

# FINANÇAS MUNICIPAIS NO PÓS-25 DE ABRIL

Linda Gonçalves Veiga

NIPE e EEG, Universidade do Minho  
<https://orcid.org/0000-0003-0160-9486>

Francisco José Veiga

NIPE e EEG, Universidade do Minho  
<https://orcid.org/0000-0002-6116-1479>

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.176.14>

## **Introdução**

A Revolução de *25 de Abril* de 1974 marca o início de um processo de democratização em Portugal que se estendeu ao poder local. A Constituição portuguesa de 1976 estabeleceu um novo quadro jurídico e administrativo que consagrou a autonomia do poder local e permitiu uma maior participação dos cidadãos na gestão dos assuntos locais. De acordo com o texto constitucional, o Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, sendo constituídas por municípios e freguesias.

A Constituição de 1976 determinou ainda que os municípios corresponderiam aos concelhos já existentes, podendo a lei criar outros ou extinguir os já existentes. Assim, em 1979, foi criado o município da Amadora e, em 1998, os municípios de Odivelas, Trofa e Vizela, daí resultando os 308 municípios atualmente existentes. Quanto às freguesias, a reorganização administrativa de 2013<sup>1</sup> reduziu consideravelmente o seu número, passando estas de 4 259 para as atuais 3 091.

As autarquias locais dispõem de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. Os órgãos de governo dos municípios são a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal, e os das freguesias são a Junta de Freguesia e a Assembleia de Freguesia. Tanto os órgãos executivos como os deliberativos são eleitos por sufrágio direto e universal. A primeira eleição autárquica ocorreu em 12 de dezembro de 1976 e, desde então, houve eleições de três em três anos até 1985, passando depois a realizarem-se de quatro em quatro anos. Até às eleições locais de 2013, os autarcas podiam permanecer no poder um número ilimitado de mandatos, o que conjugado com uma elevada taxa de recandidatura (84,7%) e de reeleição (80%), resultou na acumulação de mandatos para muitos.

Com efeito, em 2013, 19 presidentes de Câmara estavam no poder há mais de 25 anos, sendo os recordistas Francisco Soares Mesquita Machado, em Braga, e Jaime Carlos Marta Soares, em Vila Nova de Poiares. Estes dois autarcas totalizaram dez mandatos e 37 anos consecutivos em funções. A entrada em vigor da limitação de mandatos nas eleições autárquicas de 2013 impediu 160 presidentes de câmara municipal e 884 presidentes de junta de freguesia de se recandidatarem ao cargo que exerciam, originando uma mudança significativa nos dirigentes locais<sup>2</sup>.

---

1 Lei nº 11-A/2013, de 28 de janeiro.

2 A Lei nº 46/2005, de 29 de agosto, introduziu limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, estipulando que estes só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos. Embora tenha entrado em vigor no início de 2006, as disposições transitórias permitiram que todos os autarcas se recandidatassem em 2009. Assim, só nas eleições de 2013 houve autarcas impedidos de se recandidatar (na mesma autarquia).

À autonomia política da administração local está associada a independência orçamental, ou seja, a capacidade de elaborar, aprovar, executar e fiscalizar os respetivos orçamentos. Com efeito, as autarquias locais têm património e finanças próprios e participam nas receitas provenientes dos impostos do Estado. A descentralização política e financeira do Estado no pós-25 de Abril conferiu um importante papel às autarquias locais, com destaque para os municípios, quanto à prossecução dos interesses e satisfação das necessidades locais, bem como na coesão territorial. Sucessivas leis das finanças locais foram aumentando os recursos financeiros ao dispor dos municípios<sup>3</sup>, que também passaram a ter acesso a fundos europeus em meados da década de 1980. Adicionalmente, foram sendo alargados os domínios de intervenção dos municípios, até estabilizarem nos atuais 16: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; ensino, educação e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa. O leque de competências transferidas do Estado para as autarquias locais e as entidades intermunicipais foi também sendo alargado ao longo do tempo. Assim, foi progressivamente reforçada a importância do poder local, apesar de Portugal ainda ter um Estado relativamente mais centralizado que a generalidade dos países da União Europeia.

O presente capítulo analisa a evolução das finanças municipais no pós-25 de Abril, recorrendo a informação disponibilizada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) sobre as contas de gestão dos municípios portugueses, de 1979 a 2022. Começa-se por apresentar informação sobre o nível de descentralização das atividades do Estado, ao qual se seguem secções sobre a evolução das receitas, das despesas, dos saldos de execução orçamental e do endividamento dos

---

<sup>3</sup> Lei nº 1/1979, de 2 de janeiro; Lei nº 98/1984, de 29 de março; Lei nº 1/1987, de 6 de janeiro; Lei nº 42/1998, de 6 de agosto; Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro e Lei nº 73/2013, de 3 de setembro.

municípios<sup>4</sup>. De forma a tornar possível a comparação de valores ao longo do tempo, todos os montantes foram convertidos para euros a preços constantes de 2022. Conclui-se este capítulo com a apresentação de algumas considerações finais, que sintetizam os aspetos mais relevantes da evolução das finanças municipais desde 1979.

### **1. O nível de descentralização das atividades do Estado**

A Administração Pública Portuguesa é marcada por um elevado nível de centralismo. De acordo com o índice de descentralização do Comité Europeu das Regiões<sup>5</sup>, Portugal encontra-se na 15ª posição entre os 27 países da União Europeia (UE). Este índice abrange três dimensões: orçamental, administrativa e política. No que toca à descentralização política, Portugal ocupa a 8ª posição, mas desce para o 19º lugar na dimensão administrativa e para o 23º no âmbito orçamental.

Do ponto de vista orçamental, os indicadores de descentralização mais frequentemente utilizados são o peso da despesa e da receita consolidada da administração local no total da despesa pública. Com base em dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), constata-se que Portugal<sup>6</sup> é o país mais centralizado em matéria de despesa entre os 32 países para os quais existem dados, sendo apenas suplantado pela Costa Rica, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Hungria e Israel. No que à receita diz respeito Portugal surge na 13ª posição.

A evolução histórica dos indicadores acima referidos pode ser observada na Figura 1. De 1995 a 2008, o peso da despesa da administração local aumentou quatro pontos percentuais, atingindo o valor mais elevado da série (15,5%) em 2008. Ao longo dos seis anos

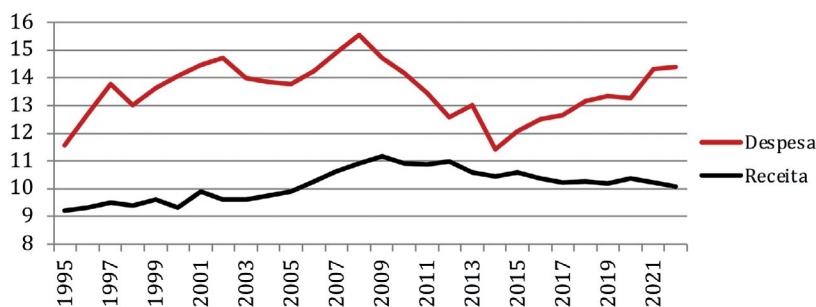
---

4 Para uma análise mais pormenorizada da evolução das receitas e das despesas dos municípios portugueses, embora cobrindo um período mais curto (2000 a 2014), ver Veiga *et al.* (2015).

5 Informação baseada no portal do Comité Europeu das Regiões, consultado em 10/6/2024 (<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx>). A metodologia utilizada na construção dos índices é descrita em *European Committee of the Regions* (2021).

6 No caso de Portugal, a administração local inclui, segundo o Sistema Europeu de Contas, as autarquias locais e, também, a administração regional nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

seguintes, a tendência foi de diminuição, sobretudo em 2014, ano em que este indicador atingiu um valor mais baixo da série. Esta evolução parece evidenciar que as medidas de austeridade adotadas para consolidar as finanças públicas tiveram uma maior repercussão na administração local que na administração central. Nos anos seguintes a tendência foi de crescimento. Em 2022, último ano para o qual existem dados, este indicador foi de 14,4% em Portugal enquanto a média para os países que compõem a OCDE se situou em 30%. O indicador relativo ao peso das receitas da administração local no total das receitas públicas tem uma evolução mais estável ao longo do tempo, situando-se em 10,1% em 2022, um valor superior ao registado em 1995, mas um pouco abaixo da média dos países da OCDE sem administração regional (12,5%). Assim, constata-se que, pese as sucessivas reformas que atribuíram novas competências à administração local portuguesa e aumentaram a sua autonomia financeira, Portugal continua a ser um país fortemente centralizado.



**Figura 1** Evolução do peso da despesa e da receita da administração local no total da despesa pública em Portugal. Fonte: *OCDE Fiscal Decentralization Database*.

O Quadro 1 mostra a evolução, de 1995 a 2020, do peso da despesa da administração local no total da despesa pública, de acordo com a classificação funcional. Os valores para o último ano disponível (2020) relevam que a administração local desempenha um papel particularmente importante nas áreas dos serviços de habitação e

desenvolvimento coletivo, proteção do ambiente, e serviços recreativos, culturais e religiosos, onde são responsáveis por mais de 58% da despesa pública. Tal como na maioria dos países da OCDE, o seu papel tende a ser particularmente reduzido em matéria de defesa nacional (não reportada na tabela por ser sempre igual a zero), segurança e ordem pública, e proteção social. Durante os 25 anos analisados, consta-se que a administração local ganhou importância na generalidade das funções, em particular no que diz respeito aos serviços recreativos, culturais e religiosos e aos serviços de habitação e desenvolvimento coletivo. A educação registou um crescimento a partir de 2010, situando-se em cerca de 16%. Apenas nos assuntos económicos se regista uma diminuição.

**Quadro 1** Despesa da administração local portuguesa (classificação funcional) em percentagem da despesa pública.

<b>Classificação funcional</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>
Serviços gerais da Administração Pública	13,4	19,5	26,9	23,8	18,9	25,9
Segurança e ordem pública	5,5	5,6	3,2	4,2	3,6	7,1
Assuntos económicos	27,5	28,9	29,9	27,5	19,5	19,0
Proteção do ambiente	63,0	77,2	71,4	81,9	75,5	68,7
Serviços de habitação e desenvolv. coletivo	81,5	92,7	95,8	75,5	88,9	94,0
Saúde	3,3	4,2	5,6	5,9	5,7	5,7
Serviços recreativos, culturais e religiosos	38,2	46,6	55,5	58,2	64,9	58,0
Educação	7,9	8,1	8,4	13,7	15,0	15,8
Proteção social	3,1	2,8	2,3	3,7	3,2	4,0
Total	11,6	14,1	13,8	14,2	12,1	13,4

Fonte: OCDE *Fiscal Decentralization Database*.

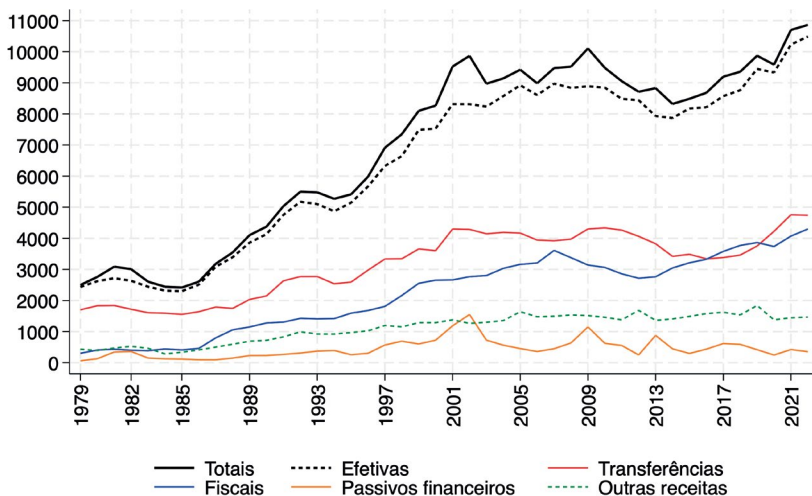
Atendendo a que o último ano para o qual há informação disponível é 2020, as percentagens reportadas no Quadro 1 ainda não refletem a recente transferência de competências para as autarquias locais, decorrente da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto. É expectável que este reforço das competências aumente o peso das despesas da administração local, sobretudo nas áreas da educação, saúde e proteção social.

## 2. Evolução das Receitas

A Figura 2 apresenta a evolução das receitas dos municípios de 1979 a 2022, em milhões de euros (M€) e a preços constantes de 2022. Os dados relativos às finanças locais são da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e os relativos aos preços foram recolhidos no portal do Instituto Nacional de Estatística (INE)<sup>7</sup>. Conforme pode ser observado na figura, nos primeiros anos as receitas efetivas rondaram os 2 800 M€, registando uma diminuição de 1983 a 1985, fruto das medidas de austeridade associados ao segundo programa de apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI), de 1983-84. Sobretudo após a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), em janeiro de 1986, as receitas efetivas municipais aumentaram acentuadamente até 2001, ultrapassando nesse ano 8 000 M€. A partir de 2009 verifica-se uma diminuição acentuada das receitas, que pode ser associada à crise financeira internacional e à crise da dívida soberana portuguesa que deu origem ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), de 2011 a 2014. A partir de 2014, a economia voltou a crescer, impulsionando as receitas municipais, que alcançaram nos dois últimos anos os valores mais elevados de sempre.

---

<sup>7</sup> Os dados da DGAL relativos às contas de gerência dos municípios, de 2003 a 2022, estão disponíveis em ficheiros *Excel* no Portal Autárquico (<https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pr-PT/financas-locais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/>). A informação relativa aos anos anteriores é proveniente da publicação *Finanças Municipais*, também disponível no Portal Autárquico (em formato PDF). Os dados do INE estão disponíveis em <https://www.ine.pt>.



**Figura 2** Receitas dos municípios (totais agregados, M€ de 2022).

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da DGAL.

Durante este período, verificou-se uma diminuição da importância relativa das transferências recebidas pelos municípios no total das suas receitas. Com efeito, se durante os primeiros anos as transferências representavam cerca de 60% das receitas, o seu peso foi diminuindo ao longo do tempo, tendo sido ultrapassadas pelas receitas fiscais em 2016, o que constitui um marco na história dos municípios portugueses. Na série das transferências, assinala-se ainda o seu incremento significativo a partir de meados dos anos 1980, fruto das transferências da União Europeia que os municípios receberam e que passaram a constituir, desde então, uma importante fonte de financiamento do investimento local. Este permitiu melhorias muito significativas na qualidade de vida das populações, nomeadamente ao nível do saneamento, da rede rodoviária, dos transportes e, mais recentemente, do ambiente. Realça-se ainda a diminuição significativa das transferências de 2011 a 2014, como consequência das medidas de austeridade implementadas no âmbito do PAEF, e o seu crescimento acentuado desde 2018, fruto de uma melhoria da conjuntura económica e do processo de descentralização iniciado pela Lei nº 50/2018, de 16 de agosto.

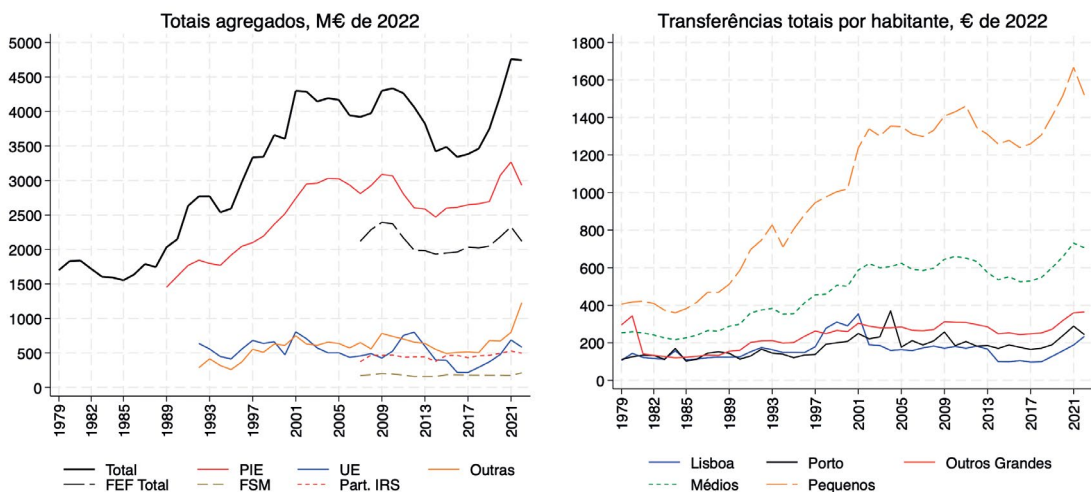


As sucessivas leis das Finanças Locais<sup>8</sup> estabeleceram as regras de atribuição dos recursos públicos aos municípios tendo-se verificado um aumento da transparência neste processo com o estabelecimento de fórmulas que determinam não só o volume total das receitas de impostos do Estado a atribuir aos municípios mas, também, a fórmula de repartição dos mesmos. Isto contribuiu para diminuir a manipulação das transferências intergovernamentais com objetivos eleitoristas e de favorecimento de autarcas do partido no governo central (Veiga e Pinho, 2007). Na Figura 3, o gráfico da esquerda mostra a evolução das componentes das receitas com transferências, em milhões de euros, sendo evidente o aumento da participação nos impostos do Estado (PIE) desde o final da década de 1980 e até 2005. A implementação da Lei das Finanças Locais de 2007 (Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro) marca uma alteração profunda na forma de afetação dos recursos aos municípios, tendo surgido novos fundos e uma componente relativa à participação no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal no município, em que os governos locais podem decidir qual a percentagem que pretendem reter, até um limite de 5%. Recentemente, a Lei nº 51/2018, de 25 de junho, que completou, do ponto de vista financeiro, o pacote de descentralização despoletado pela Lei nº 50/2018, alterou também substancialmente as transferências recebidas pelos municípios.

De forma a dotar os municípios dos recursos financeiros necessários para o desempenho das novas competências transferidas, foi criado o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)<sup>9</sup>, e os municípios passaram a ter uma participação de 7,5% na receita do IVA cobrada nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás. Esta lei alterou também o elenco de despesas elegíveis para financiamento através do Fundo Social Municipal, por forma a acomodar as novas competências transferidas para os municípios na área da educação.

<sup>8</sup> Lei nº 1/1979, de 2 de janeiro; Lei nº 98/1984, de 29 de março; Lei nº 1/1987, de 6 de janeiro; Lei nº 42/1998, de 6 de agosto; Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro e Lei nº 73/2013, de 3 de setembro.

<sup>9</sup> Embora o FFD só tenha surgido no Orçamento de Estado (OE) de 2022, desde 2019 foram anualmente previstas na Lei do OE as transferências a atribuir às autarquias locais e entidades intermunicipais para financiar o desempenho das competências transferidas.

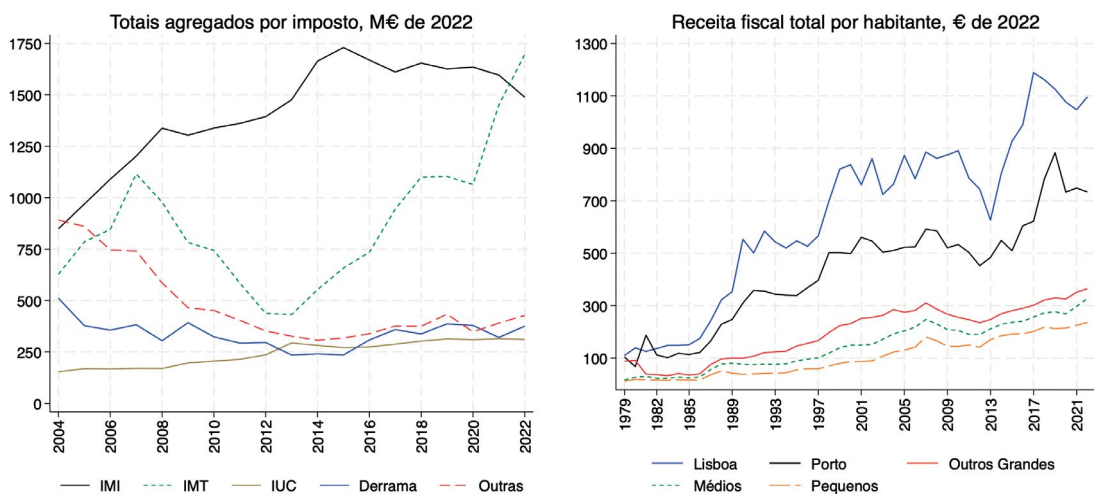


**Figura 3** Receitas de transferências (totais agregados e por habitante).  
 Fonte: Cálculos próprios com base em dados da DGAL.

O gráfico da direita da Figura 3 apresenta a evolução das transferências médias, por habitante, recebidas pelos municípios de Lisboa e Porto, os outros municípios grandes, os médios e os pequenos<sup>10</sup>. Este gráfico revela que existe uma grande diferença nas transferências por habitante recebidas pelos municípios pequenos relativamente aos demais municípios, diferença essa que se acentuou ao longo dos anos. Esta discrepância resulta, em termos gerais, de uma menor capacidade de captação de receitas próprias por parte destes municípios e também de um menor nível de desenvolvimento económico e social. O baixo nível de transferências recebidos pelos municípios maiores, em particular por Lisboa, justifica-se por razões opostas aos dos pequenos municípios. Com efeito, devido à sua grande capacidade de geração de receitas próprias, os municípios de Lisboa, Cascais e Oeiras não têm recebido transferências associadas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), nem ao Fundo Social Municipal (FSM).

<sup>10</sup> Na classificação dos municípios em grandes, médios e pequenos foram utilizadas as categorias usadas para definir as remunerações dos autarcas. Assim, para além de Lisboa e Porto, foram classificados como grandes os municípios com 40 mil ou mais eleitores, como médios os com 10 mil a 40 mil eleitores, e como pequenos os municípios com menos de 10 mil eleitores.

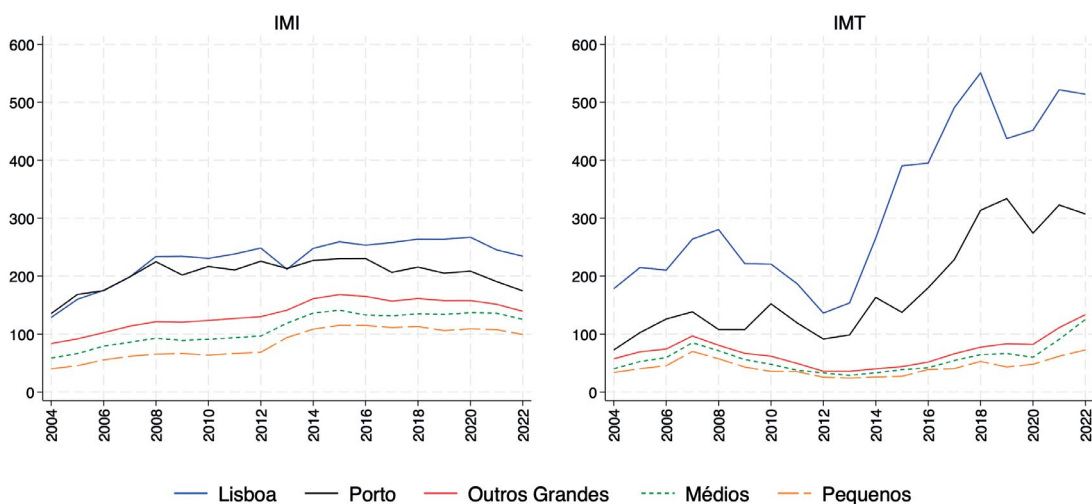
Entre as componentes da receita evidenciadas na Figura 2, são as receitas fiscais que apresentam o maior crescimento histórico, passando de 304 M€ em 1979 para 4 300 M€ em 2022. Estas receitas, em particular as do Imposto sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), flutuam em função da conjuntura económica. Esta flutuação é bem notória no gráfico da esquerda da Figura 4, que apresenta as componentes das receitas fiscais. O IMT regista uma quebra muito acentuada de 2007 a 2012 e um crescimento, também muito pronunciado, desde então. Com efeito, em 2022, pela primeira vez em todo o período considerado, as receitas com o IMT superaram as do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). Este imposto é historicamente o que gera maior receita para os municípios.



**Figura 4** Receitas fiscais (totais agregados e por habitante)  
 Fonte: Cálculos próprios com base em dados da DGAL e do INE.

No âmbito do PAEF, procedeu-se a uma reforma da tributação sobre o património tendo em vista um aumento da receita municipal. Esta reforma traduziu-se numa redução das isenções temporárias aplicáveis às habitações próprias e à reavaliação do valor patrimonial matricial dos imóveis para efeitos de tributação, para que este se aproximasse

do valor de mercado. Conforme pretendido, a receita com o IMI aumentou subsequentemente, tendo iniciado uma tendência decrescente em 2015, eventualmente devido a uma diminuição das taxas praticadas pelos municípios. Nesse gráfico da esquerda da Figura 4 podemos também observar a evolução das receitas com a derrama e o Imposto Único de Circulação (IUC), que são mais modestas e variaram menos ao longo dos anos.



**Figura 5** Receitas com o IMI e o IMT (por habitante, € de 2022)

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

Ao longo dos anos verificou-se um aumento acentuado da capacidade fiscal dos municípios, conforme pode ser observado no gráfico da direita da Figura 4, que mostra a evolução da receita fiscal por habitante. O município do Porto, e sobretudo o de Lisboa, registam uma receita fiscal muito superior às médias dos demais municípios, uma vez que o valor do património imobiliário neles situado é significativamente maior que o dos demais municípios. Assim, não surpreende que as receitas de IMI e, sobretudo, de IMT sejam muito mais elevadas em Lisboa e Porto que nos restantes municípios, como pode ser observado na Figura 5. Sem surpresas, as receitas fiscais por habitante dos outros municípios

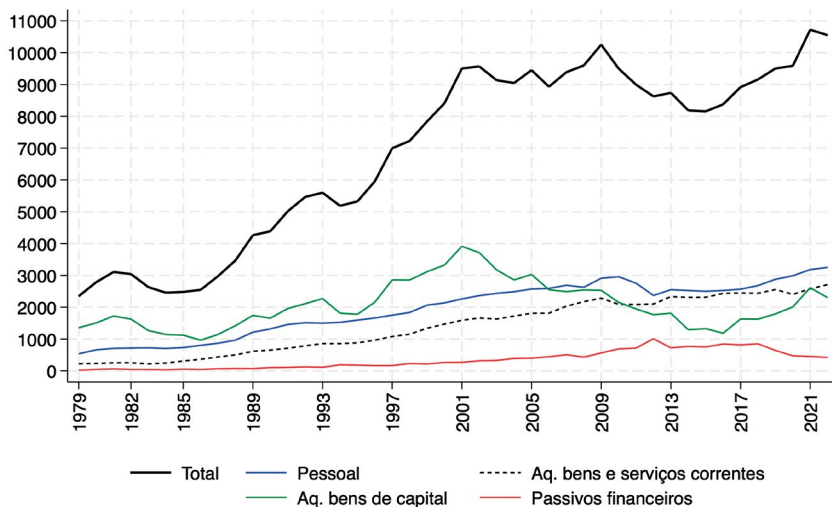
considerados grandes superam as dos municípios de média dimensão que, por sua vez, são maiores que as dos municípios pequenos.

### 3. Evolução das Despesas

A Figura 6 mostra a evolução dos totais nacionais, de 1979 a 2022, em milhões de euros (M€) de 2022, da despesa total e das principais rubricas das despesas correntes (pessoal e aquisição de bens e serviços) e das despesas de capital (aquisição de bens de capital e passivos financeiros) dos municípios portugueses. A evolução da despesa total é muito semelhante à da receita, ilustrada na Figura 2, salientando-se novamente o acentuado aumento entre 1986 e 2001, a queda entre 2009 e 2014 e a posterior recuperação.

As despesas com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços correntes apresentam uma tendência de crescimento desde 1979, embora seja evidente uma quebra acentuada nas despesas com pessoal em 2011 e 2012, resultante da implementação de medidas de austeridade no âmbito do PAEF. Já as despesas com passivos financeiros cresceram moderadamente até 2012, caindo em 2013 e de 2018 em diante. As despesas com a aquisição de bens de capital (investimento) apresentam um comportamento bem mais volátil, que explica em grande medida as oscilações na despesa total (exceto entre 2006 e 2009). É também evidente na figura a tendência para o investimento aumentar em anos eleitorais (e no ano anterior), baixando, ou crescendo menos, pouco depois das eleições. Este comportamento do investimento gera os ciclos político-orçamentais documentados em vários artigos científicos sobre os municípios portugueses (Baleiras e Costa, 2004; Veiga e Veiga, 2007; Aidt *et al.*, 2011).

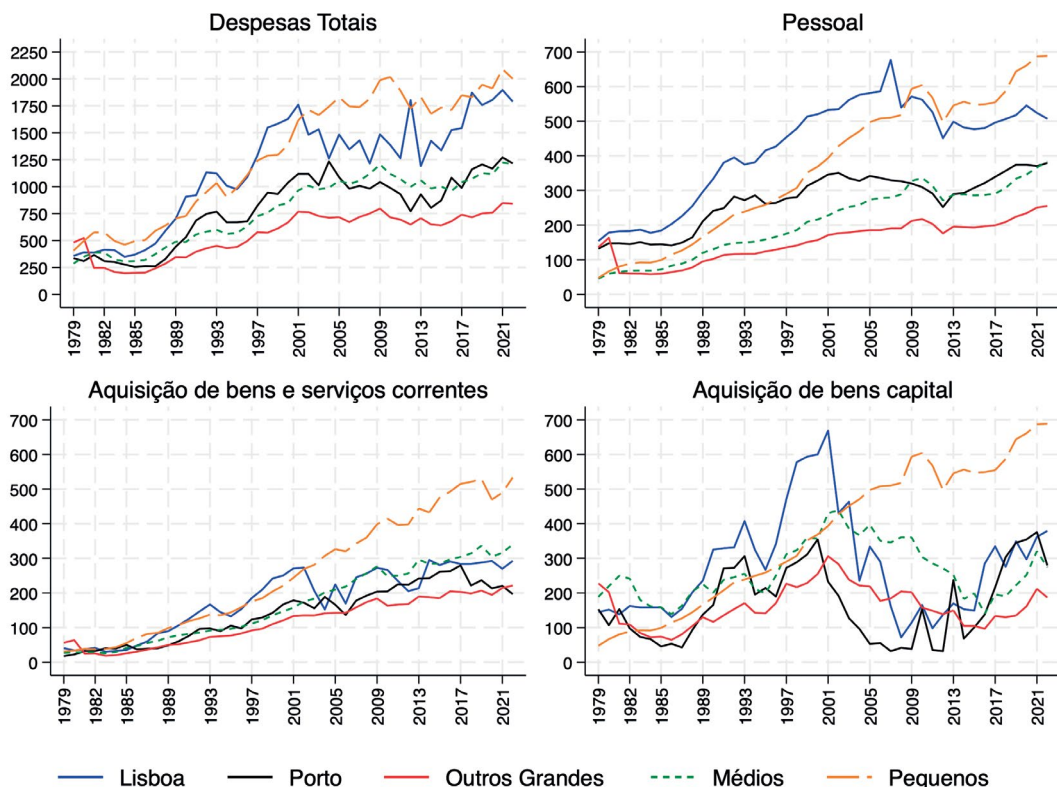
A aquisição de bens de capital foi a principal despesa dos municípios até 2005, sendo ultrapassada em 2006 pelas despesas com pessoal e em 2010 pela aquisição de bens e serviços correntes. Num contexto de crise económica, em que a receita efetiva diminuiu entre 2008 e 2014 (ver Figura 2), e não sendo viável cortar significativamente na despesa corrente, os municípios viram-se obrigados e reduzir o investimento até a situação económica melhorar.



**Figura 6** Despesas dos municípios (totais agregados, M€ de 2022)

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da DGAL.

A Figura 7 apresenta gráficos com a evolução da despesa total real por habitante e das suas principais componentes para Lisboa e Porto e médias para municípios grandes, médios e pequenos. Salienta-se nos quatro gráficos a despesa média por habitante dos municípios pequenos, que aumentou consideravelmente ao longo do período em análise e que se afastou da dos demais municípios. Tal pode dever-se, por um lado, ao facto da reduzida população destes municípios dificultar o aproveitamento de economias de escala, gerando ineficiências na oferta de serviços públicos. Por outro lado, beneficiando de maiores transferências do Estado por habitante (ver Figura 3), os municípios pequenos têm, em média, mais fundos ao seu dispor que a maioria dos restantes municípios. As elevadas receitas fiscais por habitante dos municípios do Porto e, sobretudo, de Lisboa (ver Figura 4) conferem-lhes a capacidade de financiar despesas por habitante mais elevadas que a média dos outros municípios grandes.



**Figura 7** Principais despesas (por habitante, € de 2022)  
 Fonte: Cálculos próprios com base em dados da DGAL e do INE.

O Quadro 2 reporta a evolução da estrutura funcional da despesa da administração local portuguesa, de 1995 a 2020, com base em dados da OCDE. A função que atualmente absorve mais recursos é a dos Serviços gerais da Administração Pública (27,7%), seguida dos Assuntos económicos (17,8%), que foi a principal área de despesa até 2000 e cujo peso diminuiu 9,2 pontos percentuais desde 1995. Seguem-se a Educação (11,9%) e a Proteção social (11,3%), cuja importância tem vindo a aumentar desde 2000. O peso das despesas na área da Saúde também tem aumentado desde 1995, apesar de ainda ser relativamente pequeno (6,2%). Das funções reportadas no Quadro 2,

a que absorve a menor percentagem da despesa local é a da Segurança e ordem pública (1,9%), o que se deve a esta ser sobretudo uma função da responsabilidade da administração central. Não foi incluída no Quadro 2 a área da Defesa, pois não é competência da administração local.

Só havendo dados disponíveis até 2020, ainda não é possível aferir em que medida a transferência de competências da administração central para as autarquias, ao abrigo da Lei nº 50/2018, alterou a estrutura das despesas da administração local. Mas, atendendo às competências transferidas nas áreas da Educação, Saúde e Proteção social, é expectável que os pesos das mesmas aumentem.

**Quadro 2** Estrutura da despesa da administração local (% do total)

<b>Classificação funcional</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>
Serviços gerais da Administração Pública	25,5	20,4	28,1	24,4	28,6	27,7
Segurança e ordem pública	1,6	1,5	1,0	1,1	1,1	1,9
Assuntos económicos	27,0	24,8	24,0	23,8	16,6	17,8
Proteção do ambiente	6,6	8,6	6,7	8,2	7,8	7,2
Serviços de habitação e desenvolv. coletivo	11,1	16,0	9,5	5,7	7,3	7,5
Saúde	3,7	4,4	6,4	6,0	6,0	6,2
Serviços recreativos, culturais e religiosos	8,2	10,0	10,3	9,5	9,3	8,4
Educação	8,8	8,5	8,7	12,5	13,1	11,9
Proteção social	7,4	5,8	5,3	8,7	10,2	11,3

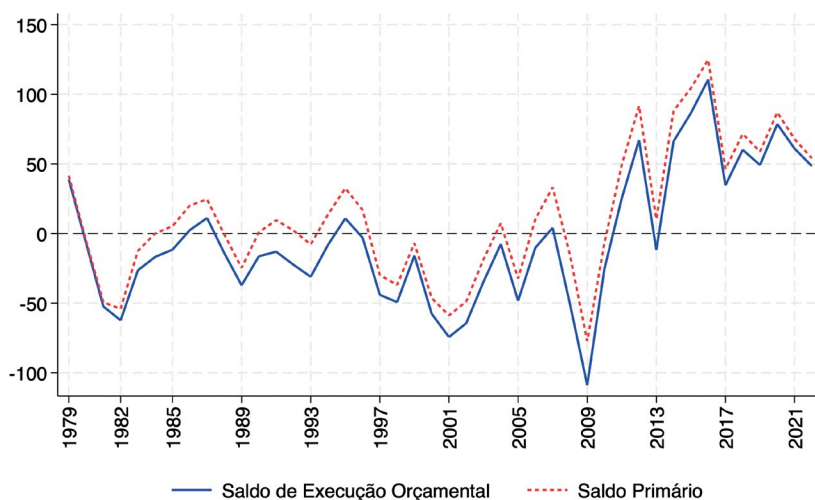
Fonte: OCDE - *Fiscal Decentralization Database*.

#### **4. Saldo de execução orçamental e dívida**

Na Figura 9 são reportados os valores reais médios por habitante dos saldos de execução orçamental, total e primário, dos municípios portugueses. O saldo de execução orçamental corresponde à diferença entre as receitas e as despesas efetivas, ou seja, exclui dos totais as receitas e despesas com ativos e passivos financeiros. O saldo primário é obtido excluindo também as despesas com encargos financeiros.

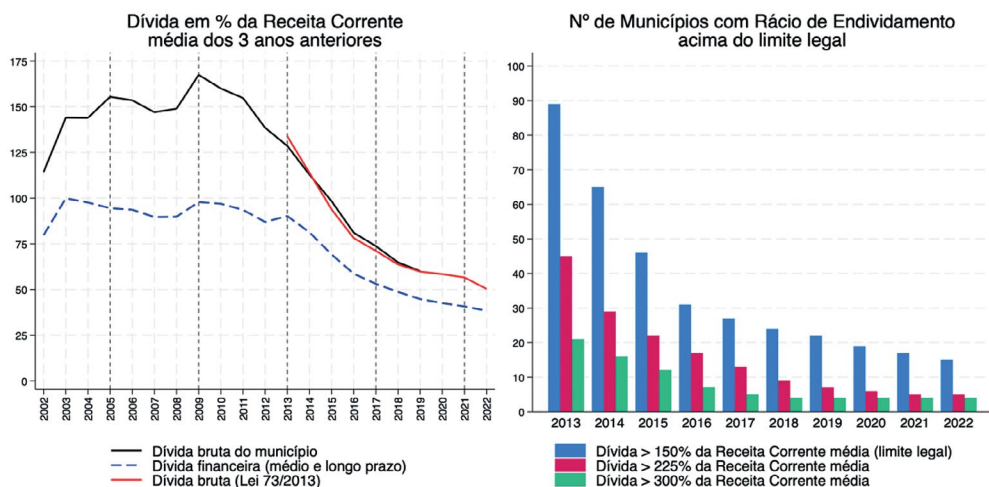


Com a exceção de 1985, os saldos médios de execução orçamental, total e primário, pioraram em todos os anos eleitorais desde 1979 (não é possível aferir se também piorou em 1979, pois não dispomos de dados para os anos anteriores). Exceto nas duas eleições mais recentes, o saldo médio de execução orçamental foi sempre negativo em anos eleitorais, sendo essa diferença entre a despesa e a receita efetivas financiada pela contração de empréstimos (aumento dos passivos financeiros). Assim, tal como demonstrado por Veiga e Veiga (2007 e 2023), registaram-se ciclos político-orçamentais nos municípios portugueses que aumentaram as suas despesas em períodos eleitorais (com recurso ao endividamento), sobretudo de investimento, para mostrar “obra feita” e assim aumentar a probabilidade de reeleição dos autarcas (ver Aidt *et al.*, 2011). É de salientar ainda nesta figura a melhoria significativa dos saldos por habitante de 2010 em diante. Com efeito, se no período anterior a regra era o défice, nos anos seguintes estes passam a exceção. De 2010 em diante apenas em 2013 se registou um ligeiro saldo de execução orçamental negativo.



**Figura 9** Saldos de execução orçamental (por habitante, € de 2022)  
 Fonte: Cálculos próprios com base em dados da DGAL e do INE.

Embora só haja dados para a dívida bruta dos municípios a partir de 2002, é possível observar na Figura 10 o aumento dos rácios de endividamento até 2009. As restrições impostas durante a execução do PAEF, a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro) e os limites impostos ao endividamento pelo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Inter-municipais (Lei nº 73/2013, de 3 setembro) levaram a uma melhoria dos saldos de execução orçamental e a uma considerável redução da dívida dos municípios portugueses. Com efeito, a dívida bruta total passou de 167% da receita corrente média (dos três anos anteriores) em 2009 para 50% em 2022. Adicionalmente, no ano de publicação da Lei nº 73/2013 havia 89 municípios com dívida bruta total acima do limite legal, enquanto em 2022 eram só 15, e os casos de rutura financeira (Dívida bruta > 300% da Receita Corrente média) passaram de 21 em 2013 para 4 em 2022. Em suma, as alterações legislativas com impacte na gestão das finanças locais e a recuperação económica após 2014 contribuíram para que o endividamento dos municípios portugueses deixasse de ser problemático.



**Figura 10** Rácios de endividamento dos municípios  
 Fonte: Cálculos próprios com base em dados da DGAL.

### Conclusões

A democratização e maior autonomia do poder local, resultantes da revolução de *25 de abril de 1974*, promoveram a responsabilização dos governos locais e a proximidade entre os cidadãos e o Estado, facilitando a prossecução dos interesses locais, a satisfação das necessidades das populações e a promoção da coesão territorial.

O forte aumento das receitas efetivas dos municípios entre 1985 e 2001 conferiu-lhes recursos adicionais para promover o desenvolvimento local e o bem-estar das populações. No entanto, essa tendência não teve continuidade nos anos seguintes, registando-se até uma queda nas receitas efetivas entre 2007 e 2014. A posterior recuperação económica nacional, e consequente aumento das receitas municipais, aliviou situações financeiras complicadas em vários municípios e permitiu uma retoma do investimento municipal.

Relativamente à composição das receitas, merece destaque o facto de a receita fiscal se ter tornado a principal fonte de receitas, ultrapassando as transferências de 2016 a 2019. Tal deveu-se sobretudo ao forte aumento das receitas provenientes do IMI e do IMT, resultantes do forte dinamismo do mercado imobiliário nos anos mais recentes. Convém, no entanto, realçar a muito desigual distribuição das receitas destes impostos, que favorecem os municípios maiores, com destaque para o Porto e, sobretudo, Lisboa. Acresce o facto de, no caso do IMT, se tratar de uma receita volátil, muito dependente do desempenho do mercado imobiliário. Desta forma, tal como aconteceu de 2008 a 2012, podem registar-se quedas abruptas nesta receita se houver uma crise no mercado imobiliário, gerando problemas financeiros nos municípios mais dependentes das receitas deste imposto.

No tocante às despesas, salienta-se o aumento progressivo das despesas correntes com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços. O aumento do peso destas despesas estruturais tem a desvantagem de introduzir cada vez maior rigidez nos orçamentos municipais, reduzindo a capacidade de investimento. Com efeito, as despesas com o pessoal tornaram-se a principal componente da despesa em 2006, ultrapassando o investimento. Merece também realce o facto de as

despesas por habitante serem mais elevadas nos municípios mais pequenos. Tal pode dever-se a ineficiências resultantes da menor capacidade de aproveitar economias de escala, mas pode também resultar de os municípios mais pequenos serem contemplados com maiores transferências do Estado por habitante que os municípios médios e grandes.

A evolução dos saldos de execução orçamental evidencia a existência de ciclos político-orçamentais, na medida em que se registam deteriorações dos saldos na grande maioria dos anos eleitorais. Ou seja, com vista a aumentar as hipóteses de reeleição mostrando “obra feita”, os autarcas aumentaram as despesas (sobretudo de investimento) mais que as receitas em anos de eleições autárquicas. Os défices resultantes, sobretudo até 2009, foram financiados com recurso a empréstimos, levando a um crescente endividamento municipal. No entanto, fruto dos limites ao endividamento impostos pela Lei nº 73/2013 e da recuperação económica pós-PAEF, os saldos orçamentais foram sempre positivos após 2013 e a dívida bruta dos municípios foi significativamente reduzida. Assim, em 2022, eram já poucos os municípios com dívida acima do limite legal e o endividamento municipal deixou de ser problemático.

#### Referências

Aidt, T. S., Veiga, F. J., e Veiga, L. G. (2011). Election results and opportunistic policies: A new test of the rational political business cycle model. *Public Choice*, 148, 21-44. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9644-3>

European Committee of the Regions (2021). *Developing a Decentralization Index for the Committee of the Regions Division of Powers Portal*. European Union. ISBN: 978-92-895-1104-9; <https://doi.org/10.2863/841455>

Baleiras, R. N., e Costa, J. S. (2004). To be in office again: An empirical test of a local political business cycle rationale. *European Journal of Political Economy*, 20, 655-671. <https://doi.org/10.1016/j.ejpolco.2003.07.002>

Veiga, F. J., Tavares, A., Carballo-Cruz, F., Veiga, L., e Camões, P. (2015). *Relatório Final: Monitorização da Evolução das Receitas e das Despesas dos Municípios*. Estudo adjudicado pela DGAL à Universidade do Minho. Disponível em: <https://anmp.pt/file-viewer/?pstad=21862>

Veiga, F. J., e Veiga, L. G. (2023). Political budget cycles in Portuguese municipalities in the 21st century. In A. Teixeira, A. P. Delgado, L. Carvalho, M. I. Mota, M. M. Castro e Silva (Eds.), *Estudos de Homenagem a José da Silva Costa* (pp. 110-124). U.Porto Press, Porto. ISBN-13: 978-989-746-357-0.

Veiga, L.G., e Pinho, M.M. (2007). The Political Economy of Intergovernmental Grants: Evidence from a Maturing Democracy. *Public Choice* 133 (3/4): 457-477. <https://doi.org/10.1007/s11127-007-9208-3>

Veiga, L. G., e Veiga, F. J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, 131, 45-64. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2006.12.026>

