



FINANÇAS MUNICIPAIS
2002



MINISTÉRIO DAS CIDADES, ADMINISTRAÇÃO LOCAL, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL
DIRECÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS

■ ■ FICHA TÉCNICA

■ COORDENAÇÃO

Helena Santos Curto

■ ELABORAÇÃO E TRATAMENTO DE DADOS

Carla Amador Mendes

Fernanda Pimenta

Piedade Ferreira

Helena Fonseca

Dulce Dias

Andra Nikolic

■ DESIGN E PRODUÇÃO

www.nektardesign.com

■ EDITOR

Direcção-Geral das Autarquias Locais

■ IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Colprinter

■ TIRAGEM

500 exemplares (Outubro de 2004)

■ DEPÓSITO LEGAL: 85156/94

■ ISBN: 972-9289-83-2

NOTA DE APRESENTAÇÃO

A publicação Finanças Municipais 2002, a exemplo dos anos anteriores, reúne um conjunto de elementos que diversas entidades se habituaram a consultar, como base para os estudos sobre finanças autárquicas que desenvolvem.

Os dados ora apresentados revestem-se de algumas especificidades, que importa salientar. Desde logo, o facto de 2002 ter sido o primeiro ano de aplicação obrigatória do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), teve consequências nos tratamentos a que a informação foi sujeita.

Assim, e na medida em que se considera a congruência dos dados factor privilegiado essencial para a sua publicação, foi necessário impor um conjunto de validações acrescidas aos elementos obtidos. Não obstante tal preocupação, estamos cientes de que a qualidade da informação obtida ainda está longe da desejável, em virtude da mesma se encontrar influenciada pelas várias mudanças verificadas, nomeadamente ao nível das aplicações informáticas utilizadas nos tratamentos de base.

De qualquer forma, é com agrado que se regista o elevado nível de adesão dos municípios portugueses ao novo sistema contabilístico, uma vez que este se apresenta como mais um instrumento da revolução tranquila em curso, com impacto directo nas autarquias locais, designadamente ao nível do aperfeiçoamento da performance da gestão financeira autárquica.

A configuração adoptada para a apresentação da publicação Finanças Municipais 2002 segue o modelo instituído no volume anterior desta série.

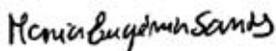
A primeira parte, em suporte de papel, contém uma análise de alguns dos agregados considerados mais relevantes no âmbito das finanças municipais, ilustrados por elementos estatísticos, sob a forma de quadros e gráficos.

A segunda parte, em *cd-rom*, apresenta os dados estatísticos de base, desagregados por município, NUTS e distrito.

Para a recolha, tratamento e validação dos dados constantes da presente publicação foi, tal como em ocasiões anteriores, imprescindível a colaboração dos municípios, das comissões de coordenação e desenvolvimento regional e dos serviços competentes das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, para os quais endereço os meus agradecimentos.

Aproveito igualmente para felicitar a todos aqueles que contribuíram para tornar realidade mais um exemplar da série Finanças Municipais, formulando ainda votos de que o produto obtido continue a ser útil a todos os que se interessam pelo estudo e análise das finanças locais autárquicas.

Lisboa, Outubro de 2004



Maria Eugénia Santos
Directora-Geral das Autarquias Locais

ÍNDICE

NOTA DE APRESENTAÇÃO

I - INTRODUÇÃO

1. Objectivos e estrutura

2. Definição de conceitos utilizados

2.1. Na óptica da classificação económica

2.2. Na óptica da classificação patrimonial

3. Unidade monetária adoptada

II - FINANÇAS MUNICIPAIS EM 2002

1. Fontes de financiamento

1.1. Receitas próprias

1.2. Outros financiamentos

1.2.1. Transferências da Administração Central e da União Europeia

1.2.1.1. Transferências a título de participação dos municípios nos impostos do Estado (PIE)

1.2.1.1.1. Participação dos municípios nos impostos do Estado

1.2.1.1.2. Peso relativo do FGM, FCM e FBM no total dos outros financiamentos

1.2.1.2. Cooperação técnica e financeira

1.2.1.2.1. Disposições gerais sobre cooperação técnica e financeira

1.2.1.2.2. Auxílios financeiros

1.2.1.2.3. Protocolos de modernização administrativa

1.2.1.3. Fundos comunitários

1.2.2. Endividamento municipal

1.2.2.1. De curto prazo

1.2.2.2. De médio e longo prazos

2. Aplicação dos recursos financeiros

2.1. Despesas de funcionamento

2.2. Cumprimento dos limites legais de despesas municipais com pessoal

2.3. Serviço da dívida

2.4. Investimento municipal

2.5. Investimento e fontes de financiamento

3. Análise das receitas e das despesas

4. Análise financeira dos municípios que aplicaram o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias

Locais (POCAL)

4.1. Apresentação dos documentos de prestação de contas em 2002 de acordo com o POCAL

4.2. Balanço

4.3. Demonstração de resultados

4.4. Rácios de análise financeira

III - EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS ENTRE 1997 E 2002

1. Síntese da situação financeira dos municípios em Portugal

2. Estrutura das receitas e despesas dos municípios portugueses por NUTS I

2.1. Receitas e despesas correntes e de capital

2.2. Receitas por natureza

2.3. Despesas por natureza

3. Evolução do investimento municipal e suas principais fontes de financiamento (1997-2002)

ÍNDICE REMISSIVO DE QUADROS E GRÁFICOS

LISTAGEM DE SIGLAS

ANEXOS - INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA (A consultar no cd - rom)

I - SÍNTESE DAS FINANÇAS MUNICIPAIS EM 2002

1. Receitas e despesas totais dos municípios

2. Receitas dos municípios por NUTS I

3. Despesas dos municípios por NUTS I

II - RESUMO DAS CONTAS MUNICIPAIS EM 2002 POR NUTS III E ILHAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

1. Estrutura das receitas

2. Receitas correntes

3. Receitas fiscais

4. Receitas de capital e outras receitas
5. Estrutura das despesas
6. Despesas correntes
7. Despesas de capital
8. Despesas de investimento
9. Resumo das operações orçamentais e de tesouraria

III - CARACTERIZAÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS EM 2002

1. Receitas totais, população, área, capitação das receitas, receitas por km² e densidade populacional dos municípios
2. Despesas totais, população, área, capitação das despesas, despesas por km² e densidade populacional dos municípios
3. Estrutura das receitas
4. Receitas correntes
5. Receitas fiscais
6. Receitas de capital e outras receitas
7. Estrutura das despesas
8. Despesas correntes
9. Despesas de capital
10. Despesas de investimento
11. Resumo das operações orçamentais e de tesouraria

IV - RECEITAS E DESPESAS MUNICIPAIS EM 2002 POR DISTRITO

1. Receitas correntes
2. Receitas fiscais
3. Receitas de capital e outras receitas
4. Despesas correntes
5. Despesas de capital
6. Despesas de investimento

V - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS MUNICIPAIS NO PAÍS NO PERÍODO 1997/2002

1. Evolução das receitas e despesas municipais
2. Evolução percentual das receitas e despesas municipais
3. Evolução da estrutura das receitas e despesas municipais

VI - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DOS MUNICÍPIOS AGRUPADOS POR NUTS III NO PERÍODO 1997/2002

1. Evolução das receitas totais dos municípios
2. Evolução das receitas fiscais dos municípios
3. Evolução da participação financeira dos municípios nos impostos do Estado
4. Evolução dos fundos comunitários dos municípios
5. Evolução das despesas totais dos municípios
6. Evolução das despesas com pessoal dos municípios
7. Evolução do investimento dos municípios

VII - FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS COM POCAL

1. Balanço em 31 de Dezembro de 2002
 - 1.1. Activo
 - 1.2. Fundos próprios e passivo
2. Demonstração de resultados - 2002



■ INTRODUÇÃO

1. Objectivos e estrutura
2. Definição de conceitos utilizados
3. Unidade monetária adoptada

I - INTRODUÇÃO

1. Objectivos e estrutura

A divulgação dos dados relativos à prestação de contas de 2002 dos municípios portugueses assenta, a exemplo de anos anteriores, na Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS), consagrada no Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro⁽¹⁾.

Deste modo é publicada a informação que a seguir se reporta, de acordo com a desagregação indicada:

- A informação estatística de ordem financeira, por município;
- A mesma informação, por nível I da NUTS, a saber, continente e regiões autónomas;
- Os dados ao nível II da NUTS, que, no continente, corresponde às cinco áreas de actuação das comissões de coordenação e desenvolvimento regional⁽²⁾ incluindo ainda as duas regiões autónomas;
- *Idem*, ao nível III da NUTS, constituída por 30 unidades, das quais 28 no continente, com a delimitação constante do anexo II ao Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, e 2 correspondentes às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. De acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 3.º deste diploma, disponibiliza-se a informação estatística por ilhas no caso das regiões autónomas;
- Indicadores, em função da população e da área⁽³⁾ por município.

Para efeitos da presente publicação, salientam-se como principais consequências da alteração ao Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, preconizada pelo Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro, as seguintes:

- A integração das NUTS III Oeste e Médio Tejo na NUTS de nível II Centro;
- A passagem da NUTS Lezíria do Tejo para a NUTS de nível II Alentejo;

(1) O Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro foi alterado pelos Decretos-Leis n.º 163/99, de 13 de Maio, n.º 317/99, de 11 de Agosto e n.º 244/2002, de 5 de Novembro.

(2) Criadas pelo Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio.

(3) Os dados sobre a população reportam-se a estimativas da população residente em 31/12/2002, fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística e os relativos à área dos municípios são da responsabilidade do Instituto Geográfico Português, relativos ao ano de 2003.

- O município de Mafra, que se encontrava integrado na NUTS III Oeste, passou a pertencer à NUTS de nível III Grande Lisboa;
- A NUTS de nível II Lisboa e Vale do Tejo passou a chamar-se apenas Lisboa.

Convém ainda a propósito destacar que o Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio, vem determinar, no seu artigo 26.º, que o ajustamento das áreas geográficas das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) à nomenclatura aprovada pelo Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro, far-se-á até ao termo do 3.º Quadro Comunitário de Apoio (QCA III). No entanto, o tratamento da informação financeira é feito de acordo com a nomenclatura de unidades territoriais aprovada pelo Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro.

A exemplo do exercício de 2001, o tratamento e a análise dos dados estatísticos referentes a 2002 assumem especificidades próprias.

Desde logo, destaca-se o facto de 2002 ter sido o primeiro ano de aplicação obrigatória do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁽⁴⁾. Apesar do diploma que aprovou o POCAL datar de 1999, a sua entrada em vigor obrigatória foi adiada, tendo 2002 sido o ano escolhido como data imperativa para aplicação do novo sistema contabilístico.

De acordo com os dados disponíveis, 36 municípios não apresentaram os documentos de prestação de contas de acordo com o POCAL. Para além destes, outros houve cujos documentos de prestação de contas remetidos às CCDR ou aos serviços competentes das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira se encontravam incompletos, dos mesmos não constando, por exemplo, o balanço ou a demonstração de resultados.

Em relação aos municípios que prestaram contas nos moldes previstos no Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho, optou-se por apresentar a informação respeitante a receitas cobradas e a despesas pagas de acordo com a classificação económica aprovada pelo POCAL. Para o efeito, utilizou-se a tabela de relação entre as classificações económicas do Decreto-Lei n.º 341/83 e do POCAL elaborada pelo Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL (SATAPOCAL)⁽⁵⁾.

(4) O POCAL foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54 - A/99, de 22 de Fevereiro e alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro e pelos Decretos-Leis n.º 315/2000, de 2 de Dezembro e n.º 84-A/2002, de 5 de Abril.

(5) O SATAPOCAL foi criado pelo Despacho n.º 4839/SEALOT/99, publicado no DR, II Série, de 99.03.09 e aditado pelo Despacho n.º 19942/SEALOT/99 publicado no DR, II Série, de 99.10.20, que integrou as regiões autónomas no SATAPOCAL.

Na análise dos dados obtidos, não é despiciente salientar o facto de os empréstimos de curto prazo serem considerados, à luz da classificação económica do POCAL, como receita orçamental, enquanto que ao abrigo do Decreto-Lei n.º 341/83, tais verbas eram objecto de registo extra-orçamental, na medida em que eram entendidas como correspondendo a uma antecipação de receitas municipais. Uma síntese da informação sobre contabilidade patrimonial é apresentada em anexo próprio, procedendo-se também a uma breve análise dos dados financeiros, no ponto 4. do Capítulo II.

Do quadro legal em que os municípios desenvolveram a sua actividade em 2002, é de destacar, para além dos diplomas que definem as atribuições das autarquias locais e competências dos respectivos órgãos, o seu sistema financeiro e o respectivo regime contabilístico, bem como a Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2002), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio (Orçamento Rectificativo para 2002).

A presente publicação encontra-se estruturada conforme se passa a apresentar:

Neste primeiro capítulo abordam-se aspectos genéricos da publicação ligados à caracterização da informação apresentada, como sejam a forma de agregação dos dados pelas NUTS, algumas especificidades que decorrem de 2002 ser o primeiro ano de aplicação obrigatória do POCAL, os principais conceitos utilizados nas classificações económica e patrimonial e a unidade monetária adoptada.

No segundo capítulo analisa-se a situação financeira dos municípios portugueses em 2002, por nível II da NUTS, tendo em conta as principais receitas e respectivas aplicações.

O terceiro capítulo descreve a evolução das finanças municipais entre 1997 e 2002, visando-se com esta análise o enquadramento de 2002 no tempo.

Anexa-se à presente publicação Finanças Municipais 2002 os dados estatísticos por município, bem assim a agregação dos mesmos em diferentes níveis, por NUTS e por distrito. A exemplo da publicação reportada a 2001, os dados relativos

a 2002 integram os respeitantes a balanços e demonstrações de resultados, para os casos em que os municípios apresentaram esta informação nos termos do POCAL.

2. Definição de conceitos utilizados

Com o objectivo de clarificar os conceitos utilizados nesta publicação, apresenta-se em seguida uma breve definição dos principais conceitos.

2.1. Na óptica da classificação económica

Os conceitos da classificação económica têm por base o ponto 11.2 - Contas de classificação económica, do POCAL.

Assim, ao nível das **receitas correntes**, ou seja, daquelas *que aumentam o activo financeiro ou reduzem o património não duradouro, repetindo-se a sua cobrança todos os anos, dada a necessidade da sua utilização*, são considerados os seguintes agrupamentos:

• Impostos directos

Esta rubrica inclui o produto dos seguintes impostos, cuja cobrança reverte na íntegra para os municípios:

- Contribuição autárquica;
- Imposto municipal sobre veículos;
- Imposto municipal de sisa;
- Derrama;
- Impostos abolidos.

• Impostos indirectos

Recaem sobre o sector produtivo, incidindo sobre a produção, a venda, a compra ou a utilização de bens e serviços.

A receita proveniente do IVA sobre as actividades turísticas exercidas em zonas de turismo ou na área dos municípios integrados em regiões de turismo (IVA

turismo), ao abrigo da nova Lei das Finanças Locais (LFL)⁽⁶⁾ deixou de ser uma receita municipal na medida em que passou a ser utilizada para calcular a participação das autarquias locais nos impostos do Estado e, por isso, a integrar os fundos municipais.

De acordo com a natureza da receita, destacam-se ao nível dos outros impostos indirectos, o produto de taxas e de serviços gerais pagos por empresas, designadamente por actividades em mercados e feiras, loteamentos e obras, ocupação da via pública, caniços e publicidade.

• Taxas, multas e outras penalidades

Nesta rubrica englobam-se as taxas, que constituem receitas pagas por particulares, bem como as multas e outras penalidades produzidas pela efectivação de sanções pecuniárias, como resultado de infracções cometidas quer por particulares quer por unidades empresariais. As taxas respeitam, designadamente, a:

- Ocupação e utilização de locais reservados nos mercados e feiras;
- Licenciamento de loteamentos e licenciamento de obras de urbanização e de execução de obras de particulares;
- Realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas;
- Ocupação da via pública;
- Emissão de licenças de caniços;
- Emissão de licenças de caça, uso e porte de arma.

• Rendimentos de propriedade

Esta rubrica abrange as receitas provenientes dos rendimentos de propriedade de activos financeiros, tais como depósitos bancários, títulos e empréstimos, assim como os provenientes de terrenos e de activos incorpóreos (direitos de autor, patentes e outros).

(6) Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, n.º 15/2001, de 5 de Junho, n.º 94/2001, de 20 de Agosto e Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

- **Venda de bens e prestações de serviços correntes**

- Venda de bens duradouros

Acolhe o produto da venda de bens duradouros, inventariados ou não, que inicialmente não tenham sido classificados como bens de capital ou de investimento.

- Venda de bens não duradouros

Integra o produto constituído pela venda de bens patrimoniais não duradouros, isto é, de bens que em condições normais não perduram para além de um ano. Classificam-se nesta rubrica as receitas da venda de água e electricidade.

- Prestações de serviços

Abrange esta rubrica as receitas provenientes da venda de serviços prestados pelas autarquias locais a terceiros, designadamente as provenientes de:

- a) Saneamento;
- b) Resíduos sólidos;
- c) Transportes colectivos de pessoas e mercadorias;
- d) Trabalhos por conta de particulares;
- e) Cemitérios;
- f) Mercados e feiras;
- g) Instalações desportivas, culturais e recreativas;
- h) Parques de estacionamento.

Inclui ainda, esta classificação, os rendimentos provenientes do arrendamento de casas ou outros edifícios para fins habitacionais, máquinas, viaturas e outro equipamento diverso. De notar que as rendas de terrenos constam da classificação 04.

• Transferências correntes

Esta rubrica compreende as receitas arrecadadas para financiar despesas correntes municipais, quer provenham do Orçamento do Estado, sob a forma de participação dos municípios nos impostos do Estado, consubstanciada nos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal, quer as processadas por outras transferências da Administração Central, como sejam as relativas à compensação de encargos municipais relativos ao transporte de alunos do 3.º ciclo, bem assim as provenientes de instituições particulares, famílias, da União Europeia ou de empresas.

De acordo com orientação do SATAPOCAL, a rubrica 05.01.01.04 Transferências correntes / Administrações públicas / Orçamento do Estado / Outras, deve ser desagregada pelos municípios em:

- 05.01.01.04.01 Transferências correntes / Administrações públicas / Orçamento do Estado/ Outras / **Fundo de Base Municipal**;
- 05.01.01.04.02 Transferências correntes / Administrações públicas / Orçamento do Estado/ Outras / **Administração regional**;
- 05.01.01.04.03 Transferências correntes / Administrações públicas / Orçamento do Estado/ Outras / **Outras**.

• Outras receitas correntes

Esta rubrica tem um carácter residual, englobando as receitas que, pela sua natureza, não possam ser incluídas em nenhum dos itens anteriores.

No âmbito das **receitas de capital**, isto é, das *que aumentam o activo e passivo financeiros ou reduzem o património duradouro, e que, dentro de uma normal gestão financeira, não deveriam, em princípio, repetir-se anualmente na maioria das situações*, consideram-se os seguintes agrupamentos:

- **Venda de bens de investimento**

São considerados neste item os rendimentos provenientes da alienação, a título oneroso, de bens de capital que na aquisição ou construção tenham sido contabilizados como investimento. Inclui as vendas de bens de capital em qualquer estado, inclusive sucata.

- **Transferências de capital**

Entende-se por transferências de capital os recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, destinados ao financiamento de despesas de capital. Incluem as receitas relativas a cauções e depósitos de garantia que reverterem a favor da autarquia, assim como heranças jacentes e outros valores prescritos ou abandonados.

Integram-se igualmente as receitas de capital provenientes do Orçamento do Estado, transferidas como participação dos municípios nos impostos do Estado, consubstanciadas nos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal, ou ao abrigo da cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e Local, bem como as provenientes da União Europeia, para além de outras transferências de capital obtidas de outras entidades.

De acordo com orientação do SATAPOCAL, e a exemplo do preconizado para as transferências correntes, a rubrica 09.01.01.04 Transferências de capital / Administrações públicas / Orçamento do Estado / Outras, deve ser desagregada pelos municípios em:

- 09.01.01.04.01 Transferências de capital / Administrações públicas / Orçamento do Estado/ Outras / **Fundo de Base Municipal**;
- 09.01.01.04.02 Transferências de capital / Administrações públicas / Orçamento do Estado/ Outras / **Administração regional**;
- 09.01.01.04.03 Transferências de capital / Administrações públicas / Orçamento do Estado/ Outras / **Outras**.

- **Activos financeiros**

Compreende as receitas provenientes da venda e amortização de títulos de crédito, incluindo obrigações e acções ou outras formas de participação, reembolso, a favor do município, do valor da amortização de empréstimos concedidos, bem como reembolso de adiantamentos.

- **Passivos financeiros**

Incluem as receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto, médio e longo prazos.

Os empréstimos de curto prazo eram considerados, à luz do Decreto-Lei n.º 341/83, como operações de tesouraria, não sendo classificados contabilisticamente como receitas e despesas orçamentais. Com o POCAL, este tipo de operações passa a ser integrado nas operações orçamentais dos municípios, tanto ao nível da receita como da despesa.

- **Outras receitas de capital**

Rubrica de natureza residual, que compreende as receitas não susceptíveis de classificação nas demais receitas de capital, designadamente os activos incorpóreos e as mais valias resultantes da colocação de obrigações.

Para além das receitas correntes e de capital, o classificador económico do POCAL prevê ainda como receitas as:

- **Reposições não abatidas nos pagamentos**

Onde se escrituram as importâncias devolvidas ao município por corresponderem a pagamentos por este feitos em excesso ou indevidamente.

Contudo, neste grupo só se registam as devoluções que têm lugar depois de encerrado o ano financeiro em que ocorreu o pagamento. Caso contrário, ou seja, no caso de as devoluções terem lugar antes do encerramento do ano financeiro, estamos perante reposições abatidas no ano financeiro, as quais

implicam unicamente correcções da dotação utilizada e do respectivo saldo disponível.

- **Contas de ordem**

Que se destinam a registar os montantes relativos a valores titulados como as garantias e cauções apresentadas por terceiros e os recibos para cobrança debitados ao tesoureiro.

No presente estudo, os recursos financeiros municipais encontram-se **agrupados** do seguinte modo:

- **Receitas próprias**, compreendendo todos os recursos financeiros que é permitido aos municípios arrecadarem, à excepção dos que respeitem a transferências ou resultem da contracção de empréstimos.

- **Receitas fiscais**, nas quais se integram os impostos directos e indirectos considerados no classificador económico das receitas, previsto no POCAL.

- **Taxas, rendimentos de propriedade e venda de bens e serviços**, englobando as taxas, tarifas ou preços pagos por terceiros pela prestação de serviços municipais, as multas e outras penalidades fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam aos municípios, o rendimento de bens móveis ou imóveis por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração e, ainda, o produto da alienação de bens móveis e imóveis.

- **Fundo de Base Municipal (FBM), Geral Municipal (FGM) e de Coesão Municipal (FCM)** que, constituindo a fonte de financiamento mais avultada em grande parte dos municípios, traduz a participação destes nos impostos do Estado preconizada nos artigos 5.º e 10.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais).

Como **despesas correntes**, isto é, *as que afectam o património não duradouro ou que se traduzem na obtenção de serviços ou bens de consumo corrente de*

natureza fungível, coincidindo, na maioria das situações, com as despesas de funcionamento (representativas do dispêndio necessário ao normal funcionamento da actividade da máquina administrativa), são considerados os agrupamentos:

- **Pessoal**

As despesas com pessoal englobam as remunerações certas e permanentes com os membros dos órgãos autárquicos e com o pessoal dos quadros ou em qualquer outra situação.

Compreende também outras despesas correlacionadas com o pessoal, designadamente, deslocações e ajudas de custo, trabalho extraordinário e em regime de turnos, abono para falhas, subsídio de refeição, vestuário e artigos pessoais, alimentação, alojamento e abonos diversos.

Inclui ainda outro tipo de prestações sociais directas, designadamente, subsídio familiar a crianças e jovens, pensões, encargos sobre remunerações (ADSE e segurança social), seguros de acidentes no trabalho e doenças profissionais, encargos sociais voluntários (despesas com manutenção de creches, lactários, jardins de infância, cantinas ou bibliotecas) e despesas de saúde.

- **Bens duradouros**

Compreende as despesas com a aquisição de bens de consumo, que se conservam ou perduram para além de um ano e que são, regra geral, susceptíveis de inventariação.

Abrange, designadamente, o material de secretaria, educação, cultura e recreio, bem assim o material honorífico e de representação.

- **Bens não duradouros**

Integra as despesas com a aquisição de bens que não perduram para além da primeira utilização, ou cuja durabilidade normal não ultrapassa um ano, bem ainda bens de consumo duradouro destinados a incorporar outros bens duradouros.

Integra as matérias-primas e subsidiárias, água, electricidade, combustíveis e lubrificantes, munições, explosivos e outros artifícios, alimentação, roupas e calçado, consumos de secretaria, material de transporte e outros.

- **Aquisição de serviços**

Respeita a despesas com a aquisição de serviços a terceiros por parte da autarquia, acolhendo, designadamente, as despesas correspondentes a encargos das instalações, locação de bens, transportes e comunicações, representação municipal, seguros, estudos e consultadoria e encargos da cobrança de receitas.

Inclui igualmente as despesas com publicidade e os salários de pessoal que, sendo recrutado acidentalmente para trabalhos esporádicos ou sazonais, sem qualquer expectativa de continuidade, não reúne os requisitos para ser considerado pessoal do quadro ou pessoal em qualquer outra situação.

Nesta rubrica são ainda inscritos os pagamentos de emolumentos pelo visto das contas de gerência e contratos e os encargos resultantes de inscrição de funcionários em cursos de especialização e aperfeiçoamento.

- **Transferências correntes**

São constituídas por importâncias retiradas do rendimento corrente da autarquia, concedidas sem qualquer contrapartida, a outras entidades, para financiar despesas correntes destas.

Respeitam, nomeadamente, a transferências para as freguesias ou serviços municipalizados e a quaisquer outras que os municípios tenham decidido atribuir a terceiros.

A partir de 1999, ao abrigo da nova Lei das Finanças Locais, deixaram de incluir a participação das freguesias nas receitas municipais, na medida em que esta foi substituída pelo Fundo de Financiamento das Freguesias que passou a ser atribuído directamente pelo Orçamento do Estado às freguesias, sem passagem, portanto, pelo orçamento municipal.

As transferências para “Particulares” são consideradas no Grupo 03 “Famílias”.

- **Subsídios**

Com a aplicação do POCAL, os municípios passaram a discriminar as importâncias concedidas a título de subsídios, anteriormente integradas nas transferências correntes.

De facto, os subsídios, tendo embora a natureza de transferências correntes, revestem-se contudo de características especiais que, sob o aspecto económico, recomendam uma classificação diversa daquelas.

Entende-se como subsídios os fluxos financeiros não reembolsáveis para as empresas públicas municipais, intermunicipais ou empresas participadas destinadas a influenciar níveis de produção, preços ou remuneração de factores de produção.

- **Encargos correntes da dívida**

Esta rubrica é constituída pelas despesas referentes ao pagamento de juros provenientes da contratação de empréstimos bancários ou outros. Os encargos decorrentes das respectivas amortizações são incluídos nos grupos do capítulo 10 “Passivos financeiros”.

- **Outras despesas correntes**

Inclui as restituições, isto é, verbas relativas à devolução de importâncias indevidamente ou a mais arrecadadas a título de receita corrente.

Funciona também como rubrica residual, abrangendo todas as despesas correntes não incluídas nas restantes rubricas.

Formam as **despesas de capital** as *que implicam alterações no património duradouro e que originam ou contribuem para a obtenção de bens que se mantêm no decurso do processo produtivo, sofrendo algum desgaste na medida*

da sua utilização. Revelando-se produtoras de rendimentos ou serviços, delas poderá resultar não só um acréscimo de rendimentos, como um aumento de bem-estar social, sendo nas mesmas habitualmente considerados os seguintes agregados:

- **Aquisição de bens de investimento**

Classificam-se nesta rubrica as despesas destinadas a aumentar o capital fixo, quer por meio de aquisição a terceiros, quer por produção própria.

Trata-se de aquisições ou produção de bens duráveis e de melhorias ou modificações que visam aumentar o período de duração desses bens ou a sua produtividade.

Consoante a natureza das suas aplicações, este agregado inclui despesas relativas a:

- Aquisição de terrenos e melhorias inerentes aos mesmos;
- Edifícios e outras construções:
 - Construção, aquisição, reparação e beneficiação de habitação;
 - Outros edifícios:
 - Instalações de serviços;
 - Instalações desportivas e recreativas;
 - Mercados e instalações de fiscalização sanitária;
 - Creches;
 - Escolas;

- Lares da terceira idade;
- Outros.
- Construções diversas:
 - Viadutos, arruamentos e obras complementares;
 - Esgotos;
 - Iluminação pública;
 - Parques e jardins;
 - Construção de instalações desportivas e recreativas;
 - Captação, tratamento e distribuição de água;
 - Viação rural;
 - Sinalização e trânsito;
 - Infraestruturas para distribuição de energia eléctrica;
 - Infraestruturas para tratamento de resíduos sólidos;
 - Cemitérios;
 - Outros.
- Equipamento de transporte;
- Maquinaria e equipamento;
- Outros.

- **Transferências de capital**

Incluem, do mesmo modo que o referido para as transferências correntes, as importâncias cedidas por conta do orçamento municipal destinadas a financiar despesas de capital do destinatário.

Tais despesas são também identificadas na presente análise como investimento indirecto, na medida em que se reportam a investimentos realizados por outras entidades, designadamente serviços municipalizados, freguesias e associações desportivas, recreativas, culturais ou de acção social, na sequência de despesas municipais processadas por transferências de capital.

- **Activos financeiros**

Correspondem a operações financeiras respeitantes à aquisição de títulos de crédito (títulos da dívida pública, acções e obrigações) e à concessão de empréstimos ou subsídios reembolsáveis, designadamente a serviços municipalizados.

- **Passivos financeiros**

Integram as operações financeiras destinadas à amortização de empréstimos por obrigações e na amortização de empréstimos titulados (subsídios reembolsáveis e outros empréstimos).

Como foi referido em relação aos “Passivos financeiros” da receita, com a aplicação do POCAL passaram a incluir-se também nesta rubrica as verbas respeitantes à amortização de empréstimos de curto prazo.

- **Outras despesas de capital**

As verbas registadas nesta rubrica respeitam a activos incorpóreos e restituições, bem como a despesas de capital não consideradas nas restantes rubricas.

No âmbito dos saldos de gerência e das operações de tesouraria, são de reter os conceitos seguintes:

- **Saldo inicial da conta de execução orçamental**

Este saldo, que transita da gerência anterior, é constituído pela diferença entre as disponibilidades reais, isto é, as receitas municipais cobradas por conta do orçamento municipal no ano anterior e os pagamentos efectuados por conta do mesmo orçamento.

De acordo com o classificador o saldo da gerência anterior subdivide-se em:

- Saldo na posse do serviço;
- Saldo na posse do serviço consignado, neste caso respeitando as verbas atribuídas para fins específicos que até ao final de cada exercício não tenham sido aplicadas.

- **Saldo inicial da conta de operações de tesouraria**

Este saldo, que igualmente transita da gerência anterior, é constituído pela diferença entre as entradas e saídas de fundos por operações de tesouraria no ano anterior.

- **Operações de tesouraria**

As operações de tesouraria reportam-se a cobranças que os serviços municipais realizam para terceiros e não constituem receitas nem despesas das autarquias locais, pelo que não constam dos respectivos orçamentos. A sua discriminação em sede de prestação de contas é apresentada no mapa previsto no ponto 7.6 do POCAL - Nota ao mapa de operações de tesouraria.

2.2. Na óptica da classificação patrimonial

Neste âmbito, irão apenas descrever-se os conteúdos inerentes às classes da

classificação patrimonial, constantes do POCAL.

- **Classe 0 - Contas de controlo orçamental e de ordem**

A classe 0, dando informação sobre as receitas e despesas autárquicas anualmente orçadas, bem como sobre as alterações e revisões orçamentais, reflecte ainda as fases de cabimento e de compromisso a que se encontra sujeita a execução do orçamento autárquico.

As contas desta classe, à excepção das contas 03211 e 09, são desagregadas de acordo com a classificação económica em vigor para as receitas e despesas das autarquias locais.

Facultativamente, as rubricas da classificação económica da despesa podem ainda ser desagregadas adentro da classificação orgânica.

- **Classe 1 - Disponibilidades**

Inclui as disponibilidades imediatas e as aplicações de tesouraria de curto prazo.

- **Classe 2 - Terceiros**

Engloba as operações derivadas de relações com terceiros, atendendo simultaneamente às diferentes espécies de entidades e à natureza das operações. De referir que o SATAPOCAL preconizou a criação da conta 2618 Fornecedores de imobilizado - Facturas em recepção e conferência.

- **Classe 3 - Existências**

Serve para registar, consoante a organização existente na entidade:

- As compras e os inventários inicial e final (inventário intermitente ou periódico);
- O inventário permanente.

- **Classe 4 - Imobilizações**

Inclui os bens detidos com continuidade ou permanência e que não se destinem a ser vendidos ou transformados no decurso normal das operações da entidade, quer sejam de sua propriedade, incluindo os bens de domínio público, quer estejam em regime de locação financeira.

- **Classe 5 - Fundo patrimonial**

Nesta classe, considera-se de destacar a conta **51 Patrimônio**, na qual se registam os fundos relativos à constituição da entidade, resultantes dos activos e passivos que lhe sejam consignados, bem como as alterações subsequentes que venham a ser formalmente autorizadas. No caso das entidades já constituídas, considera-se que o valor desta conta, na abertura do primeiro ano em que vigora o POCAL, é equivalente à diferença entre os montantes activos e os passivos e das importâncias reconhecidas das restantes contas da classe 5.

- **Classe 6 - Custos e perdas**

Nesta classe são registados os custos e perdas com a seguinte desagregação:

- 61 - Custos das mercadorias vendidas e das matérias consumidas;
- 62 - Fornecimentos e serviços externos;
- 63 - Transferências e subsídios correntes concedidos e prestações sociais;
- 64 - Custos com o pessoal;
- 65 - Outros custos e perdas operacionais;
- 66 - Amortizações do exercício;
- 67 - Provisões do exercício;
- 68 - Custos e perdas financeiros;
- 69 - Custos e perdas extraordinários.

- **Classe 7 - Proveitos e ganhos**

Os proveitos e ganhos das autarquias locais considerados no POCAL são os seguintes:

- 71 - Vendas e prestações de serviços;
- 72 - Impostos e taxas;
- 73 - Proveitos suplementares;
- 74 - Transferências e subsídios obtidos;
- 75 - Trabalhos para a própria entidade;
- 76 - Outros proveitos e ganhos operacionais;
- 77 - Proveitos e ganhos financeiros;
- 78 - Proveitos e ganhos extraordinários.

• Classe 8 - Resultados

A transferência dos saldos das contas de custos e de proveitos para as contas de resultados e o subsequente apuramento de resultados permitem-nos conhecer os seguintes:

- 81 - Resultados operacionais;
- 82 - Resultados financeiros;
- 83 - Resultados correntes;
- 84 - Resultados extraordinários;
- 85 - Resultado líquido do exercício.

3. Unidade monetária adoptada

A unidade monetária utilizada para apresentação dos dados da prestação de contas dos municípios portugueses relativos a 2002 é o euro. Nos casos em que os movimentos financeiros assumem maior relevo, procedeu-se à agregação das verbas em milhares, milhões ou mesmo biliões de euros.

■ II - FINANÇAS MUNICIPAIS EM 2002

1. Fontes de financiamento

- 1.1. Receitas próprias
- 1.2. Outros financiamentos

2. Aplicação dos recursos financeiros

- 2.1. Despesas de funcionamento
- 2.2. Cumprimentos dos limites legais de despesas municipais com o pessoal
- 2.3. Serviço da dívida
- 2.4. Investimento municipal
- 2.5. Investimento e fontes de financiamento

3. Análise das receitas e das despesas

4. Análise financeira dos municípios que aplicaram o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)

- 4.1. Apresentação dos documentos de prestação de contas em 2002 de acordo com o POCAL
- 4.2. Balanço
- 4.3. Demonstração de resultados
- 4.4. Rácios de análise financeira

II - FINANÇAS MUNICIPAIS EM 2002

1. Fontes de financiamento

Neste capítulo procede-se à análise da situação financeira dos municípios portugueses em 2002, bem como à identificação e caracterização das principais fontes de financiamento e das áreas de aplicação desses recursos, tendo sempre presentes os princípios definidos na Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL), na Constituição da República Portuguesa (CRP) e na legislação nacional específica sobre esta matéria.

A CEAL, ratificada por Portugal pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de Outubro, estabelece diversos princípios relativos à autonomia local e ao sistema de financiamento das autarquias locais, que importa neste âmbito recordar.

No artigo 9.º, que incide sobre os recursos financeiros das autarquias locais, o n.º 1 dispõe que estas entidades têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições.

O n.º 5 determina ainda para as autarquias locais financeiramente menos favorecidas a necessidade de implementação de processos de equilíbrio financeiro ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das potenciais fontes de financiamento.

Estas disposições da CEAL remetem-nos para os conceitos de autonomia e de equilíbrio financeiro vertical e horizontal, os quais estão também presentes no artigo 238.º da CRP.

Com efeito, o n.º 2 deste artigo define que *“o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”*, princípio que se encontra concretizado especificamente no artigo 5.º da LFL.

A análise desta questão será efectuada, de forma mais detalhada, no ponto

1.2.1.1., relativo à participação dos municípios nos impostos do Estado. Continuando a análise do artigo 9.º da CEAL, constata-se que o n.º 7 recomenda que, na medida do possível, os subsídios concedidos às autarquias locais não devem ser destinados ao financiamento de projectos específicos, o que nos remete para o princípio orçamental da não consignação, acolhido no artigo 3.º da LFL. Esta análise será igualmente efectuada, de forma mais detalhada, no ponto 1.2.1.2., relativo à cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e Local.

O n.º 8 do artigo 9.º da CEAL prevê ainda que as autarquias locais devem ter acesso ao mercado nacional de capitais, a fim de financiarem as suas despesas de investimento. Este princípio é concretizado nos artigos 23.º a 28.º da LFL e a sua análise terá lugar, de forma mais pormenorizada, no ponto 1.2.2., relativo ao endividamento municipal.

Como atrás enunciado, os pontos seguintes tratam, de forma detalhada, as principais fontes de financiamento colocadas ao dispor dos municípios no ano de 2002, bem como as principais aplicações desses recursos.

Estes dados estão organizados por NUTS II, encontrando-se em anexo a sua apresentação desagregada por município.

1.1. Receitas próprias

As receitas próprias dos municípios são entendidas como os recursos financeiros que os mesmos podem arrecadar, à excepção das transferências ou dos empréstimos contraídos.

Gráfico 1

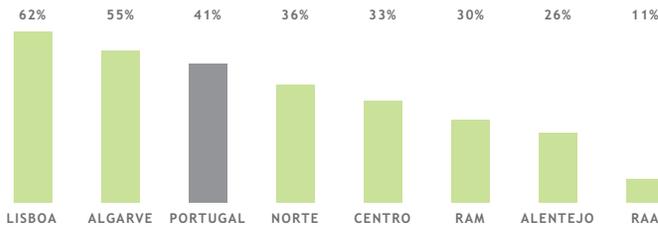
Estrutura da receita (2002)



O Gráfico 1 apresenta a estrutura das receitas dos municípios portugueses, no que respeita às receitas próprias e outros financiamentos. Conforme decorre da leitura do referido gráfico, a maior fatia das receitas é constituída por outros financiamentos, cabendo às receitas próprias um peso, no cômputo total das receitas municipais, que ronda em 2002 os 41%.

Gráfico 2

Peso das receitas próprias nas receitas totais, por NUTS II (2002)

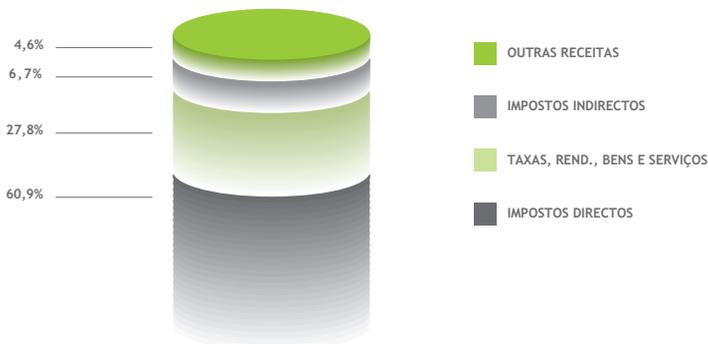


O Gráfico 2 indica o peso das receitas próprias no conjunto das receitas municipais, por NUTS II.

As NUTS Lisboa e Algarve, nas quais as receitas próprias representam 62% e 55%, respectivamente, evidenciam valores muito superiores à média nacional, de 41%. Pelo contrário, na Região Autónoma dos Açores (RAA), as receitas próprias representam apenas 11% das receitas totais, o que denota bem a fraca capacidade em gerar localmente recursos financeiros indispensáveis à prossecução da missão das respectivas autarquias locais envolvidas.

Gráfico 3

Estrutura das receitas próprias (2002)



A estrutura das receitas próprias apresentada no Gráfico 3 ilustra em detalhe a composição destas receitas: impostos directos, taxas, rendimentos, bens e serviços, impostos indirectos e outras receitas.

Os impostos directos são os recursos com maior expressão no conjunto das receitas próprias, rondando os 61%, seguidos das taxas, rendimentos, bens e serviços, com cerca de 28% das mesmas.

Como resulta da leitura do Quadro I, a RAA e a RAM arrecadam apenas 1% e 2% do total das receitas próprias nacionais.

Por seu lado, os 18 municípios que se agregam para formar a NUTS Lisboa conseguem receber cerca de 39% do total das receitas próprias a que os municípios portugueses tiveram acesso em 2002.

As receitas provenientes da cobrança da contribuição autárquica, do imposto municipal sobre veículos, do imposto de mais-valias, do imposto municipal de sisa e das derramas constituem a maior percentagem das receitas próprias. Importa, mais uma vez, mencionar que os valores médios nacionais são fortemente influenciados pelos montantes arrecadados por parte das autarquias da NUTS Lisboa, em particular, da Grande Lisboa.

Quadro I

Peso relativo das várias rubricas das receitas próprias, por NUTS II (2002)

NUTS II	RECEITAS PRÓPRIAS				TOTAL
	IMPOSTOS DIRECTOS	IMPOSTOS INDIRECTOS	TAXAS REND. BENS E SERVIÇOS	OUTRAS RECEITAS	
NORTE	27,4%	28,7%	28,8%	15,4%	27,3%
CENTRO	15,3%	10,3%	21,4%	42,9%	17,9%
LISBOA	43,2%	49,0%	28,4%	28,2%	38,8%
ALENTEJO	4,7%	3,0%	9,7%	7,1%	6,1%
ALGARVE	7,5%	5,6%	7,2%	5,3%	7,2%
RAA	0,6%	0,5%	1,5%	0,8%	0,9%
RAM	1,4%	2,9%	3,1%	0,4%	1,9%
PORTUGAL	100%	100%	100%	100%	100%

Duas NUTS, Lisboa e Norte, geram quase 80% das receitas decorrentes da cobrança de impostos indirectos, enquanto os outros 20% são gerados pelas restantes NUTS Centro, Alentejo, Algarve, RAA e RAM.

No grupo constituído pelas taxas, rendimentos, bens e serviços, as NUTS Norte e Lisboa têm ambas uma quota de representatividade próxima de 28%, seguidas de perto pela NUTS Centro, com 21%.

Quadro II

Capitação das receitas próprias dos municípios por NUTS II (2002)

NUTS II	RECEITAS PRÓPRIAS PER CAPITA				TOTAL
	IMPOSTOS DIRECTOS	IMPOSTOS INDIRECTOS	TAXAS REND. BENS E SERVIÇOS	OUTRAS RECEITAS	
NORTE	129,82	15,10	62,25	5,50	212,66
CENTRO	113,52	8,47	72,58	24,00	218,58
LISBOA	278,76	35,04	83,62	13,70	411,12
ALENTEJO	106,36	7,48	100,94	12,13	226,91
ALGARVE	328,57	27,26	143,49	17,44	516,75
RAA	44,91	4,15	49,25	4,44	102,75
RAM	100,89	23,59	104,04	2,22	230,74
PORTUGAL	168,24	18,65	76,80	12,67	276,35

Pelo Quadro II, que ilustra a capitação das receitas próprias dos municípios por NUTS II, constata-se que o valor *per capita* destas receitas no ano de 2002 ronda os 276 €. As maiores capitações verificam-se nos municípios da NUTS Algarve e da NUTS Lisboa, com 517 € por habitante e 411 € por habitante, respectivamente, valores elevados, quando confrontados com a média nacional.

Todas as outras NUTS apresentam valores que se situam abaixo da média nacional, encontrando-se a NUTS RAA com um valor *per capita* particularmente mais baixo - menos de metade dessa média.

Da análise conjunta dos Quadros I e II, pode observar-se que na NUTS Lisboa são cobrados 43% dos impostos directos mas é na NUTS Algarve que se observa a

maior capitação destes impostos, com 329 € por habitante, contra 279 € por habitante em Lisboa.

No Quadro II é possível ainda obter informação sobre as demais receitas próprias, reflectidas em valores *per capita*.

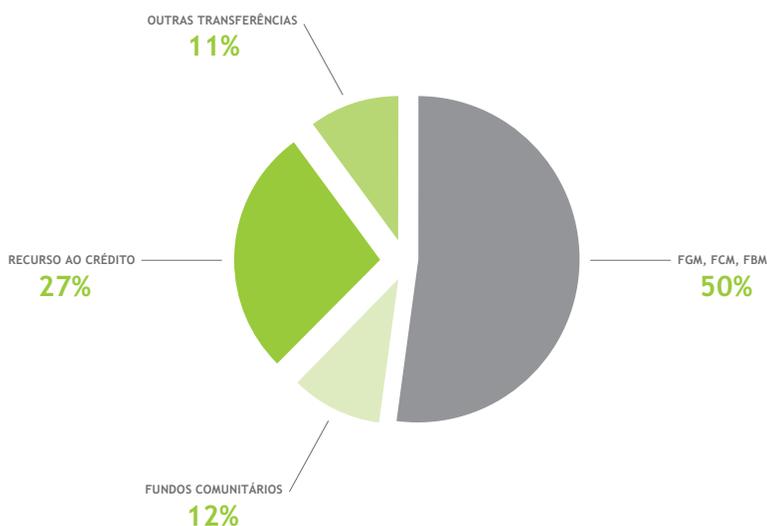
1.2. Outros financiamentos

Para além das receitas próprias, os municípios dispõem ainda das transferências do Orçamento do Estado a título de participação nos impostos do Estado e no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e Local, assim como acedem aos fundos comunitários ou recorrem à contracção de empréstimos junto da banca.

Conforme resulta da leitura do Gráfico 1, em 2002, as receitas municipais provenientes de outros financiamentos não entendidos como receitas próprias, perfazem cerca de 59% das receitas totais. A respectiva composição, ao nível nacional, pode ser consultada no gráfico seguinte.

Gráfico 4

Estrutura dos outros financiamentos (2002)



Assim, como ressalta do Gráfico 4, na distribuição percentual dos outros financiamentos, o maior recurso financeiro provém das transferências a título de participação dos municípios nos impostos do Estado, com um peso de 50%.

As receitas provenientes da contracção de empréstimos constituem, por ordem de grandeza, a segunda fatia, com um peso de 27%, representando assim mais de 1/4 da totalidade dos outros financiamentos.

Os fundos comunitários e as outras transferências não desagregadas nas demais categorias elencadas apresentam valores semelhantes, rondando os 12% e 11%, respectivamente.

O quadro seguinte permite comparar, nas várias NUTS II, o peso de cada categoria de recursos na formação dos outros financiamentos não tidos como receitas próprias.

Quadro III

Peso relativo das várias rubricas dos outros financiamentos, por NUTS II (2002)

OUTROS FINANCIAMENTOS					
NUTS II	FGM, FCM E FBM	FUNDOS COMUNITÁRIOS	RECURSO AO CRÉDITO	OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	TOTAL
NORTE	33,4%	28,8%	33,2%	41,5%	33,7%
CENTRO	28,0%	34,4%	20,6%	20,3%	26,0%
LISBOA	12,7%	4,4%	29,2%	15,5%	16,4%
ALENTEJO	14,9%	15,2%	5,7%	8,3%	11,8%
ALGARVE	4,3%	5,0%	3,9%	2,0%	4,0%
RAA	3,9%	10,4%	5,1%	4,2%	5,0%
RAM	2,7%	1,9%	2,4%	8,2%	3,1%
PORTUGAL	100%	100%	100%	100%	100%

Da sua leitura, conclui-se que $\frac{1}{3}$ das verbas classificadas como outros financiamentos revertem a favor dos municípios do Norte.

Merece também destaque o facto de a maior percentagem das receitas dos fundos comunitários ser registada pelos municípios da NUTS Centro e da NUTS Norte, que conjuntamente absorvem cerca de 63% desta fonte de financiamento.

Quadro IV

Capitação dos outros financiamentos municipais, por NUTS II (2002)

OUTROS FINANCIAMENTOS MUNICIPAIS <i>PER CAPITA</i>					(Euros / habitante)
NUTS II	FGM, FCM E FBM	FUNDOS COMUNITÁRIOS	RECURSO AO CRÉDITO	OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	TOTAL
NORTE	187,65	38,78	98,10	49,69	374,21
CENTRO	246,67	72,61	95,30	38,12	425,70
LISBOA	96,89	7,99	117,14	25,32	247,35
ALENTEJO	430,06	98,73	80,98	47,67	630,43
ALGARVE	225,16	62,62	105,77	22,43	415,98
RAA	342,18	215,73	230,69	77,88	866,47
RAM	234,10	38,52	107,64	150,64	530,71
PORTUGAL	199,28	47,79	104,72	42,51	394,31

O Quadro IV revela-nos as diversas componentes dos outros financiamentos municipais, bem como a sua capitação, por NUTS II.

Na relação do valor dos outros financiamentos por habitante a maior capitação é apurada na RAA, com um valor duas vezes superior à capitação média nacional dos outros financiamentos, que atinge aproximadamente 394 € por habitante.

Com excepção das NUTS Norte e Lisboa, com capitações de 374 € e 247 € por habitante, respectivamente, as restantes NUTS apresentam valores *per capita* sempre superiores à média nacional.

Conforme decorre ainda da leitura do Quadro IV, os municípios da RAA e do

Alentejo têm, no seu cômputo, a maior capitação das receitas provenientes dos fundos municipais. Pelo contrário, é em Lisboa que este tipo de receitas regista um menor impacto, em termos de capitação, que não chega mesmo aos 8 € por pessoa. Os fundos comunitários recebidos pelos municípios em 2002 foram os mais baixos, em valores *per capita*, na região de Lisboa, por certo devido, por um lado, à grande densidade populacional que caracteriza esta região e, por outro lado, à diminuição dos apoios comunitários canalizados para esta região, cujo PIB *per capita* excedeu já 75% da média comunitária.

Os municípios da RAA, pelo contrário, beneficiam de receitas que reflectem as maiores capitações, comparativamente às demais NUTS, nos fundos comunitários e no recurso ao crédito junto da banca, este por certo em parte devido à necessidade de reunir recursos que perfaçam a componente nacional de financiamento de projectos apoiados pela comunidade europeia.

1.2.1. Transferências da Administração Central e da União Europeia

Nos próximos pontos são destacadas as transferências efectuadas pelo Governo a título de participação dos municípios nos impostos do Estado, cooperação técnica e financeira e as transferências processadas para os municípios como fundos comunitários.

1.2.1.1. Transferências a título de participação dos municípios nos impostos do Estado (PIE)

1.2.1.1.1. Participação dos municípios nos impostos do Estado

A PIE processada pelo Orçamento do Estado, em 2002, consubstancia-se no Fundo Geral Municipal (FGM), Fundo de Coesão Municipal (FCM) e no Fundo de Base Municipal (FBM).

O FBM traduz uma repartição equitativa por município, tendo subjacente a satisfação de necessidades financeiras básicas, como as decorrentes do funcionamento das entidades.

O FGM é distribuído considerando factores de despesa para as autarquias,

designadamente, níveis de funcionamento e de investimento. Os respectivos critérios de repartição encontram-se estabelecidos em função da população, da população jovem com idade inferior a 15 anos, do número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros da área, da amplitude altimétrica e do número de freguesias. Na distribuição do FGM atende-se ainda ao montante de IRS cobrado na área geográfica do município.

Em síntese, os critérios de distribuição do FGM conforme constam da LFL, com a redacção dada pela Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2001⁽⁷⁾, são:

- 40% na razão directa da população residente e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo;
- 5% na razão directa da população residente com menos de 15 anos;
- 30% na razão directa da área ponderada por um factor relativo à amplitude altimétrica do município;
- 15% na razão directa do número de freguesias;
- 10% na razão directa do montante do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares cobrado aos sujeitos passivos residentes na área geográfica do município.

Ainda relativamente ao FGM, procura atender-se à situação particular das regiões autónomas quando, numa primeira fase, se procede à repartição do FGM por unidades territoriais - Continente, RAA e RAM, onde, entre os critérios referentes ao número de municípios (30% do FGM) e à área (20% do FGM) se encontra também a população residente com um factor de ponderação de 1,3 para as regiões autónomas (50% do FGM).

Por seu lado, o FCM, que visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correcção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, é distribuído com base nos Índices de Carência Fiscal (ICF) e de Desigualdade de Oportunidades (IDO), traduzindo ambas situações de inferioridade relativamente às

(7) A introdução do FBM conduz à eliminação do critério "igual por todos" da distribuição do FGM, porque redundante, com a inclusão deste fundo.

correspondentes médias nacionais.

Para o cômputo do ICF atende-se à cobrança dos impostos municipais, contribuição autárquica, imposto municipal de veículos e imposto municipal de sisa, por habitante, e à respectiva capitação média nacional, esta, fortemente influenciada pela elevada capitação observada nos municípios do Algarve.

O IDO, representando a diferença de oportunidades para os cidadãos de cada município, decorrente da desigualdade de acesso a condições necessárias para poderem ter uma vida mais longa, com melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos, assume um carácter residual na distribuição do FCM, já que a respectiva verba a distribuir equivale à diferença entre a distribuída pelo FCM e a necessária para compensar os municípios com um ICF mais baixo que a correspondente a nível nacional.

Assim se distribui o IDO:

HABm (1 + IDO) Sendo $IDOm > 0$ e $IDOm = (IDS_n - IDS_m)$

Em que:

- Habm é a população residente no município;
- IDOm é o índice municipal de desigualdade de oportunidades do município;
- IDS_n é o índice nacional de desenvolvimento social⁽⁸⁾;
- IDS_m é o índice de desenvolvimento social do município.

Uma vez divididos todos os fundos por município com base nos critérios legais respectivos, apura-se pelo seu total o valor provisório da PIE (também denominado PIE bruta) sobre a qual incidem os mecanismos de correcção previstos legalmente. Também a este nível se registam alterações significativas entre o texto da LFL e as introduzidas pelo Orçamento do Estado para este ano de 2001.

(8) Os valores deste índice, de natureza censitária, constam de Portaria a publicar pelo Ministério que tutela as autarquias locais. Os valores utilizados em 2001 constam da Portaria n.º 995/98, de 25 de Novembro. A metodologia para construção do índice pode ser consultada no anexo à Lei das Finanças Locais.

A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, previa mecanismos de correcção concretizados por imposição de uma taxa de crescimento mínimo equivalente à taxa de inflação prevista, assegurada por dedução proporcional nas transferências dos municípios que verificassem um acréscimo acima daquela taxa, relativamente às verbas recebidas no ano anterior.

Desde 1999, ou seja, desde a entrada em vigor da nova LFL, que os sucessivos Orçamentos do Estado têm vindo a introduzir mecanismos correctores, num processo evolutivo de aperfeiçoamento da repartição de fundos pelos municípios.

Após aprovação do Orçamento do Estado para 2001, os respectivos ajustamentos em causa foram introduzidos pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto. Nestes termos, a participação dos municípios nos impostos do Estado, uma vez apurada por aplicação directa dos critérios de distribuição antes referidos, é corrigida por forma a verificar os seguintes mínimos:

- Crescimento mínimo geral - taxa de inflação prevista anualmente na Lei do Orçamento do Estado
- Crescimento por escalão populacional - factor de ponderação da taxa de crescimento médio nacional:
 - Municípios com menos de 10 000 habitantes - 1,25;
 - Municípios com 10 000 ou mais habitantes e menos de 20 000 habitantes - 1,00;
 - Municípios com 20 000 ou mais habitantes e menos de 40 000 habitantes - 0,80;
 - Municípios com 40 000 ou mais habitantes e menos de 100 000 habitantes - 0,60;
 - Municípios com 100 000 ou mais habitantes - taxa de inflação prevista.

Define-se ainda o sistema de compensação necessário à verificação dos crescimentos mínimos antes discriminados, sendo neste âmbito de reter a fixação de crescimentos máximos, fixados com base em factores de ponderação da taxa de crescimento médio nacional:

- Municípios com 100 000 ou mais habitantes - 1,00;
- Municípios com menos de 100 000 habitantes - 1,50.

Por forma a garantir, integralmente, as verbas necessárias à verificação dos crescimentos mínimos estabelecidos, é ainda feita a dedução proporcional nas transferências dos municípios com crescimento superior à taxa média nacional e, se tal não for suficiente, à taxa de inflação, por força da aplicação do disposto no n.º 5 do artigo 14.º-A, da Lei das Finanças Locais em vigor.

Como ficou demonstrado ao longo deste ponto, os princípios formulados no n.º 5 do artigo 9.º da CEAL, bem como no artigo 238.º da CRP, relativos ao equilíbrio financeiro vertical e horizontal, estão concretizados na LFL e nas alterações posteriormente introduzidas, através dos critérios de distribuição nela previstos.

Para maiores esclarecimentos sobre o cálculo dos montantes que couberam a cada município no ano de 2002, sugere-se a consulta da publicação “Finanças Locais - Aplicação em 2002”.

Os mesmos cálculos, referentes aos anos de 2003 e 2004, podem também ser consultados nas publicações “Finanças Locais - Aplicação em 2003” e “Finanças Locais - Aplicação em 2004”, todas editadas por esta Direcção-Geral.

O gráfico seguinte ilustra o peso que cada fundo tem, no cômputo nacional. Como decorre da leitura do mesmo, e tal como se verificava em 2001, o fundo municipal que financeiramente produz maior volume de receitas para os municípios é o FGM, que representa cerca de 67% do total dos três fundos.

Gráfico 5

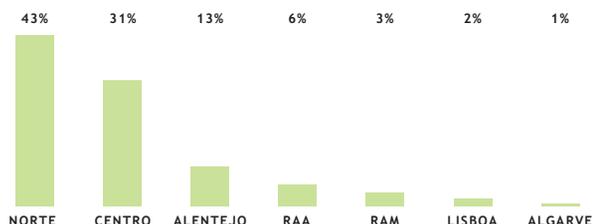
Estrutura dos fundos municipais (2002)



O FCM, que visa reforçar a coesão municipal, constitui 18% dos fundos municipais, cabendo os restantes 15% ao FBM.

Gráfico 6

Distribuição do fundo de coesão municipal, por NUTS II (2002)



No âmbito da distribuição por NUTS II, em 2002, o maior volume de verbas transferidas por conta do FCM foi, por ordem decrescente, para as NUTS Norte, Centro e Alentejo, o que em parte tem a ver com o carácter de interioridade de muitos dos municípios envolvidos.

Os municípios das NUTS Lisboa e Algarve, pelo contrário, são os que menos recebem por via do FCM, uma vez que é nos mesmos que a capitação por município dos impostos municipais e/ou o índice de desenvolvimento social municipal se aproxima mais da respectiva média nacional.

Quadro V

Capitação dos fundos municipais, por NUTS II (2002)

(Euros / habitante)

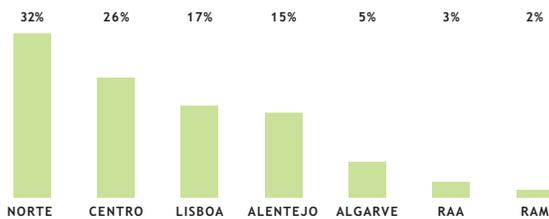
NUTS II	FUNDO GERAL MUNICIPAL	FUNDO DE COESÃO MUNICIPAL	FUNDO DE BASE MUNICIPAL	TOTAL
NORTE	120,89	43,60	23,15	187,65
CENTRO	154,74	49,81	42,12	246,67
LISBOA	86,96	3,34	6,58	96,89
ALENTEJO	266,99	61,07	75,00	403,06
ALGARVE	171,72	13,56	39,89	225,16
RAA	168,65	94,50	79,03	342,18
RAM	140,65	48,16	45,28	234,10
PORTUGAL	133,98	35,91	29,38	199,28

O FGM apresenta-se, em termos *per capita*, com maior expressão na NUTS Alentejo, onde assume valores que são o dobro da situação média nacional. Tal facto terá por certo a ver com a fraca densidade populacional.

Os montantes do FCM, por seu turno, quando analisados numa perspectiva de capitação, revelam que os municípios da RAA são os mais beneficiados, assumindo o referido fundo, nesta NUTS, valores na ordem dos 94 € *per capita*.

Gráfico 7

Distribuição do fundo geral municipal, por NUTS II (2002)



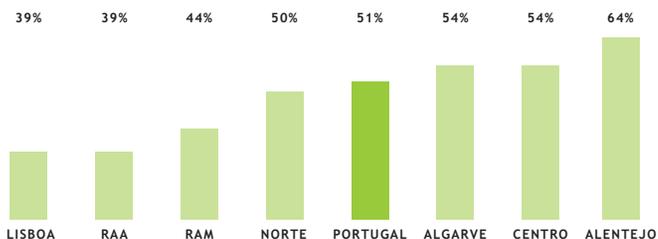
O Gráfico 7 reflecte a distribuição percentual do FGM, em 2002, pelas várias NUTS II. Evidencia-se, neste âmbito, o facto de a maior fatia do FGM ser destinada aos municípios do Norte e do Centro. Por outro lado, os 58 municípios da NUTS Alentejo recebem uma verba inferior aos 18 municípios da NUTS Lisboa. Na RAA e na RAM, inversamente, registam-se as menores percentagens do FGM, uma vez que para estas NUTS foram reservadas, respectivamente, 3 e 2% do total distribuído por conta do referido fundo.

1.2.1.1.2. Peso relativo do FGM, FCM e FBM no total dos outros financiamentos

No Gráfico 8 ilustra-se, a nível nacional, o peso relativo do FGM, FCM e FBM no total dos outros financiamentos no ano de 2002.

Gráfico 8

Peso relativo do FGM, FCM e FBM no total dos outros financiamentos (2002)



1.2.1.2. Cooperação técnica e financeira

Nos termos do artigo 7.º da LFL não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou comparticipações financeiras aos municípios por parte do Estado. Não obstante, o mesmo artigo prevê também que, excepcionalmente, sejam inscritas no Orçamento do Estado, por ministério, verbas para financiamento de projectos das autarquias locais de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, quando se verifique a sua urgência e a comprovada e manifesta incapacidade financeira das autarquias para lhes fazer face.

Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da LFL, a estas verbas não se aplica o princípio da não consignação a que estão sujeitas as receitas das autarquias locais.

As regras constantes da LFL sobre esta matéria vão ao encontro do preconizado pela CEAL, nomeadamente no n.º 7 do seu artigo 9.º.

Nos pontos seguintes, procede-se à análise das verbas transferidas para os municípios, serviços municipalizados e associações de municípios em 2002 a título de cooperação técnica e financeira, abrangendo a celebração de contratos-programa e de protocolos de modernização administrativa, bem como a concessão de auxílios financeiros.

1.2.1.2.1. Disposições gerais sobre cooperação técnica e financeira

O regime de cooperação técnica e financeira entre a administração central e local é regulado pelo Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 157/90, de 17 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 319/2001, de 10 de Dezembro.

No âmbito deste regime, os contratos podem ser celebrados entre a administração central e um ou mais municípios, associações de municípios, empresas concessionárias destes e empresas de capitais maioritariamente públicos em que os municípios tenham participações sociais e que exerçam a sua actividade no domínio dos sectores abaixo definidos.

Assim, podem ser objecto de comparticipação pela administração central, os seguintes sectores de investimento:

- a) Saneamento básico, compreendendo sistemas de captação, adução e armazenagem de água, excluindo a rede domiciliária, sistemas de recolha, transporte e tratamento de resíduos sólidos e sistemas de águas residuais;
- b) Ambiente e recursos naturais, visando a execução de aproveitamentos hidráulicos, a manutenção e recuperação das margens naturais das linhas de água e obras de regularização de pequenos cursos de água, a instalação de sistemas de despoluição ou redução de cargas poluentes do ambiente e a protecção e conservação na Natureza;
- c) Infra-estruturas de transportes, incluindo a construção e reparação da rede viária, e respectivo equipamento;
- d) Infra-estruturas e equipamento de comunicações;
- e) Cultura, tempos livres e desporto;
- f) Educação, ensino e formação profissional;
- g) Juventude, através da criação de infra-estruturas necessárias para apoiar os jovens;
- h) Protecção civil, incluindo quartéis de bombeiros e equipamentos de prevenção e apoio à luta contra incêndios;
- i) Habitação social;
- j) Promoção do desenvolvimento económico, incluindo infra-estruturas de apoio ao investimento produtivo;
- k) Saúde e segurança social.

A comparticipação da administração central é formalizada mediante a celebração de um contrato-programa ou de um acordo de colaboração, os quais, obedecendo aos princípios da igualdade, imparcialidade e justiça, são publicados no Diário da República, conforme se determina no n.º 6 do artigo 7.º da LFL.

Os contratos-programa são utilizados quando o custo global do investimento é igual ou superior a 25% das verbas atribuídas ao município ou conjunto de municípios, a título de transferências de capital do Fundo Geral Municipal, Fundo de Coesão Municipal e Fundo de Base Municipal, constantes do último Orçamento do Estado. Caso contrário, são celebrados acordos de colaboração.

Apresentam-se de seguida os dados estatísticos disponíveis relativos a contratos celebrados em 2002, em que a Direcção-Geral das Autarquias Locais participou, financiando os projectos envolvidos.

Quadro VI

Celebração de contratos no âmbito da cooperação técnica e financeira (2002)

ÁREA DE INVESTIMENTO	NÚMERO DE CONTRATOS
DESENVOLVIMENTO DAS ACESSIBILIDADES	24
criação de espaços verdes, tempos livres e desporto	7
REVITALIZAÇÃO SÓCIO-ECONÓMICA DOS CENTROS URBANOS E REQUALIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS	0
OUTROS PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÓMICO	26
TOTAL	57

Pela análise do quadro supra, constata-se que a maioria dos 57 contratos celebrados pelos municípios, com participação da Direcção-Geral das Autarquias Locais, incidiu no âmbito do *desenvolvimento económico* (26) e nas *acessibilidades* (24), envolvendo ainda um número menos significativo de contratos ligados à criação de espaços verdes, tempos livres e desporto (7).

Quadro VII**Contratos celebrados no âmbito da cooperação técnica e financeira, por NUTS II (2002)**

NUTS II	NUMERO DE CONTRATOS	INVESTIMENTO (EUROS)	COMPARTICIPAÇÃO (EUROS)
NORTE	17	16 590 088	6 288 493
CENTRO	29	16 623 323	5 846 878
LISBOA	4	4 612 721	1 495 995
ALENTEJO	3	3 772 744	1 294 332
ALGARVE	4	1 206 143	528 374
TOTAL	57	42 805 019	15 454 072

Dos 57 contratos supra indicados, mais de metade teve como parceiros autarquias locais do Centro. Por outro lado, o investimento envolvido rondou os 16 milhões de euros tanto na NUTS Norte como na NUTS Centro, não obstante o número de contratos no Norte ser inferior.

Nas demais NUTS do continente, foram celebrados 11 contratos, envolvendo cerca de 10 milhões de euros de investimentos municipais, dos quais foram comparticipados cerca de 34%.

1.2.1.2.2. Auxílios financeiros

O regime de concessão dos auxílios financeiros é regulado pelo Decreto-Lei n.º 363/88, de 14 de Outubro, com as alterações introduzidas sobre esta matéria pelo artigo 7.º da LFL.

Estes auxílios têm como objectivo fazer face a situações específicas que afectam financeiramente as autarquias locais e que transcendem a sua capacidade autárquica, conforme os casos abaixo indicados:

- a) Calamidade pública;
- b) Municípios negativamente afectados por investimento da responsabilidade da administração central;
- c) Edifícios - sede de autarquias locais, negativamente afectados na respectiva funcionalidade;
- d) Circunstâncias graves que afectem drasticamente a operacionalidade das infra-estruturas e dos serviços municipais de protecção civil;
- e) Instalação de novos municípios ou freguesias;
- f) Recuperação de áreas de construção clandestina ou de renovação urbana quando o seu peso relativo transcenda a capacidade e a responsabilidade autárquica nos termos da lei.

Os prejuízos verificados em bens municipais, que, pela sua natureza, sejam passíveis de contrato de seguro e desde que os montantes de prémio não sejam notoriamente excessivos, não podem ser objecto de auxílios financeiros pelo Estado.

No que respeita aos 21 contratos celebrados no âmbito dos auxílios financeiros com os municípios, em 2002, por áreas, estes distribuem-se como se pode observar no Quadro VIII.

Em 2002 não houve lugar à celebração de qualquer contrato de auxílio financeiro no domínio da criação de novos municípios e 20 dos contratos destinaram-se à construção ou recuperação de edifícios-sede de municípios, negativamente afectados na respectiva funcionalidade, enquanto 1 se destinou ao financiamento de um edifício para a instalação de bombeiros municipais.

Quadro VIII

Contratos celebrados com os municípios no âmbito dos auxílios financeiros (2002)

ÁREA DE INVESTIMENTO	NÚMERO DE CONTRATOS
EDIFÍCIOS - SEDE DE MUNICÍPIOS	20
EDIFÍCIOS DE BOMBEIROS MUNICIPAIS	1
INSTALAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS	0
TOTAL	21

Em 2002, a maioria dos contratos de auxílios financeiros foi celebrada com municípios do Alentejo. O montante do investimento total envolvido atingiu quase 20 milhões de euros, com uma comparticipação de 8,4 milhões de euros. A distribuição destes montantes por NUTS II pode ser consultada no quadro seguinte.

Quadro IX

Contratos celebrados no âmbito dos auxílios financeiros, por NUTS II (2002)

NUTS II	NUMERO DE CONTRATOS	INVESTIMENTO (EUROS)	COMPARTICIPAÇÃO (EUROS)
NORTE	4	4 694 330	2 086 655
CENTRO	5	3 214 661	1 607 331
LISBOA	1	1 156 971	728 486
ALENTEJO	7	5 024 385	2 512 194
ALGARVE	4	5 858 001	1 507 698
TOTAL	21	19 948 348	8 442 364

1.2.1.2.3. Protocolos de modernização administrativa

Os protocolos de modernização administrativa regem-se pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2001, publicada no Diário da República em 10 de Agosto, sendo a apreciação das candidaturas efectuada com base nas orientações constantes de despacho anual do membro do Governo responsável pela área das autarquias locais.

No âmbito deste regime, podem ser celebrados protocolos de modernização administrativa entre a administração central e um ou mais municípios, uma ou mais freguesias, associações de municípios e associações de freguesias.

São elegíveis para efeitos de celebração de protocolos de modernização administrativa os projectos orientados para a adequação da administração local autárquica aos critérios do sistema europeu de qualidade, para a melhoria das

condições com vista à conciliação da actividade profissional, da vida familiar e da vida cívica, e para a concretização dos princípios da descentralização e da subsidiariedade que visem, designadamente:

- a) A adopção de processos de trabalho, de procedimentos administrativos e de métodos de gestão orientados para a obtenção de maior eficiência, eficácia e transparência;
- b) A valorização das instalações autárquicas e a aquisição de equipamentos tendo em vista a qualificação do atendimento do cidadão e dos agentes económicos e sociais;
- c) A promoção da sociedade da informação e do conhecimento, privilegiando, designadamente, a criação de uma Intranet ao nível das autarquias locais e a ligação das entidades autárquicas à Internet;
- d) A implementação de mecanismos de informação, de audição e de participação dos cidadãos e dos agentes económicos e sociais;
- e) A concretização de abordagens integradas a nível local sobre a organização dos tempos de vida, incluindo a compatibilização de horários de diversa natureza;
- f) O desenvolvimento de projectos relacionados com as atribuições e competências anualmente transferidas do Estado para as autarquias locais;
- g) A desconcentração e descentralização de funções e de serviços autárquicos, desde que justificadas pela densidade ou pela dispersão do povoamento do território;
- h) A realização de experiências piloto de modo a encontrar formas inovadoras de prestação de serviços públicos de âmbito local;
- i) A realização de estudos e de auditorias em ordem à avaliação dos serviços e, conseqüentemente, à implementação dos correspondentes programas de acção;

- j) O desenvolvimento de formas de cooperação entre entidades autárquicas de modo a promover o aproveitamento de sinergias;
- k) A realização de projectos multissetoriais e integrados de desenvolvimento organizacional;
- l) A promoção de acções de formação e de sensibilização dos funcionários e agentes da administração autárquica, complementares das demais acções do projecto, quando a sua dimensão não justifique o recurso a outros instrumentos de financiamento;
- m) A institucionalização de formas inovadoras e apelativas de divulgação contínua ou periódica das actividades prosseguidas pelas entidades autárquicas;
- n) A implementação de quaisquer outros projectos considerados inovadores, exemplares ou emblemáticos, nos domínios da modernização administrativa autárquica, incluindo os que respeitam ao cumprimento das normas obrigatórias em matéria de modernização administrativa.

Como atrás mencionado, a apreciação das candidaturas é efectuada pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional, com base nas orientações constantes de despacho anual do membro do Governo responsável pela área das autarquias locais.

Para o ano de 2002, estas orientações foram estabelecidas no Despacho n.º 791/SEAL/2002, publicado no D.R., II Série, de 12 de Janeiro de 2002, de acordo com o qual prevalecem as candidaturas à celebração de protocolos de modernização administrativa respeitantes aos seguintes domínios:

- a) POCAL nos municípios e nas freguesias;
- b) Aquisição de equipamento informático para as freguesias, associado a projectos de formação para eleitos e pessoal autárquico, financiados pelo FORAL;

- c) Promoção da sociedade de informação e do conhecimento e implementação de mecanismos de informação, de audição e de participação dos cidadãos e dos agentes económicos e sociais, com recurso à Internet e Intranet;
- d) Aquisição de equipamentos em complemento de acções de revalorização das instalações autárquicas.

Quadro X

Protocolos de modernização administrativa celebrados, por NUTS II (2002)

NUTS II	NÚMERO DE PROTOCOLOS	INVESTIMENTO (EUROS)	COMPARTICIPAÇÃO (EUROS)
NORTE	53	6 252 436	3 276 216
CENTRO	61	5 997 748	3 076 049
LISBOA	20	2 860 227	1 570 113
ALENTEJO	34	3 229 251	1 656 860
ALGARVE	4	274 045	137 022
TOTAL	172	18 613 707	9 716 260

Da leitura do Quadro X constata-se que, em 2002, foram celebrados 172 protocolos de modernização administrativa entre o Estado e os municípios, serviços municipalizados ou associações de municípios.

Se compararmos este número com os protocolos celebrados com as mesmas entidades em 2001, num total de 195, verifica-se a existência de um decréscimo. Esta situação é explicada pelo facto de, no ano de 2002, se terem também efectuado, pela primeira vez, protocolos com as freguesias e as suas associações.

Com efeito, o número de protocolos celebrados em 2002 com as freguesias e as suas associações atingiu os 784.

A distribuição, por NUTS II do continente, dos protocolos de modernização administrativa celebrados entre o Estado e os municípios, serviços municipalizados ou associações de municípios encontra-se ilustrada no Quadro X.

1.2.1.3. Fundos comunitários

O apoio da União Europeia a Portugal continuou a desenvolver-se, em 2002, no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), que abrange o período de 2000 a 2006.

O QCA III constitui para Portugal um instrumento fundamental para acelerar o processo de convergência real ao padrão europeu de qualidade de vida e de competitividade económica, devendo garantir simultaneamente um desenvolvimento regional e socialmente equilibrado para o País.

Às autarquias locais cabe um papel decisivo na concretização dos objectivos definidos para Portugal no QCA III, em particular pela sua participação nos programas operacionais regionais (POR).

Através destes programas, os municípios acedem às verbas dos fundos comunitários, tendo estas viabilizado a realização de um vasto conjunto de infra-estruturas, em particular em matéria de redes rodoviárias e de saneamento básico.

A aplicação dos fundos estruturais tem visado uma clara aproximação entre as economias portuguesa e comunitária e a redução das assimetrias regionais internas. É assim que a região de Lisboa, porque apresenta valores do PIB *per capita* superiores a 75% da média comunitária, entrou no chamado *fasing out* e recebe, no âmbito do QCA III e já em regime transitório, apoios comunitários inferiores às restantes regiões de Portugal.

As candidaturas dos municípios aos POR desenvolvem-se através de três eixos:

Eixo prioritário 1 - Apoio a investimentos de interesse municipal e intermunicipal

Corresponde, fundamentalmente, ao tipo de medidas financiadas pelas intervenções operacionais regionais do anterior QCA e pretende assegurar a continuidade do envolvimento dos municípios portugueses no desenvolvimento económico e social do país.

Tendo em conta as atribuições e competências próprias daquelas autarquias

locais, os projectos apoiados concentram-se, essencialmente, em três domínios principais: transportes, ambiente e renovação urbana.

Eixo prioritário 2 - Acções integradas de base territorial

No âmbito deste eixo prioritário, são financiadas acções integradas que se destinam, através duma concentração de investimentos e capacidades organizativas, a superar dificuldades de desenvolvimento particularmente acentuadas ou a aproveitar oportunidades insuficientemente exploradas resultantes, umas e outras, das especificidades próprias de cada região portuguesa.

Eixo prioritário 3 - Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas

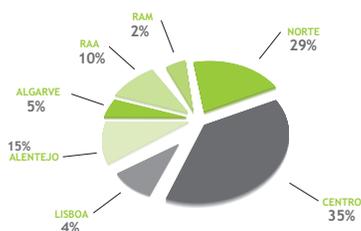
O eixo prioritário relativo às intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas prossegue objectivos que correspondem às prioridades estratégicas gerais do QCA III, ainda que programadas e concretizadas de forma regionalmente diferenciada, através da transferência, para os programas regionais, dum conjunto de investimentos e acções de desenvolvimento até agora enquadrados em intervenções sectoriais.

Pretende-se, desta forma, um maior nível de integração das políticas e dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento e, em particular, uma melhor articulação das intervenções dos diferentes níveis institucionais da administração pública e entre estes e o sector privado.

A informação disponível nos documentos de prestação de contas dos municípios, relativos a 2002, permite-nos mostrar a seguinte distribuição das receitas municipais provenientes dos fundos comunitários, por NUTS:

Gráfico 9

Estrutura regional dos fundos comunitários, por NUTS II (2002)

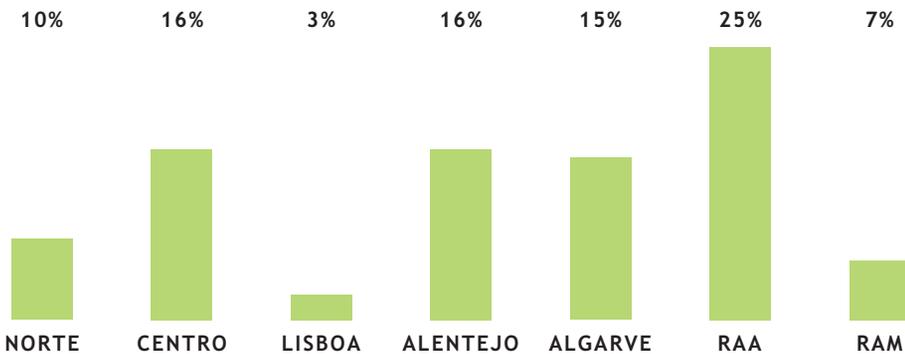


Mais de $\frac{1}{3}$ dos cerca de 497 milhões de euros de fundos comunitários registados pelos municípios nas respectivas contas de 2002 foram arrecadados por autarquias da NUTS Centro, enquanto aos municípios do Norte coube cerca de 29% do total dos fundos comunitários. Os municípios do Alentejo, por seu lado, receberam cerca de 15% da mesma verba (76 milhões de euros).

Pelo facto da região de Lisboa ter ultrapassado os 75% dos níveis médios comunitários em termos de PIB *per capita*, o montante de fundos comunitários que cabe aos municípios desta NUTS tende a diminuir, representando em 2002 cerca de quatro por cento do montante global apurado.

Gráfico 10

Peso dos fundos comunitários no total dos outros financiamentos, por NUTS II (2002)



No grupo dos outros financiamentos que não são considerados receitas próprias, os fundos comunitários apresentam uma importância relativa variável, nas várias NUTS. É nos municípios da RAA que este tipo de receita assume maior relevância no conjunto dos outros financiamentos (cerca de $\frac{1}{4}$), o contrário se verificando na NUTS Lisboa, na qual estas receitas constituem apenas 3% dos outros financiamentos.

A capitação dos fundos comunitários demonstra algumas das diferenças que

existem ao nível das várias NUTS portuguesas. No continente, é no Alentejo que os fundos comunitários assumem maior relevo, em termos de valores *per capita*, o que em parte se ficará a dever à fraca densidade populacional da região. Já a análise ao nível de Portugal, incluindo as regiões autónomas, revela a RAA como a mais beneficiada, caso se perspectivem os montantes arrecadados tendo em conta a população residente.

Quadro XI

Capitação dos fundos comunitários, por NUTS II (2002)

NUTS II	EUROS PER CAPITA
NORTE	38,78
CENTRO	72,61
LISBOA	7,99
ALENTEJO	98,73
ALGARVE	62,62
RAA	215,73
RAM	38,52
PORTUGAL	47,79

1.2.2. Endividamento municipal

Os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei (n.º 1 do artigo 23.º da LFL).

Os empréstimos e a utilização de aberturas de crédito podem ser a curto ou a médio e longo prazos.

O endividamento municipal deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência e prosseguir os seguintes objectivos, definidos no n.º 2 do artigo 23.º da LFL:

- Minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo;
- Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
- Não exposição a riscos excessivos.

Em 2002, o endividamento municipal esteve ainda sujeito a restrições decorrentes das normas aprovadas pelo Orçamento Rectificativo para 2002 (Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio) com vista a garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público para o conjunto do sector público administrativo.

De acordo com aquelas normas, os municípios ficaram impossibilitados, em 2002, de aumentar o seu endividamento líquido, a partir da entrada em vigor daquela lei, com excepção das seguintes situações decorrentes da contracção de:

- a) Empréstimos destinados a programas de habitação social promovidos pelos municípios;
- b) Empréstimos para construção e reabilitação das infra-estruturas no âmbito do EURO 2004;
- c) Empréstimos para financiamento de projectos com participação de fundos comunitários.

Para financiar os projectos acima descritos, os municípios ficavam ainda obrigados a utilizar prioritariamente os recursos financeiros próprios.

A comparação entre os montantes de empréstimos utilizados pelos municípios em 2002 e as amortizações efectuadas consta do quadro seguinte.

Quadro XII

Empréstimos utilizados pelos municípios e amortizações efectuadas, por NUTS II (2002)

Un.: Milhões de euros

NUTS II	UTILIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	AMORTIZAÇÕES EFECTUADAS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	%
NORTE	362,12	73,39	288,80	33,3%
CENTRO	224,40	43,16	181,24	20,9%
LISBOA	318,00	51,52	266,48	30,7%
ALENTEJO	62,19	28,52	33,67	3,9%
ALGARVE	42,14	7,43	34,70	4,0%
RAA	55,08	11,47	43,61	5,0%
RAM	25,92	6,82	19,11	2,2%
PORTUGAL	1 089,91	222,32	867,60	100%

De acordo com os dados disponíveis, o aumento do endividamento líquido dos municípios portugueses, decorrente de empréstimos, totalizou em 2002 cerca de 847,04 milhões de euros.

Este aumento ficou a dever-se, na sua maior parte, aos municípios do Norte (34%), de Lisboa (31%) e do Centro (21%). Pelo contrário, os municípios do Alentejo, Algarve, RAA e RAM contribuíram com pouco mais de 15% para o aumento do endividamento líquido em 2002.

De notar, a este respeito, que as restrições em matéria de endividamento líquido dos municípios só se aplicaram a parte do exercício económico de 2002. Por outro lado, conforme foi já referido, a legislação prevê várias situações excepcionais em que pode haver lugar ao aumento do endividamento líquido, em 2002, não se dispendo, contudo, de dados que permitam aferir qual o montante do aumento do endividamento líquido que se enquadra nas referidas excepções.

1.2.2.1. De curto prazo

O quadro seguinte indica qual a situação dos municípios portugueses em matéria de endividamento de curto prazo, em 31 de Dezembro de 2002.

Quadro XIII

Endividamento de curto prazo, por NUTS II (2002)

Un.: Milhões de euros

NUTS II	ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS	%	EMPRÉSTIMOS A CURTO PRAZO	%
NORTE	581,79	47,7%	0,40	4,2%
CENTRO	276,61	22,7%	0,66	7,0%
LISBOA	114,94	9,4%	4,89	51,3%
ALENTEJO	107,96	8,9%	1,13	11,8%
ALGARVE	79,30	6,5%	0,00	0,0%
RAA	22,04	1,8%	2,44	25,6%
RAM	35,86	2,9%	0,00	0,0%
PORTUGAL	1 218,51	100%	9,53	100%

A grande percentagem do endividamento de curto prazo dos municípios em 2002 é formada pelos encargos assumidos e não pagos junto de fornecedores e empreiteiros (EANP), sobre os quais não existem limites específicos legalmente definidos.

Conforme se pode constatar pela leitura do quadro supra, os EANP em 31.12.2002 totalizam cerca de 1,2 mil milhões de euros. Destes, 48% são da responsabilidade de municípios da NUTS Norte e 23% de municípios do Centro. Nas demais NUTS, o contributo para o total das dívidas a fornecedores e empreiteiros ascendeu, no cômputo total, a 30%.

Os empréstimos a curto prazo podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante médio anual exceder 10% das receitas

provenientes das participações dos municípios no Fundo de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal. Em geral, o montante em dívida à banca em 31 de Dezembro de cada ano assume valores pouco significativos, situação que se verifica também no exercício económico em análise.

Em 2002, a dívida de empréstimos de curto prazo dos municípios portugueses era, de acordo com os dados transpostos para o quadro supra, da ordem dos 9,5 milhões de euros. Destes, mais de metade cabia aos municípios da região de Lisboa e cerca de $\frac{1}{4}$, aos municípios da RAA.

1.2.2.2. De médio e longo prazos

Em 2002, os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazos, incluindo os dos empréstimos obrigacionistas, não podiam exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabiam ao município ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.

O peso de cada NUTS no endividamento total pode ser observado, em detalhe, no quadro a seguir apresentado.

Quadro XIV

Endividamento de médio e longo prazos, por NUTS II (2002)

Un.: Milhões de euros

NUTS II	ENDIVIDAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZOS	%
NORTE	1 224,49	33,8%
CENTRO	679,56	18,8%
LISBOA	1 132,17	31,3%
ALENTEJO	240,73	6,7%
ALGARVE	152,24	4,2%
RAA	125,75	3,5%
RAM	64,86	1,8%
PORTUGAL	3 619,79	100%

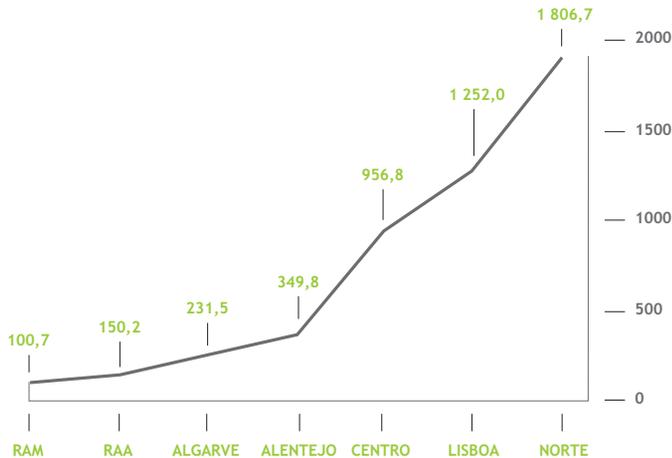
O endividamento de médio e longo prazos dos municípios portugueses, em 2002, ultrapassou os 3,6 mil milhões de euros, sendo mais de $\frac{1}{3}$ decorrentes de empréstimos assumidos por autarquias da região do Norte e quase tanto (31%) pelos municípios da região de Lisboa, cabendo aos municípios do Centro cerca de 19%.

Mais uma vez, o contributo dos municípios do Alentejo, Algarve, RAA e RAM, no seu conjunto, para o nível de endividamento nacional, é bastante inferior aos municípios das três regiões já mencionadas, ficando-se pelos 16%.

Gráfico 11

Peso relativo do endividamento, por NUTS II (2002)

Un.: Milhões de euros



Como se verificou pela análise dos valores do endividamento desagregados por natureza (curto e médio / longo prazos), também a observação do endividamento no seu cômputo global é demonstrativa de que os municípios da região do Norte lideram o endividamento municipal, seguidos das NUTS Lisboa e Centro. O endividamento das demais regiões apresenta valores bem menos significativos, rondando no total cerca de 17% do conjunto do País.

2. Aplicação dos recursos financeiros

2.1. Despesas de funcionamento

O conceito de despesas de funcionamento traduz as despesas consideradas como essenciais para o funcionamento de um município coincidindo, quase na totalidade e na maioria das situações, com a despesa corrente. São, para o efeito, retirados os encargos financeiros com o serviço da dívida que constituem uma despesa de financiamento. De igual modo, não devem ser neste grupo consideradas as despesas com a execução de projectos por administração directa, que, na prática, são registados por despesas correntes.

Assim sendo, as despesas de funcionamento consistem nas despesas com o pessoal, a aquisição de bens e serviços, as transferências correntes e os subsídios, bem assim aquelas que são registadas pela residual designada por “outras despesas correntes”.

A população e a área de um município surgem habitualmente como duas importantes variáveis associadas à despesa municipal sendo, por conseguinte, tidas em conta nesta análise, tanto mais que apoiam a diminuição de possíveis enviesamentos que decorrem da análise feita unicamente com base em valores absolutos.

Quadro XV

Capitação das despesas de funcionamento dos municípios, por NUTS II (2002)

NUTS II	DESPESAS DE FUNCIONAMENTO PER CAPITA				TOTAL
	PESSOAL	BENS E SERVIÇOS	TRANSF. CORR. E SUBSÍDIOS	OUTRAS	
NORTE	121,77	96,81	35,74	6,13	260,45
CENTRO	139,29	106,17	33,90	7,63	286,99
LISBOA	185,14	113,31	51,72	5,41	355,58
ALENTEJO	257,29	145,86	36,92	14,92	454,99
ALGARVE	249,40	237,23	45,18	12,21	544,01
RAA	161,01	80,32	16,66	0,88	258,87
RAM	193,84	112,54	27,32	7,29	340,99
PORTUGAL	159,72	112,21	39,31	7,07	318,31

O Quadro XV, que apresenta o montante médio gasto por habitante, permite uma aproximação ao custo “suportado” por cada residente pelos serviços prestados pelos municípios.

Constata-se, assim, que este custo é, em média, de 318 € por habitante, variando entre um mínimo de 259 € na NUTS RAA e um máximo de 544 € na NUTS Algarve.

Acima da média nacional encontram-se as NUTS Lisboa, Alentejo, Algarve e RAM, sendo que abaixo da média se situam as NUTS Norte, Centro e RAA.

Seria porventura de esperar que as NUTS com maior população apresentassem valores de despesas de funcionamento, por habitante, abaixo da média nacional, devido à existência de economias de escala na prestação de serviços, o que não se verifica.

De facto, a NUTS Lisboa, sendo a segunda NUTS mais populosa, como se pode observar no Quadro XVI, apresenta um rácio de despesas de funcionamento por habitante de 356 €, consideravelmente acima da média nacional.

Quadro XVI

População e área, por NUTS II (2002)

NUTS II	POPULAÇÃO	ÁREA Km ²	DENSIDADE POPULACIONAL
NORTE	3 691 922	21 280	173
CENTRO	2 354 550	28 179	84
LISBOA	2 714 614	2 865	948
ALENTEJO	767 983	31 484	24
ALGARVE	398 370	4 990	80
RAA	238 767	2 322	103
RAM	241 257	828	291
PORTUGAL	10 407 463	91 947	113

Uma explicação possível será a de que embora possam existir economias de escala na prestação de serviços, existem também custos de congestionamento. Isto é, a partir de certo número de habitantes a existência de mais um habitante traduz-se não na redução do custo marginal da prestação do serviço mas sim num aumento desse custo.

A NUTS Lisboa parece enquadrar-se nesta situação, com muita população concentrada num reduzido espaço físico. De facto, apresenta uma densidade populacional de 948 habitantes por km², muito acima de qualquer das demais NUTS.

Outra NUTS com características próprias é a NUTS Algarve, que apresenta o maior volume de despesas de funcionamento por habitante, como já tinha sido atrás referido (544 €).

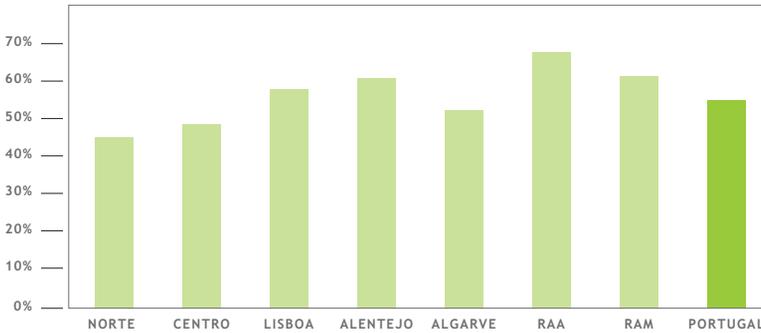
Há, no entanto, que compreender a especificidade desta NUTS, que, sendo um destino turístico por excelência, apresenta um elevado número de segundas habitações, hotéis e turistas nacionais e estrangeiros. Desta forma, os municípios da NUTS suportam um valor elevado de despesas que não resultam da satisfação de necessidades imputáveis à sua população residente. O rácio despesa/habitante fica, deste modo, inflacionado.

A despesa com o pessoal é a despesa de funcionamento mais significativa em todas as NUTS, com uma capitação média nacional de 160 €, que varia entre um mínimo de 122 €, na NUTS Norte, e um máximo de 257 €, na NUTS Alentejo.

Em termos de peso relativo na despesa de funcionamento total verifica-se uma flutuação, como é visível no Gráfico 12, entre um mínimo de 46% e um máximo de 62%, nas NUTS Algarve e RAA, respectivamente, sendo que a média nacional é de cerca de 50%.

Gráfico 12

Peso relativo das despesas com o pessoal no total das despesas de funcionamento (2002)



A aquisição de bens e serviços surge como a segunda despesa com maior peso relativo no total das despesas de funcionamento.

A NUTS Algarve é a que apresenta o maior valor per capita de despesas com aquisição de bens e serviços, no montante de 237 €, a que corresponde um peso relativo de 44%, valor este, muito próximo do registado nas despesas com pessoal desta mesma NUTS.

Nas restantes NUTS, o peso relativo das despesas com aquisição de bens e serviços varia entre os 31% na NUTS RAA e os 37% na NUTS Norte, valores próximos dos 35% da média nacional.

Estas duas despesas, “pessoal” e “aquisição de bens e serviços”, representam em média 85% das despesas de funcionamento, cabendo, assim, às despesas com transferências correntes e subsídios e às que se encontram na rubrica “outras”, um carácter residual.

Uma outra variável com maior ou menor impacto nas despesas de um município é a área do mesmo, sendo de esperar que, *ceteris paribus*, quanto menor for a área tanto menor será a despesa, beneficiando de economias de aglomeração e fazendo baixar os custos de prestação de serviços.

Como tal, é importante analisar o rácio despesas de funcionamento por km², conforme se apresenta no Quadro XVII.

Quadro XVII

Despesas de funcionamento dos municípios, por km² e NUTS II (2002)

NUTS II	Euros / Km ²				
	PESSOAL	BENS E SERVIÇOS	TRANSF. CORR. E SUBSÍDIOS	OUTRAS	TOTAL
NORTE	21 125,69	16 795,79	6 200,69	1 063,58	45 185,76
CENTRO	11 638,99	8 871,26	2 832,50	637,89	23 980,64
LISBOA	175 449,18	107 375,09	49 012,46	5 125,98	336 962,71
ALENTEJO	6 276,12	3 557,94	900,54	364,06	11 098,67
ALGARVE	19 910,53	18 939,32	3 606,58	974,59	43 431,01
RAA	16 556,69	8 259,00	1 712,70	90,89	26 619,28
RAM	56 481,62	32 792,80	7 961,32	2 123,27	99 359,00
PORTUGAL	18 078,71	12 701,21	4 449,17	800,31	36 029,40

Da leitura do quadro anterior infere-se que, em média, cada km² de área corresponde a 36 029 € de despesas de funcionamento.

As NUTS que apresentam despesas de funcionamento por km², em euros, acima da média são: Norte (45 186 €), Lisboa (336 963 €), Algarve (43 431 €) e a RAM (99 359 €).

Abaixo da média encontram-se, portanto, as NUTS Centro, com 23 981 €, Alentejo, com 11 099 € e a RAA com 26 619 € de despesas de funcionamento por km².

De notar que o efeito população prevalece sobre o efeito área, obtendo-se assim os resultados expostos no Quadro XVII, em que as áreas com maior densidade populacional apresentam rácios, despesas de funcionamento/km², superiores à média nacional, exceção feita para a NUTS Algarve, cujas especificidades já foram abordadas anteriormente.

2.2. Cumprimento dos limites legais de despesas municipais com pessoal

As despesas municipais com pessoal são limitadas, em sede legal, pelas disposições constantes no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, na redacção dada pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro. Tais limites reportam-se a despesas com pessoal do quadro, que não podem anualmente exceder 60% das receitas correntes do ano anterior e a despesas com pessoal em qualquer situação, que não podem ultrapassar 25% do anterior limite.

O Quadro XVIII reúne a informação disponível relativa às situações de incumprimento, em 2002, dos limites legalmente definidos para as despesas com pessoal do quadro e em qualquer outra situação. Os dados disponíveis indicam que não se verificou qualquer situação de incumprimento em matéria de despesas com pessoal do quadro, enquanto ao nível das despesas com pessoal em qualquer outra situação existem quatro municípios que ultrapassaram os respectivos limites.

Para efeitos de apuramento das situações de incumprimento, e dado que o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, se encontra em vigor, sendo necessário apurar os limites às despesas com pessoal à luz do classificador económico do POCAL, são tidas em conta as despesas respeitantes a remunerações certas e permanentes.

A este propósito, de referir que o SATAPOCAL aprovou um entendimento sobre as rubricas do actual classificador das receitas e despesas públicas⁽⁹⁾ que relevam para efeitos de apuramento das despesas com pessoal dos municípios, sujeitas aos limites definidos no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, o qual consiste na interpretação do entendimento existente sobre as rubricas a considerar para efeitos de cálculo dos limites às despesas com pessoal.

São assim consideradas, para o efeito, as despesas pagas pelo subagrupamento 01.01-Remunerações certas e permanentes, ignorando-se então as despesas

(9) O actual classificador das receitas e despesas públicas foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e a respectiva adaptação às autarquias locais pode ser consultada no site www.dgaa.pt.

pagas pelos subagrupamentos 01.02 - Abonos variáveis ou eventuais e 01.03 - Segurança social, todas do agrupamento 01. Despesas com o pessoal.

Como, ao contrário do anterior classificador económico do Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho, o actual classificador económico das despesas das autarquias locais não integra num único código orçamental as despesas com remunerações certas e permanentes do pessoal dos quadros e noutra as despesas do pessoal em qualquer outra situação, passa-se seguidamente a indicar as diferentes classificações económicas a utilizar nos cálculos dos limites de despesas com pessoal, de acordo com o classificador do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

Limite dos encargos com o pessoal do quadro - Despesas a considerar para efeitos de cumprimento do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, na redacção dada pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro:

01.01 Remunerações certas e permanentes;

01.01.03 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Pessoal dos quadros - regime de função pública;

01.01.04 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Pessoal dos quadros - regime de contrato individual de trabalho;

01.01.08 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Pessoal dos quadros/ Pessoal aguardando aposentação;

01.01.10.02 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Gratificações - Pessoal dos quadros;

01.01.13.01 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Subsídio de refeição - pessoal dos quadros;

01.01.14.01 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Subsídio de férias e de Natal - pessoal dos quadros;

Limite dos encargos com o pessoal fora do quadro - despesas a considerar para efeitos de cumprimento do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, na redacção dada pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro:

01.01 Remunerações certas e permanentes;

01.01.05 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Pessoal além dos quadros;

01.01.06 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Pessoal contratado a termo;

01.01.07 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Pessoal em regime de tarefa ou avença;

01.01.09 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Pessoal em qualquer outra situação;

01.01.10.03 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Gratificações/Outros;

01.01.13.02 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Subsídio de refeição - pessoal em qualquer outra situação;

01.01.14.02 Despesas com o pessoal/Remunerações certas e permanentes/Subsídio de férias e de Natal- pessoal em qualquer outra situação;

Como se pode constatar, opta-se por sugerir, a desagregação das classificações 01.01.13 e 01.01.14, por forma a ser possível o cálculo autónomo dos dois limites legalmente definidos.

Quadro XVIII**Cumprimento dos limites legais de despesas municipais com pessoal, por NUTS II (2002)**

NUTS II	Nº TOTAL MUNICÍPIOS	Nº MUNICÍPIOS QUE ULTRAPASSAM OS LIMITES LEGAIS DAS DESPESAS COM PESSOAL	
		DO QUADRO	EM OUTRA SITUAÇÃO
NORTE	86	-	1
CENTRO	100	-	1
LISBOA	18	-	-
ALENTEJO	58	-	2
ALGARVE	16	-	-
RAA	19	-	-
RAM	11	-	-
PORTUGAL	308	0	4

2.3. Serviço da dívida

O serviço da dívida constitui uma despesa decorrente do financiamento da actividade municipal no desenvolvimento das suas atribuições e a sua não análise traduzir-se-ia numa subavaliação dos custos efectivos dos serviços prestados pelos municípios.

Conforme já realizado aquando da análise das despesas de funcionamento, recorrer-se-á à avaliação *per capita* e por km² destas despesas.

Quadro XIX**Capitação do serviço da dívida, por NUTS II (2002)**

NUTS II	SERVIÇO DA DÍVIDA PER CAPITA		TOTAL
	ENCARGOS FINANCEIROS	PASSIVOS FINANCEIROS	
NORTE	9,01	19,88	28,88
CENTRO	8,04	18,33	26,37
LISBOA	9,50	18,98	28,48
ALENTEJO	9,42	37,14	46,56
ALGARVE	9,32	18,66	27,97
RAA	12,02	48,06	60,07
RAM	7,28	28,26	35,54
PORTUGAL	8,99	21,36	30,35

A informação no Quadro XIX evidencia as despesas com o serviço da dívida desagregadas em encargos financeiros (juros) e passivos financeiros (amortizações de capital).

Esta divisão é importante, uma vez que as amortizações de capital, apesar de exigirem dispêndio de recursos financeiros, não traduzem, por si só, um custo, já que este se verifica aquando da aplicação da receita proveniente do empréstimo numa dada despesa e não aquando da sua amortização. Quanto aos juros, estes reflectem a existência de custos adicionais que advêm da necessidade de recurso a capital alheio para o financiamento da actividade do município.

O serviço da dívida dos municípios portugueses é em média de 30 € por habitante. Acima da média encontram-se as NUTS Alentejo, com 47 €, RAA, com 60 € e a RAM, com 36 €.

É necessário, no entanto, referir que nestas três NUTS o principal motivo dos maiores encargos com o serviço da dívida são as amortizações de capital que representam cerca de 80% do montante total do dispêndio, valor que se situa acima da média nacional que é de 70%. Assim sendo ter-se-á um custo de financiamento bancário menos elevado ou um maior recurso a empréstimos de curto prazo.

Analisando os encargos com o serviço da dívida por km², conforme consta do Quadro XX, constata-se, tal como já tinha acontecido com as despesas de funcionamento, que as NUTS com maior densidade populacional, nomeadamente a NUTS Norte, Lisboa e RAM apresentam valores acima da média nacional de 3 435 € por km².

Quadro XX**Serviço da dívida, por km² e NUTS II (2002)**

NUTS II	SERVIÇO DA DÍVIDA		(Euros/ Km2)
	ENCARGOS FINANCEIROS	PASSIVOS FINANCEIROS	TOTAL
NORTE	1 562,67	3 448,64	5 011,31
CENTRO	671,61	1 531,63	2 203,24
LISBOA	9 000,31	17 985,83	26 986,14
ALENTEJO	229,84	905,97	1 135,81
ALGARVE	743,86	1 489,45	2 233,31
RAA	1 235,63	4 941,62	6 177,26
RAM	2 122,69	8 234,20	10 356,89
PORTUGAL	1 017,28	2 417,88	3 435,17

A exceção é a NUTS RAA, em que o serviço da dívida assume valores acima da média nacional e uma densidade populacional abaixo da média.

2.4. Investimento municipal

Na análise do investimento municipal recorre-se às rubricas do classificador económico aprovado pelo POCAL, conforme aparece expresso no Quadro XXI.

De notar que o investimento apurado através das contas dos municípios não reflecte a totalidade dos investimentos realizados pelos mesmos. Isto porque não inclui obras realizadas por administração directa, o que em certos municípios, nomeadamente do Alentejo, representa investimentos substanciais por parte das câmaras e também não inclui investimentos realizados pelas freguesias ao abrigo de protocolos firmados entre estas e os municípios. Com efeito, estes últimos investimentos são contabilizados como transferências de capital dos municípios.

Conforme patente no Quadro XXI, a rubrica mais relevante do investimento municipal, no seguimento do que já se tem vindo a verificar em anos passados, é “Viadutos, arruamentos e obras complementares” que no ano de 2002 representou 18% do investimento municipal, isto é, 470,7 milhões de euros.

Seguidamente surgem as rubricas “Viação rural” e “Habitação”, com um peso de 12% cada uma.

É, no entanto, importante realçar que estes valores a nível nacional escondem disparidades entre as diferentes NUTS, como é o caso da rubrica “Viadutos, arruamentos e obras complementares” que varia entre um máximo de 22% na NUTS Alentejo e um mínimo de 9% na NUTS RAM.

A rubrica “Viação rural” flutua entre os 2% em Lisboa e os 42% na RAM, cabendo às restantes NUTS valores mais próximos da média nacional.

A rubrica “Habitação”, muito influenciada pelo esforço que se verificou na NUTS Lisboa na construção de habitação social, representa cerca de 29% do investimento total. As NUTS Norte, RAA e RAM apresentam também valores acima da média nacional, com pesos relativos de 12%, 19% e 14%, respectivamente. Nas restantes NUTS, os valores apurados situam-se bastante abaixo da média nacional, rondando os investimentos em “Habitação” cerca de 3% do investimento total realizado e pago.

Quadro XXI

Investimento municipal, por NUTS II (2002)

Un.: Milhões de euros

INVESTIMENTO	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALENTEJO	ALGARVE	RAA	RAM	PORTUGAL	%
TERRENOS E RECURSOS NATURAIS	43,05	32,72	37,76	7,03	5,13	1,26	4,99	131,95	5,1%
HABITAÇÃO	105,06	14,84	147,76	7,70	3,31	22,62	11,78	313,07	12,0%
OUTROS EDIFÍCIOS	174,05	155,91	88,63	45,30	20,77	22,93	2,59	510,19	19,5%
INST. SERVIÇOS	38,75	24,27	18,79	12,53	5,00	2,07	1,27	102,67	3,9%
INST. DESP. RECREAT.	62,79	50,93	7,86	11,35	4,17	8,22	0,55	145,86	5,6%
MERCADOS INSTAL. FISC. SANIT.	4,11	10,67	4,15	0,87	0,76	1,21	0,05	21,82	0,8%
CRECHES	4,52	4,50	4,19	0,40	0,47	0,00	0,00	14,08	0,5%
ESCOLAS	34,74	28,77	30,01	4,75	4,50	9,91	0,57	113,25	4,3%
LARES 3ª IDADE	0,14	0,51	0,15	0,47	0,78	0,00	0,00	2,04	0,1%
OUTROS	29,00	36,27	23,48	14,94	5,11	1,51	0,16	110,46	4,2%
CONSTRUÇÕES DIVERSAS	485,58	411,19	186,32	152,10	78,09	69,60	60,46	1 443,34	55,3%
VIAD. ARR. OB. COMPL.	158,66	137,87	70,08	54,19	24,61	17,24	8,06	470,71	18,0%
ESGOTOS	37,18	41,39	24,26	11,43	10,68	4,63	3,93	133,50	5,1%
ILUMINAÇÃO PÚBLICA	4,44	8,74	7,47	2,76	1,24	0,37	0,32	25,35	1,0%
PARQUES E JARDINS	16,06	11,31	23,66	10,13	5,26	4,37	3,53	74,33	2,8%
INST. DESP. RECREAT.	56,36	35,38	9,01	15,80	5,03	15,10	0,95	137,63	5,3%
ÁGUA	27,72	19,81	11,62	8,58	5,90	9,83	2,57	86,03	3,3%
VIAÇÃO RURAL	125,82	108,66	8,55	22,34	15,03	8,40	35,86	324,66	12,4%
SINALIZAÇÃO E TRÁNSITO	4,71	4,51	6,72	1,33	0,61	2,99	0,21	21,08	0,8%
ENERGIA ELÉCTRICA	1,25	2,27	1,31	2,54	0,45	0,02	0,02	7,87	0,3%
RESÍDUOS SÓLIDOS	2,27	1,09	1,27	1,64	0,00	0,48	0,00	6,75	0,3%
CEMITÉRIOS	4,93	3,60	2,13	0,98	0,45	0,10	1,72	13,92	0,5%
OUTROS	46,19	36,56	20,24	20,38	8,80	6,08	3,27	141,51	5,4%
EQUIPAMENTOS TRANSPORTE	9,71	9,08	5,72	6,36	3,68	1,87	1,59	38,01	1,5%
MAQUINARIA E EQUIPAMENTO	35,07	32,77	30,52	15,57	8,94	3,16	3,85	131,88	5,1%
OUTROS	13,23	8,20	11,56	6,10	2,52	0,92	0,08	42,60	1,6%
TOTAL	865,76	664,71	508,27	242,17	122,43	122,35	85,34	2 611,03	100%

O investimento em instalações desportivas e recreativas surge, também, como um importante investimento municipal, com um peso de 11% se considerar o investimento registado em “outros edifícios” e em “construções diversas”. Surgem depois várias rubricas, como “Terrenos e recursos naturais”, “Esgotos” e “Maquinaria e equipamento”, que apresentam um peso relativo no total do investimento na ordem dos 5% cada um.

Em termos absolutos, as NUTS onde se verificou um montante maior de investimento foram as NUTS com uma maior população total, com a NUTS Norte a liderar, com 865,7 milhões de euros de investimento, seguida da NUTS Centro e Lisboa, com 664,71 e 508,3 milhões de euros, respectivamente. Estas três NUTS representam 78% do investimento municipal em Portugal.

2.5. Investimento e fontes de financiamento

Nesta análise considerar-se-á como investimento dos municípios não só os investimentos por eles realizados, denominado por investimento directo, mas também o investimento que é realizado por terceiros mas que é financiado por transferências de capital por parte dos municípios, o chamado investimento indirecto.

Considerando-se estes dois tipos de investimento, tem-se uma melhor percepção do investimento efectivamente realizado pelos municípios portugueses, ainda que se continue a subavaliar devido à não contabilização dos trabalhos realizados por administração directa, que como antes ficou referido, se encontram registados como despesas correntes.

Na gestão orçamental existe a chamada “Regra de Ouro” que defende que as despesas correntes devem ser financiadas por receitas correntes e nunca por receitas de capital. A situação ideal será aquela em que se verifica um excedente corrente que é aplicado no investimento, ou seja, receitas de capital menores que as despesas de capital.

Esta regra é em geral respeitada pelos municípios portugueses, como se pode observar no Quadro XXII, em que todas as NUTS apresentam poupança corrente, ou seja, apresentam um excedente no orçamento corrente que é depois canalizado para o investimento, compensando o saldo de capital negativo que tende a verificar-se.

Quadro XXII

Investimento municipal e suas principais fontes de financiamento, por NUTS II (2002)

Un.: Milhões de euros

INVESTIMENTO	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALENTEJO	ALGARVE	RAA	RAM	PORTUGAL
INVESTIMENTO a)	1037,71	756,46	589,86	262,42	140,89	138,60	85,65	3011,59
RECEITAS DE CAPITAL	931,96	701,62	555,71	295,32	110,07	158,22	94,02	2846,92
VENDA BENS INVESTIMENTO	16,31	22,10	41,11	10,25	2,81	0,78	0,79	94,17
PARTICIPAÇÃO NOS IMPOSTOS DO ESTADO	277,15	232,32	105,21	123,82	35,86	32,68	22,56	829,61
FUNDOS COMUNITÁRIOS	141,60	170,63	20,65	75,40	24,91	51,51	9,26	493,96
OUTRAS TRANSF. CAPITAL	128,48	48,76	58,56	22,08	3,97	17,85	35,42	315,12
RECURSO AO CRÉDITO	362,18	224,40	318,00	62,19	42,14	55,08	25,92	1089,91
OUTRAS RECEITAS CAPITAL	6,23	3,42	12,19	1,58	0,38	0,32	0,05	24,17
POUPANÇA CORRENTE	238,80	144,06	240,01	5,90	40,90	8,44	5,59	683,70
TOTAL FONTES FINANCIAMENTO	1170,76	845,68	795,72	301,23	150,97	166,65	99,61	3530,63
INV./FONTES FIN. %	88,6%	89,4%	74,1%	87,1%	93,3%	83,2%	86,0%	80,6%

a) Investimento directo e indirecto

Existem, no entanto, NUTS que, para além de apresentarem poupança corrente, também apresentam um saldo de capital superavitário, como é o caso das NUTS Alentejo, RAM e RAA, em que as receitas de capital já são, só por si, superiores ao montante despendido com os investimentos.

Considerando Portugal como um todo, observam-se investimentos no valor de 2 846,9 milhões de euros e a existência de um saldo negativo de 164,67 milhões de euros entre o investimento e as principais fontes de financiamento, o qual é financiado por poupança corrente, que em 2002 atingiu 683,7 milhões de euros.

Assim sendo, obtém-se um rácio de cobertura do investimento por parte das diferentes fontes de financiamento na ordem dos 117%, ou inversamente, os

investimentos representam 85% do total das receitas arrecadadas.

As receitas provenientes dos passivos financeiros surgem como a principal fonte de financiamento, com uma contribuição de 1 089,9 milhões de euros, superando as receitas provenientes da participação dos municípios nos impostos do Estado, que ascenderam aos 829,6 milhões de euros.

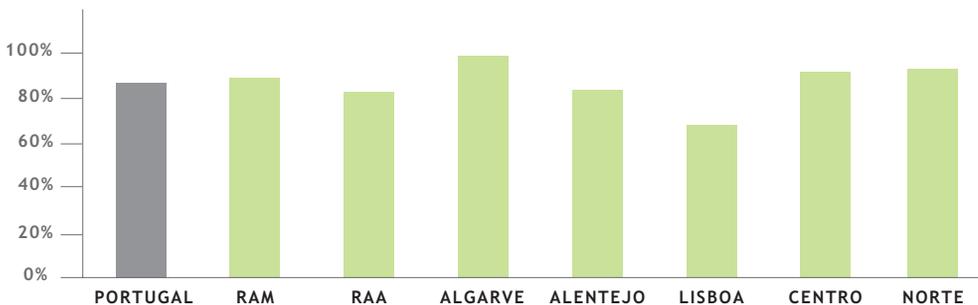
Estas duas receitas constituem 54% do total das fontes de financiamento e cobrem cerca de 64% da despesa realizada com o investimento.

A poupança corrente e os fundos comunitários surgem como as outras duas fontes de financiamento mais importantes com um peso, no total das fontes de financiamento, de 19% e 14% respectivamente, o que em termos de cobertura do investimento apurado se traduz em 23% e 16%.

Considerando as diferentes NUTS observa-se a existência de pesos relativos distintos no que toca ao rácio investimento / principais fontes de financiamento, como é bem visível no Gráfico 13.

Gráfico 13

Comparação entre o investimento e suas principais fontes de financiamento, por NUTS II (2002)



Temos, então, o investimento a representar 93% das suas fontes de financiamento privilegiadas na NUTS Algarve mas apenas 74% na NUTS Lisboa.

Estas duas NUTS apresentam-se como exceções uma vez que nas restantes os valores são muito próximos da média nacional, de 85%.

A situação da NUTS Lisboa explica-se pela existência de uma elevada poupança corrente que, por si só, cobre cerca de 41% do investimento realizado nesta NUTS.

A NUTS Algarve, por sua vez, obtém uma poupança corrente que cobre 29% do investimento, valor este que se situa acima da média nacional, de 23%. No entanto, considerando apenas as receitas de capital, a NUTS Algarve apresenta a mais baixa taxa de cobertura do investimento pelas receitas de capital, com um valor de 78%, bastante aquém da média nacional de 95%.

3. Análise das receitas e das despesas

No Quadro XXIII são apresentados alguns indicadores calculados a partir das receitas, despesas e endividamento dos municípios portugueses, em 2002.

A análise dos resultados obtidos, por NUTS II, bem como a sua relação com os valores médios nacionais, permite observar o seguinte:

- A NUTS II Alentejo é a que apresenta uma dependência mais elevada dos fundos municipais, como forma de obtenção de recursos, com um desvio de mais 17 pontos em relação à média nacional de 30%. Pelo contrário, na região de Lisboa, os fundos municipais representam em média apenas 15% no contexto global das receitas arrecadadas em 2002;
- Situação contrária é a verificada quando se compara o peso das receitas próprias dos municípios, no total dos recursos disponíveis. Neste caso, o valor mais alto é registado nos municípios de Lisboa, uma vez que em geral existe nestes uma maior capacidade para gerar receitas próprias;

- O recurso ao crédito representou cerca de 16% das receitas municipais em 2002. Se no conjunto dos municípios da NUTS Alentejo os empréstimos constituíram cerca de 9% das receitas, na RAA este tipo de receita atingiu quase 1/4 das receitas obtidas em 2002. Note-se que, de acordo com o classificador económico em vigor em 2002, os empréstimos de curto prazo são considerados como receita orçamental, o que deve naturalmente repercutir-se nos montantes médios anuais dos respectivos indicadores;
- As despesas com pessoal constituíram cerca de 1/4 dos gastos efectuados pelos municípios em 2002. As variações registadas nas várias NUTS relativamente a este indicador não são das mais significativas, oscilando os respectivos valores entre os 18%, na RAA e os 30%, nos municípios das NUTS Lisboa e Alentejo;
- A comparação entre as despesas com pessoal em 2002, com as receitas correntes do ano anterior, traduz valores da ordem dos 44%, ao nível nacional, com a maioria das NUTS a apresentarem percentagens próximas às da média nacional. Pelo contrário, no Alentejo, na RAA e na RAM, este indicador apresenta valores mais altos, que no caso da RAA, atingem mesmo os 61%;
- Em média, a aquisição de bens de investimento constituiu cerca de 39% das despesas dos municípios portugueses. O valor do índice aquisição de bens de investimento / despesas totais é inferior à média nacional nas NUTS Lisboa, Alentejo e Algarve, o contrário se verificando nas restantes. A existência de valores mais baixos deste indicador é por vezes explicada pela predominância dos investimentos realizados por administração directa;
- As transferências de outras entidades permitiram o financiamento de quase metade das despesas pagas pelos municípios em 2002. Na ordenação das NUTS para este indicador, é a RAA que regista o mais alto valor, com quase 70% das respectivas despesas financiadas por verbas transferidas por outras entidades. As NUTS Lisboa e Algarve, pelo contrário, quedam-se por valores abaixo da média nacional, apresentando percentagens de 21% e 33%, respectivamente;
- O serviço da dívida absorveu cerca de 5% das receitas obtidas pelos municípios em 2002, atingindo mesmo, no conjunto dos municípios da RAM, os 6%;

- Em termos médios nacionais, as receitas próprias financiaram a totalidade da aquisição de bens de investimento. Contudo, a análise do comportamento deste rácio nas várias NUTS revela-nos uma distribuição algo desequilibrada, uma vez que os respectivos valores variam entre os 20% na RAA e os 220%, na NUTS Lisboa. Atenta a distribuição do referido rácio, verifica-se que apenas nas NUTS Lisboa e Algarve há uma cobertura total das despesas de investimento por parte das receitas próprias, o que influencia fortemente o resultado global do indicador;
- As receitas dos fundos comunitários cobriram cerca de 1/5 das despesas de investimento dos municípios em 2002. Na RAA, o grau de cobertura chegou mesmo aos 42%, enquanto nos municípios de Lisboa se ficou pelos 4%;
- As dívidas dos municípios portugueses em 31.12.2002 representavam mais de 2/3 das receitas arrecadadas pelas mesmas autarquias ao longo do ano. A NUTS Norte é aquela em que as dívidas municipais assumem um papel mais relevante, comparativamente às receitas obtidas no mesmo exercício.

Quadro XXIII

Rácios comparativos das receitas e despesas, por NUTS II (2002)

	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALENTEJO	ALGARVE	RAA	RAM	PORTUGAL
RECEITAS TOTAIS (milhões de euros)	2 166,7	1 580,6	1 787,5	658,4	371,6	231,4	183,7	6 979,9
DESPESAS TOTAIS (milhões de euros)	2 125,9	1 523,5	1 658,7	651,8	370,9	217,8	177,2	6 725,9
FUNDOS MUNICIPAIS/RECEITAS TOTAIS	32%	37%	15%	47%	24%	35%	31%	30%
RECEITAS PRÓPRIAS/RECEITAS TOTAIS	36%	33%	62%	26%	55%	11%	30%	41%
PASSIVOS FINANCEIROS (REC.) / RECEITAS TOTAIS	17%	14%	18%	9%	11%	24%	14%	16%
PESSOAL / DESPESAS TOTAIS	21%	22%	30%	30%	27%	18%	26%	25%
AQUI. BENS INVEST. / DESPESAS TOTAIS	41%	44%	31%	37%	33%	56%	48%	39%
TRANSF. (REC.) / DESPESAS TOTAIS	48%	55%	21%	65%	33%	70%	58%	45%
PASSIVOS FINANCEIROS (REC.) / PASSIVOS FINANCEIROS (DESP.)	494%	520%	617%	218%	567%	480%	380%	490%
SERVIÇO DA DÍVIDA / RECEITAS TOTAIS	5%	4%	4%	5%	3%	6%	5%	5%
RECEITAS PRÓPRIAS / AQUI. BENS INVESTIMENTO	91%	77%	220%	72%	168%	20%	65%	110%
TRANSF. OE (REC./CAP.) / AQUI BENS INVESTIMENTO	40%	41%	25%	59%	32%	34%	31%	38%
FUNDOS COMUN. (REC./CAP.) / AQUI BENS INVESTIMENTO	16%	26%	4%	31%	20%	42%	11%	19%
FUNDOS MUNICIPAIS / AQUIS. BENS INVESTIMENTO	80%	87%	52%	128%	73%	67%	66%	79%
FUNDOS MUNICIPAIS / AQUIS. BENS INVEST. + TRANSF. CAPITAL (DESP.)	67%	77%	45%	118%	64%	59%	66%	69%
PESSOAL / RECEITAS CORRENTES DO ANO ANTERIOR	40%	43%	43%	59%	43%	61%	57%	44%
ENDIVIDAMENTO TOTAL / RECEITAS TOTAIS	83%	61%	70%	53%	62%	65%	55%	69%
ENDIVIDAMENTO M/L PRAZOS / ENDIVIDAMENTO TOTAL	68%	71%	90%	69%	66%	84%	64%	75%
EANP (a) / ENDIVIDAMENTO TOTAL	32%	29%	9%	31%	34%	15%	36%	25%

(a) EANP: Encargos assumidos e não pagos

4. Análise financeira dos municípios que aplicaram o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)

Neste ponto procede-se a uma breve análise da situação financeira dos municípios portugueses, a partir dos documentos de prestação de contas apresentados pelos mesmos, relativamente a 2002, na óptica da contabilidade patrimonial.

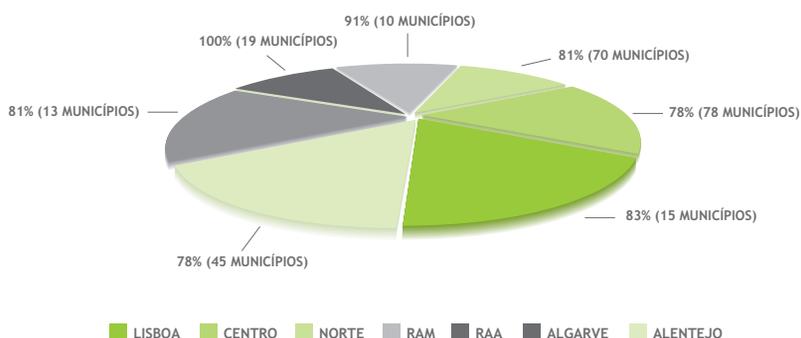
4.1. Apresentação dos documentos de prestação de contas em 2002 de acordo com o POCAL

O POCAL tornou-se obrigatório para as autarquias locais a partir do exercício de 2002. De acordo com os dados disponíveis, cerca de 272 municípios apresentaram os dados da prestação de contas respeitantes a 2002 de acordo com o novo sistema contabilístico. Dos referidos 272 municípios, não se dispõe do respectivo balanço ou da demonstração de resultados de 22 municípios.

A distribuição geográfica dos 250 municípios relativamente aos quais se dispõe dos dados constantes do balanço e da demonstração de resultados é a que consta do gráfico seguinte.

Gráfico 14

Peso relativo dos municípios que aplicaram o POCAL em 2002, por NUTS II



Procede-se, de seguida, à análise dos municípios relativamente aos quais se dispõe desta informação, tendo em conta que as receitas e despesas dos mesmos são objecto de estudo noutros pontos desta publicação.

Consideram-se no entanto de realçar previamente algumas questões, que permitem melhor perspectivar as conclusões a seguir apontadas.

Em primeiro lugar, é importante referir que a maioria dos municípios aplicou em 2002, pela primeira vez, o novo sistema contabilístico, encontrando-se as aplicações informáticas que servem de suporte à contabilidade municipal, a ser objecto de ajustamentos.

Em segundo lugar, em muitos casos, o inventário municipal ainda se encontrava incompleto, o que influencia os resultados apresentados pelos municípios em causa, bem como os valores nacionais apurados.

No Anexo VII, é possível consultar os elementos disponíveis do balanço e da demonstração de resultados dos municípios, relativos a 2002.

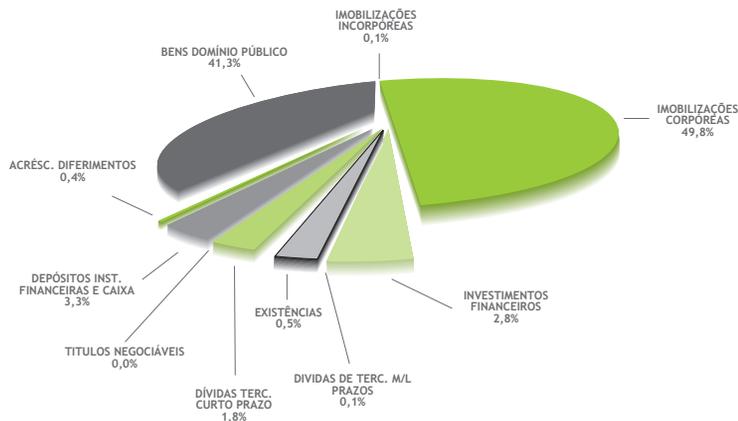
4.2. Balanço

O activo líquido dos municípios portugueses ascende, em 2002, a cerca de 16,4 biliões de euros.

O gráfico seguinte é demonstrativo do peso que o imobilizado se reveste, em termos do activo dos municípios. Em 2002, o imobilizado representou cerca de 94% do total do activo líquido dos municípios portugueses. No imobilizado, a maior componente é constituída pelas imobilizações corpóreas (cerca de 50%) importando igualmente relevar o peso dos bens do domínio público (41%).

Gráfico 15

Activo em 31.12.2002



Os depósitos em instituições financeiras e caixa rondam os 536 milhões de euros, o que em termos relativos é mais de 3% do activo líquido dos municípios em 31 de Dezembro de 2002⁽¹⁰⁾, enquanto as dívidas de terceiros aos municípios totalizam cerca de 301 milhões de euros, o que representa menos de 2% do activo das mesmas entidades.

Gráfico 16

Fundos próprios em 31.12.2002



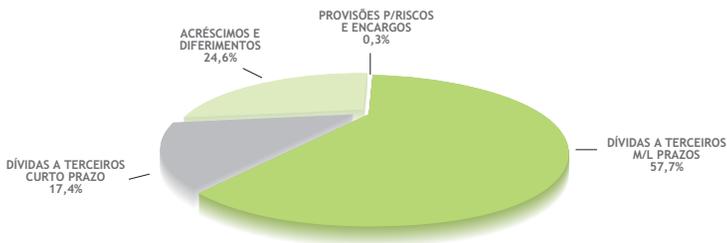
(10) Conforme se pode constatar a partir da leitura do mapa 1.1. do Anexo VII.

Os fundos próprios dos municípios ascendem, em 31 de Dezembro de 2002, a cerca de 11 milhões de euros, sendo formados, na sua grande parcela, pelo saldo da conta 51 - Património. Esta componente dos fundos próprios é responsável por cerca de 93% do total das verbas apuradas.

O resultado líquido do exercício ultrapassou os 603 milhões de euros, enquanto os resultados transitados perfazem quase 115 milhões de euros⁽¹¹⁾.

Gráfico 17

Passivo em 31.12.2002



O passivo dos municípios portugueses, em 31 de Dezembro de 2002, rondava os 5 biliões de euros. Destes, mais de metade (cerca de 58%) é constituído por dívidas a médio e longo prazos. Os acréscimos e diferimentos, de cerca de 1,2 biliões de euros, representam também uma parte significativa do passivo (25%), sendo de destacar nestes o maior peso que têm os proveitos diferidos⁽¹²⁾.

As dívidas a terceiros de curto prazo são a terceira maior parcela do passivo municipal, com uma percentagem de cerca de 17% do total apurado em 31 de Dezembro de 2002.

As provisões para riscos e encargos formam a última componente do passivo, rondando os 17 milhões de euros no período em análise, montante que representa cerca de 0,3% do total, como decorre da leitura do gráfico supra.

(11) De notar, a este respeito, que os valores apurados como resultado líquido do exercício diferem no balanço e na demonstração de resultados de vários municípios.

(12) Conforme pode ser consultado no mapa 2 do Anexo VII.

4.3. Demonstração de resultados

Os proveitos e ganhos operacionais dos municípios portugueses somam, em 2002, cerca de 3,9 biliões de euros e a respectiva composição pode ser observada no gráfico a seguir apresentado.

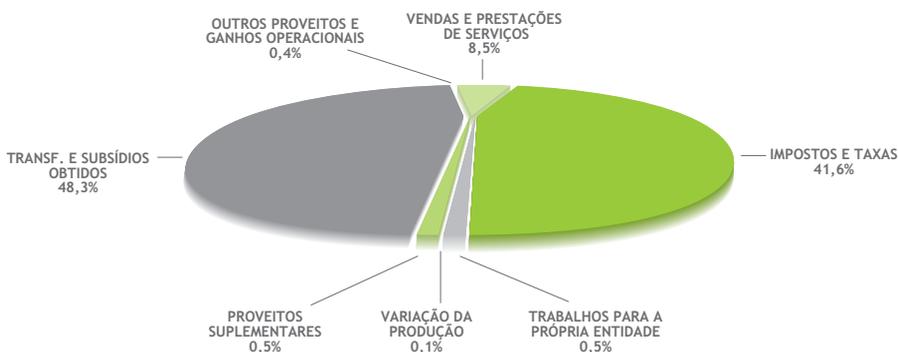
Merecem destaque o peso das transferências e subsídios obtidos, que constituem no período em causa quase metade (48%) da totalidade dos proveitos e ganhos operacionais, bem como os impostos e taxas, que totalizando mais de 1,6 biliões de euros, significam em termos relativos cerca de 42% do mesmo tipo de proveitos e ganhos.

As vendas e prestações de serviços por parte dos municípios, que nos termos do POCAL se encontram deduzidas do IVA e de outros impostos e incidências, nos casos em que nelas estão incluídos, somam em 2002 cerca de 338,6 milhões de euros e representam 9% do cômputo total dos proveitos e ganhos operacionais dos municípios, no mesmo período.

Os trabalhos para a própria entidade, como o próprio nome indica, englobam os trabalhos que a entidade realiza para si mesma, sob sua administração directa, aplicando meios próprios ou adquiridos para o efeito e que se destinam ao seu imobilizado ou que sejam de repartir por vários exercícios. Em 2002, os trabalhos efectuados pelos municípios ascendem a cerca de 21,4 milhões de euros (cerca de 0,5% dos proveitos e ganhos operacionais).

Gráfico 18

Proveitos e ganhos operacionais (2002)

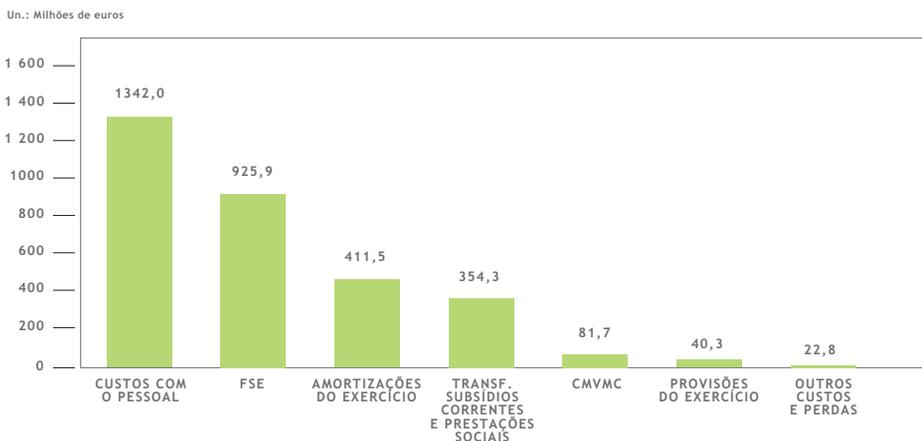


Os custos e perdas operacionais dos municípios portugueses ascendem, em 2002, a cerca de 3,1 biliões de euros. Destes, as duas maiores fatias são formadas pelos custos com o pessoal (43%) e pelos fornecimentos e serviços externos (29%).

Na conta 66, referente às amortizações do exercício, em que os municípios registam a depreciação das imobilizações corpóreas (com excepção das incluídas em investimentos financeiros), incorpóreas e dos bens de domínio público, atribuída ao exercício, utilizando-se para o efeito o método das quotas constantes, foi apurado um total de cerca de 411,4 milhões de euros, o que em termos relativos representa 13% dos custos e perdas operacionais.

As transferências e subsídios correntes concedidos e prestações sociais englobam essencialmente três tipos de verbas: as respeitantes às transferências correntes concedidas, os subsídios correntes concedidos e as prestações sociais, compreendendo-se neste âmbito todas as prestações de natureza social destinadas a cobrir determinados riscos concedidas às famílias que delas beneficiam, com excepção das incluídas nos custos com pessoal. Os custos e perdas operacionais registados pelos municípios a este nível rondaram os 354,2 milhões de euros.

Gráfico 19
Custos e perdas operacionais (2002)



Tal como se pode constatar pela consulta dos dados no ponto anterior, os valores do resultado líquido do exercício de alguns municípios variam, consoante se consulte o respectivo balanço ou demonstração de resultados⁽¹³⁾. Como se pode constatar pela análise do quadro seguinte, os resultados líquidos positivos do conjunto dos municípios portugueses, em 2002, derivam apenas dos resultados operacionais, uma vez que tanto ao nível dos resultados financeiros, como extraordinários, se apuram valores negativos.

Quadro XXIV

Síntese da demonstração de resultados (2002)

Un.: Milhões de euros

RESULTADOS OPERACIONAIS	817,6
PROVEITOS E GANHOS FINANCEIROS	90,8
CUSTOS E PERDAS FINANCEIRAS	95,7
RESULTADOS FINANCEIROS	-4,9
PROVEITOS E GANHOS EXTRAORDINÁRIOS	143,7
CUSTOS E PERDAS EXTRAORDINÁRIOS	323,5
RESULTADOS EXTRAORDINÁRIOS	-179,8
RESULTADOS CORRENTES	812,7
RLE	632,9

4.4. Rácios de análise financeira

O quadro a seguir apresenta o resultado da aplicação de um conjunto de rácios de análise financeira aos montantes apurados a partir dos balanços do conjunto dos municípios portugueses.

(13) Em várias situações, verificam-se mesmo discrepâncias entre os montantes inscritos na mesma demonstração de resultados.

É importante reter, nas conclusões retiradas a partir dos resultados dos presentes indicadores, que se trata dos primeiros anos de aplicação do POCAL para a grande maioria dos municípios portugueses, verificando-se ainda deficiências significativas, nomeadamente ao nível do levantamento e registo do património municipal.

Quadro XXV

Rácios de análise financeira (2002)

RÁCIO	DESCRIÇÃO	VALOR NACIONAL EM 2002
<p>LIQUIDEZ GERAL Activo circulante/passivo circulante (a) (a) Dívidas a terceiros a curto prazo</p>	<p>Mede o grau em que as dívidas a curto prazo se encontram cobertas pelo activo circulante. Quanto maior for este rácio, maior certeza de que os débitos a curto prazo podem ser pagos nos prazos.</p>	107%
<p>LIQUIDEZ REDUZIDA (Activo circulante-Existências)/ Passivo circulante</p>	<p>Tal como o rácio anterior, mede o grau em que as dívidas a curto prazo se encontram cobertas pelo activo circulante, tendo no entanto em conta que as existências não podem ser facilmente transformadas em dinheiro, ou pelo menos que essa conversão será sempre a um valor mais baixo do que o de aquisição ou de produção.</p>	98%
<p>LIQUIDEZ IMEDIATA Disponível(a)/passivo circulante (a) Depósitos em instituições financeiras + Caixa + Títulos negociáveis</p>	<p>Revela o grau de cobertura do passivo circulante por disponibilidades.</p>	63%
<p>ENDIVIDAMENTO Dívidas a terceiros de curto prazo/Fundos próprios e passivo</p>	<p>Permite apurar o grau em que a autarquia local utiliza o capital alheio para financiar a sua actividade.</p>	23%
<p>ESTRUTURA DO ENDIVIDAMENTO Dívidas a terceiros de curto prazo/ Fundos próprios e passivo</p>	<p>Revela o peso das dívidas de curto prazo no capital (próprio e alheio) utilizado pela autarquia local.</p>	5%
<p>AUTONOMIA FINANCEIRA Fundos próprios e passivo/Passivo</p>	<p>Mede a autonomia financeira face aos respectivos credores.</p>	331%
<p>COBERTURA DO IMOBILIZADO PELOS CAPITAIS PERMANENTES Capitais permanentes (a) / imobilizado líquido (b) (a) Fundos próprios + Dívidas a terceiros de médio e longo prazos (b) Imobilizado deduzido de amortizações e provisões</p>	<p>Mede o grau de cobertura do imobilizado pelos capitais permanentes. Deve ser, em % superior a 100%, ou seja, o capital permanente deve cobrir o imobilizado líquido.</p> <p>Nota: Na interpretação do resultado deste indicador há que ter presente que, sendo 2002 o primeiro ano de implementação do novo sistema contabilístico para muitos municípios, nem todos procedem à total inventariação do respectivo património.</p>	93%

■ III - EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS ENTRE 1997 E 2002

1. Síntese da situação financeira dos municípios em Portugal
2. Estrutura das receitas e despesas dos municípios portugueses por NUTS I
 - 2.1. Receitas e despesas correntes e de capital
 - 2.2. Receitas por natureza
 - 2.3. Despesas por natureza
3. Evolução do investimento municipal e suas principais fontes de financiamento

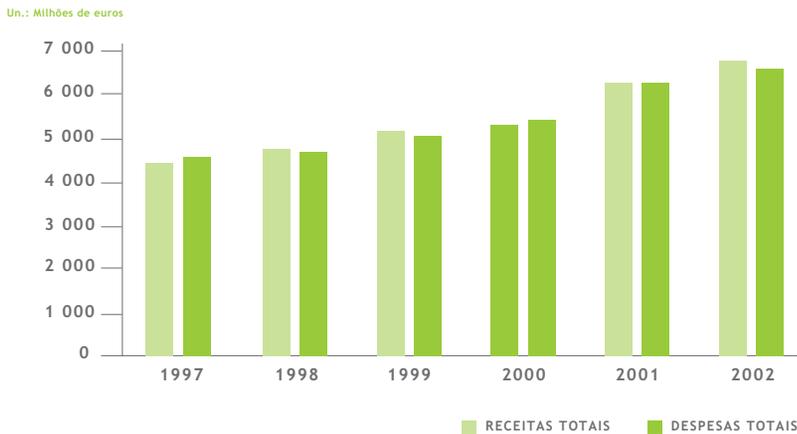
III - EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS ENTRE 1997 E 2002

1. Síntese da situação financeira dos municípios em Portugal

No período de 1997 a 2002 verificou-se um incremento substancial das receitas e das despesas dos municípios portugueses. Este facto surge bem patente no gráfico 20.

Gráfico 20

Evolução das finanças municipais (1997-2002)



De facto verifica-se, no período em análise, um crescimento de cerca de 68%, ao nível das receitas e 60% ao nível das despesas municipais, representando em valores absolutos acréscimos na ordem dos 2 817 milhões de euros nas receitas e 2 525,6 milhões de euros nas despesas.

O crescimento, tanto da receita como da despesa, apresenta-se mais acentuado a partir de 2000, com uma maior incidência no lado da receita em 2002, a qual teve um acréscimo de 8 pontos percentuais, relativamente a 2001.

A evolução observada, entre 1997 e 2002, ao nível do orçamento corrente,

conforme se ilustra no Quadro XXVI, tem permitido uma maior poupança corrente.

Quadro XXVI

Síntese da situação financeira (1997-2002)

Un.: Milhões de euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SALDO INICIAL	137,10	97,00	172,20	337,30	244,84	258,71
RECEITAS CORRENTES	2 450,30	2 768,40	3 231,60	3 513,20	3 763,86	4 090,02
DESPAS CORRENTES	2 077,40	2 249,20	2 509,80	2 781,70	3 139,22	3 406,32
POUPANÇA CORRENTE	372,90	519,20	721,80	731,50	624,64	683,70
RECEITAS DE CAPITAL	1 712,50	1 770,20	1 888,40	1 861,80	2 698,43	2 846,92
DESPAS DE CAPITAL	2 122,90	2 214,20	2 445,10	2 685,80	3 310,30	3 319,54
SALDO DE CAPITAL	- 410,40	-444,00	-556,70	-824,00	-611,87	-472,62
OUTRAS RECEITAS	-	-	-	-	-	42,93
RECEITAS TOTAIS	4 162,90	4 538,60	5 120,00	5 375,10	6 462,29	6 979,87
DESPAS TOTAIS	4 200,30	4 463,40	4 954,90	5 437,50	6 449,52	6 725,86
ENDIVIDAMENTO CURTO PRAZO	408,40	405,70	473,20	627,90	1 100,90	1 228,04
ENDIVIDAMENTO CURTO / MÉDIO PRAZO	1 230,10	1 514,30	1 767,80	2 077,20	2 693,00	3 619,79

Esta poupança corrente permitiu a sustentação de um saldo de capital que é, por sua vez, quase sistematicamente negativo, cobrindo-o na sua totalidade, exceptuando nos anos de 1997 e 2000 em que apenas a existência de saldo inicial transitado dos anos passados possibilitou a ocorrência de saldos positivos no final dos respectivos exercícios.

O Quadro XXVI permite-nos ainda concluir que o endividamento municipal quase triplica, entre 1997 e 2002, tanto na sua vertente de curto prazo como na de médio e longo prazos.

O endividamento de médio e longo prazos dos municípios portugueses, no período

em análise, apresenta uma evolução positiva desde 1998, tendo atingido o seu máximo de 34% de 2001 para 2002.

Esta tendência de crescimento estará associada, por um lado, às flutuações causadas pelos ciclos eleitorais e, por outro, aos Quadros Comunitários de Apoio II e III e à correspondente necessidade de financiamentos complementares para a execução de projectos com comparticipação comunitária, constituindo esta uma das poucas excepções da limitação ao endividamento de médio e longo prazos prevista na Lei do Orçamento do Estado para 2002.

A juntar a esta excepção foi ainda possível a contratação de empréstimos destinados a programas de habitação social e à construção e reabilitação das infra-estruturas no âmbito do Euro 2004.

A explicação para o aumento do endividamento de curto prazo dos municípios reside não tanto nas dívidas à banca, que representam cerca de 1% do mesmo, mas sim nas dívidas a fornecedores que têm vindo a crescer.

Após ter-se verificado, no endividamento de curto prazo, taxas de crescimento de 33% e 75% em 2000 e 2001, respectivamente, assistiu-se, em 2002, a um abrandamento para 10% da taxa de crescimento.

2. Estrutura das receitas e despesas dos municípios portugueses por NUTS I

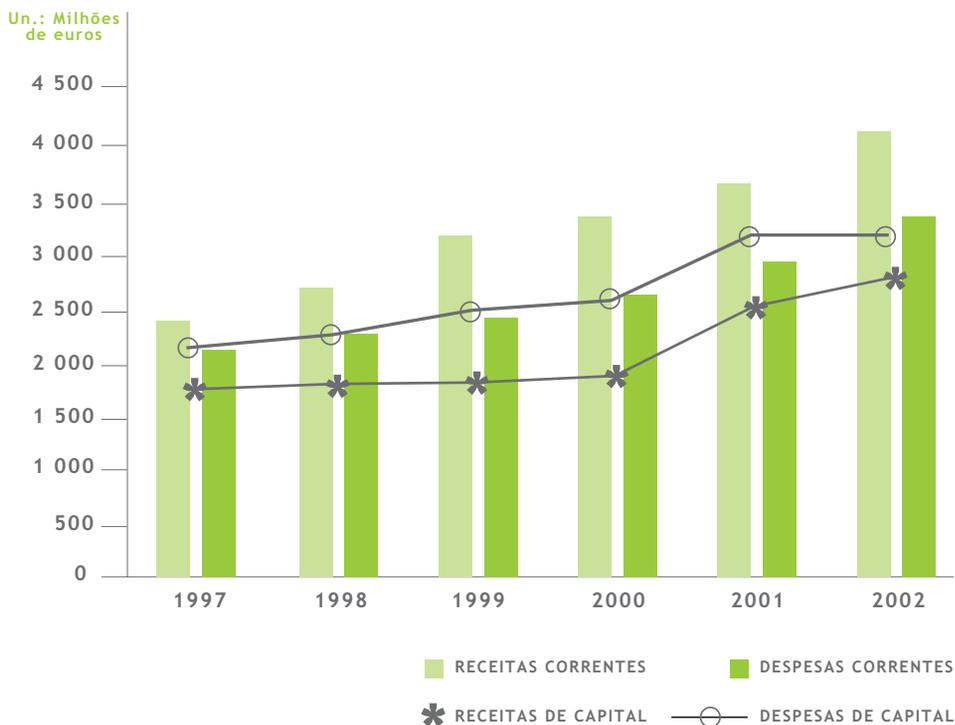
2.1. Receitas e despesas correntes e de capital

No período em análise registou-se um aumento das receitas correntes e de capital dos municípios, em 1 639,7 e 1 134,4 milhões de euros respectivamente.

Esse aumento correspondeu, em termos relativos, a um crescimento de 67% das receitas correntes e de 66% das receitas de capital, mantendo ambas as receitas basicamente o mesmo peso relativo, conforme ilustrado no Gráfico 21.

Gráfico 21

Evolução da estrutura das receitas e despesas (1997 - 2002)



O crescimento da despesa, tal como o da receita, foi gradual, com maior incidência nas despesas correntes que aumentaram 1 328,9 milhões de euros, ou seja, 64% face ao ano inicial.

A despesa encontra-se quase equitativamente dividida entre despesa corrente e de capital.

No Quadro XXVII apresentam-se as receitas e despesas desagregadas em corrente e capital subdivididas por nível I da NUTS.

Quadro XXVII

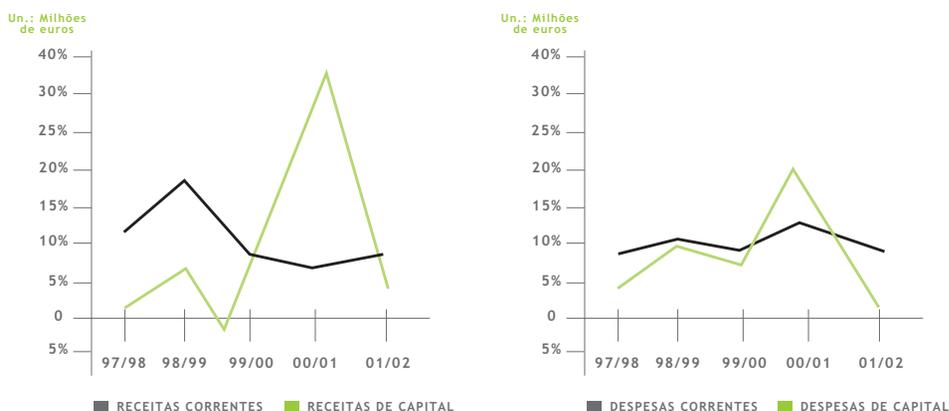
Evolução das receitas e despesas (1997- 2002)

Un.: Milhões de euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
RECEITAS CORRENTES	2 450,4	2 768,4	3 231,6	3 513,2	3 763,9	4 090,0
CONTINENTE	2 357,8	2 668,1	3 117,9	3 385,8	3 619,2	3 927,3
RAM	38,6	42,3	47,7	54,6	63,2	73,1
RAA	54,0	58,0	66,0	72,8	81,5	89,6
RECEITAS DE CAPITAL	1 712,5	1 770,2	1 888,4	1 861,8	2 698,4	2 846,9
CONTINENTE	1 602,3	1 655,4	1 773,0	1 734,0	2 521,8	2 594,7
RAM	57,0	66,6	69,9	70,2	99,1	158,2
RAA	53,2	48,2	45,5	57,6	77,5	94,0
OUTRAS RECEITAS	-	-	-	-	-	42,9
CONTINENTE	-	-	-	-	-	42,7
RAM	-	-	-	-	-	0,1
RAA	-	-	-	-	-	0,1
RECEITAS TOTAIS	4 162,9	4 538,6	5 120,0	5 375,1	6 462,3	6 979,8
CONTINENTE	3 960,1	4 323,5	4 890,9	5 119,8	6 141,0	6 564,7
RAM	95,6	108,9	117,6	124,9	162,3	231,4
RAA	107,2	106,2	111,5	130,4	159,0	183,7
DESPESAS CORRENTES	2 077,4	2 249,2	2 509,8	2 781,7	3 139,2	3 406,3
CONTINENTE	1 985,9	2 154,6	2 405,6	2 664,0	3 008,7	3 257,6
RAM	39,7	42,9	46,5	50,1	57,5	64,7
RAA	51,7	51,7	57,7	67,6	73,0	84,0
DESPESAS DE CAPITAL	2 122,9	2 214,2	2 445,0	2 685,9	3 310,3	3 319,5
CONTINENTE	2 014,4	2 093,5	2 323,4	2 545,2	3 120,1	3 073,2
RAM	56,7	65,4	70,1	74,2	104,2	153,2
RAA	51,8	55,3	51,5	66,5	85,9	93,1
DESPESAS TOTAIS	4 200,3	4 463,4	4 954,9	5 467,5	6 449,5	6 725,9
CONTINENTE	4 000,4	4 248,1	4 729,0	5 209,1	6 128,8	6 330,9
RAM	96,4	108,3	116,7	124,3	161,7	217,8
RAA	103,5	107,0	109,2	134,1	159,0	177,2

Gráfico 22

Evolução das taxas de crescimento das receitas e despesas, correntes e de capital (1997-2002)



Como retrata o Gráfico 22, a evolução anual das receitas e das despesas pauta-se por oscilações ao nível do ritmo de crescimento, em particular na vertente de capital que apresenta variações acentuadas e cujos picos coincidem com o ano de eleições autárquicas, em 2001.

No entanto, a taxa média de crescimento anual, no período de 1997 a 2002, foi de 11% para as receitas de capital e de 9% para as despesas de capital.

Já as receitas e despesas correntes tendem a variar em torno de uma taxa de crescimento próxima dos 10%. Em 2001, a tendência registada foi de sentido inverso, com as despesas correntes a subirem mais que o mesmo tipo de receitas.

2.2.Receitas por natureza

No período em análise, verificou-se um acréscimo do montante arrecadado nos diferentes tipos de receita, ainda que os mais significativos tenham sido ao nível do produto de contracção de empréstimos e no respeitante a receitas fiscais.

De facto, os passivos financeiros cresceram cerca de 218% face ao ano de 1997. Este aumento foi particularmente elevado no ano de 2002, em que o crescimento da contracção de empréstimos face a 2001 foi de 36%, ou seja, de 285,5 milhões de euros.

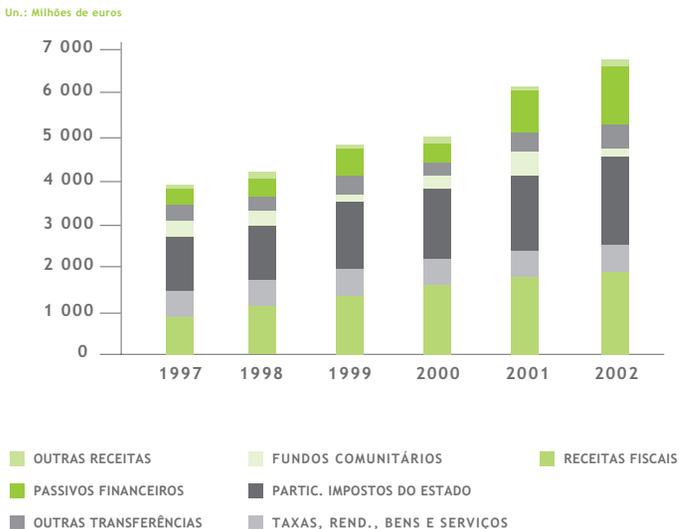
Em termos de peso relativo, no montante total da receita arrecadada face ao ano de 1997, apenas a receita fiscal e os passivos financeiros apresentaram uma subida, passando de 26% e 8%, para 28% e 16%, respectivamente.

As receitas fiscais e a participação nos impostos do Estado constituem as receitas mais relevantes, com uma contribuição para a receita total que varia entre um máximo de 63%, em 2000, e um mínimo de 57%, em 2001.

Pode, contudo, constatar-se, no período em análise, duas evoluções algo diferentes: de 1997 a 2000 e de 2001 a 2002, situação que pode ser observada no Gráfico 23 e no Quadro XXVIII.

Gráfico 23

Evolução das receitas municipais, por natureza (1997-2002)



Quadro XXVIII

Evolução das receitas municipais, por natureza (1997-2002)

Un.: Milhões de euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
RECEITAS FISCAIS	1 090,29	1 335,14	1 613,62	1 725,65	1 805,92	1 945,05
CONTINENTE	1 069,50	1 311,65	1 583,08	1 690,91	1 767,11	1 903,31
RAM	5,72	6,88	7,33	8,95	9,63	11,71
RAA	15,04	16,60	23,21	25,79	29,18	30,03
TAXAS, REND., BENS E SERVIÇOS	635,53	627,26	740,06	752,20	817,69	799,25
CONTINENTE	613,19	603,29	713,69	723,71	786,87	762,39
RAM	6,31	7,25	7,49	8,58	9,98	11,76
RAA	16,04	16,72	18,88	19,91	20,84	25,10
PARTIC. IMPOSTOS ESTADO	1 262,71	1 353,49	1 494,59	1 636,90	1 858,37	2 074,00
CONTINENTE	1 185,26	1 270,36	1 401,67	1 532,89	1 736,27	1 935,82
RAM	45,48	48,77	54,23	60,81	71,65	81,70
RAA	31,97	34,36	38,68	43,20	50,45	56,48
FUNDOS COMUNITÁRIOS	410,87	394,88	419,87	308,13	547,90	497,39
CONTINENTE	374,08	361,26	384,83	285,18	518,53	436,59
RAM	25,85	24,63	30,27	18,01	29,12	51,51
RAA	10,95	8,98	4,77	4,94	0,25	9,29
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	335,66	316,18	398,20	397,60	510,01	442,42
CONTINENTE	302,91	282,96	368,13	359,25	462,81	387,48
RAM	2,02	5,28	7,04	10,25	12,58	18,59
RAA	30,74	27,95	23,03	28,10	34,62	36,34
PASSIVOS FINANCIÉRIOS	342,88	427,33	380,23	470,49	804,48	1 089,91
CONTINENTE	330,98	411,10	366,96	444,35	753,51	1 008,91
RAM	9,53	15,40	10,46	17,82	28,15	55,08
RAA	2,37	0,83	2,81	8,32	22,82	25,92
OUTRAS RECEITAS	84,97	84,29	73,46	84,09	117,93	131,83
CONTINENTE	84,16	82,86	72,58	38,50	115,95	130,23
RAM	0,75	0,70	0,75	0,45	1,18	1,06
RAA	0,07	0,74	0,13	0,14	0,80	0,53

De 1997 a 2000, verifica-se uma diminuição do peso da participação nos impostos do Estado, surgindo as receitas fiscais como a principal fonte de receita dos municípios portugueses.

Em 2001, verifica-se uma inflexão e a participação dos municípios nos impostos do Estado torna-se a receita mais importante, apresentando mesmo o maior peso nos recursos ao seu dispor, situação que se mantém em 2002.

As “outras transferências” e os fundos comunitários evoluem neste período em 21% e 32%, registando, no entanto, uma quebra em 2002, face a 2001, de -13% e de -9%, respectivamente.

De igual modo, as receitas provenientes de taxas, rendimentos de propriedade e a venda de bens e serviços que, entre 1997 e 2002, aumentam 26%, diminuem 2% de 2001 para 2002.

De destacar, assim, a inversão em 2002 da tendência que se vinha a verificar até 2001 para a diminuição do peso relativo das receitas decorrentes da participação nos impostos do Estado, no conjunto das receitas municipais. Tal situação reflecte, no geral, o menor peso das receitas geradas localmente por comparação com a cada vez maior importância das receitas obtidas junto de outras entidades.

A análise da evolução das receitas municipais por NUTS II, que surge representada no Quadro XXIX, permite-nos constatar que as NUTS Norte e Lisboa continuam a ser responsáveis por 57% do total da receita arrecadada pelos municípios portugueses, apesar de uma ligeira diminuição do seu peso relativo que, no seu conjunto, em 1997, era de cerca de 60%.

Esta redução fica a dever-se à menor evolução desses recursos na NUTS Lisboa, que apresentam um crescimento de 53%, enquanto na NUTS Norte é de 66% o aumento das receitas arrecadadas.

Em termos relativos, a NUTS onde se verifica o maior aumento da receita é a RAA, com um incremento de 142% da receita arrecadada face ao ano de 1997, seguida pela NUTS Algarve, com uma subida de 75%.

Quadro XXIX

Evolução das receitas municipais, por NUTS II (1997-2002)

Un.: Milhões de euros

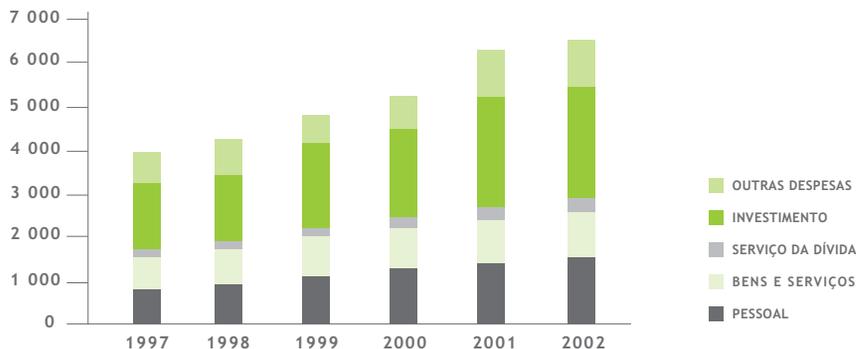
NUTS II	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
NORTE	1 308,9	31,4	1 403,7	30,9	1 535,4	30,0	1 689,6	31,4	1 992,7	30,8	2 166,7	31,0
CENTRO	874,4	21,0	929,3	20,5	1 079,5	21,1	1 137,0	21,2	1 380,3	21,4	1 580,6	22,6
LISBOA	1 172,2	28,2	1 322,9	29,1	1 523,8	29,8	1 481,7	27,6	1 792,5	27,7	1 787,5	25,6
ALENTEJO	391,7	9,4	423,7	9,3	468,5	9,2	507,8	9,4	614,5	9,5	658,4	9,4
ALGARVE	212,9	5,1	243,9	5,4	283,7	5,5	303,7	5,7	361,0	5,6	371,6	5,3
RAA	95,6	2,3	108,9	2,4	117,6	2,3	124,9	2,3	162,3	2,5	231,4	3,3
RAM	107,2	2,6	106,2	2,3	111,5	2,2	130,4	2,4	159,0	2,5	183,7	2,6
PORTUGAL	4 162,9	100	4 538,6	100	5 120,0	100	5 375,1	100	6 462,3	100	6 979,9	100

2.3. Despesas por natureza

Gráfico 24

Evolução das despesas municipais, por natureza (1997-2002)

Un.: Milhões de euros



Tal como é possível constatar no Gráfico 24 e no Quadro XXX, as despesas com pessoal e com investimentos representam a maior fatia das despesas municipais, com particular ênfase para a despesa de investimento, que apresenta, no período em análise, taxas de crescimento de 58% e 52%, respectivamente.

De notar que as despesas com pessoal, devido à sua natureza, apresentam uma evolução mais regular, com uma média anual de crescimento de cerca de 10%, taxa esta que, como seria de esperar, devido à existência das progressões e promoções, se situa bastante acima da taxa de actualização do índice 100 da escala salarial do regime geral e do regime especial de estruturação de carreiras da Administração Pública.

Quadro XXX

Evolução das despesas municipais, por natureza (1997-2002)

Un.: Milhões de euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PESSOAL	1 053,90	1 134,20	1 304,00	1 388,50	1 533,60	1 662,28
CONTINENTE	1 000,30	1 077,30	1 239,20	1 317,50	1 455,90	1 577,07
RAM	24,10	25,40	29,00	31,50	34,70	38,45
RAA	29,50	31,50	35,80	39,50	43,00	46,77
BENS E SERVIÇOS	649,7	711,80	847,50	954,50	1 078,46	1 167,83
CONTINENTE	626,60	689,20	818,00	919,60	1 040,06	1 121,51
RAM	9,30	10,80	13,30	13,50	15,67	19,18
RAA	13,80	11,80	16,20	21,40	22,73	27,15
SERVIÇO DA DÍVIDA	163,20	204,10	183,30	231,40	267,95	315,85
CONTINENTE	151,60	192,40	171,90	216,40	253,43	292,93
RAM	5,50	5,80	5,60	8,90	8,44	14,34
RAA	6,10	5,90	5,80	6,10	6,08	8,58
INVESTIMENTOS	1 724,00	1 764,70	1 969,70	2 161,50	2 656,28	2 611,03
CONTINENTE	1 630,00	1 661,00	1 867,50	2 044,10	2 492,80	2 403,34
RAM	46,20	52,70	56,00	57,00	84,17	122,35
RAA	47,80	51,00	46,20	60,40	79,31	85,34
OUTRAS DESPESAS	609,50	648,60	650,40	731,60	913,30	968,86
CONTINENTE	591,80	628,30	632,50	711,50	886,60	936,01
RAM	11,30	13,50	12,80	13,40	18,79	23,52
RAA	6,40	6,80	5,10	6,70	7,90	9,33

As despesas de investimento apresentam, por sua vez, um comportamento menos constante, com variações acentuadas de ano para ano, sendo muito influenciadas pelos ciclos eleitorais.

Daí o forte aumento verificado em 2001, ano de eleições autárquicas. Este foi no entanto inferior ao verificado no ano de 1997, facto que nos remete para o nível de aplicação do QCA III (2000-2006) que, em 2001, se encontrava ainda em fase de arranque enquanto que em 1997 já se encontrava em pleno o QCA II (1994-1999).

Já em 2002, fruto do corte acentuado na possibilidade de endividamento municipal de médio e longo prazos, excepcionando os fundos comunitários, o Euro 2004 e a habitação social, o investimento sofre uma quebra significativa na sua evolução, registando um decréscimo de cerca de 2% face a 2001.

A despesa que regista maior crescimento no período em análise é o serviço da dívida, com um crescimento de 94% face a 1997. O seu peso relativo no total da despesa não apresenta, no entanto, grandes variações, flutuando entre um mínimo de 4%, em 1998, e um máximo de 5%, em 2002 e um incremento anual médio de 4% no período que medeia entre 1997 e 2002.

De notar que o crescimento das despesas com o serviço da dívida é bastante inferior ao verificado com a receita proveniente de passivos financeiros, como foi possível constatar no ponto 2.2 do presente capítulo.

Esta situação reflecte, por um lado, a reestruturação de muitos empréstimos municipais de modo a beneficiarem de taxas de juro mais baixas oferecidas pelo mercado e, por outro, o período de carência dos novos empréstimos contratados.

Comparando as receitas provenientes de novos empréstimos, que surgem no Quadro XXVIII, com os montantes despendidos com o serviço da dívida, patente do Quadro XXX, pode concluir-se que, no período em análise, se verifica um aumento do endividamento líquido, decorrente única e exclusivamente da contracção de empréstimos de médio e longo prazos.

Analisando a evolução da despesa por NUTS II, que surge no Quadro XXXI, o resultado, é como seria de esperar, muito semelhante ao observado ao nível da receita.

Quadro XXXI

Evolução das despesas totais dos municípios, por NUTS II (1997-2002)

Un.: Milhões de euros

NUTS II	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
NORTE	1 322,7	31,5	1 387,3	31,1	1 527,7	30,0	1 692,7	31,0	1 977,2	30,7	2 125,9	31,6
CENTRO	883,7	21,0	918,6	20,6	1 049,9	21,1	1 141,1	20,9	1 377,0	21,4	1 523,5	22,7
LISBOA	1 177,9	28,0	1 285,2	28,8	1 422,3	29,8	1 565,6	28,6	1 787,1	27,7	1 658,7	24,7
ALENTEJO	397,5	9,5	416,5	9,3	455,1	9,2	503,3	9,2	617,0	9,6	651,8	9,7
ALGARVE	218,6	5,2	240,5	5,4	274,0	5,5	306,4	5,6	370,4	5,7	370,9	5,5
RAA	96,4	2,3	108,3	2,4	116,7	2,3	124,3	2,3	161,7	2,5	217,8	3,2
RAM	103,5	2,5	107,0	2,4	109,2	2,2	134,1	2,5	159,0	2,5	177,2	2,6

As NUTS Norte e Lisboa têm o maior peso nas despesas totais, sendo responsáveis, em 2002, por 56% das mesmas.

A sua importância no total das despesas é, no entanto, menor que em 1997, ano em que as despesas da NUTS Norte e Lisboa representavam 59% do valor total.

A RAA, com um crescimento de 126%, e o Centro, com um acréscimo de 72% são as NUTS que apresentam um maior aumento da despesa paga entre 1997 e 2002. Em termos absolutos traduziu-se, respectivamente, num acréscimo de 121 e 640 milhões de euros.

A despesa total dos municípios evoluiu, no período em análise, a uma taxa anual média de 10%, tendo todas as NUTS, com excepção feita para Lisboa, que verificou um crescimento médio anual de 7%, apresentado médias ligeiramente superiores, com especial relevância para a RAA (21%), como atrás já referido.

3. Evolução do investimento municipal e suas principais fontes de financiamento

De 1997 a 2002 o investimento directo e indirecto ⁽¹⁴⁾, dos municípios portugueses,

(14) A definição dos conceitos de investimento e das principais fontes de financiamento utilizada nesta análise encontra-se no ponto 2.5 do capítulo II da presente publicação.

aumentou 1 014 milhões de euros, representando em termos percentuais um crescimento de 51%.

No entanto, no mesmo período, as receitas de capital e a poupança corrente cresceram 1 134 e 311 milhões de euros, respectivamente, mais que compensando o aumento registado ao nível do investimento, o que se repercutiu no rácio de cobertura do investimento pelas fontes de financiamento, tal como é possível observar no Quadro XXXII e no Gráfico 25.

O investimento que absorveu, em 1997, 96% da receita obtida através das diferentes fontes de financiamento, representa, em 2002, 85% das mesmas.

Quadro XXXII

Evolução do investimento municipal e suas principais fontes de financiamento (1997-2002)

Un.: Milhões de euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INVESTIMENTO	1 997,8	2 044,5	2 283,1	2 485,9	3 073,0	3 011,6
RECEITAS DE CAPITAL	1 712,5	1 770,2	1 888,4	1 861,8	2 698,4	2 846,9
VENDA BENS INVESTIMENTO	140,6	109,9	165,1	118,3	159,7	94,2
PARTIC. IMPOSTOS DO ESTADO	530,8	568,8	597,8	654,8	743,7	829,6
FUNDOS COMUNITÁRIOS	408,3	389,6	414,2	304,0	544,3	494,0
OUTRAS TRANSF. CAPITAL	267,4	250,8	313,9	291,9	390,8	315,1
RECURSO AO CRÉDITO	342,9	427,3	380,2	470,5	804,5	1 089,9
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	22,5	23,8	17,2	22,3	55,4	24,1
POUPANÇA CORRENTE	372,9	519,2	721,8	731,5	624,6	683,7
TOTAL FONTES FINANCIA.	2 085,4	2 289,4	2 610,2	2 593,3	3 323,1	3 530,6
INVEST./FONTES FINANC. (%)	96%	89%	87%	96%	92%	85%

Por outro lado, verificou-se uma diminuição da receita arrecadada através de algumas fontes de financiamento, como é o caso da venda de bens de investimento

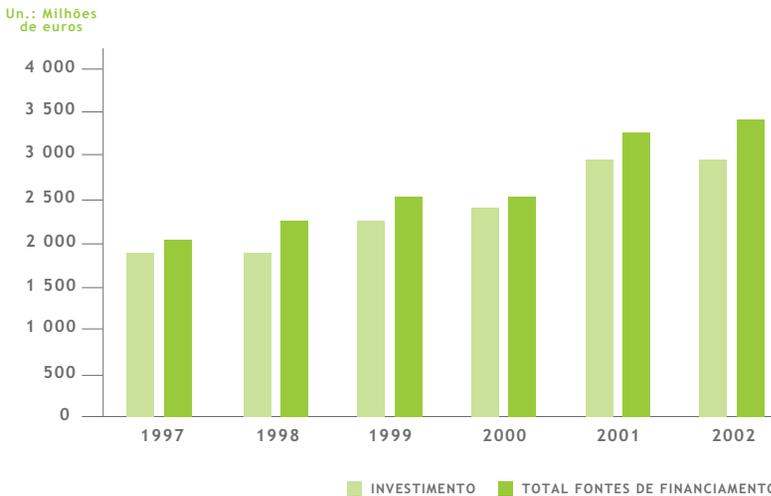
e as outras receitas de capital, que no período em causa, 1997-2002, decresceram 33% e 5% respectivamente.

Essa situação foi, no entanto, compensada pelo crescimento das restantes fontes de financiamento, com especial relevo para o recurso ao crédito que no período em estudo cresceu 218%, tornando-se na segunda fonte de financiamento mais importante, logo atrás da participação nos impostos do Estado.

A poupança corrente, embora com uma diminuição do seu peso relativo face a anos anteriores, que variou entre 23%, em 1998, e 28%, em 2000, continua, em 2002, com um peso de 19%, a constituir uma importante fonte de financiamento do investimento municipal.

Gráfico 25

Evolução do investimento municipal e do somatório das principais fontes de financiamento (1997-2002)





■ ÍNDICE REMISSIVO DE QUADROS E GRÁFICOS

■ ■ ÍNDICE REMISSIVO DE QUADROS E GRÁFICOS

QUADROS

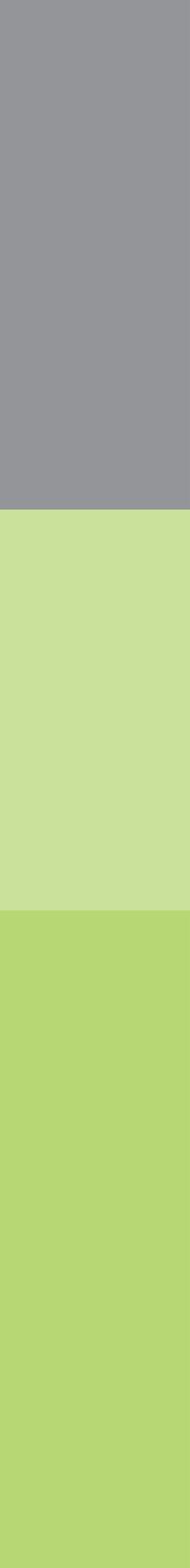
- I - Peso relativo das várias rubricas das receitas próprias, por NUTS II (2002)
- II - Capitação das receitas próprias dos municípios por NUTS II (2002)
- III - Peso relativo das várias rubricas dos outros financiamentos, por NUTS II (2002)
- IV - Capitação dos outros financiamentos municipais, por NUTS II (2002)
- V - Capitação dos fundos municipais, por NUTS II (2002)
- VI - Celebração de contratos no âmbito da cooperação técnica e financeira (2002)
- VII - Contratos celebrados no âmbito da cooperação técnica e financeira, por NUTS II (2002)
- VIII - Contratos celebrados com os municípios no âmbito dos auxílios financeiros (2002)
- IX - Contratos celebrados no âmbito dos auxílios financeiros, por NUTS II (2002)
- X - Protocolos de modernização administrativa celebrados, por NUTS II (2002)
- XI - Capitação dos fundos comunitários, por NUTS II (2002)
- XII - Empréstimos utilizados pelos municípios e amortizações efectuadas, por NUTS II (2002)
- XIII - Endividamento de curto prazo, por NUTS II (2002)
- XIV - Endividamento de médio e longo prazos, por NUTS II (2002)
- XV - Capitação das despesas de funcionamento dos municípios, por NUTS II (2002)
- XVI - População e área, por NUTS II (2002)
- XVII - Despesas de funcionamento dos municípios, por Km² e NUTS II (2002)
- XVIII - Cumprimento dos limites legais de despesas municipais com pessoal, por NUTS II (2002)
- XIX - Capitação do serviço da dívida, por NUTS II (2002)
- XX - Serviço da dívida, por Km² e NUTS II (2002)

- XXI - Investimento municipal, por NUTS II (2002)
- XXII - Investimento municipal e suas principais fontes de financiamento, por NUTS II (2002)
- XXIII - Rácios comparativos das receitas e despesas, por NUTS II (2002)
- XXIV - Síntese da demonstração de resultados (2002)
- XXV - Rácios de análise financeira (2002)
- XXVI - Síntese da situação financeira (1997-2002)
- XXVII - Evolução das receitas e despesas (1997-2002)
- XXVIII - Evolução das receitas municipais, por natureza (1997-2002)
- XXIX - Evolução das receitas municipais, por NUTS II (1997-2002)
- XXX - Evolução das despesas municipais, por natureza (1997-2002)
- XXXI - Evolução das despesas totais dos municípios, por NUTS II (1997-2002)
- XXXII - Evolução do investimento municipal e suas principais fontes de financiamento (1997-2002)

GRÁFICOS

- 1 - Estrutura da receita (2002)
- 2 - Peso das receitas próprias nas receitas totais, por NUTS II (2002)
- 3 - Estrutura das receitas próprias (2002)
- 4 - Estrutura dos outros financiamentos (2002)
- 5 - Estrutura dos fundos municipais (2002)
- 6 - Distribuição do Fundo de Coesão Municipal, por NUTS II (2002)
- 7 - Distribuição do Fundo Geral Municipal, por NUTS II (2002)
- 8 - Peso relativo do FGM , FCM e FBM no total dos outros financiamentos (2002)

- 9 - Estrutura regional dos fundos comunitários, por NUTS II (2002)
- 10 - Peso dos fundos comunitários no total dos outros financiamentos, por NUTS II (2002)
- 11 - Peso relativo do endividamento, por NUTS II (2002)
- 12 - Peso relativo das despesas com o pessoal no total das despesas de funcionamento (2002)
- 13 - Comparação entre o investimento e suas principais fontes de financiamento, por NUTS II (2002)
- 14 - Peso relativo dos municípios que aplicaram o POCAL em 2002, por NUTS II
- 15 - Activo em 31.12.2002
- 16 - Fundos próprios em 31.12.2002
- 17 - Passivo em 31.12.2002
- 18 - Proveitos e ganhos operacionais (2002)
- 19 - Custos e perdas operacionais (2002)
- 20 - Evolução das finanças municipais (1997-2002)
- 21 - Evolução da estrutura das receitas e despesas (1997-2002)
- 22 - Evolução das taxas de crescimento das receitas e despesas, correntes e de capital (1997-2002)
- 23 - Evolução das receitas municipais, por natureza (1997-2002)
- 24 - Evolução das despesas municipais, por natureza (1997-2002)
- 25 - Evolução do investimento municipal e do somatório das principais fontes de financiamento (1997-2002)



■ LISTAGEM DE SIGLAS

LISTAGEM DE SIGLAS

ADSE - Direcção-Geral de protecção social aos funcionários e agentes da administração pública

CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CEAL - Carta Europeia de Autonomia Local

CRP - Constituição da República Portuguesa

EANP - Encargos assumidos e não pagos

FBM - Fundo de Base Municipal

FCM - Fundo de Coesão Municipal

FGM - Fundo Geral Municipal

ICF - Índice de carência fiscal

IDO - Índice de desenvolvimento de oportunidades

IVA - Imposto sobre o valor acrescentado

LFL - Lei das finanças locais

NUTS - Numenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OE - Orçamento do Estado

PIB - Produto interno bruto

PIE - Participação dos municípios nos impostos do Estado

POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

POR - Programas operacionais regionais

QCA III - 3.º Quadro comunitário de apoio

RAA - Região Autónoma dos Açores

RAM - Região Autónoma da Madeira

RLE - Resultado líquido do exercício

SATAPOCAL - Subgrupo de apoio técnico na aplicação do pocal

■ ANEXOS - INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

- I - Síntese das finanças municipais em 2002
- II - Resumo das contas municipais em 2002 por NUTS III e ilhas das Regiões Autónomas
- III - Caracterização das finanças municipais em 2002
- IV - Receitas e despesas municipais em 2002 por distrito
- V - Evolução das receitas e despesas municipais no país no período 1997/2002
- VI - Evolução das receitas e despesas dos municípios agrupados por NUTS III no período 1997/2002
- VII - Finanças dos municípios com POCAL

I - SÍNTESE DAS FINANÇAS MUNICIPAIS EM 2002

1. Receitas e despesas totais dos municípios
2. Receitas dos municípios por NUTS I
3. Despesas dos municípios por NUTS I

II - RESUMO DAS CONTAS MUNICIPAIS EM 2002 POR NUTS III E ILHAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

1. Estrutura das receitas
2. Receitas correntes
3. Receitas fiscais
4. Receitas de capital e outras receitas
5. Estrutura das despesas
6. Despesas correntes
7. Despesas de capital
8. Despesas de investimento
9. Resumo das operações orçamentais e de tesouraria

III - CARACTERIZAÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS EM 2002

1. Receitas totais, população, área, capitação das receitas, receitas por km² e densidade populacional dos municípios
2. Despesas totais, população, área, capitação das despesas, despesas por km² e densidade populacional dos municípios
3. Estrutura das receitas
4. Receitas correntes
5. Receitas fiscais
6. Receitas de capital e outras receitas
7. Estrutura das despesas
8. Despesas correntes

9. Despesas de capital
10. Despesas de investimento
11. Resumo das operações orçamentais e de tesouraria

■ ■ IV - RECEITAS E DESPESAS MUNICIPAIS EM 2002 POR DISTRITO

1. Receitas correntes
2. Receitas fiscais
3. Receitas de capital e outras receitas
4. Despesas correntes
5. Despesas de capital
6. Despesas de investimento

■ ■ V - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS MUNICIPAIS NO PAÍS NO PERÍODO 1997/2002

1. Evolução das receitas e despesas municipais
2. Evolução percentual das receitas e despesas municipais
3. Evolução da estrutura das receitas e despesas municipais

■ ■ VI - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DOS MUNICÍPIOS AGRUPADOS POR NUTS III NO PERÍODO 1997/2002

1. Evolução das receitas totais dos municípios
2. Evolução das receitas fiscais dos municípios
3. Evolução da participação financeira dos municípios nos impostos do Estado
4. Evolução dos fundos comunitários dos municípios
5. Evolução das despesas totais dos municípios
6. Evolução das despesas com pessoal dos municípios
7. Evolução do investimento dos municípios

VII - FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS COM POCAL

1. Balanço em 31 de Dezembro de 2002

1.1. Activo

1.2. Fundos próprios e passivo

2. Demonstração de resultados