



INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DE
COIMBRA

DISSERTAÇÃO

**Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso:
Implicações nas Autarquias Locais**

Ivone da Purificação Freire Marques

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado de Contabilidade e Gestão Pública
com a Orientação da Doutora Maria da Conceição da Costa Marques

maio 2016

Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
Implicações nas Autarquias Locais

Ivone da Purificação Freire Marques

Orientação da Doutora Maria da Conceição Marques

maio 2016

RESUMO

A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), aprovada pela Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, em conjugação com o DL nº 127/2012, de 21 de junho, estabelecem as regras a aplicar à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, entre as quais se incluem as Autarquias Locais, e mais particularmente, os municípios.

A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso pretende ser um instrumento de disciplina financeira de modo a impedir o avolumar de uma dívida crescente por parte das entidades públicas, que assumiam compromissos independentemente de terem ou não garantias que pudessem vir a efetuar o seu pagamento no curto prazo. Pretende introduzir um novo paradigma na gestão pública, e na gestão autárquica: só se deve gastar na medida das disponibilidades existentes, contribuindo assim para a redução da dívida e do despesismo descontrolado que conduziram a graves situações de desequilíbrio. Introduce uma figura nova na administração pública, a responsabilização para quem a desrespeite, impondo sanções, acabando assim com a impunidade na má gestão dos dinheiros públicos.

Pretende-se com este trabalho perceber as mudanças ocorridas na gestão municipal nos últimos anos, isto é, desde a entrada em vigor da LCPA e analisar as conseqüentes implicações no volume de dívida, na despesa, nos pagamentos em atraso e prazos de pagamentos a fornecedores por parte dos municípios.

Palavras-chave: municípios, compromissos, fundos disponíveis, pagamentos

ABSTRACT

The Law of Commitments and Late Payments (LCPA) , approved by the Law no. 8/2012 of 21 February, in conjunction with the Decree Law no. 127/2012, of June 21, lay down the rules applying to the assumption of commitments and arrears of public entities, among which include local authorities, and more particularly, municipalities.

The Law of Commitments and Late Payments aims to be a financial discipline instrument to prevent the swell of a growing divide by the public authorities, who assumed commitments regardless of whether or not guarantees could come to make the payment in the short term. Plans to introduce a new paradigm in public administration, and municipal management: we should only spend as existing cash, thereby contributing to the reduction of debt and uncontrolled profligacy that led to a serious imbalance situations. Introduces a new figure in public administration, accountability for those who disrespects, imposing sanctions, thereby ending impunity in the mismanagement of public funds.

The aim of this work is to realize the changes in municipal management in recent years, since implementation of LCPA and analyze the resulting implications for the amount of debt, the late payments and payment terms to suppliers by the municipalities.

Key words: municipalities, commitments, funds available, payments

AGRADECIMENTOS

Desejo expressar aqui a minha gratidão a todos aqueles que permitiram a concretização desta dissertação:

- À Doutora Maria da Conceição Marques, pela orientação, opiniões e críticas, pelo apoio e estímulo que me deu ao longo da realização deste trabalho, e que me impediram de desistir nos momentos menos fáceis;

- À minha família e amigos pelo apoio, incentivo e motivação demonstrada ao longo da realização de todo o Mestrado, e deste trabalho em particular;

- Um agradecimento especial à minha mãe pelo apoio e paciência inesgotável pelas minhas ausências e isolamento necessário;

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho, o meu sincero agradecimento.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
Capítulo I – Enquadramento Teórico	4
I.1. O Poder Local	4
I.2. Os Municípios – Composição, Atribuições e Competências	7
I.3. O POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais	10
I.4. SNC-AP – Breve Abordagem	25
I.5. As Finanças Locais	30
Capítulo II – A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso	42
II.1. Âmbito de Aplicação	42
II.2. Conceitos e Noções Essenciais	42
II. 3. Fases da Despesa	46
II. 4. Pagamentos e Pagamentos em Atraso	49
II. 5. O Cálculo dos Fundos Disponíveis	49
II. 6. Prestação de Informação	51
II. 7. Violação das Regras Relativas à Assunção de Compromissos – Regime Sancionatório	52
II. 8. Aumento Temporário de Fundos Disponíveis	53
II. 9. Despesas Urgentes e Inadiáveis	54
Capítulo III – Metodologia da Investigação	55
III.1. A Investigação Científica	55
III.2. A Investigação Quantitativa e a Investigação Qualitativa	56
III.3. A Metodologia Escolhida	58
Capítulo IV – Investigação Empírica Aplicada	61
IV.1. A Despesa e a Execução Orçamental da Despesa	61
IV.2. A Relação entre a Receita e a Despesa Municipal	67
IV.3. Pagamentos em Atraso	68
IV.4. Prazo Médio de Pagamentos	74
IV.5. Grau de Endividamento	78
IV.6. Municípios em incumprimento	79
Conclusão	84
Bibliografia	87
Legislação	90
Páginas da Internet	93
Anexos	94
Anexo 1 – Pagamentos em Atraso	95

Anexo 2 – Lista de Municípios aderentes ao PAEL	103
Anexo 3 – Prazo Médio de Pagamentos.....	106
Anexo 4 – Grau de Endividamento	114

Lista de Siglas

BCE – Banco Central Europeu

CC – Contabilidade de Custos

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CIBE – Cadastro e Inventário de Bens do Estado

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

DGO – Direção Geral do Orçamento

DGTF – Direção Geral do Tesouro e Finanças

DL – Decreto-Lei

EPE – Entidades Publicas Empresariais

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FGM – Fundo Geral Municipal

FMI – Fundo Monetário Internacional

FRM – Fundo de Regularização Municipal

FSM – Fundo Social Municipal

IGF – Inspeção Geral de Finanças

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPSAS – International Public Sector Accounting Standards (Normas Internacionais de Contabilidade Pública)

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IRS – Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IUC – Imposto Único de Circulação

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

LEO – Lei do Enquadramento Orçamental

LFL – Lei das Finanças Locais

LOE – Lei do Orçamento de Estado

MoU – Memorandum of Understanding (Memorando de Entendimento)

NCP – Normas de Contabilidade Pública

OE – Orçamento do Estado

OCC – Ordem dos Contabilistas Certificados

OTOC – Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas

PAEF – Plano de Assistência Económica e Financeira

PAEL – Plano de Apoio à Economia Local

PCM – Plano de Contas Multidimensional

PIB – Produto Interno Bruto

PMP – Prazo Médio de Pagamentos

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

POCP - Plano Oficial de Contabilidade Pública

PPI – Plano Plurianual de Investimento

PPTH – Plano Pagar a Tempo e Horas

PREDE – Plano de Regularização Extraordinária de Dívidas ao Estado

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

RFLAEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais

SIIAL – Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas

UE – União Europeia

Lista de Quadros

Quadro I – População residente nos municípios portugueses – Ano 2013.....	8
Quadro II - Caracterização das Regiões NUTS2, considerando a dimensão dos municípios.....	9
Quadro III - Normas de Contabilidade Pública previstas no SNC-AP	28
Quadro IV - Classificador económico da receita.....	32
Quadro V - Classificador económico da despesa.....	32
Quadro VI - Princípios consagrados na Lei do Enquadramento Orçamental.....	33
Quadro VII - Princípios consagrados na Lei das Finanças Locais.....	33
Quadro VIII - Receita cobrada por natureza económica	36
Quadro IX - Composição da Receita Municipal – Anos 2008 a 2013.....	37
Quadro X - Estrutura da Receita Municipal – Anos 2008 a 2013.....	37
Quadro XI - Independência financeira – o peso das receitas próprias.....	39
Quadro XII - Orçamento e Execução da Receita Total.....	40
Quadro XIII - Distribuição do número de municípios pelos diferentes graus de execução da receita.....	41
Quadro XIV - Composição da Despesa por natureza económica: despesas correntes e despesas de capital realizadas.....	62
Quadro XV - Estrutura da Despesa Corrente realizada.....	63
Quadro XVI - Composição da Despesa de Capital realizada	64
Quadro XVII - Estrutura da Despesa Realizada	65
Quadro XVIII - Taxas de Variação da Despesa Orçada, Comprometida e Cobrada	65
Quadro XIX - Excesso de Despesa sobre a Receita	67
Quadro XX - Comparação do grau de execução da despesa com o grau de execução da receita	68
Quadro XXI - Municípios sem Pagamentos em Atraso	71
Quadro XXII - Grandeza dos Pagamentos em Atraso	71
Quadro XXIII - Municípios que aumentaram os Pagamentos em Atraso de 2012 para 2013	72
Quadro XXIV - Municípios que aumentaram os Pagamentos em Atraso de 2013 para 2014.....	72
Quadro XXV - Número de Municípios com PMP superior a 90 e a 180 dias	75
Quadro XXVI – Evolução do Prazo Médio de Pagamentos	77
Quadro XXVII – Evolução do Grau de Endividamento	78

Lista de Gráficos

Gráfico I - Estrutura da Receita por Natureza Económica	37
Gráfico II - Evolução da Receita Municipal – Anos 2008 a 2013	38
Gráfico III - Evolução da composição da despesa por natureza económica.....	62
Gráfico IV - Evolução da composição da despesa por natureza económica	63
Gráfico V - Evolução da Despesa de Capital realizada	64
Gráfico VI - Evolução da despesa municipal, nas suas diferentes fases.....	66
Gráfico VII - Evolução dos pagamentos em atraso nos municípios portugueses (2011-2014)....	70
Gráfico VIII - Evolução do Número de Municípios com PMP superior a 90 e a 180 dias.....	76
Gráfico IX - Número de municípios com PMP menor que 30 dias.....	76
Gráfico X - Municípios com compromissos assumidos superiores aos fundos disponíveis – Ano 2014	80
Gráfico XI - Municípios com compromissos assumidos superiores aos fundos disponíveis – Ano 2015	81
Gráfico XII - Municípios com Pagamentos em Atraso num mês e que não fizeram o reporte no mês seguinte – Ano 2014.....	82
Gráfico XIII - Municípios com Pagamentos em Atraso num mês e que não fizeram o reporte no mês seguinte – Ano 2015.....	82

Lista de Figuras

Figura I - População Residente nos Municípios – Ano 2013	9
--	---

INTRODUÇÃO

A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), aprovada pela Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, surgiu num momento de grave crise económica e financeira que assolou Portugal e que motivou, em 2011, a vinda da *Troika*, composta pela Comissão Europeia (CE), pelo Banco Central Europeu (BCE) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

Em resultado do despesismo incontrolado e de anos consecutivos de défices excessivos, Portugal viu-se assim na necessidade de assinar um Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (Memorandum of Understanding, MoU) onde eram traçadas as linhas estruturantes de reorganização da política económica e financeira. Os objetivos primordiais do Memorando de Entendimento passavam, precisamente, pela redução do défice das Administrações Públicas através de medidas estruturais de elevada qualidade, pela redução do rácio dívida pública / PIB, pela consolidação orçamental a médio prazo e o consequente equilíbrio orçamental, feito, essencialmente, através de contenções do lado da despesa.

A LCPA surge assim com finalidades reguladoras e preventivas, tendentes a permitir uma gestão mais eficiente e realista da tesouraria das Administrações Públicas. O princípio fundamental subjacente a esta Lei, constante do artigo 7º, é o de que “a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso”, impondo regularizações para os já existentes, impossibilitando o aumento dos mesmos, e, ao mesmo tempo, disciplinando a assunção de novos compromissos.

Fortemente contestada, desde logo porque veio impor restrições à autonomia administrativa e financeira das entidades públicas, habituadas ao despesismo descontrolado, inconsequente e irresponsável, a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso surgiu como um travão disciplinador da despesa pública em Portugal.

Aparece como uma lei com características antecipatórias e preventivas, ao disciplinar a assunção de compromissos futuros, e ao mesmo tempo repressivas ou limitadoras, já que regula o tratamento a dar aos pagamentos em atraso existentes e impedindo, ao mesmo tempo, o seu aumento.

Como iremos aprofundar ao longo deste trabalho, pretendeu-se com este diploma legal estancar a dívida dos organismos públicos, proibindo a assunção de compromissos sem

a salvaguarda da disponibilidade de efetuar o seu pagamento no curto prazo, impondo regras rígidas que visam controlar também os compromissos plurianuais.

Em paralelo, outro dos seus objetivos é a diminuição do prazo de pagamentos a fornecedores, que em resultado da má gestão pública se traduzia em prazos enormíssimos com consequências desastrosas para a economia nacional. A Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2012, de 20 de abril, retrata esta mesma realidade ao afirmar logo no primeiro parágrafo que “o sector público alargado (Administração Pública e Hospitais E. P. E.) apresentava, no final de 2011, um total de cerca de 5338 milhões de euros de pagamentos vencidos há mais de 90 dias. Este montante de pagamentos devidos pelo sector público a fornecedores impõe custos importantes para a economia portuguesa em geral e para os fornecedores do sector público em particular.” O Programa de Ajustamento Económico passa assim a estipular como prioritário a redução dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias sendo necessário definir critérios e regras de “responsabilização de cada entidade pelos seus pagamentos em atraso”, “a criação de regras que impeçam a criação de novos pagamentos em atraso” e possibilitem a “redução do saldo acumulado de pagamentos em atraso”.

Dadas as suas consequências na gestão das administrações públicas, o objetivo deste trabalho passa pela análise das implicações da Lei na gestão dos municípios portugueses, que durante anos foram assumindo compromissos sem que houvesse a preocupação da existência de meios de pagamento aquando do seu vencimento, contribuindo assim para elevados défices da administração local e para o acumular de dívidas vencidas.

Este trabalho pretende conhecer melhor a realidade dos municípios portugueses, a sua situação financeira antes da entrada em vigor da LCPA e a nova configuração dessa realidade após a aplicação dos novos condicionalismos e imposições decorrentes da Lei.

Numa primeira fase, será feito um enquadramento teórico dos municípios portugueses e do normativo legal a que os mesmos estão sujeitos, sendo depois apresentada a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

Numa segunda fase, pretende-se analisar a evolução dos pagamentos em atraso, do prazo médio de pagamentos e da dívida dos municípios desde a entrada em vigor da LCPA, bem como a evolução dos municípios que têm desrespeitado este normativo para percebermos as alterações, se as houver, decorrentes da LCPA.

O estudo passou essencialmente pela recolha de dados disponibilizados por diversas entidades (DGAL, Portal Autárquico, Portal Municipal, OTOC / OCC, páginas eletrónicas dos municípios, etc.), complementados com a recolha em diplomas legislativos aplicáveis aos municípios, estudos, artigos de opinião, dissertações, recolha em sites, notícias e alguns livros.

CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

I.1. O PODER LOCAL

A Administração Pública portuguesa é uma realidade complexa e bastante abrangente. Neste Capítulo iremos tentar conhecer melhor uma das suas componentes, a Administração Local, mais especificamente, os municípios, que devido à sua proximidade com os cidadãos e com os agentes económicos, desempenham hoje um papel de interlocutores na gestão da inovação, do desenvolvimento e do empreendedorismo. No entanto, os municípios tal como os conhecemos hoje, passaram por várias transformações ao longo dos séculos.

No entanto, é no Século XX que, em virtude da alternância de regimes políticos, o Poder Local sofre as maiores transformações. O Estado Novo, a partir de 1926, veio criar uma situação de forte dependência legal e financeira do Poder Local em relação à Administração Central. O Código Administrativo de 1940, aprovado pelo DL nº 31095, de 31 de dezembro, estipulava no seu artigo 36º que os Presidentes e Vice- Presidentes das Câmaras Municipais eram nomeados pelo Governo, e os Vereadores eram eleitos por um Conselho Municipal de carácter corporativo.

O referido Código veio também definir uma nova circunscrição administrativa, dividindo o território em quatro níveis de administração: província, distrito, concelho e freguesia. Contudo, destes 4 órgãos apenas o concelho tinha um órgão de administração autónomo, o Presidente da Câmara, mas que, como referido anteriormente, não era eleito mas nomeado pelo poder central. O próprio entendimento das finanças locais era centralizador: consagrava no artigo 668º a autonomia financeira do concelho, da freguesia e da província (“sem prejuízo da fiscalização da tutela e do Estado”), e ao mesmo tempo estipulava no artigo 55º que qualquer deliberação proveniente dessa autonomia deveria ser referendada e aprovada pelo Governo ou pelo Conselho Municipal, o que acaba por reduzir ou até anular, a autonomia do Poder Local.

Com o 25 de Abril de 1974 são dissolvidos os corpos administrativos do Estado Novo e foram nomeadas as Comissões Administrativas que visavam assegurar a gestão dos interesses locais e que permaneceram até finais de 1976. É a Constituição de 1976 que vem estabelecer os princípios da autonomia das autarquias locais e a descentralização da Administração Pública, verificando-se as primeiras eleições autárquicas em Dezembro desse mesmo ano, consagrando assim o sufrágio universal.

As Autarquias Locais são então definidas no artigo 235º da Constituição da República Portuguesa (CRP) como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”; representam assim a administração autónoma de base territorial, prosseguindo os interesses públicos das pessoas de um determinado território, e no caso dos municípios, de um determinado concelho. Os seus órgãos assentam na representatividade democrática, sendo os seus titulares escolhidos através das eleições, representando as respetivas populações.

O artigo 236º da CRP define as categorias das Autarquias Locais: no Continente estas compreendem as Freguesias, os Municípios e as Regiões Administrativas (que nunca foram implementadas); nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são apenas os Municípios e as Freguesias.

O princípio da autonomia do poder local está consagrado na CRP que estipula expressamente que “as autarquias locais tem património e finanças próprios”; “podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei” (artigo 238º); “podem submeter a referendo dos respetivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer” (artigo 240º); “dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar” (artigo 241º); e “possuem quadros de pessoal próprios, nos termos da lei” (artigo 243º).

Contudo, não podemos esquecer que as Autarquias Locais estão sujeitas à tutela administrativa, prevista no artigo 242º da Constituição, que consiste “na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos”, sendo exercida “nos casos e segundo as formas previstas na lei”.

Relativamente ao regime financeiro, o regime democrático define como princípios fundamentais a justiça na repartição dos fundos públicos, seja pelo Estado Central, seja pelas autarquias e ainda a correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau. Contudo, apesar do reconhecimento da autonomia financeira das autarquias por parte do Estado Central, estas continuaram a funcionar como instrumentos a ele subordinados. Apenas em 1979 com a promulgação da Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro, primeira Lei das Finanças Locais (LFL), passou a existir legislação que transpôs para o ordenamento legislativo a “apregoadada” autonomia. Com esta lei, as autarquias passaram a conhecer previamente qual a receita global de que vão dispor para cobrir os seus planos de

atividade; o diploma alargava o leque de receitas municipais ao mesmo tempo que cria uma medida inovadora que visava a correção de assimetrias regionais, o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF).

No entanto, no período de 1979 a 1984 ocorreu um corte sucessivo das verbas atribuídas pelos Governos Centrais conduzindo a uma alteração da LFL, através do Dec. Lei nº 98/84, em que aparece já um reajustamento dos critérios de repartição do FEF e também a inclusão de novas taxas e impostos nas receitas municipais.

Em 1987, surge um novo diploma sobre as Finanças Locais, a Lei nº 1/87, de 6 de janeiro, que amplia novamente as receitas autárquicas, que passam também a incluir a Sisa e inclui também uma nova forma de cálculo do FEF, diretamente ligada às receitas do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), o que por si vem trazer uma nova articulação com atividade económica de base local. Também em 1986 com a entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia (CEE) as autarquias veem o alargamento das fontes de financiamento, podendo assim concretizar uma série de infraestruturas e equipamentos como sejam a rede viária, o saneamento básico e o ordenamento do território; ao mesmo tempo novas prioridades foram incluídas, nomeadamente a nível cultural.

A Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada em 1985 em Estrasburgo pelo Conselho Europeu, vem também consagrar o conceito de Autonomia Local com “o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”, atribuindo-lhe “completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade”, dentro dos limites da lei; este diploma foi ratificado em Portugal através da Resolução da Assembleia da República nº 28/90, publicada em Diário da República em 23 de Outubro.

Apesar do regime democrático e da própria União Europeia (UE) terem vindo consagrar constitucionalmente a autonomia jurídica e a liberdade de iniciativa em assuntos da sua competência às autarquias locais, não quer dizer que não exista uma tutela por parte do Estado sobre a sua atuação, tal como já foi atrás referido. A tutela do Poder Central faz cumprir a Lei e verifica a sua execução no que respeita á gestão financeira e patrimonial, exercendo também uma tutela administrativa e jurisdicional. A tutela administrativa é feita através de inspeções, inquéritos e sindicâncias que pretendem aferir a verificação do cumprimento da lei, do plano de atividades, do orçamento e respetiva execução, criação,

liquidação e cobrança de receitas; autorização, liquidação e pagamento de despesas e assunção de compromissos, endividamento e gestão patrimonial. A tutela jurisdicional é exercida pelos tribunais, competindo ao Tribunal de Contas fiscalizar a legalidade e a cobertura orçamental dos documentos de despesas ou representativos de responsabilidades financeiras e ainda fazer o julgamento de contas; compete também a este órgão a fiscalização prévia dos contratos, que por lei, estejam sujeitos ao visto do Tribunal de Contas.

I.2. Os Municípios – Composição, Atribuições e Competências

Os municípios, de acordo com o estipulado na lei, dispõem de património, finanças, receitas, poder regulamentar e quadros de pessoal próprios.

Os municípios têm também órgãos próprios: a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal, que são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos eleitores recenseados na área do município. A Câmara Municipal é o órgão colegial com funções executivas, isto é, é a responsável pela gestão corrente da autarquia; a Assembleia Municipal é o órgão com poder deliberativo, competindo-lhe aprovar o Orçamento, as Opções do Plano, acompanhar a atividade da Câmara, e, posteriormente, apreciar os documentos de Prestação de Contas.

As atribuições e competências dos órgãos dos municípios (e das freguesias) encontram-se definidas na Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, na Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro e, mais recentemente, na Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, que “estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico”.

Inicialmente estas atribuições e competências visavam essencialmente o desenvolvimento económico, o ordenamento do território, o abastecimento público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, ambiente e desporto.

Em reconhecimento pelo aumento crescente da importância vital das organizações e da autonomia local, a reforma democrática do Estado e a descentralização da Administração Pública, o Estado tem vindo a reforçar as atribuições e competências da Administração Local, traduzidas agora no artigo 23º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que elenca

as atribuições para os municípios nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, 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, cooperação externa. As atribuições e competências das autarquias locais visam a salvaguarda dos princípios “da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado”, de acordo com o preceituado no artigo 4º da Lei nº 75/2013. O entendimento é o de que quem está mais próximo das populações e melhor conhece os seus problemas e necessidades, estará mais apto e em melhores condições de resolvê-los, garantindo assim a maximização da eficácia das decisões.

O mapa municipal é constituído neste momento por 308 municípios em Portugal: 278 no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira, marcados por uma grande heterogeneidade.

Em termos de população, a dimensão média dos municípios portugueses é superior à da maioria dos países europeus, embora exista um grande número de municípios pequenos (representando 59,74% do total), conforme podemos observar no Quadro I.

QUADRO I – POPULAÇÃO RESIDENTE NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES – ANO 2013

Classificação dos Municípios	População Residente	Número de Municípios	Frequência Relativa
Pequenos	Menos de 20 000 habitantes	184	59,74%
Médios	Entre 20 000 habitantes e 100 000	100	32,47%
Grandes	Mais de 100 000 habitantes	24	7,79%

Elaboração própria com base no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014

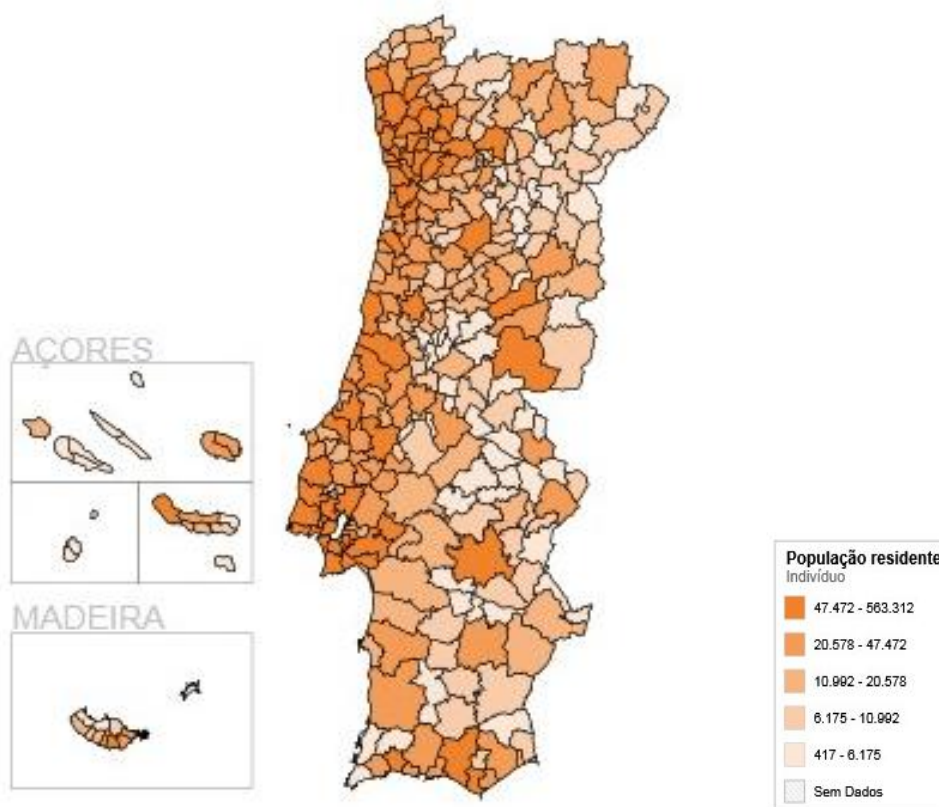
Em termos de distribuição geográfica constatamos que os municípios de menor dimensão se concentram essencialmente no Alentejo e nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores; também a Região Centro é composta por um grande número de pequenos municípios, representando estes cerca de 63% do total da região.

QUADRO II - CARATERIZAÇÃO DAS REGIÕES NUTS2, CONSIDERANDO A DIMENSÃO DOS MUNICÍPIOS

%	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
Pequenos	53%	63%	6%	78%	44%	79%	64%
Médios	35%	35%	33%	22%	56%	21%	27%
Grandes	12%	2%	61%	0%	0%	0%	9%

Fonte: Carvalho et. al., Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, p. 21

FIGURA I - POPULAÇÃO RESIDENTE NOS MUNICÍPIOS – ANO 2013



Fonte: Pordata: <http://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente-359>, acedido em 30 Setembro 2015

Contudo, apesar da dimensão média dos municípios portugueses ser bastante maior que a média europeia, de acordo com o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, verifica-se que o peso da despesa global dos mesmos corresponde, apenas, a cerca de 15% das despesas públicas; este indicador espelha bem o, ainda, acentuado grau de centralização financeira do Estado; já no que se refere ao peso das receitas locais estas representam 17% do total das receitas públicas; quer num caso quer noutro, as médias europeias rondam os 30%, com cerca de 29% para a despesa e 32% para a receita.

I.3. O POCAL – PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS AUTARQUIAS LOCAIS

A Contabilidade Autárquica em Portugal tem sofrido grandes alterações nos últimos anos. O regime anterior ao POCAL apoiava-se no DL nº 243/79, de 25 de julho, no DL nº 341/83, de 21 de julho, no Decreto Regulamentar nº 92-C/84, de 28 de dezembro, e no DL nº 226/93, de 22 de junho, e assentava numa solução estritamente orçamental e unigráfica (só registando saídas e entradas), com preocupações apenas ao nível do controlo da legalidade e do equilíbrio financeiro na ótica da tesouraria. Era assim um sistema que apresentava algumas limitações: não permitia conhecer o valor do património da Entidade; não permitia saber os valores investidos pela Entidade por administração direta; não permitia conhecer a verdadeira situação patrimonial e económico-financeira; não media a eficiência, eficácia e economia na utilização dos recursos e também não fornecia valores para os custos das atividades e serviços.

Sendo as Autarquias Locais organizações cada vez mais complexas, com uma participação crescente na provisão de bens e serviços públicos, revelava-se insuficiente a manutenção deste sistema de contabilidade que visava apenas responder às questões referidas de controlo da legalidade e do equilíbrio financeiro, omitindo a informação referente à situação patrimonial, económica e financeira da Entidade. Era importante que a gestão pudesse saber em que medida os objetivos definidos eram cumpridos, quais os recursos disponíveis e qual o nível de eficiência e economicidade na utilização desses mesmos recursos.

Era assim necessário transpor para o universo das Autarquias Locais alguns princípios e conceitos da gestão empresarial que permitissem a rentabilização do património e a melhoria da qualidade dos serviços prestados, tornando o sistema contabilístico num instrumento de apoio à gestão patrimonial e financeira (ainda que o objetivo das Autarquias Locais não seja o lucro mas a prestação de serviços às populações). Tornava-se também necessário normalizar e uniformizar a contabilidade autárquica. É neste contexto que é publicado o POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais aprovado pelo DL nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que veio assim suprir algumas das lacunas do anterior sistema, visando consubstanciar “a reforma da administração financeira e das contas públicas no setor da administração autárquica”, tal como o próprio diploma refere.

O POCAL surge como um instrumento de apoio à gestão económica, eficaz e eficiente da administração local com os seguintes objetivos:

- Controlo financeiro por parte dos Órgãos das Autarquias (através do acompanhamento da execução orçamental numa perspectiva de caixa e de compromissos) e uma maior informação financeira para a tomada de decisão;
- Estabelecer regras e procedimentos específicos para a execução do orçamento e alteração aos documentos orçamentais;
- Respeitar os princípios contabilísticos definidos no POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública) e na Lei do Enquadramento Orçamental (LEO);
- Considerar sempre os princípios da utilização mais racional possível das dotações aprovadas e da melhor gestão da tesouraria;
- Uniformizar os critérios de previsão estabelecendo regras para a previsão das principais receitas e das despesas mais relevantes;
- Obter, de forma expedita, os elementos indispensáveis ao cálculo dos agregados relevantes da contabilidade nacional;
- Disponibilizar informação sobre a situação patrimonial da Autarquia.

A contabilidade autárquica prossegue assim três grandes finalidades: de gestão, de controlo e de análise e divulgação, fornecendo a informação necessária aos órgãos de decisão, tanto em termos políticos como de gestão; deverá permitir uma gestão financeira integrada, ao interligar a contabilidade orçamental com a contabilidade patrimonial e com a contabilidade de custos.

O POCAL passa a ser de aplicação obrigatória a partir do exercício de 2000 nas Autarquias Locais e Entidades equiparadas, enquadrando-se nestas últimas as “áreas metropolitanas, as assembleias distritais, as associações de freguesia e de municípios de direito público”. Posteriormente já sofreu algumas alterações com os seguintes diplomas legislativos: Lei nº 162/99, de 14 de setembro; DL nº 315/2000, de 2 de dezembro; DL nº 84-A/2002, de 5 de abril e, a versão mais recente, a Lei nº 60-A/2005, de 30 de dezembro.

I.3.1.Princípios contabilísticos

Sendo o POCAL uma adaptação do POCP, segue analogamente os mesmos princípios contabilísticos fundamentais que devem “conduzir à obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental da Entidade”, de acordo com o Ponto 3.2 do POCAL. Esses princípios são:

- Princípio da Entidade contabilística (todo o ente público ou de direito privado que esteja obrigado a elaborar e a prestar contas de acordo com o POCAL);
- Princípio da continuidade (a Entidade opera continuamente, com duração ilimitada);

- Princípio da consistência (não alteração das políticas contábilísticas de um exercício para o outro);
- Princípio da especialização ou do acréscimo (reconhecimento de custos e proveitos quando ocorridos ou obtidos independentemente do seu pagamento ou reconhecimento);
- Princípio do custo histórico (registros contábilísticos baseados em custos de aquisição ou de produção);
- Princípio da prudência (integração nas contas de um certo grau de prudência sem que com isso se criem reservas ocultas ou provisões excessivas);
- Princípio da materialidade (incluir ou evidenciar nas demonstrações financeiras todos os elementos relevantes);
- Princípio da não compensação (os elementos das rubricas do ativo e do passivo e os custos e perdas e os proveitos e ganhos são apresentados em separado, sem possibilidade de serem compensados).

I.3.2.Princípios orçamentais

O POCAL, no Ponto 3.1 define os princípios orçamentais que devem regular a atividade financeira das Autarquias Locais na elaboração e execução do Orçamento:

- Princípio da Independência - o orçamento das Autarquias Locais é independente do Orçamento de Estado;
- Princípio da Anualidade – o orçamento é anual e o ano económico coincide com o ano civil;
- Princípio da Unidade – o orçamento é único;
- Princípio da Universalidade – o orçamento engloba todas as receitas e despesas (inclusive as dos serviços municipalizados, caso existam);
- Princípio do Equilíbrio – o orçamento prevê todas as despesas e receitas e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes;
- Princípio da Especificação – todas as receitas e despesas orçamentadas são suficientemente especificadas;
- Princípio da Não Consignação – não se pode afetar o produto de qualquer receita para cobrir determinada despesa, salvo nos casos previstos na Lei;
- Princípio da Não Compensação – todas as despesas e receitas devem ser inscritas pelo seu valor integral, não sendo deduzidos encargos de qualquer natureza.

I.3.3. Critérios de Valorimetria

O Sistema Contabilístico implementado pelo POCAL obriga as Autarquias Locais, e Entidades equiparadas, à elaboração e manutenção de um inventário atualizado de todos os bens, direitos e obrigações que constituem o seu património (Ponto 2.8.1), de acordo com os critérios de valorimetria definidos no diploma; os bens devem constar do inventário desde o momento da sua aquisição até ao seu abate (note-se, que os bens que estejam totalmente amortizados se evidenciarem ainda vida física também devem ser objeto de inventariação).

I.3.3.1. Imobilizações

O POCAL no Ponto 4.1. estabelece as definições e os critérios de valorimetria aplicáveis à Classe das Imobilizações; aqui são incluídos todos os bens da Entidade detidos em continuidade ou permanência, não se destinando a serem vendidos ou transformados no decurso normal das operações da Entidade (inclui também todos os bens de domínio público e bens em regime de locação financeira).

Estabelece como critérios de valorimetria para esta classe do ativo o custo de aquisição ou de produção. No caso de bens do ativo imobilizado obtidos a título gratuito, a valorização deverá ser feita pelo valor resultante da avaliação ou do valor patrimonial definido nos termos legais, ou no caso de não existir disposição legal aplicável, pelo valor resultante da aplicação de critérios técnicos adequados à natureza do bem (consequentemente deverá o critério valorimétrico ser explicitado e justificado no anexo). No caso de não ser possível valorizar os bens ou quando sejam valorizados a zero, devem estes ser identificados no anexo e feita a adequada justificação.

O POCAL estabelece ainda que os bens de domínio público devem ser incluídos no ativo imobilizado da Autarquia que é responsável pela sua administração e controlo sendo valorizados ao custo de aquisição ou de produção ou, se aplicável, de acordo com os critérios descritos no caso de transferência de ativos entre Entidades, se houver mudança de Entidades responsáveis pela sua administração e controlo.

Relativamente à reavaliação dos bens do imobilizado, o POCAL estabelece como regra geral no Ponto 4.1.11 que os mesmos “não são suscetíveis de reavaliação, salvo se existirem normas que a autorizem e que definam os respetivos critérios de valorização”.

No que se refere às amortizações, no caso de bens com vida útil limitada, o POCAL estabelece a sua amortização sistemática ao longo desse período de acordo com o método das quotas constantes, de acordo com as taxas previstas na lei.

I.3.3.2. Existências

A Classe 3 do POCAL, Existências, serve para se proceder ao registo, consoante a organização da Entidade, das compras e dos inventários inicial e final (inventário intermitente ou periódico) ou do inventário permanente. Incluem-se aqui os movimentos dos bens que possam ser armazenados, isto é, que foram adquiridos ou produzidos e que se destinam à venda ou ao consumo na atividade da Entidade; não se incluem aqui os fornecimentos de terceiros que se destinam ao consumo imediato ou os bens de imobilizado. A classe das existências engloba assim as mercadorias, matérias-primas, matérias subsidiárias e de consumo, os produtos e trabalhos em curso, os subprodutos, desperdícios, resíduos e refugos e os produtos acabados (embora algumas destas definições não tenham correspondência no universo das Autarquias Locais).

O POCAL estabelece então no Ponto 4.2 que “as existências são valorizadas ao custo de aquisição ou ao custo de produção”, salvo as exceções previstas no mesmo diploma. Prevê também o POCAL que “se o custo de aquisição ou o custo de produção for superior ao preço de mercado, será este o utilizado”. Por seu turno, sempre que na “data do balanço haja obsolescência, deterioração física parcial, quebra de preços, bem como outros fatores análogos”, deverá ser feita a comparação com o preço de mercado e reconhecer-se a perda se tal for necessário através da constituição de provisão para depreciação de existências.

O POCAL prevê também que “nas atividades de carácter plurianual, designadamente construção de estradas, barragens e pontes, os produtos e trabalhos em curso podem ser valorizados, no fim do exercício, pelo método da percentagem de acabamento ou, em alternativa, mediante a manutenção dos respetivos custos até ao acabamento”; a percentagem de acabamento corresponde ao seu nível de execução global sendo “dada pela relação entre o total dos custos incorridos e a soma deste com os estimados para completar a sua execução”.

I.3.3.3 Dívidas de e a terceiros

O Ponto 4.3 das Considerações Técnicas do POCAL versa sobre a valorização das Dívidas de e a Terceiros – estas devem ser expressas pelos valores constantes dos documentos que as titulam.

Em relação às dívidas de e a terceiros em moeda estrangeira devem ser valorizadas ao câmbio da data da operação, salvo se o câmbio estiver fixado pelas partes ou garantido por uma terceira Entidade. Posteriormente, na data do balanço no caso de dívidas em que não exista fixação ou garantia de câmbio, estas devem ser atualizadas com base no câmbio dessa data sendo as diferenças registradas nas contas “685 – Custos e perdas financeiros – Diferenças de câmbio desfavoráveis” ou “785 – Proveitos e Ganhos financeiros – Diferenças de câmbio favoráveis”.

I.3.3.4. Disponibilidades

A Classe 1 do POCAL refere-se às disponibilidades. Assim, para esta classe o POCAL estabelece os seguintes critérios de valorimetria:

- Numerário – deverá ser expresso “pelos montantes dos meios de pagamento existentes em cofre”;
- Disponibilidades em bancos – deverão ser expressas pelo saldo das respectivas contas de depósito;
- Moeda estrangeira – deverão ser valorizadas ao câmbio em vigor à data do balanço; sempre que se apurarem diferenças de câmbio estas devem ser contabilizadas nas respectivas contas de custos ou proveitos, consoante as mesmas sejam desfavoráveis ou favoráveis.
- Títulos negociáveis e outras aplicações de tesouraria – deverão ser valorizados ao custo de aquisição, se este for inferior ao preço de mercado ou, caso contrário, ao preço de mercado, devendo ser criada uma provisão pela diferença, salvaguardando deste modo o princípio da prudência, e que deverá ser anulada quando deixarem de existir os motivos que estiveram na origem da sua constituição.

I.3.4. Os documentos previsionais

O planeamento e a programação de atividades representam um imperativo legal ao mesmo tempo que traduzem também a necessidade dos municípios definirem prioridades face aos recursos disponíveis. Planear consiste em definir prioridades, decidir hoje o que se vai fazer no futuro respeitando a missão, atribuições e competências das Autarquias; não pode ser visto como um processo estático mas sim dinâmico, ajustável e adotado á realidade sempre em mudança; há que definir uma estratégia, definir um rumo para os objetivos traçados e executá-lo.

De acordo com o POCAL, Ponto 2.3 “ os documentos previsionais a adotar por todas as Autarquias Locais são as Grandes Opções do Plano e o Orçamento”. As Grandes Opções do Plano definem “as linhas de desenvolvimento estratégico da Autarquia”, e incluem o Plano Plurianual de Investimento e as Atividades Mais Relevantes.

Define ainda o POCAL que “ na execução dos documentos previsionais devem ser tidos sempre em conta os princípios da utilização racional das dotações aprovadas e da gestão eficiente da tesouraria” isto é, a assunção de custos e despesas deve ser justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

A elaboração dos documentos previsionais é da competência do Órgão Executivo Municipal, isto é, da Câmara Municipal, que os remete para aprovação ao Órgão Deliberativo, isto é, Assembleia Municipal.

I.3.4.1. Plano Plurianual de Investimentos

O Plano Plurianual de Investimentos, elaborado numa base móvel de quatro anos, inclui “ todos os projetos e ações a realizar” com base nos objetivos traçados para a Autarquia e explicita também a respetiva previsão de despesa; só poderão ser realizados projetos ou ações até ao montante que estiver inscrito para esse ano no orçamento respetivo, em financiamento definido.

As modificações necessárias ao PPI traduzem-se em revisões e alterações:

- As revisões resultam da necessidade de inclusão e / ou anulação de projetos nele incluídos, implicando também as adequadas modificações ao orçamento;
- As alterações resultam da realização antecipada de ações previstas para anos posteriores ou da modificação do montante das despesas de qualquer projeto.

I.3.4.2. O Orçamento

O Orçamento dos Municípios apresenta a previsão das despesas anuais com a execução dos projetos e ações que integram o PPI e o Mapa das Atividades Mais Relevantes, assim como a previsão das despesas com os encargos correntes para executar a atividade da Autarquia; paralelamente deverá fazer a previsão das receitas necessárias para financiar essa mesma atividade.

O orçamento apresenta uma tripla função:

- Económica – tendo em conta a escassez de recursos o orçamento deverá garantir uma gestão racional e eficiente dos dinheiros do município;

- Política – representa a autorização política com objetivos de garantia dos direitos fundamentais, do equilíbrio e da separação de poderes;
- Jurídica - que se consubstancia nos dispositivos legais destinados à concretização dos fins que o orçamento visa prosseguir.

De acordo com o estipulado no Ponto 2.3.2 o orçamento integra dois Mapas:

- “ O Mapa Resumo das Receitas e Despesas da Autarquia Local”
- “ O Mapa das Receitas e Despesas, desagregado segundo a classificação económica”.

Em complemento, o POCAL define, no Ponto 3.3, as Regras Previsionais que devem estar subjacentes à elaboração do Orçamento, nomeadamente no que se refere aos impostos, taxas e tarifas, às transferências correntes e de capital, aos empréstimos e às despesas com pessoal.

De salientar que a Lei nº 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2014, veio estabelecer uma nova regra relativa à previsão das receitas a incluir nos orçamentos dos municípios do ano de 2015. A referida lei estabelece no artigo 253º que “os municípios não podem, na elaboração dos documentos previsionais para 2015, orçamentar receitas respeitantes à venda de imóveis em montante superior à média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos últimos 36 meses que precedem o mês da sua elaboração”. Esta é mais uma regra que pretende impor um travão aos orçamentos empolados, sustentados em receitas de capital fictícias, e que conduziram a situações de grande desequilíbrio financeiro e de enormes dívidas.

O movimento conducente à harmonização e normalização nas contas públicas e a necessidade de maior rigor na aplicação dos dinheiros públicos levaram a uma necessidade crescente de maior planeamento que deve conduzir a uma maior eficácia e eficiência de atuação. Existe assim a necessidade de obter informação sobre encargos financeiros totais com a execução dos projetos e ações neles contidos, sejam os já passados, seja também daqueles que se prevê virem a ser suportados. Este planeamento estratégico, fundamental a uma boa gestão municipal, permite também às organizações responderem às expectativas dos cidadãos e, ao mesmo tempo, monitorizar os objetivos traçados e a missão definida.

Assim, saliente-se que o novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado com a Lei nº 73/2013, de 3 de Setembro, veio criar a obrigatoriedade do órgão executivo municipal apresentar ao órgão deliberativo um novo

mapa, isto é, o Quadro Plurianual Municipal. Este mapa, que deve ser apresentado em simultâneo com a proposta de orçamento e em articulação com as Grandes Opções do Plano, define, numa base móvel que inclui os quatro exercícios seguintes, os limites para a despesa do Município e, ao mesmo tempo, a projeção da receita discriminando as provenientes do Orçamento de Estado e as cobradas pelo Município. Os valores aí inscritos são vinculativos para o ano seguinte ao do exercício económico do orçamento e são indicativos para os restantes; este mapa é atualizado anualmente para os quatro anos seguintes.

I.3.5. A execução orçamental da receita e da despesa

A execução do orçamento traduz-se nos atos e operações materiais que a gestão municipal pratica para cobrar as receitas e realizar as despesas inscritas ou para prover ao seu ajustamento, se necessário. A execução orçamental obedece a três princípios gerais:

- Princípio da legalidade – as operações realizadas devem respeitar as leis em geral aplicáveis (legalidade genérica) e também o próprio orçamento (legalidade específica);
- Princípios da tipicidade – só existem receitas e só podem ser realizadas despesas se estiverem inscritas no orçamento;
- Princípio da economicidade – que implica a utilização racional das dotações aprovadas e a melhor gestão de tesouraria.

A acrescentar a estes três princípios gerais e fundamentais existem mais algumas regras definidas no POCAL que devem ser respeitadas na execução orçamental. No que respeita às receitas, estas só podem ser liquidadas e arrecadadas se tiverem sido objeto de inscrição orçamental adequada; as receitas liquidadas e não cobradas até 31 de dezembro devem ser contabilizadas pelas rubricas do orçamento do ano em que a cobrança se efetuar e o saldo da gerência anterior só pode ser utilizado após a aprovação dos documentos da prestação de contas do exercício a que se refere. No que se refere às despesas uma das regras fundamentais obriga a que sejam sempre tidos em conta os princípios da utilização racional das dotações aprovadas que implica a justificação da despesa quanto à sua economia, eficiência e eficácia, e por outro lado obriga também a uma gestão eficiente de tesouraria. Outra regra fundamental definida no POCAL indica que “as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente”.

No entanto, os montantes inscritos no orçamento em matéria de receitas e de despesas têm consequências bastante diferentes em termos práticos: a previsão das receitas não é quantitativamente limitativa, isto é, é possível arrecadar receitas de valor superior ao previsto; em relação à despesa o mesmo já não acontece, pois a previsão das despesas constitui a autorização máxima para gastar, ou seja, é um montante global que não poderá ser excedido. Contudo, até há bem pouco tempo era sistemático e recorrente que a previsão das receitas feita em sede de orçamento fosse bastante superior ao valor efetivamente cobrado. Ora este mecanismo permitia criar de um modo artificial o equilíbrio orçamental exigido por lei e permitia a cabimentação e a realização de despesas para as quais não existia, posteriormente, disponibilidade financeira para proceder ao seu pagamento, embora tivessem sido assumidas em conformidade com as regras orçamentais e com a dotação disponível na respetiva rubrica. Outro mecanismo de criação artificial da regra do equilíbrio orçamental, especificamente do equilíbrio corrente, tem sido o recurso a classificações económicas menos adequadas em que as despesas correntes são classificadas em rubricas de investimento.

O POCAL exige um acompanhamento da execução do orçamento e prevê que os documentos previsionais não sejam estanques, isto é, permite modificar os mesmos, adaptando-os às necessidades decorrentes da atividade municipal, permitindo corrigir erros, omissões e até lacunas de previsão. As modificações classificam-se em dois tipos, alterações ou revisões consoante os efeitos que produzam nos documentos previsionais, e estão previstas nos Pontos 8.3.1 e 8.3.2 do POCAL:

- As alterações são as mais simples e mais comuns nos municípios carecendo apenas da aprovação do Órgão Executivo, podendo esta competência ser delegada no Presidente da Câmara. As mais usuais ocorrem quando é necessário reforçar as dotações de determinadas rubricas que se revelam insuficientes e fazem-se por diminuições ou anulações de outras rubricas – como o valor absoluto do reforço é igual ao das diminuições ou anulações não decorre daqui uma alteração dos totais globais dos documentos.
- As revisões orçamentais são já uma modificação aos documentos previsionais mais complexa que as alterações. As revisões obrigam à aprovação por parte da Assembleia Municipal, mediante proposta da Câmara. Alguns exemplos que implicam revisões orçamentais são: a utilização do saldo apurado da gerência anterior; o excesso de cobrança em relação à totalidade das receitas previstas no orçamento (o que acontece raríssimas vezes já que a tendência é para fazer um empolamento das previsões ficando a cobrança efetiva muito abaixo do previsto); outras receitas que os municípios estejam

autorizadas a arrecadar (como por exemplo, a criação de novas taxas, impostos ou serviços ou a aprovação de novos financiamentos); a inscrição de novas rubricas, isto é, a inscrição de novos projetos nas Grandes Opções do Plano no decurso do ano; a diminuição ou anulação de receitas.

Para acompanhar a execução orçamental o POCAL define a articulação dos três regimes contabilísticos aí previstos: orçamental, patrimonial e de custos. A contabilidade orçamental permite registar *a priori* as despesas e as receitas e efetuar o seu controlo através dos mapas de execução orçamental; a contabilidade patrimonial apresenta-nos a valor económico do património da Entidade, os seus resultados globais e a origem e a aplicação dos fundos; por último, a contabilidade de custos deverá permitir o conhecimento dos custos associados a cada projeto, atividade, bem ou serviço sendo obrigatória para a fixação de preços e tarifas.

I.3.6. A Prestação de Contas

A qualidade da informação financeira dos municípios é muito importante e deve representar de forma fidedigna e completa a realidade económica, financeira e patrimonial da Entidade, devendo contribuir para a tomada de decisão dos responsáveis ao mesmo tempo que presta contas aos munícipes. Além disso, a legislação impõe a obrigatoriedade da prestação de contas a alguns organismos, como o Tribunal de Contas, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, o INE, etc.

A prestação de contas representa um inventário de todos os atos económicos e ou financeiros ocorridos durante o ano económico, devendo conjugar o controlo de gestão e a execução do orçamento; inclui mapas referentes à informação orçamental, mapas referentes à informação financeira e mapas que nos permitem conhecer a situação patrimonial e económica do município. Passamos de seguida à apresentação desses mapas:

- Balanço (Ponto 2.1 do POCAL) – traduz a situação financeira e patrimonial da Entidade, balanceando o ativo e o passivo, de modo a apurar o valor e a natureza dos fundos próprios (ou situação líquida);
- Demonstração de resultados (Ponto 2.2 do POCAL) – apresenta os resultados decorrentes da atividade da Autarquia Local, permitindo avaliar onde foram aplicados os recursos. Deverá ser elaborada obrigatoriamente por natureza de custos e proveitos, sendo facultativa a elaboração por funções.

- Mapa de controlo orçamental da despesa (Ponto 7.3.1 do POCAL) – presta contas sobre a execução orçamental da despesa, além de permitir o seu controlo ao longo do ano.
- Mapa de controlo orçamental da receita (Ponto 7.3.2 do POCAL) – traduz a execução orçamental da receita, permitindo, do mesmo modo, o seu controlo ao longo do ano.
- Mapa de execução anual do PPI (Ponto 7.4 do POCAL) – traduz a execução do Plano Plurianual de Investimentos no ano, indicando o nível de execução financeira anual e global; faculta informação sobre cada projeto ou ação, sobre as formas de realização de cada um, sobre as fontes de financiamento e sobre a execução financeira dos anos anteriores, do exercício e dos anos futuros;
- Mapa de fluxos de caixa (Ponto 7.5 do POCAL) – apresenta a discriminação das importâncias relativas a todos os pagamentos e recebimentos realizados no ano, quer digam respeito à execução orçamental ou às operações de tesouraria;
- Mapa de operações de tesouraria (Ponto 7.6 do POCAL) – evidencia as cobranças que o município fez para terceiros, e deve ser articulado com o mapa de fluxos de caixa;
- Anexos às demonstrações financeiras (Ponto 8 do POCAL) – transmitem as informações necessárias à compreensão das informações expressas nas demonstrações financeiras. Subdividem-se em três partes: Caracterização da Entidade, Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados e Notas sobre o Processo Orçamental e respetiva Execução.
- Relatório de Gestão (Ponto 13 do POCAL) – em complemento aos restantes documentos, apresenta a situação económica relativa ao exercício, a situação financeira, a evolução das dívidas dos últimos três anos, a proposta de aplicação dos resultados do exercício e os factos relevantes ocorridos após o termo do exercício, caso existam.

I.3.7. A Contabilidade de Custos

A aprovação do POCAL veio consagrar a obrigatoriedade da aplicação da Contabilidade de Custos pelos municípios portugueses, no que diz respeito ao apuramento dos custos das funções e dos custos subjacentes à fixação dos preços dos bens fornecidos e dos serviços prestados (Ponto 2.8.3.1 do POCAL).

A contabilidade de custos (CC) é um sistema de determinação dos custos por objeto de custo (função, bem produzido ou serviço prestado), que visa fornecer informação à gestão, através do apuramento do valor real do custo das atividades autárquicas e do fornecimento da informação necessária ao processo de planeamento e controlo autárquicos.

Contudo, e apesar da obrigatoriedade legal definida no POCAL muitos municípios ainda não aplicaram nem desenvolveram na íntegra este tipo de contabilidade, seja por dificuldades decorrentes das próprias lacunas existentes na lei, seja porque não existe uma exigência em termos de prestação de contas em relação a este tipo de informação.

A contabilidade de custos definida no POCAL assenta numa perspetiva de custos calculados *a posteriori*, isto é, custos reais já incorridos e registados na contabilidade patrimonial. Assim, importa proceder a uma reclassificação dos custos da contabilidade patrimonial, passando de uma classificação por natureza para uma classificação por objetos de custo, atendendo primeiramente a uma classificação funcional que servirá de base a esse cálculo e que segue a mesma orientação da classificação funcional da despesa preconizada nos Pontos 2.5.1, 10.1 e 11.1 do POCAL, com as necessárias adaptações. Além das funções importa analisar os bens e os serviços produzidos e prestados pelo Município e adaptar a contabilidade de custos a cada realidade em particular. O Ponto 2.8.3.2 do POCAL indica que “o custo das funções, dos bens e dos serviços corresponde aos respetivos custos diretos e indiretos relacionados com a produção, distribuição, administração, geral e financeiros”.

Ora a existência de custos implica a sua imputação, definida no Ponto 2.8.3.3, que indica que a mesma é feita através de coeficientes, após e com base nos custos diretos de cada função; a repartição dos custos indiretos dos bens ou serviços faz-se também através da aplicação de coeficientes de imputação. Estamos assim perante um sistema de custeio total em que todos os custos suportados são, de alguma forma, repartidos por funções, bens ou serviços.

O Ponto 2.8.3.6 do POCAL estabelece um conjunto de mapas da contabilidade de custos e que se traduzem em fichas de materiais, cálculo de custo/hora de mão-de-obra, mão-de-obra, cálculo de custo/hora de máquinas e viaturas; máquinas e viaturas; apuramento de custos indiretos; apuramento de custos de bem ou serviço; apuramento de custos diretos da função e apuramento de custos por função.

I.3.8. O Controlo Interno

O Ponto 2.9.3. do POCAL indica que é da responsabilidade do órgão executivo aprovar e manter em funcionamento um sistema de controlo interno adequado às atividades da Autarquia Local e assegurar o seu acompanhamento e avaliação permanente. De acordo com este diploma, este sistema “engloba, designadamente, o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo” que permitam “assegurar o

desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável”.

São objetivos do controlo interno a salvaguarda da legalidade e regularidade na elaboração dos documentos previsionais, das demonstrações financeiras e do sistema contabilístico; a salvaguarda do património; a aprovação e controlo de documentos; o cumprimento das deliberações e decisões dos órgãos; o incremento da eficiência das operações; a salvaguarda da concorrência e da transparência e uma adequada utilização de fundos, entre outros.

O controlo interno compreende o ambiente de controlo instituído na Entidade, resultante essencialmente da consciencialização dos seus gestores sobre a importância desse mesmo controlo, e os próprios procedimentos de controlo interno que se materializam nas políticas e procedimentos instituídos pela gestão para atingir os objetivos. Compreende não só o controlo interno contabilístico, que garante a fiabilidade dos registos contabilísticos e a salvaguarda dos ativos, mas também o controlo interno administrativo que visa assegurar o controlo hierárquico e o controlo de procedimentos e registos que se relacionam com a tomada de decisões e com o cumprimento das leis e normas aplicáveis.

De modo a assegurar o seu bom funcionamento qualquer sistema de controlo interno deverá definir com rigor os níveis de autoridade e delegação de responsabilidade, salvaguardar a segregação de funções, o controlo de operações, a recolha de provas e conferências independentes, o registo metódico dos factos e potenciar a avaliação de resultados. De modo a garantir a sua operacionalização, o POCAL estabelece a obrigatoriedade de o Município aprovar uma Norma de Controlo Interno onde devem constar os métodos e procedimentos instituídos na área de disponibilidades, contas de terceiros, existências e imobilizado.

Relativamente às Disponibilidades o POCAL estabelece como princípio básico a segregação de funções no que concerne às pessoas que procedem ao manuseamento dos valores e as que estão afetas ao registo contabilístico desses mesmos valores. Além disso, deve assegurar que todos os valores que a Entidade tem direito a receber são efetivamente recebidos, que os pagamentos só são efetuados se estiverem devidamente aprovados e autorizados por quem tiver competências para tal e com base na

documentação contabilística necessária e, ainda, que as transações e operações estão corretas e são alvo do registo certo nos livros e nas contas respetivas.

A Norma de Controlo Interno deverá também definir os procedimentos aplicáveis à abertura e movimentação de contas bancárias, à guarda dos cheques não preenchidos, ao procedimento a realizar para cheques em trânsito e ao tratamento dos cheques anulados; à definição de procedimentos para a realização de reconciliações bancárias e para a constituição de fundos de maneiio.

No que se refere às Contas de Terceiros, deverão ser criados mecanismos e procedimentos que garantam a segregação de funções entre quem compra, quem confere e quem regista, sempre salvaguardando que as compras são feitas em conformidade com os normativos legais e apenas por quem é responsável pelas mesmas, garantindo que o pagamento das faturas apenas é efetuado desde que as mesmas estejam devidamente conferidas. Ao mesmo tempo, devem ser asseguradas as reconciliações das contas correntes (de Devedores e Credores, de Empréstimos Bancários e Estado e Outros Entes Públicos).

Relativamente à classe das Existências, o POCAL estabelece também o mesmo princípio basilar da segregação de funções de modo a impedir furtos, desvios ou dissimulações. Deste modo, a requisição, a compra, a receção, o controlo de quantidade e de qualidade, a armazenagem, o registo nas fichas de stocks, os pagamentos e a contabilização devem ser feitos por funcionários distintos. Deve também ser assegurado o cumprimento dos normativos legais em matéria de contratação pública, o cumprimento das políticas da Entidade na área das existências garantindo a salvaguarda dos bens e a fiabilidade da informação.

A Norma de Controlo Interno deverá também prever a forma como deverá ser feita a aprovação das aquisições, a contabilização, o controlo dos investimentos e as condições de alienação e abate do imobilizado. Assim, deve garantir o registo em permanência das fichas de imobilizado, definindo procedimentos para a realização de reconciliações entre as fichas de imobilizado e os registos contabilísticos quanto aos valores de aquisição e de amortizações acumuladas. Deverá definir procedimentos para a verificação física e periódica dos bens inventariados e o confronto com os registos, e para a realização de regularizações e apuramento de responsabilidades, sempre que necessário, potenciando a segregação de funções entre quem compra, quem vende ou abate, quem guarda e conserva (física e contabilisticamente).

I.4. SNC-AP – BREVE ABORDAGEM

Em 11 de setembro de 2015 foi publicado o DL nº 192/2015 que veio aprovar o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), que será de aplicação obrigatória a partir de 1 de janeiro de 2017 para “todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa, ao subsector da segurança social, e às entidades públicas reclassificadas” (artigo 3º), sendo portanto, de aplicação obrigatória nos municípios.

Este diploma marca um passo decisivo na uniformização da Contabilidade Pública em Portugal e decorre do DL nº 134/2012, de 29 de junho, que atribuiu à Comissão de Normalização Contabilística a tarefa de “elaborar um novo sistema contabilístico para as administrações públicas, que seja consistente com o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e com as Normas Internacionais de Contabilidade Publica (IPSAS)” (artigo 2º).

A normalização contabilística no Setor Público, sendo composta por múltiplos planos setoriais, encontra-se bastante fragmentada, desatualizada e inconsistente. Esta inconsistência e fragmentação implicam problemas que dificultam a consolidação de contas no Setor Público e que, em resultado de ajustamentos necessários, acabam por levantar desconfianças quanto à fiabilidade da informação resultante da integração. Por outro lado, os organismos que têm como missão agregar a informação orçamental e financeira remetida pelas diversas entidades encontram sérias dificuldades na construção de indicadores macroeconómicos que são indispensáveis para a tomada de decisões.

Pode ler-se na introdução do documento que “o foco das atuais atividades de contabilidade e relato é a entidade individual” não existindo uma visão integrada das diferentes partes da administração que “através de um processo de consolidação de contas” permitam obter uma “visão compreensiva e completa das finanças das administrações públicas”.

Os sistemas contabilísticos atuais são essencialmente orientados apenas para o controlo das despesas públicas, não sendo suficientes para permitirem uma “gestão racional e integrada” e para proporcionarem “informação financeira, completa, fiável, relevante e oportuna”. É também referido no diploma que a consolidação das demonstrações financeiras das entidades, tal como são hoje apresentadas, traduzir-se-ia em demonstrações com “utilidade muito reduzida pelo facto de omitirem elementos de elevada materialidade”, ou seja, “não incluíam rendimentos, gastos, ativos e passivos”,

implicando “pouca credibilidade por não estarem isentas de distorções materialmente relevantes”. A aprovação do SNC-AP pretende deste modo resolver a fragmentação e as inconsistências atuais e caminhar no sentido da convergência com os sistemas internacionais.

De acordo com o estipulado no artigo 6º do DL nº 192/2015, de 11 de setembro, a aplicação deste sistema ao universo da contabilidade pública tem como principais finalidades:

- Evidenciar “a execução orçamental e o respetivo desempenho face aos objetivos da política orçamental”;
- Permitir uma imagem verdadeira e apropriada da posição e do desempenho financeiro e dos fluxos de caixa;
- Permitir o “controlo financeiro, de legalidade, de economia, de eficiência e de eficácia dos gastos públicos”,
- Proporcionar informação útil para as tomadas de decisão da gestão;
- Proporcionar a informação necessária para a elaboração de “todo o tipo de contas, demonstrações e documentos” para os diferentes organismos de controlo e supervisão;
- Proporcionar informação para preparação das contas de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais”.

Com o objetivo de cumprir objetivos de gestão, de análise, de controlo e de informação o SNC-AP é constituído por três subsistemas de contabilidade (artigo 4º): contabilidade orçamental (que “visa permitir um registo pormenorizado do processo orçamental”), contabilidade financeira (que “permite registar as transações e outros eventos que afetam a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa”) e contabilidade de gestão (“que permite avaliar o resultado das atividades e projetos”)

O DL nº 192/2015, de 11 de setembro, integra a estrutura concetual da informação financeira pública, as normas de contabilidade pública e o plano de contas multidimensional.

I.4.1. A Estrutura Concetual

O Anexo I do DL que aprova o SNC-AP trata da Estrutura Concetual. A finalidade da estrutura concetual do SNC-AP é, essencialmente, a de auxiliar os responsáveis pelas demonstrações financeiras na aplicação das Normas de Contabilidade Pública (NCP) na base do acréscimo, ajudando-os a formar uma opinião sobre a adequação das demonstrações financeiras às NCP, ao mesmo tempo que ajuda os utilizadores na

interpretação da informação contida nas demonstrações financeiras e proporciona às entidades normalizadoras da contabilidade os conceitos necessários à formulação das NCP.

O DL nº 192/2015, de 11 de setembro, alerta também para as características diferenciadoras das entidades públicas e que devem ser consideradas no desenvolvimento de uma Estrutura Concetual para as Administrações Públicas e que passam pela realização de transações sem contraprestação; pela existência de um Orçamento e pela, conseqüente, execução orçamental; pela natureza específica dos ativos e passivos das Administrações Públicas (que têm como finalidade essencial a prestação de serviços); pelo poder regulador da própria Administração e também pela relação das mesmas com o relato estatístico.

A Estrutura Concetual do novo normativo trata das seguintes matérias:

- a) dos objetivos das demonstrações financeiras;
- b) das características qualitativas que determinam a utilidade da informação contida nas demonstrações financeiras (relevância, fiabilidade, compreensibilidade, oportunidade, comparabilidade e verificabilidade);
- c) da definição da Entidade que relata;
- d) dos elementos das demonstrações financeiras;
- e) do reconhecimento dos elementos das demonstrações financeiras;
- f) da mensuração dos ativos e passivos das demonstrações financeiras.

De salientar as novas definições dadas aos elementos das demonstrações financeiras:

- “Ativo é um recurso presentemente controlado pela entidade pública como resultado de um evento passado”;
- “Passivo é uma obrigação presente originada num evento passado que gera uma saída de recursos”;
- “Rendimentos são aumentos no património líquido, que não sejam os resultantes de contribuições para o património líquido”, sendo que “as contribuições para o património líquido de uma entidade pública são influxos de recursos, efetuados por entidades externas na sua condição de proprietários, que estabelecem ou reforçam o seu interesse no património líquido dessa entidade pública”.
- “Gastos são diminuições no património líquido, que não sejam as resultantes de distribuições do património líquido”, onde “as distribuições do património líquido de uma

entidade pública são exfluxos de recursos, entregues a entidades externas na sua condição de proprietários, que extinguem ou reduzem o seu interesse no património líquido dessa entidade pública”.

Relativamente à mensuração dos elementos das demonstrações financeiras, o SNC-AP prevê que a mesma seja feita através de bases específicas de mensuração, permitindo como possíveis bases de mensuração o custo histórico ou o valor corrente.

A utilização do custo histórico implica que o valor não sofra alterações após o reconhecimento inicial, sendo utilizado o “valor de aquisição, produção ou de desenvolvimento” e “que corresponde à quantia necessária de caixa ou equivalentes de caixa no momento da sua aquisição, produção ou desenvolvimento” acrescidos dos custos necessários à transação; é assim um “valor de entrada específico à entidade”.

A utilização do valor corrente pode ser obtida através de quatro bases de mensuração diferentes:

- a) Valor de mercado;
- b) Custo de reposição;
- c) Valor realizável (ou de liquidação);
- d) Valor de uso

I.4.2. As Normas de Contabilidade Pública

O Anexo II do DL nº 192/2015, de 11 de setembro, versa sobre as várias Normas de Contabilidade Pública; tendo em conta que este trabalho não versa sobre este novo normativo, vamos apenas enunciá-las no Quadro III.

QUADRO III - NORMAS DE CONTABILIDADE PÚBLICA PREVISTAS NO SNC-AP

SNC – AP – NORMAS DE CONTABILIDADE PÚBLICA
CONTABILIDADE FINANCEIRA
NCP 1 — Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras
NCP 2 — Políticas Contabilísticas, Alterações em Estimativas Contabilísticas e Erros
NCP 3 — Ativos Intangíveis
NCP 4 — Acordos de Concessão de Serviços: Concedente
NCP 5 — Ativos Fixos Tangíveis
NCP 6 — Locações

NCP 7 — Custos de Empréstimos Obtidos
NCP 8 — Propriedades de Investimento
NCP 9 — Imparidade de Ativos
NCP 10 — Inventários
NCP 11 — Agricultura
NCP 12 — Contratos de Construção
NCP 13 — Rendimento de Transações com Contraprestação
NCP 14 — Rendimento de Transações sem Contraprestação
NCP 15 — Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes
NCP 16 — Efeitos de Alterações em Taxas de Câmbio
NCP 17 — Acontecimentos Após a Data de Relato
NCP 18 — Instrumentos Financeiros
NCP 19 — Benefícios dos Empregados
NCP 20 — Divulgações de Partes Relacionadas
NCP 21 — Demonstrações Financeiras Separadas
NCP 22 — Demonstrações Financeiras Consolidadas
NCP 23 — Investimentos em Associadas e Empreendimentos Conjuntos
NCP 24 — Acordos Conjuntos
NCP 25 — Relato por Segmentos
CONTABILIDADE ORÇAMENTAL
NCP 26 — Contabilidade e Relato Orçamental
CONTABILIDADE DE GESTÃO
NCP 27 — Contabilidade de Gestão

Elaboração própria com base no SNC-AP

I.4.3. O Plano de Contas Multidimensional

O Anexo III do Dec. Lei nº 192/2015, de 11 de setembro, trata do Plano de Contas Multidimensional (PCM), sendo este considerado como um elemento essencial da contabilidade pública e do novo SNC-AP, pois “assegura a classificação, registo e relato das transações e acontecimentos de uma forma normalizada, sistemática e consistente”, tal como referido no Ponto 1 do Anexo III do referido diploma.

Seguindo a mesma estrutura por segmentos dos anteriores planos de contas públicas, o PCM pretende que a partir do mesmo código de contas se consiga obter, em simultâneo, informação em base de acréscimo e em base de caixa modificada; prevê-se que a contabilidade orçamental possa utilizar as contas das Classes 1 a 8, na ótica da base de caixa modificada, e a contabilidade financeira utilize as mesmas contas, mas na ótica da base de acréscimo.

O PCM cria também classificadores complementares, nomeadamente:

- Classificador Complementar 1 - para ser utilizado na “identificação de entidades com as quais existem transações relativas a aplicações financeiras, empréstimos, transferências e subsídios”;
- Classificador Complementar 2 – “utilizado na tipologia de bens e direitos, para efeitos de cadastro e cálculo das depreciações e amortizações”, e que vem substituir o CIBE – Cadastro Inventário dos Bens do Estado, aprovado pela Portaria nº 671/2000, de 17 de abril.

Tendo em conta a sua abrangência, o Ponto 6 da Introdução do DL nº 192/2015, de 11 de setembro, indica que este plano “apresenta as contas e códigos para classificar, contabilizar e relatar todas as transações e acontecimentos que satisfaçam as exigências de reconhecimento, mensuração e divulgação das atividades das Administrações Públicas, nas diversas vertentes: legal, orçamental, financeira e estatística”.

Na criação do PCM estão subjacentes os seguintes princípios:

- Plenitude, que se traduz na abrangência do mesmo, capaz de capturar toda a informação orçamental, financeira, patrimonial, económica e estatística;
- Segmentação, ou seja, as contas foram criadas para responder a todas as diferentes necessidades de informação dos diferentes utilizadores;
- Multidimensionalidade, isto é, as contas foram criadas de modo a não gerar sobreposições (a mesma informação não deve ser obtida a partir de duas contas diferentes, para não haver redundâncias);
- Estrutura unificada, o que implica um plano único para todas as entidades da Administração Pública (excetuando-se o regime simplificado);
- Adaptabilidade, ou seja, as entidades têm flexibilidade para ajustarem o plano às suas necessidades específicas, sendo-lhes dada a possibilidade de criarem subcontas de nível inferior;
- Base contabilística, sendo que as contas proporcionam informação quer em base de caixa (através do subsistema de contabilidade orçamental), quer em base do acréscimo (através do subsistema de contabilidade financeira).

I.5. AS FINANÇAS LOCAIS

Tal como já foi referido a CRP estabelece no seu artigo 238º que as Autarquias locais têm património e finanças próprios ou seja, é – lhes atribuída independência financeira;

no nº 3 do mesmo artigo, acrescenta que “as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços podendo dispor de poderes tributários nos casos e nos termos previstos na lei”. As receitas municipais correspondem assim às entradas de fundos nos cofres autárquicos, aumentando o património municipal e são objeto de afetação á cobertura de despesas.

O enquadramento financeiro das Autarquias Locais está contemplado na Lei das Finanças Locais. A primeira LFL do período democrático surge, como já foi referido, em 1979 (Lei nº 1/79, de 2 Janeiro), tendo sido revista posteriormente pelo DL nº 98/94, de 29 de Março. Entretanto, já lhe sucederam quatro outras Leis das Finanças Locais: a Lei nº1/87, de 6 Janeiro; a Lei nº 42/98, de 6 de Agosto; a Lei 2/2007, de 15 de Janeiro e, mais recentemente, a Lei Nº 73/2013, de 3 de Setembro, e que entrou em vigor em Janeiro de 2014.

O artigo 14º da Nova Lei das Finanças Locais define as receitas dos municípios, mais especificamente: o IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis; a derrama; o IUC - Imposto Único de Circulação; as Taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços; a participação nos recursos públicos (FEF, FSM,IRS); os encargos de mais-valias destinados por Lei ao município; as multas e coimas fixadas por Lei, regulamento ou postura; o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos em exploração; a participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte; as heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município; a alienação de bens próprios, móveis ou imóveis; os empréstimos (incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais) e todas as outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.

O artigo 15º indica que os municípios dispõem de poderes tributários relativamente a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, nomeadamente, no que se refere ao acesso à informação sobre a cobrança e liquidação de impostos municipais assegurada pelos serviços do Estado; sobre a possibilidade de cobrança coerciva de impostos e outros tributos cuja receita lhes pertença; sobre a concessão de isenções e benefícios fiscais e ainda sobre a possibilidade de compensação pela concessão de benefícios fiscais relativos a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, por parte do Governo.

O DL nº 26/2002, de 14 de Fevereiro, aprovou o Classificador Económico a que deve obedecer a inscrição contabilística das receitas, sendo estas agrupadas em receitas correntes, receitas de capital e outras receitas, conforme consta do Quadro IV.

QUADRO IV - CLASSIFICADOR ECONÓMICO DA RECEITA

Receitas Correntes	Receitas de Capital	Outras Receitas
01 - Impostos diretos	09 - Venda de bens de investimento	15 - Reposições não abatidas aos pagamentos
02 - Impostos indiretos	10 - Transferências de capital	16 - Saldo da gerência anterior
04 - Taxas, multas e outras penalidades	11 - Ativos financeiros	17 - Operações extraordinárias
05 - Rendimentos de propriedade	12 - Passivos financeiros	
06 - Transferências correntes	13 - Outras receitas de capital	
07 - Venda de bens e serviços		
08 - Outras receitas correntes		

Fonte: Carvalho et. al., Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, p. 46

De forma semelhante, o mesmo diploma, agrupa também as despesas por natureza económica: despesas correntes, despesas de capital e outras despesas, de acordo com a desagregação do Quadro V.

QUADRO V - CLASSIFICADOR ECONÓMICO DA DESPESA

Despesas Correntes	Despesas de Capital	Outras Despesas
01 – Despesas com pessoal	07 – Aquisição de bens de capital	12 – Operações extraorçamentais
02 – Aquisições de bens e serviços	08 - Transferências de capital	
03 – Juros e outros encargos	09 - Ativos financeiros	
04 - Transferências correntes	10 - Passivos financeiros	
05 - Subsídios	11 - Outras despesas de capital	
06 – Outras despesas correntes		

Fonte: Carvalho et. al., Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, p. 115

De acordo com o artigo 3º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, os municípios estão sujeitos á aplicação dos princípios consagrados na Lei do Enquadramento Orçamental, “aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei Orgânica nº 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis nº 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro, e alterada e republicada pela Lei nº 37/2013, de 14 de junho, que expressamente o refiram”, e que se indicam no Quadro VI.

QUADRO VI - PRINCÍPIOS CONSAGRADOS NA LEI DO ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

Princípios consagrados na Lei do Enquadramento Orçamental
- Princípio da anualidade e plurianualidade
- Princípio da unidade e universalidade
- Princípio da não compensação
- Princípio da não consignação
- Princípio da especificação
- Princípio do equilíbrio
- Princípio da equidade inter-geracional
- Princípio da estabilidade orçamental
- Princípio da solidariedade recíproca
- Princípio da transparência orçamental
- Princípio da sustentabilidade
- Princípio da economia, eficiência e eficácia
- Princípio da responsabilidade

Elaboração própria com base na LEO¹

O mesmo artigo da LFL, no seu nº 2, indica também que a “atividade financeira das autarquias locais” deve respeitar os princípios inscritos no Quadro VII.

QUADRO VII - PRINCÍPIOS CONSAGRADOS NA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

Princípios consagrados na Lei das Finanças Locais
- Princípio da legalidade
- Princípio da estabilidade orçamental
- Princípio da autonomia financeira
- Princípio da transparência
- Princípio da solidariedade nacional recíproca
- Princípio da equidade inter-geracional
- Princípio da justa repartição de recursos públicos entre o Estado e as Autarquias Locais
- Princípio da coordenação entre as finanças locais e as finanças do Estado
- Princípio da tutela inspetiva

Elaboração própria com base na LFL

¹ Na nova Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei nº 151/2015, de 11 de Setembro, desaparecem os princípios do equilíbrio e da responsabilidade.

O Capítulo IV da Nova Lei das Finanças Locais, referente às Regras Orçamentais, vem impor novas condicionantes no processo de elaboração e aprovação dos documentos previsionais e reforça as regras orçamentais: equilíbrio orçamental, anualidade e plurianualidade, unidade e universalidade e não consignação.

O artigo 40º, equilíbrio orçamental, estabelece que os orçamentos das entidades do setor local preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas, acrescentando a regra básica do equilíbrio corrente que estabelece que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente mais as amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo.

Tendo por base a regra da anualidade e plurianualidade, a LFL estabelece que os orçamentos anuais se enquadram num Quadro Plurianual de Programação Orçamental, que consta do quadro de médio prazo para as finanças da Autarquia Local.

A regra da unidade e da universalidade indica que os orçamentos das autarquias locais, e das entidades intermunicipais, compreendem todas as receitas e todas as despesas de todos os seus órgãos e serviços sem autonomia financeira.

A quarta regra, não consignação, estipula que não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinada despesa, exceto: fundos comunitários, fundo social municipal, cooperação técnica e financeira nos termos do artigo 22º da LFL; empréstimos de médio e longo prazo para aplicação em investimento ou contraídos no âmbito de mecanismos de recuperação financeira e receitas provenientes dos preços cobrados, nas situações previstas no nº 8 do artigo 21º da mesma lei.

De acordo com o preceituado no nº 2 do artigo 238º da CRP, o regime de finanças locais “visa a justa repartição de recursos públicos pelo Estado e pelas Autarquias Locais e a necessária correção de desigualdades entre as autarquias do mesmo grau”; o artigo 32º da LFL estabelece a forma como é feita a distribuição do Fundo Geral Municipal (FGM) visando também a garantia do estipulado na CRP.

Devido à grande importância que o endividamento das Autarquias Locais tem vindo a assumir, com todas as consequências daí decorrentes, a nova LFL vem impor novos limites à assunção de dívidas. O endividamento autárquico deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência garantindo uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, minimizando custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo, prevenindo uma excessiva concentração temporal das amortizações não expondo a autarquia a riscos excessivos. Para prevenir situações de incumprimento o artigo 56º

vem estabelecer mecanismos de alerta precoce para evitar situações como as que conduziram ao elevado endividamento municipal. Assim, “sempre que, na informação reportada à DGAL, a dívida total prevista no artigo 52º atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, são informados os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das Autarquias Locais e os presidentes dos órgãos executivo e deliberativo do Município em causa, que informam os respetivos membros na primeira reunião ou sessão seguinte”; sempre que o limite referido seja ultrapassado em 1,5 vezes será também informado o Banco de Portugal. Acrescenta ainda o mesmo artigo que caso o Município registre em dois anos consecutivos uma taxa de execução da receita inferior a 85% deverão também ser informadas as entidades atrás referidas, o que vem obrigar a uma nova atenção na elaboração dos orçamentos que deixarão de ser empolados do lado da receita, o que era prática comum, como já foi referido.

Estão também previstos no mesmo diploma mecanismos de saneamento e recuperação financeira para os municípios que ultrapassem os limites do referido artigo 52º e que assumirão carácter facultativo ou obrigatório dependendo dos valores ultrapassados.

I.5.1. A Receita e Execução Orçamental da Receita

Nas últimas décadas, por razões de ordem política, social e económica e também decorrentes da integração de Portugal na UE, assistimos a um aumento do nível de vida no nosso país o que provocou um aumento das expectativas e exigências da sociedade em relação à Administração Pública e, neste caso em particular, sobre os municípios, desde logo ela sua proximidade às populações. Ora, os autarcas, na maioria dos casos, pouco controlo têm sobre as receitas, o que levou a que durante anos os mesmos manipulassem de forma continuada os orçamentos empolando-os do lado da receita, apoiados em receita fictícias decorrentes da hipotética venda de bens de capital, que lhe permitiam realizar despesas com cobertura legal mas sem meios financeiros efetivos para o seu pagamento.

Como já referido anteriormente, os artigos 14º e 15º do diploma que atualmente rege as finanças locais, elencam as receitas que os municípios podem arrecadar; contudo deste vasto conjunto poucas, ou quase nenhuma, são controláveis pelo Município, pois, na sua maioria, dependem de fatores que lhe são externos, como sejam, por exemplo, a conjuntura económica, a sua dimensão, a sua tipologia urbana ou rural, etc.

O primeiro fator a analisar em relação à receita refere-se à sua natureza económica, isto é, se a mesma se refere a receita corrente ou receita de capital.

As receitas correntes correspondem aos montantes que os municípios recebem de maneira cíclica, isto é, “são aquelas que, regra geral, se renovam em todos os períodos financeiros”, de acordo com a definição constante do DL nº 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprovou o Classificador Económico das Receitas e Despesas Públicas, referem-se aos atos de gestão corrente da autarquia.

Por seu turno, as receitas de capital resultam do recebimento de verbas ocasionais, ou, e ainda de acordo com o DL nº 26/2002, são aquelas que “se revestem de carácter transitório, e que, regra geral, estão associadas a uma diminuição do património”, ou a um aumento do ativo ou dos passivos financeiros.

As reposições não abatidas aos pagamentos, incluídas nas Outras Receitas, englobam os valores devolvidos à autarquia referentes a pagamentos que foram efetuados pela mesma por importâncias em excesso ou indevidamente, e respeitantes a exercícios que já se encontram encerrados.

O Quadro VIII e o Gráfico I ajudam-nos a perceber a origem das receitas dos municípios atendendo então à sua classificação económica; ao longo dos anos em análise constatamos que a maior fatia da receita arrecadada é de origem corrente, ultrapassando sempre os dois terços da receita total.

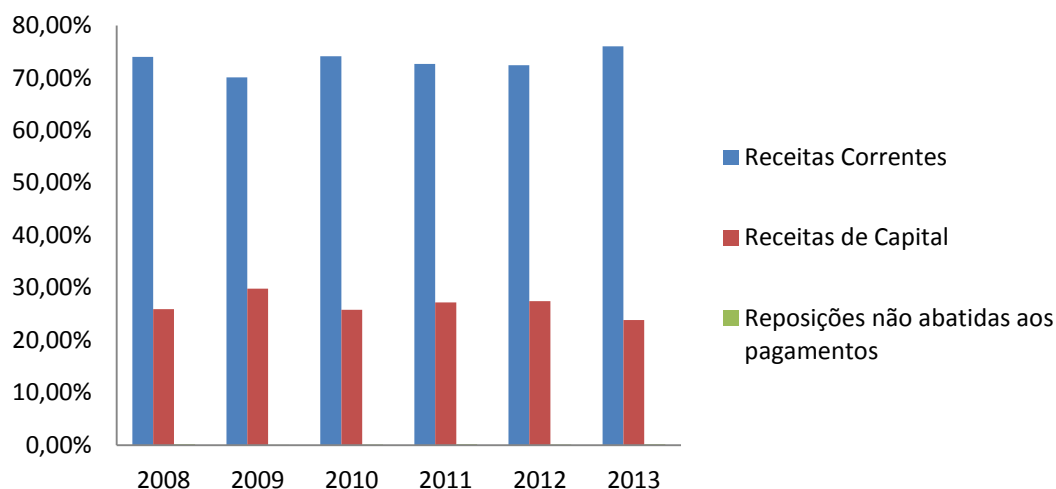
QUADRO VIII - RECEITA COBRADA POR NATUREZA ECONÓMICA

(valores em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receitas Correntes	5730,0	5745,8	5824,8	5645,6	5564,3	5907,9	6214,80
Receitas de Capital	2005,3	2446,2	2025,5	2112,9	2110,2	1853,5	1113,60
Reposições não abatidas aos pagamentos	11,6	6,0	9,2	13,1	9,0	13,5	8,8
Receitas totais	7746,9	8198,0	7859,5	7771,6	7683,5	7774,8	7337,20

Fonte: Carvalho et. al., Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, p. 68

GRÁFICO I - ESTRUTURA DA RECEITA POR NATUREZA ECONÓMICA



Elaboração própria com base nos dados do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses

De seguida iremos analisar a composição e a estrutura da receita municipal ao longo dos anos de 2008 a 2013, conforme consta dos Quadros IX e X, no que se refere a cada um dos seus Capítulos.

QUADRO IX - COMPOSIÇÃO DA RECEITA MUNICIPAL – ANOS 2008 A 2013

(valores em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receitas Fiscais	2780,24	2563,81	2536,03	2452,06	2395,32	2444,32
Venda de Bens e Serviços	866,95	806,99	827,29	788,35	807,25	803,19
Transferências	3271,77	3510,07	3588,58	3658,76	3584,24	3382,68
Passivos Financeiros	522,91	938,55	516,39	474,28	220,07	776,26
Outras Receitas	396,28	431,53	391,12	394,65	676,70	400,86

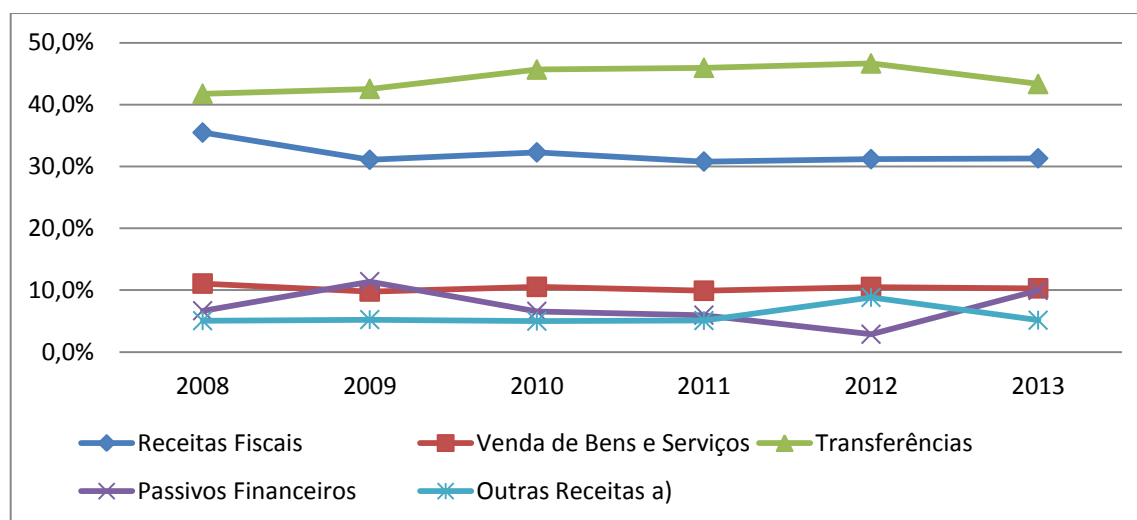
Elaboração própria com base nos dados da DGAL, SIAL

QUADRO X - ESTRUTURA DA RECEITA MUNICIPAL – ANOS 2008 A 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receitas Fiscais	35,5%	31,1%	32,3%	30,8%	31,2%	31,3%
Venda de Bens e Serviços	11,1%	9,8%	10,5%	9,9%	10,5%	10,3%
Transferências	41,7%	42,5%	45,7%	45,9%	46,6%	43,3%
Passivos Financeiros	6,7%	11,4%	6,6%	6,0%	2,9%	9,9%
Outras Receitas	5,1%	5,2%	5,0%	5,1%	8,8%	5,1%

Elaboração própria com base nos dados da DGAL, SIAL

GRÁFICO II - EVOLUÇÃO DA RECEITA MUNICIPAL – ANOS 2008 A 2013



Elaboração própria com base nos dados da DGAL, SIAL

Como podemos observar a componente da receita municipal com maior peso é, ao longo de todos os anos analisados, a originada pelas transferências, o que retrata bem o ainda elevado grau de centralização do Setor Público português e a elevada dependência financeira dos nossos municípios. As transferências resultam essencialmente dos valores dos fundos municipais inscritos no Orçamento de Estado, nos financiamentos comunitários e em outras transferências provenientes da Administração Pública (mas não inscritas no OE) ou provenientes de outros organismos.

Verificamos também que a segunda componente com maior peso na receita é a receita fiscal, composta pela arrecadação proveniente dos impostos diretos (como o IMI, o IMT, IUC, Derrama, etc.), dos impostos indiretos (como a decorrente da utilização da via pública, publicidade, mercados e feiras, etc.) e da aplicação de taxas. No entanto, e embora este estudo não verse sobre tipologias particulares de municípios, é sabido que em municípios de pequena dimensão as receitas fiscais têm pouca expressão.

A venda de bens e serviços apresenta um peso médio de 10,3% ao longo dos 6 anos observados, oscilando entre os 9,8% no ano de 2009, quando atingiu o valor mais baixo, e os 11,1% em 2008, valor mais elevado.

Estes dados são demonstrativos da baixa autonomia financeira dos municípios portugueses e da sua forte dependência.

Complementarmente, podemos utilizar outro indicador bastante revelador dessa baixa autonomia e que é o indicador referente à independência financeira dos municípios. A independência financeira é medida pela capacidade que cada município tem em suportar as suas despesas apenas com as suas receitas próprias, isto é, é a sua capacidade em gerar recursos próprios sem ter necessidade de depender do financiamento de outros, ou de necessitar apenas num grau bastante reduzido. Assim, para que se considere que o município tem independência financeira é necessário que o peso das receitas próprias seja de pelo menos 50% das receitas totais. Convém clarificar que as receitas próprias são as receitas do município depois de deduzidas as transferências obtidas e os passivos financeiros (que são provenientes de empréstimos bancários contratados ou da emissão de obrigações); o peso das receitas próprias representa a base da autossustentabilidade da autarquia.

O Quadro XI apresenta a evolução das receitas próprias dos municípios nos anos 2008 a 2013, com base nos dados retirados da DGAL. Como podemos observar este rácio apresenta sempre valores médios bastante baixos, sempre no patamar dos 30 pontos percentuais.

QUADRO XI - INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA – O PESO DAS RECEITAS PRÓPRIAS

Anos	Rácio de Independência Financeira		
	Valores Médios	Valores Mínimos	Valores Máximos
2008	35,1%	Corvo - 4,8%	Albufeira - 86,0%
2009	31,6%	Corvo - 3,8%	Oeiras - 80,9%
2010	33,1%	Corvo - 2,3%	Lisboa e V. Real Sto. António - 86,8%
2011	32,7%	Corvo - 1,1%	Albufeira - 83,1%
2012	34,0%	Corvo - 1,2%	Lisboa - 88,8%
2013	34,5%	Nordeste - 2,9%	Seixal e Oeiras - 83,0%

Elaboração própria com base nos dados da DGAL, SIIAL

Contudo, o valor médio esconde situações muito distintas: encontramos em extremos opostos municípios com um valor de receitas próprias quase inexistentes, como é o caso do município do Corvo na Região Autónoma dos Açores, em contraposição com municípios como Lisboa, Seixal ou Oeiras (grandes centros urbanos) ou Albufeira e Vila Real de Santo António (municípios com grande sazonalidade e marcadamente turísticos) em que as receitas próprias apresentam valores a rondar os 80%.

De acordo com o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, “as receitas próprias assumem um maior peso relativo nos municípios de grande dimensão”, representando um valor médio de 62,4% das receitas totais. No que se refere aos

municípios de média dimensão, o volume das receitas próprias apresenta um peso semelhante às transferências do Estado, rondando os 44%. Por último, nos municípios de pequena dimensão, as receitas próprias não ultrapassam os 25%, isto é, um quarto do volume das suas receitas totais, traduzindo assim uma forte dependência financeira, nomeadamente das transferências do Orçamento de Estado. De salientar que no Estudo Independente sobre a *Monitorização da Evolução das Receitas e das Despesas dos Municípios*, elaborado pela Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, em julho de 2015, para a DGAL, foi apresentada uma conclusão semelhante à do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, em que se comprova a maior capacidade de gerar receitas próprias pelos grandes municípios, pelos municípios do litoral e pelos municípios com grande sazonalidade associada, em oposição aos municípios pequenos que apresentam altas taxas de dependência financeira das transferências do Estado. Contudo, um dos problemas maiores das finanças municipais e que conduziu a níveis elevados de endividamento e ao acumular de pagamentos em atraso, foi, como já referido, a elaboração de orçamentos sobreavaliados do lado da receita e sem que os mesmos se traduzissem em receita efetiva, liquidada e cobrada, sendo por isso de vital importância analisar o grau de execução orçamental da receita ao longo dos anos.

QUADRO XII - ORÇAMENTO E EXECUÇÃO DA RECEITA TOTAL

(Unidade: milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receitas Previstas (a)	11572,3	13001,9	12995,1	12595,6	11674,3	10823,7	9323,9
Receitas Liquidadas (b)	8463,7	8899,5	8092,9	8021,8	7885,3	7992,3	7688,0
Receitas Liquidadas / Receitas Previstas (b/a)	73,1%	68,4%	62,3%	63,7%	67,5%	73,8%	82,5%
Receitas por cobrar no início do ano (c)	558,8	612,9	651,3	713,5	789,2	778,4	750,01
Receitas cobradas (d)	7746,9	8198,0	7859,5	7771,6	7683,4	7774,8	7337,2
Diferença entre Rec. Prevista e Rec. Cobrada (a- d)	3825,4	4803,9	5135,6	4824,1	3990,8	3048,8	1986,8
Excedente de Receita Prevista (e) =(a-b)	3108,6	4102,4	4902,2	4573,8	3789,0	2831,4	1636,0
Diferença entre Receita Liquidada e Receita Cobrada (b-d)	716,8	701,5	233,4	250,2	201,8	217,4	350,8
Receitas Cobradas / Receitas Liquidadas (d)/(b+c)	85,9%	86,2%	89,9%	89,0%	88,6%	88,6%	87,0%
Grau de Execução das Receitas (f)=(d-c)/a	62,1%	58,3%	55,5%	56,0%	59,1%	64,6%	70,6%

Peso do excedente de Receita Prevista, nas Receitas Previstas (e/a)	26,9%	31,6%	37,7%	36,3%	32,5%	26,2%	17,5%
Peso do excedente de Rec. Prevista nas Receitas Cobradas (e/d)	49,4%	58,6%	65,3%	62,1%	51,9%	39,2%	27,1%
Peso do excedente de Rec. Prevista nas Receitas Liquidadas (e/b)	36,7%	46,1%	60,6%	57,0%	48,1%	35,4%	21,3%

Fonte: Carvalho et. al., Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, p. 46

Nota: A receita prevista, liquidada e cobrada, não inclui o saldo da gerência anterior

O Quadro XII, retirado do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, apresenta-nos os montantes de receita prevista, liquidada e cobrada pelos municípios nos anos de 2008 a 2014. Pelos dados apresentados constatamos que os valores da receita liquidada são, ao longo de todos os anos em observação, bastante inferiores aos valores previstos em sede de orçamento.

Se atendermos à distribuição do número de municípios pelos diferentes graus de execução da receita, obtemos um cenário não muito animador: ao invés do maior número de municípios aparecer no quadrante referente ao grau de execução da receita maior ou igual a 90%, a maior fatia situa-se no patamar entre os 75 e os 90% no ano de 2013, e nos anos anteriores era até no patamar entre os 50 e os 75% que se encontravam o maior número de autarquias, conforme resulta da observação do Quadro XIII.

QUADRO XIII - DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS PELOS DIFERENTES GRAUS DE EXECUÇÃO DA RECEITA

Grau de execução da receita prevista	Número de Municípios por anos		
	2011	2012	2013
Maior ou igual a 90%	10	18	45
Superior ou igual a 75% e inferior a 90%	49	74	126
Inferior a 75% e maior ou igual a 50%	199	175	121
Inferior a 50%	50	41	16

Fonte: Carvalho et. al., Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2013, p. 60

Contudo, é de salientar que em 2014 se verificou “uma descida histórica” do valor dos orçamentos previsionais e que, de acordo com esta publicação da OTOC, poderá representar “o provável fim dos orçamentos inflacionados”; também, e pela primeira vez, o grau de execução das receitas em termos globais é superior a 70%.

CAPITULO II – A LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO

II.1. ÂMBITO DE APLICAÇÃO

A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso foi publicada através da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, entrando em vigor no dia útil seguinte. Posteriormente, foram já várias as alterações que a mesma sofreu, nomeadamente, através da Lei nº 20/2012, de 14 de maio; da Lei nº 64-B/2012, de 20 de dezembro; da Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro; a sua atual redação, isto é, a 5ª versão, foi aprovada através da Lei nº 22/2015, de 17 de março.

No que se refere à sua regulamentação, a mesma foi definida pelo DL nº 127/2012, de 21 de junho, que foi posteriormente alterado pelas Leis nº 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e, mais recentemente pelo DL nº 99/2015, de 2 de junho.

Em termos subjetivos, de acordo com o artigo 2º, nº 1, a LCPA “aplica-se todas as entidades previstas no artigo 2.º da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, e a todas as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde”, na redação atualizada que lhe é dada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, isto é, aplica-se às entidades que integram os subsetores da administração central e da segurança social. Acrescenta ainda no nº 2 que “os princípios contidos na presente lei são aplicáveis aos subsetores regional e local, incluindo as entidades públicas reclassificadas nestes subsetores”, ou seja, aplica-se também aos municípios e serviços municipalizados, às freguesias, às associações de freguesias, às entidades associativas municipais (associações de municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas) e às entidades públicas reclassificadas no subsetor da Administração Local.

II.2. CONCEITOS E NOÇÕES ESSENCIAIS

No texto da Lei dos Compromissos, e nos diplomas regulamentadores da mesma, o legislador sentiu a necessidade de clarificar, desde logo, algumas definições e conceitos essenciais à sua interpretação – embora alguns destes conceitos não fossem novos, era importante clarificá-los de modo a evitar dualidades e dúvidas interpretativas, possibilitando assim a uniformização da informação por parte das entidades públicas.

Assim, o artigo 3º do DL nº 127/2012, de 21 de junho, define:

- Dirigentes – como sendo “aqueles que se encontram investidos em cargos políticos, em cargos de direção superior de 1.º e 2.º grau, ou equiparados a estes para quaisquer efeitos, bem como os membros do órgão de direção dos institutos públicos”;
- Gestores – são “aqueles que se encontrem designados para órgão de gestão ou administração das empresas públicas do sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas, dos municípios e as suas associações”;
- Responsáveis pela contabilidade – “os dirigentes de nível intermédio e, na sua ausência, os trabalhadores que exerçam funções públicas que, não correspondendo a qualquer dos cargos” de dirigentes ou de gestores, exerçam funções de direção ou supervisão dos serviços de contabilidade.

A alteração efetuada pela Lei nº 64/2012, de 20 de Dezembro, veio incluir um novo conceito, o “dos titulares de cargos políticos” que não estava previsto na versão inicial; “titulares de cargos políticos” são definidos como “aqueles que se encontram investidos em cargos políticos com competências para assunção de compromissos ou autorização de despesas e pagamentos”.

O artigo 3º da LCPA apresenta-nos as seguintes definições:

- **Compromissos** – são “as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições”; para que este se considere assumido é necessário que seja efetuada uma “ação formal pela entidade”, nomeadamente, a emissão de uma ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo; podem ter um carácter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo (salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas).

Importa desde já reter a importância da distinção entre a data do compromisso e a data de vencimento do compromisso: a primeira é a data em que este é assumido (correspondendo à data da ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, devendo ser a data de registo nos sistemas contabilísticos locais); a segunda refere-se à data em que o seu pagamento é exigível.

- **Compromissos plurianuais** – são aqueles em que existe a obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico ou em anos económicos distintos do ano em que este compromisso é assumido. A assunção de compromissos plurianuais nos municípios, independentemente da forma jurídica, carece de autorização prévia da

Assembleia Municipal; contudo, o nº 3 do artigo 6º da Lei nº 22/2015, de 17 de março, veio permitir que, no caso em que o montante do compromisso plurianual seja inferior ao montante previsto na alínea b) do nº1 do artigo 22º do DL nº 197/99, de 8 de junho, (ou seja, 99 759,58 €), esta competência possa ser delegada no presidente de Câmara.

▪ **Passivos** – são as “obrigações presentes da entidade provenientes de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da entidade que incorporam benefícios económicos”. A entidade tem uma obrigação presente da qual resulta a obrigatoriedade legal de liquidação da mesma, sem que haja qualquer alternativa realista a essa liquidação; poderá resultar de uma imposição legal em consequência de um contrato vinculativo, da própria legislação, de um requisito estatutário ou outra operação da lei.

▪ **Contas a pagar** - são o “subconjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis” (como por exemplo, as faturas ou documentos equivalentes).

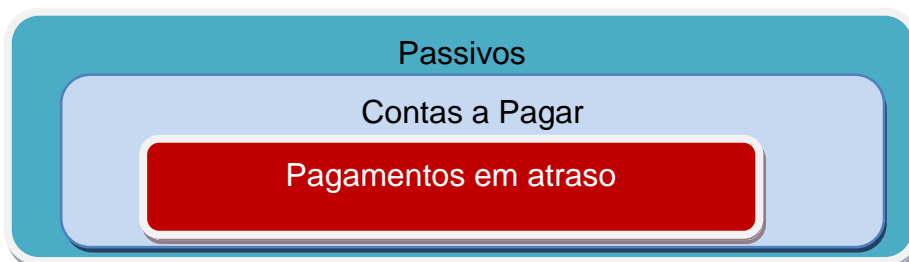
▪ **Pagamentos em atraso** – são “as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato ou documentos equivalentes”; correspondem assim a passivos, certos, líquidos e já exigíveis. De acordo com o preceituado no nº 2 do artigo 4º do DL nº 127/2012, de 21 de junho, excluem-se do âmbito de aplicação desta definição:

▪ “os pagamentos objeto de impugnação judicial até que sobre eles seja proferida decisão final e executória”, pois embora devam ser constituídas provisões para riscos e encargos estas não configuram um passivo certo, líquido e exigível;

▪ as contas que não podem ser pagas por responsabilidade do credor (por exemplo, quando falte algum documento exigível para efetuar o pagamento, como seja a comprovação da sua situação tributária ou contributiva).

▪ os valores incluídos em acordos de pagamento e desde que este seja efetuado dentro dos prazos.

Esquemáticamente, temos:



Fonte: Manual de Procedimentos LCPA da DGO

▪ **Fundos disponíveis** – são as verbas disponíveis a muito curto prazo. Incluem, de acordo com a Lei 22/2015, de 17 de março:

- i) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes (não aplicável à Administração Local)
- ii) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes;
- iii) A receita efetiva própria que tenha sido cobrada, incluindo a receita de ativos e passivos financeiros, ou recebida como adiantamento;
- iv) A previsão da receita efetiva própria cobrada nos três meses seguintes, incluindo a previsão de receita de ativos e passivos;
- v) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;
- vi) As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) cujas faturas se encontrem liquidadas, e devidamente certificadas e validadas
- vii) Outros montantes autorizados nos termos do aumento temporário de fundos.

Em complemento, o nº 3 do artigo 5º do DL nº 127/2012, de 21 de junho, republicado pelo DL nº 99/2015, de 2 de junho, indica que “integram ainda os fundos disponíveis:

- a) Os saldos transitados do ano anterior cuja utilização tenha sido autorizada nos termos da legislação em vigor;
- b) Os recebimentos em atraso existentes entre as entidades referidas no artigo 2.º da LCPA, desde que integrados em plano de liquidação de pagamentos em atraso da entidade devedora no respetivo mês de pagamento;
- c) A receita relativa a ativos financeiros e a outros passivos financeiros”.²

Segundo Costa (2012, p.60, ATAM) Fundos Disponíveis “ correspondem às disponibilidades (saldos de caixa e bancos, líquidos das verbas consignadas a operações de tesouraria), deduzidos do saldo de gerência até ao momento da sua aprovação,

² De salientar que a Lei nº 7-A/2016, de 30 de março, no seu artigo 46º vem indicar que durante o ano de 2016, as entidades do subsetor local devem considerar para o cálculo dos fundos disponíveis as verbas relativas aos 6 meses seguintes, referidas nas subalíneas i), ii) e iv) e alínea f) do artigo 3º da Lei dos Compromissos e nas alíneas a), b) e d) do nº 1 do artigo 5º do seu decreto regulamentar.

Indica também o mesmo artigo que as entidades que à data de 31 de dezembro de 2015 tenham pagamentos em atraso têm como teto máximo para o cálculo da previsão da receita efetiva própria a cobrar nos seis meses seguintes, “85% da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos nos períodos homólogo, deduzida dos montantes de receita com carácter pontual ou extraordinário”.

acrescidos dos valores a receber nos próximos três meses com elevado grau de probabilidade, abatidos dos compromissos já assumidos”, ou seja, são “os fundos brutos que não tenham sido comprometidos ou gastos”.

Os Fundos Disponíveis são calculados mensalmente, traduzindo-se o seu valor no limite máximo de compromissos que a entidade poderá assumir nesse mês, embora, como iremos ver mais adiante, seja possível efetuar o aumento temporário dos fundos disponíveis de acordo com o definido no mesmo diploma legal.

II. 3. FASES DA DESPESA

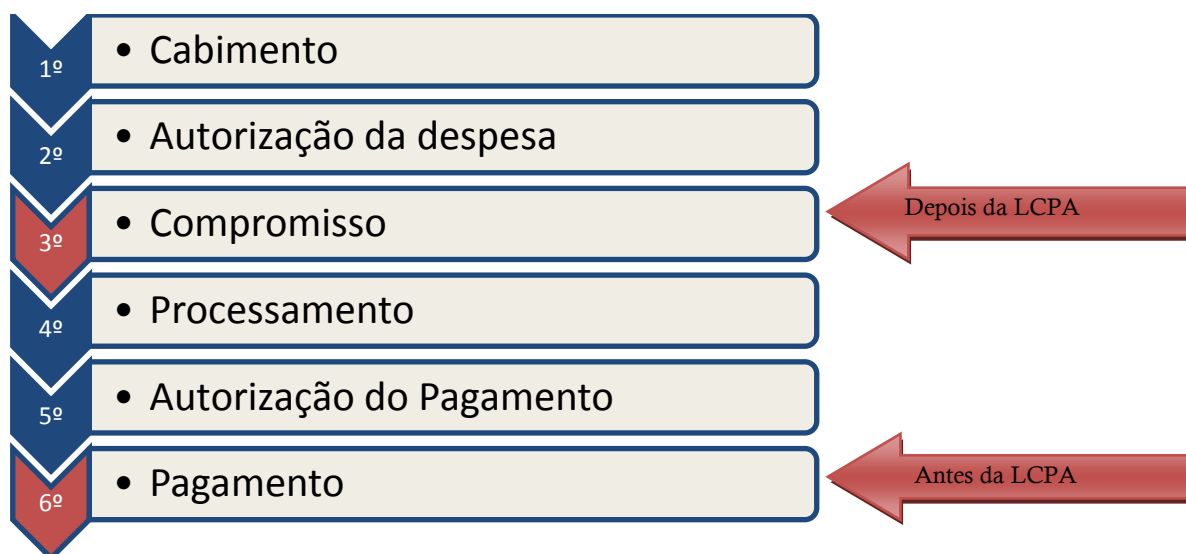
A LCPA não veio alterar as fases da despesa, estas mantêm-se inalteradas; veio apenas alterar a ênfase do controlo, que anteriormente era feito na fase do pagamento, e que agora passa a ser feito na fase do compromisso, numa atitude antecipatória e preventiva.

A assunção de despesas suportadas apenas pela existência de cabimento prévio com base na existência de dotação orçamental permitiu, de forma continuada, a realização de despesas muito acima da efetiva capacidade de efetuar os respetivos pagamentos. Este mecanismo, embora assente em pressupostos legais, conduziu a elevados níveis de dívida e ao acumular de pagamentos em atraso responsáveis, em parte, pelo elevado défice da economia portuguesa – é precisamente para estancar este problema que surge a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

Mantêm-se as regras fundamentais definidas no POCAL que obrigam a que sejam sempre tidos em conta os princípios da utilização racional das dotações aprovadas (o que implica a justificação da despesa quanto à sua economia, eficiência e eficácia) e também que “as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente”.

Com a LCPA acresce agora uma nova obrigatoriedade – a despesa só pode ser realizada se existirem fundos disponíveis na fase do compromisso, pois só assim se pode garantir a real capacidade da entidade para efetuar o respetivo pagamento *à posteriori*.

Como referido, as fases da despesa mantêm-se, tal como podemos verificar no esquema a seguinte:



Fonte: Adaptado do Manual de Procedimentos LCPA da DGO

- **Cabimento** - a entidade continua com a obrigatoriedade de registar no seu sistema contabilístico o respetivo cabimento; este processo não sofre qualquer alteração tendo sempre por base o orçamento anual da entidade líquido de cativos
- **Autorização da despesa** – o processo de autorização de despesa não sofre alterações, mantém os mesmos pressupostos: está sujeita à verificação da sua conformidade legal e regularidade financeira, económica, de eficiência e de eficácia e deve ser autorizado por quem tem competência para o efeito.
- **Compromisso** – do mesmo modo que o cabimento, a entidade deve também, obrigatoriamente, registar o compromisso no sistema contabilístico. Este registo deve ocorrer o mais cedo possível, por norma, e de acordo com a LCPA, pelo menos três meses antes da data prevista para o seu pagamento, pois é aqui que surge a obrigação perante terceiros. No momento do registo do compromisso é-lhe atribuído um número “válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos nulos”, nos termos do disposto no nº 3 do artigo 5º da LCPA. Contudo o nº 4 do mesmo artigo possibilita que esta nulidade “pode ser sanada por decisão judicial, quando ponderados os interesses públicos e privados em presença, a nulidade do contrato ou da obrigação se revele desproporcionada ou contrária à boa-fé”. A principal novidade da LCPA no que se refere aos compromissos, e é aqui que reside a importância deste diploma, é que estes apenas podem ser assumidos se existirem fundos disponíveis.

▪ **Processamento** – de acordo com a LCPA as despesas só podem ser processadas e pagas, se os compromissos tiverem sido assumidos em conformidade com as regras, normas e procedimentos por ela definidos.

Resumidamente, nenhum compromisso poderá ser assumido sem que sejam cumpridos, cumulativamente, os seguintes pressupostos:

- ✓ Verificação da conformidade legal da despesa;
- ✓ Verificação da regularidade financeira (inscrição orçamental, isto é, respetiva cabimentação na rubrica orçamental adequada);
- ✓ Verificação da existência de fundos disponíveis;
- ✓ Registo no sistema informático de apoio à execução orçamental;
- ✓ Emissão de um número válido e sequencial que deve ser refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.

Ainda relativamente à assunção de compromissos, o Dec. Lei nº 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação dada pelo DL nº 99/2015, de 2 de junho, indica no nº 1 do artigo 8º que “ a assunção de compromissos no âmbito dos contratos com duração limitada ao ano civil, independentemente da sua forma e natureza jurídica, deve ser efetuada pelo seu valor integral aquando da outorga do respetivo contrato, emissão da ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente”, ainda que o pagamento possa vir a ocorrer de forma faseada. Acrescenta no seu nº 2 que “independentemente da duração do respetivo contrato, se o montante efetivamente a pagar não puder ser determinado no momento da celebração do contrato, nomeadamente, por depender dos consumos a efetuar pela entidade adjudicante, a assunção do compromisso é efetuada aquando da emissão da nota de encomenda se for o caso ou pelo valor estimado dos encargos relativos ao período temporal de apuramento dos fundos disponíveis”.

Uma outra novidade apresenta a LCPA no que respeita às despesas de carácter permanente, como sejam as despesas com pessoal, energia elétrica, rendas, etc. Contrariamente ao que era anteriormente feito tendo por base o POCAL (no que se refere ao subsetor local), em que o registo do compromisso era efetuado em muitas situações de pelo seu valor anual, o que permitia de alguma forma ter uma perspetiva de longo prazo dos compromissos, este diploma legal vem permitir o registo num horizonte temporal de três meses, dada a sua relação com o período de previsão dos fundos

disponíveis; possibilita-se agora que o compromisso criado no início do ano seja reforçado com a mesma periodicidade do cálculo dos fundos disponíveis.

II. 4. PAGAMENTOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

Tal como anteriormente referido, os pagamentos em atraso são “as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato ou documentos equivalentes”.

A regra fundamental da LCPA, isto é, o seu objetivo central, é o de que “a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso”. Contudo, o artigo 14º do DL nº 127/2012, republicado pelo DL nº 99/2015, de 2 de junho, indica que “no final de cada mês os pagamentos em atraso não podem ser superiores aos verificados no final do mês anterior”, suavizando assim a rigidez da lei, pois, a entidade pode até ter pagamentos em atraso em excesso durante o mês e cumprir a LCPA, desde que no final do mês estes apresentem um valor inferior aos do mês anterior – importa assim é respeitar o limite no final do mês!

A aferição do cumprimento da regra fundamental da lei, isto é, o não aumento dos pagamentos em atraso, é efetuada pela DGAL no caso dos organismos que compõem o subsector da Administração Local, e portanto é também esta a entidade que fiscaliza os municípios, tendo por base as declarações eletrónicas por estes apresentadas.

Ainda no que se refere aos pagamentos, a LCPA veio impor novas exigências e obrigatoriedades para que os mesmos possam ser efetuados a terceiros - sem o cumprimento destas regras e procedimentos os pagamentos não podem ser efetuados. Estipula o nº 1 do artigo 9º da Lei nº 22/2015, de 17 de março, que “nenhum pagamento pode ser realizado, incluindo os relativos a despesas com pessoal e outras despesas de carácter permanente, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas”; da mesma forma, nenhum agente económico pode reclamar o pagamento de qualquer fornecimento de bens ou serviços que tenha efetuado a uma entidade pública se este tiver sido efetuado em desrespeito pela LCPA.

II. 5. O CÁLCULO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS

Os fundos disponíveis são, como referido anteriormente, as verbas disponíveis a muito curto prazo, isto é, correspondem aos fundos brutos que não tenham sido comprometidos ou gastos.

De acordo com o estabelecido no nº1 do artigo 7º do DL nº 127/2012, as entidades devem determinar os fundos disponíveis até ao quinto dia útil de cada mês; esse cálculo deverá ser feito de acordo com o preceituado no artigo 5º do mesmo diploma legal e é aplicável a todas as entidades, independentemente de estarem ou não obrigadas ao registo e reporte da informação.

O cálculo dos fundos disponíveis é de vital importância pois só assim poderá ser aferido o cumprimento da regra fundamental de não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis.

O cálculo dos fundos disponíveis é feito num horizonte temporal de três meses.³

No início do ano refere-se aos primeiros três meses, devendo ser considerado como primeiro mês, o mês de reporte da informação. Nos meses seguintes mantém-se a regra do mês de reporte da informação continuar a ser o primeiro mês e o mapa de fundos disponíveis passará a incluir uma coluna com o mês anterior que incluirá a informação sobre a execução orçamental desse mesmo mês e uma outra coluna onde constam os valores acumulados da execução orçamental, acrescidos das previsões para o período reportado.

Os fundos disponíveis do mês m poderão, e de forma abreviada, ser calculados de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{Fundos Disponíveis } m = \text{Total Acumulado até } m+2 - \text{Compromissos assumidos até } m-1$$

onde o Total Acumulado corresponde aos valores que integram os fundos disponíveis, de acordo com o estipulado no artigo 5º do DL nº 127/2012, e os Compromissos Assumidos referem-se aos compromissos já assumidos e registados no sistema contabilístico, devendo ser idêntico ao reportado no mapa de pagamentos em atraso, excluindo os ativos e passivos financeiros.

³ Como já referido anteriormente, durante o ano de 2016, de acordo com a LOE, as entidades do subsector local devem considerar para o cálculo dos fundos disponíveis as verbas relativas aos 6 meses seguintes, referidas nas subalíneas i), ii) e iv) e alínea f) do artigo 3º da Lei dos Compromissos e nas alíneas a), b) e d) do nº 1 do artigo 5º do seu decreto regulamentar

No caso de entidades com pagamentos em atraso decorrentes da sua execução orçamental, isto é, em violação do artigo 7º da Lei nº 8/2012, as mesmas “não podem beneficiar da utilização da previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes para efeitos de determinação dos fundos disponíveis” e “apenas podem beneficiar da aplicação da exceção constante do nº1 do artigo 4º mediante prévia autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças”, nos termos do definido no artigo 8º da LCPA. De acordo com o estipulado no artigo 46º da Lei nº 7-A/2016, de 30 de março, as entidades que à data de 31 de dezembro de 2015 tenham pagamentos em atraso têm como teto máximo para o cálculo da previsão da receita efetiva própria a cobrar nos seis meses seguintes, “85% da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos nos períodos homólogo, deduzida dos montantes de receita com caráter pontual ou extraordinário”. A Lei estipula ainda que no momento em que as entidades retomem o valor dos pagamentos em atraso anterior à violação do disposto no artigo 7º, deixa de existir o impedimento atrás referido.

II. 6. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO

O artigo 10º da LCPA, determina que as entidades devem fornecer toda a informação sobre compromissos e pagamentos em atraso, desde logo para que os organismos competentes possam aferir o cumprimento da lei. Em seu complemento, o DL nº 127/2012, de 21 de junho, republicado pelo DL nº 99/2015, de 2 de junho, dedica o Capítulo III, concretamente os artigos 16º e 17º às obrigações referentes à prestação da informação das entidades às quais se aplica a LCPA, ou seja, às entidades previstas no artigo 2º da Lei nº 8/2012.

Os municípios, devido ao seu enquadramento no Subsetor Local, devem registar no suporte informático da DGAL, até ao 10º dia útil do mês seguinte a que se reporta a informação, a seguinte informação:

- ✓ A receita a cobrar ou a receber para o conjunto do ano, especificada por meses; no caso da receita cobrada deverá ser registada a receita efetivamente cobrada;
- ✓ Os fundos disponíveis;
- ✓ Os compromissos assumidos;
- ✓ O saldo inicial das contas a pagar; o movimento mensal e o saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte;

- ✓ Os pagamentos em atraso.

Toda a informação registada no suporte informático do organismo supervisor, neste caso a DGAL, deverá estar em consonância com o registo dos compromissos efetuado nos termos do artigo 7º do DL nº 99/2015 e deve respeitar os procedimentos e formalidades previstas no Manual de Apoio à aplicação da LCPA emitido pela DGAL.

Estão dispensadas da prestação da informação relativa aos fundos disponíveis todas as entidades que não tenham pagamentos em atraso, cessando esta dispensa na data em que a mesma passe a ter pagamentos em atraso – contudo, todas as entidades têm obrigatoriamente de calcular os fundos disponíveis, independentemente do dever de informação existir ou de estarem dispensadas do mesmo.

II. 7. VIOLAÇÃO DAS REGRAS RELATIVAS À ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS – REGIME SANCIONATÓRIO

A violação da LCPA acarreta consequências para quem a desrespeite, quer para a entidade, quer para os responsáveis pelo seu incumprimento.

Prevê a alínea c) do nº3 do artigo 8º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, que as entidades cuja execução orçamental conduza, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso não podem utilizar a previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes para o cálculo dos fundos disponíveis.

A acrescer a esta restrição, o artigo 2º do mesmo normativo, prevê a realização de auditorias periódicas pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), ou pela inspeção setorial, às entidades que violem a lei ou que apresentem riscos acrescidos de incumprimento.

Para além destas consequências, a LCPA, tal como já referido, apresenta um carácter inovador pois, pela primeira vez, são atribuídas responsabilidades aos decisores ou administradores dos dinheiros públicos que não respeitem este normativo.

O artigo 11º da LCPA é bem claro ao estipular no seu nº 1 que “os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis da contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos lei em vigor”.

Do mesmo modo, no nº 3 do artigo 9º é reforçado que os “os responsáveis pela assunção de compromissos em desconformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei respondem pessoal e solidariamente perante os agentes económicos quanto aos danos por este incorridos”.

No entanto, o nº 2 do artigo 11º indica que a violação da lei “não prejudica a demonstração da exclusão de culpa, nos termos gerais do direito”.

Abre-se assim uma nova perspetiva na Administração Pública pois quem desrespeitar a lei é responsabilizado pelos atos por si praticados, podendo ser chamado a ressarcir financeiramente quer o erário público, que o agente económico lesado (embora não se possa esquecer que este último também não pode proceder ao fornecimento de bens ou serviços sem que exista uma clara identificação do compromisso registado numa ação formal por parte da entidade).

O decreto regulamentador da lei faz ainda uma ressalva em matéria de violação do seu preceituado ao afirmar no nº 3 do artigo 23º que se presume excluída a culpa para compromissos assumidos até à data de entrada em vigor da lei, o que faz todo o sentido pois a lei não tem carácter retroativo.

Da mesma forma também se presume excluída a culpa dos responsáveis relativa à violação da lei para entidades que beneficiem do PAEL, Programa de Apoio à Economia Local, no que respeita ao Subsetor Local, até ao início dos pagamentos previstos e desde que a adesão aos programas tenha sido contratualizada até ao dia 30 de setembro de 2012.

Por último, os agentes económicos que forneçam bens ou serviços sem que exista uma clara identificação do compromisso registado através de uma ação formal da entidade, não podem reclamar o pagamento ou o direito ao seu ressarcimento, colocando assim uma quota-parte da responsabilização do lado dos fornecedores.

II. 8. AUMENTO TEMPORÁRIO DE FUNDOS DISPONÍVEIS

Na Lei dos Compromissos, o legislador veio prever a possibilidade de ser feito um aumento temporário de fundos disponíveis de forma excecional.

No que respeita às entidades da administração local a Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, previa na alínea c) do nº1 do artigo 4º que o aumento temporário de fundos disponíveis

tinha que ser expressamente autorizado pela Câmara Municipal sem possibilidade de delegação.

A atual redação deste diploma legal, isto é, a Lei nº 22/2015, de 17 de março, veio suavizar a autorização para o aumento temporário dos fundos disponíveis, passando esta a ser feita pelo órgão executivo e no caso de não existirem pagamentos em atraso, esta competência pode ser delegada no presidente.

A lei prevê ainda que quando os montantes autorizados ao abrigo do aumento temporário de fundos “divirjam dos valores efetivamente cobrados e ou recebidos” deve ser feita a correção aos respetivos fundos disponíveis.

II. 9. DESPESAS URGENTES E INADIÁVEIS

O artigo 9º do Dec. Lei nº 127/2012, de 21 de junho, veio permitir um regime especial para a assunção de compromissos referentes a despesas urgentes e inadiáveis, que estão assim excecionados da tramitação e da verificação dos pressupostos impostos pela Lei dos Compromissos.

Na sua redação originária o artigo 9º permitia que “nas despesas urgentes e inadiáveis, devidamente fundamentadas, do mesmo tipo ou natureza cujo valor, isolada ou conjuntamente, não exceda o montante de 5000€, por mês, a assunção do compromisso é efetuada até às 48 horas posteriores à realização da despesa”. Acrescentava no nº 2 do mesmo artigo que “nas situações em que estejam em causa o excecional interesse público ou a preservação da vida humana, a assunção do compromisso é efetuada no prazo de 10 dias após a realização da despesa”.

No entanto, este artigo sofreu alterações publicadas no DL nº 99/2015, de 2 de junho, que se traduziram no alargamento do montante de 5 000€ para 10 000€ e no alargamento do prazo para a assunção do compromisso, que passou a poder ser feita até ao 5º dia útil após a realização da despesa, dando assim uma margem mais alargada para a regularização deste tipo de despesas.

A Lei nº 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2016 foi mais além e, no seu artigo 60º, exclui da aplicação do citado artigo 9º “as despesas urgentes e inadiáveis a efetuar pelos municípios quando resultantes de incêndios e ou catástrofes naturais e cujo valor, isolada ou cumulativamente, não exceda o montante de € 50 000”.

CAPÍTULO III – METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

Neste Capítulo irá ser abordada a metodologia de investigação que suporta a realização deste trabalho. Será feito o enquadramento teórico dos métodos de investigação científica disponíveis sendo, de seguida, apresentada a fundamentação para a escolha metodológica adotada, a descrição e caracterização da recolha de dados efetuados e os procedimentos utilizados no seu tratamento e que conduziram às conclusões alcançadas.

III.1. A INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA

Qualquer investigação de base científica tem por base um método científico. O método científico “é a sucessão de passos a ser seguido em uma investigação”, isto é, “é o conjunto de procedimentos sistemáticos e lógicos que guiam a investigação, com o propósito de adquirir informações confiáveis e válidas para conseguir novos conhecimentos” (Alvarenga, 2012, p. 5).

De acordo com a mesma autora, o método científico desenvolve-se em várias etapas:

- 1ª Etapa - Definir o problema a ser estudado;
- 2ª Etapa - Formular os objetivos, as hipóteses e as variáveis;
- 3ª Etapa – Estabelecer o “desenho metodológico”, isto é, inclui os tipos e os níveis de investigação; a descrição da área do problema; a população ou universo; a seleção da amostra; os métodos e técnicas a serem utilizados; a recolha, análise e tratamento dos dados; as deduções da interpretação para demonstrarem a hipótese e, por fim, as conclusões e recomendações.

A investigação científica é um processo suportado na aplicação de métodos científicos de estudo objetivo de um dado fenómeno específico, formulando hipóteses, suportadas geralmente em factos demonstráveis e conducentes à determinação de conclusões. Constitui um método “para descobrir a verdade”, permitindo “explicar, generalizar e prever” fenómenos (Alvarenga, 2012, p. 7).

A investigação científica deverá assim possuir as seguintes características:

- Objetiva, isto é, isenta de influências do investigador e das suas interpretações;
- Sistemática, devendo ser feita de forma ordenada e lógica;
- Controlada, ou seja, deverá existir um rigoroso controlo da situação em estudo de modo a conduzir a um resultado confiável;
- Empírica, sendo realizada sobre uma realidade objetiva;

- Crítica, isto é, o investigador deve fazer uma análise cuidada para garantir a validade e a confiabilidade do estudo.

III.2. A INVESTIGAÇÃO QUANTITATIVA E A INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA

No processo de recolha de dados o investigador deverá desenvolver um processo sistemático de modo a que os dados obtidos sejam o mais fiáveis possível; deverá ser um procedimento lógico onde este seleciona as técnicas de recolha e tratamento da informação que considere mais adequadas para realizar o seu trabalho; deverá ser um processo de pesquisa consistente, neutro mas com valor próprio, que conduza à obtenção de um trabalho científico rigoroso; deverá ser minucioso, com um grande ênfase nos detalhes e com a maior precisão possível.

O investigador dispõe de diferentes métodos para desenvolver o seu trabalho; iremos apenas, e ainda que de forma reduzida, apresentar o método de investigação qualitativo e o método de investigação quantitativo ou positivista. Estes dois métodos apresentam cada um as suas vantagens e desvantagens, pelo que se afigura errado dizer que um é melhor que o outro – cada qual se mostrará mais adequado, à sua maneira, ao problema em estudo.

O método de investigação de base qualitativa é um método subjetivo, onde é realçada uma visão fenomenológica do problema, sendo enfatizada a perceção dos indivíduos e a compreensão dos mesmos. O investigador é uma peça fundamental, interagindo com o campo da investigação e com os seus membros, interpretando diretamente o fenómeno observado.

Como características essenciais da investigação qualitativa, podemos apresentar:

- É profundamente interpretativa e descritiva;
- É altamente compreensiva e subjetiva;
- Emerge do processo de investigação, ao invés de ser pré-estabelecida, pelo que poderá ser redefinida e reorientada ao longo do processo, podendo as hipóteses serem reformuladas ao longo da investigação;
- Procura a descoberta de novas teorias, ao invés de ter a preocupação apenas de testar as existentes;
- Há uma preocupação superior por parte do investigador em relação ao processo, mais do que apenas em relação aos resultados;

- Poderá, mais facilmente, ser influenciada pela personalidade, pela experiência pessoal e pelos sentimentos do investigador, embora se pretenda que este seja neutro em relação à investigação.
- Não tem como fim último a generalização, mas antes a replicação dos resultados em casos similares ou nas mesmas condições.

Por seu turno, a investigação de base quantitativa procura a objetividade, afastando os julgamentos de valor, apoiando-se em estudos bem definidos e parciais, assentes na explicação e na verificação das teorias e das hipóteses.

Assim, como características principais, temos:

- Objetividade;
- Adota uma abordagem racional e lógica do objeto de estudo;
- A investigação parte do conhecimento teórico existente, isto é, a teoria antecede o objeto da investigação;
- Assente em métodos padronizados, facilmente convertíveis e de apresentação possível;
- Não permite a apresentação de perspetivas e experiências dos indivíduos nem do próprio investigador;
- O sujeito e o objeto de investigação são independentes entre si, não existindo interferência do investigador;
- Os instrumentos de recolha de dados são pré-definidos;
- A análise de dados é feita através do tratamento estatístico, muito baseado em gráficos, tabelas e quadros que mostrem a relação entre as variáveis;
- A análise dos dados poderá levar à corroboração ou validação das hipóteses, ou pelo contrário, poderá levar à sua infirmação ou invalidade.
- Um dos seus objetivos principais é a generalização dos resultados para a população.

Tal como referido, a escolha de um ou outro método não poderá ser apresentada como melhor ou pior para a investigação - compete ao investigador realizar a sua escolha, sendo certo que um não exclui o outro, podendo ser utilizados ao mesmo tempo, complementando-se. Esta utilização em simultâneo dos dois métodos denomina-se triangulação e permite aproveitar as vantagens dos dois tipos de investigação, unindo informações qualitativas e informações quantitativas, o que permitirá o enriquecimento, o aprofundamento e uma maior amplitude do estudo, isto é, do trabalho científico.

III.3. A METODOLOGIA ESCOLHIDA

A primeira questão que surgiu para iniciar este trabalho ocorreu no momento da escolha do tema a ser investigado. A escolha do problema, com todos os desafios associados, representa o ponto de partida para qualquer trabalho de investigação e é determinante para o sucesso, ou insucesso, do trabalho.

Normalmente, a formulação do problema em estudo é feita através de uma pergunta, que deve ter as seguintes características:

- Interessante, não só para o investigador (mas que será uma motivação acrescida) mas para a comunidade científica onde este está inserido;
- Possível, isto é, deve verificar-se desde o início se o objeto de estudo é possível de ser investigado, pois, de outra maneira, não valerá a pena investir tempo e esforço no mesmo;
- Nova, ou seja, deve acrescentar novos conhecimentos, ser inovadora, mesmo que não aborde um novo problema mas venha apresentar uma nova perspetiva ou abordagem sobre um problema existente;
- Relevante, fornecendo um novo contributo científico.

Para este trabalho foi escolhido o problema da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso e as suas implicações nas autarquias locais, mais especificamente, nos municípios. A escolha deste tema teve várias motivações ou razões:

- em primeiro lugar, a proximidade profissional com o tema;
- em segundo lugar, porque esta lei veio alterar de forma significativa a contabilidade e gestão pública em Portugal, particularmente para o nosso estudo, a contabilidade e gestão das autarquias locais, isto é, dos municípios;
- por último, mas não menos importante, por ser um tema atual e inovador.

Contestada desde a sua publicação, foi criada com o objetivo específico de impedir o aumento dos pagamentos em atraso, impondo novas regras na assunção dos compromissos. Assim, mostrou-se aliciante tentar perceber se os seus objetivos estariam ou não a ser alcançados ao nível dos municípios.

Optou-se por explorar o problema inicialmente pensado apenas parcialmente, tentando perceber as implicações ao nível da evolução dos pagamentos em atraso, do prazo médio de pagamentos, do endividamento municipal e do comportamento da despesa municipal.

Numa primeira parte do trabalho fez-se um enquadramento dos municípios portugueses (sua origem, evolução, sistema autárquico, enquadramento normativo e legal, mais especificamente na área contabilística e das finanças municipais) e também uma apresentação e caracterização da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

A revisão da literatura referente à LCPA traduziu-se na pesquisa bibliográfica disponível: além de textos avulsos, artigos de opinião e manuais de aplicação da lei e também trabalhos de apresentação de ações de formação ministradas sobre o tema que serviram de apoio na elaboração deste trabalho, suportado também com a pesquisa em alguns livros sobre o tema.

A segunda parte do trabalho compreende o estudo propriamente dito, isto é, a recolha e exploração dos dados e informação que permitiram formular uma conclusão, ainda que ténue, sobre o problema. Devido à sua heterogeneidade e multiplicidade de realidades, o universo ou a população em estudo foram os 308 municípios existentes em Portugal. A escolha de uma amostra não se mostrou adequada devido a essa mesma heterogeneidade, pois dificilmente se poderia obter uma representatividade fidedigna que permitisse tirar conclusões e extrapolá-las para todo o universo dos municípios; assim, a unidade estatística em análise foi cada um dos municípios portugueses.

A recolha de dados foi feita essencialmente através de fontes secundárias: bases de dados e indicadores económicos em pesquisa bibliográfica e documental de organismos oficiais (como a DGAL, Portal Municipal, Portal da Transparência Municipal, etc.), publicações específicas sobre a realidade dos municípios (como por exemplo, o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses), e também em conteúdos digitais obtidos através das páginas eletrónicas dos próprios municípios.

Tomando como marco temporal o ano de 2012, ano em foi publicada a Lei dos Compromissos, os dados recolhidos foram balizados entre 2010 e 2014, de modo a tentar perceber as diferenças ocorridas ao longo destes anos na gestão municipal e que poderão estar influenciadas, ou não, pela publicação da lei (note-se que relativamente ao ano de 2014 nem sempre foi possível encontrar dados publicados); mais uma vez será de salientar que sendo uma lei “ainda muito jovem” revelou-se mais difícil extrapolar as conclusões apenas com dados de dois ou três anos.

Optou-se por estudar alguns indicadores, essencialmente económicos e financeiros, que nos permitissem perceber qual o impacto da LCPA nos municípios. Esses indicadores apresentam-nos atributos mensuráveis, isto é, atributos quantitativos, que variam de

intensidade de elemento para elemento da população, isto é, de município para município.

Depois de recolhidos os dados chegou o momento destes serem tratados, usando métodos para os resumir e que nos permitissem explorar os seus atributos mais pertinentes – para isso foram usadas as ferramentas disponibilizadas pela estatística descritiva, que “consiste na recolha, apresentação, análise e interpretação de dados numéricos através da criação de instrumentos adequados: quadros, gráficos e indicadores numéricos” (Reis, 2008, p.15).

Estas ferramentas permitem condensar os dados, apresentando a informação relevante de forma resumida e com uma apresentação mais perceptível e atrativa, de fácil apreensão e comparação.

A utilização de métodos standard para apresentação da informação permite ao recetor uma compreensão mais fácil e rápida da mesma, devendo ser facilitadora da sua interpretação; quando existe uma grande quantidade de dados, se os mesmos não forem devidamente ordenados e classificados, muito dificilmente a sua apresentação trará qualquer utilidade. A representação gráfica permite retirar uma conclusão mais imediata sobre a evolução de determinado fenómeno em estudo ou sobre a relação entre diferentes valores apresentados; “um gráfico é um instrumento de síntese que permite utilizar o poder da visão para nos apercebermos imediatamente da forma geral sem, no entanto, deixar de evidenciar alguns aspetos particulares” (Reis, 2008, p. 26)

Os dados recolhidos foram assim processados e organizados, essencialmente, através da construção de quadros e tabelas em Excel que agregaram a informação. Posteriormente, e tendo em conta que o estudo se serviu, essencialmente, de variáveis discretas, utilizaram-se tabelas de frequência e gráficos para, de forma mais clara, representar e divulgar a informação recolhida e tratada.

CAPÍTULO IV – INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA APLICADA

Neste Capítulo irá ser feita a aplicação da investigação efetuada sobre a evolução de alguns indicadores marcantes da gestão e das finanças municipais, essencialmente desde o ano de 2012, ou seja a data em que foi publicada a LCPA, de modo a tentar perceber as alterações ocorridas na gestão dos municípios depois da publicação da referida lei. Esses indicadores são a despesa municipal, os pagamentos em atraso, o prazo médio de pagamentos e o grau de endividamento.

Irá também ser analisada a relação entre a receita e a despesa municipal, que tantos desequilíbrios têm causado; iremos também tentar perceber a evolução do número de municípios que têm desrespeitado a LCPA desde a sua implementação.

IV.1. A DESPESA E A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA

A principal consequência da Lei dos Compromissos pretendia centrar-se ao nível da despesa pública, ou seja, com as novas regras da LCPA a despesa só pode realizar-se se existirem fundos disponíveis para a assunção dos respetivos compromissos, contrariamente ao que ocorria antes da publicação deste diploma. Importa assim, antes de mais, analisar a estrutura da despesa dos municípios nos últimos anos, a sua composição e evolução.

No Quadro XIV, complementado com o Gráfico III, elaborados com os dados disponibilizados no Portal Autárquico, é possível verificar a forma como têm sido realizadas as despesas desde o ano de 2010 até 2013 (de salientar que os dados do Portal Autárquico estão apenas disponíveis até ao ano de 2013). Verificamos que a maior fatia tem sido sempre gasta com despesas correntes, sendo que ao longo do período a tendência é de crescimento deste tipo de despesas, em detrimento do peso das despesas de capital que têm vindo a decair, situando-se o valor mais baixo no ano de 2013.

Verificamos que o total da despesa também tem vindo a diminuir desde 2010, ocorrendo uma diminuição de cerca de 1 200 milhões, se compararmos o ano de 2013 com o de 2010; esta redução poderá, de algum modo, traduzir o efeito esperado da LCPA de redução da despesa pública, neste caso ao nível municipal, embora não possa ser analisado isoladamente nem seja suficientemente conclusivo para tal afirmação.

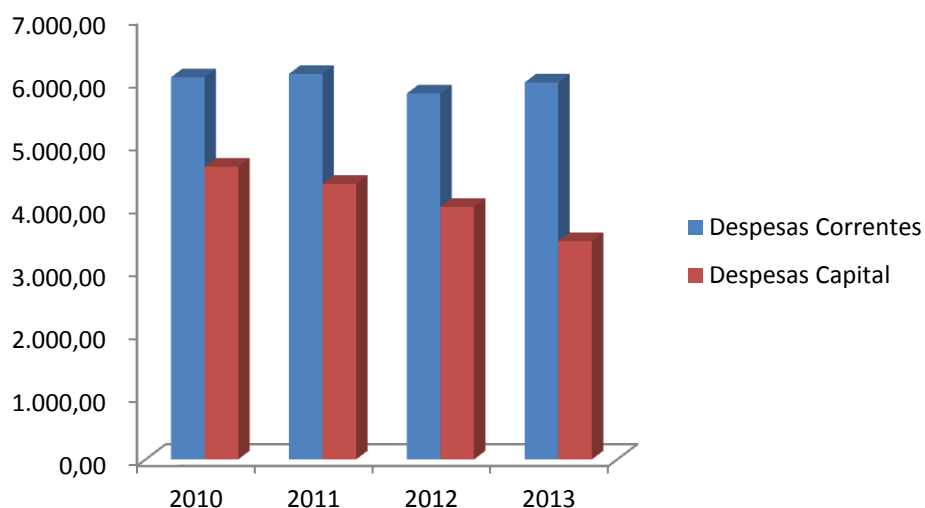
QUADRO XIV - COMPOSIÇÃO DA DESPESA POR NATUREZA ECONÓMICA: DESPESAS CORRENTES E DESPESAS DE CAPITAL REALIZADAS

(milhões de euros)

	2010		2011		2012		2013	
	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%
Despesas Correntes	6.057,99	56,62	6.111,02	58,31	5.801,31	59,16	5.976,64	63,34
Despesas Capital	4.641,17	43,38	4.369,94	41,69	4.004,23	40,84	3.459,37	36,66
Total Despesas	10.699,16		10.480,96		9.805,54		9.436,01	

Elaboração própria com base nos dados do Portal Autárquico

GRÁFICO III - EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA DESPESA POR NATUREZA ECONÓMICA



Elaboração própria com base nos dados do Portal Autárquico

Relativamente à desagregação da despesa por cada um dos Capítulos, vamos analisar separadamente a estrutura da despesa corrente e estrutura da despesa de capital.

Dentro da despesa corrente, o Agrupamento 02 – Aquisição de Bens e Serviços é, ao longo de todo o período, conforme se pode observar no Quadro XV e Gráfico IV, aquele que comporta um maior volume de despesa, logo seguido das Despesas com Pessoal. Saliente-se que no ano de 2010 estes dois montantes eram bastante próximos, contudo, ao longo dos anos, eles foram-se afastando – a Despesa com Aquisição de Bens e Serviços foi crescendo, enquanto as Despesas com Pessoal, em consequência de novas regras e imposições orçamentais que implicaram cortes salariais e redução do número de

trabalhadores na administração pública, e neste caso particular, nos municípios, foram decaindo, registando o valor mais baixo no ano de 2012.

Os restantes agrupamentos que compõem a Despesa Corrente, nomeadamente Juros e Outros Encargos, Transferências Correntes, Subsídios e Outras Despesas Correntes, não registaram grandes variações no período; dentro destes, as Transferências Correntes são aquelas que obtêm uma maior expressão em termos de valor.

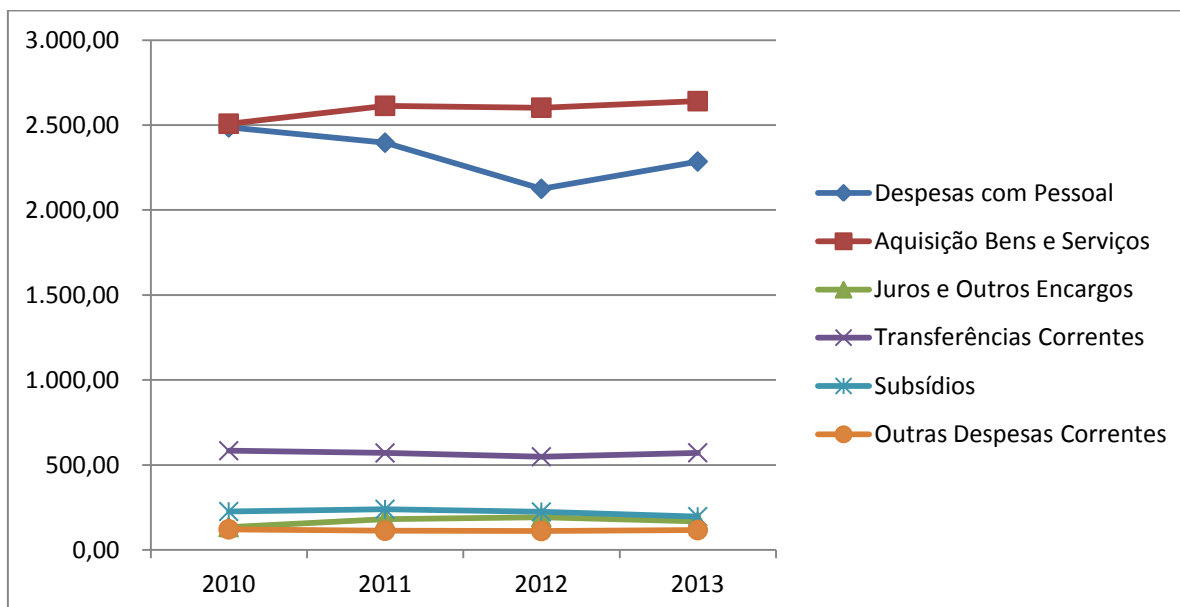
QUADRO XV - ESTRUTURA DA DESPESA CORRENTE REALIZADA

(milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013
Despesas com Pessoal	2.485,97	2.396,09	2.124,60	2.285,37
Aquisição Bens e Serviços	2.507,75	2.613,08	2.602,10	2.640,55
Juros e Outros Encargos	134,13	179,96	192,05	166,79
Transferências Correntes	583,32	570,27	548,12	571,53
Subsídios	225,78	238,80	223,24	195,78
Outras Despesas Correntes	121,05	112,82	111,20	116,62
Total	6.058,00	6.111,02	5.801,31	5.976,64

Elaboração própria com base nos dados do Portal Autárquico

GRÁFICO IV - EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA DESPESA POR NATUREZA ECONÓMICA



Elaboração própria com base nos dados do Portal Autárquico

Da mesma forma que olhámos para a Despesa Corrente, devemos também olhar para a Despesa de Capital. As Despesas de Capital realizadas pelos municípios têm vindo a

decair ao longo dos anos de forma bastante significativa. De acordo com os dados disponibilizados pelo Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, houve uma redução superior a 10% do peso das Despesas de Capital no total das despesas dos municípios do ano de 2010 para 2014; se em 2010 as Despesas de Capital representavam cerca de 43% das despesas totais, em 2014 o seu peso ficou-se pelos 32%, aproximadamente; a redução desse peso foi feita à conta da diminuição do investimento com a Aquisição de Bens de Capital.

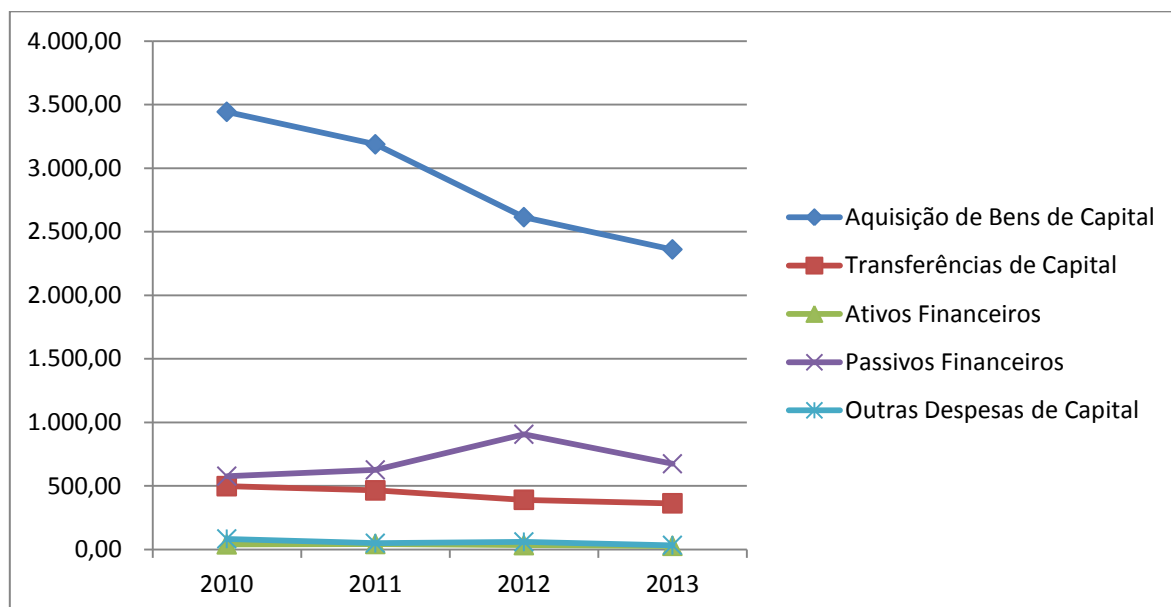
QUADRO XVI - COMPOSIÇÃO DA DESPESA DE CAPITAL REALIZADA

(milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013
Aquisição de Bens de Capital	3.442,78	3.187,15	2.613,98	2.360,37
Transferências de Capital	497,83	464,56	390,44	363,12
Ativos Financeiros	40,27	42,93	34,09	28,64
Passivos Financeiros	576,81	626,26	905,91	674,31
Outras Despesas de Capital	83,48	49,04	59,81	32,93
Total	4.641,17	4.369,94	4.004,23	3.459,37

Elaboração própria com base nos dados do Portal Autárquico

GRÁFICO V - EVOLUÇÃO DA DESPESA DE CAPITAL REALIZADA



Elaboração própria com base nos dados do Portal Autárquico

O Quadro seguinte apresenta de forma conjugada a estrutura da despesa desde 2010 a 2014. Tal como já referido, nos anos 2010, 2011 e 2012 a Aquisição de Bens de Capital representava a maior fatia das despesas municipais ao passo que a partir de 2013 a

situação se inverte, passando a despesa com a Aquisição de Bens e Serviços a absorver a maior parte dos gastos municipais. Os municípios abandonam assim o investimento em bens de capital passando a gastar uma parcela cada vez maior dos orçamentos municipais em despesas correntes.

QUADRO XVII - ESTRUTURA DA DESPESA REALIZADA

	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas com Pessoal	23,2%	22,9%	21,7%	24,2%	26,5%
Aquisição Bens e Serviços	23,4%	24,9%	26,5%	28,0%	29,7%
Juros e Outros Encargos	1,3%	1,8%	2,0%	1,8%	2,0%
Transferências Correntes	5,5%	5,4%	5,6%	6,0%	6,7%
Subsídios	2,1%	2,3%	2,3%	2,1%	1,9%
Outras Despesas Correntes	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	1,3%
Total de Despesas Correntes	56,6%	58,3%	59,2%	63,3%	68,1%
Aquisição de Bens de Capital	32,2%	30,4%	26,7%	25,0%	19,5%
Transferências de Capital	4,7%	4,4%	4,0%	3,9%	3,3%
Ativos Financeiros	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%
Passivos Financeiros	5,4%	6,0%	9,2%	7,1%	8,3%
Outras Despesas de Capital	0,8%	0,5%	0,6%	0,4%	0,4%
Total das Despesas de Capital	43,4%	41,7%	40,8%	36,7%	31,9%

Adaptado do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014

O Quadro XVIII e o Gráfico VI mostram-nos a variação da despesa prevista em sede de orçamento, da despesa comprometida no exercício, da despesa paga e da despesa comprometida para exercícios futuros.

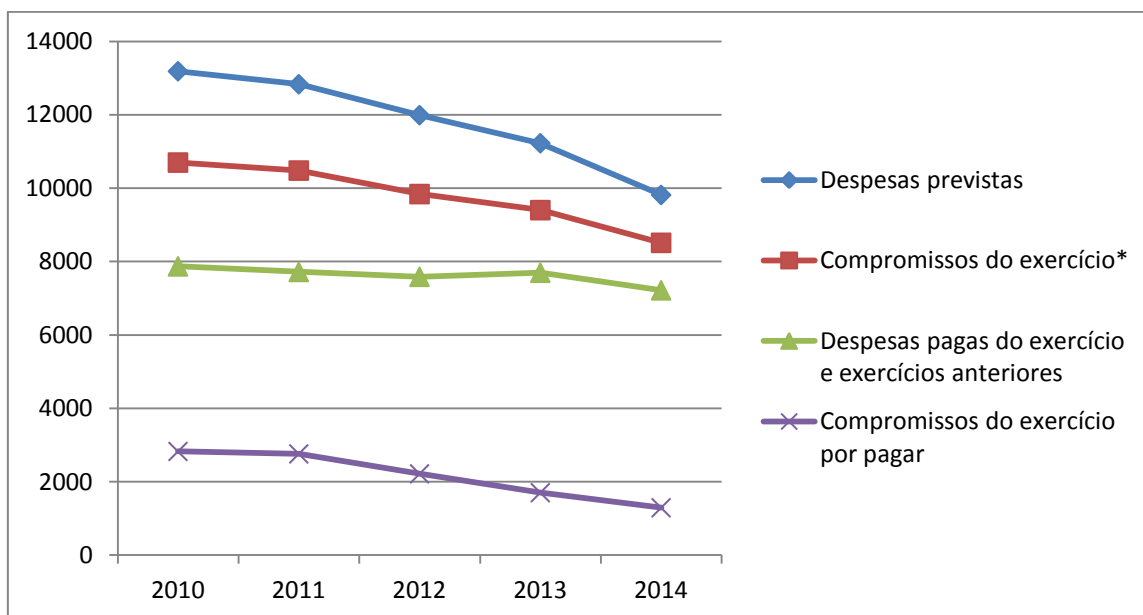
QUADRO XVIII - TAXAS DE VARIAÇÃO DA DESPESA ORÇADA, COMPROMETIDA E COBRADA

	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014
Despesas previstas (a)	-2,7%	-6,6%	-6,4%	-12,5%
Compromissos do exercício (despesa realizada)	-2,0%	-6,5%	-4,1%	-9,5%
Despesas pagas do exercício e exercícios anteriores	-1,9%	-1,7%	1,5%	-6,2%
Compromissos do exercício por pagar *	-2,3%	-19,7%	-23,1%	-24,1%
Compromissos para exercícios futuros	27,6%	21,5%	18,3%	5,9%

* Compromissos que se previam pagar no exercício, e não se pagaram

Fonte: Carvalho et. al., Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, p. 116

GRÁFICO VI - EVOLUÇÃO DA DESPESA MUNICIPAL, NAS SUAS DIFERENTES FASES



* De acordo com o POCAL, deverão incluir os compromissos não pagos que transitaram de exercícios anteriores

Elaboração própria com base nos dados do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014

Verificamos que desde 2010 que a despesa prevista tem vindo a diminuir, o que de alguma forma, poderá traduzir uma adequação dos orçamentos previsionais às realidades municipais; essa diminuição tem-se vindo a intensificar, registando em 2014 uma redução de 12,5% face às despesas previstas no ano anterior. Da mesma forma, também os compromissos do exercício, isto é, os que traduzem a despesa realizada, têm vindo a diminuir, sendo também de 2013 para 2014 que se dá a maior descida, cerca de 9,5%.

De salientar que, de 2012 para 2013 temos uma diferença positiva no que se refere às despesas pagas do exercício e exercícios anteriores; este acréscimo de pagamentos poderá resultar da aplicação das verbas do PAEL na liquidação de dívidas de curto prazo dos municípios, quer estas respeitem ao próprio ano ou a anos anteriores.

Um outro indicador que poderá também demonstrar uma maior responsabilização e empenhamento da gestão financeira das autarquias locais é a diminuição constante e significativa dos compromissos do exercício por pagar para anos seguintes, isto é, da dívida de curto prazo, não onerando assim os exercícios futuros, o que a ser de outra maneira violaria a LCPA pois implicaria o aumento dos pagamentos em atraso. Da mesma forma, têm também diminuído os compromissos para exercícios futuros, os quais, desde a implementação da Lei dos Compromissos carecem de autorização do órgão deliberativo, isto é, da Assembleia Municipal, tal como já referido.

IV.2. A RELAÇÃO ENTRE A RECEITA E A DESPESA MUNICIPAL

Para melhor compreender o problema do desequilíbrio das contas dos municípios é importante analisar a relação entre a receita e a despesa, pois é aí que reside o problema base do endividamento autárquico com todas as suas implicações.

Através do Quadro XIX percebemos que em todo o período analisado se tem verificado um excesso da despesa prevista, apresentada com a prestação de contas (isto é, depois de eventuais revisões e modificações ocorridas ao longo do exercício) em relação às receitas previstas; este desequilíbrio orçamental acaba por atingir o seu valor máximo no ano de 2014.

Contudo, se analisarmos a relação entre a receita efetivamente cobrada e a despesa realizada ou comprometida no exercício, a situação não é tão preocupante; efetivamente, essa diferença, embora negativa, isto é, com despesas superiores às receitas cobradas tem vindo a diminuir ao longo de todo o período, atingindo em 2014 o valor mínimo.

QUADRO XIX - EXCESSO DE DESPESA SOBRE A RECEITA

(milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Receitas previstas (a)	12995,1	12595,6	11674,3	10823,7	9323,9
Receitas liquidadas (b)	8092,9	8021,8	7885,3	7992,3	7688,0
Receitas cobradas (c)	7859,5	7771,6	7683,4	7774,8	7337,2
Receitas liquidadas por cobrar (créditos sobre terceiros)	233,4	250,2	201,8	217,4	350,8
SalDOS do exercício anterior (d)	166,8	190,4	254,3	319,4	407,9
Despesas previstas (e)	13187,6	12832,9	11991,2	11225,5	9817,1
Compromissos do exercício (f)	10699,6	10481,6	9804,9	9403,6	8512,1
Despesas pagas no exercício (g)	7872,0	7720,2	7587,1	7698,6	7218,8
(Receitas previstas + SalDOS do exercício anterior) - Despesas previstas ((a + d) - e)	-25,7	-46,8	-62,7	-82,4	-85,2
(Receitas liquidadas + SalDOS do exercício anterior) - Despesas comprometidas ((b + d) - f)	-2439,9	-2269,4	-1665,3	-1091,9	-416,2
(Receitas cobradas + SalDOS do exercício anterior) - Despesas comprometidas ((c + d) - f)	-2673,3	-2519,6	-1867,1	-1309,4	-767,0
(Receitas cobradas + SalDOS do exercício anterior) - Despesas pagas ((c + d) - g)	154,2	241,8	350,6	395,6	526,2

Fonte: Carvalho et. al., Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, p. 120

Além da análise dos graus de execução da despesa e da receita em separado, que já foram efetuados, é importante ver como estes indicadores se relacionam entre si.

Desde 2010 que se verifica que os graus de execução da receita liquidada em relação à receita prevista têm vindo a crescer de forma significativa, o que poderá resultar de um maior ajustamento dos orçamentos da receita, e não de um acréscimo dos níveis de receita liquidada; o mesmo se verifica comparando a receita cobrada com a receita prevista, decorrente também da diminuição da receita prevista em sede de orçamento.

No entanto, ainda se continua a verificar uma diferença positiva entre a despesa comprometida e a receita liquidada, pois o peso dos compromissos efetuados ainda se sobrepõe à receita liquidada, o que implica que não existe capacidade financeira para pagar toda a despesa comprometida. Saliente-se que, ainda assim, esta diferença tem vindo a decair de forma bastante acentuada durante todo o período de 2010 a 2014.

QUADRO XX - COMPARAÇÃO DO GRAU DE EXECUÇÃO DA DESPESA COM O GRAU DE EXECUÇÃO DA RECEITA

		2010	2011	2012	2013	2014
Grau de execução da receita	Receita liquidada / Receita prevista (a)	62,3%	63,7%	67,5%	73,8%	82,5%
	Receita cobrada / Receita prevista (b)	60,5%	61,7%	65,8%	71,8%	78,7%
Grau de execução da despesa	Despesa comprometida / Despesa prevista (c)	81,1%	81,7%	81,8%	83,8%	86,7%
	Despesa paga / Despesa prevista (d)	59,7%	60,2%	63,3%	68,6%	73,5%
	Despesa paga / Despesa comprometida (e)	73,6%	73,7%	77,4%	81,9%	84,8%
Diferença de execução da despesa e da receita	(c) - (a)	18,9%	18,0%	14,2%	9,9%	4,3%
	(d) - (b)	-0,8%	-1,5%	-2,5%	-3,3%	-5,2%

Fonte: Carvalho et. al., Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014, p. 123

IV.3. PAGAMENTOS EM ATRASO

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2012, de 20 de abril, “o setor público alargado (Administração Pública e Hospitais EPE) apresentava no final de 2011 um total de cerca de 5 338 milhões de euros de pagamentos vencidos há mais de 90

dias.” Estes valores acarretam problemas e custos graves para os fornecedores dos bens do setor público e, conseqüentemente, para a economia em geral, pelo que devem ser criados mecanismos de modo a impedir o seu avolumar de forma continuada.

Assim, uma das condicionantes do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), assinado com a Troika, impunha que fossem aprovadas até ao final de 2011, definições padronizadas de atraso nos pagamentos e compromissos financeiros, de modo a uniformizar conceitos, prevendo também a obrigatoriedade de ser efetuado um levantamento abrangente e exaustivo dos pagamentos em atraso existentes, sendo que estes passam a ser monitorizados e publicados com periodicidade mensal.

As definições padronizadas a que alude o PAEF são aprovadas através do DL nº 65-A/2011, de 17 de maio, que determina:

- **“Atraso no pagamento”** – decorre do “não pagamento de fatura correspondente ao fornecimento de bens e serviços” “após 90 dias, ou mais, sobre a data convencionada para o pagamento da fatura ou, na sua ausência, sobre a data constante na mesma”;
- **“Compromisso financeiro”** é a “obrigação de pagamento, emergente de acordo entre as entidades referidas no artigo seguinte” (isto é, “todos os serviços integrados, serviços e fundos autónomos, regiões autónomas, autarquias locais, outras entidades que integram o universo das administrações públicas em contas nacionais, bem como às demais empresas públicas”) “e terceiros, com vista ao fornecimento de bens ou à prestação de serviços àquelas entidades, independentemente da sua formalização por contrato ou por ordem de compra.”

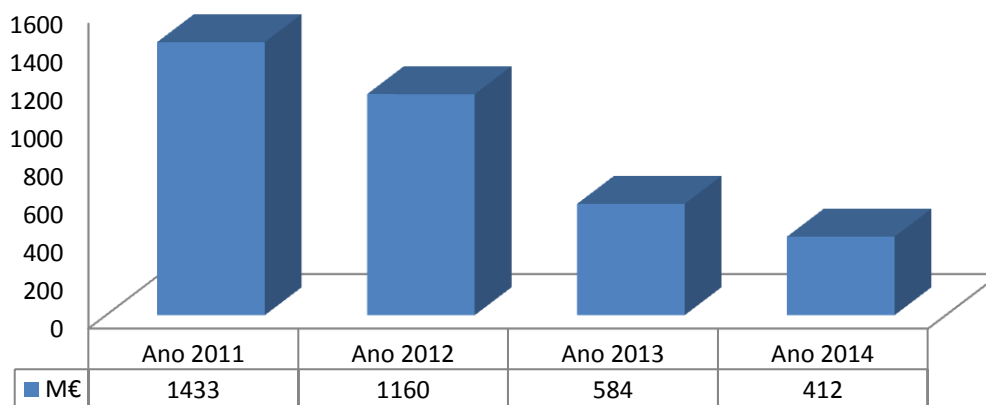
Através da LCPA o Governo pretende criar os mecanismos que impeçam que as dívidas em atraso do Estado cresçam de forma permanente e descontrolada e ao mesmo tempo evitar que se assumam compromissos sem meios que garantam o seu efetivo pagamento nas datas de vencimento. Para tal define um conjunto de critérios para redução do stock de pagamentos em atraso, cria regras para impedir a constituição de novos pagamentos em atraso e inova com a figura da responsabilização para cada entidade, e para os seus responsáveis.

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2012, de 20 de abril, na regularização dos pagamentos em atraso deve ser dada prioridade: aos compromissos em atraso com maturidade mais elevada; aos pagamentos em atraso que têm custos associados (nomeadamente juros de mora); aos que comportam o risco de litigância jurídica e conseqüentemente custos acrescidos; e também aos que possam implicar

consequências económicas ou sociais, como seja o risco de continuidade da atividade ou do fornecimento dos bens ou serviços. O mesmo diploma indicava que do montante global de 5 338 milhões de euros de pagamentos em atraso da Administração Pública em 31 de dezembro de 2011, a Administração Local contribuía com 1 617 milhões de euros para o montante global, sendo que os pagamentos em atraso dos municípios ascendiam a 1 433 milhões de euros; ainda assim, no período de junho (primeiro mês em que foram aferidos os pagamentos em atraso de acordo com o definido no DL nº 65-A/2011 publicado no mês anterior, mais especificamente em 17 de maio) a dezembro de 2011, a Administração Local conseguiu reduzir em 5,4% esse montante.

Importa agora analisar a evolução dos pagamentos em atraso nos municípios portugueses desde 2011 de modo a avaliarmos se o objetivo preconizado pelo PAEF, e mais particularmente pela LCPA, foi ou não alcançado no que se refere a esta área da Administração Pública.

GRÁFICO VII - EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES (2011-2014)



Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência Municipal e DGTF

O Gráfico VII mostra-nos a evolução dos pagamentos em atraso agregando os 308 municípios existentes em Portugal.

Da análise do Gráfico facilmente se conclui que o objetivo traçado foi alcançado: de 2011 para 2014 o montante de pagamentos em atraso agregado dos municípios diminuiu 71%; de um montante total de 1 433 M€ em 2011 chegamos ao final de 2014 com 412 M €.

É também de salientar a evolução do número de municípios sem pagamentos em atraso (Quadro XXI): passamos de 109 municípios em 2012, para 200 municípios no final de 2014 (de referir que não foi possível apurar o número de municípios sem pagamentos em atraso à data de 31 de dezembro de 2011).

QUADRO XXI - MUNICÍPIOS SEM PAGAMENTOS EM ATRASO

Ano		
2012	2013	2014
109	159	200

Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência Municipal

Refira-se também que 50% do montante total de pagamentos em atraso dos municípios no final do ano de 2014 corresponde à soma dos pagamentos em atraso de apenas 5 municípios: Portimão (que contribui com cerca de 21%), Aveiro, Nazaré, Paços de Ferreira e Setúbal.

A LCPA, na sua atual redação, a Lei nº 22/2015 de 17 de março, estipula no artigo 16º que todas as entidades que tivessem pagamentos em atraso à data 31 de dezembro de 2014, deveriam apresentar junto da DGAL, através do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) um plano de liquidação desses pagamentos até 60 dias após a entrada em vigor da citada lei – estão nessa situação os 108 municípios que apresentavam pagamentos em atraso no final do ano de 2014 (Anexo I).

Através do Quadro XXII podemos também perceber a grandeza dos pagamentos em atraso – que vão desde valores de dezenas de euros, como é o caso do município de Albergaria-a-Velha que apresenta 68,68 € no final de 2014, a milhões de euros, como é o caso do município de Portimão que ao longo dos três anos em estudo lidera o ranking pela negativa, atingindo o valor máximo em 2012, com um montante de 97.424.592,58 €.

QUADRO XXII - GRANDEZA DOS PAGAMENTOS EM ATRASO

	Ano		
	2012	2013	2014
Valor máximo verificado	Portimão	Portimão	Portimão
	97.424.592,58 €	96.081.174,39 €	86.533.149,94 €
Valor mínimo verificado	Leiria	Ponta do Sol	Albergaria-a-Velha
	308,87 €	121,25 €	68,68 €

Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência Municipal

Apesar da evolução bastante positiva, e de um número substancial de municípios terem reduzido os pagamentos em atraso ao longo dos últimos anos, constatamos que, ainda assim, alguns municípios contrariaram esta tendência, aumentando os pagamentos em atraso ao longo do triénio: 22 municípios do ano de 2012 para 2013 (Quadro XXIII) e 23 municípios do ano de 2013 para 2014 (Quadro XXIV).

QUADRO XXIII - MUNICÍPIOS QUE AUMENTARAM OS PAGAMENTOS EM ATRASO DE 2012 PARA 2013

Município	Valor do aumento	Município	Valor do aumento
Alandroal	459.958,89 €	Montemor-o-Velho	458.469,17 €
Alcochete	878.880,78 €	Ourique	120.297,36 €
Angra do Heroísmo	1.013,13 €	Paços de Ferreira	4.250.487,30 €
Aveiro	653.653,52 €	Santa Comba Dão	620.861,85 €
Cadaval	366.149,78 €	São João da Pesqueira	118.903,55 €
Cartaxo	1.935.905,73 €	Serpa	919.436,57 €
Cascais	2.637.239,82 €	Tomar	3.906.267,33 €
Celorico da Beira	2.818.379,52 €	Vila Nova de Poiares	663.721,28 €
Golegã	777.308,81 €	V. R. de Santo António	2.201.883,08 €
Lajes das Flores	139.750,97 €	Vizela	1.218.373,92 €

Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência Municipal

QUADRO XXIV - MUNICÍPIOS QUE AUMENTARAM OS PAGAMENTOS EM ATRASO DE 2013 PARA 2014

Município	Valor do aumento	Município	Valor do aumento
Albergaria-a-Velha	68,68 €	Nazaré	2.117.838,63 €
Alcochete	31.441,80 €	Paredes	4.801.392,81 €
Alpiarça	202.537,98 €	Penafiel	6.088.849,56 €
Alvaiázere	64.791,85 €	Reguengos de Monsaraz	1.068.441,09 €
Aveiro	8.626.063,56 €	São João da Pesqueira	352.230,13 €
Celorico da Beira	17.286,28 €	Serpa	1.091.295,28 €
Golegã	169.062,88 €	Sines	1.498.583,36 €
Lajes das Flores	8.485,67 €	Sobral de Monte Agraço	540.187,93 €
Mourão	378.794,11 €	Vila Nova de Poiares	788,99 €

Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência Municipal

Contudo, a análise da evolução dos pagamentos em atraso não pode ser feita sem olharmos ao mesmo tempo para o PAEL e para as suas implicações nos municípios.

O PAEL foi aprovado através da Lei nº 43/2012, de 31 de agosto, criando, de acordo como o próprio diploma, um “regime excecional e transitório de concessão de crédito aos municípios”, que lhes permitiu a execução de um plano de ajustamento financeiro municipal; só assim foi possível criarem-se as condições para um cenário de equilíbrio financeiro e para combater as dívidas acumuladas, regularizando valores em atraso vencidos há mais de 90 dias, registadas na DGAL em 31 de março de 2012. As dívidas passíveis de inscrição para apoio do PAEL eram dívidas quer de natureza comercial quer de natureza administrativa. De salientar também que o limite legal de endividamento de médio e longo prazos não prejudicavam a contração de empréstimos ao abrigo do PAEL.

O fundo disponível para o financiamento do PAEL, inscrito na LOE 2012, era de 1 000 milhões de euros, estando os contratos sujeitos à aprovação da Assembleia Municipal e a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

A Lei nº 43/2012, de 31 de agosto, previa também que os municípios aderentes fossem enquadrados em dois programas distintos, tendo por base a sua situação financeira. Assim, temos:

- **Programa I** – Onde se incluem todos os municípios que:

- a) Estejam abrangidos por um plano de reequilíbrio financeiro;
- b) A 31 de dezembro de 2011, se encontravam numa situação de desequilíbrio estrutural;
- c) Reunindo os pressupostos de adesão ao PAEL, optem por aderir ao Programa I.

- **Programa II** - integra os restantes municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias a 31 de março de 2012, de acordo com o reporte efetuado no SIAL.

Os empréstimos contraídos pelos municípios aderentes ao Programa I têm como prazo máximo de vigência 20 anos, sem diferimento do início do período de amortização, “sendo o montante máximo de financiamento obrigatório igual a 100% do montante elegível” indica o diploma. Já para os municípios aderentes ao Programa II, o prazo máximo de vigência é de 14 anos, sem diferimento do início do período de amortização, “sendo o montante mínimo de financiamento de 50% e o montante máximo de financiamento de 90% do montante exigível”. O mesmo diploma legal determina que “o montante exigível corresponde à diferença entre o montante de pagamentos em atraso a 31 de março de 2012 e a soma dos montantes correspondentes à redução prevista nos nº 3 e 4 do artigo 65º da LOE para 2012 e às dívidas abatidas com a utilização das verbas do Fundo de Regularização Municipal (FRM).”

De acordo com o documento publicado pela Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTf) reportado à data de 28 de fevereiro de 2014, foram 96 os municípios com contratos de financiamento ao abrigo do PAEL visados pelo Tribunal de Contas; os empréstimos a estes 96 municípios totalizavam 538 106 976,00 euros. Ainda de acordo com o mesmo documento, eram 9 os municípios que ainda aguardavam o visto necessário do Tribunal de Contas para aprovação dos seus contratos à data de 28 de fevereiro de 2014: Cartaxo, Celorico da Beira, Faro, Montemor-o-Velho, Ourique, Portimão, Santa Cruz, Vila Nova de Poiares e Vila Real de Santo António. Contudo, através das páginas da Internet dos referidos municípios foi possível apurar que, após essa data, pelo menos mais 6 municípios conseguiram o visto necessário à formalização dos contratos ao abrigo do PAEL, nomeadamente, Cartaxo, Faro, Santa Comba Dão, Santa Cruz, Vila Real de Santo António e Vizela. O município de Montemor-o-Velho, em dezembro de 2015 obteve o visto do contrato do PAEL; o município de Ourique desistiu no decorrer do processo (devido a dificuldades decorrentes da sua dívida ser essencialmente financeira e, portanto, não abrangida pelo PAEL) e o município de Portimão viu ser-lhe recusado o visto em 22 de maio de 2014 (também devido a dificuldades de enquadramento da dívida, nomeadamente da dívida em factoring que configurava dívida financeira e, consequentemente, não enquadrável no apoio do PAEL). Não foi possível apurar o desfecho dos contratos dos municípios de Celorico da Beira e de Vila Nova de Poiares.

Da análise dos dados constantes do Anexo I é possível concluir que dos 102 municípios que aderiram ao PAEL, 45 chegaram ao final do ano de 2014 sem pagamentos em atraso; os restantes conseguiram reduzir de forma significativa o montante inicial (de referir que não sendo possível apurar a data de adesão de cada um dos municípios aos contratos de financiamento não é possível verificar se os resultados já deveriam, ou não, ser visíveis).

IV.4. PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTOS

O Prazo Médio de Pagamento (PMP) é calculado de acordo com a fórmula definida no Despacho nº 9870/2009 do Gabinete do Ministro das Finanças e Administração Pública, publicado no Diário da República nº 71, 2ª Série, Parte C de 13 de abril, e que é a seguinte:

$$PMP = \frac{\sum_{t-3}^1 DF}{\sum_{t-3}^t A} * 365$$

Na fórmula, DF corresponde ao valor da dívida de curto prazo a fornecedores observado no final de um trimestre, e A corresponde às aquisições de bens e serviços efetuadas no trimestre, independentemente de já terem sido liquidadas.

Apesar de num passado terem sido criados programas específicos para pagamentos das dívidas da Administração Pública, como sejam o PPTH⁴ e o PREDE⁵, a verdade é que os prazos médios de pagamento do Estado, em sentido lato, continuavam a apresentar-se bastante elevados.

O Quadro XXV e o Gráfico VIII permitem-nos conhecer a evolução do PMP nos municípios portugueses desde 2011.

QUADRO XXV - NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM PMP SUPERIOR A 90 E A 180 DIAS

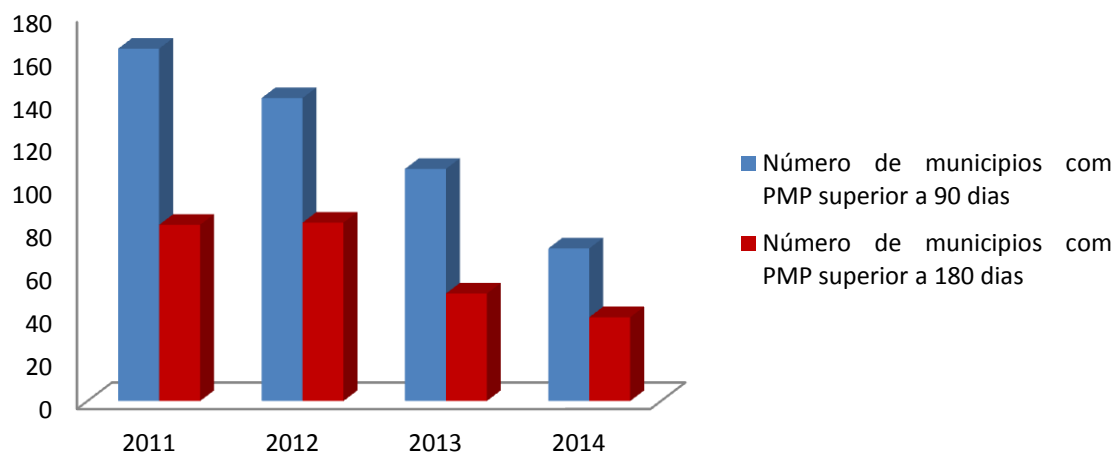
	Ano			
	2011	2012	2013	2014
Número de municípios com PMP superior a 90 dias	164	141	108	71
Número de municípios com PMP superior a 180 dias	82	83	50	39

Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência Municipal

⁴ PPTH – O Programa Pagar a Tempo e Horas foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 34/2008, de 22 de fevereiro, como objetivo de reduzir os prazos de pagamento aos fornecedores praticados pelas entidades públicas. Criava a possibilidade de as Regiões Autónomas e os Municípios contratualizarem empréstimos financeiros de médio e longo prazo, financiados maioritariamente por instituições de crédito e, minoritariamente, pelo Estado para pagamento de dívidas a fornecedores. De acordo com os dados do Portal Autárquico, beneficiaram destes empréstimos 34 municípios, no montante global de 78 milhões de euros.

⁵ PREDE – O Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas ao Estado foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 191-A/2008, de 27 de novembro, com o objetivo de reduzir de forma estrutural e significativa os prazos de pagamento a fornecedores por parte das entidades públicas. Além de disponibilizar uma linha de financiamento para o pagamento das dívidas, o PREDE, reforça também o acompanhamento e o controlo dos prazos médios de pagamento, ao mesmo tempo que estabelece medidas sancionatórias para os serviços com prazos muito alargados.

GRÁFICO VIII - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM PMP SUPERIOR A 90 E A 180 DIAS

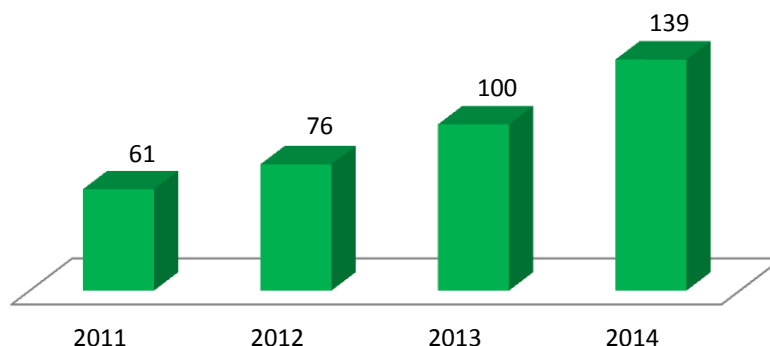


Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência Municipal

Facilmente percebemos que este indicador tem tido uma evolução bastante favorável: se em 2011 eram 82 os municípios que apresentavam um PMP superior a 180 dias, no ano de 2014 esse número baixou para os 39. Por outro lado, o número de municípios com PMP superior a 90 dias também foi substancialmente reduzido para menos de metade, comparando o ano de 2011 com o de 2014.

O Gráfico IX demonstra ainda o esforço de melhoria desenvolvido pelos municípios – se em 2014 conseguimos encontrar 139 municípios com PMP inferior a 30 dias, este número era apenas de 61 municípios no ano de 2011.

GRÁFICO IX - NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM PMP MENOR QUE 30 DIAS



Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência Municipal

Se analisarmos o valor médio do PMP ao longo dos anos em análise, Quadro XXVI, constatamos que a tendência tem sido de descida, situando-se o valor médio no ano de 2014 em 102 dias. No entanto, a análise de valores médios pode ocultar realidades bem diferentes e situações particulares: encontramos alguns municípios com prazos enormíssimos e com tendência de subida, como sejam o caso de Portimão e Nazaré – o primeiro passa de um PMP de 908 dias no ano de 2011 para 3 347 dias em 2014 e o segundo município passa de 518 dias em 2011 para 3 411 em 2014.

QUADRO XXVI – EVOLUÇÃO DO PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTOS

	Ano			
	2011	2012	2013	2014
MÉDIA NACIONAL	135	153	120	102
Mínimo Nacional	0	0	0	1
Máximo Nacional	908	2194	1612	3411

Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência Municipal

Por outro lado, de 2011 para 2014 foram 244 os municípios que conseguiram diminuir o PMP; no entanto 62 municípios contrariaram esta tendência e aumentaram este indicador; 2 municípios mantiveram o PMP inalterado e em valores muito baixos (Mealhada com 11 dias e Pampilhosa da Serra com PMP de 3 dias).

Se focarmos a nossa atenção apenas nos 102 municípios com contrato do PAEL visado pelo Tribunal de Contas, verificamos que do ano de 2011 para o ano de 2014 foram 88 os municípios que conseguiram reduzir o seu PMP, concretizando assim um dos objetivos do PAEF e, particularmente, do PAEL. Contudo, e contrariamente ao que seria expectável, 14 municípios aumentaram o seu Prazo Médio de Pagamentos, acrescido do facto de 7 terem mesmo elevado esse indicador em mais de 90 dias em relação a 2011 (estão nessa situação os municípios de Alijó, Évora, Mourão, Reguengos de Monsaraz, Santa Comba Dão, Vila Real de Santo António e Vizela).

Dando cumprimento ao previsto na Resolução do Conselho de Ministros nº 34/2008, de 22 de fevereiro, a DGAL publica na sua página eletrónica, até ao final do mês de abril, o PMP de cada um dos municípios verificado no final do 4º trimestre do ano anterior. Do mesmo modo publica também até ao final do mês de setembro, a listagem dos municípios que apresentaram um PMP superior a 90 dias no final do 2º trimestre do ano corrente.

IV.5. GRAU DE ENDIVIDAMENTO

O Grau de Endividamento de cada município indica-nos a percentagem da dívida total em relação à receita efetiva, isto é, apresenta-nos o peso da dívida total do município nas suas receitas efetivas. Para a dívida total contribuem os empréstimos, os contratos de locação financeira e as demais dívidas a terceiros decorrentes de operações orçamentais; a receita efetiva é a receita total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Através da análise dos dados recolhidos constantes do Anexo 4, condensados no Quadro XXVII, verificamos que o número de municípios com Grau de Endividamento inferior a 50% é bastante reduzido: apenas 81 municípios em 2013 e 96 municípios em 2014, isto é, 26 e 31% do total de municípios. O maior número de municípios apresenta um Grau de Endividamento entre os 50 e os 100%. Por outro lado, o número de municípios com Grau de Endividamento superior a 100% é similar ao número de municípios que se encontram no primeiro patamar, isto é, abaixo dos 50%, embora o significado seja bastante distinto. Como se pode constatar, a amplitude ou intervalo do grau de endividamento é enorme: encontramos municípios com Grau de Endividamento abaixo de 1% (por exemplo, Penedono e Mealhada), e no outro extremo, encontramos municípios com Grau de Endividamento enormíssimo (como exemplo, o município de Fornos de Algodres com valores superiores a 500%!!).

De referir ainda que, de 2013 para 2014, 226 municípios conseguiram reduzir o seu Grau de Endividamento; por seu turno, 77 municípios agravaram-no.

QUADRO XXVII – EVOLUÇÃO DO GRAU DE ENDIVIDAMENTO

Grau de endividamento	Ano	
	2013	2014
Menor que 50%	81	96
Entre 50% e 100%	122	118
Entre 100% e 200%	74	66
Mais de 200%	26	23
Grau de endividamento mais baixo	Penedono	Mealhada
	0,06%	0,08%
Grau de endividamento mais alto	Fornos de Algodres	Fornos de Algodres
	522,41%	577,18%

Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência Municipal⁶

⁶ Não foi possível obter os dados referentes a 5 municípios

Estes dados traduzem a realidade dos municípios portugueses: altamente endividados, resultante de anos de gestão menos rigorosa, assente em orçamentos empolados com previsão de receitas não concretizadas, que lhes permitiam realizar despesas, ainda que legais, mas sem garantias de pagamento nos prazos de vencimento.

De modo a combater este “flagelo”, a nova LFL, Lei 73/2013 de 3 de setembro, veio introduzir um novo conceito de endividamento municipal e impor novos limites ao seu crescimento. Este diploma estabelece no artigo 48º que o endividamento autárquico deve ser orientado por “princípios de rigor e eficiência”, visando os seguintes objetivos:

- “a) Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo;
- b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
- d) Não exposição a riscos excessivos.”

O artigo 52º estabelece os limites que deverão ser respeitados: a dívida total de operações orçamentais não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. O mesmo artigo, no seu nº3, estabelece ainda que:

- “sempre que um município não cumpra o limite previsto “deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido”;
- se o município cumprir os limites previstos “só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios”.

De acordo com a LFL “a dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais”, como já havia sido referido; para efeitos de apuramento da dívida total concorrem todas as entidades indicadas no artigo 54º.

IV.6. MUNICÍPIOS EM INCUMPRIMENTO

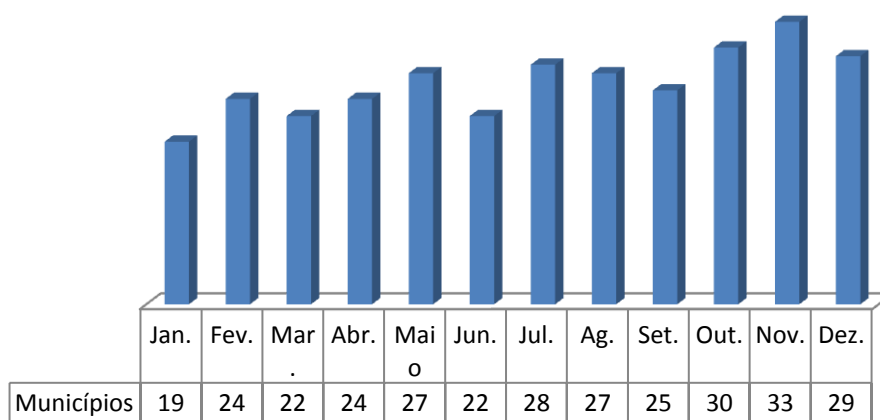
O DL nº 127/2012, de 21 de junho, na sua atual redação, isto é, o DL nº 99/2015, de 2 de junho, prevê nos números 5 e 6 do artigo 7º que a verificação do cumprimento da LCPA pelos municípios, é feita pela entidade supervisora da atividade da administração local,

ou seja, a DGAL. Através das declarações eletrônicas remetidas pelos municípios, compete à DGAL verificar se é cumprido o imposto legalmente que prevê que os compromissos assumidos não ultrapassem os fundos disponíveis. A prestação da informação deverá ser feita nos termos do definido no artigo 16º do mesmo DL, devendo ser consistente com o registo dos compromissos feito pela entidade, e ao mesmo tempo respeitando os procedimentos e formalidades previstas no Manual de Apoio à aplicação da LCPA. O nº 4 do referido artigo 16º “isenta do dever de prestação de informação relativa aos fundos disponíveis as entidades que não tenham pagamentos em atraso” – logo que a entidade passe a ter pagamentos em atraso esta isenção deixa de se aplicar, passando a ter que prestar a informação nos termos da lei.

O DL prevê também no referido artigo 7º que em caso de incumprimento, a DGAL comunique aos responsáveis pela área das finanças e da respetiva tutela para efeitos de eventual auditoria, que estará a cargo da IGF no caso das autarquias locais; para efeitos de publicação mensal da lista das entidades incumpridoras e da natureza do incumprimento a DGAL comunica à Direção Geral do Orçamento (DGO) a lista dos municípios em incumprimento.

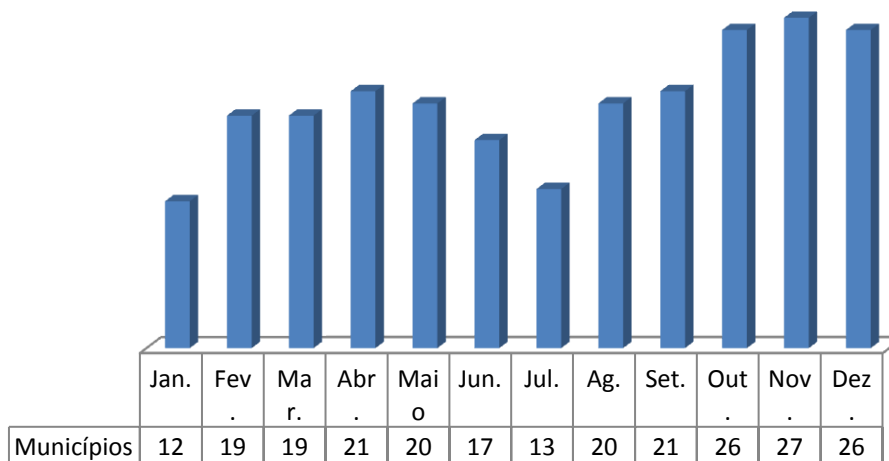
Os Gráficos seguintes mostram-nos a evolução do número de municípios que têm apresentado incumprimentos, quer assumindo compromissos que excedem os fundos disponíveis (Gráficos X e XI), quer apresentando pagamentos em atraso num mês e que não fizeram o reporte da informação obrigatória nos termos da LCPA no mês seguinte (Gráficos XII e XIII).

GRÁFICO X - MUNICÍPIOS COM COMPROMISSOS ASSUMIDOS SUPERIORES AOS FUNDOS DISPONÍVEIS – ANO 2014



Elaboração própria com base nos dados do Portal da DGO

GRÁFICO XI - MUNICÍPIOS COM COMPROMISSOS ASSUMIDOS SUPERIORES AOS FUNDOS DISPONÍVEIS – ANO 2015

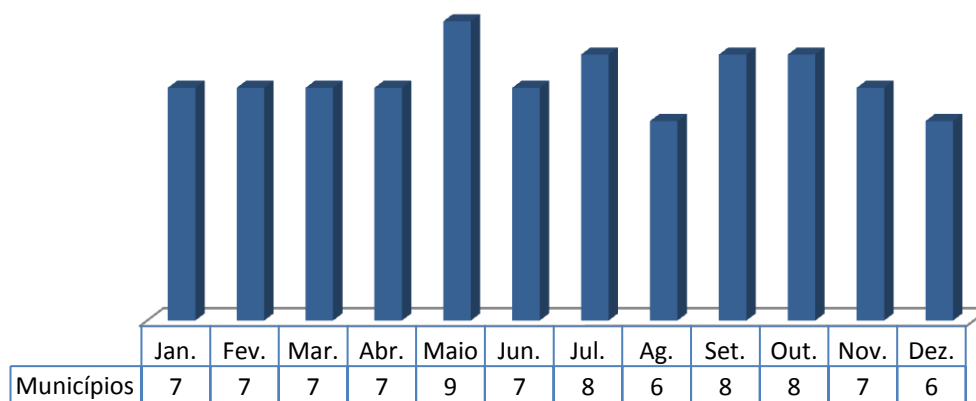


Elaboração própria com base nos dados do Portal da DGO

Verificamos que ao longo do ano de 2014 e até meados do ano de 2015, tem ocorrido uma diminuição do número de municípios que assumem compromissos de valor superior aos fundos disponíveis (no ano de 2014 a média era de 25 municípios, baixando em 2015 para 18). Contudo, alguns municípios têm-se mantido em incumprimento de forma continuada como seja o município do Cartaxo, de Ourique e de Portimão – estes três municípios não conseguiram reverter a situação desde o início do ano de 2014.

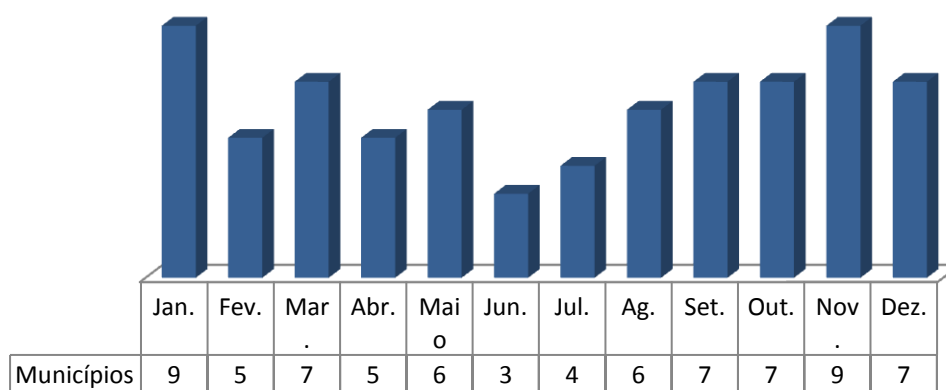
Relativamente ao incumprimento verificado de não ser reportada a informação junto da DGAL sempre que um município apresente pagamentos em atraso no mês anterior, não se têm verificado grandes oscilações, situando-se sempre o número de incumpridores abaixo de uma dezena; apenas o município de Aveiro se manteve em incumprimento ao longo de todo o período em que existem dados disponíveis, isto é, desde dezembro de 2013.

GRÁFICO XII - MUNICÍPIOS COM PAGAMENTOS EM ATRASO NUM MÊS E QUE NÃO FIZERAM O REPORTE NO MÊS SEGUINTE – ANO 2014



Elaboração própria com base nos dados do Portal da DGO

GRÁFICO XIII - MUNICÍPIOS COM PAGAMENTOS EM ATRASO NUM MÊS E QUE NÃO FIZERAM O REPORTE NO MÊS SEGUINTE – ANO 2015



Elaboração própria com base nos dados do Portal da DGO

Contudo, e apesar dos dados referentes ao desrespeito pela LCPA serem conhecidos e divulgados pelas entidades competentes, não foi possível apurar se as sanções previstas na lei estão ou não a ser aplicadas. A assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis viola expressamente o definido no nº1 do artigo 5º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua atual redação dada pela Lei nº 22/2015, de 17 de março.

Não podemos esquecer que o artigo 11º do mesmo diploma legal, prevê especificamente a “responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória ou reintegratória” para quem assuma compromissos em violação do estipulado na LCPA. A acrescer a estas sanções, o artigo 12º prevê que as entidades que violem a LCPA ficam sujeitas a auditorias periódicas pela IGF.

Através da consulta da página da IGF apenas foi possível verificar a realização de uma única auditoria sobre o controlo da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, efetuada ao município da Figueira da Foz, referente ao período em análise de Setembro de 2012 a Abril de 2014. Nesta auditoria a IGF constatou que o município assumiu compromissos sem fundos disponíveis, violando claramente a lei; contudo, verificou também que o município foi reduzindo de forma sistemática o stock de pagamentos em atraso ao longo do período. Na sequência do apuramento dos factos, o parecer da IGF indica que os mesmos são suscetíveis de gerar responsabilidades financeiras a apurar pelo Ministério Público, sendo assim comunicados ao Tribunal de Contas; no entanto, não foi possível apurar o desfecho do processo.

CONCLUSÃO

A crise económica e financeira que assolou Portugal e que motivou a vinda da Troika em 2011, veio por a descoberto a frágil situação das contas públicas no nosso país. As administrações públicas apresentavam de forma contínua e sistemática elevados défices, encontravam-se bastante endividadas e com prazos de pagamento a fornecedores muito dilatados que contribuíram fortemente para uma situação altamente negativa e que motivou a que fosse necessário solicitar ajuda externa para tentar reequilibrar a situação.

É neste contexto que em fevereiro de 2012 é publicada a LCPA com o objetivo de pôr um “travão” ao défice das Administrações Públicas, tentando criar mecanismos que permitissem o equilíbrio orçamental através da contenção da despesa e obrigassem a uma diminuição dos prazos de pagamento praticados pelos organismos públicos.

Este diploma baseia-se no princípio fundamental que “a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso” (artigo 7º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro), assente na premissa básica de que a assunção de compromissos apenas poderá ser feita na medida das disponibilidades existentes e da garantia do seu pagamento atempado, isto é, se existirem fundos disponíveis para suportar a despesa.

No presente trabalho tentámos perceber de que forma esta nova lei veio afetar em particular a gestão das autarquias locais, mais especificamente dos municípios.

Constatámos que os municípios têm visto ser-lhes atribuída uma importância e autonomia crescentes ao longo dos últimos anos, embora essa autonomia nem sempre seja efetivamente traduzida em meios que lhe permitam exercer-la na prática. Resultado disso mesmo é o peso que a despesa e a receita municipais representam no total da despesa e da receita pública: cerca de 15% para a despesa e cerca de 17% para a receita (muito abaixo da média europeia que ronda os 30% para estas duas variáveis).

Contudo, apesar da realidade dos 308 municípios existentes em Portugal (Continental e Ilhas) apresentar características distintas (desde logo a dimensão, predominando os municípios pequenos, a localização, sazonalidade, etc.), muitos dos problemas existentes antes da entrada em vigor da LCPA eram comuns, nomeadamente, os baixos níveis de execução da receita, a baixa autonomia financeira, a forte dependência das transferências, os altos níveis de endividamento e os prazos de pagamento a fornecedores elevadíssimos.

Em resultado de orçamentos inflacionados do lado da receita, muitas vezes suportados em hipotéticas receitas conseguidas à conta da venda de bens de investimento que nunca se traduziam em receita efetiva, os municípios realizavam despesas (ainda que legais) mas para as quais não existiam meios efetivos de pagamento, originando défices crescentes e dívidas acentuadas que se traduziam em pagamentos em atraso elevadíssimos.

Este estudo permitiu-nos concluir que alguns dos indicadores que espelhavam a difícil situação financeira dos municípios portugueses antes da entrada em vigor da LCPA, sofreram melhorias desde a sua publicação, nomeadamente o volume dos pagamentos em atraso, o grau de endividamento, o prazo médio de pagamento e o grau de execução da receita.

O primeiro indicador, referente aos pagamentos em atraso, sendo este o objetivo primário da Lei dos Compromissos, sofreu melhorias acentuadas ao nível dos municípios: no final do ano de 2011 estes somavam 1 433 milhões de euros de pagamentos em atraso, passando para 412 milhões de euros no final do ano de 2014; verificou-se também quase que uma duplicação do número de municípios que não apresentavam pagamentos em atraso, passando de 109 em 2012, para 200 no final do ano de 2014. No entanto, é de salientar que esta melhoria não foi feita apenas à conta das “boas práticas” preconizadas na LCPA mas também, e talvez de maneira preponderante, através da aplicação das verbas disponibilizadas pelo PAEL que permitiram saldar muitas das dívidas existentes – dos 102 municípios aderentes ao programa, 45 chegaram ao final do ano de 2014 sem pagamentos em atraso, tendo os restantes reduzido os mesmos de forma significativa.

Um outro indicador com evolução bastante positiva é o referente ao prazo médio de pagamentos: se em 2011 a média nacional era de 135 dias, em 2014 passamos para 102 dias. Verificou-se também uma redução significativa do número de municípios com prazo médio de pagamento superior quer a 90, quer a 180 dias; de forma positiva constatou-se o aumento do número de municípios com PMP inferior a 30 dias.

O grau de endividamento, representando este a percentagem da dívida total em relação à receita efetiva, sofreu também uma evolução positiva, com 226 municípios a conseguir a sua redução do ano 2013 para 2014. Contudo, e ao contrário do que seria lógico, continuamos a encontrar o maior número de municípios no patamar de endividamento entre os 50 e os 100%, existindo mesmo um número elevado de municípios com grau de endividamento superior a 100%. De realçar também que a nova Lei das Finanças Locais,

Lei 73/2013 de 3 de setembro, introduziu um novo conceito de endividamento e impôs novos limites para o seu crescimento que deve ser orientado pelo rigor e eficiência.

O estudo permitiu-nos ainda perceber que nos últimos anos se tem verificado uma redução dos compromissos do exercício por pagar para os anos seguintes, isto é, da dívida de curto prazo, diminuindo também o montante dos compromissos para exercícios futuros.

Verificámos que existem alguns municípios que de forma recorrente não respeitam a Lei dos Compromissos: quer não fazendo o reporte da informação obrigatória nos termos da lei, quer mesmo desrespeitando um dos princípios básicos, ou seja, assumindo compromissos sem que possuam fundos disponíveis para os mesmos!

Ainda assim, pelos resultados verificados poderíamos ser tentados concluir que a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso está a alcançar os resultados para os quais foi criada, pelo menos ao nível dos municípios, tendo em conta a melhoria dos indicadores referentes às finanças locais.

Limitações: Em primeiro lugar o espaço temporal ocorrido desde a publicação da LCPA é ainda muito curto, não nos permitindo afirmar que os resultados agora obtidos têm uma ligação decorrente da publicação da lei. Por outro lado, a análise das implicações não pode ser dissociada de outros fatores que também poderão ter contribuído para a obtenção de uma melhoria nos resultados dos municípios, nomeadamente o período de contenção vivido no nosso país aquando da vinda da Troika, a influência do PAEL e as implicações da nova Lei das Finanças Locais publicada em 2013.

Investigações futuras: Estas limitações deixam em aberto a necessidade de um novo estudo sobre as implicações deste diploma legal. Em primeiro lugar, dever-se-á deixar passar mais algum tempo para se poder realmente aferir se a situação financeira dos municípios portugueses continua a evoluir favoravelmente e se essa melhoria decorre da LCPA ou é afetada por outros fatores externos. Por outro lado, seria interessante analisar as implicações da Lei dos Compromissos na gestão diária das autarquias locais na perspectiva dos seus presidentes e dirigentes, não descurando a parte referente ao regime de responsabilidades civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória prevista na lei.

BIBLIOGRAFIA

Alvarenga, E. M. (2012). *Metodologia da investigação quantitativa e qualitativa: Normas técnicas de apresentação de trabalhos científicos*. Versão em português César Amarrilhas. 2ª Edição. A4 Disenos. ISBN 978-9953-42-95-0

Amado, A. (2012). Os Municípios e o Endividamento das Empresas Locais e Participadas. In Colóquio CEDRIPE / Faculdade Direito da Universidade de Coimbra

Amado, A. (2013). Prestação de Contas nas Autarquias Locais (Regime Completo do POCAL). In Seminário CCDRC

Amado, A. (2014). Recuperação Financeira Municipal e o Fundo de Apoio Municipal. In Conferência Faculdade de Direito da Universidade Católica e IGF

Banco de Portugal (2011). Portugal - Programa de Assistência Financeira EU/FMI 2011-2014. Edição do Banco de Portugal. ISBN 978-989-678-093-7 (on-line)

Bernardes, A. (2001). *Contabilidade pública e autárquica - POCP e POCAL*. Centro de Estudos e Formação Autárquica. ISBN 972-9303-69-X

Bilhim, J. (2004). A governação nas autarquias locais, SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação. Príncípa Publicações Universitárias e Científicas

Carvalho, J. B., Fernandes, M. J., Camões, P. & Jorge, S. (2014). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2013*. Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. ISSN 2182-5564

Carvalho, J. B., Fernandes, M. J., Camões, P. & Jorge, S. (2015) *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014*. Ordem dos Contabilistas Certificados. ISSN 2182-5564

Costa, P. M. (2012a). Sustentabilidade financeira dos municípios portugueses, em especial a lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso. In Conferência na Universidade do Minho, Braga

Costa, P. M. (2012b). Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso. In Ação de Formação ATAM Leiria

Costa, P. M. (2013). Lei das finanças locais (Lei nº 73/2013, de 3 de setembro). In Ação de Formação AMAL Comunidade Intermunicipal do Algarve

DGAL, *LCPA Manual* da DGAL, (2012)

DGO, Manual de Procedimentos, Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), Versão 1.0; (2012)

DGO, *Manual de Procedimentos, Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)*, Versão 4.0; (2015)

Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. (2015). Estudo independente sobre a monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios.

Fernandes, M. J. (2011-2012). O POCAL e a gestão financeira e patrimonial das autarquias. Universidade de Coimbra -Contabilidade e Finanças Locais

Flores, H. (2012). Consequências da violação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA). In *Síntese de Intervenção na Universidade do Minho*

Fonseca, C. S. (Outubro_Dezembro 2013). *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso Considerações Essenciais*. Revista Revisores e Auditores

Governo de Portugal. (n.d). Estratégia para a redução dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias. Ministério das Finanças

IGF. (2014). Controlo da Aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso nos Municípios – Auditoria ao Município da Figueira da Foz, Proc. nº 2013/180/A3/325, Relatório nº 2364/2014

Lopes, M. C. (2014) *Impacto do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) no financiamento e desenvolvimento sustentável dos municípios portugueses - Estudo de Caso: Município de Penamacor*. Dissertação de Mestrado, Universidade Autónoma de Lisboa, Departamento de Ciências Empresariais

Pereira, P.T., Afonso, A., Arcanjo, M. & Santos, J. C. (2012). *Economia e finanças públicas*. 4ª Edição. Escolar Editora. ISBN 978-972-592-346-7

Portela, R. (2012). Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro). In *Ação de Formação OESTE CIM*

Reis, E. (2008). *Estatística descritiva*. 7ª Edição. Edições Sílabo. ISBN 978-972-618-476-8

Sardinha, J.C.C. (2014). *O Impacto da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, consequências para os agentes económicos, para os gestores e responsáveis financeiros*. Dissertação de Mestrado. Escola Superior de Gestão e Tecnologia do Instituto Politécnico de Santarém

Silva, S. & Silva, M. (2013). *Contabilidade Orçamental e Lei dos Compromissos na Administração Pública*. In *Formação Segmentada da OTOC*

Viana, L. (2015). *Sistema de Normalização Contabilística Administrações Públicas*. In Formação Segmentada da OCC

LEGISLAÇÃO

- ✓ **Carta Europeia da Autonomia Local**, concluída em Estrasburgo a 15 de outubro de 1985, ratificada pela Assembleia da República de Portugal através da Resolução da A.R. nº 28/90, publicada em Diário da República em 23 de outubro de 1990 – Consagra o princípio da autonomia local ao nível europeu, reconhecendo a importância das Autarquias Locais para o desenvolvimento das suas populações
- ✓ **Constituição da República de 1933**
- ✓ **Constituição da República de 1976**
- ✓ **Dec. Lei nº 31095, de 31 de dezembro de 1940** – Aprova o Código Administrativo de 1940
- ✓ **Dec. Lei nº 243/79, de 25 de julho** – Estabelece as regras a que devem obedecer o Orçamento e as contas das Autarquias Locais
- ✓ **Dec. Lei nº 341/83, de 21 de julho** – Determina o modelo orçamental e contabilístico das autarquias locais
- ✓ **Dec. Lei nº 98/84, de 29 de março** – Aprova o novo regime das Finanças Locais
- ✓ **Dec. Lei nº 226/93, de 22 de junho** – Estabelece o novo regime de contabilidade dos serviços municipalizados e das federações de municípios
- ✓ **Dec. Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro** - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, estabelecendo os princípios orçamentais e contabilísticos e os de controlo interno, as regras previsionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, os documentos previsionais e os de prestação de contas
- ✓ **Dec. Lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro** – estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas
- ✓ **Dec. Lei nº 65-A/2011, de 17 de maio** – Estabelece uma definição standard de “atrasos nos pagamentos” e “compromissos” de modo a uniformizar a informação relativa aos pagamentos em atraso das entidades públicas
- ✓ **Dec. Lei nº 127/2012, de 21 de junho** – Estabelece as regras disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, e à operacionalização da prestação da informação nela prevista
- ✓ **Dec. Lei nº 134/2012, de 29 de junho** - Aprova o regime jurídico da organização e funcionamento da Comissão de Normalização Contabilização (CNC), atribuindo-lhe a tarefa de realização dos trabalhos técnicos com vista à aprovação de um único Sistema de Normalização Contabilística Público (SNCP) adaptado às normas internacionais específicas para o setor público (IPSAS) e às leis nacionais em que estas matérias são reguladas.

- ✓ **Dec. Lei nº 36/2015, de 9 de março** - Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2015
- ✓ **Dec. Lei nº 99/2015, de 2 de junho** - Procede à terceira alteração ao Dec. Lei nº n.º 127/2012, de 21 de junho, que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro.
- ✓ **Dec. Lei nº 192/2015, de 11 de setembro** - Aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
- ✓ **Decreto-Regulamentar 92-C/84, de 28 de dezembro** – Aprova as regras relativas à arrecadação das receitas e à realização de despesas, ao movimento de operações de tesouraria e às operações de controle nas Autarquias Locais e Assembleias Distritais
- ✓ **Despacho nº 9870/2009 do Gabinete do Ministro das Finanças e Administração Pública, de 13 de abril** – Estabelece a fórmula de cálculo do Prazo Médio de Pagamentos a fornecedores, aprova o relatório de monitorização do Programa Pagar a Tempo e Horas
- ✓ **Lei nº 1/79, de 2 de janeiro** - Primeira Lei das Finanças Locais
- ✓ **Lei nº 1/87, de 6 de janeiro** – Estabelece o novo regime das Finanças Locais
- ✓ **Lei nº 42/98, de 6 de agosto** – Lei das Finanças Locais
- ✓ **Lei nº 159/99, de 14 de setembro** – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais
- ✓ **Lei nº 169/99, de 18 de setembro** – Estabelece o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respetivas competências
- ✓ **Lei nº 91/2001, de 21 de agosto** – Estabelece as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o setor publico administrativo
- ✓ **Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro** – Primeira alteração à Lei nº 169/99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias
- ✓ **Lei nº 23/2003, de 2 de julho** – Segunda alteração à Lei 91/2001, de 21 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental)
- ✓ **Lei nº 48/2004, de 24 de agosto** - Terceira alteração à Lei 91/2001, de 21 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental)
- ✓ **Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro** - Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, revogando a Lei 42/98, de 6 de agosto
- ✓ **Lei nº 48/2010, de 19 de outubro** - Quarta alteração à Lei 91/2001, de 21 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental)

- ✓ **Lei nº 22/2011, de 20 de maio** - Quinta alteração à Lei 91/2001, de 21 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental)
- ✓ **Lei nº 52/2011, de 13 de outubro** - Sexta alteração à Lei 91/2001, de 21 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental)
- ✓ **Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro** - Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas
- ✓ **Lei nº 20/2012, de 14 de maio** – Primeira alteração à Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2012), no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira
- ✓ **Lei nº 43/2012, de 28 de agosto** - Cria o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias, registadas na Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) à data de 31 de março de 2012.
- ✓ **Lei nº 64-B/2012, de 20 de dezembro** - Proceda à segunda alteração à Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2012) no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira
- ✓ **Lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro** – aprova a lei do Orçamento do Estado para o ano de 2013
- ✓ **Lei nº 37/2013, de 14 de junho** - Sétima alteração à Lei 91/2001, de 21 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental)
- ✓ **Lei nº 75/2013, de 12 de setembro** - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais; estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico
- ✓ **Lei nº 22/2015, de 17 de março** - Quarta alteração à Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas
- ✓ **Lei nº 7-A/2016, de 30 de março** – Aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2016
- ✓ **Lei Orgânica nº 2/2002, de 28 de agosto** - Lei da estabilidade orçamental (Primeira alteração à Lei Nº 91/2001, de 20 de Agosto)
- ✓ **Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2012, de 20 de abril** - Aprova o Relatório denominado «Estratégia para os pagamentos em atraso há mais de 90 dias»

PÁGINAS DA INTERNET

<http://www.portalautarquico.pt/>

<http://www.anmp.pt/index.php>

<http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/dgal/>

<http://www.occ.pt/pt/>

<http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx>

<http://www.tcontas.pt/>

<http://www.podata.pt/>

<https://www.portalmunicipal.pt/home?locale=pt>

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE

ANEXOS

ANEXO 1 – PAGAMENTOS EM ATRASO

Município	PAEL	Ano		
		2012	2013	2014
ABRANTES		- €	- €	- €
ÁGUEDA		2.546,09 €	1.288,29 €	- €
AGUIAR DA BEIRA		- €	- €	- €
ALANDROAL		5.293.572,57 €	5.753.531,46 €	3.817.187,51 €
ALBERGARIA-A-VELHA		- €	- €	68,68 €
ALBUFEIRA	SIM	26.269.120,68 €	6.664.247,93 €	- €
ALCÁCER DO SAL		102.104,47 €	92.424,81 €	- €
ALCANENA		27.931,45 €	- €	- €
ALCOBAÇA	SIM	3.170.020,28 €	97.876,08 €	- €
ALCOCHETE		5.962.807,18 €	6.841.687,96 €	6.873.129,76 €
ALCOUTIM		- €	- €	- €
ALENQUER	SIM	3.748.989,03 €	3.119.606,62 €	1.834.777,05 €
ALFÂNDEGA DA FÉ	SIM	1.566.131,24 €	423.017,94 €	68.052,80 €
ALIJÓ	SIM	5.831.809,38 €	5.210.082,21 €	1.652.017,18 €
ALJEZUR		- €	- €	- €
ALJUSTREL	SIM	1.783.350,94 €	959.039,47 €	344.267,57 €
ALMADA		- €	- €	- €
ALMEIDA		21.073,28 €	- €	- €
ALMEIRIM	SIM	764.634,44 €	2.580,38 €	- €
ALMODÔVAR		- €	- €	- €
ALPIARÇA		13.690,41 €	- €	202.537,98 €
ALTER DO CHÃO		242.570,14 €	242.248,87 €	181.998,00 €
ALVAIÁZERE	SIM	2.143.323,57 €	233.586,32 €	298.378,17 €
ALVITO		- €	- €	- €
AMADORA		- €	- €	- €
AMARANTE		- €	- €	- €
AMARES		313.197,46 €	- €	- €
ANADIA		- €	- €	- €
ANGRA DO HEROÍSMO		- €	1.013,13 €	- €
ANSIÃO	SIM	2.173.931,99 €	- €	- €
ARCOS DE VALDEVEZ		1.725.712,60 €	171.144,93 €	- €
ARGANIL		- €	- €	- €
ARMAMAR	SIM	1.482.972,76 €	635.510,55 €	513.670,62 €
AROUCA		- €	- €	- €
ARRAIOLOS		159.300,79 €	- €	- €
ARRONCHES		- €	- €	- €
ARRUDA DOS VINHOS	SIM	2.609.936,79 €	- €	- €
AVEIRO		30.585.935,61 €	31.239.589,13 €	39.865.652,69 €
AVIS		661.200,69 €	475.024,63 €	- €

AZAMBUJA	SIM	3.905.828,91 €	329.076,89 €	81.164,55 €
BAIÃO		- €	- €	- €
BARCELOS		337.039,59 €	- €	- €
BARRANCOS		77.149,40 €	49.936,25 €	24.356,81 €
BARREIRO	SIM	11.829.987,65 €	513.659,56 €	- €
BATALHA		- €	- €	- €
BEJA		5.176.525,66 €	2.444.266,19 €	886.166,85 €
BELMONTE		293.588,41 €	- €	- €
BENAVENTE		10.206,99 €	- €	- €
BOMBARRAL		1.157.535,76 €	750.268,26 €	335.002,91 €
BORBA	SIM	5.797.579,58 €	- €	- €
BOTICAS		- €	- €	- €
BRAGA		- €	- €	- €
BRAGANÇA		131.502,49 €	- €	- €
CABECEIRAS DE BASTO		294.023,05 €	57.377,25 €	- €
CADAVAL		29.159,26 €	395.309,04 €	186.071,43 €
CALDAS DA RAINHA		416.859,13 €	172.025,45 €	- €
CALHETA (R.A.A.)		- €	- €	- €
CALHETA (R.A.M.)	SIM	4.232.881,55 €	- €	- €
CÂMARA DE LOBOS	SIM	6.812.032,43 €	- €	- €
CAMINHA	SIM	2.485.245,64 €	43.683,55 €	8.040,99 €
CAMPO MAIOR		59.040,53 €	- €	- €
CANTANHEDE		- €	- €	- €
CARRAZEDA DE ANSIÃES		- €	- €	- €
CARREGAL DO SAL		- €	- €	- €
CARTAXO	SIM	20.187.079,09 €	22.122.984,82 €	11.852.080,22 €
CASCAIS		10.301.151,52 €	12.938.391,34 €	6.157.351,08 €
CASTANHEIRA DE PÊRA		- €	- €	- €
CASTELO BRANCO		- €	- €	- €
CASTELO DE PAIVA		323.973,09 €	- €	- €
CASTELO DE VIDE		- €	- €	- €
CASTRO DAIRE		328.388,43 €	- €	- €
CASTRO MARIM		- €	- €	- €
CASTRO VERDE		- €	- €	- €
CELORICO DA BEIRA		5.473.178,63 €	8.291.558,15 €	8.308.844,43 €
CELORICO DE BASTO		- €	- €	- €
CHAMUSCA	SIM	4.700.013,67 €	- €	- €
CHAVES	SIM	9.653.398,68 €	983.650,00 €	768.022,88 €
CINFÃES		- €	- €	- €
COIMBRA		- €	- €	- €
CONDEIXA-A-NOVA		- €	- €	- €
CONSTÂNCIA		- €	- €	- €
CORUCHE		- €	- €	- €

CORVO		- €	- €	- €
COVILHÃ	SIM	3.219.219,13 €	258.710,02 €	140.419,51 €
CRATO		77.747,60 €	- €	- €
CUBA		- €	- €	- €
ELVAS		- €	- €	- €
ENTRONCAMENTO	SIM	3.724.464,95 €	70.387,23 €	47.940,89 €
ESPINHO	SIM	11.143.496,60 €	1.156.533,04 €	670.680,69 €
ESPOSENDE		- €	- €	- €
ESTARREJA		- €	- €	- €
ESTREMOZ	SIM	3.191.742,10 €	562.164,46 €	232.785,93 €
ÉVORA	SIM	40.758.553,31 €	30.765.711,22 €	24.363.115,25 €
FAFE		- €	- €	- €
FARO	SIM	26.903.779,40 €	22.944.325,49 €	1.028.867,62 €
FELGUEIRAS		601.216,33 €	- €	- €
FERREIRA DO ALENTEJO	SIM	612.918,89 €	131.475,01 €	38.167,70 €
FERREIRA DO ZÊZERE		740.501,97 €	- €	- €
FIGUEIRA DA FOZ		830.839,10 €	24.237,52 €	- €
FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO		1.357.358,12 €	718.955,33 €	189.230,89 €
FIGUEIRÓ DOS VINHOS		110.334,12 €	295.910,82 €	103.998,57 €
FORNOS DE ALGODRES		30.607,00 €	- €	- €
FREIXO DE ESPADA À CINTA	SIM	5.864.366,66 €	2.471.182,44 €	474.329,57 €
FRONTEIRA		- €	- €	- €
FUNCHAL	SIM	30.196.110,68 €	- €	- €
FUNDÃO	SIM	40.888.704,52 €	- €	- €
GAVIÃO		- €	- €	- €
GÓIS		- €	- €	- €
GOLEGÃ		342.658,65 €	1.119.967,46 €	1.289.030,34 €
GONDOMAR		- €	- €	- €
GOUVEIA	SIM	846.788,35 €	- €	- €
GRÂNDOLA	SIM	1.864.764,43 €	1.223.146,12 €	531.894,34 €
GUARDA	SIM	20.596.137,54 €	6.025.087,28 €	3.040.852,31 €
GUIMARÃES		- €	- €	- €
HORTA		221.765,44 €	- €	- €
IDANHA-A-NOVA		309,96 €	- €	- €
ÍLHAVO	SIM	5.340.698,71 €	159.130,80 €	- €
LAGOA	SIM	5.060.203,54 €	- €	- €
LAGOA (R.A.A.)		370.501,49 €	181.926,00 €	- €
LAGOS	SIM	13.365.815,15 €	698.895,22 €	- €
LAJES DAS FLORES		49.139,91 €	188.890,88 €	197.376,55 €
LAJES DO PICO		- €	- €	- €
LAMEGO	SIM	13.778.764,35 €	- €	- €
LEIRIA		308,87 €	- €	- €

LISBOA		9.913.200,43 €	2.906.853,22 €	604.161,23 €
LOULÉ	SIM	17.288.821,12 €	- €	- €
LOURES		2.227.314,80 €	1.045.329,34 €	706.696,66 €
LOURINHÃ	SIM	3.872.274,47 €	708.271,00 €	257,85 €
LOUSÃ	SIM	870.917,29 €	- €	- €
LOUSADA		34.570,47 €	34.570,47 €	- €
MAÇÃO		180.139,16 €	67.113,68 €	12.932,48 €
MACEDO DE CAVALEIROS		706.670,26 €	59.924,00 €	- €
MACHICO		5.785.835,77 €	3.497.129,87 €	2.952.798,74 €
MADALENA		174.558,09 €	52.414,78 €	14.842,91 €
MAFRA		8.860,41 €	- €	- €
MAIA		- €	- €	- €
MANGUALDE	SIM	6.925.708,32 €	825,34 €	- €
MANTEIGAS		879.298,15 €	126.728,76 €	- €
MARCO DE CANAVESES		62.577,06 €	26.768,22 €	105,20 €
MARINHA GRANDE		- €	- €	- €
MARVÃO		- €	- €	- €
MATOSINHOS		- €	- €	- €
MEALHADA		- €	- €	- €
MÊDA		671.198,93 €	22.489,30 €	- €
MELGAÇO	SIM	3.528.897,83 €	1.199.080,00 €	1.090.848,13 €
MÉRTOLA		- €	- €	- €
MESÃO FRIO		- €	- €	- €
MIRA		268.835,95 €	16.259,28 €	- €
MIRANDA DO CORVO		397.801,99 €	111.664,75 €	40.506,03 €
MIRANDA DO DOURO	SIM	3.387.013,11 €	- €	- €
MIRANDELA		2.021.613,13 €	1.716.035,96 €	1.542.113,48 €
MOGADOURO		- €	- €	- €
MOIMENTA DA BEIRA	SIM	3.480.358,65 €	2.336.087,07 €	1.278.674,14 €
MOITA		467.232,82 €	14.611,19 €	4.274,31 €
MONÇÃO		- €	- €	- €
MONCHIQUE		616.291,42 €	211.320,81 €	- €
MONDIM DE BASTO		31.907,04 €	- €	- €
MONFORTE	SIM	763.718,79 €	218.948,19 €	156.742,44 €
MONTALEGRE		- €	- €	- €
MONTEMOR-O-NOVO		1.130.792,02 €	206.459,09 €	- €
MONTEMOR-O-VELHO		3.515.162,89 €	3.973.632,06 €	3.358.898,93 €
MONTIJO	SIM	1.003.413,98 €	- €	- €
MORA		- €	- €	- €
MORTÁGUA		- €	- €	- €
MOURA		1.179.484,54 €	967.780,31 €	251.369,02 €
MOURÃO	SIM	1.882.368,69 €	1.329.647,45 €	1.708.441,56 €
MURÇA		- €	- €	- €

MURTOSA		- €	- €	- €
NAZARÉ		28.698.395,68 €	28.380.112,16 €	30.497.950,79 €
NELAS	SIM	3.138.276,71 €	- €	- €
NISA		- €	- €	- €
NORDESTE	SIM	9.909.712,69 €	1.880.000,18 €	- €
ÓBIDOS	SIM	3.547.026,06 €	186.559,34 €	93.192,57 €
ODEMIRA		- €	- €	- €
ODIVELAS		8.775.994,36 €	4.003.381,23 €	268.599,74 €
OEIRAS		1.170.607,35 €	- €	- €
OLEIROS		- €	- €	- €
OLHÃO	SIM	5.131.990,87 €	509.071,15 €	46.402,96 €
OLIVEIRA DE AZEMÉIS	SIM	1.863.636,38 €	400.940,02 €	- €
OLIVEIRA DE FRADES	SIM	893.294,33 €	275,75 €	- €
OLIVEIRA DO BAIRRO		- €	- €	- €
OLIVEIRA DO HOSPITAL		- €	- €	- €
OURÉM	SIM	2.492.192,31 €	376.547,16 €	- €
OURIQUE		2.890.753,09 €	3.011.050,45 €	2.923.249,17 €
OVAR		- €	- €	- €
PAÇOS DE FERREIRA	SIM	13.953.719,35 €	18.204.206,65 €	29.695.787,41 €
PALMELA		5.052.552,61 €	627.311,30 €	- €
PAMPILHOSA DA SERRA		- €	- €	- €
PAREDES	SIM	31.427.125,69 €	2.961.599,01 €	7.762.991,82 €
PAREDES DE COURA	SIM	3.425.115,80 €	- €	- €
PEDRÓGÃO GRANDE		378.109,12 €	- €	- €
PENACOVA		- €	- €	- €
PENAFIEL	SIM	12.821.601,63 €	3.373.843,15 €	9.462.692,71 €
PENALVA DO CASTELO		- €	- €	- €
PENAMACOR		- €	- €	- €
PENEDONO		- €	- €	- €
PENELA	SIM	1.017.216,99 €	88.042,53 €	- €
PENICHE	SIM	3.325.411,66 €	948.670,49 €	- €
PESO DA RÉGUA	SIM	5.430.549,27 €	544.368,42 €	843.301,76 €
PINHEL		1.491.721,51 €	390.896,54 €	- €
POMBAL		- €	- €	- €
PONTA DELGADA		6.313,76 €	- €	- €
PONTA DO SOL		9.955,62 €	121,25 €	- €
PONTE DA BARCA	SIM	1.228.600,28 €	188.549,54 €	61.026,80 €
PONTE DE LIMA		- €	- €	- €
PONTE DE SOR		- €	- €	- €
PORTALEGRE		7.159.403,90 €	6.988.046,75 €	4.175.053,37 €
PORTEL		- €	- €	- €
PORTIMÃO		97.424.592,58 €	96.081.174,39 €	86.533.149,94 €
PORTO		- €	- €	- €

PORTO DE MÓS		- €	- €	- €
PORTO MONIZ		86.495,65 €	6.090,87 €	2.247,20 €
PORTO SANTO	SIM	2.704.968,93 €	880.512,67 €	876.796,67 €
PÓVOA DE LANHOSO	SIM	3.243.391,21 €	185.101,09 €	- €
PÓVOA DE VARZIM	SIM	7.210.212,61 €	- €	- €
POVOAÇÃO		3.111.712,28 €	2.022.161,49 €	1.759.018,97 €
PROENÇA-A-NOVA		- €	- €	- €
REDONDO		- €	- €	- €
REGUENGOS DE MONSARAZ	SIM	6.689.524,12 €	4.584.842,70 €	5.653.283,79 €
RESENDE		641.249,10 €	366.235,48 €	304.641,07 €
RIBEIRA BRAVA		2.351.611,27 €	2.173.055,01 €	136.532,16 €
RIBEIRA DE PENA	SIM	2.721.817,86 €	349.618,08 €	212.104,08 €
RIBEIRA GRANDE	SIM	1.698.877,45 €	- €	- €
RIO MAIOR	SIM	1.343.008,58 €	31.693,90 €	6.947,02 €
SABROSA		1.044.069,75 €	- €	- €
SABUGAL		- €	- €	- €
SALVATERRA DE MAGOS		- €	- €	- €
SANTA COMBA DÃO		4.437.412,42 €	5.058.274,27 €	3.760.201,61 €
SANTA CRUZ	SIM	25.646.987,29 €	23.115.069,89 €	6.306.718,26 €
SANTA CRUZ DA GRACIOSA		- €	- €	- €
SANTA CRUZ DAS FLORES		- €	- €	- €
SANTA MARIA DA FEIRA	SIM	15.161.790,95 €	338.567,20 €	- €
SANTA MARTA DE PENAGUIÃO		- €	- €	- €
SANTANA		435.888,40 €	131.562,21 €	- €
SANTARÉM	SIM	29.682.033,34 €	13.660.295,67 €	1.709.389,43 €
SANTIAGO DO CACÉM		3.777.365,22 €	3.047.476,37 €	1.040.091,97 €
SANTO TIRSO	SIM	3.647.636,35 €	2.498.877,72 €	1.240.980,36 €
SÃO BRÁS DE ALPORTEL		- €	- €	- €
SÃO JOÃO DA MADEIRA		- €	- €	- €
SÃO JOÃO DA PESQUEIRA		72.325,82 €	191.229,37 €	543.459,50 €
SÃO PEDRO DO SUL	SIM	5.438.826,89 €	1.469.362,21 €	1.141.683,69 €
SÃO ROQUE DO PICO		- €	- €	- €
SÃO VICENTE		2.852.776,59 €	283.890,13 €	109.995,83 €
SARDOAL	SIM	540.950,43 €	3.456,47 €	- €
SÁTÃO		- €	- €	- €
SEIA	SIM	3.569.536,61 €	- €	- €
SEIXAL		15.481.406,65 €	14.328.558,38 €	534.508,99 €
SERNANCELHE		- €	- €	- €
SERPA		1.453.484,33 €	2.372.920,90 €	3.464.216,18 €
SERTÃO	SIM	1.666.321,97 €	- €	- €

SESIMBRA	SIM	9.761.115,08 €	3.713.379,93 €	2.437.648,39 €
SETÚBAL		24.282.628,99 €	26.820.628,13 €	24.506.807,91 €
SEVER DO VOUGA		- €	- €	- €
SILVES		- €	- €	- €
SINES	SIM	5.916.935,89 €	1.506.166,79 €	3.004.750,15 €
SINTRA		- €	- €	- €
SOBRAL DE MONTE AGRAÇO	SIM	1.375.278,51 €	688.689,49 €	1.228.877,42 €
SOURE	SIM	2.456.489,35 €	457.029,81 €	190.875,23 €
SOUSEL		- €	- €	- €
TÁBUA	SIM	3.756.034,66 €	1.169.441,47 €	926.837,89 €
TABUAÇO		3.255.726,97 €	2.624.605,47 €	1.896.977,29 €
TAROUCA		792.957,05 €	658.493,20 €	327.847,44 €
TAVIRA	SIM	1.290.166,29 €	- €	- €
TERRAS DE BOURO		- €	- €	- €
TOMAR		4.470.821,25 €	8.377.088,58 €	7.736.245,14 €
TONDELA		44.589,16 €	39.619,28 €	32.849,28 €
TORRE DE MONCORVO		772.896,42 €	441.028,45 €	- €
TORRES NOVAS	SIM	11.589.782,88 €	1.741.813,94 €	- €
TORRES VEDRAS		6.997.283,30 €	4.417.352,07 €	2.655.528,22 €
TRANCOSO	SIM	4.368.785,60 €	1.931.089,42 €	- €
TROFA	SIM	21.477.687,16 €	9.476.491,58 €	1.597.797,06 €
VAGOS	SIM	5.278.776,42 €	847.715,95 €	612.036,90 €
VALE DE CAMBRA	SIM	2.515.597,58 €	998.950,96 €	438.814,53 €
VALENÇA	SIM	1.153.366,27 €	3.355,94 €	3.354,94 €
VALONGO	SIM	17.970.790,83 €	- €	- €
VALPAÇOS	SIM	3.725.945,61 €	332.541,32 €	- €
VELAS		- €	- €	- €
VENDAS NOVAS		1.067.037,69 €	- €	- €
VIANA DO ALENTEJO		- €	- €	- €
VIANA DO CASTELO	SIM	5.139.419,69 €	1.942.639,56 €	1.512.528,85 €
VIDIGUEIRA		- €	- €	- €
VIEIRA DO MINHO	SIM	4.942.686,61 €	1.044.282,73 €	414.567,99 €
VILA DA PRAIA DA VITÓRIA	SIM	1.187.218,49 €	402.231,31 €	51.825,93 €
VILA DE REI		- €	- €	- €
VILA DO BISPO		4.828.903,20 €	4.607.740,29 €	3.017.468,38 €
VILA DO CONDE	SIM	18.215.630,13 €	100.000,00 €	- €
VILA DO PORTO		- €	- €	- €
VILA FLOR		- €	- €	- €
VILA FRANCA DE XIRA		- €	- €	- €
VILA FRANCA DO CAMPO		- €	- €	- €
VILA NOVA DA BARQUINHA	SIM	986.714,63 €	3.157,88 €	1.250,00 €
V. NOVA DE CERVEIRA		74.631,99 €	- €	- €

VILA NOVA DE FAMALICÃO		- €	- €	- €
VILA NOVA DE FOZ CÔA		299.969,73 €	- €	- €
VILA NOVA DE GAIA	SIM	41.250.343,56 €	18.772.327,76 €	11.303.291,91 €
VILA NOVA DE PAIVA	SIM	1.156.017,93 €	127.850,80 €	- €
VILA NOVA DE POIARES		1.326.843,65 €	1.990.564,93 €	1.991.353,92 €
VILA POUCA DE AGUIAR		586.789,10 €	252.106,09 €	209.189,02 €
VILA REAL		- €	- €	- €
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	SIM	24.891.977,56 €	27.093.860,64 €	8.812.281,03 €
VILA VELHA DE RÓDÃO		- €	- €	- €
VILA VERDE	SIM	12.127.913,68 €	20.294,04 €	- €
VILA VIÇOSA		1.301.029,74 €	1.193.184,09 €	816.445,73 €
VIMIOSO		- €	- €	- €
VINHAIS		- €	- €	- €
WISEU		- €	- €	- €
VIZELA		12.097.050,07 €	13.315.423,99 €	5.275.718,09 €
VOUZELA		- €	- €	- €
Total		1.160.145.271,82 €	584.457.033,37 €	412.500.577,89 €

Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência Municipal

ANEXO 2 – LISTA DE MUNICÍPIOS ADERENTES AO PAEL

Município	Programa	Montante de Financiamento
ALBUFEIRA	II	16.678.725,60 €
ALCOBAÇA	II	4.435.816,65 €
ALENQUER	II	1.149.794,84 €
ALFÂNDEGA DA FÉ	I	694.457,45 €
ALIJÓ	I	4.424.690,88 €
ALJUSTREL	II	1.332.328,56 €
ALMEIRIM	II	694.480,15 €
ALVAIÁZERE	II	1.718.332,86 €
ANSIÃO	I	2.233.967,45 €
ARMAMAR	II	987.993,72 €
ARRUDA DOS VINHOS	II	2.441.431,19 €
AZAMBUJA	II	3.139.294,25 €
BARREIRO	II	10.201.379,61 €
BORBA	I	4.886.115,91 €
CALHETA (R.A.M.)	II	4.232.881,55 €
CÂMARA DE LOBOS	II	5.815.458,79 €
CAMINHA	II	2.281.968,63 €
CARTAXO	I	17.667.910,00 €
CHAMUSCA	II	4.323.838,63 €
CHAVES	II	7.873.426,62 €
COVILHÃ	II	2.815.020,90 €
ENTRONCAMENTO	II	3.219.262,96 €
ESPINHO	I	8.176.750,75 €
ESTREMOZ	II	2.710.733,08 €
ÉVORA	I	32.166.373,20 €
FARO	I	16.710.899,55 €
FERREIRA DO ALENTEJO	II	458.617,11 €
FREIXO DE ESPADA À CINTA	I	4.346.735,51 €
FUNCHAL	II	28.414.335,96 €
FUNDÃO	I	36.777.845,90 €
GOUVEIA	II	754.337,93 €
GRÂNDOLA	II	1.477.120,05 €
GUARDA	II	14.091.560,40 €
ÍLHAVO	II	8.794.812,25 €
LAGOA	II	4.000.000,00 €
LAGOS	II	9.508.131,07 €
LAMEGO	II	11.826.491,48 €
LOULÉ	II	14.506.376,12 €
LOURINHÃ	II	972.626,98 €
LOUSÃ	II	880.772,03 €

MANGUALDE	II	4.001.681,63 €
MELGAÇO	II	2.130.366,25 €
MIRANDA DO DOURO	II	2.031.709,13 €
MOIMENTA DA BEIRA	I	2.412.487,18 €
MONFORTE	II	504.811,70 €
MONTIJO	II	846.737,41 €
MOURÃO	I	1.174.764,62 €
NELAS	I	1.635.611,06 €
NORDESTE	I	7.611.777,13 €
ÓBIDOS	II	3.839.743,76 €
OLHÃO	II	4.083.539,95 €
OLIVEIRA DE AZEMÉIS	II	1.216.473,38 €
OLIVEIRA DE FRADES	II	485.614,25 €
OURÉM	II	3.365.329,77 €
PAÇOS DE FERREIRA	II	7.137.212,14 €
PAREDES	II	19.755.871,52 €
PAREDES DE COURA	II	2.881.120,44 €
PENAFIEL	II	1.736.013,55 €
PENELA	II	2.313.527,86 €
PENICHE	II	3.202.576,21 €
PESO DA RÉGUA	II	5.106.130,48 €
PONTE DA BARCA	II	846.752,34 €
PORTO SANTO	I	2.452.014,89 €
PÓVOA DE LANHOSO	II	2.469.209,63 €
PÓVOA DE VARZIM	II	7.498.179,86 €
REGUENGOS DE MONSARAZ	II	4.675.555,75 €
RIBEIRA DE PENA	II	2.041.244,29 €
RIBEIRA GRANDE	II	2.049.782,36 €
RIO MAIOR	II	962.061,07 €
SANTA COMBA DÃO	I	2.017.294,00 €
SANTA CRUZ		16.848.866,17 €
SANTA MARIA DA FEIRA	II	12.899.356,76 €
SANTARÉM	I	24.581.766,58 €
SANTO TIRSO	II	1.730.000,00 €
SÃO PEDRO DO SUL	II	2.873.608,73 €
SARDOAL	II	444.793,36 €
SEIA	I	2.768.064,92 €
SERTÃO	II	2.130.876,62 €
SESIMBRA	II	8.912.068,81 €
SINES	II	3.548.272,76 €
SOBRAL DE MONTE AGRAÇO	II	1.053.287,04 €
SOURE	II	1.695.316,00 €
TÁBUA	II	2.443.240,29 €
TAVIRA	II	1.165.078,21 €

TORRES NOVAS	II	6.795.453,58 €
TRANCOSO	II	3.583.676,56 €
TROFA	I	16.597.187,97 €
VAGOS	II	3.553.787,85 €
VALE DE CAMBRA	II	2.145.858,26 €
VALENÇA	II	1.000.000,00 €
VALONGO	II	16.263.896,27 €
VALPAÇOS	II	2.649.478,11 €
VIANA DO CASTELO	II	2.903.595,68 €
VIEIRA DO MINHO	II	3.056.978,05 €
VILA DA PRAIA DA VITÓRIA	II	1.953.334,88 €
VILA DO CONDE	I	10.928.220,53 €
VILA NOVA DA BARQUINHA	II	741.246,58 €
VILA NOVA DE GAIA	II	22.751.431,24 €
VILA NOVA DE PAIVA	II	586.130,45 €
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	I	24.466.151,44 €
VILA VERDE	II	10.438.783,28 €
VIZELA	I	4.640.105,00 €

Elaboração própria com base nos dados da DGTF e Portais Municipais

ANEXO 3 – PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTOS

Município	Ano			
	2011	2012	2013	2014
ABRANTES	63	64	30	16
ÁGUEDA	47	37	48	13
AGUIAR DA BEIRA	11	2	3	3
ALANDROAL	261	377	410	556
ALBERGARIA-A-VELHA	12	16	1	4
ALBUFEIRA	228	385	270	38
ALCÁCER DO SAL	85	45	19	40
ALCANENA	228	35	38	60
ALCOBAÇA	54	174	37	19
ALCOCHETE	235	257	353	616
ALCOUTIM	4	1	1	1
ALENQUER	210	169	211	106
ALFÂNDEGA DA FÉ	51	100	57	11
ALIJÓ	357	202	698	451
ALJEZUR	23	9	24	24
ALJUSTREL	95	137	98	90
ALMADA	15	11	12	16
ALMEIDA	93	45	20	15
ALMEIRIM	48	66	27	8
ALMODÔVAR	9	5	9	8
ALPIARÇA	15	36	38	52
ALTER DO CHÃO	45	34	25	36
ALVAIÁZERE	120	153	11	69
ALVITO	105	25	11	8
AMADORA	35	33	26	16
AMARANTE	21	15	19	6
AMARES	151	37	28	14
ANADIA	3	0	1	2
ANGRA DO HEROÍSMO	39	46	17	27
ANSIÃO	212	341	33	22
ARCOS DE VALDEVEZ	42	57	52	39
ARGANIL	22	20	10	7
ARMAMAR	188	224	145	50
AROUCA	37	34	12	5
ARRAIÓLOS	49	28	32	21
ARRONCHES	17	4	3	1
ARRUDA DOS VINHOS	309	267	115	47
AVEIRO	343	250	179	89
AVIS	133	84	130	122
AZAMBUJA	241	291	125	48

BAIÃO	50	48	38	10
BARCELOS	92	43	30	19
BARRANCOS	250	257	105	52
BARREIRO	302	523	208	25
BATALHA	29	27	12	17
BEJA	238	141	122	94
BELMONTE	101	186	103	252
BENAVENTE	52	39	19	5
BOMBARRAL	355	290	223	198
BORBA	641	380	51	127
BOTICAS	35	61	23	15
BRAGA	22	49	29	25
BRAGANÇA	51	46	55	30
CABECEIRAS DE BASTO	52	69	50	21
CADAVAL	103	54	52	28
CALDAS DA RAINHA	61	54	38	14
CALHETA (R.A.A.)	97	5	37	25
CALHETA (R.A.M.)	263	437	96	53
CÂMARA DE LOBOS	77	256	79	35
CAMINHA	166	79	98	106
CAMPO MAIOR	155	96	80	56
CANTANHEDE	35	22	24	33
CARRAZEDA DE ANSIÃES	85	49	36	53
CARREGAL DO SAL	34	17	30	10
CARTAXO	255	470	373	257
CASCAIS	67	72	104	135
CASTANHEIRA DE PÊRA	775	7	1	3
CASTELO BRANCO	7	3	1	2
CASTELO DE PAIVA	211	97	62	68
CASTELO DE VIDE	32	12	1	11
CASTRO DAIRE	52	74	22	6
CASTRO MARIM	43	12	26	12
CASTRO VERDE	34	27	42	30
CELORICO DA BEIRA	671	511	370	465
CELORICO DE BASTO	29	12	18	12
CHAMUSCA	144	367	54	12
CHAVES	203	288	231	168
CINFÃES	13	19	21	25
COIMBRA	31	82	55	58
CONDEIXA-A-NOVA	76	30	35	42
CONSTÂNCIA	17	16	17	9
CORUCHE	22	15	14	8
CORVO	30	4	0	5
COVILHÃ	67	73	60	29

CRATO	49	36	13	4
CUBA	48	47	17	33
ELVAS	20	12	9	5
ENTRONCAMENTO	154	175	96	84
ESPINHO	369	397	193	59
ESPOSENDE	84	35	31	9
ESTARREJA	97	88	72	77
ESTREMOZ	171	154	49	65
ÉVORA	425	541	755	526
FAFE	47	26	24	7
FARO	348	330	110	290
FELGUEIRAS	30	96	56	26
FERREIRA DO ALENTEJO	100	124	70	47
FERREIRA DO ZÊZERE	72	60	117	50
FIGUEIRA DA FOZ	150	114	52	22
FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	106	155	78	173
FIGUEIRÓ DOS VINHOS	159	79	78	117
FORNOS DE ALGODRES	6	32	44	45
FREIXO DE ESPADA À CINTA	254	473	454	72
FRONTEIRA	11	33	29	23
FUNCHAL	295	488	308	6
FUNDÃO	137	239	97	67
GAVIÃO	23	17	17	15
GÓIS	34	65	23	35
GOLEGÃ	176	70	95	111
GONDOMAR	41	21	21	27
GOUVEIA	162	160	117	55
GRÂNDOLA	95	75	124	110
GUARDA	138	462	197	204
GUIMARÃES	43	40	69	38
HORTA	137	101	48	26
IDANHA-A-NOVA	17	20	17	26
ÍLHAVO	264	245	9	39
LAGOA	204	180	71	18
LAGOA (R.A.A.)	108	106	82	22
LAGOS	197	280	96	66
LAJES DAS FLORES	83	87	87	20
LAJES DO PICO	6	41	39	9
LAMEGO	178	363	79	102
LEIRIA	126	78	27	7
LISBOA	95	110	72	26
LOULÉ	260	271	117	14
LOURES	60	137	150	123
LOURINHÃ	166	78	74	36

LOUSÃ	123	141	67	58
LOUSADA	94	53	29	34
MAÇÃO	90	59	37	28
MACEDO DE CAVALEIROS	232	284	364	165
MACHICO	384	648	288	281
MADALENA	75	75	59	33
MAFRA	170	145	125	150
MAIA	80	70	27	9
MANGUALDE	128	134	65	20
MANTEIGAS	205	239	76	367
MARCO DE CANAVESES	52	21	21	20
MARINHA GRANDE	28	18	14	18
MARVÃO	15	10	21	11
MATOSINHOS	116	101	34	32
MEALHADA	11	4	4	11
MÊDA	141	203	89	19
MELGAÇO	82	109	129	171
MÉRTOLA	26	13	26	17
MESÃO FRIO	37	35	46	62
MIRA	179	179	104	49
MIRANDA DO CORVO	82	65	43	43
MIRANDA DO DOURO	37	284	126	24
MIRANDELA	532	426	406	229
MOGADOURO	21	15	17	2
MOIMENTA DA BEIRA	247	361	325	195
MOITA	96	139	117	104
MONÇÃO	65	62	62	58
MONCHIQUE	152	69	78	35
MONDIM DE BASTO	112	30	6	19
MONFORTE	119	164	125	98
MONTALEGRE	22	18	14	23
MONTE-MOR-O-NOVO	190	130	92	83
MONTE-MOR-O-VELHO	157	109	135	135
MONTIJO	200	155	72	33
MORA	12	22	13	20
MORTÁGUA	6	4	6	8
MOURO	101	75	54	70
MOURÃO	222	343	161	328
MURÇA	36	10	32	64
MURTOSA	12	10	2	6
NAZARÉ	518	1464	421	3411
NELAS	136	56	134	48
NISA	157	129	45	9
NORDESTE	331	1875	299	5

ÓBIDOS	20	42	76	18
ODEMIRA	22	23	12	16
ODIVELAS	327	118	137	60
OEIRAS	42	45	60	147
OLEIROS	43	37	52	37
OLHÃO	294	256	237	149
OLIVEIRA DE AZEMÉIS	99	80	53	41
OLIVEIRA DE FRADES	79	78	20	22
OLIVEIRA DO BAIRRO	28	42	35	71
OLIVEIRA DO HOSPITAL	20	40	36	34
OURÉM	108	79	53	43
OURIQUE	311	130	245	225
OVAR	5	2	2	4
PAÇOS DE FERREIRA	453	1335	874	190
PALMELA	118	140	171	137
PAMPILHOSA DA SERRA	3	1	0	3
PAREDES	204	283	104	162
PAREDES DE COURA	216	282	9	7
PEDRÓGÃO GRANDE	40	61	49	7
PENACOVA	117	71	27	9
PENAFIEL	239	222	136	184
PENALVA DO CASTELO	10	7	14	9
PENAMACOR	333	257	386	308
PENEDONO	6	15	23	7
PENELA	87	154	77	65
PENICHE	213	234	121	41
PESO DA RÉGUA	236	233	87	90
PINHEL	88	48	125	53
POMBAL	10	18	13	12
PONTA DELGADA	52	40	16	17
PONTA DO SOL	104	9	57	32
PONTE DA BARCA	145	66	78	36
PONTE DE LIMA	17	13	8	15
PONTE DE SOR	22	28	35	23
PORTALEGRE	196	188	320	242
PORTEL	9	3	3	2
PORTIMÃO	908	1088	1054	3347
PORTO	16	20	4	4
PORTO DE MÓS	42	6	14	12
PORTO MONIZ	641	443	243	51
PORTO SANTO	668	2194	1612	582
PÓVOA DE LANHOSO	129	205	51	35
PÓVOA DE VARZIM	201	208	56	29
POVOAÇÃO	58	41	47	53

PROENÇA-A-NOVA	20	19	17	13
REDONDO	15	18	15	24
REGUENGOS DE MONSARAZ	81	271	170	252
RESENDE	123	168	140	202
RIBEIRA BRAVA	256	127	1558	513
RIBEIRA DE PENA	250	197	70	20
RIBEIRA GRANDE	254	138	9	10
RIO MAIOR	116	104	73	74
SABROSA	105	331	46	46
SABUGAL	23	9	24	10
SALVATERRA DE MAGOS	103	42	32	11
SANTA COMBA DÃO	228	249	414	740
SANTA CRUZ	363	518	1049	448
SANTA CRUZ DA GRACIOSA	6	6	13	3
SANTA CRUZ DAS FLORES	5	2	1	1
SANTA MARIA DA FEIRA	214	127	64	26
SANTA MARTA DE PENAGUIÃO	8	13	25	13
SANTANA	102	329	494	22
SANTARÉM	83	601	423	68
SANTIAGO DO CACÉM	118	132	193	82
SANTO TIRSO	81	103	123	52
SÃO BRÁS DE ALPORTEL	16	12	7	9
SÃO JOÃO DA MADEIRA	78	49	49	31
SÃO JOÃO DA PESQUEIRA	10	22	50	45
SÃO PEDRO DO SUL	334	245	143	78
SÃO ROQUE DO PICO	19	6	42	14
SÃO VICENTE	230	647	436	1088
SARDOAL	159	266	154	132
SÁTÃO	41	22	22	26
SEIA	81	84	53	48
SEIXAL	234	575	559	340
SERNANCELHE	21	11	9	8
SERPA	20	99	126	105
SERTÃO	267	118	117	30
SESIMBRA	281	304	146	124
SETÚBAL	238	268	362	362
SEVER DO VOUGA	81	43	23	4
SILVES	94	138	31	28
SINES	182	121	68	77
SINTRA	34	25	9	8
SOBRAL DE MONTE AGRAÇO	204	272	171	183
SOURE	111	40	55	52
SOUSEL	61	88	62	96
TÁBUA	186	254	253	109

TABUAÇO	207	219	270	84
TAROUCA	118	155	179	202
TAVIRA	144	123	78	25
TERRAS DE BOURO	0	3	4	24
TOMAR	170	153	363	331
TONDELA	64	69	21	18
TORRE DE MONCORVO	78	85	137	41
TORRES NOVAS	163	167	209	20
TORRES VEDRAS	111	174	127	77
TRANCOSO	195	234	309	238
TROFA	660	492	236	117
VAGOS	222	196	152	51
VALE DE CAMBRA	136	156	47	29
VALENÇA	132	160	62	62
VALONGO	324	332	137	21
VALPAÇOS	175	171	117	22
VELAS	113	23	9	2
VENDAS NOVAS	260	217	160	139
VIANA DO ALENTEJO	45	17	23	16
VIANA DO CASTELO	108	81	45	71
VIDIGUEIRA	133	84	89	31
VIEIRA DO MINHO	151	154	98	136
VILA DA PRAIA DA VITÓRIA	175	282	164	53
VILA DE REI	110	51	27	36
VILA DO BISPO	230	27	290	211
VILA DO CONDE	167	404	113	10
VILA DO PORTO	13	9	27	25
VILA FLOR	46	57	63	5
VILA FRANCA DE XIRA	13	12	7	8
VILA FRANCA DO CAMPO	262	90	20	13
VILA NOVA DA BARQUINHA	87	36	14	52
VILA NOVA DE CERVEIRA	66	67	75	31
VILA NOVA DE FAMALICÃO	35	24	19	22
VILA NOVA DE FOZ CÔA	93	39	49	67
VILA NOVA DE GAIA	123	234	198	70
VILA NOVA DE PAIVA	45	47	63	46
VILA NOVA DE POIARES	375	172	236	266
VILA POUCA DE AGUIAR	149	114	53	29
VILA REAL	40	45	35	2
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	596	317	1580	889
VILA VELHA DE RÓDÃO	32	24	26	10
VILA VERDE	115	194	117	31
VILA VIÇOSA	183	209	224	135
VIMIOSO	10	5	2	4

VINHAIIS	41	53	11	32
UISEU	34	13	21	14
VIZELA	174	231	494	302
VOUZELA	59	32	14	11

Elaboração própria com base nos dados da DGTF e Portais Municipais

ANEXO 4 – GRAU DE ENDIVIDAMENTO

Município	Ano	
	2013	2014
ABRANTES	65,52%	63,05%
ÁGUEDA	28,61%	33,61%
AGUIAR DA BEIRA	56,20%	63,12%
ALANDROAL	240,59%	251,92%
ALBERGARIA-A-VELHA	40,77%	44,31%
ALBUFEIRA	60,89%	31,31%
ALCÁCER DO SAL	9,86%	13,71%
ALCANENA	136,76%	112,39%
ALCOBAÇA	80,50%	43,35%
ALCOCHETE	104,99%	106,42%
ALCOUTIM	12,44%	16,65%
ALENQUER	76,81%	50,64%
ALFÂNDEGA DA FÉ	224,60%	261,22%
ALIJÓ	201,79%	176,44%
ALJEZUR	50,43%	47,20%
ALJUSTREL	79,52%	88,27%
ALMADA	61,30%	54,19%
ALMEIDA	42,49%	36,07%
ALMEIRIM	62,86%	60,12%
ALMODÔVAR	55,43%	47,93%
ALPIARÇA	175,41%	200,20%
ALTER DO CHÃO	39,49%	34,08%
ALVAIÁZERE	80,40%	86,96%
ALVITO	22,93%	19,96%
AMADORA	53,90%	49,61%
AMARANTE	37,12%	27,46%
AMARES	69,04%	65,57%
ANADIA	42,36%	40,26%
ANGRA DO HEROÍSMO	117,44%	108,16%
ANSIÃO	135,55%	112,48%
ARCOS DE VALDEVEZ	66,86%	57,72%
ARGANIL	60,95%	49,35%
ARMAMAR	122,45%	93,36%
AROUCA	25,07%	23,45%
ARRAIOLOS	75,07%	65,48%
ARRONCHES	29,19%	24,74%
ARRUDA DOS VINHOS	69,55%	58,14%
AVEIRO	329,90%	339,11%
AVIS	57,06%	50,69%
AZAMBUJA	90,49%	128,78%

BAIÃO	32,01%	38,37%
BARCELOS	sem dados	sem dados
BARRANCOS	61,40%	57,16%
BARREIRO	88,00%	77,65%
BATALHA	25,01%	22,97%
BEJA	84,59%	65,68%
BELMONTE	83,62%	89,53%
BENAVENTE	12,43%	13,76%
BOMBARRAL	74,72%	57,88%
BORBA	103,20%	143,91%
BOTICAS	31,27%	23,20%
BRAGA	114,78%	117,88%
BRAGANÇA	32,36%	27,63%
CABECEIRAS DE BASTO	61,61%	63,68%
CADAVAL	36,30%	32,19%
CALDAS DA RAINHA	23,16%	29,39%
CALHETA (R.A.A.)	179,01%	134,65%
CALHETA (R.A.M.)	111,98%	82,56%
CÂMARA DE LOBOS	75,98%	73,89%
CAMINHA	104,68%	110,35%
CAMPO MAIOR	26,75%	13,79%
CANTANHEDE	178,35%	159,99%
CARRAZEDA DE ANSIÃES	50,34%	38,92%
CARREGAL DO SAL	69,08%	69,64%
CARTAXO	344,82%	368,32%
CASCAIS	86,10%	60,80%
CASTANHEIRA DE PÊRA	232,33%	204,78%
CASTELO BRANCO	22,66%	34,68%
CASTELO DE PAIVA	175,00%	140,92%
CASTELO DE VIDE	16,62%	7,24%
CASTRO DAIRE	43,07%	34,56%
CASTRO MARIM	43,63%	42,45%
CASTRO VERDE	40,47%	35,52%
CELORICO DA BEIRA	225,73%	221,23%
CELORICO DE BASTO	119,24%	119,89%
CHAMUSCA	68,13%	49,22%
CHAVES	158,73%	118,96%
CINFÃES	16,17%	15,97%
COIMBRA	96,42%	92,10%
CONDEIXA-A-NOVA	34,41%	28,94%
CONSTÂNCIA	70,76%	71,44%
CORUCHE	27,22%	23,11%
CORVO	45,06%	49,19%
COVILHÃ	247,28%	234,56%

CRATO	60,52%	60,04%
CUBA	56,35%	55,01%
ELVAS	10,67%	13,64%
ENTRONCAMENTO	91,56%	82,40%
ESPINHO	143,01%	130,79%
ESPOSENDE	45,80%	40,33%
ESTARREJA	81,46%	93,25%
ESTREMOZ	79,26%	77,80%
ÉVORA	223,99%	191,23%
FAFE	20,91%	21,76%
FARO	252,38%	165,50%
FELGUEIRAS	59,12%	53,19%
FERREIRA DO ALENTEJO	65,94%	54,25%
FERREIRA DO ZÊZERE	87,12%	72,67%
FIGUEIRA DA FOZ	128,63%	109,43%
FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	97,89%	65,50%
FIGUEIRÓ DOS VINHOS	112,20%	92,55%
FORNOS DE ALGODRES	522,41%	577,18%
FREIXO DE ESPADA À CINTA	229,81%	201,94%
FRONTEIRA	52,74%	46,97%
FUNCHAL	117,24%	114,45%
FUNDÃO	297,49%	306,85%
GAVIÃO	29,27%	24,30%
GÓIS	40,57%	35,59%
GOLEGÃ	59,63%	63,84%
GONDOMAR	160,99%	205,71%
GOUVEIA	83,66%	60,26%
GRÂNDOLA	76,32%	63,21%
GUARDA	181,08%	152,02%
GUIMARÃES	99,46%	88,39%
HORTA	64,20%	51,24%
IDANHA-A-NOVA	25,04%	24,70%
ÍLHAVO	105,38%	97,88%
LAGOA	33,60%	28,56%
LAGOA (R.A.A.)	93,29%	73,77%
LAGOS	158,99%	133,89%
LAJES DAS FLORES	67,71%	24,14%
LAJES DO PICO	94,70%	105,19%
LAMEGO	142,35%	198,37%
LEIRIA	122,96%	98,74%
LISBOA	118,51%	102,38%
LOULÉ	78,12%	53,18%
LOURES	63,29%	52,22%
LOURINHÃ	105,51%	97,76%

LOUSÃ	47,17%	47,68%
LOUSADA	64,84%	52,91%
MAÇÃO	33,24%	31,87%
MACEDO DE CAVALEIROS	128,03%	121,79%
MACHICO	236,14%	104,18%
MADALENA	60,06%	54,32%
MAFRA	67,87%	40,52%
MAIA	189,04%	165,72%
MANGUALDE	109,21%	84,44%
MANTEIGAS	102,58%	109,21%
MARCO DE CANAVESES	116,08%	129,08%
MARINHA GRANDE	20,36%	18,69%
MARVÃO	28,71%	34,00%
MATOSINHOS	68,09%	72,37%
MEALHADA	0,17%	0,08%
MÊDA	99,69%	102,77%
MELGAÇO	sem dados	sem dados
MÉRTOLA	50,07%	45,70%
MESÃO FRIO	166,41%	169,88%
MIRA	32,28%	44,78%
MIRANDA DO CORVO	30,24%	28,75%
MIRANDA DO DOURO	91,08%	67,67%
MIRANDELA	129,87%	106,22%
MOGADOURO	45,84%	35,74%
MOIMENTA DA BEIRA	92,25%	88,01%
MOITA	71,51%	59,21%
MONÇÃO	88,79%	73,44%
MONCHIQUE	68,12%	51,91%
MONDIM DE BASTO	143,15%	162,63%
MONFORTE	98,08%	56,04%
MONTALEGRE	31,80%	30,29%
MONTEMOR-O-NOVO	26,79%	24,87%
MONTEMOR-O-VELHO	172,53%	167,35%
MONTIJO	67,51%	58,15%
MORA	56,27%	48,45%
MORTÁGUA	45,71%	50,05%
MOURA	69,84%	66,82%
MOURÃO	170,44%	208,96%
MURÇA	138,30%	134,94%
MURTOSA	26,94%	28,96%
NAZARÉ	370,97%	363,58%
NELAS	167,72%	144,77%
NISA	69,31%	50,37%
NORDESTE	396,00%	402,52%

ÓBIDOS	72,58%	44,12%
ODEMIRA	46,87%	51,62%
ODIVELAS	68,80%	84,38%
OEIRAS	90,10%	67,72%
OLEIROS	34,04%	40,68%
OLHÃO	108,52%	102,72%
OLIVEIRA DE AZEMÉIS	105,66%	91,52%
OLIVEIRA DE FRADES	66,80%	59,45%
OLIVEIRA DO BAIRRO	83,29%	84,63%
OLIVEIRA DO HOSPITAL	53,84%	47,77%
OURÉM	79,48%	62,05%
OURIQUE	100,36%	83,71%
OVAR	28,86%	28,07%
PAÇOS DE FERREIRA	403,95%	288,35%
PALMELA	68,73%	63,37%
PAMPILHOSA DA SERRA	2,80%	1,71%
PAREDES	124,57%	146,57%
PAREDES DE COURA	62,72%	60,53%
PEDRÓGÃO GRANDE	63,17%	49,15%
PENACOVA	5,10%	9,65%
PENAFIEL	113,50%	78,40%
PENALVA DO CASTELO	47,43%	36,33%
PENAMACOR	90,61%	82,56%
PENEDONO	0,06%	0,69%
PENELA	91,27%	88,05%
PENICHE	66,76%	57,78%
PESO DA RÉGUA	121,36%	110,37%
PINHEL	67,00%	63,70%
POMBAL	26,80%	19,63%
PONTA DELGADA	78,99%	90,77%
PONTA DO SOL	26,58%	24,19%
PONTE DA BARCA	87,84%	68,15%
PONTE DE LIMA	7,12%	16,44%
PONTE DE SOR	15,11%	13,66%
PORTALEGRE	229,50%	220,20%
PORTEL	28,43%	30,21%
PORTIMÃO	384,10%	349,49%
PORTO	78,05%	70,09%
PORTO DE MÓS	27,14%	20,46%
PORTO MONIZ	72,30%	81,02%
PORTO SANTO	sem dados	sem dados
PÓVOA DE LANHOSO	67,85%	50,82%
PÓVOA DE VARZIM	56,94%	58,32%
POVOAÇÃO	130,21%	94,97%

PROENÇA-A-NOVA	50,78%	45,20%
REDONDO	8,34%	8,40%
REGUENGOS DE MONSARAZ	155,78%	155,32%
RESENDE	89,04%	84,61%
RIBEIRA BRAVA	166,20%	126,98%
RIBEIRA DE PENA	68,63%	58,73%
RIBEIRA GRANDE	66,13%	56,30%
RIO MAIOR	115,20%	100,71%
SABROSA	55,37%	47,82%
SABUGAL	48,23%	50,69%
SALVATERRA DE MAGOS	35,42%	29,01%
SANTA COMBA DÃO	248,20%	264,43%
SANTA CRUZ	192,18%	172,90%
SANTA CRUZ DA GRACIOSA	43,07%	35,36%
SANTA CRUZ DAS FLORES	16,63%	8,92%
SANTA MARIA DA FEIRA	87,35%	74,52%
SANTA MARTA DE PENAGUIÃO	52,97%	47,55%
SANTANA	114,79%	66,59%
SANTARÉM	259,16%	226,87%
SANTIAGO DO CACÉM	70,97%	62,03%
SANTO TIRSO	117,32%	111,21%
SÃO BRÁS DE ALPORTEL	27,46%	25,28%
SÃO JOÃO DA MADEIRA	58,45%	55,70%
SÃO JOÃO DA PESQUEIRA	64,80%	66,59%
SÃO PEDRO DO SUL	90,79%	62,81%
SÃO ROQUE DO PICO	24,25%	11,57%
SÃO VICENTE	180,00%	139,30%
SARDOAL	94,97%	89,21%
SÁTÃO	sem dados	sem dados
SEIA	294,87%	276,67%
SEIXAL	116,93%	113,83%
SERNANCELHE	26,81%	23,91%
SERPA	72,42%	85,61%
SERTÃO	39,62%	32,33%
SESIMBRA	82,45%	72,96%
SETÚBAL	134,29%	117,40%
SEVER DO VOUGA	49,53%	51,37%
SILVES	49,58%	51,20%
SINES	87,72%	126,96%
SINTRA	59,70%	52,84%
SOBRAL DE MONTE AGRAÇO	80,38%	78,26%
SOURE	66,79%	54,33%
SOUSEL	64,12%	50,27%
TÁBUA	119,73%	92,61%

TABUAÇO	174,27%	152,46%
TAROUCA	173,44%	169,66%
TAVIRA	79,75%	67,59%
TERRAS DE BOURO	44,77%	41,35%
TOMAR	133,99%	144,35%
TONDELA	57,17%	25,51%
TORRE DE MONCORVO	130,38%	145,61%
TORRES NOVAS	146,37%	121,67%
TORRES VEDRAS	81,93%	75,81%
TRANCOSO	139,98%	109,35%
TROFA	224,17%	166,64%
VAGOS	111,04%	128,17%
VALE DE CAMBRA	119,94%	101,24%
VALENÇA	59,89%	61,84%
VALONGO	188,44%	168,73%
VALPAÇOS	64,29%	51,04%
VELAS	154,99%	124,42%
VENDAS NOVAS	89,90%	72,51%
VIANA DO ALENTEJO	11,21%	11,09%
VIANA DO CASTELO	61,17%	59,12%
VIDIGUEIRA	59,37%	56,63%
VIEIRA DO MINHO	161,76%	126,64%
VILA DA PRAIA DA VITÓRIA	110,32%	102,16%
VILA DE REI	42,54%	37,75%
VILA DO BISPO	102,95%	68,68%
VILA DO CONDE	118,19%	128,07%
VILA DO PORTO	108,09%	89,94%
VILA FLOR	44,38%	53,84%
VILA FRANCA DE XIRA	45,22%	43,68%
VILA FRANCA DO CAMPO	sem dados	sem dados
VILA NOVA DA BARQUINHA	66,82%	69,93%
VILA NOVA DE CERVEIRA	60,37%	57,68%
VILA NOVA DE FAMALICÃO	59,37%	47,14%
VILA NOVA DE FOZ CÔA	37,10%	30,60%
VILA NOVA DE GAIA	226,66%	154,33%
VILA NOVA DE PAIVA	89,71%	87,26%
VILA NOVA DE POIARES	332,23%	315,73%
VILA POUCA DE AGUIAR	35,71%	29,97%
VILA REAL	90,20%	65,53%
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	382,86%	370,92%
VILA VELHA DE RÓDÃO	12,64%	16,95%
VILA VERDE	114,42%	102,93%
VILA VIÇOSA	85,15%	74,42%
VIMIOSO	36,53%	35,80%

VINHAIS	23,43%	22,50%
UISEU	67,32%	60,03%
VIZELA	183,10%	135,60%
VOUZELA	120,16%	111,04%

Elaboração própria com base nos dados da DGTF e Portais Municipais