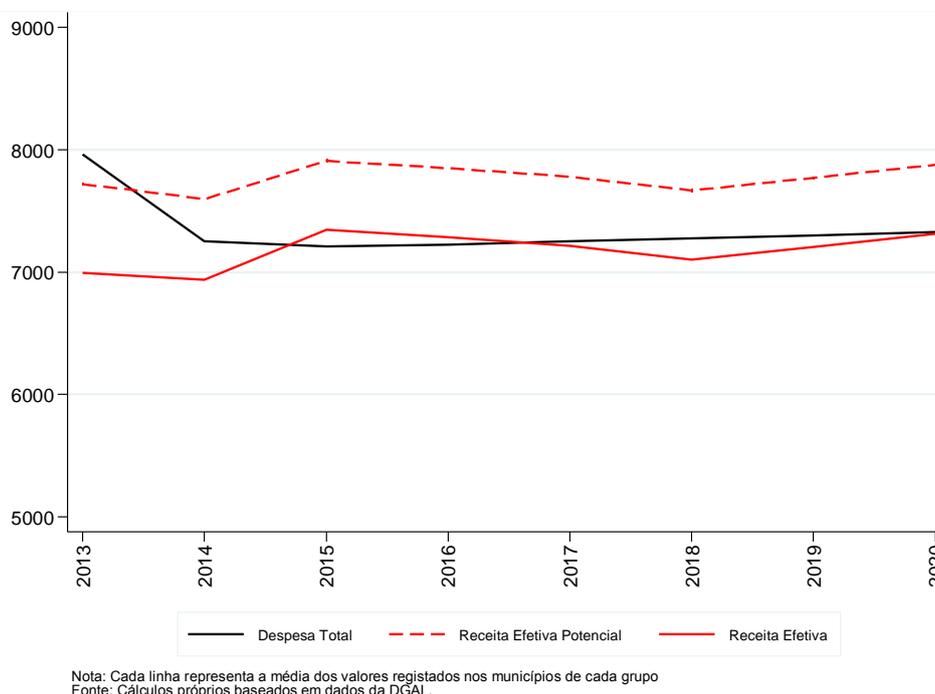
⁴ Para 8 municípios, o saldo positivo situa-se entre 10 e 12 M€: Almada, Aveiro, Coimbra, Funchal, Leiria, Seixal, Sintra e Viseu.

- 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.
- A aplicação de regras-travão alternativas, com a duplicação das variações máximas e mínimas, permitiria um mais rápido ajustamento das transferências aos montantes disponibilizados pelo Estado.
- Apesar de a existência de normas travão introduzir sempre 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.

Comparação entre Receitas e Despesas

As projeções para as despesas totais dos municípios de 2015 a 2020 basearam-se na análise econométrica efetuada no capítulo 5. É conveniente notar que se trata de uma previsão baseada no comportamento passado da despesa, em estimativas para a evolução de vários determinantes da mesma e em projeções macroeconómicas. Assim, 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. Por esse motivo, as projeções aqui apresentadas devem ser interpretadas com precaução.

Figura 3- Receitas e Despesas Totais Previstas (milhões de euros, a preços de 2014)



Estima-se uma descida das despesas de 0,6% em 2015 e aumentos nos anos seguintes (ver Figura 3), 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%). De forma a aferir se são expectáveis ou não problemas de subfinanciamento dos municípios, apresentam-se também na Figura 3 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).⁵ 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 acima 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.

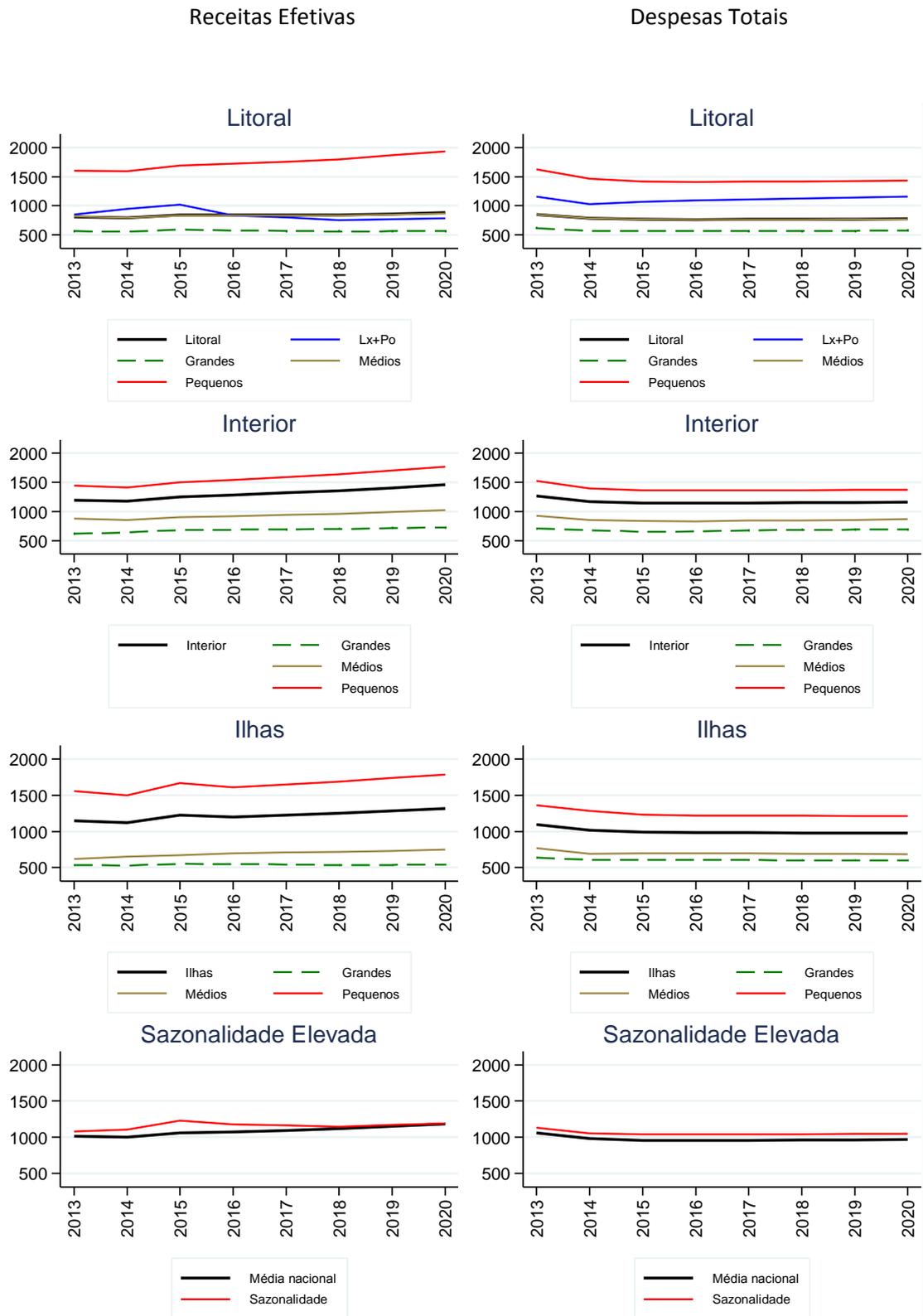
A Figura 4 ilustra as projeções das receitas efetivas e das despesas totais, reais *per capita*, para cada tipologia de municípios. As receitas são apresentadas nos gráficos do lado esquerdo, enquanto as despesas nos do lado direito. Para a maioria das tipologias não se vislumbram problemas de subfinanciamento. A exceção é a tipologia “Lisboa e Porto”, para a qual a receita efetiva está abaixo da despesa total a partir de 2016.

Tal como reportado na Tabela 5, 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 5%. Assim, as perdas teriam que ser compensados com outras fontes de receita como, por exemplo, a eliminação da taxa reduzida da derrama ou através da revisão do regulamento de taxas e tarifas.

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 nos municípios mais pequenos, tal como demonstrado na análise da evolução recente das despesas e na análise da sua repartição funcional.

⁵ Para o apuramento da receita efetiva, usaram-se as previsões para as receitas próprias (Tabela 3) e para as transferências da PIE (Tabela 4) 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.

Figura 4- 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.

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.