



Universidade Autónoma de Lisboa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS E EMPRESARIAIS

MESTRADO EM GESTÃO

ESPECIALIDADE EM ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO

**IMPACTO DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO (PEC) NO
FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS MUNICÍPIOS
PORTUGUESES – ESTUDO DE CASO: MUNICÍPIO DE PENAMACOR**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre
Especialidade em Estratégia e Planeamento

Orientadora:

Professora Doutora Helena Santos Curto

Autora:

Margarida Caiado Lopes

Lisboa 2014

Este trabalho foi elaborado segundo as regras
de anterior acordo ortográfico.

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha filha, à minha neta e em especial ao meu marido, pela ajuda, compreensão, companheirismo, apoio e carinho que me tem dedicado durante estes anos. Sem ele jamais seria possível a concretização deste sonho, tornado realidade.

Agradecimentos

Agradeço a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento desta dissertação.

Agradeço em especial à minha orientadora, Professora Doutora Helena Santos Curto, pela sua disponibilidade, prontidão, paciência, pelas suas sugestões, pela sua amizade, carinho e pelo seu incentivo nas horas mais difíceis ao longo deste ano.

Agradeço ao Senhor Doutor António Luís Beites Soares, Presidente da Câmara Municipal de Penamacor, pela sua amabilidade e disponibilidade no fornecimento dos dados financeiros relativos ao município, assim como ao departamento financeiro pelo envio dos mesmos.

À minha filha e marido pela confiança em mim depositada, pelo apoio concedido, pelo carinho e incentivo que sempre me deram.

A ti Serafim Serrano, um muito obrigado!...

Resumo

Portugal, assim como todos os países pertencentes à União Europeia (UE) estão vinculados às regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que tem como objectivo a disciplina orçamental dos Estados membros. Ao longo dos anos têm-se verificado consecutivas violações das regras impostas pelo PEC, verificando-se défices excessivos. Assim a administração central tem vindo a introduzir instrumentos legislativos que visam equilibrar o orçamento em todos os níveis do governo.

O presente estudo analisa as medidas tomadas pelo poder central em matéria de restrições orçamentais, especificamente dirigidas aos municípios portugueses por forma a compreender o impacto em matéria de promoção da sustentabilidade da dívida dos municípios portugueses, decorrente das limitações em matéria de política orçamental, impostas pelas regras do PEC ao nível do endividamento, financiamento e sustentabilidade financeira.

Constata-se que todos estes instrumentos legislativos acarretaram alguns constrangimentos a nível de financiamento e endividamento dos municípios portugueses, que se repercutiram em especial na diminuição do endividamento municipal e na diminuição das transferências do OE para os mesmos, no período em estudo.

Em termos de contributos para a gestão, o estudo faz realçar que a eficiência e eficácia no que diz respeito à gestão dos recursos financeiros dos municípios portugueses são essenciais em período de restrições orçamentais.

Palavras - Chave: Endividamento, Financiamento, Sustentabilidade Financeira, Municípios Portugueses.

Abstract

Portugal, like all European Union (EU) countries are bound by Stability and Growth Pact (SGP), which aims promote fiscal discipline in member states. Over the years there have been consecutive violations of the rules imposed by SGP, with excessive deficits. So the central government has introduced legislative instruments designed to balance the budget at all levels of government.

This study analyses the measures taken by the central government on budgetary restrictions, specifically addressed to Portuguese municipalities in order to understand the impact in promoting debt sustainability of Portuguese municipalities, due to the limitations on fiscal policy imposed by rules of the SGP to the debt level, financing and financial sustainability.

It appears that all these laws led to some constraints on financing and debt levels of Portuguese municipalities, which had an impact particularly in the reduction of municipal debt and the reduction of transfers from country's budget to them, in the study period.

In terms of contributions to management, the study highlights that the efficiency and effectiveness concerning the Portuguese municipalities' management of financial resources are essential in times of budgetary constraints.

Key - Words: Debt, Finance, Financial Sustainability, Portuguese Municipalities.

Índice

Índice de quadros	8
Índice de figuras	9
Índice de gráficos.....	10
Lista de Abreviaturas.....	11
1. Introdução	14
1.1. Temática	14
1.2. Descrição dos problemas.....	16
1.3. Objectivos	17
1.4. Estrutura	18
PARTE I – REVISÃO DA LITERATURA	19
2. Evolução dos municípios portugueses.....	19
2.1. Enquadramento histórico	19
2.2. Actividade municipal.....	23
2.3. Autonomia financeira dos municípios	25
3. Financiamento dos municípios.....	28
3.1. Receitas cobradas localmente	29
3.2. Transferências intergovernamentais	31
3.2.1 Participação nos impostos do Estado.....	32
3.2.2 Fundos comunitários.....	33
3.3. Empréstimos.....	34
3.4. Equilíbrio financeiro	35
3.5. Recuperação financeira.....	36
4. Endividamento dos municípios	38
4.1. Determinantes do endividamento.....	39
4.2. Limites do endividamento.....	40

4.3.	Gestão da dívida municipal	45
4.3.1	Programa pagar a tempo e horas.....	47
4.3.2	Programas de regularização extraordinária de dívidas do Estado	49
4.3.3	Programa de apoio à economia local	49
5.	Reforma da administração pública e memorando de entendimento com a Troika .	52
5.1.	Reforma da administração financeira do Estado e poder local	53
5.2.	Tipologia de medidas direccionadas ao poder local	63
5.3.	Impacto no autofinanciamento	65
5.4.	Impacto no endividamento	66
5.5.	Sustentabilidade financeira	66
	PARTE II – METODOLOGIA.....	71
1.	Modelo de análise	71
1.1	Variáveis e técnicas de análise	72
1.2	Hipóteses de análise	73
2.	Levantamento e tratamento de dados.....	75
3.	Discussão dos resultados por hipóteses de análise.....	84
	PARTE III – CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E FUTURAS INVESTIGAÇÕES	86
1.	Conclusões	86
2.	Limitações e futuras investigações	87
	Fontes e bibliografia.....	88
	Legislação	97

Índice de quadros

Quadro 1 - Evolução do número de municípios	23
Quadro 2 – Relação entre as variáveis independentes receitas e despesas e variável dependente autofinanciamento.....	78
Quadro 3 – Relação entre as variáveis independentes receitas e despesas e variável dependente equilíbrio financeiro de curto prazo	78
Quadro 4 – Relação entre as variáveis independente transferências de capital e dependente equilíbrio financeiro de curto prazo	79
Quadro 5 – Relação entre as variáveis independente transferências correntes dependente equilíbrio financeiro de curto prazo	79
Quadro 6 – Relação entre as variáveis independente empréstimos médio e longo prazo e dependente equilíbrio financeiro curto prazo.....	80
Quadro 7 – Relação entre as variáveis independente transferências correntes, de capital e empréstimos de médio e longo prazo e variável dependente equilíbrio financeiro de curto prazo	80
Quadro 8 – Relação entre as variáveis independente transferências correntes e dependente equilíbrio financeiro médio/ longo prazo	81
Quadro 9 – Relação entre as variáveis independente transferências de capital e dependente equilíbrio financeiro médio/ longo prazo	81
Quadro 10 – Relação entre as variáveis independente empréstimos médio/longo prazo e dependente equilíbrio financeiro médio/ longo prazo.....	82
Quadro 11 – Relação entre as variáveis independente empréstimos de médio e longo prazo, transferências de capital e correntes e variável dependente equilíbrio financeiro médio/ longo prazo	82
Quadro 12 - Relação entre as variáveis independente endividamento curto prazo, líquido e de médio/longo prazo e dependente equilíbrio financeiro curto prazo	83
Quadro 13 – Relação entre as variáveis independente endividamento médio/longo prazo, curto prazo e endividamento líquido e dependente equilíbrio financeiro médio/ longo prazo	83

Índice de figuras

Figura 1- Objectivos da informação financeira pública.....	57
Figura 2 – Informação obtida através do POCAL	62
Figura 3 – Modelo conceptual.....	74

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Evolução das transferências do OE para os municípios no período de 2007 a 2014.....	75
Gráfico 2 – Evolução das transferências do OE para o município de Penamacor no período de 2007 a 2012	76
Gráfico 3 – Evolução do endividamento líquido do município de Penamacor no período de 2007 a 2012	77
Gráfico 4 – Evolução do endividamento de curto prazo e médio longo prazo do município de Penamacor no período de 2007 a 2012	77

Lista de Abreviaturas

CEAL	Carta Europeia de Autonomia Local
CEE	Comunidade Económica Europeia
CGE	Conta Geral do Estado
CRP	Constituição da República Portuguesa
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de águas e Resíduos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FCE	Fundos da Comunidade Europeia
FCM	Fundo Coesão Municipal
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FEM	Fundo de Emergência Municipal
FGM	Fundo Geral Municipal
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRM	Fundo de Regularização Municipal.
FSM	Fundo Social Municipal
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IRC	Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Rendimento de Pessoas Singulares

IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LAL	Lei das Autarquias Locais
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento Estado
MFEEE	Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
PAEF	Programa de auxílio a Portugal designado Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPTH	Programa Pagar a Tempo e Horas
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PRED	Programa de Regularização Extraordinária de Dividas Públicas
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAFE	Reforma Administrativa e Financeira do Estado
SEC	Sistema Europeu de Contas

SECNR	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SNS	Serviço Nacional de Saúde
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária

1. Introdução

1.1. Temática

Nos dias de hoje é muito comum ouvirmos falar em sustentabilidade financeira das contas públicas. Portugal, assim como todos os países pertencentes à União Económica e Monetária (UEM), estão vinculados às regras do PEC, instrumento da UEM datado de 1997, tendo como objectivo a disciplina orçamental dos Estados-membros que fazem parte da moeda única.

As regras do PEC são uma limitação em matéria de política orçamental. Este prevê a apresentação anual de um Programa de Estabilidade e Crescimento, por parte dos países membros. O PEC visa garantir a disciplina orçamental nos países do Euro, evitando assim pressões sobre o nível de preços e as taxas de juro, as quais – devido ao uso de uma moeda comum – teriam rapidamente (por efeito de contágio) reflexos em todos os países da zona Euro.

Segundo Henriques (1990) a articulação territorial do processo de desenvolvimento em Portugal parece depender fortemente da actuação dos municípios. Os municípios poderão ser considerados como agentes privilegiados da promoção do desenvolvimento regional «endógeno» e a sua intervenção ainda que não tenha de reproduzir os pressupostos, objectivos e estratégias das formas de actuação da administração central têm de se enquadrar nos condicionalismos decorrentes do PEC.

Assim, a necessidade da reorganização do sector público, de forma a implementar uma gestão mais racional, eficiente e equitativa em Portugal, tem levado à aprovação de normas sobre:

- Os limites do endividamento ao nível de todos os subsectores do sector público administrativo (incluindo as administrações regionais e locais).
- A alteração dos sistemas contabilísticos utilizados na administração pública, aproximando-os do sistema de contabilidade patrimonial, de modo a permitir com mais rigor a avaliação do cumprimento de normas internas e das vinculações externas do país em matéria de estabilidade financeira.

Perante tal realidade e a escassez de investigação relacionada com estas problemáticas, consideramos de relevância o presente estudo sobre o **“Impacto do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) no financiamento e desenvolvimento sustentável dos Municípios Portugueses.”**

A crise económica e financeira que culminou em 2010, teve como principais factores os desequilíbrios macroeconómicos conjugados com as deficiências estruturais. Pois o acesso fácil ao crédito pelos particulares, empresas e Estado em virtude de reduzidas taxas de juro, assim como as baixas taxas de inflação associadas à adesão ao Euro, fizeram disparar o consumo e o endividamento.

Perante tal situação económico – financeira o Governo Português viu-se na eminência de solicitar o auxílio da Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional (FMI), que conjuntamente constituíram a então designada TROIKA. Assim surgiu o Programa de auxílio a Portugal designado Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

Segundo Cabasés, Pascual e Vallés (2007) as consecutivas violações do PEC da UE levaram à introdução de instrumentos legislativos que visam equilibrar o orçamento em todos os níveis de governo.

Este estudo tem como fundamento esses instrumentos legislativos numa perspectiva de averiguar o impacto das medidas tendentes à promoção da sustentabilidade da dívida municipal, assim como, a clarificação do impacto da legislação sobre taxas e preços ao nível do autofinanciamento municipal.

Tendo em conta a especificidade do tema investigado, que recomenda a utilização de informação recente sobre as finanças públicas portuguesas, centrar-nos-emos no período compreendido entre 2007 e 2012.

De igual modo, a dificuldade em obter informação interna produzida pelas autarquias locais, em especial, no que se reporta a endividamento e a custos dos bens e serviços prestados às populações, conduziu-nos à utilização de um caso de estudo, assegurando junto da entidade seleccionada – Município de Penamacor – o acesso à informação produzida.

Assim, com este estudo pretendemos avaliar o impacto no financiamento e desenvolvimento sustentável dos municípios portugueses no período de 2007 a 2012, decorrente da aplicação

de normativos jurídicos tais como o PEC e medidas decorrentes deste, designadamente o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), a Lei das Finanças Locais (LFL) e suas recentes alterações, o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e o Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH), aprovados com o objectivo de reduzir significativa e estruturalmente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas.

1.2. Descrição dos problemas

O PEC agrega um grupo de normas que regulam as rubricas orçamentais dos Estados membros e determinam a coordenação das políticas económicas. A acção relativa aos défices orçamentais excessivos e o controlo do endividamento público constituem outros dos seus aspectos relevantes. O seu grande objectivo é de incitar os Estados-membros a promoverem equilíbrios orçamentais.

Segundo o PEC, todos os países da UE devem apresentar regularmente programas de estabilidade e crescimento, devem evitar défices públicos superiores a 3% do Produto Interno Bruto (PIB), assim como valores da dívida pública superiores a 60% do PIB.

O PEC concede ao Conselho Europeu a capacidade de sancionar um Estado que não adopte as medidas necessárias para reduzir os défices excessivos. A sanção tem inicialmente a forma de um depósito sem juros, mas esta pode transformar-se numa multa se a situação de défice excessivo não for revertida num prazo de dois anos.

Pretendemos com esta dissertação fazer um estudo sobre a compreensão dos normativos jurídicos em causa e seguidamente analisar o seu impacto no financiamento e sustentabilidade financeira ao nível municipal.

Em concreto, interessa por um lado, analisar as medidas tomadas pelo poder central em matéria de restrições orçamentais, especificamente dirigidas aos municípios portugueses e por outro, estudar os seus impactos ao nível do financiamento autárquico e gestão das respectivas dívidas.

É muito comum falar-se da importância do poder local em termos do seu real contributo para o desenvolvimento local. Porém à custa de quê, de como tem sido feito e se temos atingido os objectivos são questões que em sede de sustentabilidade financeira não são menos relevantes.

Face a tais desideratos, consideramos oportuno este estudo, cujo objectivo geral visa colmatar a escassez de investigação sobre o impacto destes normativos legais, na sustentabilidade financeira e no endividamento dos municípios portugueses, no período compreendido entre 2007 a 2012 e contribuir assim, para uma maior compreensão da problemática em causa.

1.3. Objectivos

Em termos de objectivo geral, pretendemos identificar os normativos legais promotores de equilíbrio financeiro e analisá-los à luz dos conceitos de sustentabilidade das finanças dos municípios portugueses, com base nas exigências do PEC, tendo assim objectivos específicos:

- Analisar o impacto das medidas tendentes à promoção da sustentabilidade da dívida municipal;
- Clarificar o impacto da legislação sobre as taxas e preços ao nível do autofinanciamento municipal, componente da sua sustentabilidade financeira.

Tendo como base a abordagem teórica e os resultados das variáveis em estudo, relativamente o estudo de caso que nos propomos fazer, pretendemos ainda dar resposta a algumas questões tais como:

- O esforço em cobrir despesas por receitas aumenta o autofinanciamento e promove ou não o equilíbrio financeiro?
- A diminuição do financiamento externo leva ou não ao equilíbrio financeiro?
- A gestão do endividamento leva ou não ao equilíbrio financeiro?

Com tal propósito, consideramos um modelo de análise que, através da discussão de hipóteses, entre as variáveis dependentes e independentes, nos propomos desenvolver esta investigação.

1.4. Estrutura

Face aos objectivos propostos, este trabalho encontra-se estruturado em três partes, que tratam sequencialmente, o campo teórico de análise, a metodologia e por fim, as conclusões.

Na primeira parte, começamos no primeiro capítulo por fazer uma breve abordagem à evolução dos municípios portugueses, desde os primórdios à actualidade, à sua actividade, assim como, à sua autonomia financeira.

No segundo capítulo analisamos as fontes de financiamento dos municípios, quer ao nível das receitas cobradas localmente, ao nível das transferências intergovernamentais e ao nível dos empréstimos, assim como as questões relativas ao seu equilíbrio financeiro e recuperação financeira.

No terceiro capítulo focamos o endividamento e a gestão da dívida municipal, para no quarto e quinto capítulos desenvolvermos um estudo sobre a reforma da administração pública e o memorando de entendimento com a Troika, na perspectiva de que os ajustamentos daí decorrentes podem ter reflexos de relevância fundamental na actividade municipal, bem como na sustentabilidade financeira.

A segunda parte está estruturada em três capítulos que constam de um estudo de caso. O primeiro capítulo versará sobre o modelo de análise, as variáveis e técnicas de análise e análise das hipóteses. O segundo capítulo diz respeito ao levantamento e tratamento de dados e o terceiro versará sobre a discussão de resultados por hipótese de análise.

Na terceira parte e tendo presente a investigação feita nos capítulos anteriores, apresentamos as conclusões da mesma, sobre a sua utilidade ou não, para o campo académico ou da gestão pública municipal, bem assim reflectindo sobre as eventuais limitações presentes nesta investigação, na perspectiva de levantar pistas para futuros estudos na área da problemática em estudo.

PARTE I – REVISÃO DA LITERATURA

2. Evolução dos municípios portugueses

2.1. Enquadramento histórico

Foi nos reinados de D. Sancho I e de D. Afonso III que a história do municipalismo português ganhou maior relevo. Os séculos XII e XIII representam o período de maior consolidação do municipalismo em Portugal. Nesta altura os municípios foram surgindo em representação da comunidade e mediante a concessão de forais por parte dos Reis e senhores feudais com a fixação de obrigações, nomeadamente tributárias dos concelhos relativamente à coroa, em compensação das liberdades reconhecidas.

Segundo Herculano e Mattoso (1981) a origem dos municípios deveria buscar-se na tradição hispano-romana, sendo o foral não uma criação do município, mas uma confirmação duma realidade pré-existente. Mais tarde Moreno (1986; p.11) reconhece a importância da investigação de Alexandre Herculano no que diz respeito à origem dos concelhos, mas põe em causa a sua opinião e afirma que “estes seriam inteiramente alheios a quaisquer instituições anteriores”

Mattoso (1991; p.191) salienta também a importância do papel das estruturas eclesiásticas para a formação dos concelhos, pois “ O sistema senhorial de transmissão da propriedade, de alianças e de apropriação dos poderes públicos, mostrou-se eficaz e com uma enorme capacidade de expansão. Ao terminar o século XII, os mais dinâmicos senhores não se contentavam com a terra onde os seus antepassados haviam feito fortuna: conquistavam pedaço a pedaço, as leiras e casais de pequenos proprietários alodiais, ou, em grandes áreas, as das comunidades de homens livres da Beira e de Trás-os-Montes. O movimento da senhorialização, um movimento contido por Afonso II, continua a expandir-se, depois, de uma maneira desenfreada até à guerra civil de 1245. A seguir, voltará a ter de defrontar a firme oposição do rei, não só porque ele pretende defender as suas prerrogativas estatais, únicas, mas porque é também um “senhor” e combate por isso mesmo a concorrência dos que só podem crescer à sua custa.”

Segundo Reis (1991) os municípios medievais surgiram como afirmação de autonomia contra forças externas que se opunham à liberdade dos cidadãos. Entre essas forças contavam-se os

poderios leigos e eclesiásticos. Mas, segundo o mesmo autor, os municípios resultaram da necessidade que os munícipes sentiram de juntar as suas energias para alcançar esses e outros objectivos que individualmente lhes seriam inacessíveis. Consta que o primeiro passo dado surge quando um grupo de pessoas fixadas num determinado espaço, algumas unidas por laços de parentesco mas independentemente destes, adquiriu-se a consciência de constituir uma comunidade, em cujo destino os seus membros se sentiram solidários, ao se reunirem para tratar de interesses comuns.

Já nos finais da Idade Média todo o espaço continental da monarquia portuguesa se encontrava coberto por concelhos, coutos, honras ou simplesmente terras, assim como, todos os concelhos eram constituídos por câmaras municipais, dando início à intervenção do Estado na administração municipal, através de nomeação de corregedores e juizes de fora, para fiscalizarem e mesmo chefiarem as câmaras municipais.

A governação do município começa assim, a ser feita através de um órgão executivo, de um aparelho judicial e de uma estrutura administrativa que detinham funções de polícia e de assistência, tendo os concelhos perdido uma grande autonomia no que se refere à governação do município. Com a criação do regimento de corregedores e juizes de fora de 1332, os juizes ordinários ou de terra foram sendo substituídos, tendo-se verificado uma profunda redução na autonomia municipal.

A uniformização jurídica e organizativa dos municípios advém das Ordenações Afonsinas e da reforma dos forais de D. Manuel I, sendo assim os primeiros instrumentos de uniformização do direito municipal. Após estes instrumentos seguiram-se o Regimento dos Officiais das Cidades, Vilas e Lugares destes reinos e as ordenações Manuelinas e Filipinas.

Entre os séculos XVI e XVIII, com a reforma dos forais é dada continuidade ao processo de centralização do poder político seguida por D. Manuel I, tendo os municípios passado a regular apenas em matéria tributária. É assim publicado em 1504 o regulamento dos oficiais das cidades, vilas e lugares, o qual continha normas definidoras do estatuto municipal.

Em 1820 assiste-se de novo a uma grande reforma na história do municipalismo, originando alterações a nível da organização municipal, no que diz respeito à uniformização da administração local autárquica, à centralização e à hierarquização de todo o sistema, impondo a todo o território nacional o poder centrado em Lisboa.

Em 1832 Mouzinho da Silveira através do Decreto n.º 23, de 16 de Maio, retira às câmaras funções jurisdicionais atribuindo-lhes apenas funções administrativas, dividindo o país em oito províncias (Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Alentejo e Algarve), comarcas e concelhos, submetendo os corpos administrativos à autoridade de um provedor nomeado pelo poder central. Em 1836 existiam 383 concelhos, das quais 351 eram no continente. Em 1985 são eliminadas as províncias, sendo instituídos os distritos e as freguesias.

Em 1836 é aprovado o primeiro Código Administrativo e a comarca é substituída pelo distrito¹ aparecendo a figura do presidente da câmara e dos vereadores. As freguesias foram eliminadas da administração local em 1842² tendo sido novamente integradas em 1878³.

Segundo Oliveira e Monteiro (1996, p. 19) “Portugal tem uma história longa de intervenção do poder local (...)”, pois segundo Franco (2003) desde a descolonização romana a organização em municípios tomou relevo, tendo-se regido pelas leis romanas através de resoluções dos cidadãos em comícios. Também para Almeida e Pereira (1985; p 14) “(...) a tradição municipal portuguesa provém da força que ao longo dos séculos foi sendo atribuída aos concelhos, pelos forais ou cartas de legitimação dos concelhos.”

Segundo Saraiva (1956, p. 3) “ É portanto, com verdade que os municipalistas dos nossos dias podem dizer que os concelhos portugueses são tão antigos como a Nacionalidade”

Com o Estado Novo, a Constituição de 1976 prevê a existência de províncias, que eram autarquias locais supramunicipais, onde cada província era dotada de um órgão executivo e de um órgão deliberativo. Os distritos eram mantidos, apenas como jurisdições territoriais dos governadores civis.

A Constituição de 1976 no que diz respeito à divisão administrativa, introduz as províncias, que passaram a ser onze (Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Douro Litoral, Beira Litoral, Beira Baixa, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve), que são mais tarde suprimidas com a reforma de 1976.

¹ Artigo 1.º, Decreto de 31 de Dezembro de 1836 – Primeiro Código Administrativo.

² Decreto de 18 de Março de 1842 – Código Administrativo.

³ Decreto de 8 de Maio de 1878 – Código Administrativo

Segundo Capela (2005) durante o Estado Novo vingou a solução centralizadora do Regime contra as alternativas mais descentralizadoras de municipalistas e autarcas, pois segundo Nabais (2007), Veiga e Pinho (2007), as autarquias locais em Portugal caracterizavam-se mais como administração interna do Estado, do que, como verdadeira administração autónoma, isto é, existia uma falta de democraticidade do regime conjugada com a ausência de poderes autárquicos efectivos e com uma forte dependência dos órgãos das autarquias face ao Governo, em que os titulares dos cargos locais eram nomeados.

A partir de meados da década de 60, desencadeia-se uma orgânica administrativa de planeamento regional sob a égide dos Planos de Fomento, de periodicidade quinquenal, que se destinavam, preponderantemente, a uma descentralização da administração central, segundo Mourão (2007) antecede o processo histórico da definição de regiões em Portugal. Pretendia-se assim, assegurar a representação dos interesses locais, através da articulação com os serviços centrais.

Com a revolução de 25 de Abril de 1974, assiste-se a um ponto de viragem, pois segundo Capela (2005) verifica-se uma emergência da figura do poder local no ordenamento político-administrativo revolucionário português.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 estabelece os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização da administração pública. Segundo Mourão (2007) este aumento da autonomia do poder local vem proporcionar a consolidação da característica municipalista da regionalização portuguesa, principalmente através da Lei das Autarquias Locais (LAL) e da LFL.

Segundo o art.º 235.º da CRP o conceito de autarquia local passou a ser a seguinte: “ (...) pessoa colectiva territorial dotada de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”. E no art.º 236.º distingue três categorias de autarquias locais: freguesias, municípios e regiões administrativas, no continente. Nas regiões autónomas, apenas prevê a existência de freguesias e municípios.

Assiste-se assim a longos anos de afirmação e reforço do poder das autarquias, cujo âmbito de intervenção tem vindo a conhecer uma considerável amplitude.

Segundo Nabais (2007) o actual Estado português apresenta, por um lado, um Estado desconcentrado a nível político, no que diz respeito às ilhas atlânticas e, por outro lado, um Estado descentralizado a nível administrativo, relativamente a todo o território nacional.

A fim de termos uma ideia da evolução do número de municípios em Portugal apresentamos o seguinte quadro:

Quadro 1 - Evolução do número de municípios

	1835	1836	1898	1950	1974	1996	2009
Continente	827	351	261	273	274	275	278
Açores	22	22	19	19	19	19	19
Madeira	7	10	10	11	11	11	11
Total	856	383	290	303	304	305	308

Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL).

2.2. Actividade municipal

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro⁴ prevê a concretização dos princípios da autonomia local. Podemos assim dizer que esta lei estabelece, por um lado, o quadro de transferências de atribuições e competências da administração central para a administração local (princípio da descentralização administrativa) e, por outro delimita a intervenção entre estes dois níveis da administração, com a finalidade de assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, a promoção da eficiência e da eficácia da gestão pública, garantindo o direito dos administrados.

A Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro estabelece respectivamente, o quadro de atribuições e competências para as autarquias locais e as competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. As suas atribuições e a competência dos seus órgãos estão associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais.

As atribuições do município integram a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respectivas populações em articulação com as suas respectivas freguesias, segundo o n.º 1 e n.º 2, artigo 23.º os municípios dispõem de atribuições e competências nas seguintes áreas:

⁴ Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais - revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.

- Equipamento rural e urbano;
- Energia;
- Transportes e comunicações;
- Educação;
- Património, cultura e ciência;
- Tempos livres e desporto;
- Saúde;
- Habitação;
- Protecção civil;
- Ambiente e saneamento básico;
- Defesa do consumidor;
- Promoção do desenvolvimento;
- Ordenamento do território e urbanismo;
- Polícia municipal;
- Cooperação externa.

As competências legalmente previstas para os órgãos das autarquias locais prosseguirem as atribuições das autarquias estão previstas no artigo 3.º e são designadamente:

- De consulta;
- De planeamento;
- De investimento;
- De gestão;
- De licenciamento e controlo prévio;
- De fiscalização.

Os Municípios no prosseguimento das suas atribuições estão sujeitos às normas e princípios específicos consagrados na Lei, assim como às leis de enquadramento dos orçamentos do Estado.

2.3. Autonomia financeira dos municípios

Foi com a CRP que as autarquias ganham autonomia e poder de representatividade, numa tentativa de descentralização e aproximação do poder político aos cidadãos. Segundo Antunes (1987; p. 14) “(...) na organização administrativa do Estado foram introduzidas modificações muito importantes e a autonomia municipal tornou-se um conceito real.” Segundo o mesmo autor e Matias (1987a) as medidas tomadas em 1976 elevaram a capacidade financeira das autarquias.

A Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL)⁵, no seu artigo 3.º define a autonomia local como “ (...) o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.”

Segundo Mourão (2007) este aumento da autonomia do poder local proporcionou a consolidação do poder municipal na vida local, concretizada em especial através da LAL e da Lei das Finanças Locais (LFL).

Segundo Franco (2010) a autonomia financeira traduz-se no atributo dos poderes financeiros das entidades públicas infra-estaduais relativamente ao Estado, definindo-se pois como medida de liberdade dos poderes financeiros das entidades públicas.

Segundo Tiebout (1956) o reforço da autonomia tributária como garante dos direitos dos municípios e da eficiência das decisões políticas de realização da despesa local é feito através da aproximação da cobrança da receita à realização da despesa por um lado, e os contribuintes por outro.

Segundo Costa e Rodrigues (2007) as autarquias apesar de serem autónomas, também são afectadas pelas opções da administração central, isto porque a actividade municipal depende da atribuição de recursos, a transferir anualmente do OE, sem os quais as despesas inerentes a esta seriam colocadas em causa.

⁵ Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro. Assinada em 15 de Outubro de 1985, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 245 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República, n.º 58/90, de 23 de Outubro, este publicado no Diário da República, I Série, n.º 245, entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa em 1 de Abril de 1991. O depósito do instrumento de ratificação junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa data de 18 de Dezembro de 1990, enquanto o aviso de depósito do instrumento de ratificação é o Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros n.º 13/91, de 1 de Fevereiro, publicado no Diário da República, I Série - A, n.º 27.

Segundo Curto (2010, p. 397) “Os municípios, tal como as demais entidades da administração local autárquica, apresentam assim insuficiências de autonomia financeira na medida em que não dispõem de auto-suficiência económica, não podem fazer as despesas que querem nem têm todas as receitas que querem.”

A primeira LFL⁶ concretiza a autonomia financeira dos municípios, esta reforçada pela segunda LFL⁷, que continua a afirmar a autonomia financeira das autarquias, introduzindo algumas alterações tais como:

- Aumento do número dos impostos locais;
- Alteração dos critérios de distribuição do Fundo Equilíbrio Financeiro (FEF);
- Aumento da possibilidade ao crédito, nomeadamente através de emissão de obrigações municipais;
- Redefinição das formas de cálculo do FEF.

Em 1987 com a terceira LFL⁸ os municípios ficam dotados de uma maior autonomia financeira tornando-os menos dependentes do Poder Central, ao prever:

- O aumento do número de impostos cuja cobrança é atribuída aos municípios;
- Uma maior descentralização quanto à respectiva cobrança;
- A atribuição de uma parcela significativa de receitas aos municípios através do FEF, de comparticipações e subsídios do Estado e do recurso ao crédito.

Os critérios de redistribuição da participação dos municípios nos impostos do Estado, consagrados na terceira LFL foram substancialmente alterados com a quarta LFL⁹.

O princípio da autonomia financeira das autarquias locais tem por objectivo garantir a estabilidade dos meios financeiros ao seu dispor, permitindo assim o seu funcionamento autónomo.

Em 2007 é aprovada a quinta LFL¹⁰ que revoga todas as anteriores, esta vem reforçar a autonomia das autarquias locais, incrementar a descentralização, instituir um novo paradigma de governação municipal, promover a coesão e firmar o rigor orçamental. No que diz respeito

⁶ Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro – Autonomia financeira dos municípios.

⁷ Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março – revogada pelo artigo 29.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro.

⁸ Lei 1/87, de 6 de Janeiro – revogada pelo n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

⁹ Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto - Estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias, revogada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

¹⁰ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

ao reforço da autonomia municipal, destaca a diversificação das fontes de financiamento municipal, tais como: o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), o Fundo Social Municipal (FSM), o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo de Coesão Municipal (FCM).

De acordo com o artigo 3.º, n.º 1 da quinta LFL, os municípios e as freguesias têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos. Segundo o n.º 2 a autonomia financeira dos municípios assenta na capacidade “ (...) de elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas, exercer poderes tributários atribuídos por lei, arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes sejam destinadas, ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas e gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes seja afecto.”

A Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro¹¹ (sexta LFL) veio revogar a anterior, e o princípio da autonomia financeira encontra-se consagrado no seu artigo 6.º, segundo o seu n.º 2 “A autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:

- a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas;
- b) Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto;
- c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos;
- d) Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas;
- e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;
- f) Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.”

Segundo Curto (2010, p. 401) “Ainda que reconhecida a consolidação da autonomia financeira dos municípios nos últimos 30 anos, é igualmente verdade que os resultados pretendidos não foram completamente alcançados. Muitos municípios continuam a apresentar fraca capacidade de gerar receitas próprias.”

¹¹Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro – Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

3. Financiamento dos municípios

Segundo Camões (2006) o regime de finanças locais anterior à CRP de 1976 consagrava uma reduzida autonomia dos municípios portugueses. As fontes de financiamento dos municípios dependiam das decisões casuísticas da administração central e a repartição dos recursos públicos pelos diversos níveis de governo era feita numa base meramente discricionária, através da concessão de subsídios, comparticipações no financiamento de projectos ou na correcção de défices.

Com a publicação da primeira LFL dá-se início à materialização dos princípios de autonomia do poder local consagrados na CRP de 1976. Este diploma vem definir um conjunto de receitas próprias dos municípios designadamente impostos, taxas e preços e estabeleceu montantes a transferir da administração central para os mesmos. Podemos assim dizer que começou assim um novo processo de definição das relações financeiras entre a administração central e as autarquias locais, processo esse consolidado na 2.^a a 4.^a lei de finanças locais, que posteriormente vieram a ser aprovadas em sede de finanças locais.

A quinta LFL institui o universo dos recursos financeiros dos municípios e das freguesias, garantindo valores mínimos e máximos de financiamento, através de regras de distribuição das transferências da administração central, em muito preocupadas com questões de solidariedade inter-municipal.

O financiamento das autarquias locais advém:

- Das suas receitas próprias (receitas cobradas localmente);
- Das transferências intergovernamentais- repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios:
 - FEF;
 - FGM;
 - FCM;
 - FSM.
- Dos fundos comunitários;
- Empréstimos de curto e médio longo prazo.

3.1. Receitas cobradas localmente

Segundo o n.º 3 do artigo 238.º da CRP “ As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.”

Estas por sua vez estão consagradas no artigo 14.º da sexta LFL, e são:

- a) O produto da cobrança do imposto municipal sobre imóveis (IMI);
- b) O produto da cobrança de derramas;
- c) A parcela do produto do imposto único de circulação que caiba aos municípios;
- d) O produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município;
- e) O produto da participação nos recursos públicos;
- f) O produto da cobrança de encargos de mais-valias;
- g) O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;
- h) O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;
- i) A participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte;
- j) O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;
- k) O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;
- l) O produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais;
- m) Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.

Segundo o n.º 1 do artigo 21.º da sexta LFL “ Os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens” e segundo o n.º 3 estes preços a cobrar pelos municípios respeitam nomeadamente às atividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de:

- a) Abastecimento público de água;

- b) Saneamento de águas residuais;
- c) Gestão de resíduos sólidos;
- d) Transportes colectivos de pessoas e mercadorias;
- e) Distribuição de energia eléctrica em baixa tensão.

De salientar no n.º 2 do mesmo artigo que “ (...) os custos suportados são medidos em situação de eficiência produtiva e, quando aplicável, de acordo com as normas do regulamento tarifário em vigor.”

Os municípios podem criar taxas nos termos do artigo 20.º da sexta LFL, que segundo o n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro¹² “ as taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios, designadamente:

- a) Pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias;
- b) Pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular;
- c) Pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal;
- d) Pela gestão do tráfego e de áreas de estacionamento;
- e) Pela gestão de equipamentos públicos de utilização colectiva;
- f) Pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil;
- g) Pelas actividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental;
- h) Pelas actividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional.”

Os municípios podem ainda de acordo com o n.º 1 do artigo 18.º da sexta LFL “ (...) lançar anualmente uma derrama, até ao limite máximo de 1,5%, sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC), que corresponda à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título industrial ou Agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território.”

¹² Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro - Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais.

3.2. Transferências intergovernamentais

Segundo Matias (1987b) a impossibilidade de gerar receita fiscal que possa assegurar o financiamento e a autonomia das autarquias locais, faz com que estas, em muitos países europeus recorram às transferências intergovernamentais a fim de se financiarem.

Segundo Bravo e Sá (2000) as transferências para as autarquias têm dois objectivos:

- Promover a equidade horizontal entre autarquias do mesmo grau;
- Aumentar a eficiência na afectação de recursos.

Segundo os mesmos autores existem três tipos de transferências:

- As de tipo geral *lump-sum*, que são transferidas em bloco e que não tem relação directa com a despesa das entidades subnacionais, mas que são efectuadas segundo um algoritmo que considera múltiplos objectivos;
- As condicionadas, quando tem de ser obrigatoriamente aplicadas em determinada despesa;
- As específicas *matching grants*, que embora limitadas na sua aplicação a algumas categorias de despesa, são também uma comparticipação que não cobre a totalidade da despesa e que está relacionada com uma unidade de despesa local. Isto é, destina-se a fornecer um standard de provisão pública através de uma redução do preço unitário.

Segundo Anderson (1994) os municípios podem atingir a sua capacidade financeira à custa de transferências do orçamento de Estado (OE), principalmente através da sua participação em receitas estaduais, na medida em que tais transferências obedeçam a critérios objectivos definidos na lei, desde que não impliquem qualquer tipo de vinculação ou dependência face à administração estadual, isto é, sejam transferências incondicionadas e não representem o suporte de indevidas desigualdades económicas e fiscais entre as entidades locais.

Segundo Guengant (1993) a importância relativa da equidade versus eficiência depende do grau de mobilidade dos agentes económicos e, em perfeita mobilidade destes, são essencialmente razões de eficiência que justificam as transferências do Poder Central para o Poder Local.

Segundo Baleiras e Gabriel (1998) todos os sistemas verticais de governo e no que diz respeito á descentralização financeira, assentam em maior ou menor medida, na existência de

transferências dos governos centrais para os respectivos governos subnacionais, assim como em regras específicas que as regulam.

Mas segundo Treisman (2000) e Prud (2001) as transferências financeiras não têm só funções benéficas, elas podem apresentar problemas, pois estas tornam mais difícil a percepção da ligação entre os bens e serviços produzidos e o esforço do seu financiamento, por parte dos cidadãos locais.

Segundo Rodden (2000) as transferências podem dificultar a avaliação dos serviços locais, As transferências poderão também quebrar o estímulo para alguns decisores locais desenvolverem uma gestão fiscalmente saudável, pois se sentirem que para todas as suas despesas existe uma transferência, que as suas receitas são ilimitadas, não há mecanismo correctivo.

A sexta LFL no seu artigo 31.º regula as transferências financeiras anualmente transferidas do OE para as autarquias locais, assim como, as datas das respectivas transferências.

3.2.1 Participação nos impostos do Estado

Segundo o n.º 1 do artigo 254.º da CRP “ Os municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos por lei, nas receitas provenientes dos impostos directos.”

Segundo o artigo 10.º da sexta LFL, existem dois objectivos que justificam as transferências intergovernamentais. O primeiro designado por equilíbrio financeiro vertical, consagrado no, seu n.º 3 “(...) visa adequar os recursos de cada nível de administração às respectivas atribuições e competências nos termos da lei.” O segundo designado por equilíbrio financeiro horizontal, consagrado seu n.º 4 “(...) pretende promover a correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau resultantes, designadamente, de diferentes capacidades na arrecadação de receitas ou de diferentes necessidades de despesa.”

Com a sexta LFL e de acordo com o n.º1 do artigo 25.º “A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, é obtida através das seguintes formas de participação: a) Uma subvenção geral, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), cujo valor é

igual a 19,5 % da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), o IRC e imposto sobre o valor acrescentado (IVA), deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º; b) Uma subvenção específica, determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM), cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios; c) Uma participação variável de 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 26.º, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.”

3.2.2 Fundos comunitários

O apoio da UE a Portugal tem vindo a desenvolver-se no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio – QCA I que vigorou de (1989 a 1993), QCA II que vigorou de (2000 a 2006) e do Quadro de Referencia Estratégico Nacional (QREN).

Através de programas específicos, os Fundos da Comunidade Europeia (FCE) apoiam as regiões mais desfavorecidas.

De entre os fundos comunitários que mais verbas canalizaram para as autarquias locais podemos destacar o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), cujo grande objectivo é:

- Promover o desenvolvimento económico;
- Fomentar a inovação e a sociedade da informação;
- Valorizar o potencial endógeno e o desenvolvimento sustentável das regiões.

O FEDER financiou e viabilizou, a realização de um amplo conjunto de infra-estruturas, principalmente nos domínios dos transportes, do ambiente, da renovação urbana e, em particular, as redes rodoviárias e de saneamento básico.

3.3. Empréstimos

Na quinta LFL o regime de crédito dos municípios estava consagrado no artigo 38.º, na sexta LFL está consagrado no seu artigo 49.º e segundo este:

“1 - Os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira.”

Os empréstimos podem ser de curto prazo se tiverem uma maturidade até um ano e são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, tendo os mesmos que ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contraídos.

Os empréstimos podem ainda ser de médio e longo prazos desde que a sua maturidade seja superior a um ano, estes podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira.

Segundo os n.ºs 3 e 4 do artigo 51.º da sexta Lei de Finanças Locais:

“ Os empréstimos têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respetivo investimento, nem ultrapassar o prazo de 20 anos.

Os empréstimos têm um prazo de utilização do capital máximo de dois anos, não podendo o início da amortização ser diferida para além desse período, salvo nos casos legalmente previstos.”

Segundo o artigo 53.º os municípios podem também contrair empréstimos para recuperação de infra estruturas afectadas por situações de calamidade pública, desde que decretadas nos termos da lei, estas têm um período máximo de 10 anos, tendo de ter autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais.

3.4. Equilíbrio financeiro

Na sequência da adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) em Janeiro de 1986 e ao Euro em 2002, Portugal assim como todos os Estados aderentes, estão sujeitos a regras e limites de endividamento impostos pelo PEC, pelo que se torna de grande importância o equilíbrio financeiro das contas públicas.

Por força das exigências face aos contornos da actual conjuntura económica e dos nossos compromissos internacionais e responsabilidades perante as gerações futuras, o défice orçamental não poderá ser visto isoladamente, deverá ser visto na perspectiva intergeracional, pelo que a necessidade de finanças públicas equilibradas.

O princípio da equidade intergeracional, pela sua grande relevância já se encontrava consagrado na quinta LFL e continua a vir consagrado na sexta LFL, pelo que segundo o n.º 2 do seu artigo 9.º “O princípio da equidade intergeracional implica a apreciação municipal em termos de incidência orçamental:

- a) Das medidas e ações incluídas no plano plurianual de investimentos;
- b) Do investimento em capacitação humana co-financiado pela autarquia;
- c) Dos encargos com os passivos financeiros da autarquia;
- d) Das necessidades de financiamento das entidades participadas pela autarquia;
- e) Dos compromissos orçamentais e das responsabilidades contingentes;
- f) Dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de carácter plurianual;
- g) Da despesa fiscal, nomeadamente compromissos futuros decorrentes de isenções fiscais concedidas, pelos municípios, ao abrigo do artigo 16.º.”

Segundo o artigo 1.º do artigo 25.º, da sexta LFL, a participação de cada autarquia local nos recursos públicos é determinada visando o equilíbrio financeiro vertical e horizontal. O equilíbrio financeiro vertical visa adequar os recursos de cada nível de administração às respectivas atribuições e competências e o equilíbrio financeiro horizontal pretende promover a correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau, resultantes designadamente, de diferentes capacidades de arrecadação de receitas ou de diferentes necessidades de despesa.

Segundo Felício e Esteves (1996) uma empresa encontra-se em equilíbrio financeiro quando a diferença entre o fundo de maneiio necessário total é igual a zero.

Segundo Menezes (2001) o equilíbrio financeiro estrutural da situação de tesouraria (tesouraria igual a zero) atinge-se quando o fundo de maneo igualar o fundo de maneo necessário total.

O equilíbrio financeiro pode ser de curto ou de médio e longo prazo, se o activo circulante for superior ao passivo circulante estamos perante um equilíbrio financeiro de curto prazo, por sua vez se os capitais permanentes (capitais próprios + capitais alheios a médio e longo prazo) são iguais ao investimento em activos fixos (equipamentos e outro imobilizado) estamos perante um equilíbrio de longo prazo.

Segundo Figueiredo (2007) a regra de ouro do equilíbrio financeiro, consiste em “Nenhum activo deve ser financiado por um meio cujo prazo de exigibilidade seja inferior ao seu respectivo grau de liquidez (do activo).”

Tendo em consideração o nosso estudo de caso, foi por nós considerado como equilíbrio financeiro de curto prazo a diferença entre o activo circulante e o passivo circulante do município de Penamacor. Também para efeito de equilíbrio financeiro de médio longo prazo consideramos os limites de endividamento líquido estipulados por lei nos anos em estudo para o município de Penamacor.

3.5. Recuperação financeira

Segundo o artigo 57.º da sexta LFL, os municípios podem recorrer a mecanismos de recuperação financeira, quando ultrapassem o limite da dívida total previsto no artigo 52.º, através de:

- Saneamento financeiro;
- Recuperação Financeira.

Segundo o artigo 58.º:

“ 1- O município deve contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, quando, no final do exercício:

- a) Ultrapasse o limite da dívida total previsto no artigo 52.º; ou

b) O montante da dívida, excluindo empréstimos, seja superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o município pode contrair empréstimos para saneamento financeiro, desde que verificada a situação prevista no n.º 1 do artigo 56.º.

3 - Caso a dívida total prevista no artigo 52.º se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município é obrigado a contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou a aderir ao procedimento de recuperação financeira previsto nos artigos 61.º e seguintes.

4 - O resultado das operações referidas nos números anteriores não pode conduzir ao aumento da dívida total do município.

5 - Os pedidos de empréstimos para saneamento financeiro dos municípios são instruídos com um estudo fundamentado da sua situação financeira e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.

6 - Os empréstimos para saneamento financeiro têm um prazo máximo de 14 anos e um período máximo de carência de um ano.

7 - Durante o período de vigência do contrato, a apresentação anual de contas à assembleia municipal inclui, em anexo ao balanço, a demonstração do cumprimento do plano de saneamento financeiro.

8 - A sanção prevista no artigo 60.º é aplicável sempre que o município viole a obrigação estabelecida no n.º 3.”

Também no seu artigo 59.º está previsto um plano de saneamento financeiro:

“1- A elaboração do plano de saneamento financeiro inclui a previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município, bem como a apresentação de medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente nos domínios:

- a) Da contenção da despesa corrente, com destaque para a despesa com o pessoal;
- b) Da racionalização da despesa de investimento prevista, bem como as respetivas fontes de financiamento;
- c) Da maximização de receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas e operações de alienação de património.

2- Do plano de saneamento deve ainda constar:

- a) A calendarização anual da redução do nível da dívida total, até ser cumprido o limite previsto no artigo 52.º.

b) A previsão de impacto orçamental, por classificação económica, das medidas referidas nas alíneas do número anterior, para o período de vigência do plano de saneamento financeiro.”

Segundo o artigo 61.º o município sempre que se encontre em situação de ruptura financeira fica obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira. Com a finalidade de prestar assistência financeira aos municípios que se encontrem nesta situação é criado o Fundo de Apoio Municipal (FAM).¹³

4. Endividamento dos municípios

Segundo Pereira (2012, p. 21) “O excessivo endividamento é um problema nacional (...). O conceito de dívida pública deve ser usado de forma a contribuir para a sustentabilidade das nossas finanças públicas.” Segundo o mesmo autor “A dívida pública corresponde ao conjunto dos empréstimos contraídos e aos títulos emitidos e não amortizados pelas instituições das administrações públicas.”

Tem-se verificado ao longo dos anos que as transferências da administração central para os municípios e as receitas cobradas localmente, provenientes de impostos locais e do produto de taxas e preços pelos bens vendidos e serviços prestados, não se têm revelado suficientes para o prosseguimento das atribuições dos municípios. Segundo Lobo e Ramos (2009) estes têm necessidade de encontrar outros recursos financeiros como a obtenção de crédito junto de fornecedores e da banca.

Segundo Costa, Pereira e Blanco (2006) perante a criação de novas entidades articuladas com as autarquias é essencial conhecer, a nível contabilístico, a situação da autarquia no seu todo, sobretudo o risco financeiro associado ao endividamento directo e indirecto excessivo.

¹³ Artigo 62.º, da Lei 73/2013, de 3 de Setembro

4.1. Determinantes do endividamento

Segundo vários autores internacionais os determinantes do endividamento das autarquias locais estão relacionados com factores institucionais, político-ideológicos, factores fiscais e factores económico-financeiros.

Dado que os factores institucionais poderão ser bastante diversificados, para Vallés (2002) os factores institucionais serão todos aqueles que afectam o sistema institucional da Administração Local, bem como os relacionados com a sua ligação à Administração Central.

Para Llera e Valiñas (2004), estes factores serão os que permitirão definir a estrutura socioeconómica do território, correspondente à instituição.

Dos factores institucionais determinantes do endividamento mais estudados internacionalmente podemos destacar:

- O nível de competência;
- Carácter costeiro;
- Número de habitantes;
- Limite Legal máximo de endividamento;
- Cenários de consolidação orçamental;
- Evolução do sistema de financiamento.

Dos factores político-ideológicos mais estudados podemos destacar:

- A ideologia política;
- Ciclo eleitoral;
- Coincidência política;
- Tipo de governação (maioria/minoria).

Segundo Vallés (2002), López e Vallés (2002), as principais causas fiscais que justificam o aumento do endividamento são:

- A assimetria na descentralização de receitas e despesas, o que fomenta a falta de responsabilidade fiscal;
- A obtenção de benefícios políticos, criando ilusão fiscal;
- A necessidade de financiar despesas de investimento.

Como principais factores fiscais temos:

- Responsabilidade fiscal;
- Índice de independência financeira;
- Equidade intergeracional.

Segundo Vallés (2002), López e Vallés (2002) os factores económicos que podem interferir no endividamento são:

- A disciplina que os mercados impõem ao nível dos juros;
- O diferente nível “per-capita”, pois poderá originar diferentes despesas na administração local;
- As despesas com o pessoal;
- A política de estabilização económica.

Os factores económico-financeiros explicativos do endividamento mais estudados são:

- Taxa de desemprego;
- Rendimento “per-capita”;
- Despesas de capital/despesas de investimento;
- Saldo orçamental não financeiro;
- Receitas de capital;
- Poupança bruta;
- Desenvolvimento turístico;
- Actividade económica.

4.2. Limites do endividamento

Segundo Alpendre e Almeida (2011) a escassez de recursos financeiros tem conduzido a que o endividamento, entendido como as dívidas aos diversos agentes económicos, tenha vindo a assumir bastante relevância na gestão municipal.

Segundo Carvalho (1996) o recurso ao crédito tem sido nas últimas décadas uma opção inevitável, enquanto forma de financiamento complementar às transferências, contribuindo para o crescente endividamento dos municípios.

Segundo Lobo e Ramos (2009) o endividamento municipal pode constituir uma série ameaça à capacidade do Governo Central manter a disciplina fiscal e a estabilidade macroeconómica. Tal situação pode ter levado o Governo a aprovação e consequente aplicação da quinta LFL e a tomar medidas excepcionais através de disposições inseridas nos sucessivos orçamentos de Estado.

Segundo Carvalho e Teixeira (2007), Lobo e Ramos (2011) a quinta LFL veio introduzir importantes alterações, que se traduzem num regime de acesso ao crédito por parte dos municípios mais apertado e com maior rigor na gestão das finanças municipais.

Os montantes dos empréstimos de curto prazo e os encargos anuais com as amortizações e os juros dos empréstimos de médio e longo prazo encontram-se limitados pela Lei, em função do montante total de recursos transferidos pelo Estado para a autarquia e das despesas de investimento realizadas no passado.

Segundo o n.º 4 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro¹⁴ “ Os municípios que tenham excedido alguns dos limites referidos nos n.ºs 1 e 2 devem em 2007 reduzir pelo menos 10 % do montante que excede o limite violado, sob pena de correspondente redução das transferências a efectuar no Orçamento do Estado de 2008.”

A quinta LFL no seu artigo 39.º, estabelece limites distintos para o endividamento de curto e de médio e longo prazo, enquanto, que, o montante médio anual dos empréstimos de curto não pode exceder 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior,¹⁵ os empréstimos de médio e longo prazo, não podem em 31 de Dezembro de cada ano exceder a soma do montante das verbas mencionadas anteriormente.

A quinta LFL estabelece as receitas das autarquias locais e fixa os critérios que regulam o seu recurso ao crédito, através de limites ao endividamento.

¹⁴ Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro – Lei OE 2007.

¹⁵ Artigo 39.º, n.º 1

Segundo o n.º 1 do art.º 37.º da quinta LFL, os limites do endividamento municipal regem-se pelas seguintes regras:

“1- O montante do endividamento líquido total de cada município em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais¹⁶, das participações no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.

2- Quando um município não cumpra o disposto no número anterior, deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que exceda o seu limite de endividamento líquido, até que aquele limite seja cumprido.”

Segundo o artigo 35.º da quinta LFL “o endividamento autárquico deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os seguintes objectivos:

- a) Minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva 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.”

Já anteriormente à publicação da quinta LFL, a Lei 60-A/2005, de 30 de Dezembro – Lei OE 2006, no artigo 33.º continha regras quanto ao endividamento das autarquias locais para o ano de 2006.

Segundo Alpendre e Almeida (2011) têm sido consagradas medidas tendentes ao controlo do endividamento municipal na estratégia de consolidação orçamental, no que diz respeito à governação local, através do estabelecimento de limites específicos para a celebração de empréstimos de curto, médio e longo prazo e de regras de cálculo da capacidade de endividamento de cada município. Foi também associado o volume da dívida aos activos financeiros das autarquias, através da definição de endividamento líquido compatível com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SECNR).

O montante de endividamento líquido municipal, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do SECNR, é equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contractos de

¹⁶ Imposto Municipal sobre Imóveis, Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis e Imposto Municipal sobre Veículos

locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros.

O artigo 33.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro¹⁷, regula o endividamento dos municípios no ano de 2007 e diz o seguinte:

“ 1- O montante da dívida de cada município referente a empréstimos de médio e longo prazos não pode exceder no final de 2007 a soma do montante das receitas proveniente de impostos municipais, das participações dos municípios previstas no artigo 24.º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local relativos ao ano anterior.

2 - O montante do endividamento líquido total de cada município não pode exceder 125 % do montante das receitas referidas no número anterior.”

O artigo 27.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro¹⁸, excepçiona dos limites de endividamento previstos na quinta LFL, os empréstimos e as amortizações destinados ao financiamento de investimentos no âmbito da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, os quais devem ser previamente autorizados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças.

O artigo 51.º, da Lei n.º 64-A/2008¹⁹, de 31 de Dezembro, também impõe regras quanto ao endividamento das autarquias locais no ano de 2009:

“ Excepcionam -se dos limites de endividamento previstos na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, os empréstimos destinados ao financiamento de investimentos no âmbito da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, os quais devem ser previamente autorizados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças.”

Segundo o artigo 53.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro²⁰, o endividamento municipal rege-se pelas seguintes normas:

“Em 31 de Dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007²¹, de 29

¹⁷ Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro- Lei OE para 2007.

¹⁸ Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, altera a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

¹⁹ Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro – Lei OE para 2009.

²⁰ Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro – Aprova o OE para 2011- alterada pela Lei n.º 48/2011, de 26 de Agosto e pela Lei 60-A/2011, de 30 de Novembro.

de Junho, 67-A/2007, de 31 de Dezembro²², e 3-B/2010, de 28 de Abril, de cada município não pode exceder o que existia em 30 de Setembro de 2010.

Podem excepcionar -se do disposto no n.º 1 outros empréstimos e amortizações, a autorizar por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, em situações excepcionais devidamente fundamentadas, designadamente os empréstimos destinados ao financiamento de investimentos apoiados pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu — MFEEE no âmbito da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos.”

A Lei 64-B/2011, de 30 de Dezembro²³, no seu artigo 66.º em matéria de endividamento municipal diz o seguinte:

“O endividamento líquido de cada município em 31 de Dezembro de 2012 (...) não pode ser superior ao observado em 31 de Dezembro do ano anterior.”

Segundo a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro “ (...) o montante da dívida de cada município no que diz respeito a empréstimos de médio e longo prazo não pode exceder em 31 de Dezembro de 2012, 62,5% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior.”

A sexta LFL²⁴ estabelece que o endividamento se orienta por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os seguintes objectivos:

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

²¹ Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho – Procede à reforma global da tributação automóvel, aprovando o Código do Imposto sobre Veículos e o Código do Imposto Único de Circulação e abolindo, em simultâneo, o Imposto Automóvel sobre Veículos, o Imposto de Circulação e o Imposto de Camionagem – Altera o artigo 10.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

²² Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro – Aprova o OE para 2008, altera a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

²³ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro – Aprova o OE para 2012, alterada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de Maio.

²⁴ Artigo 48.º, Lei 73/2013, de 3 de Setembro

Segundo o seu artigo 52.º:

“1- A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de Dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

2- A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

3- Sempre que um município:

- a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção III;
- b) Cumpra o limite previsto no n.º 1 pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios.”

4.3. Gestão da dívida municipal

Segundo Calcagno e Escaleras (2005 e 2007) nas últimas décadas, o estudo do desempenho financeiro dos governos tem adquirido uma notável importância junto da comunidade científica, revelando-se de particular interesse para decisores políticos e investigadores. Esta reconhecida importância pelo rigor financeiro, segundo Fölscher (2007) constitui um valor fundamental na gestão das finanças públicas a nível nacional e local, que segundo Hallerberg, Strauch e Von (2007) deriva das difíceis situações financeiras presentes em diversos governos, caracterizadas por elevados e persistentes défices orçamentais e elevadas dívidas públicas.

Segundo Alesina e Perotti (1999), Lagona e Padovano (2007), Von (2007), Von e Harden (1995) nas últimas três décadas, grande parte dos governos têm ostentado elevados e constantes défices orçamentais e um acumulado de elevadas dívidas públicas.

Segundo Cunha e Silva (2002), a eficiência da despesa pública de âmbito local, requer restrição orçamental das autarquias locais que permita igualar o benefício social marginal das despesas, ao custo marginal da obtenção das receitas que as financiam.

Com a finalidade de gerir a dívida na administração pública e diminuir o prazo de pagamento a fornecedores, têm vindo a ser disponibilizados, através dos Orçamentos de Estado, créditos a médio e longo prazo, no sentido de apoio ao pagamento de dívidas a fornecedores das autarquias. Surgindo assim os seguintes programas:

- PPTH;
- Programas de regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE I²⁵ e PREDE II²⁶).
- PAEL²⁷

A Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro²⁸, no artigo 96.º também impõe regras a fim de reduzir o endividamento:

“Até ao final do ano de 2013, as entidades incluídas no subsector da administração local reduzem para além das já previstas no PAEL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto²⁹, no mínimo 10% dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias registados no Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL) em Setembro de 2012.

À redução prevista no número anterior acresce a redução equivalente a 3,5% da despesa efectuada com remunerações certas e permanentes no ano de 2011 do valor correspondente ao subsídio de férias suportado em 2012 cujo pagamento seja devido nos termos do artigo 29.º ”

Segundo o artigo 94.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro,³⁰ são impostas reduções ao endividamento das autarquias:

“ Até ao final do ano de 2014, as entidades incluídas no subsector da administração local reduzem, para além das já previstas no PAEL, criado pelo Decreto-Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto³¹, no mínimo, 10% dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias registados, em Setembro de 2013, no SIIAL.

²⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro.

²⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2009, de 30 de Março.

²⁷ Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto

²⁸ Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro – Aprova o OE para 2013.

²⁹ Decreto-Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto – cria o Programa de Apoio à Economia Local, com o objectivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidos há mais de 90 dias.

³⁰ Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro – Aprova o OE para 2014.

³¹ Decreto-Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto – Cria o Programa de Apoio à Economia Local, com o objectivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias.

Sem prejuízo do disposto no número anterior, os municípios reduzem, até ao final do primeiro semestre de 2014, e em acumulação com os já previstos no PAEL, criado pelo Decreto-Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto, no mínimo, 5% dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias registados no SIIAL em Setembro de 2013.

À redução prevista no número anterior acresce a redução resultante da aplicação aos municípios do disposto no artigo 33.º ”

4.3.1 Programa pagar a tempo e horas

“ Vários estudos internacionais estimam que o prazo médio de pagamentos (PMP) em Portugal seja significativamente superior ao praticado nos restantes países europeus. A redução dos prazos de pagamento nas transacções comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transacção, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência.” ³²

Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, foi aprovado o PPTH, com o objectivo de reduzir os prazos de pagamento a fornecedores nas transacções comerciais, este programa abrange os serviços e fundos da administração directa e indirecta do Estado, as Regiões Autónomas, as empresas públicas e os municípios.

O Governo com este Programa, propõe-se a adaptar, gradual e sustentadamente, as práticas de pagamento existentes até à data no sector público, de forma a possibilitar uma redução continuada e sustentável dos prazos de pagamento aos fornecedores.

O PPTH vem complementar os mecanismos de saneamento e reequilíbrio financeiros dos municípios contemplados na LFL, através da criação de mecanismos de substituição de dívida a fornecedores por empréstimos financeiros de médio e longo prazo.

A publicitação do PMP respeitante às autarquias locais é da competência da DGAL através da sua página electrónica.

³² Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro.

Segundo o n.º 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008 o PMP a fornecedores de cada entidade pública registado no final de cada trimestre (t) é para efeitos do PPTH, definido pelo seguinte indicador:

$$PMP = \frac{\sum_{t=3}^t \left(\frac{DF}{A} \times 91,25 \right)}{4}$$

Em que DF corresponde ao valor da dívida de curto prazo a fornecedores observando no final de um trimestre e A corresponde às aquisições de bens e serviços efectuadas no trimestre, independentemente de já terem sido liquidadas

Os municípios que adiram ao PPTH, podem recorrer a financiamento de médio e longo prazo para pagamento de dívidas de curto prazo a fornecedores.

O financiamento do PPTH é composto por dois empréstimos de médio e longo prazo:

- Um, correspondente a 60% do total do empréstimo, a conceder por instituições de crédito
- Outro, respeitante aos restantes 40% do financiamento, disponibilizado pelo Estado através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Estes empréstimos são objecto de visto pelo Tribunal de Contas e têm como limite 150 milhões de euros. É de cinco anos o prazo máximo do empréstimo a conceder por instituições de crédito, no caso de empréstimo a conceder pelo Estado o seu prazo será o dobro do anterior.

Podemos assim dizer que o PPTH se enquadra no modelo de gestão por objectivos e tem em vista o estabelecimento de prazos de pagamento de dívidas de curto prazo a fornecedores, assim como a monitorização e publicação dos indicadores dos prazos de pagamento e a criação de incentivos (sob a forma de prémios ou sanções), associados ao grau de cumprimento dos objectivos.

4.3.2 Programas de regularização extraordinária de dívidas do Estado

OS PREDE I e PREDE II foram aprovados pelas resoluções do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro e n.º 29/2009, de 30 de Março, respectivamente. Estes criaram linhas de financiamento de médio e longo prazo que funcionaram nos mesmos termos do PPTH, ampliando os critérios de elegibilidade de forma a abranger um leque mais amplo de municípios.

Os PRED I e II vieram permitir candidaturas de acesso a todos os municípios, com excepção dos que preenchessem pelo menos três das situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira: “ Ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazo previsto no artigo 39.º da LFL; endividamento líquido superior a 175% das receitas previstas no n.º 1 do artigo 37.º da LFL; existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50 % das receitas totais do ano anterior; rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 300%; prazo médio de pagamentos a fornecedores superiores a seis meses; violação das obrigações de redução dos limites de endividamento previstos no n.º 2 do artigo 37.º e no n.º 3 do artigo 39.º, ambos da LFL.”³³

4.3.3 Programa de apoio à economia local

Também a Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto - Cria o PAEL, com o objectivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores, vencidas há mais de 90 dias.

Segundo o seu artigo 1.º o PAEL “Abrange todos os pagamentos dos municípios em atraso há mais de 90 dias, independentemente da sua natureza comercial ou administrativa. Todos os municípios aderentes ao programa são autorizados a celebrar um contrato de empréstimo com o Estado, mas este não pode conduzir ao aumento do endividamento líquido do município conforme estabelecido na quinta LFL.

³³ Ver n.º 1, artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março.

Consoante a situação financeira de cada município aderente ao PAEL, foram enquadrados em dois programas. Os municípios que estavam abrangidos por um plano de reequilíbrio financeiro e os municípios que em 31 de Dezembro de 2011, se encontrassem numa situação de desequilíbrio estrutural, ficavam enquadrados no Programa I, por sua vez o Programa II integrou os restantes municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias a 31 de Março de 2012, de acordo com os dados do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL).³⁴

O prazo máximo de vigência do empréstimo contraído no âmbito do Programa I, é de 20 anos não sendo possível o seu diferimento de início de período de amortização, sendo o montante máximo de financiamento obrigatório igual a 100% do montante elegível.

Por sua vez o prazo máximo de vigência do empréstimo contraído no âmbito do Programa II, é de 14 anos, não sendo possível o seu deferimento de início de período de amortização, fixando-se o seu montante mínimo de financiamento de 50% e o montante máximo de 90% do montante elegível.

Segundo o n.º 3, do artigo 3.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto “ o montante elegível corresponde à diferença entre o montante dos pagamentos em atraso a 31 de Março de 2012 e a soma dos montantes correspondentes à redução prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 65.º da Lei do Orçamento de Estado para 2012 e às dívidas abatidas com a utilização de verbas do Fundo de Regularização Municipal (FRM).”³⁵

Segundo o artigo 6.º este plano tem uma duração equivalente à do empréstimo a conceder pelo Estado, e deverá abranger um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que comprovem a restituição da situação financeira do município, e deverá ter em conta:

- A redução e racionalização da despesa corrente e de capital;
- A existência de regulamentos de controlo interno;
- Optimização da receita própria;
- Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL.

³⁴ Artigo 2.º, Lei 43/2012, de 28 de Agosto.

³⁵ Ver Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro

Os municípios que integrem o Programa I devem ainda respeitar algumas medidas tais como:

- Determinação da participação variável no IRS à taxa máxima prevista nos termos do artigo 20.º da quinta LFL;
- Fixação dos preços cobrados pelo município nos sectores do saneamento, água e resíduos, nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de águas e Resíduos (ERSAR);
- Aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos susceptíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do município;

Segundo a alínea e), artigo 3.º da Lei n.º 8/2012, de 21 Fevereiro,³⁶ consideram-se pagamentos em atraso “as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na factura, contrato, ou documentos equivalentes”.

Segundo o n.º 1 do artigo n.º 5 “Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3.º.”

Segundo o n.º 1, artigo 6.º “A assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projectos de investimento ou a sua reprogramação, contractos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios e parcerias público -privadas, está sujeita a autorização prévia:

- a) Por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela, quando envolvam entidades pertencentes ao subsector da administração central, directa ou indirecta, e segurança social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde, salvo quando resultarem da execução de planos plurianuais legalmente aprovados;
- b) Do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades da administração regional;
- c) Da assembleia municipal, quando envolvam entidades da administração local.”

³⁶ Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro – Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

Segundo o n.º 1, artigo 8.º

“ No caso das entidades com pagamentos em atraso em 31 de Dezembro de 2011, a previsão da receita efectiva própria a cobrar nos três meses seguintes prevista na subalínea iv) da alínea f) do artigo 3.º tem como limite superior 75% da média da receita efectiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos, deduzida dos montantes de receita com carácter pontual ou extraordinário.

A aplicação do disposto no número anterior às entidades nele referido cessa quando estas deixem de ter pagamentos em atraso.”

As entidades que violem o disposto no artigo 7.º da presente lei:

“Não podem beneficiar da utilização da previsão da receita efectiva própria a cobrar nos três meses seguintes para efeitos de determinação dos fundos disponíveis definidos na alínea f) do artigo 3.º; apenas podem beneficiar da aplicação da excepção constante do n.º 1 do artigo 4.º mediante prévia autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.”

5. Reforma da administração pública e memorando de entendimento com a Troika

As políticas relativas à Reforma da Administração Pública não têm tido em conta os diferentes contextos políticos, sociais, económicos e culturais dos diferentes países. O desajustamento dessas políticas é notório. Segundo Stiglitz (2002), as políticas devem ser concebidas para ser aplicadas no país real que temos e não num mundo virtual, sempre com o mesmo receituário. Elas devem ter a origem nas pessoas do próprio país, sensíveis às necessidades e preocupações das populações.

A crise económica e financeira que culminou em 2010, teve como principais factores os desequilíbrios macroeconómicos conjugados com as deficiências estruturais. Pois o acesso fácil ao crédito pelos particulares, empresas e Estado em virtude de reduzidas taxas de juro, assim como as baixas taxas de inflação associadas à adesão ao Euro, fizeram disparar o consumo e o endividamento.

Perante tal situação económico – financeira o Governo Português viu-se na eminência de solicitar o auxílio da Comissão Europeia, Banco Central Europeu e FMI, que conjuntamente constituíram a então designada TROIKA. Assim surgiu o Programa de auxílio a Portugal designado PAEF.³⁷

5.1. Reforma da administração financeira do Estado e poder local

Com a adesão de Portugal à UE verificaram-se novas exigências a nível da administração pública. Esta viu-se forçada a levar a efeito uma reforma que a dotasse de um regime financeiro capaz de acompanhar as necessidades de informação contabilística.

No início de 1990 com a Lei de Bases da Contabilidade Pública³⁸ surge a reforma administrativa e financeira do Estado (RAFE)³⁹ que visa melhorar a utilização dos recursos financeiros disponíveis, proporcionando novos instrumentos de gestão aos diversos níveis da administração pública. Segundo Jorge (2001) estes diplomas surgem na sequência de uma preocupação com a modernização da administração pública, tendo em linha de conta a crescente diversidade das entidades públicas.

A RAFE consagra dois regimes financeiros distintos:

- Regime de autonomia administrativa;
- Regime de autonomia administrativa e financeira (regime excepcional).

O seu artigo 3.º define o regime de autonomia administrativa:

“Os serviços e organismos dispõem de créditos inscritos no Orçamento do Estado e os seus dirigentes são competentes para, com carácter definitivo e executório, praticarem actos necessários à autorização de despesas e seu pagamento, no âmbito da gestão corrente.”

³⁷ O Programa de Assistência Financeira UE/FMI implicou a satisfação de acções prévias (*prior actions*) por parte das autoridades portuguesas e traduz-se num conjunto de medidas e iniciativas legislativas, incluindo de natureza estrutural, relacionadas com as finanças públicas, a estabilidade financeira e a competitividade, a introduzir durante um período de 3 anos.

³⁸ Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

³⁹ Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho – o presente Decreto-Lei finaliza a arquitectura legislativa da reforma orçamental e de contabilidade pública.

A RAFE pressupõe a uniformização dos requisitos contabilísticos, nomeadamente no domínio da contabilidade de compromissos ou de encargos assumidos⁴⁰ e de uma contabilidade de caixa, mais adequada a uma correta administração dos recursos financeiros.⁴¹

Segundo Tavares e Branco (1998), citado por Nogueira (2005) “A definição da contabilidade de compromissos veio possibilitar uma previsão da tesouraria antecipada e mais rigorosa, bem como uma análise mais cuidada e conhecimento antecipado das necessidades de financiamento dos diferentes serviços.”

Segundo Bernardes (2003) a contabilidade de compromissos é um sistema que consiste no lançamento das obrigações constituídas em determinado ano, classificadas por actividades e com indicação da respectiva rubrica de classificação económica. Por sua vez Caiado e Pinto (2002) reforçam que a contabilidade de compromissos determina o reconhecimento das transacções no momento em que passa a existir um compromisso por parte do organismo (há compromisso não pelo pagamento ou recepção da factura, mas no momento da encomenda), podendo ser utilizada em paralelo coma a contabilidade caixa ou com a contabilidade de acréscimo. Logo o controlo orçamental é o objectivo da contabilidade de compromissos, independentemente do regime de autonomia aplicável.

Em 1991 com a publicação da Lei n.º 6, de 20 de Fevereiro⁴² vimos reforçados o rigor da execução orçamental, pois a mesma pretendia obter uma melhor interpretação e comparação entre o OE e Conta Geral do Estado (CGE).

Em 1992, o Decreto-Lei n.º 155, de 28 de Julho veio regulamentar a Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro⁴³, instituindo o novo regime da administração financeira do Estado e definiu que os SFA, deveriam utilizar um sistema de contabilidade que se enquadrasse no plano oficial de contabilidade (POC), assim como estabeleceu que a contabilidade analítica servisse de instrumento à gestão e apoio à decisão.

A contabilidade antes da reforma dos anos 90 tinha como principal objectivo o cumprimento da legalidade pois, segundo Matos e Bernardes (2000, p. 2), “ (...) a exiguidade dos meios levava a que o controlo se centrasse na legalidade.”

⁴⁰ Com base no sistema digráfico semelhante ao usado nas empresas privadas.

⁴¹ Artigo 15.º, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro de 1990.

⁴² Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – Lei de enquadramento do Orçamento de Estado, revogada pelo artigo 93.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

⁴³ Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro – Lei Bases da Contabilidade Pública.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro foi aprovado o plano oficial de contabilidade pública (POCP), o qual constituiu um passo fundamental na RAFE e nas contas públicas. Pois segundo Jorge (2005), o POCP surge como a ferramenta essencial para que o relato financeiro deixe de estar apenas orientado para a conformidade legal, mas passe a permitir analisar, também, a situação económica e financeira das entidades públicas, uma vez que o sistema contabilístico integra a vertente orçamental com a patrimonial e com a contabilidade de custos, num único sistema.

Segundo Tavares e Branco (1998), citado por Nogueira e Carvalho (2007) “o POCP é um dos desafios que se coloca à administração financeira”

Verifica-se que, com a introdução destes dois diplomas legais, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro e o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, se dá início a um período marcante nos modelos de gestão na administração financeira do Estado.

Segundo Benito e Doderio (2004), a RAFE tinha como principais objectivos:

A descentralização a nível administrativo e financeiro; a redução progressiva do número de serviços e fundos autónomos (SFA), de forma a conseguir-se uma gestão financeira mais rigorosa; alteração dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas e revisão dos processos de elaboração orçamental; adopção de técnicas de gestão mais avançadas; revisão das fases de realização das despesas públicas e do seu registo contabilístico.

Para além das reformas estruturais e de contenção de gastos, no âmbito do PAEF, surgiram também vários desenvolvimentos no modelo de gestão orçamental português, tais como:

- Desfragmentação orçamental, a nível organizacional e contabilística, com a:

- Redução do número de organismos, contemplando a extinção ou fusões de organismos, assim como redução de número de orçamentos através de fusões de orçamentos e unidade orçamentais;
- Simplificação de classificações orçamentais e processos associados com o intuito de reforçar a centralização;

- Reforço da responsabilidade através do:

- Reforço da verticalização dos programas orçamentais alinhados com a estrutura político - administrativas, de forma, a que, cada programa esteja na dependência de um só Ministro que é o responsável pela gestão do respectivo orçamento;
- Reforço das competências dos coordenadores de programa, tipicamente as Secretarias - Gerais;
- Reforço do controlo de execução orçamental, institucionalizando reuniões mensais com a Direcção Geral do Orçamento (DGO);
- Reforço do controlo político e de execução orçamental, através de reuniões regulares entre o Ministério das Finanças (Secretário de Estado do Orçamento) e interlocutores políticos;

- Criação de um quadro legal e instrumental de mecanismos de controlo com:

- Adopção de um Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO),⁴⁴
- Transposição de regulamentos e directivas comunitárias, nomeadamente os designados six-pack;⁴⁵
- Implementação de procedimentos controlos em sede de execução, mensais e trimestrais dos saldos das administrações públicas e saldo agregado e consolidado;
- Alinhamento complementar e automatizado dos sistemas orçamentais em sede coma as regras do Sistema Europeu de Contas (SEC) - 95, facilitando a produção de dados também de acordo com as contas nacionais;
- Sétima alteração à Lei do Orçamento Estado (LOE) para cumprimento do six-pack, imposto pela UE em torno do equilíbrio macro (implementando as “regras de ouro”⁴⁶ e a “regra de redução de dívida”⁴⁷, bem como os respectivos mecanismos de retorno ao equilíbrio no caso de ocorrência de desvios);
- Criação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), que cria uma alteração profunda no controlo da execução:

⁴⁴ O QPPO foi aprovado pela Lei 28/2012, de 31 de Julho, constitui um instrumento de controlo que limita efectivamente a Despesa num ciclo de quatro anos, criando limites não ultrapassáveis por Programa/Ministério para o ano em curso, para grupos de Programas/Ministérios para o ano seguinte e para o total dos Programas/Ministérios nos terceiro e quarto anos.

⁴⁵ Six-pack é o conjunto composto por Directiva e cinco regulamentos comunitários que actualizam o PEC, no âmbito da monitorização e controlo orçamental e controlo de equilíbrios macroeconómicos.

⁴⁶ “Regra de ouro” ou “regra do saldo orçamental estrutural”, estabelece que a situação orçamental das Administrações Públicas de um Estado-Membro deve ser equilibrada ou excedentária. Em caso de desvios significativos face ao objectivo de médio-prazo ou à trajectória de ajustamento, a correcção é obrigatória.

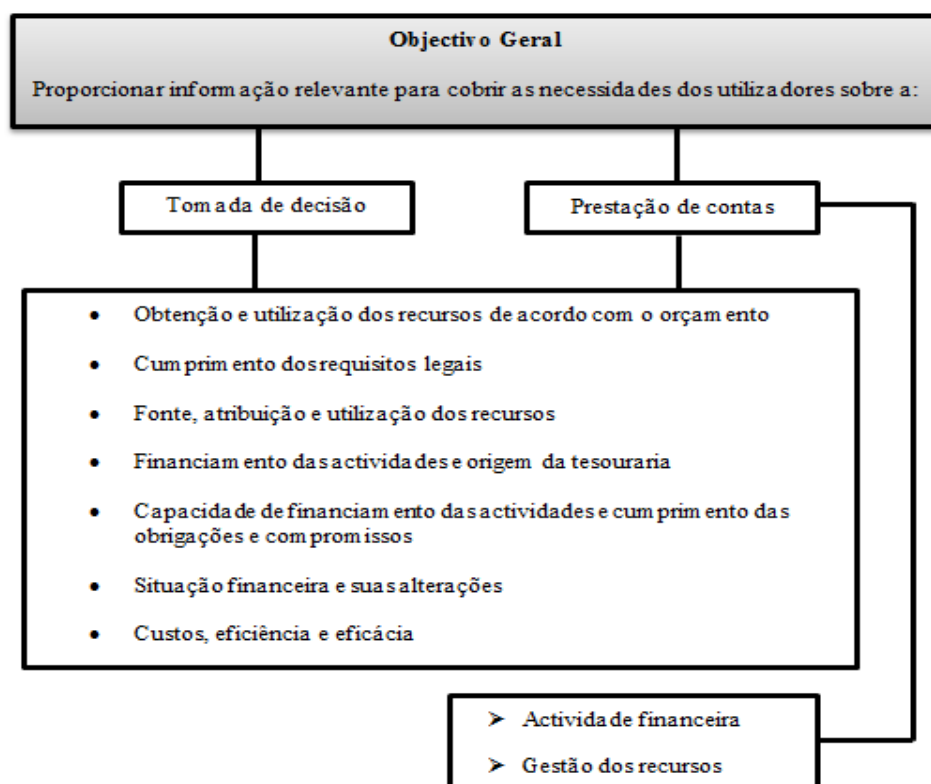
⁴⁷ “Regra de redução da dívida”, estabelece que sempre que a dívida pública exceder o valor de referência de 60% do PIB, o montante em excesso terá de ser reduzido pelo menos em um vigésimo, em média por ano.

- Antecipação do controlo da execução orçamental do momento do pagamento para o momento em que se estabelece a obrigação contratual (compromisso);
- Controlo ex-ante de Passivos e Contas a Pagar de forma, a que não se tornem em pagamentos em atraso;

- Transparência e accountability através de:

- Reforço da tempestividade na prestação de informação das diversas administrações públicas, designadamente da administração local, regional e Serviço Nacional de Saúde (SNS);
- A síntese de gestão orçamental publicada pela DGO na internet, em antecipação até às obrigações comunitárias constantes do six-pack para os diferentes países europeus, que tem vindo a publicar mais informação da totalidade dos subsectores, cada vez mais em tempo corrente.

Figura 1- Objectivos da informação financeira pública



Fonte: Montesinos, Vicente (1993)

Com a Revolução de Abril de 1974, assiste-se, segundo Fernandes (1992), a uma emergência do poder local, com uma delegação de competências da administração central para os municípios, acompanhada por meios humanos, recursos financeiros e património.

Com o alargamento das competências e actividades dos municípios houve necessidade de uma maior exigência de informação contabilística para a gestão, dando-se assim início à reforma da contabilidade autárquica com o Decreto-Lei n.º 243/79, de 25 de Julho⁴⁸ que, segundo Costa (2008) veio permitir o início do processo de autonomização da contabilidade das autarquias locais. Este diploma constituiu o marco da primeira etapa, caracterizada pela tentativa de uniformização com a contabilidade orçamental em vigor na administração pública.

Posteriormente o Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho⁴⁹ vem regulamentar o plano de actividades e orçamento, o relatório de actividades e a conta de gerência das autarquias locais. E contem elementos inovadores tais como, a regulamentação da elaboração do plano de actividades e a institucionalização de um sistema de fiscalização interna da execução orçamental, possibilitando, assim, uma maior informação e efectivo controle de gestão por parte dos órgãos autárquicos.

O Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro pretende colmatar alguns problemas detectados a nível das operações respeitantes à arrecadação das receitas e à realização das despesas, ao movimento das operações de tesouraria e às operações de controlo nas autarquias locais e assembleias distritais. Veio assim institucionalizar na administração autárquica um sistema contabilístico, definindo as normas de execução da contabilidade das autarquias locais.

Consubstancia-se assim, a reforma da administração financeira e das contas públicas no sector da administração autárquica com a aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCAL) através do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.⁵⁰

Um conjunto de fases preliminares estão subjacentes à adopção do POCAL e têm grande relevância para a sua aplicação a nível do novo sistema contabilístico. Estas fases estão

⁴⁸ Decreto-Lei n.º 243/79, de 25 de Julho - Estabelece normas relativas à elaboração do orçamento e contas das autarquias locais.

⁴⁹ Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho - Determina o modelo orçamental e contabilístico das autarquias locais.

⁵⁰ Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro – Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de Julho.

regulamentadas no artigo 10.º do diploma referido anteriormente, que teve nova redacção com o Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro.⁵¹

Segundo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro “o principal objectivo do POCAL, aprovado pelo presente diploma, é a criação de condições para a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais e permita:

- a) O controlo financeiro e a disponibilização de informação para os órgãos autárquicos, concretamente o acompanhamento da execução orçamental numa perspectiva de caixa e de compromissos;
- b) O estabelecimento de regras e procedimentos específicos para a execução orçamental e modificação dos documentos previsionais, de modo a garantir o cumprimento integrado, a nível dos documentos previsionais, dos princípios orçamentais, bem como a compatibilidade com as regras previsionais definidas;
- c) Atender aos princípios contabilísticos definidos no POCP, retomando os princípios orçamentais estabelecidos na lei de enquadramento do Orçamento do Estado, nomeadamente na orçamentação das despesas e receitas e na efectivação dos pagamentos e recebimentos;
- d) Na execução orçamental, devem ser tidos sempre em consideração os princípios da mais racional utilização possível das dotações aprovadas e da melhor gestão de tesouraria;
- e) Uma melhor uniformização de critérios de previsão, com o estabelecimento de regras para a elaboração do orçamento, em particular no que respeita à previsão das principais receitas, bem como das despesas mais relevantes das autarquias locais;
- f) A obtenção expedita dos elementos indispensáveis ao cálculo dos agregados relevantes da contabilidade nacional;
- g) A disponibilização de informação sobre a situação patrimonial de cada autarquia local.”

As autarquias locais ficam assim obrigadas a partir de 2002 a prestar contas de acordo com as regras do POCAL.

Segundo Curto, (2006, p. 8) “Com a publicação do Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril,⁵² foram introduzidos importantes ajustamentos no que se refere às regras previsionais

⁵¹ Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro – prorroga a data da imperativa entrada em vigor do POCAL.

relativas às receitas municipais provenientes de impostos e às receitas das autarquias locais resultantes de taxas e tarifas, transferências correntes e de capital, da participação nos impostos do Estado e nos encargos com remunerações do pessoal.”

Podemos assim dizer que POCAL vai ao encontro das necessidades da disponibilização de informação que permita aos autarcas uma gestão mais eficiente e eficaz, pois para além de permitir um conhecimento integral e exacto da composição do património das autarquias locais, permite igualmente conhecer a execução orçamental ao nível dos compromissos assumidos.

Segundo o artigo 3.º da sexta LFL o sector local está sujeito aos princípios da Lei Enquadramento Orçamental (LEO).⁵³

Segundo o n.º 2 do artigo 3.º “ (...) a atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se com respeito pelos seguintes princípios:

- a) Princípio da legalidade;
- b) Princípio da estabilidade orçamental;
- c) Princípio da autonomia financeira;
- d) Princípio da transparência,
- e) Princípio da solidariedade nacional recíproca;
- f) Princípio da equidade intergeracional;
- g) Princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais;
- h) Princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado;
- i) Princípio da tutela inspectiva.”

Segundo Pires (1998) a contabilidade patrimonial divulga por um lado, a informação relativa aos bens da entidade e aos créditos de longo ou curto prazo e por outro, a situação de fundos

⁵² Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril – Procede a alguns ajustamentos na aplicação das regras previsionais. Incluem-se naqueles ajustamentos as alterações constantes do presente diploma, as quais se referem às regras previsionais relativas às receitas municipais provenientes de impostos e às receitas das autarquias locais resultantes de taxas e tarifas, de transferências correntes e de capital, da participação nos impostos do Estado e aos encargos das autarquias locais com remunerações.

⁵³ Lei n.º 37/2013 de 14 de Junho que procede à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.ºs 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, transpõe para a ordem jurídica interna, a Directiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de Novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados Membros e dá cumprimento às disposições do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária.

próprios, incluindo o resultado do exercício e de exercícios anteriores acumulados e as obrigações estimadas e reais de longo e curto prazo. Assim, podemos comprovar que este tipo de contabilidade tem por objectivo informar sobre a situação económica e financeira e o valor do património de determinada entidade pública.

Perante a crescente preocupação na obtenção da eficiência, eficácia e economia na gestão dos gastos públicos, a informação proporcionada pelas demonstrações financeiras tradicionais tornou-se insuficiente, pelo que a contabilidade analítica vem assim assumir um papel preponderante como medida de análise e controlo de custos, ajudando no processo de planificação e tomada de decisão dos gestores públicos.

Segundo Fernandes (2007) este plano foi uma autêntica revolução para a contabilidade autárquica, pois permite o acompanhamento contínuo e integrado da gestão orçamental e financeira das entidades autárquicas, resultando uma maior responsabilização e transparência dos respectivos gestores e políticos.

A Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro (LCPA) – Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

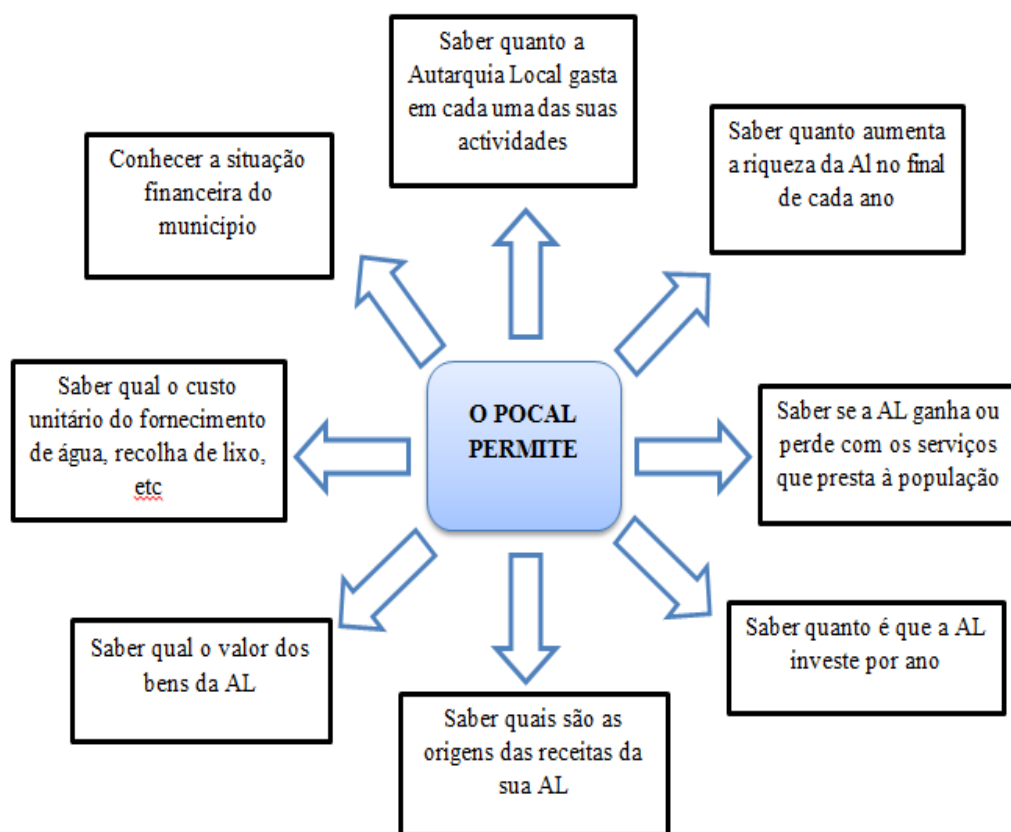
Com a entrada em vigor da LCPA, foram implementados procedimentos com vista a que, a assunção de compromissos passe a estar limitada pelos fundos disponíveis e a que, a execução orçamental não se traduza em pagamentos em atraso.

As contas a pagar, os pagamentos em atraso, compromissos, fundos disponíveis, passivos, têm de ser especificados pela respectiva data de vencimento, sendo de registo obrigatório em sistemas informáticos. Todas as autorizações para assunção dos compromissos têm de ser precedidos de verificação da conformidade legal da despesa.

Segundo López e Zornoza (1997) com a contabilidade analítica pretende-se alcançar os seguintes objectivos:

- Constituir um instrumento útil para planear e controlar a actividade da entidade;
- Divulgar informação útil para orientar o processo de tomada de decisões;
- Ser útil para elaborar a contabilidade patrimonial.

Figura 2 – Informação obtida através do POCAL



Fonte: DGAL

Segundo Costa (2008) o POCAL possibilita a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos num sistema mais informativo e capaz de apoiar a gestão das autarquias locais. Pois Segundo Almeida e Marques (2003, p. 42) “a administração pública moderna exige cada vez mais informação contabilística útil para a tomada de decisões e para o controlo orçamental, maior rigor e transparência na utilização dos dinheiros públicos, a par de uma modernização de procedimentos que facilite a consolidação das contas do Estado.”

Com os sistemas de contabilidade orçamental, patrimonial e de custos, pretende-se a obtenção de informação oportuna, útil e fiável. Segundo Carvalho, Fernandes, Camões e Jorge (2010) é de notar um melhoramento substancial na aplicação do POCAL por parte das autarquias

locais, principalmente no que diz respeito ao registo dos factos financeiros e da prestação da informação orçamental.

5.2. Tipologia de medidas direccionadas ao poder local

Em virtude do PAEF foram tomadas medidas direccionadas ao poder local, no que diz respeito a restrições orçamentais e contratação de novos empréstimos, impostas pela TROIKA a fim de controlar o endividamento.

Segundo a Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro⁵⁴ “(...) a violação dos limites de endividamento líquido fixados no artigo 33.º implica redução da transferência de FEF no montante correspondente ao excesso de endividamento verificado.”

Na quinta LFL está consagrado o recurso a empréstimos de curto ou de médio e longo prazo para financiar a diferença entre as despesas e as receitas das autarquias. Os empréstimos de curto prazo⁵⁵ podem ser utilizados para fazer face a dificuldades de tesouraria, e devem de ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contracção, enquanto os empréstimos de médio e longo prazo,⁵⁶ incluindo empréstimos obrigacionistas, são utilizados no financiamento de despesas de investimento e ao saneamento de situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira e devem ter um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, estes não podem em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento.

Segundo o n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro⁵⁷ “A contracção de novos empréstimos de médio e longo prazos está limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efectuadas pelos municípios em 2009, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 1 e 5 a 7 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22 - A/2007, de 29 de Junho, 67 -A/2007, de 31 de Dezembro, e 3 -B/2010, de 28 de Abril.”⁵⁸

⁵⁴ Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro – Lei OE 2006.

⁵⁵ Artigo 38.º, n.º 3 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

⁵⁶ Artigo 38.º, n.º 4 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

⁵⁷ Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro – aprova o OE para 2011- Alterada pela Lei n.º 48/2011, de 26 de Agosto.

⁵⁸ Lei n.º 3 -B/2010, de 28 de Abril – Aprova o OE para 2010 – Altera a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

Segundo a Lei 64-B/2011, de 30 de Dezembro no caso de incumprimento dos limites de endividamento a 1 de Janeiro de 2012, ficam os municípios obrigados a efectuar amortizações em montante igual ou superior às efectuadas no ano transacto, não podendo os mesmos contrair novos empréstimos de médio e longo prazo.

A Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro prevê que no caso de incumprimento das reduções previstas no n.º 7 do artigo 96.º, há lugar a uma redução das transferências do Orçamento do Estado no montante equivalente a 20% do valor da redução respectivamente em falta.”

O aumento da receita do IMI⁵⁹ é obrigatoriamente utilizado na redução do endividamento de médio e longo prazo.

De acordo com o n.º 1 do artigo 52.º da sexta LFL “A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de Dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Segundo o n.º 3 “ sempre que um município:

- “ a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção III;
- b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios.”

Segundo o artigo 94.º da lei de orçamento Estado 2014, no caso de incumprimento das obrigações previstas no presente artigo, há lugar a uma redução das transferências do Orçamento do Estado, no montante equivalente a 20% do valor da redução respectivamente em falta.

⁵⁹ Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

5.3. Impacto no autofinanciamento

Todos estes normativos legislativos estudados anteriormente têm impacto a nível do autofinanciamento das autarquias locais, pelo que vamos de seguida fazer uma análise dos mesmos.

Segundo o artigo 52.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (LOE 2009), o Governo fica autorizado a legislar no âmbito da criação do fundo de emergência municipal (FEM), com a finalidade de conceder auxílios financeiros às autarquias locais para recuperação de equipamentos públicos da responsabilidade das mesmas, de atribuição e alocação dos recursos do Fundo, cuja gestão é da competência da DGAL.

Segundo o n.º 5, artigo 96.º da Lei 66-B/2012, de 31 de Dezembro (LOE 2013), e artigo 94.º da Lei n.º 83-C/2013 de 31 de Dezembro⁶⁰, caso os municípios cumpram os limites de endividamento líquido calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, e artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, podem substituir a redução do endividamento no n.º 4 da Lei 66-B/2012, de 31 de Dezembro e do n.º 3 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro respectivamente, por uma aplicação financeira a efectuar obrigatoriamente junto da Agência de Gestão da Tesouraria da Dívida Pública, no mesmo montante em falta para integral cumprimento das reduções previstas no presente artigo.

A aplicação financeira referida no n.º 5 artigo 96.º da Lei 66-B/2012, de 31 de Dezembro só pode ser utilizada para efeitos de redução de pagamentos em atraso há mais de 90 dias ou do endividamento municipal.

Segundo o n.º 1 do artigo 50.º da sexta LFL “Os empréstimos a curto prazo são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados.”

Em relação aos empréstimos de médio e longo prazo estão consagrados no n.º 1 do artigo 51.º e “(...) podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal. E segundo o n.º 3 “Os empréstimos têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento, nem ultrapassar o prazo de 20 anos.”

⁶⁰ Lei n.º 83-C/2013 de 31 de Dezembro – Aprova o OE para 2014.

Segundo o n.º 5, do artigo 51.º “As amortizações anuais previstas para cada empréstimo não podem ser inferiores a 80% da amortização média de empréstimos tal como definida no n.º 4 do artigo 40.º.”

5.4. Impacto no endividamento

Também a nível de endividamento todos estes normativos geraram alguns impactos, pois foram estabelecidos limites e impostas regras com a finalidade de redução do endividamento, tanto a nível de endividamento líquido e endividamento resultante da contracção de empréstimos de médio e longo prazo e curto prazo.

Nos casos em que os municípios excedam os limites estabelecidos ficam obrigados a reduzir uma percentagem de acordo com o estabelecido nos diversos LOE, do montante que exceda o limite violado, caso não se verifique esta redução ficam sujeitos a uma redução no mesmo montante das transferências a efectuar do OE.

A violação dos limites de endividamento líquido, implica redução da transferência de FEF no mesmo montante do excesso do endividamento.

Os municípios ficam sujeitos a sanções no caso de incumprimento de qualquer prestação da dívida do contrato de empréstimo, e caso ocorra, ficam obrigados a fixar a taxa máxima do IMI, em vigor à data do incumprimento, sob pena de resolução do contrato.

5.5. Sustentabilidade financeira

O conceito de sustentabilidade tem gerado amplas discussões sociais e ambientais, sobretudo no mundo dos negócios e denota uma ideia poderosa e objectiva, pois segundo Savitz e Weber (2007) empresa sustentável é aquela que gera lucro para os accionistas, ao mesmo tempo que protege o meio ambiente e melhora a vida das pessoas com quem mantém interacções.

Sustentabilidade, segundo o relatório Brundtland (1987), é “O desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.”

Segundo Conway (1986), citado por Faeth (1994, p. 32), a “sustentabilidade é a habilidade de um sistema em manter sua produtividade quando este se encontra sujeita a intenso esforço ou alterações.”

Para efeitos de estudo de caso foi por nós definido que o município de Penamacor é sustentável financeiramente, se estiver em equilíbrio financeiro de médio longo prazo.

Segundo o FMI, a actual crise de endividamento soberano constitui uma forte ameaça à estabilidade financeira global. Assim, de modo a permitir a sustentabilidade local foram criados alguns diplomas legais com vista a colmatar esta realidade, tais como:

➤ Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC 1) - (2005-2009), (2006-2010).

Estes “inserem-se no âmbito das obrigações do Estado português no seio da União Europeia, nomeadamente no que respeita ao PEC e insere-se na estratégia do Governo para enfrentar, com firmeza, os problemas conjunturais e estruturais do País, por forma a prosseguir o compromisso da redução estrutural da despesa pública de modo a manter os objectivos de consolidação orçamental e na redução do seu peso no PIB e na melhoria da eficiência dos sistemas fiscal, nomeadamente através do combate à fraude e evasão fiscais, como base no aumento sustentado da receita.”

➤ Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC 2) - (2007-2011).

“O Governo português prosseguirá, no horizonte do Programa, o esforço de consolidação orçamental, em particular nas despesas com pessoal e nas prestações sociais, tendo em vista a redução do peso global da despesa pública na economia, através do aprofundamento da reestruturação da administração, recursos humanos e serviços públicos, dos resultados da reforma dos sistemas de segurança social e saúde, bem como de medidas de reforço da eficácia do sistema fiscal.”

➤ Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC 3) - (2008-2011).

“Incorpora as medidas a implementar no âmbito do Plano Europeu de Recuperação Económica, que, nomeadamente, se reflectem, no caso de Portugal, na Iniciativa para o

Investimento e o Emprego (IIE) em conjunto com a proposta de lei que cria o programa orçamental da IIE.”

Devido à crise financeira internacional, que se agravou profundamente no último trimestre de 2008, tendo originado fortes efeitos a nível de recessão da economia. No que diz respeito à confiança dos agentes económicos, na restrição ao crédito, os Estados – Membros da EU coordenaram os seus esforços no sentido de reforçar a estabilidade financeira e de adoptarem um plano de relançamento da economia europeia. Daí que o Governo português centre o seu esforço orçamental anti cíclico de apoio ao investimento e ao emprego, apoio às famílias mais vulneráveis e no reforço da estabilidade financeira.

➤ Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC 4) - (2010-2013).

“Face aos efeitos da crise na situação das contas públicas, e mantendo-se embora um conjunto de políticas indispensáveis para a necessária promoção do crescimento económico e do emprego, o presente PEC define, com determinação, uma estratégia clara e séria de consolidação orçamental, que assume o objectivo de reduzir o défice público para 2,8% do PIB até 2013 e de controlar o crescimento da dívida pública, de modo a inverter a actual trajectória e a obter também a sua redução em 2013.”

➤ Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC 5) - (2011-2014).

“O presente PEC desenvolve o compromisso do País com o prosseguimento de um ambicioso movimento de reformas, orientadas para a modernização e o reforço da competitividade da economia portuguesa.”

“Assim, o Governo assume os seguintes compromissos: i) assegurar a trajectória de ajustamento orçamental anunciada em Maio de 2010, prosseguindo a consolidação das contas públicas; ii) desenvolver a agenda de reformas estruturais, aprofundando-as, tendo em vista a promoção do crescimento económico e a correcção dos desequilíbrios macroeconómicos; e iii) reforçar o sector financeiro, promovendo a melhoria das condições de financiamento da economia portuguesa.”

A aprovação e execução dos orçamentos das autarquias locais estão sujeitas ao princípio da estabilidade orçamental, pois a sexta LFL, seu artigo 5.º prevê no n.º 2 que “A estabilidade orçamental pressupõe a sustentabilidade financeira das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas.

E segundo o n.º 3 “ As autarquias locais não podem assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental.”

O artigo 6.º desta Lei define os princípios da autonomia financeira e segundo o seu n.º 1 “As autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos.”

Segundo o n.º 2 a autonomia financeira das autarquias locais assenta, nos poderes dos seus órgãos nomeadamente no que diz respeito a:

“ Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas; gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afecto; exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos; liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas; ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas; aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.”

Segundo o Conselho de Finanças Públicas (2013), “(...) atendendo aos maus resultados até agora decorrentes para a política orçamental portuguesa, da falta de articulação bem definida entre o orçamento anual e o quadro plurianual, este mantém-se um ponto essencial a ter em conta na criação das bases institucionais para a sustentabilidade das finanças públicas.”

Portugal a fim de criar as condições propícias ao crescimento económico e à estabilidade financeira criou o Documento de Estratégia Orçamental (DEO), que define um quadro de consolidação orçamental de médio e longo prazo a 4 anos para as finanças públicas, este subordinado aos requisitos do PEC. O DEO define as restrições financeiras que se impõem às administrações públicas e determina o esforço de consolidação necessário para esta seja cumprida.

Segundo o DEO 2013 – 2017 “Para garantir a sustentabilidade das Finanças Públicas, o Estado ao serviço dos Portugueses só poderá ter a dimensão que os cidadãos estejam dispostos a pagar.”

As autarquias a fim de alcançarem a sustentabilidade financeira, deverão então ter como objectivo um saldo orçamental equilibrado, com uma dívida sustentável, isto é, deverão ter

capacidade de honrar os seus compromissos financeiros (pagamento de juros e de amortizações do capital).

Segundo o n.º 2 “A promoção da sustentabilidade local é assegurada, designadamente:

- a) Pela discriminação positiva dos municípios com área afectada à Rede Natura 2000 e área protegida, no âmbito do FGM;
- b) Pela exclusão das dívidas contraídas para desenvolvimento de actividades de reabilitação urbana dos limites ao endividamento municipal;
- c) Pela concessão de isenções fiscais e benefícios fiscais, relativos a impostos a cuja receita os municípios têm direito, a contribuintes que prossigam as suas actividades de acordo com padrões de qualidade ambiental e urbanística,
- d) Pela utilização de instrumentos tributários orientados para a promoção de finalidades sociais e de qualidade urbanística, territorial e ambiental, designadamente taxas.”

PARTE II – METODOLOGIA

1. Modelo de análise

A partir da revisão da literatura relevante para o tema por nós escolhido, pretende-se avaliar o impacto do PEC no endividamento, financiamento e sustentabilidade financeira das autarquias locais.

Desenvolve-se para o efeito um modelo de análise que permita comparar cronologicamente, os montantes transferidos da administração central para os municípios, assim como os níveis de endividamento destes, tendo em conta os constrangimentos impostos pelo PEC, confrontando-os com as estratégias desenvolvidas pelos municípios em termos de financiamento, com a finalidade de verificar a relação entre estes pressupostos e a sustentabilidade financeira destes.

Para o efeito, procedeu-se ao levantamento dos diversos diplomas legais em matéria de finanças locais, no âmbito da aplicação dos princípios da CRP, no que diz respeito à redistribuição e afectação dos recursos públicos, entre a administração central e a administração local. Assim como de todos os documentos de prestação de contas do município de Penamacor, enquanto estudo de caso.

Nesse sentido, procuramos fazer uma análise de conteúdo dos documentos de prestação de contas do município, assim como de toda a informação disponível, bem como analisar as estratégias seguidas pelo mesmo quanto à forma de financiamento da sua actividade, tendo em consideração todas as condicionantes dos diplomas legais, de forma a verificar o impacto do PEC e restantes diplomas legais relativos às finanças locais, em especial no que diz respeito ao financiamento e sustentabilidade financeira do Município de Penamacor.

Pelo que se prossegue uma investigação dedutiva, do tipo exploratório e a estratégia será de estudo de caso, colimando o bom entrosamento e prova entre a teoria e a prática, no período compreendido entre 2007 e 2012.

A metodologia utilizada passa assim pela abordagem ao tema através do método de investigação dedutivo do tipo exploratório e análise dos documentos existentes em sede de preparação e revisão do sistema de finanças locais, análise dos resultados, da sua aplicação e o

seu respectivo enquadramento numa perspectiva económico-financeira, com recurso a caso de estudo.

1.1 Variáveis e técnicas de análise

Com a finalidade de averiguarmos a correlação linear existente entre as variáveis independentes e dependentes foram por nós definidas as mesmas, da seguinte forma:

Variáveis Independentes

V1: Autofinanciamento

V1.1: Impostos

V1.2: Taxas e Preços

V1.3: Outras receitas cobradas localmente

V1.4: Compromissos assumidos

Em virtude de necessidade de dar resposta às H1 e H2, a seguir identificadas, foi reequacionada a variável V1: autofinanciamento, tendo sido calculado o valor a considerar pela diferença entre as receitas líquidas e os compromissos assumidos.

V2: Financiamento externo

V2.1: Transferências do Orçamento do Estado

V2.2: Empréstimos de médio/longo prazo

V3: Endividamento de curto prazo

V4: Endividamento médio/longo prazo

V5: Endividamento líquido

Variáveis dependentes

R1: Autofinanciamento

R2: Equilíbrio financeiro de curto prazo

R3: Equilíbrio financeiro de médio/ longo prazo - Sustentabilidade financeira

Tendo como finalidade o estudo de caso do município de Penamacor, foi por nós calculada a variável dependente – autofinanciamento, através da seguinte fórmula:

$$A = \text{Resultado líquido}_{(n-1)} + \text{Amortizações do exercício}_{(n-1)} + \text{Provisões do exercício}_{(n-1)}$$

As técnicas de análise passam pela:

- Recolha bibliográfica existente sobre o tema.
- Análise de documentos previsionais, documentos de prestação de contas, relatórios e anexos do Município de Penamacor.
- Levantamento e tratamento das variáveis independentes e dependentes, através do Statistical Package for the Social Sciences (SPSS).

1.2 Hipóteses de análise

Com este estudo de caso pretendemos dar resposta às seguintes hipóteses de análise:

H1: O esforço em cobrir despesa por receitas aumenta o autofinanciamento;

H2: O esforço em cobrir despesa por receita promove o equilíbrio financeiro de curto prazo;

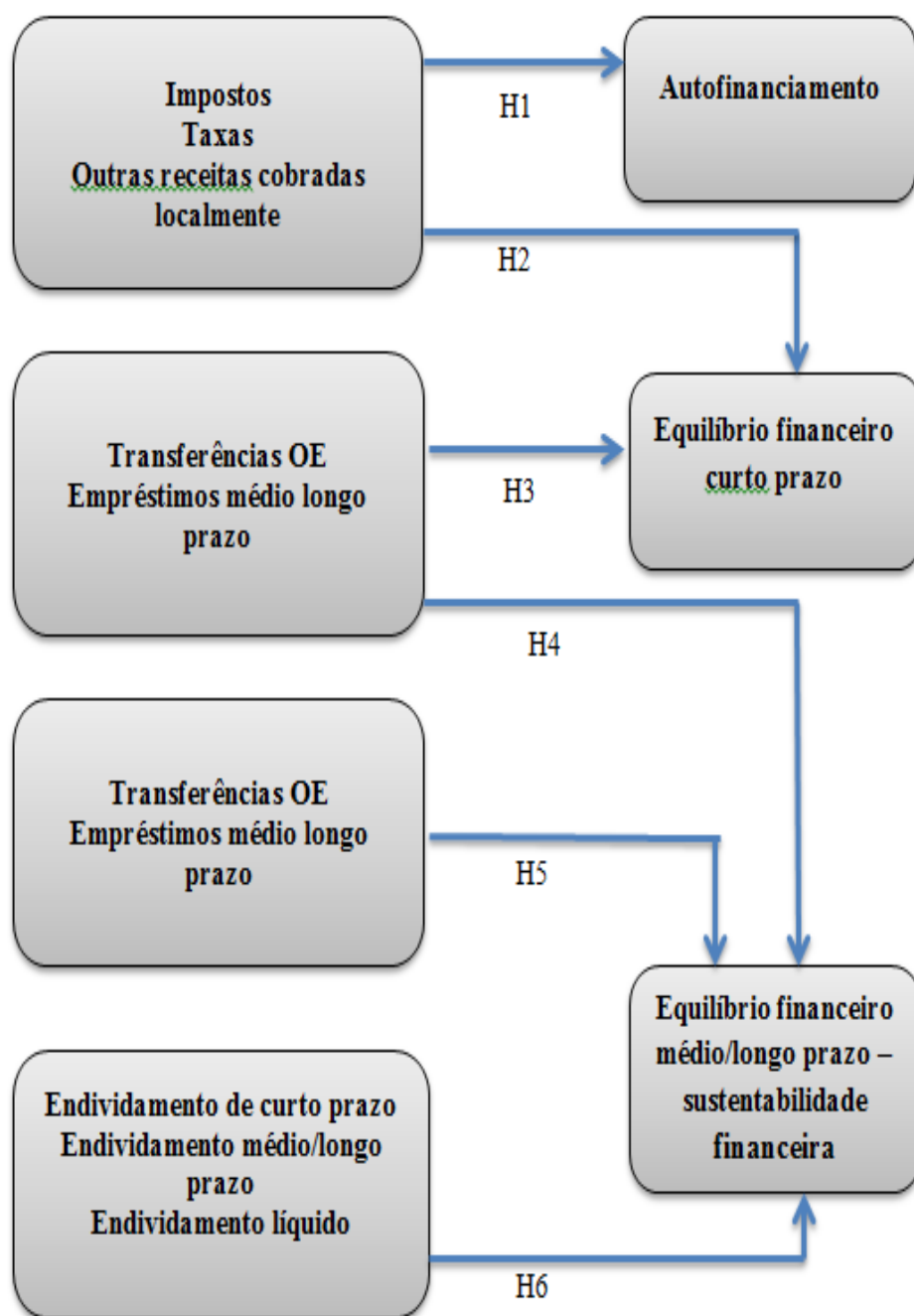
H3: O financiamento externo leva ao equilíbrio financeiro de curto prazo;

H4: O financiamento externo leva ao equilíbrio financeiro de médio e longo prazo - sustentabilidade financeira;

H5: A gestão do endividamento leva ao equilíbrio financeiro de curto prazo;

H6: A gestão do endividamento leva à sustentabilidade financeira (equilíbrio financeiro de médio e longo prazo).

Figura 3 – Modelo conceitual

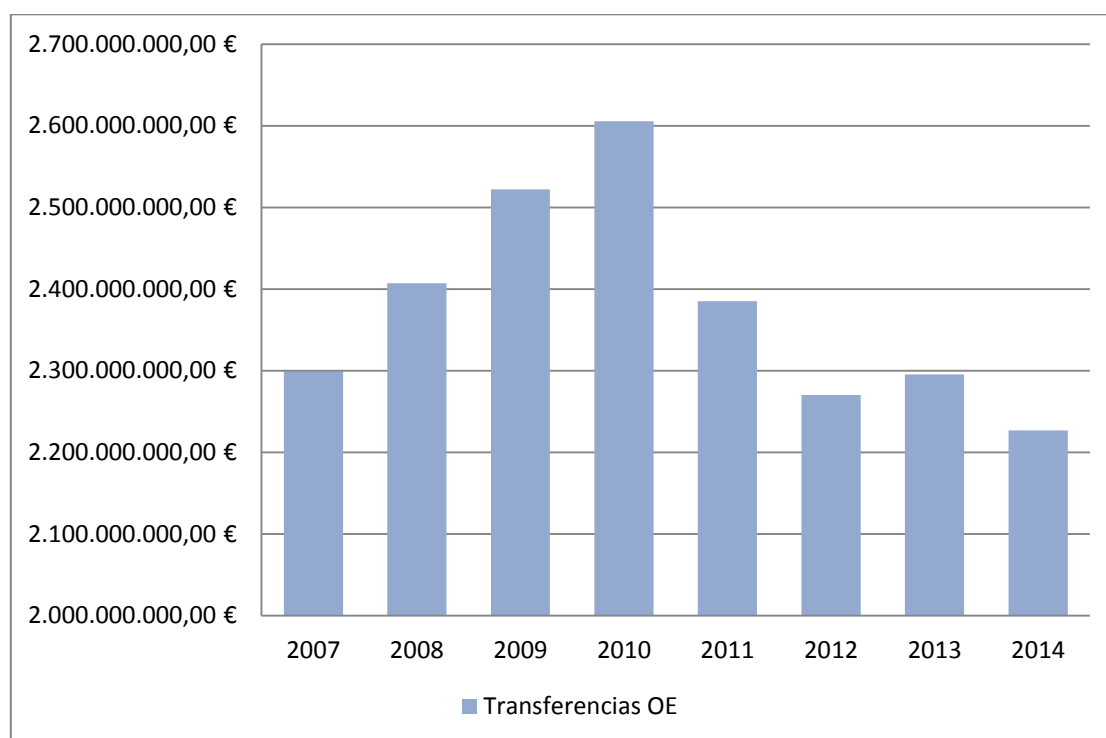


Fonte: Elaboração da própria.

2. Levantamento e tratamento de dados

A fim de concebermos uma comparação cronológica dos montantes transferidos da administração central para os municípios portugueses, fizemos uma pesquisa através dos OE de 2007 a 2014, pelo que apresentamos de seguida o gráfico elucidativo da evolução das transferências do OE para os municípios nesse período no que diz respeito a verbas do FSM, FEF e participação no IRS.

Gráfico 1 – Evolução das transferências do OE para os municípios no período de 2007 a 2014

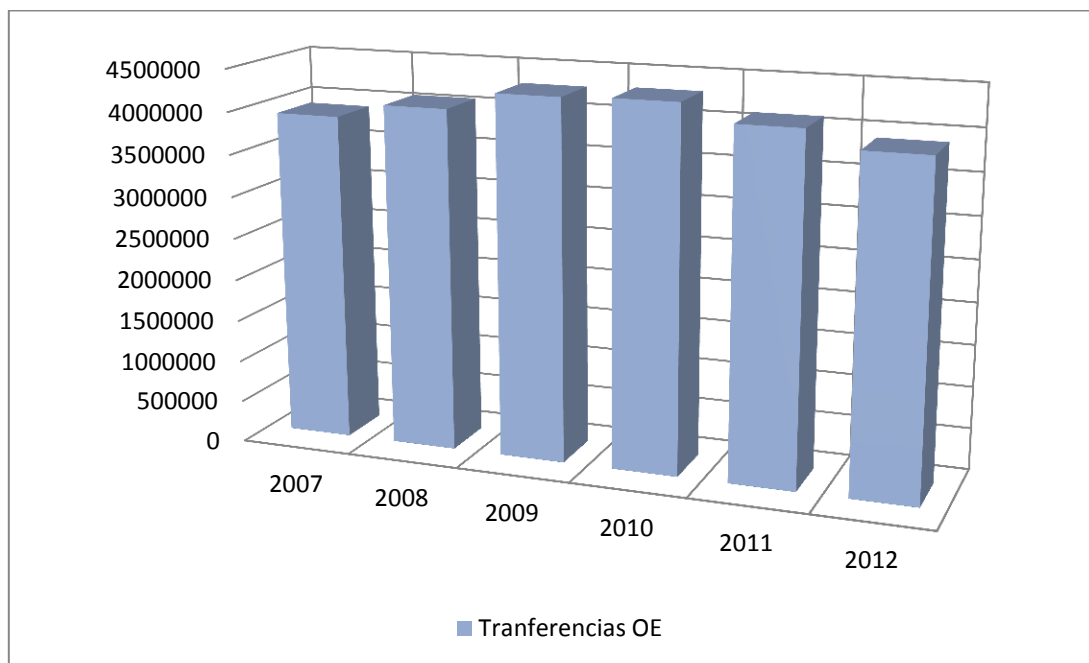


Fonte: Elaboração da própria com base nos dados fornecidos pelo município em estudo

Através da análise do gráfico 1 verifica-se um aumento das transferências do OE para os municípios desde 2007 a 2010, verificando-se uma subida mais acentuada no ano de 2010. Após este período verifica-se uma diminuição das transferências do OE para os municípios,

podendo esta diminuição ser justificada com os constrangimentos das políticas orçamentais que têm vindo a ser impostas pela TROIKA.

Gráfico 2 – Evolução das transferências do OE para o município de Penamacor no período de 2007 a 2012

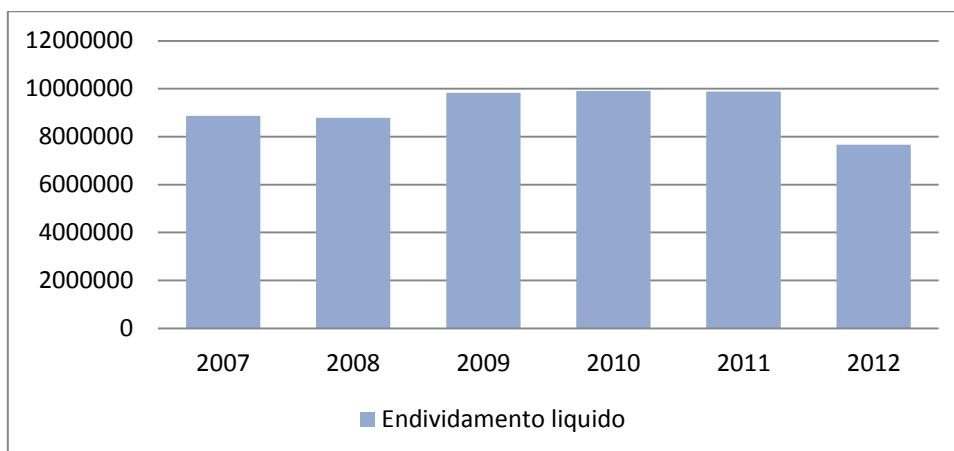


Fonte: Elaboração da própria com base nos dados fornecidos pelo município em estudo

Pela análise do gráfico 2 verifica-se uma pequena subida das transferências do OE para o município de Penamacor nos anos de 2009 e 2010, precedida de uma pequena diminuição nos anos seguintes.

Com a finalidade de compararmos cronologicamente os níveis de endividamento líquido do município de Penamacor foram-nos facultados por este, os mapas de aferição do endividamento líquido remetidos pelo município à Direcção Geral das Autarquias Locais no período em estudo. Pelo que vamos de seguida fazer essa comparação no período de 2007 a 2012.

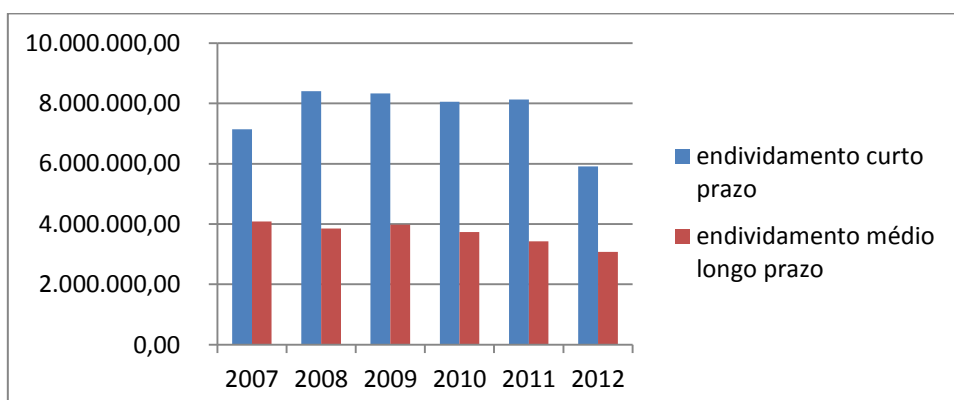
Gráfico 3 – Evolução do endividamento líquido do município de Penamacor no período de 2007 a 2012



Fonte: Elaboração da própria com base nos dados fornecidos pelo município em estudo

Da análise do gráfico 3, verifica-se um ligeiro aumento do endividamento líquido do município de Penamacor no período de 2009 a 2011, com uma acentuada descida no ano de 2012, o que se pode justificar pelas imposições aos limites do endividamento que têm vindo a ser anualmente consagrados nas sucessivas LFL e OE.

Gráfico 4 – Evolução do endividamento de curto prazo e médio longo prazo do município de Penamacor no período de 2007 a 2012



Fonte: Elaboração da própria com base nos dados fornecidos pelo município em estudo

Da análise do gráfico 4, verifica-se um elevado grau de endividamento de curto prazo, tendo este, tido um acentuado decréscimo em 2012. Quanto ao endividamento de médio e longo prazo, nota-se que o mesmo tem vindo a decrescer desde 2009, o que se pode explicar pelos sucessivos constrangimentos, impostos anualmente nos OE, quanto ao recurso ao crédito por parte dos municípios portugueses.

Na tentativa de obter resposta às hipóteses por nós formuladas, foram consultados todos os documentos contabilísticos do município de Penamacor, pelo que vamos de seguida tratar as variáveis independentes e dependentes definidas no nosso modelo de análise através do SPSS, utilizando o modelo de análise de regressão linear.

Quadro 2 – Relação entre as variáveis independentes receitas e despesas e variável dependente autofinanciamento

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,479 ^a	,230	-,284	3239296,52435	1,615

a. Predictors: (Constant), Diferença receitas e despesas

b. Dependent Variable: Autofinanciamento

Da análise do quadro 2 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,230, pelo que evidencia que 23% da variação da variável dependente autofinanciamento do município em estudo é explicada pela variação das variáveis receitas e despesas.

Quadro 3 – Relação entre as variáveis independentes receitas e despesas e variável dependente equilíbrio financeiro de curto prazo

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,966 ^a	,934	,890	408973,44451	1,191

a. Predictors: (Constant), Diferença receitas e despesas

b. Dependent Variable: Equilíbrio financeiro de curto prazo

Da análise do quadro 3 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,934, pelo que evidencia que 93,4% da variação da variável dependente, equilíbrio financeiro de curto prazo, do município em estudo é explicada pela variável independente autofinanciamento.

Quadro 4 – Relação entre as variáveis independente transferências de capital e dependente equilíbrio financeiro de curto prazo

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,167 ^a	,028	-,215	1360048,44741	,513

a. Predictors: (Constant), Transferências de capital - V21

b. Dependent Variable: Equilíbrio financeiro de curto prazo

Da análise do quadro 4 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,028, pelo que evidencia que 2,8% da variação da variável dependente, equilíbrio financeiro de curto prazo, do município em estudo é explicada pela variável transferências de capital.

Quadro 5 – Relação entre as variáveis independente transferências correntes dependente equilíbrio financeiro de curto prazo

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,835 ^a	,697	,621	759204,79308	,865

a. Predictors: (Constant), Transferências correntes - V21

b. Dependent Variable: Equilíbrio financeiro de curto prazo

Da análise do quadro 5 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,697, pelo que evidencia que, 69,7% da variação da variável dependente, equilíbrio financeiro de curto prazo, do município em estudo é explicada pela variável transferências correntes.

Quadro 6 – Relação entre as variáveis independente empréstimos médio e longo prazo e dependente equilíbrio financeiro curto prazo

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,707 ^a	,500	,375	975541,15115	1,821

a. Predictors: (Constant), Empréstimos médio/longo prazo - V22

b. Dependent Variable: Equilíbrio financeiro de curto prazo

Da análise do quadro 6 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,500, pelo que evidencia que 50% da variação da variável dependente, equilíbrio financeiro de curto prazo, do município em estudo é explicada pela variável empréstimos médio longo prazo.

Quadro 7 – Relação entre as variáveis independente transferências correntes, de capital e empréstimos de médio e longo prazo e variável dependente equilíbrio financeiro de curto prazo

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,914 ^a	,835	,587	793260,20802	1,351

a. Predictors: (Constant), Empréstimos médio/longo prazo - V22, Transferências correntes - V21, Transferências de capital - V21

b. Dependent Variable: Equilíbrio financeiro de curto prazo

Da análise do quadro 7 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,835, pelo que evidencia que, 83,5% da variação da variável dependente, equilíbrio financeiro de curto prazo, é explicada pelos empréstimos de médio e longo prazo, pelas transferências correntes e pelas transferências de capital.

Quadro 8 – Relação entre as variáveis independente transferências correntes e dependente equilíbrio financeiro médio/ longo prazo

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,806 ^a	,650	,562	362024,57869	,970

a. Predictors: (Constant), Transferências correntes - V21

b. Dependent Variable: Equil. financ. médio/ longo prazo – sustentabilidade financeira

Da análise do quadro 8 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,650, pelo que evidencia que 65% da variação da variável dependente, equilíbrio financeiro de médio longo prazo, do município em estudo é explicada pela variável transferências correntes.

Quadro 9 – Relação entre as variáveis independente transferências de capital e dependente equilíbrio financeiro médio/ longo prazo

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,232 ^a	,054	-,183	595217,80819	,447

a. Predictors: (Constant), Transferências de capital - V21

b. Dependent Variable: Equil. financ. médio / longo prazo

Da análise do quadro 9 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,054, pelo que evidencia que 5,4% da variação da variável dependente, equilíbrio financeiro médio/longo prazo, do município em estudo é explicada pela variável transferências de capital.

Quadro 10 – Relação entre as variáveis independente empréstimos médio/longo prazo e dependente equilíbrio financeiro médio/ longo prazo

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,721 ^a	,520	,400	424037,49761	1,626

a. Predictors: (Constant), Empréstimos médio/ longo prazo - V22

b. Dependent Variable: Equil. financ. médio / longo prazo

Da análise do quadro 10 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,520, pelo que evidencia que 52% da variação da variável dependente, equilíbrio financeiro de médio/longo prazo, do município em estudo é explicada pela variável empréstimos médio/ longo prazo.

Quadro 11 – Relação entre as variáveis independente empréstimos de médio e longo prazo, transferências de capital e correntes e variável dependente equilíbrio financeiro médio/ longo prazo

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,903 ^a	,816	,540	371075,64209	1,327

a. Predictors: (Constant), Empréstimos médio/longo prazo - V22, Transferências correntes - V21, Transferências de capital - V21

b. Dependent Variable: Equil. financ. médio longo prazo- sustentabilidade financeira

Da análise do quadro 11 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,816, pelo que evidencia que 81,6% da variação da variável dependente, equilíbrio financeiro de médio/longo prazo, do município em estudo é explicada pelas variáveis transferências de capital, correntes e empréstimos médio e longo prazo.

Quadro 12 - Relação entre as variáveis independente endividamento curto prazo, líquido e de médio/longo prazo e dependente equilíbrio financeiro curto prazo

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,920 ^a	,847	,618	762344,70592	2,368

a. Predictors: (Constant), endividamento de curto prazo - V3, Endividamento líquido - V5, endividamento médio longo prazo - V4

b. Dependent Variable: Equilíbrio financeiro de curto prazo

Da análise do quadro 12 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,847 pelo que evidencia que 84,7% da variação da variável dependente, equilíbrio financeiro de curto prazo, do município em estudo é explicada pelas variáveis endividamento curto prazo, endividamento líquido e endividamento de médio longo prazo.

Quadro 13 – Relação entre as variáveis independente endividamento médio/longo prazo, curto prazo e endividamento líquido e dependente equilíbrio financeiro médio/ longo prazo

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,938 ^a	,880	,701	299466,52611	2,242

a. Predictors: (Constant), endividamento médio longo prazo - V4, endividamento curto prazo - V3, Endividamento líquido - V5

b. Dependent Variable: Equil. financ. médio/ longo prazo – sustentabilidade financeira

Da análise do quadro 13 verifica-se que, o coeficiente de determinação (R square) é igual a 0,880 pelo que evidencia que 88% da variação da variável dependente, equilíbrio financeiro médio e longo prazo, do município em estudo é explicada pelas variáveis endividamento de curto prazo, médio e longo prazo e endividamento líquido.

3. Discussão dos resultados por hipóteses de análise

A fim de obtermos resposta à **H1: O esforço em cobrir despesas por receitas aumenta o autofinanciamento**, verifica-se através da análise dos quadros 2, que o esforço em cobrir despesas por receitas, no que diz respeito ao município em estudo apenas tem reflexo ao nível do financiamento na ordem dos 23%, pelo que não é de todo conclusivo para o nosso estudo. Do nosso ponto de vista este seria de grande relevância se o resultado obtido fosse de pelo menos 50%.

Quanto à **H2: O esforço em cobrir despesa por receita leva ao equilíbrio financeiro de curto prazo**, através da análise do quadro 3, verifica-se um resultado de 93,4%, pelo que podemos concluir afirmativamente.

A fim de analisarmos a nossa **H3: O financiamento externo leva ao equilíbrio financeiro de curto prazo**, fizemos uma análise tendo em consideração as transferências correntes e as transferências de capital, pelo que dos quadros 4 e 5 concluímos que as transferências de capital não têm grande peso para o equilíbrio financeiro de curto prazo, ao contrário das transferências correntes que representam 69,7%. Da análise do quadro 6, verifica-se que os empréstimos de médio e longo prazo têm um peso relevante para o equilíbrio financeiro de curto prazo 50%. Assim, da análise das variáveis independentes em conjunto (transferências correntes, de capital e empréstimos de médio e longo prazo), quadro 7, verificamos uma grande relação entre estas e a variável dependente equilíbrio financeiro de curto prazo 83,5%, o que nos leva a concluir que estas levam ao equilíbrio financeiro de curto prazo no que diz respeito ao município em estudo.

Quanto à **H4: O financiamento externo leva ao equilíbrio financeiro de médio longo prazo – sustentabilidade financeira**, foi feita uma análise de estudo quanto à variável independente transferências correntes, o que verificámos um valor na ordem dos 65% (quadro 8), e das transferências de capital (quadro 9), que atinge um valor na ordem dos 54%. Quanto à variável independente empréstimos médio e longo prazo o valor ronda os 52%. Da análise do estudo em conjunto das variáveis independentes (transferências correntes, de capital e empréstimos de médio e longo prazo), verifica-se um valor de 81,6%, o que nos leva a concluir que o financiamento externo leva ao equilíbrio financeiro de médio e longo prazo

Relativamente à **H5: A gestão do endividamento leva ao equilíbrio financeiro de curto prazo**, pela análise do quadro 12 podemos concluir que a gestão do endividamento leva ao

equilíbrio financeiro de curto prazo, pois os valores obtidos do estudo entre as variáveis independentes endividamento de curto prazo, médio e longo prazo e endividamento líquido e a variável dependente equilíbrio financeiro de curto prazo, rondam os 84,7%.

Quanto à **H6: A gestão do endividamento leva ao equilíbrio financeiro de médio e longo prazo – sustentabilidade financeira**, da análise do quadro 13 verificamos haver uma grande relação entre as variáveis independentes endividamento de curto prazo, médio e longo prazo e endividamento líquido e a variável dependente, pelo que podemos concluir que a gestão do endividamento a nível do município em estudo leva ao equilíbrio financeiro de médio e longo prazo – sustentabilidade financeira.

PARTE III – CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E FUTURAS INVESTIGAÇÕES

1. Conclusões

O presente estudo revestiu-se de particular interesse, pois apresenta diversos contributos tanto para os municípios portugueses, como para o público em geral, pelo facto de clarificar o impacto dos sucessivos normativos legislativos, no que diz respeito ao autofinanciamento e endividamento dos municípios, em matéria de restrições orçamentais impostas pela TROIKA.

Da análise desses instrumentos legislativos constatamos que, estes acarretaram alguns constrangimentos a nível de financiamento e endividamento dos municípios portugueses, o que se veio a repercutir na diminuição do endividamento e diminuição das transferências do OE para os mesmos, no período em estudo.

De acordo com o modelo de análise definido para analisar as hipóteses de relacionamento entre as variáveis independentes e dependentes aplicadas ao nosso estudo de caso, podemos concluir que, o município de Penamacor consegue obter o seu equilíbrio financeiro de curto prazo à custa do financiamento externo e que as receitas próprias não têm um peso muito relevante para o seu autofinanciamento.

Ao nível do equilíbrio financeiro de médio e longo prazo, podemos concluir que o município em estudo consegue este equilíbrio, através das transferências do OE e dos empréstimos de médio e longo prazo.

Assim sendo, podemos constatar que, se as transferências do OE continuarem a diminuir e as imposições quanto à obtenção de empréstimos se mantiverem, os municípios de pequena dimensão poderão ver a sua sustentabilidade financeira em risco. Pois Segundo Curto (2010, p. 401) “O nível de dependência parece estar relacionado com o nível de desenvolvimento económico dos municípios, dado que os grandes municípios, graças ao respectivo contingente de receitas próprias, estão menos dependentes das verbas da administração central. Os municípios de pequena dimensão, dada a fraca capacidade de gerar receitas próprias, sobrevivem sobretudo graças a essas transferências.”

Quanto à gestão do endividamento, tanto de curto prazo, como de médio e longo prazo, podemos concluir que este é essencial para a sustentabilidade financeira do município em

estudo, e que este tem feito um esforço para conseguir a sua diminuição, indo assim ao encontro das imposições impostas pelos normativos legislativos por nós analisados.

Das conclusões anteriores e em termos de contributos para a gestão, o estudo faz realçar que a eficiência e eficácia, no que diz respeito à gestão dos recursos financeiros dos municípios portugueses, são factores essenciais em período de restrições orçamentais.

2. Limitações e futuras investigações

Na elaboração deste estudo, foram por nós sentidas, algumas limitações no que diz respeito à dificuldade na obtenção de dados financeiros dos municípios portugueses, o que nos levou ao estudo de caso, envolvendo apenas do município de Penamacor, limitando assim as conclusões do mesmo.

No que diz respeito à revisão da literatura, deparamo-nos essencialmente com escassez de informação publicada sobre a temática do nosso estudo, mais propriamente com as medidas tomadas pelos municípios de forma a colmatar as imposições impostas pelo PEC e sucessivos diplomas legais, em especial no que diz respeito aos constrangimento que os mesmos conduzem para a obtenção da sustentabilidade financeiros dos municípios.

Não obstante tais limitações, o presente estudo manteve o seu propósito em por um lado, analisar as medidas tomadas pelo poder central em matéria de restrições orçamentais quanto aos municípios, e por outro, estudar os seus impactos, quer ao nível do financiamento, quer ao nível da gestão das dívidas por parte destes, em virtude das imposições por parte da TROIKA, no período compreendido entre 2007 e 2012, período este, de vigência da quinta LFL.

Assim, e em virtude de muito em breve deixarmos de estar sob a intervenção da TROIKA, bem como de em Janeiro de 2014 ter entrado em vigor a sexta LFL, parece-nos pertinente sugerir como futura investigação, o impacto da sexta LFL no pós TROIKA, tendo como estudo de caso uma amostra significativa de municípios portugueses.

Fontes e bibliografia

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto (1999). **Budget Deficits and Budget Institutions.** Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Ed. James Poterba and Jürgen Von Hagen. Chicago: University of Chicago Press, pp. 13-36.

ALMEIDA, M.; PEREIRA, A. (1985). **Conhecer as Autarquias Locais.** Porto: Porto Editora, p. 14.

ALMEIDA, J.; MARQUES, M. (2003). **A Contabilidade Pública e o Sector da Educação em Portugal: Do Pressuposto Legal à Economia, Eficiência e Eficácia.** Education Policy Analysis Archives. Source: DOAJ. Vol. 11, p. 42.

ALPENDRE, José; ALMEIDA, Vanessa (2011). **Revista Portuguesa de Estudos Regionais.** nº 28, 3.º quadrimestre. Lisboa: Principia, pp.1 e 82-83.

ANDERSON, Jonh (1994). **Fiscal Equalization for State and Local Government Finance.** Westport. Connecticut: Praeger Publishers.

ANTUNES, I. (1987). **A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses.** Lisboa: DGAA, p. 14.

BALEIRAS, Rui; GABRIEL, Fernando (1998). **Finanças Públicas Subnacionais na União Europeia.** Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional. Documentos APDR, n.º 9, Dez. Disponível em <http://libraries.fe.unl.pt/index.php/e-resources/nsbe-wp/item/financas-publicas-subnacionais-na-uniao-europeia-rui-nuno-baleiras-fernando-gabriel>. [Consult. 20-09-2013].

BENITO, B.; DODERO, Adolfo (2004). **La Contabilidad Pública en Algunos Países de la OCDE.** 2.ª ed. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía Y Hacienda. Madrid, pp. 395-438.

BERNARDES, A. (2003). **Contabilidade Pública e Autárquica – POCP e POCAL.** 2.ª ed. Coimbra: CEFA.

BRAVO, Ana Bela; SÁ, Jorge (2000). **Autarquias Locais, Descentralização e Melhor Gestão**. Lisboa: Verbo, pp 52-56.

CABASÉS, F.; Pascual, P.; VALLÉS, J. (2007). **The Effectiveness of Institutional Borrowing Restrictions: Empirical Evidence from Spanish Municipalities**. Public Choice. Vol. 131, pp. 293-313.

CAIADO, A.; PINTO, A. (2002). **Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública**. 2.^a ed. Lisboa: Áreas Editora.

CALCAGNO, Peter; ESCALERAS, Mónica (2005). **Political Determinants of Fiscal Performance: An Analysis of U.S. States**. Public Choice Society Meetings. New Orleans.

CALCAGNO, Peter; ESCALERAS, Mónica (2007). **Party Alternation, Divided Government, and Fiscal Performance Within US States**. Economics of Governance. Springer. Vol. 8, pp. 111-128.

CAMÕES, Pedro (2006). **Análise da Evolução das Finanças Locais Portuguesas**. Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal. Lisboa: Escolar.

CAPELA, José (2005). **Administração Local e Municipal Portuguesa do Século XVIII às Reformas Liberais** (Alguns tópicos da sua Historiografia e nova História), in Os Municípios no Portugal Moderno: Dos Forais Manuelinos às Reformas Liberais. Lisboa: Colibri - CIDEHUS-EU, pp. 39-58.

CARVALHO, João (1996). **Propuesta de un Modelo de Información Contable para las Universidades Públicas y su Aplicación en Portugal**. Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias económicas y Empresariales. Zaragoza.

CARVALHO, João; TEIXEIRA, Ana (2007). **O Recurso ao Crédito Por Parte das Autarquias Locais, in 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa**. Ciclo de Conferencias na Universidade do Minho 2006. Coimbra: Coimbra Editora, pp. 116-123.

CARVALHO, João; FERNANDES, Maria; CAMÕES, Pedro; JORGE, Susana. (2010). **Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2010**. Ed. OTOC.

COSTA, Anabela (2008). **A Auditoria Interna nos Municípios Portugueses**. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Nov. Tese de Mestrado em Contabilidade e Finanças.

COSTA, Cláudia; RODRIGUES, Miguel (2007). **Local Governments Budgeting: A Portuguese Analysis of Central Dependency**. Conference. Madrid: European Group of Public Administration.

COSTA, Armindo; PEREIRA José; BLANCO, Sílvia (2006). **Auditoria do Sector Público no Contexto da Nova Gestão Pública**. Revista de Estudos Politécnicos. Vol. III, n.º 5/6. Barcelos: Tékhne Revista de Estudos politécnicos, pp. 201-225.

CUNHA, Jorge; SILVA, Patrícia (2002). **Finanças Locais e Consolidação Orçamental em Portugal**. Boletim Económico, Mar. Lisboa: Banco de Portugal, pp. 47-56.

CURTO, Helena (2010). **Perequação Financeira: Uma análise da Relação entre o Poder Central e o Poder Local**. Tese para Obtenção do Grau de Doutor em Economia. Lisboa: UAL, pp. 397 – 401.

CURTO, Helena (2006). **Manual de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL**. Regime completo. Coimbra: CEFA, p. 8.

FAETH, P. (1994). **Análisis Económico de la Sustentabilidad Agrícola. Agroecología y Desarrollo**. Revista de CLADES, n.º 7. Perú: CIED, p. 33.

FELÍCIO, J. Augusto; ESTEVES, J. Cantiga (1996). **Gestão Financeira, Dominar a Tesouraria**. Lisboa: IAPMEI.

FERNANDES, Maria J. (2007). **Contribuição da Informação Contabilística para a Tomada de Decisão na Administração Pública Autárquica: Controlo do Endividamento Líquido**. Revista de Estudos Politécnicos, n.º 8, pp. 67-96.

FERNANDES, A. (1992). **Poder local e democracia**. Universidade do Porto, Faculdade de Letras, Porto.

FIGUEIREDO, José (2007). **Sebenta de Fundamentos e Gestão. Lisboa. Lisboa: Instituto Superior Técnico (TagusPark)**.

FÖLSCHER, Alta (2007). **Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability**. Budgeting. Ed. Anwar Shah, Washington, DC: The World Bank, pp. 79-103.

FRANCO, António (2003). **Finanças do Sector Público. Introdução aos Subsectores Institucionais**. Lisboa: AAFDL.

FRANCO, António (2010). **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. Vol. I e II. 4.^a Edição, 13.^a Reimpressão. Coimbra: Almedina.

GUENGANT, Alain (1993). **Équité, Efficacité et Égalisation Fiscale Territoriale**. Revue Economique. Vol. 44, n.º 4, p. 835-848.

HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf; VON HAGEN, Jürgen (2007). **The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries**. European Journal of Political Economy . Vol. 23, pp. 338-359.

HENRIQUES, José (1990). **Municípios e Desenvolvimento: Caminhos Possíveis**. Lisboa: Escher.

HERCULANO, Alexandre; MATTOSO, José (1981). **História de Portugal Desde o Começo da Monarquia até ao Fim do Reinado de Afonso III**. Prefácio e notas críticas. Lisboa: Livraria Bertrand.

JORGE, S. M. (2001). **Comparative Local Government Accounting on the Iberian Peninsula**. Working paper apresentado na VIII conferência CIGAR, Jun. Valência.

JORGE, Susana (2005). **The Reform of Governmental Accounting in Portugal: an Application of Lüder's Contingency Model**. in International Trends and Experiences in Government Accounting. Eds. A. Bourmistrov and F. Mellemvik; Capellen Akademisk Forlag. Inglaterra, pp. 28-48.

LAGONA, Francesco; PADOVANO, Fabio (2007). **A Nonlinear Principal Component Analysis of the Relationship Between Budget Rules and Fiscal Performance in the European Union**. Public Choice, pp. 401-436.

LLERA, Roberto; VALIÑAS, Maria (2004). **Factores Determinantes del Endeudamiento de los Entes Locales. Una aplicación al caso Español**. XI Encuentro de Economía Pública. 5/6 Feb. Barcelona.

LOBO, Flora; RAMOS, Pedro (2009). **Análise do Regime Jurídico do Endividamento dos Municípios em Portugal - A Nova Lei das Finanças Locais**. 15.º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional. 6 a 11 Jul. Praia - Ilha de Santiago, Cabo Verde.

LOBO, Flora; RAMOS, Pedro (2011). **O Enquadramento Legal do Endividamento Municipal em Portugal**. Revista Portuguesa de Estudos Regionais, n.º 28, 3.º Quadrimestre. Lisboa: Principia, pp. 57-69.

LÓPEZ, António; ZORNOZA, Javier (1997). **La Contabilidad Analítica en el Sector Público**. Actualidad Financiera, pp. 57-72.

LÓPEZ, J. Laborda; VALLÉS, J. Giménez (2002). **Evolución del Endeudamiento Aautonómico entre 1985 y 1997: La Incidencia de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y de los Límites de la LOAFCA**. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Fev, pp. 1-52.

MATIAS, Vasco (1987a). **Contributo para o Estudo das Finanças Municipais em Portugal**. Coimbra: Comissão de Coordenação da Região Centro.

MATIAS, Vasco (1987b). **Sistemas Fiscais das Autarquias**. Lisboa: Rei dos Livros.

MATOS, José; BERNARDES, Arménio (2000). **A Evolução do Sistema de Informação Contabilístico de uma Instituição Pública de Ensino Superior: O Caso do ISCA de Coimbra**. Conferência, Adopção de Mecanismos para a Gestão Orçamental e Patrimonial na Administração Pública. Dez. Lisboa, p. 2

MATTOSO, José (1991). **Identificação de um País: ensaio sobre as origens de Portugal 1096- 1325)**, Vol. I, 4ª ed. Lisboa: Presença, p. 191

MENEZES, H. Caldeira (2001). **Princípios de Gestão Financeira**. Lisboa: Presença.

MONTESINOS, Vicente (1993). **Análisis de la Información Contable Pública**. Revista Española de Financiación y Contabilidad, n.º 76, pp. 684-722.

MORENO, Humberto (1986). **Os Municípios Portugueses Nos Séculos XIII a XVI**. Lisboa: Editorial Presença, p.11

MOURÃO, Paulo (2007). **O Planeamento Regional em Portugal e na Comunidade Europeia**. Revista Galega de Economía. Vol. 16, n.º 2, pp. 15 e ss.

NABAIS, José (2007). **A Autonomia Financeira das Autarquias Locais**. Coimbra: Almedina.

NOGUEIRA, Sónia e CARVALHO, João (2007). **O Sistema de Informação Contabilística da Administração Pública Portuguesa segundo a Perspectiva de “Especialistas”: Estudo Empírico**. Disponível em <https://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/2025>. [Consult. 08-12-2013].

NOGUEIRA, Sónia (2005). **A Contabilidade Pública em Portugal: Proposta de um Plano Oficial de Contabilidade Único**. Disponível em <https://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/2023>. [Consult. 08-12-2013].

OLIVEIRA, César; MONTEIRO, Nuno (1996). **História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)**. Lisboa: Círculo de Leitores, p 19.

PEREIRA, Paulo Trigo (2012). **Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 21.

PIRES, António (1998). **O Plano Oficial de Contabilidade Pública. Aspectos inovadores**. Jornal do Técnico de Contas e da Empresa.

PRUDE’HOMME, Rémy (2001), **Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations**. Summary Report prepared for the UNCDF, Symposium on Decentralization Local Governance in Africa. Cape Town.

REIS, António Matos (1991). **Origem dos Municípios Portugueses**. Disponível em <https://sites.google.com/site/historiadosmunicipios/historia-dos-municipios/capitulo-ii---origem-dos-concelhos>. [Consult. 08-12-2013].

RODDEN, Jonathan (2000). **The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints Around the World**. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge.

SARAIWA, José (1956). **Evolução Histórica dos Municípios Portugueses**. Biblioteca do Centro de Estudos Político-Sociais. Lisboa- MCMLVII, p. 3.

SAVITZ, Andrew; WEBER, Karl (2007). **A empresa Sustentável: O Verdadeiro Sucesso é o Lucro com Responsabilidade Social e Ambiental**. Grande Enciclopédia Larousse Cultural. São Paulo. 1.^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier. Vol. 22, p. 555.

STIGLITZ, Joseph (2002). **Globalização: A Grande Desilusão**. Lisboa: Terramar

TIEBOUT, Charles (1956). **A Pure Theory of Local Expenditures**. Journal of Political Economy. Vol. 64, n.º 5, p. 416

TREISMAN, Daniel (2000). **Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity**. American Political Science Review. Vol. 94, n.º 4, December, pp. 837-58.

VALLÉS, J. Giménez (2002). **Un Modelo Explicativo de las Causas del Endeudamiento Autonómico: El Impacto de los Límites de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas**. Revista Galega de Economía. Vol.11, n.º 1, pp. 1-36.

VEIGA, L. G.; PINHO, M. P. (2007). **The Political Economy of Intergovernmental Grants: Evidence From a Maturing Democracy**, Public Choice, 133, p. 457-477. Disponível em <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11127-007-9208-3#page-1>. [Consult. 6-12-2013].

VON, Jürgen; IAN, J. Harden (1995). **Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline**. European Economic Review n.º 39, pp. 771-779.

VON, Jürgen (2007). **Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance**. Budgeting and Budgetary Institutions. Ed Anwar Shah. Washington, DC: The World Bank, pp. 27-51.

A Contabilidade Pública em Portugal: Opinião de Especialistas. Disponível em <https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/2024/1/Artigo%5BCordoba%5D.pdf>. [Consult. 23-03-2013].

Análise do Documento de Estratégia Orçamental (2013 – 2017). Disponível em <http://www.cfp.pt/publications/analise-do-documento-de-estrategia-orcamental-2013-2017-relatorio-n-o-32013/>. [Consult. 08-12-2013].

Programas de Estabilidade e Crescimento (2005-2009), (2006-2010). Disponível em <http://www.ucm.org.cy.http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/pec2006-2010.pdf>. [Consult. 4-12-2013].

Programa de Estabilidade e Crescimento (2007-2011). Disponível em <http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/pec2007-2011.pdf>. [Consult. 4-12-2013].

Programas de Estabilidade e Crescimento (2010-2013). Disponível em http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/PEC2010_2013_18mar2010_VF A.PDF. [Consult. 4-12-2013].

Programas de Estabilidade e Crescimento (2011-2014). Disponível em http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/21032011-PEC2011_2014.pdf. [Consult. 4-12-2013].

http://www.bportugal.pt/pt-PT/BdP%20Publicaes%20de%20Investigao/AB200201_p.pdf
[Consult. 05-05-2013].

http://www.otoc.pt/downloads/files/formacao/1172489089_ctoc-apresentacaocontabilidadepublica.pdf . [Consult. 15-03-2013].

<http://www.portautarquico.pt/portautarquico/Section.aspx>. [Consult. 15-10-2013].

<http://www.iapmei.pt/iapmei-art-03.php?id=1199>. [Consult. 15-10-2013].

Conselho Finanças Públicas, 7.^a alteração à Lei de Enquadramento Orçamental – Audição na COFAP-22-02-2013-<http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2013/02/CFP-APR-REVLEO-20130222.pdf>. [Consult. 20-11-2013].

DEO 2013 -

2017<http://www.portugal.gov.pt/media/989698/20130430%20mf%20deo%202013%202017.pdf>- [Consult. 20-11-2013].

Contabilidade analítica – Papel numa Instituição de Ensino Superior

<https://www.otic.utl.pt/files/2011/08/Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-estruturas-de-custos-das-Instit.-de-Ensino-Superior-e-de-IDT-Contab.-Anal%C3%ADtica.pdf>. [Consult. 25-01-2014].

http://www.notapositiva.com/dicionario_gestao/autofinanciamento.htm. [Consult. 20-02-2014].

<http://www.marcouniversal.com.br/upload/RELATORIOBRUNDTLAND.pdf>- [Consult. 09-03-2014].

Legislação

Decreto-Lei n.º 243/79, de 25 de Julho - Estabelece normas relativas à elaboração do orçamento e contas das autarquias locais.

Decreto-Lei n.º 341/83, 21 de Julho - Determina o modelo orçamental e contabilístico das autarquias locais.

Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março – Lei Finanças Locais - Revogado pelo artigo 29.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro.

Decreto-Lei 155/92, de 28 de Julho - O presente decreto-lei finaliza a arquitectura legislativa da reforma orçamental e de contabilidade pública.

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de Julho.

Decreto- Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro – Prorroga a data de imperativa entrada em vigor do POCAL para 1 de Janeiro de 2002.

Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril – Procede a alguns ajustamentos na aplicação das regras previsionais. Incluem-se naqueles ajustamentos as alterações constantes do presente diploma, as quais se referem às regras previsionais relativas às receitas municipais provenientes de impostos e às receitas das autarquias locais resultantes de taxas e tarifas, de transferências correntes e de capital, da participação nos impostos do Estado e aos encargos das autarquias locais com remunerações.

Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março - Densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40.º e 41.º da LFL, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL), e regulamenta o Fundo de Regularização Municipal, consagrado no artigo 42.º da LFL.

Decreto-Lei 43/2012, de 28 de Agosto - Cria o PAEL, com o objectivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias.

Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho- O presente diploma visa estabelecer, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro — LCPA, os procedimentos necessários à aplicação da mesma e à operacionalização da prestação de informação.

Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro – Autonomia Financeira dos Municípios.

Lei 1/87, de 6 de Janeiro - (Revogada pelo n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto).

Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro- Enquadramento do Orçamento do Estado, revogada pelo artigo 93.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto - Estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias, Revogada pela Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro.

Lei n.º 159/99, de 18 de Setembro - Estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais

Lei n.º 162/99, de 14 de Julho - Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), definindo-se os princípios orçamentais e contabilísticos e os de controlo interno, as regras previsionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, bem assim os documentos previsionais e os de prestação de contas

Lei 3-B/2000, de 4 de Abril – Aprova o OE para 2000

Lei 15/2001, de 5 de Junho - Reforça as garantias dos contribuintes e a simplificação processual, reformula a organização judiciária tributária e estabelece um novo regime geral para as infracções tributárias.

Lei n.º 94/2001 de 20 de Agosto - Quarta alteração à Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto LFL, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 3-B/2000, de 4 de Abril, e 15/2001, de 5 de Junho.

Lei 55-B/2004, de 30 de Dezembro – LOE 2005.

Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de Agosto – Constituição da República Portuguesa. Sétima Revisão Constitucional.

Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro – LOE 2006.

Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro – LOE 2007.

Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro - Lei de Finanças Locais, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, 67-A/2007, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de Abril, 64-B/2011, de 30 de Dezembro e 22/2012, de 30 de Maio.

Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho - Procede à reforma global da tributação automóvel, aprovando o Código do Imposto sobre Veículos e o Código do Imposto Único de Circulação e abolindo, em simultâneo, o Imposto Automóvel, o Imposto Municipal sobre Veículos, o Imposto de Circulação e o Imposto de Camionagem – Altera o artigo 10.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro- Lei OE 2008, altera a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro – Lei OE 2009.

Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril – Lei OE 2010, altera a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

Lei n.º 55-A/2010, 31 de Dezembro – Aprova o OE 2011 – Alterada pela Lei n.º 48/2011, de 26 de Agosto.

Lei n.º 60-A/2011, de 30 de Novembro - Procede à segunda alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2011,

Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro- Aprova o OE para 2012, alterada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de Maio.

Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro - Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

Lei n.º 20/2012, de 14 de Maio - Primeira 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 n.º 22/2012, de 30 de Maio - Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, altera a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

Lei 28/2012, de 31 de Julho – Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para o período de 2013 a 2016.

Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto- cria o PAEL, com o objectivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidos há mais de 90 dias.

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro – Aprova o OE 2013.

Lei 73/2013, de 3 de Setembro - Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Lei 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 n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro – Aprova o OE para 2014.

Resolução da Assembleia da República n.º28/90 de 23 de Outubro – Carta Europeia de Autonomia Local.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2009, de 30 de Março.