



Ana Simone da Silva Freitas

OS ORÇAMENTOS DOS MUNICÍPIOS:  
2011-2014

2014



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



EDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ana Simone da Silva Freitas

# OS ORÇAMENTOS DOS MUNICÍPIOS: 2011-2014

Relatório de Mestrado apresentado à Faculdade de  
Direito no âmbito do Mestrado em Administração  
Pública Empresarial

Orientadora do Relatório de Mestrado  
Professora Maria José Leal Castanheira Neves

Coimbra, 2014

## **Agradecimentos**

A realização do presente relatório encerra um ciclo de estudos. Foram tempos bons, de aprendizagem, tempos de enorme crescimento e enriquecimento pessoal. Resta-me pois agradecer a todos que comigo se cruzaram, pela sua generosidade e simpatia.

À Dr.<sup>a</sup> Maria José Castanheira Neves, Diretora de Serviços de Apoio Jurídico à Administração Local (DSAJAL) da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC), e responsável pela orientação do presente relatório pela disponibilidade e atenção que demonstrou no decorrer da elaboração do mesmo.

Ao Engenheiro Eugénio Santiago, supervisor de estágio, e Chefe de Divisão de Cooperação Técnica e Financeira da DSAJAL pelo apoio e incentivo demonstrado no decorrer do estágio.

À Dr.<sup>a</sup> Isabel Azevedo, pela inexcelsível disponibilidade, pelos valiosos contributos e, acima de tudo amizade que demonstrou ao longo da elaboração deste trabalho.

À Dr.<sup>a</sup> Umbelina Baptista pela grande simpatia, carinho e cooperação durante o período de estágio na CCDRC.

Ao Dr. Cachulo e ao Sr. Peixoto pela constante boa disposição no trabalho.

Aos meus familiares mais chegados pelas palavras de incentivo e alento que sempre me dirigiram para que concretizasse o meu objetivo.

Ao Alexandre pelo apoio, pela inabalável paciência e pelo companheirismo

Por fim e principalmente, uma sentida e reiterada menção àqueles que não estando presentes fisicamente ao meu lado, estão sempre presentes e cuja memória é sempre reavivada, principalmente em momentos como este.

A todos o meu agradecimento!

## **Lista de Siglas**

**CCDRC** Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

**CEAL** Carta Europeia da Administração Local

**CRP** Constituição da República Portuguesa

**DCTF** Direção Geral das Autarquias Locais

**DGAL** Direção Geral das Autarquias Locais

**DSAJAL** Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local

**LAL** Lei das Autarquias Locais

**LCPA** Lei dos compromissos e Pagamentos em Atraso

**LFL** Lei das Finanças Locais

**NUT** Nomenclatura das Unidades Territoriais

**PAEL** Programa de Apoio à Economia Local

**POCAL** Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais

**SIIAL** Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

# Índice

<b>Agradecimentos</b> .....	<b>iii</b>
<b>Lista de Siglas</b> .....	<b>iv</b>
<b>Índice</b> .....	<b>v</b>
<b>Índice de Figuras</b> .....	<b>vii</b>
<b>Índice de Tabelas</b> .....	<b>vii</b>
<b>Índice de Gráficos</b> .....	<b>vii</b>
<b>1- Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>2.- Apresentação da CCDRC</b> .....	<b>4</b>
2.1.-Missão.....	4
2.2.- Estratégia.....	4
2.3.- Âmbito de atuação da CCDRC.....	5
2.4.- Organograma.....	7
2.5.- A DSAJAL.....	7
2.5.1.-A DCTF.....	8
<b>3.- Enquadramento Teórico</b> .....	<b>11</b>
3.1.- A organização Administrativa em Portugal.....	11
3.2. - As Autarquias Locais.....	12
3.2.1.- Os municípios.....	12
<b>4.- Os documentos previsionais</b> .....	<b>15</b>
4.1.- Enquadramento.....	15
4.1.1.- Princípios de previsão e execução do Orçamento dos Municípios.....	15
4.1.1.1.- Regras previsionais.....	17
<b>4.2. As principais alterações e reformas Administrativas e Financeiras com impacto nos Orçamentos dos Municípios</b> .....	<b>18</b>
4.2.1.-Principais alterações à Lei das Finanças Locais.....	19
4.2.2.- A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.....	21
4.2.3.- Programa de apoio à Administração Local.....	21
<b>5. - Indicadores de Análise</b> .....	<b>24</b>
5.1.- Indicadores Receita.....	24
5.2.- Indicadores de Despesa.....	25

5.2.1- Indicador de gestão .....	25
<b>6.- Análise dos Orçamentos municipais .....</b>	<b>26</b>
<b>6.1.- Análise dos Orçamentos municipais para 2014 da Região Centro.....</b>	<b>26</b>
6.1.1.- Indicadores de Receita .....	26
6.1.2.- Indicadores de Despesa .....	28
6.1.2.1.- Indicador de gestão .....	29
<b>6.2.- Análise comparativa dos Orçamentos da Região Centro 2011-2014.....</b>	<b>30</b>
6.2.1.- Receita .....	30
6.2.1-Despesa .....	33
6.2.1.1- Gestão.....	34
<b>7.- Análise global e crítica.....</b>	<b>36</b>
<b>8.- Conclusões .....</b>	<b>41</b>
<b>9.- Bibliografia.....</b>	<b>43</b>
<b>10.- Anexos .....</b>	<b>45</b>
10.1.- Anexo I- Indicadores previsionais referentes a 2014 – Região Centro.....	45

## **Índice de Figuras**

Figura 1: Organograma CCDRC .....	7
Figura 2: Âmbito de atuação da CCDRC .....	6

## **Índice de Tabelas**

Tabela 1: Municípios da Região Centro que se encontram ao abrigo do PAEL (2014) .....	23
Tabela 2: Classificação Económica das Receitas Municipais .....	24
Tabela 3: Classificação Económica das Despesas Municipais .....	25
Tabela 4: Indicadores de receita para 2014 .....	26
Tabela 5: Indicadores de despesa para 2014 .....	28
Tabela 6: Classificação económica da receita e despesa previsional .....	40

## **Índice de Gráficos**

Gráfico 1: Peso do FEF no total da receita .....	30
Gráfico 2: Peso das transferências no total da receita .....	31
Gráfico 3: Peso da receita tributária no total da receita .....	32
Gráfico 4: Peso dos passivos financeiros no total da receita .....	32
Gráfico 5: Peso das despesas com pessoal na despesa corrente .....	33
Gráfico 6: Peso da aquisição de bens e serviços na despesa corrente .....	34
Gráfico 7: Peso dos encargos financeiros na despesa corrente .....	34
Gráfico 8: Peso da aquisição de bens de capital na despesa de capital .....	35

## 1- Introdução

O Relatório de Mestrado apresentado surge no âmbito da unidade curricular “Dissertação/Relatório”, alusiva ao segundo ano do Mestrado em Administração Pública Empresarial da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Na sequência do protocolo celebrado entre a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC) a signatária realizou um estágio curricular na Divisão de Cooperação Técnica e Financeira (DCTF) da Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local (DSAJAL). O estágio realizou-se no período compreendido entre 18 de Novembro e 16 de Maio.

Foi muito enriquecedor ser-me concedida oportunidade de estagiar num organismo de excelência da Administração Pública, facto comprovado pelos vários prémios de boas práticas de que a instituição foi merecedora, como também e, particularmente, a DCTF ter sido galardoada com o prémio de “Boas Práticas no Sector Público”<sup>1</sup>.

De forma sumária o estágio consistiu, numa primeira fase, no acompanhamento do exercício económico dos municípios da Região Centro referente a 2012 e, numa segunda fase na monitorização e recebimento dos documentos previsionais Municípios para 2014. No seguimento das atividades realizadas durante o estágio, surgiu o tema do presente relatório que incidirá sobre a política orçamental com base nos dados constantes nos Orçamentos aprovados pelos municípios.

Em termos metodológicos, adotar-se-á um caso de estudo que numa primeira fase incidirá sobre os orçamentos de 2014 das várias sub-regiões que compõem a Região Centro (7 sub-regiões) e, numa segunda fase a análise incidirá sobre a evolução dos Orçamentos da Região Centro, desta vez em termos globais (NUT II), ao longo de quatro anos. Para tal, far-se-á uma análise de vários indicadores e, de modo a tornar a presente análise mais clara e concisa, procedeu-se a uma recolha dados do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), a partir dos quais se constroem rácios e elaboram gráficos, com o intuito de numa primeira fase observar as discrepâncias entre as várias sub-regiões integradas na NUT II (7 sub-regiões) e, numa segunda fase verificar a evolução e tendências dos Orçamentos municipais. De referir que a LAL, da

---

<sup>1</sup> “O prémio “Boas Práticas no Sector Público”, na categoria Melhorias nos Processos para a Administração Central Indireta foi atribuído, pela Deleite e Diário Económico, ao projeto sin.pocalCentro (CCDRC, 2014).

qual faz parte integrante a definição das novas NUT III começou a ser aplicada no tratamento de dados previsionais para 2014, sendo que anteriormente vigorava a lei que agrupava a Região Centro em 10 sub-regiões e como tal, os orçamentos respeitantes a 2011, 12 e 13 serão analisados com as NUT III antigas.

A estrutura do relatório de mestrado divide-se em 10 capítulos. No primeiro capítulo faz-se uma breve introdução. O segundo capítulo denominado “Apresentação da CCDRC” tem como intuito enquadrar e caracterizar, ainda que de forma breve, em termos de missão, estratégia, âmbito de atuação e organograma de funcionamento da instituição. Pretende também especificar as funções da DSAJAL, mais propriamente discriminar as funções da DCTF, local onde a signatária realizou o estágio. Ainda neste capítulo far-se-á uma apresentação dos procedimentos de receção e controlo dos documentos previsionais pela DCTF.

No terceiro capítulo pretende-se fazer um enquadramento teórico sobre “A organização administrativa em Portugal” no qual se enquadram as autarquias na estrutura da administração portuguesa.

No capítulo seguinte denominado “ Os documentos previsionais” no qual se analisa a importância destes documentos para uma correta gestão municipal, as regras a ter em consideração aquando da elaboração dos referidos documentos e, mais especificamente os princípios definidos para os municípios. Também neste capítulo far-se-á, ainda que de forma sucinta uma abordagem às principais reformas administrativas e financeiras que tiveram impacto nos orçamentos dos municípios.

O presente trabalho tem como base 8 indicadores, sendo 4 dos indicadores referentes às componentes da receita, 3 de despesa e 1 de gestão. Assim, o capítulo 5 pretende definir e caracterizar cada um dos indicadores utilizados.

No sexto capítulo numa primeira fase será feita uma análise por NUT III do Orçamento dos far-se-á “Análise comparativa dos Orçamentos da Região Centro 2011-2014” , pretende-se obter uma perspetiva global da evolução de cada um dos indicadores na Região Centro ao longo dos anos .

Sendo que o presente relatório foi concebido em função de um conjunto de indicadores de caracterização da evolução dos Orçamentos, no capítulo seguinte far-se-á uma análise global ao resultado dos indicadores, sendo as conclusões que os mesmos nos permitirem chegar, determinantes e elucidativas sobre a realidade económico-financeira da Região Centro. Também se apresentarão algumas notas acerca do impacto das principais reformas administrativas e financeiras nos vários indicadores.

No último capítulo “ Conclusões” pretende-se analisar a experiência do estágio e aptidões adquiridas. Neste capítulo serão ainda referidas algumas conclusões globais acerca do estudo de caso em análise.

## **2.- Apresentação da CCDRC**

### **2.1.-Missão**

A CCDRC de acordo com Decreto-Lei n.º 228/2012 de 25<sup>2</sup> de Outubro é um organismo desconcentrado da Presidência do Conselho de Ministros, com tutela conjunta com o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia. É dotado de autonomia administrativa e financeira. Tem por missão executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível da NUT II respetiva à Região Centro, promover a atuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

Dentro das suas incumbências a mesma instituição deve, assegurar a prestação eficiente dos serviços no seu âmbito de atuação, por forma a racionalizar e otimizar os serviços públicos e desenvolver adequadamente políticas públicas determinadas pela Administração Central. Cabe-lhe ainda estimular e promover os agentes e as atividades regionais, contribuindo para a prossecução dos grandes propósitos da coesão do espaço regional e nacional e para o reforço da competitividade em torno da valorização dos recursos regionais e da promoção da inovação<sup>3</sup>.

### **2.2.- Estratégia**

Em concordância com a lei orgânica das CCDR<sup>4</sup>, a estratégia da CCDRC rege-se pelas seguintes linhas:

Incrementar a articulação dos territórios e das instituições da região, e qualificá-los no sentido do reforço da competitividade e da coesão regionais;

Promover o investimento na região, assumindo uma atitude dinâmica de captação de investimentos, e colaborar na definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional;

---

<sup>2</sup> O Decreto-Lei n.º 228/2012 de 25 de Outubro aprova a Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

<sup>3</sup> Ver artigo 2º do Decreto-Lei n.º 228/2012 de 25 de Outubro.

<sup>4</sup> Ver artigo 2º do Decreto-Lei n.º 228/2012 de 25 de Outubro.

Reforçar a cooperação inter -regional e transfronteiriça e promover a integração da região no espaço europeu;

Integrar a região nas bases programáticas de ordenamento do território e capacitá-la para uma gestão adequada do uso do solo e dos recursos do território em sintonia com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território;

Melhorar a qualidade ambiental da região, garantindo a aplicação eficaz dos instrumentos e da legislação de salvaguarda e valorização dos recursos naturais e ambientais em articulação com o Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território;

Qualificar os serviços prestados, promovendo a modernização dos processos internos, com vista à obtenção de maior eficiência e à redução dos custos para os utilizadores, e aumento da transparência.

### **2.3.- Âmbito de atuação da CCDRC**

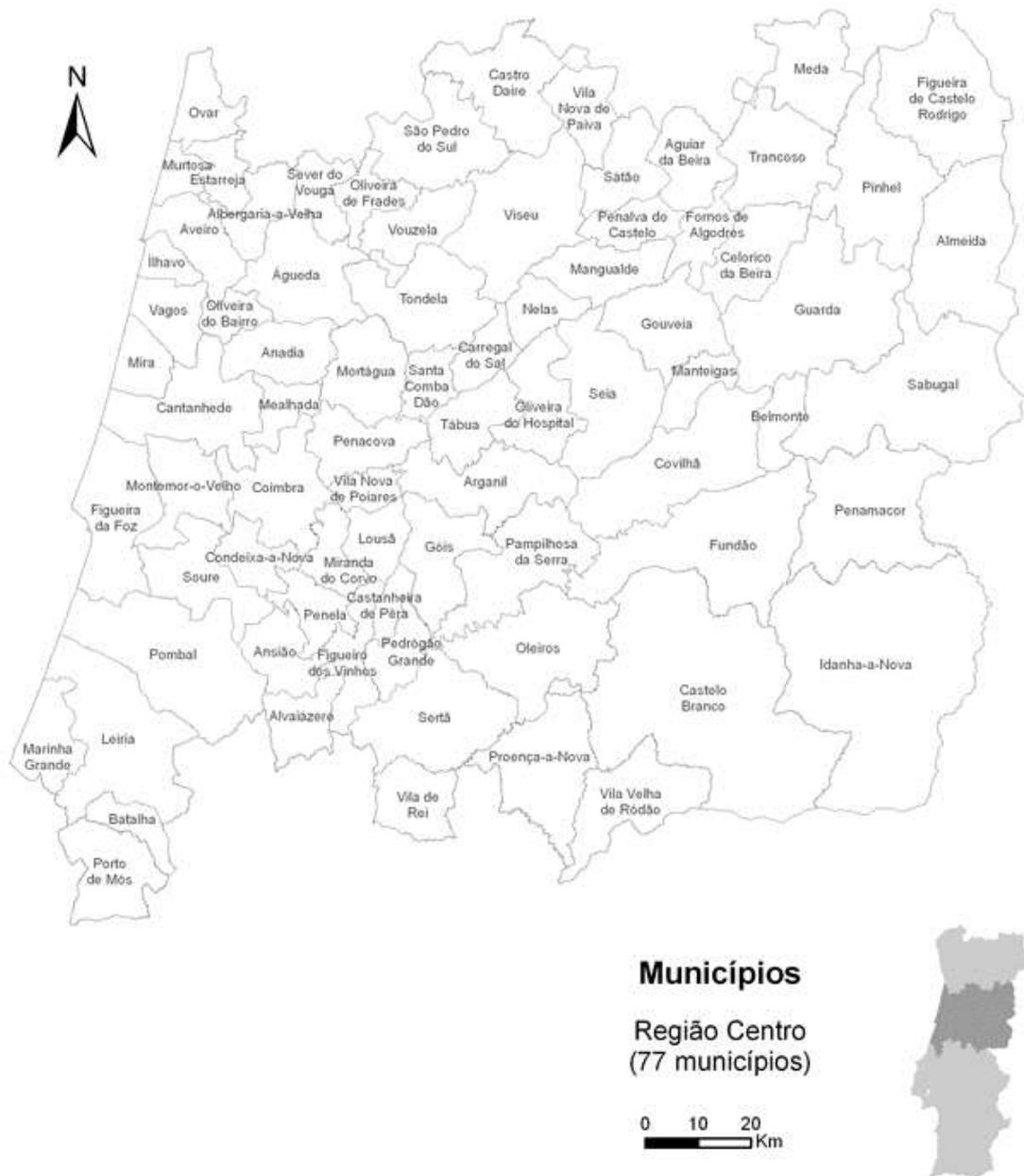
Para fins estatísticos e no âmbito de atuação geográfica da CCDRC<sup>5</sup>, a Região Centro é composta por 77 municípios que se organizam por sub-regiões denominadas NUT (Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> No âmbito de circunscrição da CCDRC, a Região Centro é composta por 100 Municípios, designadamente: Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Mealhada, Mira, Montemor -o- Velho, Mortágua, Penacova, Soure. Águeda, Albergaria -a -Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos. Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal, Trancoso, Castelo Branco, Idanha- a- Nova, Penamacor, Vila Velha de Ródão, Belmonte, Covilhã, Fundão, Aguiar da Beira, Carregal Do Sal, Castro Daire, Mangualde, Manteigas, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Santa Comba Dão, São Pedro do Sul, Sátão, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu, Vouzela, Alvaiázere, Ansião Arganil, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Lousã, Miranda do Corvo, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penela, Tábua e Vila Nova de Poiares. Oleiros, Proença -a -Nova, Sertã, Vila de Rei, Batalha, Leiria, Marinha Grande, Pombal, Porto de Mós, Fornos de Algodres, Gouveia, Seia.

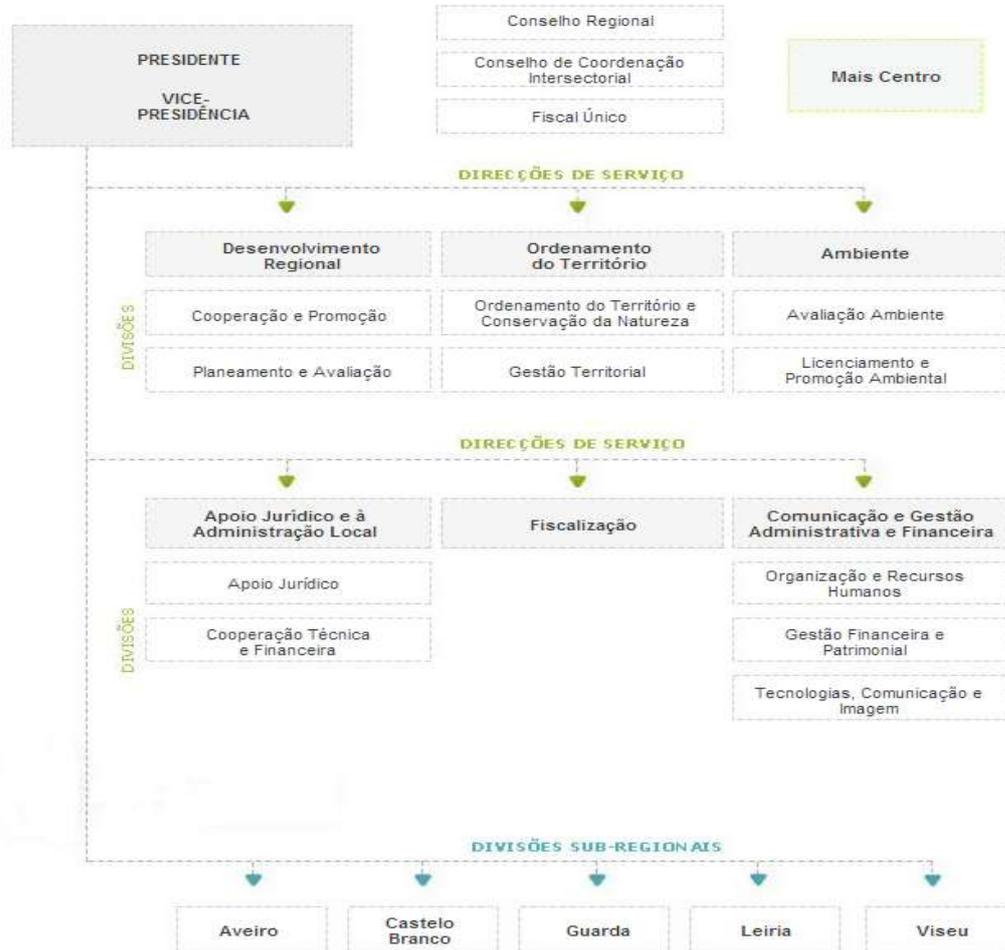
<sup>6</sup> O Decreto-Lei n.º 46/89 definiu três unidades de NUT. A NUT I corresponde ao território do continente e de cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. A NUT II é composta por 7 sub-regiões (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira). A NUT III foi sendo alvo de constantes alterações, sendo que a Lei nº 75/ 2013 de 12 de Setembro define a redução da NUTIII em 5 o número de sub-regiões, ou seja, passa a integrar apenas 25 sub-regiões.(Anexo I, Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro).

**Figura 2:** Âmbito de atuação da CCDRC



## 2.4.- Organograma

Figura 1: Organograma CCDRC



## 2.5.- A DSAJAL

Esta direcção de serviços subdivide-se em duas divisões: a Divisão de Apoio Jurídico (DAJ) e DCTF (Figura 1). Fazem parte das atribuições da DSAJAL<sup>7</sup>:

A DSAJAL presta apoio jurídico aos órgãos e serviços da CCDR, através da elaboração de pareceres e informações das questões legais respetivas.

Também coopera na preparação de projetos de “diplomas legais e de normas administrativas” e elabora ou aprecia atos jurídicos. Compete também a esta divisão a

<sup>7</sup> Informação retirada do site institucional da CCDRC, [www.ccdrc.pt](http://www.ccdrc.pt).

promoção da “instrução de processos de contra- ordenação por infrações à legislação em vigor, nomeadamente em matéria de ambiental, ordenamento do território e conservação da natureza”;

À DSAJAL incumbe não só a prestação de apoio jurídico à administração local (pareceres e informações), solicitados pelos presidentes dos órgãos da administração local direta e indireta” mas também o esclarecimento de matérias legais aplicáveis à administração local;

Acompanha também a “evolução do quadro legal” e colabora na elaboração de propostas de medidas, projetos legislativos e elaboração de estudos relativos às temáticas da administração local autárquica;

A promoção da análise e a descrição dos conteúdos funcionais das carreiras da administração local e a inventariação das carências de formação do pessoal”, bem como a realização ou a prestação de apoio em “ações de informação e de formação para os recursos humanos da administração local” em articulação com a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL);

### **2.5.1.-A DCTF**

A DCTF<sup>8</sup> está incumbida de:

Estudar a evolução dos sistemas de financiamento e acompanhar o processo de normalização contabilística”, colaborando assim com as entidades competentes;

“Garantir a prestação de consultadoria em matéria de contabilidade autárquica, finanças locais e outros instrumentos de gestão financeira, sempre que solicitada pelos órgãos da administração local direta e indireta”;

Deve “colaborar na gestão da cooperação técnica e financeira com as autarquias locais e suas associações, analisando candidaturas e acompanhando a execução física e financeira dos contratos e acordos celebrados” mas também participar “na gestão de programas que visem o financiamento de equipamentos locais, analisando as suas

---

<sup>8</sup> Informação retirada do site institucional da CCDRC, [www.ccdrc.pt](http://www.ccdrc.pt).

candidaturas e acompanhando a sua execução física e financeira”, em articulação com os serviços da CCDRC;

“Colaborar com a administração local em tudo o que respeite à modernização administrativa, procedendo à divulgação e ao intercâmbio das boas práticas de modernização autárquica”, em conjunto com a DGAL;

“Colaborar na gestão dos Protocolos de Modernização Administrativa, designadamente rececionando e analisando as candidaturas, bem como realizando o acompanhamento físico e financeiro da sua execução, em articulação com a DGAL”;

“É também da sua competência “promover a inventariação das carências de formação do pessoal da administração local, bem como conceber e realizar ou apoiar ações de informação e de formação para os recursos humanos da administração local e para os eleitos locais, em articulação com a DGAL”.

Por fim, elaborar estudos de análise e caracterização financeira das autarquias locais em colaboração com a DGAL<sup>9</sup>, sendo neste âmbito que procede ao tratamento e análise e validação dos documentos previsionais Orçamentos dos Municípios da Região Centro<sup>10</sup> (e Plano Plurianual de Investimentos) enviados pelos Municípios.

De acordo com a legislação as autarquias locais dispõem de um prazo para enviarem os documentos previsionais para a CCDRC, de modo a que a mesma tenha informação sobre a gestão das autarquias, a par com o garante da fiabilidade e conformidade processual do reporte da informação financeira efetuada pelas mesmas. A análise dos documentos previsionais decorre entre Janeiro e Março.

Na CCDRC, é feita uma análise da conformidade do reporte da informação constante nos documentos aprovados, na plataforma informática do SIIAL.

- Os documentos são validados: procede-se ao confronto entre os valores registados nos documentos previsionais (em formato papel ou digital) com a

---

<sup>9</sup> Informação retirada do site institucional da CCDRC, [www.ccdrc.pt](http://www.ccdrc.pt).

<sup>10</sup> Posteriormente à análise e validação dos documentos previsionais respeitantes a cada ano ter sido efetuada, a DCTF elabora um relatório. O Relatório corresponde ao ano de 2014 denomina-se “Relatório Síntese de Análise e Verificação dos Documentos Previsionais dos Municípios da Região Centro para 2014”(RDP, 2014).

informação reportada no SIAL, de acordo com o estabelecido na Lei das Finanças Locais (LFL)<sup>11</sup>, POCAL e demais orientações da DGAL sobre este tema.

- Em 2014, a CCDRC iniciou um novo procedimento de responsabilização dos Municípios da Região Centro relativamente ao garante da conformidade do reporte de informação no SIAL materializada no preenchimento manual, pelo responsável dos serviços financeiros da autarquia, de um “Termo de verificação dos documentos previsionais e do respetivo reporte”<sup>12</sup> no SIAL. É de relevar que o mesmo documento é assinado pelo Presidente da Câmara Municipal do Município em causa e validado com o carimbo ou com o selo branco da autarquia.

---

<sup>11</sup> A Lei nº73/2013, de 3 de Setembro estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

<sup>12</sup> A sua implementação constituirá regra para os próximos exercícios, “permite consolidar a responsabilização autárquica em matéria de elaboração e reporte dos instrumentos fundamentais do seu exercício económico-financeiro e, saldou-se pelo preenchimento e envio à CCDRC do respetivo “Termo de verificação dos documentos previsionais e do respetivo reporte no SIAL, por parte da totalidade dos setenta e sete municípios da Região Centro” em estreita colaboração com os interlocutores destas autarquias (RDP, 2014).

### **3.- Enquadramento Teórico**

#### **3.1.- A organização Administrativa em Portugal**

A organização administrativa portuguesa integra as Administrações estaduais e as Administrações autónomas (Oliveira, 2011). Por sua vez, as Administrações Estaduais dividem-se em Administração direta e indireta do Estado.

Enquadra-se na Administração direta do Estado toda a atividade administrativa levada a cabo diretamente pelos próprios serviços administrativos do Estado, sob direção do Governo. Segundo Oliveira (2011) a Administração direta subdivide-se ainda em órgãos centrais (ministérios, direções gerais, inspeções gerais, etc.) e órgãos periféricos, denominados órgãos coletivos do Estado e que detêm competência limitada a uma determinada circunscrição administrativa (diretores regionais, comissões de coordenação e desenvolvimento regional). A administração indireta do Estado define-se como “o conjunto de entidades públicas<sup>13</sup>, com personalidade e autonomia administrativa por intermédio de outra entidade administrativa (Oliveira, 2011).

No que concerne à Administração autónoma a mesma abrange a administração de interesses próprios de certas coletividades ou agrupamentos infra estaduais<sup>14</sup> de natureza territorial, profissional ou outra), por meio de corporações de direito público ou de outras formas de organização representativa, dotadas de poderes administrativos que exercem sob a sua própria responsabilidade, sem sujeição a um poder de direção ou de superintendência do Estado (através do Governo) nem a formas de tutela de mérito (Moreira, 2003).

Tal como se verifica na Administração direta, a Administração autónoma também se divide em dois grupos nomeadamente, a Administração Autónoma territorial e o da Administração autónoma não territorial.

A Administração autónoma territorial respeita ao conjunto das Autarquias Locais como sejam os municípios, freguesias e regiões administrativas no continente, e os municípios e freguesias nas regiões autónomas.

Da Administração autónoma não territorial, fazem parte as associações de interesse público caracterizadas como pessoas coletivas com carácter meramente associativo.

---

<sup>13</sup> Sendo exemplo os institutos públicos, universidades, entidades públicas empresariais e empresas públicas.

<sup>14</sup> Que podem ter natureza territorial, profissional e outra.

O enfoque do presente trabalho respeita à Administração Autónoma territorial, ou seja às autarquias locais mais concretamente aos municípios.

### **3.2. - As Autarquias Locais**

Na Carta Europeia de Autonomia Local <sup>15</sup> (CEAL) encontra-se plasmado que as autarquias locais são uns principais postulados de todo o regime democrático.

O artigo 235º da Constituição da República Portuguesa (CRP) explicita que a organização democrática do Estado compreende a existência de Autarquias Locais, sendo definidas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (artigo 236º). A CEAL, no artigo 1.º, que o "princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição" Assim, esta é umas características fundamentais das Autarquias Locais. Este princípio está consagrado no nº1 do artigo 6º da CRP definindo-se como a capacidade das autarquias em prosseguirem livremente a realização das suas atribuições através dos seus próprios órgãos e sob sua inteira responsabilidade (Neves, 2004).

No artigo 4º do Regime Jurídico das Autarquias Locais <sup>16</sup> (vulgo LAL) é referido que as autarquias locais e entidades intermunicipais na concretização das suas atribuições devem atender a 3 princípios: descentralização administrativa, subsidiariedade e complementaridade para que a “prossecução do interesse público e da proteção do direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado”.

#### **3.2.1.- Os municípios**

As autarquias locais possuem um conjunto de poderes “necessários para, dentro dos limites da lei, satisfazer as necessidades das respetivas populações, reconhecendo-lhes «um conjunto de interesses próprios em contraposição aos interesses nacionais» ”

---

<sup>15</sup> A Carta Europeia de Autonomia Local foi aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa.

<sup>16</sup> A Lei nº 75/2013 de 12 de Setembro, estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprova 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.

(Rocha, 2010). Os municípios são por lei, definidos como autarquias locais<sup>17</sup>. Conforme definido na LAL, os municípios possuem atribuições nas seguintes matérias<sup>18</sup>:

- a) “Equipamento rural e urbano;
- b) Energia;
- c) Transportes e comunicações;
- d) Educação;
- e) Património, cultura e ciência;
- f) Tempos livres e desporto;
- g) Saúde;
- h) Ação social;
- i) Habitação;
- j) Proteção civil;
- k) Ambiente e saneamento básico;
- l) Defesa do consumidor;
- m) Promoção do desenvolvimento;
- n) Ordenamento do território e urbanismo;
- o) Polícia municipal;
- p) Cooperação externa”.

Às competências referidas acima, encontra-se subjacente o princípio da subsidiariedade. (Neves, 2004 *apud* Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 883) discorre que este princípio pressupõe que a administração autárquica tem competência geral e plena de cumprir todas as obrigações desde que a lei não atribua as mesmas a outros titulares da administração. Daqui resulta que, de modo a promoverem e zelarem de forma mais eficaz pelos seus interesses próprios e das respetivas populações que os municípios possuam órgãos e locais próprios.

Assim, a lei prevê que cada município contenha Assembleia e Câmara Municipais.

A Assembleia Municipal é um órgão deliberativo e compete-lhe orientar as políticas públicas. Deve também acompanhar a atividade do município, aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento e apreciar o relatório de atividades e os documentos de

---

<sup>17</sup> Entende-se por autarquias locais tanto os municípios como as freguesias, no entanto, e uma vez que a presente análise versa sobre os Orçamentos dos municípios, quando referirmos autarquias locais estamos referir-nos preferencialmente aos municípios.

<sup>18</sup> Ver artigo 23º da LAL.

prestação de contas que traduzem o estado financeiro dos municípios (Lei nº 75/ 2013, arte. 25º).

A Câmara Municipal é um órgão executivo e colegial, ou seja trata da gestão dos assuntos correntes do município sendo que lhe compete a sua administração. Dentro do seu leque de funções é da sua competência, não só elaborar e submeter à Assembleia Municipal as opções do plano e a proposta de orçamento como também as executar. Deve também elaborar e aprovar tanto o relatório de atividades como os documentos de prestação de contas (art.33º). A Câmara municipal é constituída pelo presidente<sup>19</sup> e vereadores.

---

<sup>19</sup> A LAL prevê não só as várias competências da câmara municipal que podem ser delegadas ao presidente da câmara (artigo 34º), como também um conjunto de competências incumbidas ao presidente da câmara (artigo 35º), *per si*. Pese embora, não esteja previsto na legislação artigo 25º da CRP e LAL) que o presidente da câmara seja um órgão, Freitas do Amaral discorre que “ não é pelo facto de a CRP ou as leis qualificarem o presidente da Câmara enquanto órgão, ou não, que ele efetivamente é ou deixa de ser órgão do município: ele será órgão ou não conforme os poderes que a lei lhe atribui no quadro do estatuto jurídico do município” (Neves, 2004).

## 4.- Os documentos previsionais

### 4.1.- Enquadramento

Conforme determina o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)<sup>20</sup>, os documentos previsionais a adotar por todas as autarquias locais são as Grandes Opções do Plano e o Orçamento.

Nas Grandes Opções do Plano são definidas as linhas de desenvolvimento estratégico da autarquia local que incluem, designadamente, Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e as atividades mais relevantes da gestão autárquica.

A atividade financeira autárquica baseia-se no orçamento como documento estratégico da gestão, cuja elaboração exige um grande rigor por forma a garantir o equilíbrio na afetação dos dinheiros públicos, tendo em conta os princípios e as regras previsionais e em articulação com o Plano Plurianual de Investimentos.

Com estes instrumentos de gestão previsional são dados a conhecer as prioridades definidas pelos órgãos autárquicos e conseqüentemente a expressão financeira dos objetivos estratégicos e orientadores da atividade autárquica.

#### 4.1.1.- Princípios de previsão e execução do Orçamento dos Municípios

Toda a atividade financeira dos municípios<sup>21</sup> está sujeita a princípios comuns, que se estendem também às restantes entidades do setor local. Encontram-se plasmados na Lei das Finanças Locais de 73/2013 de 3 de Setembro os 11 princípios fundamentais relativos a esta matéria.

O **princípio da legalidade** refere que toda a atividade financeira rege-se pelo respeito pela Constituição, pelo direito Comunitário e pelo Direito Internacional;

---

<sup>20</sup> O POCAL já foi alvo de várias alterações, pelo Decreto-Lei nº54-A99, de 22 de Fevereiro Lei nº162/99, de 14 de Setembro, pelo Decreto - Lei 325/2000, de 2 Dezembro e pelo Decreto-Lei nº84-A/2002, de 5 de Abril.

<sup>21</sup> Pese embora e por inerência o setor local estar sujeito quando referido à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei nº91/2011, de 20 de Agosto, alterada pela lei orgânica nº2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis nºs 23/2003, de 2 de Julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de agosto, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro, alterada e republicada pela Lei nº37/2013, de 14 de junho e alterada pela Lei n.º 41/2014 de 10 de julho.

O **Princípio da estabilidade orçamental** que pressupõe a sustentabilidade e equilíbrio financeiro das autarquias:

O **princípio da autonomia financeira** <sup>22</sup> subentende que os órgãos das autarquias locais sejam capazes de gerir o seu património e finanças;

O **princípio da transparência** que subentende que exista troca de informação entre as autarquias, o Estado e os cidadãos;

O **princípio da solidariedade nacional recíproca** que implica que o setor local contribua de forma proporcional para o equilíbrio das contas públicas,

O **princípio da equidade intergeracional** é referente à distribuição de benefícios e custos entre as gerações, através de uma repartição equilibrada dos custos pelos orçamentos, num quadro plurianual;

**Princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais** incide sobre a consideração pelo princípio da estabilidade orçamental entre o Estado e as autarquias;

A **coordenação entre finanças locais e finanças do Estado** de modo a atingir os objetivos a que Portugal se propôs no seio da União Europeia;

A **tutela inspetiva** exercida pelo Estado sobre as autarquias locais deve respeitar a democraticidade e a autonomia do poder local.

Mais concretamente para a elaboração dos Orçamentos dos municípios é necessário respeitar várias premissas. A LFL em concordância com o estabelecido no POCAL prevê um conjunto de regras, nomeadamente:

**Equilíbrio orçamental**- terá que existir receitas capazes de cobrir todas as despesas e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes.

**Anualidade e plurianualidade** - os montantes previstos no orçamento são anuais, no entanto são incluídos num quadro plurianual de programação orçamental, coincidindo o ano económico com o ano civil;

---

<sup>22</sup> Por exemplo, elaborar, aprovar e modificar os documentos previsionais.

**Unidade e universalidade** - o orçamento compreendem todas as despesas e receitas de todos os órgãos e serviços sem autonomia financeira. Os Orçamentos dos órgãos e serviços com autonomia financeira devem apresentar-se em anexo ao orçamento da Autarquia Local;

**Princípio da não consignação** – o produto de quaisquer receitas só pode ser afeto à cobertura de determinadas despesas se for contemplada na lei;

#### 4.1.1.1.- Regras previsionais

Na elaboração dos documentos previsionais (entre estes, o orçamento municipal) o POCAL estabelece algumas regras previsionais<sup>23</sup> que as autarquias locais deverão cumprir, nomeadamente:

**-As importâncias respetivas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses anteriores ao mês da sua elaboração;**

**-As importâncias respeitantes às transferências correntes e de capital podem apenas constar no orçamento se estiverem em sintonia com a atribuição ou aprovação pela entidade competente;**

**- As importâncias respeitantes às transferências financeiras, em prejuízo do disposto na alínea anterior, a título de participação das autarquias locais nos impostos do Estado, a considerar neste último orçamento, não podem ultrapassar as incluídas no Orçamento do Estado em vigor;**

**-As importância previstas para a rubrica despesas com pessoal** devem incluir unicamente o pessoal que ocupe lugares de quadro, requisitado em comissão de serviço, e pessoal com contratos a termo certo ou cujos contratos ou abertura de concurso para ingresso ou acesso se encontre aprovados aquando da elaboração do orçamento;

**-No orçamento inicial, as importâncias a constar nas rubricas 'Remunerações de pessoal'** devem condizer com os da tabela de vencimentos em vigor.

---

<sup>23</sup> A última alteração introduzida no POCAL consubstanciou-se no Decreto Lei<sup>084-A/2002</sup>, de 5 de Abril. A referida alteração é respeitante às regras previsionais (ponto 3.3 do POCAL- Regras Previsionais).

As regras acima expostas visam garantir a uniformização dos critérios de previsão e contribuir para a elaboração de orçamentos rigorosos e equilibrados, principalmente no que respeita ao lado da receita.

#### **4.2. As principais alterações e reformas Administrativas e Financeiras com impacto nos Orçamentos dos Municípios**

Desde o ano 2000 que se verificou que o nível de endividamento total das autarquias locais subiu em exponencial (de 2,7 em 2000 passa para 6,6 milhões de euros em 2006), isto apesar do aumento significativo das receitas municipais nesse mesmo período.

O forte desequilíbrio das Finanças Públicas em que o país se encontra desde 2011 teve como consequência a adesão ao PAEF, razão pela qual se encontra sujeito a fortes imperativos legais de controlo e rigor orçamental.

O PAEF tem como objetivo conseguir o equilíbrio financeiro e estabilidade orçamental e uma das condições impostas teve que ver a reforma na Administração Local e estende-se a todos os seus subsectores. Neste contexto, os municípios não foram exceção, devido ao seu elevado grau de endividamento. Verifica-se uma necessidade urgente de recuperação das economias locais.

No entanto, o forte desequilíbrio financeiro, não é apenas consequência da escassez de financiamento dos municípios, deve-se também a uma má prática da gestão orçamental. Sendo um instrumento de gestão financeira, é no mesmo que estão plasmadas as receitas e as despesas referentes a um determinado período económico.

Segundo Sousa Franco, o orçamento é constituído por 3 elementos: o elemento, económico, jurídico e político. Económico porque relaciona receitas com despesas, jurídico porque o seu cumprimento terá de cumprir as regras orientadoras para uma boa gestão e político porque necessita de autorização do respetivo órgão para a sua execução.

Contudo o orçamento é utilizado com maior relevância como instrumento político, incentivando deste modo uma visão demasiado otimista da previsão da receita, não acompanhada da respetiva cobrança. Por outro lado, sendo a despesa autorizada com suporte apenas na mera existência de cabimento orçamental (efetuado sobre uma receita empolada), assiste-se a um agravamento progressivo do déficit.

Como medida imperativa para controlo desta situação cujo impacto sobre a atividade local é tão negativo, Portugal vê-se obrigado, entre outras medidas impostas pelo PAEF, à aprovação de um quadro legal com carácter imperativo e de prevalência sobre outras leis, nomeadamente a alteração da LFL, a Lei dos compromissos e pagamentos em atraso<sup>24</sup> (LCPA), e ao Programa de apoio à Administração Local<sup>25</sup> (PAEL) e a LAL.

#### **4.2.1.-Principais alterações à Lei das Finanças Locais**

O novo regime financeiro local, aprovado em 2013 surgiu num contexto de desajustamento do quadro legal em vigor, de inúmeras fragilidades na elaboração e execução dos orçamentos dos municípios e por isso, tem como principal objetivo o controlo e prevenção de situações de desequilíbrio ao nível financeiro. A Lei das finanças Locais (Lei nº 73/2013) foi um marco bastante importante na mudança de paradigma, dado que trouxe algumas inovações. Os princípios que constam na Lei de Enquadramento Orçamental<sup>26</sup> (LEO) passaram também a constar no artigo 3º da nova LFL: o princípio da estabilidade orçamental, da solidariedade nacional recíproca, da transparência orçamental, da equidade intergeracional, autonomia financeira e justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, dado que a autonomia financeira das autarquias depende do equilíbrio financeiro de todo o sector público, ao qual se refere a LEO, assim verifica-se uma articulação com a LEO, que por sua vez também se torna aplicável ao sector local, com as respetivas adaptações aos municípios.

A LFL preconiza também a aproximação e coordenação entre finanças locais e finanças do estado através da criação do Conselho de Coordenação Financeira.

Outra das inovações da LFL prende-se com o alerta precoce de desvios<sup>27</sup> e, se necessário recuperação financeira municipal<sup>28</sup>. Além de outras medidas prevê-se a participação dos municípios no Fundo de Apoio Municipal (FAM), que conta com a

---

<sup>24</sup> A Lei nº8/2012, de 21 de Fevereiro estabelece Lei dos compromissos e pagamentos em atraso.

<sup>25</sup> A Lei 43/2012 de 28 de Agosto estabelece o Programa de Apoio à Economia Local.

<sup>26</sup> Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei nº91/2011, de 20 de Agosto, alterada pela lei orgânica nº2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis nºs 23/2003, de 2 de Julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de agosto, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro, alterada e republicada pela Lei nº37/2013, de 14 de junho e alterada pela Lei n.º 41/2014 de 10 de julho.

<sup>27</sup> Ver artigo 56º da LFL.

contribuição não só dos municípios através do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) como também do Governo Central de modo a existir corresponsabilização e solidariedade por parte dos municípios (Carvalho et al. 2013). Esta medida é uma novidade e pretende antecipar possíveis desequilíbrios financeiros ao nível local.

Na atual LFL está já prevista a elaboração dos orçamentos num quadro plurianual, o que garantidamente acarretará maior rigor e exigência na previsão financeira. Contudo, a esta data aguarda-se ainda a regulamentação proferida no artigo 44º da LFL, o que será determinante para a sua operacionalização. De referir que o quadro plurianual de programação Orçamental, será atualizado anualmente para os quatro anos posteriores.

Os municípios deverão apresentar a proposta de orçamento municipal para o ano económico seguinte, o mesmo deverá ser apresentado pelo órgão executivo ao órgão deliberativo até 31 de Outubro de cada ano. A lei contempla exceções, nomeadamente no caso de haver eleições para o executivo municipal (que ocorram entre 30 de Julho e 15 de Dezembro), a proposta de orçamento deverá ser apresentada até 3 meses após a tomada de posse do executivo<sup>29</sup>.

A LFL transparece uma maior exigência nas regras orçamentais, pois é também exigido que o orçamento municipal contenha um relatório que integre a apresentação e justificação da política orçamental proposta, o “ mapa resumo das receitas e despesas da autarquia local” e o “ mapa das receitas e despesas desagregados por classificação económica” e no caso dos municípios, as verbas dos serviços municipalizados.<sup>30</sup>

O artigo 78º da lei referida, no âmbito dos deveres de informação contempla que os municípios devem remeter à DGAL os seus orçamentos, sob pena de sofrerem coimas.

Em bom rigor a nova lei um surge no sentido adaptar de verificar-se um maior controlo orçamental e, especialmente prevenir situações de rutura, verificadas no passado.

---

<sup>28</sup> Ver artigo 57º da LFL.

<sup>29</sup> Conforme disposto no artigo 45º da LFL.

<sup>30</sup> Ver artigo 46º da LFL. O orçamento municipal também deve conter em jeito de anexos: “ o orçamento dos órgãos e serviços do município com autonomia financeira”; orçamentos “de outras entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou a presunção de controlo pelo município”; mapa das entidades participadas pelo município, identificadas pelo respetivo número de identificação fiscal, incluindo a respetiva percentagem de participação de valores correspondente. (Lei 73/ 2013 de 3 de Setembro)

#### **4.2.2.- A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso**

Pese embora a LCPA atinja todo o sector público, todavia foi ao nível dos municípios que esta teve maior impacto.

Os municípios beneficiaram até 2011 da descida de taxas de juro, do aumento das receitas e de um crescimento exponencial da despesa pública, financiada pelo recurso ao crédito. Aliaram-se assim um conjunto de fatores propiciadores ao endividamento.

Em termos de previsão orçamental, a conjugação de sobreavaliação (empolamento) das receitas de modo a realizar um determinado nível de despesa e os desvios significativos em termos de execução orçamental resultaram inevitavelmente numa mudança de paradigma, numa altura em que o país se encontrava submetido às obrigações do PAEF.

É neste contexto que surge a LCPA com o objetivo primordial de “disciplinar os pagamentos em atraso, através do controlo da assunção de novos compromissos pelo limite de fundos disponíveis a 90 dias que passaram a ser apurados” (Pinto et al., 2012).

Esta Lei veio também introduzir a responsabilização civil, criminal e financeira “aos agentes públicos que autorizem despesa pública sem a existência de fundos disponíveis”, e, deste modo travar o endividamento. O artigo 16º da LCPA, refere que os municípios com pagamentos em atraso a 31 de Dezembro de 2011 teriam que apresentar à DGAL um plano de liquidação dos pagamentos.

Assim os municípios com pagamentos em atraso foram obrigados a saldar as dívidas e, deste modo travar o endividamento.

#### **4.2.3.- Programa de apoio à Administração Local**

É também no contexto do PAEF que é criada a Lei 43/2012 de 28 de Agosto que versa sobre o PAEL, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias, que tenham sido alvo de registo na DGAL data de 31 de Março de 2012 <sup>31</sup>.

Os municípios que integrem o PAEL são autorizados nos termos da lei a Lei 43/2012, de 28 de Agosto a celebrar um contrato de empréstimo com o Estado, empréstimo esse que

---

<sup>31</sup> Ver artigo 1º da Lei 43/2012, de 28 de Agosto.

não pode na forma expressa na lei, contribuir de modo algum para o acréscimo do endividamento líquido do município<sup>32</sup>.

Os municípios que celebraram o acordo de empréstimo com o Estado, de acordo com a situação financeira em que se encontravam foram integrados num dos dois programas existentes, ficando assim, sujeitos a um programa de ajustamento composto por medidas concretas com o intuito conseguir um equilíbrio financeiro. Nos termos do artigo 6º do PAEL, o plano de ajustamento que abrange os municípios que aderiram tanto ao programa I, como ao programa II passa pela redução e racionalização da despesa corrente e de capital, pela existência de regulamentos de controlo interno, pela otimização da receita própria e, por fim pela intensificação do ajustamento nos primeiros cinco anos. A racionalização da despesa passa não só pelo aumento do IMI e derrama, como pela reapreciação dos tarifários<sup>33</sup>.

De referir ainda que os municípios ficam sujeitos a uma fiscalização rígida, já que a autorização de novas despesas terão que passar pela aprovação da Assembleia Municipal e, durante os 5 anos subsequentes à adesão ao PAEL, os municípios terão que submeter à DGAL os documentos previsionais para apreciação antes de os apresentarem à Assembleia Municipal.

O PAEL reveste-se ainda de um carácter sancionatório para os municípios que não cumprirem o plano de ajustamento e o serviço da dívida do contrato de empréstimo com o Estado, sanções essas que podem ser financeiras e podem levar à resolução do contrato <sup>34</sup>.

De referir que 19 (tabela1) dos 77 municípios em estudo aderiram ao PAEL (quase um quarto dos municípios em análise estão abrangidos pelo programa). Por sua vez, 15 dos 18 municípios aderiram ao programa II e os restantes 4 ao programa I.

Esta adesão e subsequente programa de ajustamento terá, como iremos ver mais à frente algum impacto na evolução dos indicadores ao longo dos quatro anos em estudo.

---

<sup>32</sup> Ver artigo 1º da Lei 43/2012, de 28 de Agosto.

<sup>33</sup> Ver artigo 6º da Lei 43/2012, de 28 de Agosto

<sup>34</sup> Ver artigo 11º da Lei 43/2012, de 28 de Agosto

**Tabela 1:** Municípios da Região Centro que se encontram ao abrigo do PAEL (2014)

<b>Programa I</b>	<b>Programa II</b>
Ansião	Alvaiázere,
Fundão	Covilhã
Seia	Gouveia
Nelas	Trancoso
	Guarda
	Ílhavo
	Lousã
	Mangualde
	Oliveira de Frades
	S. Pedro do Sul
	Penela
	Soure
	Tábua
	Vagos
	Vila Nova de Paiva

Fonte: Adaptado (Carvalho et al. 2013)

## 5. - Indicadores de Análise

### 5.1.- Indicadores Receita

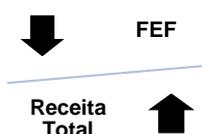
Conforme disposto no Decreto- Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, as receitas são dispostas de acordo com a sua natureza económica em: receitas correntes, receitas de capital e outras receitas.

**Tabela 2:**Classificação Económica das Receitas Municipais

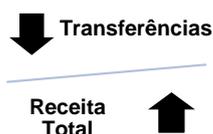
Receitas correntes	Receitas de capital	Outras receitas
01- Impostos diretos	09- Venda de bens de investimento	15- Reposições não abatidas nos pagamentos
02- Impostos indiretos	10- Transferências de capital	16- Saldo da gerência anterior
04- Taxas, multas e outras penalidades	11- Ativos Financeiros	17-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

Fonte: (Carvalho et al. 2013)

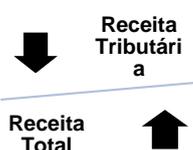
Na ótica da Receita serão motivo de análise detalhada 4 indicadores.



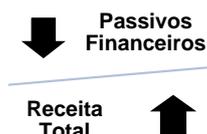
O primeiro indicador representa o peso do FEF no total da receita, quanto maior for este indicador, maior será a dependência face ao Orçamento de Estado.



O segundo indicador evidencia o peso da receita proveniente das transferências de outras entidades no total da receita.



O terceiro indicador traduz o impacto da receita proveniente dos impostos locais, quanto maior for este indicador, maior será a base económica da Autarquia local.



O último indicador de receita representa o peso da receita creditícia ou seja da parte da receita do município que é obtida por recurso ao crédito, quanto maior for este indicador maior é a dependência do município face ao sistema financeiro e maior será a contribuição para o endividamento municipal.

## 5.2.- Indicadores de Despesa

O Decreto- Lei n.º26/2002, de 14 de Fevereiro também divide a despesa por classificação económica em: despesas correntes, despesas de capital e outras despesas.

**Tabela 3:** Classificação Económica das Despesas Municipais

Despesas correntes	Despesas de capital	Outras despesas
01- Despesas com o pessoal	07- Aquisição de bens de capital	12- Operações extra-orçamentais
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 receitas de capital	
06- Outras despesas correntes		

Fonte: (Carvalho et al. 2013)

Tendo por base algumas das rúbricas referidas serão motivo de análise detalhada 4 indicadores de despesa.



O quinto indicador traduz o impacto das despesas com o pessoal no total da estrutura das despesas correntes, quanto menor for este indicador, maior será a eficiência da estrutura organizativa do município.



O sexto indicador clarifica o peso das despesas com a aquisição de bens e serviços correntes (consumos intermédios) no total da despesa corrente.



O penúltimo indicador representa o peso dos encargos com juros (encargos com o financiamento) na despesa corrente, quanto maior for este indicador, maior será a dependência dos encargos com capital alheio.

### 5.2.1- Indicador de gestão



O último indicador é um indicador de gestão e evidencia o peso das despesas com a aquisição de bens de capital no total da despesa.

## 6.- Análise dos Orçamentos municipais

### 6.1.- Análise dos Orçamentos municipais para 2014 da Região Centro

A mais recente alteração das NUT III relativamente à Região Centro definida pela LAL discorre que das 10 sub-regiões existentes (Baixo Mondego, Baixo Vouga, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Pinhal Interior Sul, Cova da Beira, Dão Lafões, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Pinhal Litoral e Serra da Estrela), passam a existir apenas 7 sub-regiões NUT III (correspondentes às comunidades intermunicipais - CIM): Região de Coimbra, Região de Aveiro, Região de Leiria, Beira Baixa, Beiras e Serra da Estrela; Viseu Dão-Lafões e Médio Tejo. No entanto, apenas dois dos municípios pertencentes ao Médio Tejo, nomeadamente Sertã e Vila de Rei, são do âmbito de circunscrição da CCDRC e, como tal na análise elaborada no presente relatório quando nos referirmos à sub-região do Médio Tejo, estamos apenas a referir-nos apenas a dois municípios: Sertã e Vila de Rei. Apesar desta alteração, o número de municípios mantém-se (77 municípios). Assim, a análise dos orçamentos municipais para 2014 da Região Centro terá em consideração esta alteração, ou seja, terá por base sete sub-regiões NUT III.

#### 6.1.1.- Indicadores de Receita

Tabela 4: Indicadores de receita para 2014

Orçamento 2014	IR1	IR2	IR3	IR4
Região Centro	27,1%	50,5%	21,2%	3,4%
Aveiro	17,7%	45,0%	25,2%	3,5%
Coimbra	21,5%	42,8%	24,5%	7,3%
Leiria	24,2%	49,6%	24,9%	0,0%
Viseu e Dão Lafões	31,3%	60,3%	18,5%	5,3%
Beiras e Serra da Estrela	39,4%	55,3%	16,3%	2,6%
Beira Baixa	38,1%	62,0%	10,7%	0,0%
Médio Tejo	45,8%	63,4%	9,1%	0,0%

### **IR1- FEF (corrente+ capital) / Receita Total**

Na Região Centro verifica-se que a dependência dos municípios relativamente ao Orçamento de Estado (Fundo de Equilíbrio Financeiro - FEF) apresenta um peso de 27% no total das receitas, relativamente às previsões para 2014.

Em termos de NUT III, a Região de Aveiro (18%), a Região de Coimbra (22%) e a Região de Leiria (24%) apresentam coeficientes significativamente mais baixos que as NUTIII de Viseu e Dão Lafões (31%), Beiras e Serra da Estrela e (39%) e Beira Baixa (38 %). Assim e comparativamente verifica-se que nas na NUTIII do litoral o grau de dependência do FEF é visivelmente mais baixo do que nos municípios do interior. No entanto, é de salientar que em termos absolutos o montante referente ao FEF diminuiu substancialmente, face ano de 2013.

É de salientar também que em 12 dos 77 municípios em análise o grau de dependência do FEF é igual ou superior a 50% do total da receita, sendo que em 4 municípios (Castanheira- de- Pêra, Fornos de Algodres, Idanha- a – Nova e Penamacor), o impacto desta transferência é superior a 60% do total da receita.

### **IR2- Transferências/ Receita Total**

Na total da Região Centro, as transferências financeiras contribuem com 51% para a receita total municipal, pese embora o seu impacto a nível de NUTIII evidencie disparidades significativas, entre os máximos de 63% na NUTIII do Médio Tejo e 62 % na Beira Baixa aos mínimos de 45% na NUT III da Região de Aveiro e 43% na NUTIII da Região de Coimbra.

Este indicador põe em evidência a dependência dos municípios relativamente às receitas de origem externa.

Mais uma vez, verifica-se que NUT III do litoral está patente uma menor dependência destas transferências (maioritariamente igual ou inferiores a 50%) relativamente às NUTIII do interior da Região Centro (quase sempre superiores a 50%). De referir ainda que em 4 dos municípios pertencentes do interior o grau de dependência das transferências é superior a 80% (Figueira de Castelo Rodrigo, Aguiar da Beira, Vila Nova de Paiva e Tondela).

### **IR3- Receitas Tributárias/ Receita Total**

A contribuição da receita tributária (impostos e taxas diretamente arrecadadas pelos municípios) para a receita total, na Região Centro, apresenta um peso de 21%, sendo

que as NUTIII onde este indicador é mais relevante, são a Região de Aveiro e a Região de Leiria (ambas com 25%). Já nas NUT III de Viseu e Dão Lafões (18%), das Beiras e Serra da Estrela (16%), Beira Baixa (10%) e Médio Tejo (9,1%) este indicador é inferior a 20%.

Relativamente aos municípios, em 23 dos 77 municípios em análise este indicador é inferior a 10% (no município de Oleiros é inferior a 4%).

Em sentido inverso, 13 municípios apresentam este indicador com um valor igual ou superior a 25%, com realce para Coimbra (42%) e Figueira da Foz (41%), que apresentam os valores mais elevados.

#### **IR4-Empréstimos/ Receita Total**

Em termos previsionais, o peso dos empréstimos (crédito) na receita total da Região Centro é de 3% em 2014. Pese embora o indicador em análise seja nulo nas NUTIII da Região de Leiria, da Beira Baixa e do Médio Tejo, na NUTIII da Região de Coimbra chega a 7%.

No que respeita aos municípios, dos 77 municípios da Região Centro, 58 apresentam este indicador com valor zero. Os municípios de Montemor-o-Velho (53%), Trancoso (29%) e Nelas (28%), são os municípios que apresentam valores mais elevados.

### **6.1.2.- Indicadores de Despesa**

**Tabela 5:** Indicadores de despesa para 2014

<b>Orçamento 2014</b>	<b>ID1</b>	<b>ID2</b>	<b>ID3</b>	<b>IG1</b>
<b>Região Centro</b>	37,8%	44,7%	3,6%	70,1%
<b>Aveiro</b>	37,0%	44,2%	3,6%	73,3%
<b>Coimbra</b>	39,4%	42,4%	3,3%	63,5%
<b>Leiria</b>	35,7%	47,5%	2,7%	80,3%
<b>Viseu e Dão Lafões</b>	40,3%	44,5%	1,8%	69,4%
<b>Beiras e Serra da Estrela</b>	34,9%	45,5%	8,0%	61,5%
<b>Beira Baixa</b>	38,5%	49,1%	0,5%	77,0%
<b>Médio Tejo</b>	41,4%	45,6%	1,3%	86,1%

### **ID1- Despesas com o pessoal/ despesa corrente**

No total dos municípios da Região Centro estima-se que as despesas com o pessoal tenham um impacto no total despesas correntes no valor de 38% do total da despesa corrente.

Verifica-se também que as despesas com pessoal tem maior impacto na NUT III respeitante ao Médio Tejo (41%) e na NUT III de Viseu e Dão Lafões (40%), enquanto as NUT III da Beiras e Serra da Estrela (35%) e da Região de Leiria (36%) são as que apresentam menos encargos com o pessoal.

O indicador em análise varia entre um máximo de 56%, no município de Góis e um mínimo de 24%, no município de Belmonte. Constatam-se também, que dos 77 municípios que compõem a Região Centro, mais de metade, apresentam este indicador com um valor superior à média da Região Centro (38%).

### **ID2- Aquisição de bens e serviços / Despesa Corrente**

A repercussão dos bens e serviços correntes no total da despesa corrente representa na Região Centro um valor de 45%, sendo que a NUTIII da Região de Coimbra é a que apresenta o valor percentual mais baixo (42%) e que a NUTIII da Beira Baixa regista o peso relativo mais elevado (49%).

Este indicador em termos de municípios oscila entre um máximo de 62% em Santa Comba Dão e um mínimo de 19% em Aveiro.

### **ID3- Encargos Financeiros/ Despesa Corrente**

O coeficiente médio da despesa corrente que está designada ao pagamento dos custos com financiamentos, cifra-se em 4%, sendo que as NUTIII da Beira Baixa e Médio Tejo possuem os valores mais baixos (0,5% e 1.3% respetivamente) e a NUTIII da Beiras e Serra da Estrela o valor máximo (8%).

Uma análise por município permite observar para este indicador uma oscilação entre um máximo de 22% em Fornos de Algodres e um mínimo de 0,11% na Pampilhosa da Serra.

#### **6.1.2.1.- Indicador de gestão**

### **IG4- Aquisição de Bens de capital/ Despesas de Capital**

O montante previsto para aquisição de bens de capital representa 70% do total da despesa de capital. De relevar que as verbas inscritas nesta rubrica se destinam a intervenções em equipamento socioculturais (escolas, creches, lares, mercados, etc.).

As NUT III que apresentam o valor percentual mais alto são o Médio Tejo (86%) e a Região de Leiria (80%) e a que apresenta o valor mais baixo é a NUTIII das Beiras e Serra da Estrela (62%).

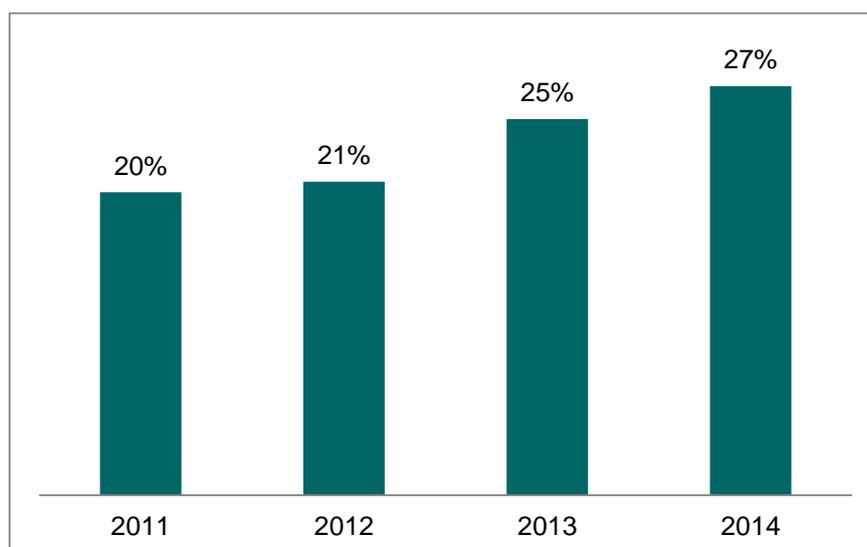
Em termos de municípios, os de Aguiar da Beira, Pombal e Anadia apresentam o indicador com um peso acima de 90%, todavia em sentido inverso os municípios de Viseu (30%) e de Fornos de Algodres (24%) registam o peso mais baixo.

## 6.2.- Análise comparativa dos Orçamentos da Região Centro 2011-2014

### 6.2.1.- Receita

A média dos quatro anos em análise sobre o impacto do FEF no total da receita é 23% (Gráfico 1). A nível previsional verifica-se que o ano em que a receita proveniente do FEF é mais baixa é 2011 (20%). Verifica-se também uma ligeira tendência de elevação em 2012 (21%). Em 2013 a subida é mais acentuada (5%) em relação ano transato, chegando mesmo em 2014 aos 27%. No entanto, é de salientar que em termos absolutos o peso do FEF é menor ao longo dos anos, apesar de adquirir uma importância vez maior no total da receita.

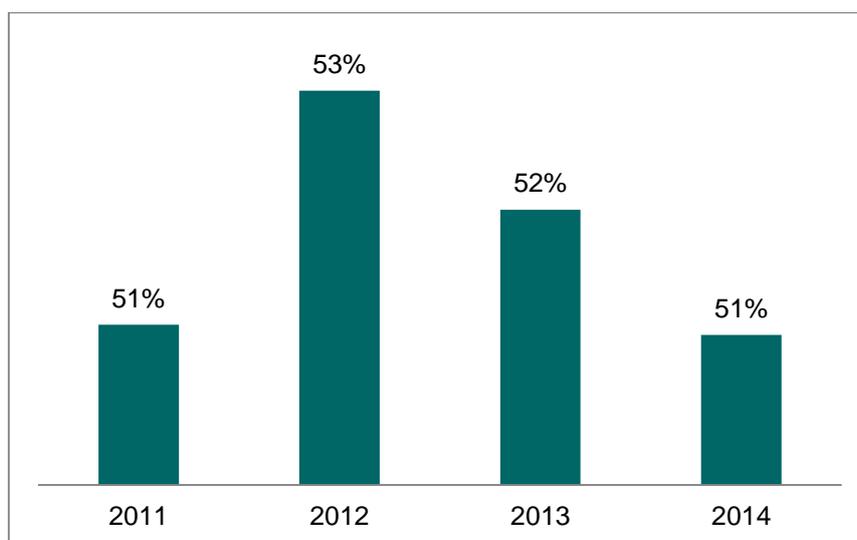
**Gráfico 1:** Peso do FEF no total da receita



Ao longo dos quatro anos em análise o peso da previsão das transferências recebidas corresponde a uma média de 51% no total da receita (Gráfico 2).

Pese embora em 2011, o impacto das transferências fosse o mais baixo, em 2012 verificou-se um aumento na ordem dos 3% face a 2011. Já no ano de 2013 verificou-se um decréscimo e o ano de 2014 vem confirmar a tendência de descida.

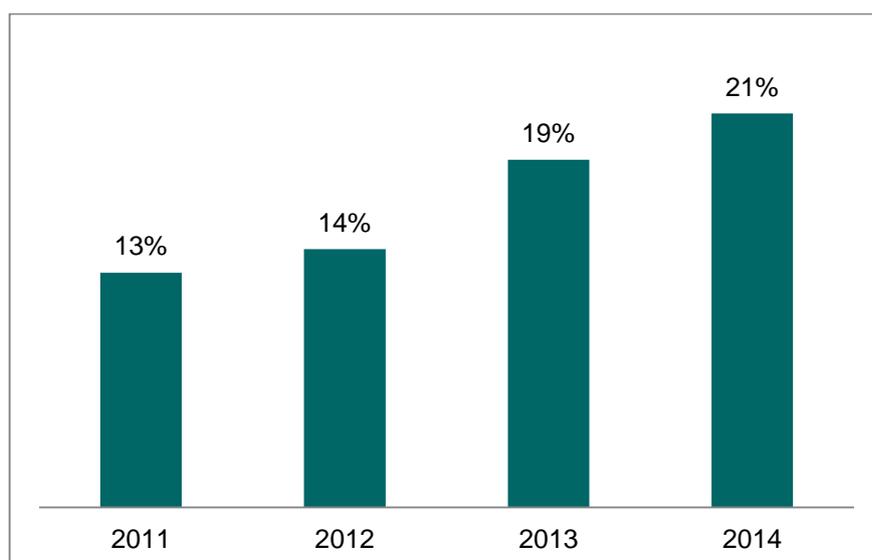
**Gráfico 2:** Peso das transferências no total da receita



A receita tributária, ao longo dos quatro anos em análise representa uma média de 17% no total da receita (Gráfico 3). Em 2011 verificou-se o valor mais baixo registado (13%).

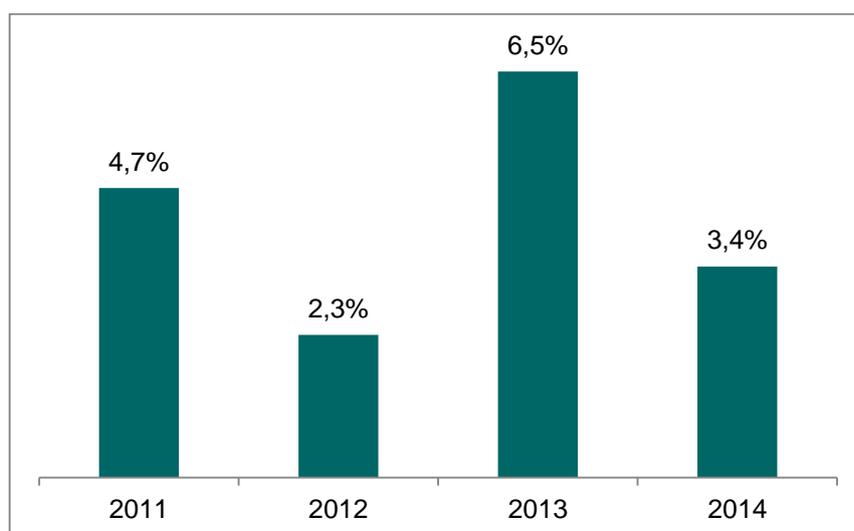
Todavia, no ano de 2012 registou-se um acréscimo substancial (5%) e, em 2013 a tendência de subida é confirmada. A previsão para 2014 cifra-se em 21%. Regista-se assim uma subida de 8%, face a 2011.

**Gráfico 3:** Peso da receita tributária no total da receita



O peso das receitas creditícias representou em média nos quatro anos de análise um peso de 4% no total da receita (Gráfico 3). No ano de 2011 verificou-se que os passivos representavam 4,7% das receitas. Em 2012 observou-se uma ligeira descida na ordem dos 2%. Em 2013 houve uma subida acentuada deste coeficiente (4% face ao ano anterior). Já em 2014 observou-se novamente uma descida de na ordem dos 3%. Este indicador transmite várias oscilações.

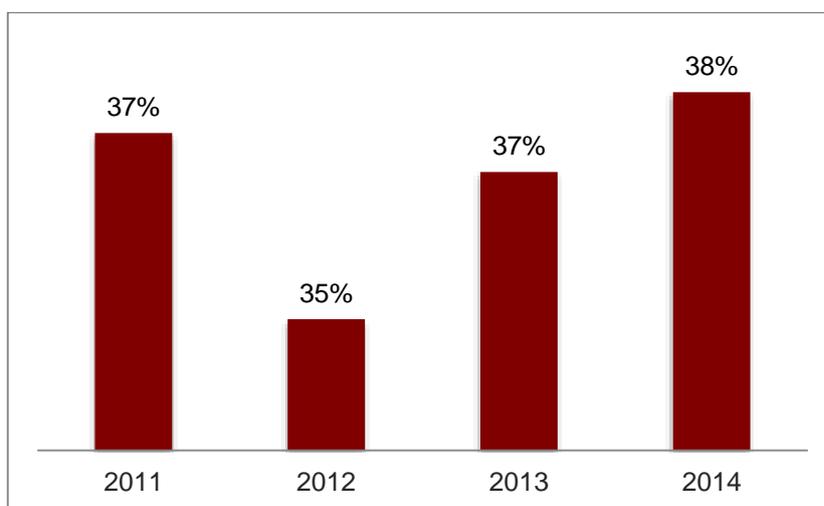
**Gráfico 4:** Peso dos passivos financeiros no total da receita



### 6.2.1-Despesa

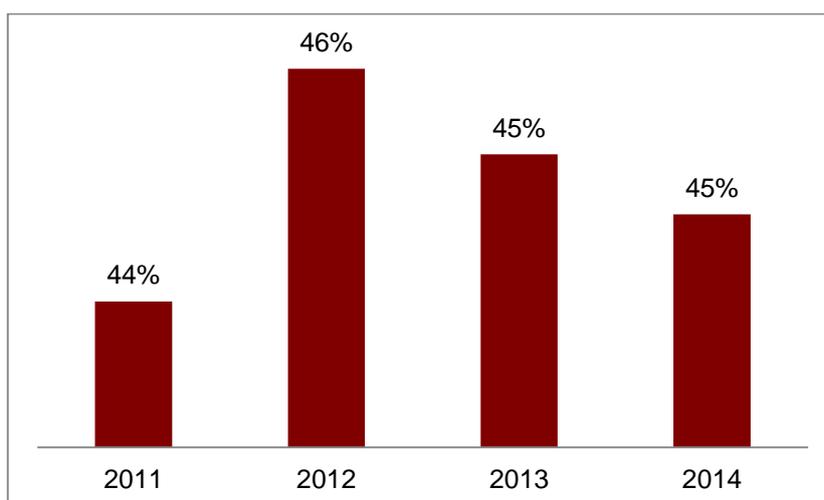
O peso das despesas com pessoal no total da despesa corrente representa em média um peso de 37% na Região Centro (Gráfico 5). A média deste coeficiente ao longo dos quatro anos é igual ao registado em 2011. Em 2012 verifica-se um declínio das despesas com pessoal. No ano de 2013 há um ligeiro aumento que quase se iguala ao ano de 2011. A tendência de crescimento confirma-se no ano de 2014, de referir ainda que de 2012 a 2014 houve um acréscimo das despesas com pessoal na ordem dos 3%.

**Gráfico 5:** Peso das despesas com pessoal na despesa corrente



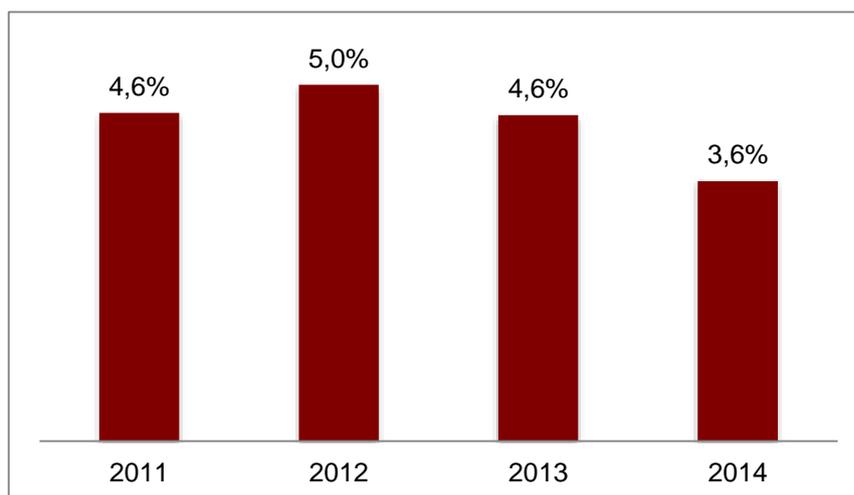
A aquisição de bens e serviços representa em média 45% da despesa corrente no total da Região Centro (Gráfico 6). No ano de 2011 o impacto desta despesa era de 46%. Nos dois anos posteriores a tendência é decrescente.

**Gráfico 6:** Peso da aquisição de bens e serviços na despesa corrente



Em termos previsionais os valores orçados referentes ao peso dos encargos financeiros nas despesas correntes ao longo dos quatro anos em análise representam uma média de 4,4% na Região Centro (Gráfico 7). No ano de 2011, esta despesa é orçada abaixo da média (4,6%). No ano de 2012 observa-se um aumento pouco significativo. Nos dois anos posteriores verifica-se uma tendência, ainda que pouco substancial de descida (1,4% face a 2012).

**Gráfico 7:** Peso dos encargos financeiros na despesa corrente

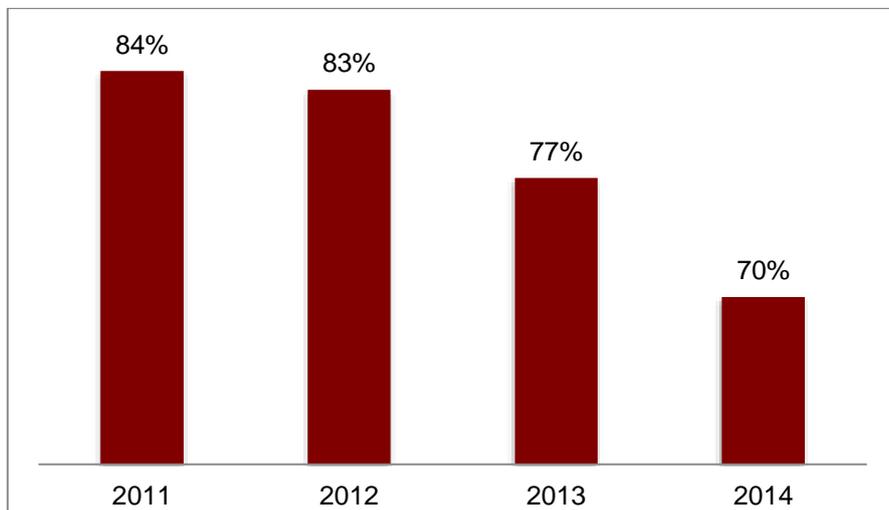


### 6.2.1.1- Gestão

O impacto da aquisição de bens de capital na despesa de capital representa uma média de 74% na Região Centro (Gráfico 8). No ano de 2012 observa-se um ligeiro decréscimo

em comparação com o ano transato (1%). O ano de 2013 apresenta uma descida abrupta em relação a 2012 (6%). No entanto, a tendência de descida ainda é mais acentuada em 2014. De relevar que de 2011 a 2014, o decréscimo desta rúbrica foi de 14%.

**Gráfico 8:** Peso da aquisição de bens de capital na despesa de capital



## 7.- Análise global e crítica

- **Análise dos orçamentos para 2014 da Região Centro (7 sub-regiões)**

Em termos de previsão para 2014, as NUT III da Região Centro que apresentam uma maior dependência do **FEF**, são as do interior. As sub-regiões do litoral apresentam maior capacidade de gerar receita própria.

A “velha” dicotomia entre litoral e interior da região está bem patente nos coeficientes representados (tabela 3). Assim, o FEF continua a ser crucial na correção das assimetrias e, conseqüentemente impulsionador da coesão territorial.

- **Análise global dos Orçamentos da Região Centro de 2011 a 2014**

Relativamente à análise quadrienal, o peso do **FEF** na receita total tem aumentado ligeiramente, números são não só reveladores da incapacidade dos municípios em gerarem receita própria como também, de estarem bastante dependentes das transferências obrigatórias do Orçamento do Estado. Pese embora, seja notável a diminuição do FEF em termos absolutos, ao longo dos quatro anos. O decréscimo em termos absolutos revela a diminuição do empolamento desta rúbrica, na qual está patente a inversão da lógica e a tendência dos orçamentos para a elaboração de orçamentos contraccionistas.

- **Análise dos orçamentos para 2014 da Região Centro (7 sub-regiões)**

Verifica-se também, que o peso das **transferências** (verba proveniente do Orçamento de Estado) na receita total para 2014, tem um impacto superior nas regiões do interior, pese embora a receita das regiões do litoral dependam aproximadamente em 50% desta verba. Esta análise revela a incapacidade dos municípios do interior em gerar receita própria e de estarem ainda bastante dependentes das transferências do Orçamento do Estado.

- **Análise global dos Orçamentos da Região Centro de 2011 a 2014**

Da análise quadrienal, pode verificar-se uma tendência ligeira de descida do peso das transferências na estrutura global da receita.

As transferências financeiras cumprem três funções essenciais: equilíbrio financeiro vertical (*revenue sharing*) - devido ao equilíbrio entre receitas e despesas; equilíbrio financeiro horizontal (*fiscal equalization*) – com o intuito de redistribuir os recursos pelas

regiões mais desfavorecidas; e corrigir externalidades (Pereira e Silva (2001:2) *apud* Camões; Pedro) no entanto, as transferências também podem estar na raiz de vários problemas. Assim, verifica-se que a tendência de diminuição da dependência desta verba por parte dos municípios pode apresentar-se como positiva, no sentido em que estas verbas podem quebrar o incentivo de alguns decisores locais em gerarem receita própria, ou seja, se existir cabimento nas transferências para cada uma das receitas dos municípios, estes podem eventualmente sentir que este montante é ilimitado e incorrer em despesas inoportáveis, como se verificou anteriormente à aplicação da LCPA e do PAEL.

- **Análise dos orçamentos para 2014 da Região Centro ( 7 sub-regiões)**

Em termos de previsão para o ano de 2014, as **receitas tributárias** não cheguem a um quarto da receita total para a Região Centro, sendo que as NUT III que obtém maior receita tributária ou com maior capacidade de gerar receita própria são as do Litoral (Aveiro e Leiria) Por sua vez, o Médio Tejo é a sub- região com menor capacidade de gerar receita própria.

- **Análise global dos Orçamentos da Região Centro de 2011 a 2014**

A análise ao longo dos quatro anos revela que desde 2011 o impacto das receitas tributárias no total da receita cresceu 7%.

Este indicador pode ainda ser revelador das medidas impostas pelo PAEL no que diz respeito à optimização da receita própria. O PAEL prevê ainda medidas de carácter adicional para os municípios que aderiram ao Programa I e, portanto para 15 dos municípios em estudo, que passam pela maior efetividade na cobrança de taxas municipais de modo a gerar maior receita própria.

De salientar que a análise ao segundo e terceiro indicadores permite concluir, que os municípios tendem a ser menos dependentes do Orçamento de Estado e apresentam na globalidade uma maior aptidão para gerar receita própria.

- **Análise dos orçamentos para 2014 da Região Centro (7 sub-regiões)**

As **receitas creditícias** previstas para 2014, representam 3% do total da receita. Pese embora verifique-se que existam sub-regiões com coeficiente nulo, na Região de Coimbra os empréstimos representam 7% na estrutura da receita.

- **Análise global dos Orçamentos da Região Centro de 2011 a 2014**

Da análise quadrienal conclui-se que existem várias oscilações ao longo dos anos, no entanto o acréscimo mais significativo verifica-se de 2011 para 2012 (4%). A possibilidade de recurso ao crédito encontra-se atualmente bastante limitada pelo quadro legal em vigor, nomeadamente pela LFL, LCPA e PAEL, pese embora os dois últimos diplomas legais ao obrigarem os municípios a contrair empréstimos para pagar as dívidas, e a promoverem uma vigilância constante dos Orçamentos limitam os montantes das receitas creditícias.

- **Análise dos orçamentos para 2014 da Região Centro (7 sub-regiões)**

As **despesas com pessoal** previstas para 2014, representam 38% da despesa corrente da Região Centro. A NUT III que incorre em mais despesas com o pessoal é a da Beira Baixa, onde este indicador se aproxima dos 50%.

- **Análise global dos Orçamentos da Região Centro de 2011 a 2014**

Da análise quadrienal conclui-se que em 2012 as **despesas com pessoal** descem ligeiramente face a 2011, o que pode representar o decréscimo dos vencimentos dos funcionários públicos imposto pelo Governo Central e a redução do número de pessoal efetivo. Também o PAEL impõe que os municípios que aderiram ao programa I (4 dos municípios da Região Centro), no plano de ajustamento a racionalização e maior eficiência dos recursos humanos.

- **Análise dos orçamentos para 2014 da Região Centro (7 sub-regiões)**

Constatou-se que a despesa orçada para 2014, relativa à rubrica **aquisição de bens e serviços** ocupa o lugar cimeiro nas despesas correntes na Região Centro, sendo que a Beira Baixa é a sub-região que incorre mais nesta despesa.

- **Análise global dos Orçamentos da Região Centro de 2011 a 2014**

Ao longo dos quatro anos em análise é possível verificar um decréscimo na rubrica **aquisição de bens e serviços** de 2% em 2014, face a 2012.

Os consumos intermédios não podem ser alvo de grandes alterações pois trata-se de uma despesa com elevado grau de rigidez, os seus valores são constantes, sendo por esse motivo muito difícil proceder a reduções. Se os valores presentes nesta rubrica forem alvo de alterações significativas pode comprometer-se o funcionamento da autarquia.

- **Análise dos orçamentos para 2014 da Região Centro (7 sub-regiões)**

Em termos previsionais para 2014, verificou-se um agravamento das taxas de juro (**encargos financeiros**), e do termo dos períodos de carência concedidos. Na NUT III pertencente às Beiras e Serra da Estrela verificou-se que possui um coeficiente de 8% de encargos financeiros no total da despesa corrente, não obstante na Beira baixa estes encargos serem pouco significativos.

- **Análise global dos Orçamentos da Região Centro de 2011 a 2014**

Da análise quadrienal verifica-se a os custos com financiamentos sofrem uma descida de 1% de 2012 face a 2014. Este valor põe em evidência o impacto da redução da recorrência ao crédito, que por sua vez resulta dos baixos custos com juros. As medidas impostas pela LCPA, nomeadamente a limitação do stock dos pagamentos em atraso torna-se um impedimento à assunção de novos encargos financeiros, na medida em que a própria LCPA obriga os municípios a saldarem as dívidas, antes de assumirem novos compromissos. Neste caso, a assunção de novos compromissos poderia significar o recurso a empréstimos o que resultaria no aumento dos encargos com juros.

Também o PAEL é um impedimento à contração de novos empréstimos, pois obriga a que os municípios que tenham dívidas em atraso a contraírem um empréstimo com Estado. Para além de que os municípios (19 dos 77 municípios em análise) que aderiram aos Programas (I e II) antes de apresentarem o orçamento aos órgãos respetivos, tem que submeter à DGAL, para aprovação, ou seja ficam sujeitos a regras com elevado grau de rigidez.

- **Análise dos orçamentos para 2014 da Região Centro (7 sub-regiões)**

A **aquisição de bens de capital** prevista para 2014 representa quase 2/3 (70%) da despesa de capital. O Médio Tejo é a sub-região com maior peso desta rubrica, chegando mesmo aos 86%.

- **Análise global dos Orçamentos da Região Centro de 2011 a 2014**

O peso da **aquisição de bens de capital** na despesa de capital teve um decréscimo exponencial (14%), ao longo dos quatro anos em análise.

Contudo, é de salientar que esta rubrica traduz o esforço dos municípios em realizar investimentos para dar respostas às necessidades da população local e/ou torna-se uma atracção turística de modo a atrair riqueza para a região.

Em consequência do novo quadro normativo em vigor (PAEL e LCPA), os municípios ficam impedidos de contrair empréstimos, que poderiam eventualmente financiar novos projetos,

Com base na tabela (em termos absolutos), pode observar-se que as receitas e as despesas orçamentadas ao longo dos quatro anos em análise estão em constante decréscimo. Verifica-se ainda que as receitas e despesas de natureza de capital sofrem maior decréscimo. No total a receita orçada sofreu uma queda abrupta no valor 760 milhões de euros e, na despesa verifica-se uma situação idêntica. O impacto da LCPA e do PAEL nos orçamentos dos municípios bastante é significativo.

Em termos dos grandes agregados (tabela 5), o decréscimo verificado tem um forte impacto na diminuição da receita e despesa de capital, visto que a receita e despesa corrente não sofrem alterações muito significativas.

**Tabela 6:** Classificação económica da receita e despesa previsional (milhões de euros)

<b>Classificação económica das receitas</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Receitas Correntes	1094,00	1061,00	1067,00	1093,00
Receitas de Capital	1236,00	1057,00	688,00	476,00
Outras	1,00	2,00	2,00	2,00
Total	2331,00	2120,00	1757,00	1571,00
<b>Classificação económica das despesas</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Despesas Correntes	1058,00	994,00	922,00	919,00
Despesas de Capital	1273,00	1125,00	834,00	652,00
Total	2331,00	2119,00	1756,00	1571,00

## 8.- Conclusões

A realização do Estágio possibilitou o desenvolvimento de competências quer a nível profissional quer a nível pessoal. Neste contexto, não se deve deixar de referir que os conhecimentos adquiridos ao longo da formação académica do Mestrado foram importantes tanto para o Estágio como para a elaboração do presente Relatório.

Os diversos indicadores analisados neste trabalho, não obstante a sua diversidade, permitiram avaliar as diversas perspetivas orçamentais dos Municípios da Região Centro.

No que concerne à análise da previsão orçamental das sub-regiões da Região Centro conclui-se que a dicotomia entre o litoral e interior ainda é uma realidade bem presente e que os municípios do interior têm mais dificuldade em gerar receita própria por encontra-se bastante dependente das transferências do Orçamento do Estado.

Não menos significativa é a análise da evolução da previsão orçamental dos últimos 4 anos da Região Centro (quando globalmente considerada), na qual é patente o decréscimo que se verifica desde 2011 na globalidade dos municípios da Região Centro, evidenciando desta forma a política económica realista e restritiva, presente à elaboração dos orçamentos municipais, com um afastamento na generalidade da política expansionista que se viveu até 2011, em grande parte resultante da política restritiva adotada em Portugal decorrente das condições impostas pelo PAEF. Um dos exemplos mais flagrantes tem que ver com a diminuição exorbitante das despesas de capital, o que resulta na diminuição de uma das suas rúbricas principais (aquisição de bens de capital), facto bastante elucidativo da mudança de paradigma.

O decréscimo gradual dos fluxos financeiros geridos pelas autarquias terá forçosamente um impacto na atividade dos próprios municípios e consequentemente na atividade económica local.

Um dos principais problemas identificados em sede de elaboração dos orçamentos tem que ver com a não consideração do princípio da prudência, na medida em não são incluídas nos orçamentos previsionais da receita, o montante correspondente ao grau de incerteza das cobranças demonstrado pelas sucessivas execuções orçamentais nos anos transatos. Quando o orçamento é empolado, os compromissos tendem a ser assumidos sem qualquer correspondência com as receitas efetivas, e muito para além destas o que determina que o volume das despesas pagas seja inferior à despesa comprometida que (Carvalho *et al.*, 2013), originando desequilíbrios consideráveis e dívida a curto prazo.

O quadro normativo ao longo dos últimos anos tornou-se mais rígido no que diz respeito à elaboração dos Orçamentos dos municípios, no entanto algumas das regras que se encontram em vigor nesta matéria não são integralmente respeitadas. Todavia, verifica-se com base no presente estudo que a tendência principalmente a partir de 2012 (consequências do PAEL e da LCPA) é a inversão da lógica, até então, subjacente à elaboração dos documentos previsionais, quando globalmente considerado, em que se deixa de ter um orçamento expansionista para se passar a ter um orçamento recessivo.

Relativamente à LFL, a mesma surgiu com vários objetivos, sendo que os que mais se destacaram prendem-se com a maior proximidade entre as finanças Locais e o Estado no sentido da prevenção de situações de desequilíbrio financeiro graves, como as que se verificaram, principalmente até o ano de 2012. A LFL pretende assim, garantir a uniformização dos critérios de previsão e contribuir para a elaboração de orçamentos rigorosos e equilibrados, principalmente no que respeita ao lado da receita.

Embora o POCAL tenha sido revisto no que concerne às regras previsionais com o intuito de pôr fim à prática do empolamento das receitas orçamentais ou as falsas expectativas orçamentais, ainda se verifica que é prática sistemática na generalidade dos municípios portugueses, em especial, nas receitas de natureza de capital. O POCAL ainda permite que em sede de elaboração de orçamento seja assumida despesa até 100% da receita orçada.

A elaboração de orçamentos expansionistas é muito perigoso porque em sintonia com uma gestão imprudente da execução orçamental, desconecta totalmente a execução da despesa dos níveis efetivos de cobrança de receitas, originando desequilíbrios bastante consideráveis nas contas das autarquias.

Pese embora, o empolamento ainda seja prática verifica-se uma melhoria na elaboração dos orçamentos por parte dos municípios Na globalidade a elaboração dos orçamentos é bastante mais realista, o que vai de encontro à inversão da tendência e mudança de paradigma.

## 9.- Bibliografia

Neves, Maria José (2004), *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004

Fernanda, Paula; Dias, José Eduardo (2011), *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina.

Carvalho, João; Fernandes, Maria; Camões, Pedro e Jorge, Susana, (2014), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*.  
Página consultada em 11 de Julho de 2014.  
<<http://pt.calameo.com/read/0003249818830e99d8443>>

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (2011) “CCDRC ganha prémio de Boas Práticas”. Página consultada em 3 de Julho de 2014.  
<[http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1021&Itemid=419&lang=pt](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=1021&Itemid=419&lang=pt)>.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (2014) *Relatório Síntese de Acompanhamento e Análise dos Documentos Previsionais para 2014*.  
Coimbra: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. Página consultada em 20 de Maio de 2014.  
[https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2071&Itemid=34&lang=pt](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2071&Itemid=34&lang=pt)

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (2014) *Relatório Síntese de Acompanhamento e Análise dos Documentos Previsionais para 2013*.  
Coimbra: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. Página consultada em 20 de Maio de 2014.  
[https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2071&Itemid=34&lang=pt](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2071&Itemid=34&lang=pt)

Camões, Pedro (Análise da Evolução das Finanças Locais Portuguesas).

Carta Europeia de Autonomia Local, 1985,

Pinto, Ana; Melo, Tiago; Santos, Paula e Costa, Paula (2014) *Gestão de Compromissos: Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso analisada e comentada*. INA.

Rocha, Joaquim (2010) “ O sistema financeiro local português (considerações analíticas). *Direito Regional e Local, CEJUR, NEDAL, N° 8*.

## **Legislação Consultada**

CRP - Constituição da República Portuguesa, 2009.

Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro. Diário da República, 1.ª série — N.º 207

Decreto-lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro. Diário da República, 1.ª série- A

Decreto- Lei n.º26/2002, de 14 de Fevereiro. Diário da República, 1.ª série — A

Lei n.º8/2012, de 21 de Fevereiro. Diário da República, 1.ª série — N.º 37.

Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro. Diário da República, 1.ª série — N.º 169

Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro. Diário da República, 1.ª série — N.º 176

Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto. Diário da República, 1.ª série — N.º 166

Lei n.º 41/2014 de 10 de julho. Diário da República, 1.ª série — N.º 131

## 10.- Anexos

### 10.1.- Anexo I- Indicadores previsionais referentes a 2014 – Região Centro

Municípios	Indicadores- Orçamento 2014								
	IR1	IR2	IR3	IR4	ID1	ID2	ID3	IG1	
<b>Região Centro</b>	<b>27,09%</b>	<b>50,52%</b>	<b>21,21%</b>	<b>3,40%</b>	<b>37,82%</b>	<b>44,73%</b>	<b>3,63%</b>	<b>70,05%</b>	
Região de Aveiro	<b>Total</b>	<b>17,75%</b>	<b>45,05%</b>	<b>25,21%</b>	<b>3,46%</b>	<b>37,04%</b>	<b>44,17%</b>	<b>3,60%</b>	<b>63,51%</b>
	Águeda	16,43%	69,20%	19,21%	0,00%	35,06%	45,42%	0,59%	80,94%
	Albergaria-a-V	31,51%	48,55%	27,52%	0,00%	42,56%	47,35%	0,86%	80,94%
	Anadia	26,94%	58,44%	12,19%	9,27%	37,03%	52,93%	2,10%	90,11%
	Aveiro	4,53%	18,98%	30,62%	8,12%	32,01%	18,98%	9,58%	56,03%
	Estarreja	30,77%	53,47%	26,37%	7,10%	42,80%	44,20%	2,42%	71,43%
	Ílhavo	10,88%	41,80%	28,83%	0,01%	33,35%	58,74%	3,56%	69,85%
	Murtosa	33,81%	47,91%	19,64%	0,00%	37,54%	49,61%	0,55%	88,00%
	Oliveira do Bairro	19,35%	62,03%	15,60%	0,00%	42,35%	44,44%	1,23%	82,54%
	Ovar	18,61%	35,12%	39,83%	0,00%	43,67%	40,16%	0,66%	84,41%
	Sever do Vouga	49,92%	73,13%	18,01%	0,00%	38,79%	37,85%	1,35%	74,94%
	Vagos	25,95%	49,87%	23,49%	2,77%	35,11%	47,60%	4,32%	60,11%
Região de Coimbra	<b>Total</b>	<b>21,51%</b>	<b>42,77%</b>	<b>24,48%</b>	<b>7,33%</b>	<b>39,35%</b>	<b>42,39%</b>	<b>3,25%</b>	<b>63,51%</b>
	Arganil	36,83%	62,49%	12,30%	0,00%	42,80%	44,56%	1,72%	74,46%
	Cantanhede	32,28%	51,57%	26,07%	0,00%	37,35%	40,27%	3,08%	46,11%
	Coimbra	4,98%	22,34%	42,37%	1,42%	40,21%	33,86%	1,67%	72,32%
	Condeixa-a-Nova	22,33%	39,37%	15,83%	4,11%	37,54%	55,08%	0,47%	71,91%
	Figueira da Foz	13,17%	33,59%	41,21%	0,00%	36,55%	43,23%	7,21%	51,29%
	Góis	47,20%	66,49%	10,27%	0,00%	55,71%	37,36%	0,69%	82,79%
	Lousã	21,94%	56,62%	22,63%	1,12%	38,75%	54,19%	1,19%	87,68%
	Mealhada	25,72%	50,40%	18,91%	0,00%	49,75%	41,56%	0,13%	86,66%
	Mira	24,66%	56,82%	23,27%	0,00%	44,46%	49,90%	1,00%	72,76%
	Miranda do Corvo	25,40%	52,96%	12,91%	0,00%	39,99%	51,34%	1,33%	86,11%
	Montemor-o-V	13,21%	25,76%	6,89%	52,65%	30,59%	49,30%	14,98%	35,20%
	Mortágua	54,99%	67,00%	17,16%	0,00%	47,54%	35,47%	0,79%	77,74%
	Oliveira Hospital	29,29%	66,49%	19,46%	0,00%	32,32%	51,61%	0,52%	72,32%
	Pampilhosa Serra	49,27%	86,73%	4,54%	0,00%	38,26%	44,14%	0,11%	89,83%
	Penacova	34,85%	58,99%	10,06%	3,13%	34,85%	51,70%	0,65%	85,02%
	Penela	34,67%	66,11%	8,02%	1,09%	33,92%	45,79%	3,95%	78,88%
	Soure	41,76%	54,58%	16,91%	0,00%	46,23%	42,80%	1,70%	63,81%
Tábua	40,60%	66,15%	18,63%	6,29%	40,07%	45,14%	2,62%	71,13%	
Vila Nova Poiares	34,17%	51,55%	12,83%	0,00%	36,01%	42,76%	15,06%	65,35%	

Municípios		Indicadores- Orçamento 2014							
		IR1	IR2	IR3	IR4	ID1	ID2	ID3	IG1
Região de Leiria	<b>Total</b>	<b>24,20%</b>	<b>49,56%</b>	<b>24,90%</b>	<b>0,00%</b>	<b>35,73%</b>	<b>47,52%</b>	<b>2,67%</b>	<b>80,31%</b>
	Alvaiázere	26,15%	47,83%	5,13%	0,00%	33,90%	54,93%	3,81%	89,63%
	Ansião	46,70%	60,95%	19,31%	0,00%	38,37%	47,71%	5,33%	60,95%
	Batalha	32,85%	58,23%	33,63%	0,00%	24,62%	60,38%	1,59%	73,27%
	Castanheira Pêra	62,28%	73,02%	12,30%	0,00%	45,34%	30,81%	13,19%	43,87%
	Figueiró Vinhos	39,76%	53,61%	8,33%	0,00%	46,23%	43,64%	4,46%	63,34%
	Leiria	15,64%	38,74%	38,91%	0,00%	33,94%	44,04%	2,47%	62,54%
	Marinha Grande	14,35%	30,46%	25,87%	0,00%	31,20%	52,53%	3,98%	89,41%
	Pedrogão Grande	48,94%	79,59%	8,02%	0,00%	41,27%	44,61%	0,55%	83,51%
	Pombal	21,54%	62,09%	19,76%	0,00%	38,78%	44,21%	0,41%	95,87%
	Porto Mós	30,99%	52,81%	20,34%	0,00%	39,89%	52,55%	0,74%	76,93%
Região de Viseu e Dão Lafões	<b>Total</b>	<b>31,35%</b>	<b>60,32%</b>	<b>18,49%</b>	<b>2,13%</b>	<b>40,35%</b>	<b>44,49%</b>	<b>1,80%</b>	<b>69,37%</b>
	Aguiar da Beira	42,83%	82,63%	5,21%	0,00%	42,95%	48,61%	1,06%	95,20%
	Carregal do Sal	54,24%	70,62%	21,84%	0,00%	47,29%	38,43%	0,86%	58,83%
	Castro Daire	43,96%	78,19%	9,87%	0,21%	41,00%	48,09%	0,28%	84,34%
	Mangualde	29,19%	65,71%	15,76%	0,00%	44,66%	48,37%	3,79%	80,86%
	Nelas	29,34%	37,73%	21,87%	28,17%	37,71%	36,92%	4,53%	76,68%
	Oliveira de Frades	25,41%	74,39%	13,19%	0,00%	45,54%	46,50%	1,45%	89,43%
	Penalva Castelo	45,67%	67,49%	7,42%	0,00%	42,53%	45,38%	0,28%	77,33%
	Santa Comba Dão	25,16%	35,86%	11,36%	0,00%	27,50%	62,44%	5,77%	51,38%
	São Pedro do Sul	31,03%	48,69%	9,14%	0,13%	48,84%	38,34%	3,07%	72,08%
	Sátão	43,94%	76,67%	11,34%	0,00%	46,09%	46,42%	0,31%	79,93%
	Tondela	32,98%	80,22%	18,25%	0,00%	35,84%	41,40%	0,18%	79,84%
	Vila Nova Paiva	31,43%	82,55%	12,98%	0,00%	40,65%	44,82%	1,88%	84,92%
	Viseu	19,43%	38,96%	37,35%	1,84%	37,82%	43,09%	0,75%	29,71%
Vouzela	39,66%	72,53%	39,66%	0,00%	40,10%	42,48%	1,39%	63,51%	

Municípios		Indicadores- Orçamento 2014							
		IR1	IR2	IR3	IR4	ID1	ID2	ID3	IG1
Beiras e Serra da Estrela	<b>Total</b>	39,42%	55,31%	16,29%	2,62%	34,89%	45,54%	7,96%	61,45%
	Almeida	53,46%	76,24%	9,28%	0,00%	39,91%	49,36%	0,94%	87,70%
	Belmonte	43,69%	51,04%	8,82%	0,00%	24,22%	55,23%	2,69%	80,79%
	Celorico da Beira	56,55%	74,05%	16,39%	0,00%	44,47%	28,90%	19,41%	34,69%
	Covilhã	22,64%	34,09%	23,43%	0,00%	31,60%	44,97%	3,88%	62,42%
	Figueira C. Rodrigo	57,95%	85,49%	5,32%	0,00%	30,50%	49,47%	3,43%	68,23%
	Fornos de Algodres	60,71%	69,90%	15,28%	0,00%	37,88%	39,01%	21,49%	23,79%
	Fundão	29,54%	52,06%	19,88%	0,00%	31,82%	48,43%	14,28%	49,03%
	Guarda	27,45%	40,52%	18,66%	2,80%	37,41%	47,64%	8,17%	46,12%
	Gouveia	45,64%	70,73%	13,75%	0,00%	39,01%	48,11%	1,39%	69,06%
	Manteigas	48,11%	73,10%	6,23%	0,00%	34,14%	45,65%	0,61%	71,10%
	Meda	58,87%	76,53%	13,22%	0,00%	49,46%	41,67%	4,07%	81,97%
	Pinhel	56,77%	66,32%	14,43%	0,00%	40,70%	47,59%	3,05%	70,91%
	Sabugal	55,67%	71,81%	10,32%	0,00%	31,39%	49,75%	0,25%	82,85%
Seia	40,77%	53,92%	23,04%	5,26%	30,60%	44,75%	18,96%	49,13%	
Trancoso	39,54%	49,51%	7,35%	29,11%	30,78%	35,83%	8,43%	74,14%	
Beira Baixa	<b>Total</b>	<b>38,10%</b>	<b>62,01%</b>	<b>10,65%</b>	<b>0,00%</b>	<b>38,49%</b>	<b>49,13%</b>	<b>0,53%</b>	<b>77,00%</b>
	Castelo Branco	20,76%	50,32%	13,66%	0,00%	33,12%	51,48%	0,46%	74,91%
	Idanha-a-Nova	62,89%	76,25%	9,22%	0,00%	38,30%	50,76%	0,32%	75,81%
	Oleiros	51,34%	70,32%	3,86%	0,00%	41,01%	47,71%	1,14%	82,01%
	Penamacor	62,89%	76,25%	9,22%	0,00%	38,30%	50,76%	0,32%	75,81%
	Proença-a-Nova	59,56%	67,71%	7,28%	0,00%	50,55%	38,13%	0,41%	85,84%
Vila V. de Rodão	56,64%	76,82%	8,86%	0,00%	48,98%	38,77%	0,17%	81,71%	
Médio Tejo	<b>Total</b>	<b>45,75%</b>	<b>63,41%</b>	<b>9,14%</b>	<b>0,00%</b>	<b>41,42%</b>	<b>45,56%</b>	<b>1,28%</b>	<b>86,08%</b>
	Sertã	41,61%	60,36%	9,89%	0,00%	37,35%	47,68%	1,39%	74,46%
	Vila de Rei	56,94%	71,64%	7,10%	0,00%	51,24%	40,46%	1,01%	85,39%