

CARLA CRISTINA GRADE APOLO CARRUNA

**O IMPACTO DA LEI DOS COMPROMISSOS E DOS
PAGAMENTOS EM ATRASO NOS MUNICÍPIOS DO ALGARVE**



2016

CARLA CRISTINA GRADE APOLO CARRUNA

**O IMPACTO DA LEI DOS COMPROMISSOS E DOS
PAGAMENTOS EM ATRASO NOS MUNICÍPIOS DO ALGARVE**

Mestrado em Gestão Empresarial

Trabalho efetuado sobre orientação de:

Professora Doutora Ana Isabel Rita Martins

Professora Doutora Maria Margarida Nascimento Jesus



2016

O IMPACTO DA LEI DOS COMPROMISSOS E DOS PAGAMENTOS EM ATRASO NOS MUNICÍPIOS DO ALGARVE

Declaração de Autoria do Trabalho

Declaro ser autora deste trabalho, que é original e inédito. Autores e trabalhos consultados estão devidamente citados no texto e constam da listagem de referências incluída.

Carla Cristina Grade Apolo Carruna

Direitos de cópia ou Copyright

©Copyright: Carla Cristina Grade Apolo Carruna

A Universidade do Algarve tem o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicitar este trabalho através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, de o divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus familiares mais próximos, sem o apoio dos quais não teria sido possível concretizá-lo:

ao meu marido, que esteve sempre ao meu lado a apoiar, pela compreensão dos tempos de ausência em família;

aos meus sogros que sempre demonstraram disponibilidade em colaborar e apoiar no que fosse necessário;

ao meu irmão pelas palavras de conforto e de encorajamento em prosseguir, e acreditar naquilo que sou capaz;

aos meus pais, por serem as pessoas maravilhosas que são, por fazerem de mim a pessoa que sou hoje, por me proporcionarem uma excelente educação, e sobretudo por me terem ensinado a lutar por aquilo em que acredito;

e ao meu filho, por ter estado sempre ao meu lado a apoiar, de ter sempre um sorriso e palavras de ternura e de amor “*mamã força, está quase, tu vais conseguir...*” foram sem dúvida estas palavras, o brilho no olhar que fizeram com que conseguisse ter coragem em prosseguir e terminar esta fase da minha vida académica, tornando assim este sonho em realidade.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar a minha gratidão às minhas orientadoras, professora Doutora Ana Martins e professora Doutora Margarida Jesus, pela orientação e disponibilidade incondicional dada durante todo o percurso, pelos seus ensinamentos e partilha de conhecimentos, bem como pelo sentido crítico com que analisaram cada capítulo deste trabalho. O apoio moral e as palavras de encorajamento contínuo foram sem dúvida muito confortantes para seguir em frente.

Não podia deixar de agradecer ao atual Presidente da Câmara Municipal de Faro, Dr. Rogério Bacalhau Coelho pela amabilidade em me receber, sempre com uma palavra de conforto e encorajamento, bem como as sugestões dadas para as questões do estudo empírico.

Os meus sinceros agradecimentos às minhas colegas de trabalho, Arq.^a Cristina Viegas, Dr.^a Conceição Poeira, Dr.^a Raquel Martins, Dr.^a Natércia Palma, que diretamente ou indiretamente me auxiliaram na concretização deste trabalho, pelo apoio e amizade estímulo incansável.

Agradeço a todos os municípios do Algarve pela contribuição e disponibilidade em responder ao inquérito proposto via on-line, que tornaram possível a realização do presente estudo.

Um especial agradecimento aos meus colegas de curso Rute Cristina, Filipe Lage e Edgar Domingos, pelas sugestões e contributos de melhoramento na fase final do trabalho.

Ao longo deste percurso houve momentos de angústia, saturação e insegurança, mas tudo foi ultrapassado com a compreensão e colaboração dos meus entes mais queridos e dos amigos que estiveram sempre presentes e nunca deixaram de acreditar nas minhas capacidades.

A todos, muito obrigada!

RESUMO

Portugal atravessou uma crise económica e financeira que atingiu na generalidade todos os sectores, nomeadamente a Administração Pública, tendo sido imposto pela autoridade fiscalizadora e reguladora TROIKA a aplicação de medidas de austeridade que levaram a um maior rigor nas contas públicas. Foram estabelecidas regras de boa gestão financeira, nomeadamente no controlo e disciplina orçamental dos municípios.

Este trabalho aborda a problemática da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) que surgiu em 2012, que de uma forma geral, se aplica aos subsectores do Estado: administração central, regional e local, e à segurança social.

O principal objetivo deste trabalho é avaliar o impacto da aplicação LCPA na gestão autárquica dos municípios do Algarve, visto que a mesma lhes impõe obrigatoriedade de um maior controlo orçamental, de forma a não conduzir à acumulação dos pagamentos em atraso, bem como regularizar os já existentes.

Os resultados permitiram fazer uma caracterização da situação financeira dos municípios aquando do aparecimento da LCPA em 2012, surgindo assim programas de apoio com vista à resolução financeira dos mesmos.

Os factos identificados na investigação demonstram que os municípios são impedidos de acumular dívidas, tendo que adotar medidas para ultrapassar os constrangimentos da LCPA, sendo para alguns o mais prudente, a verificação da dotação orçamental para proceder a cabimentação e compromisso da despesa, visando assim o controlo dos compromissos assumidos.

As conclusões apuradas levaram uma vez mais a considerar que a LCPA foi estabelecida com o propósito de travar o endividamento dos municípios, encaminhando-os para uma situação de equilíbrio orçamental a curto prazo.

Palavras-Chave: Municípios, Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, Equilíbrio Orçamental, Fundos Disponíveis.

ABSTRACT

Portugal crossed an economic and financial crisis that affected all sectors, namely the Public Administration. The TROIKA, acting as a surveillance and regulatory authority, imposed the implementation of austerity measures that led to a greater rigour in public finance. Therefore, rules concerning a good financial management were established, namely in the way how Municipalities control and discipline their budget.

This assignment approaches the problematics of enforcing the Law of Commitments and Late Payments (LCLP), published in 2012, which is applied to the ‘State Government’ subsectors: Central, Regional and Local Administrations and Social Security.

The main purpose of this dissertation is to assess the impact of the LCLP implementation in municipal management in the Algarve, because it imposes a better budget control on Municipalities, in order that they do not accumulate late payments and pay the existing ones.

The results allowed us to characterize Municipalities’ financial situation when the LCLP was published in 2012, and support programs to solve their financial problems were created.

The facts identified in the research show that Municipalities are not allowed to accumulate debt. Therefore they must adopt measures to manage and overcome problems caused by the LCLP. For some of them it is more prudent to verify the budget in order to allocate and commit expenses targeting a more efficient control of the commitments they had assumed.

The conclusions drawn have taken once again to consider that the LCLP was established with the purpose of stopping the level of Municipalities’ indebtedness, leading them to a situation of budgetary balance in the short term.

Keywords: Municipalities, Law of Commitments and Late Payments, Balanced Budget, Available Funds.

ÍNDICE GERAL

	Página
ÍNDICE DE TABELAS.....	x
ÍNDICE DE FIGURAS	xiii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xiv
LISTA DE ABREVIATURAS	xv
Capítulo 1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Descrição e Justificação do Tema a Estudar.....	1
1.2 Objetivos do Estudo.....	2
1.3 Estrutura e Conteúdo do Trabalho	3
Capítulo 2. REVISÃO DA LITERATURA	5
2.1 Enquadramento Histórico dos Municípios	5
2.2 Regime Financeiro dos Municípios	12
2.3 Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais	21
2.4 Financiamento dos Municípios	22
Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS.....	37
3.1 O Endividamento	37
3.2 Limites do Endividamento dos Municípios	39
3.3 A Evolução do Endividamento dos Municípios no Período de 2010-2014.....	44
3.4 Mecanismos de recuperação financeira dos municípios.....	49
3.4.1 Saneamento Financeiro.....	49
3.4.2 Recuperação Financeira	51
3.5 Programa de Apoio	52
Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO	54
4.1 Enquadramento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.....	54
4.2 Obrigações Consagradas na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso ...	57
4.2.1 Não aumentar os pagamentos em atraso	57
4.2.2 Não assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis.....	59
4.2.3 Verificação da conformidade legal da despesa.....	60
4.2.4 Apresentação de plano de liquidação dos pagamentos em atraso	63
4.2.5 Reporte e prestação de informação	64
4.3 Constrangimentos e Consequências da LCPA.....	66
Capítulo 5. ESTUDO EMPÍRICO	70

5.1 Metodologia	70
5.1.1 Justificação do inquérito	71
5.1.2 Elaboração do questionário.....	72
5.1.3 População e procedimentos para obtenção dos dados	73
5.1.4 Tratamento dos dados	74
5.1.5 Análise dos dados e interpretação dos resultados	74
Capítulo 6. CONCLUSÕES	104
Capítulo 7. BIBLIOGRAFIA	109
Apêndice 1: Inquérito <i>on-line</i>	115
Apêndice 2: Texto – Via <i>email</i>	123

ÍNDICE DE TABELAS

Página

Tabela 2.1 - Classificação dos municípios no Algarve segundo a sua dimensão	9
Tabela 2.2 - Taxas de IMI aplicadas pelos municípios do Algarve em 2010-2014	24
Tabela 2.3 - Receita Líquida Cobrada IMI pelos municípios do Algarve 2010- 2014... ..	25
Tabela 2.4 - Receita Líquida Cobrada de IMT nos municípios do Algarve 2010 -2014 ..	28
Tabela 2.5 - Receita Líquida Cobrada de IUC 2010-2014	31
Tabela 3.1 - Evolução dos Limites de Endividamento Líquido dos Municípios de 2010-2014	45
Tabela 3.2 - Endividamento líquido apurado pelos municípios nos anos 2010-2014	47
Tabela 5.1 - As Autarquias Locais, através do exercício dos seus órgãos em mandatos de 4 anos, prosseguem a salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações. O atual Presidente de Câmara exerceu o cargo em qual (is) dos mandatos?.....	75
Tabela 5.2 - Indique o número de trabalhadores do município à data de 31 dezembro para cada um dos respetivos anos 2010 e 2014	76
Tabela 5.3 - Nos termos previstos na atual Lei das Finanças Locais (LFL), o município recorreu a algum mecanismo de recuperação financeira?	78
Tabela 5.4 - No caso afirmativo, a qual dos mecanismos recorreu?	79
Tabela 5.5 - Face à conjuntura económica e financeira do país, o Estado lançou em 2012 o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que permitiu aos municípios a regularização do pagamento das suas dívidas em atraso, vencidas havia mais de 90 dias à data de 31 março de 2012. Perante esta situação o seu município aderiu a este Programa?	80
Tabela 5.6 - A qual dos Programas?	82
Tabela 5.7 - Se sim, qual o montante de financiamento a que o município se candidatou?	83
Tabela 5.8- Em 2012 surgiu a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) com carácter regulador/controlador da dívida pública, proibindo as entidades públicas de	

assumirem despesas para as quais não tivessem suficientes receitas previstas nos 90 dias seguintes. Concorda com esta lei?	84
Tabela 5.9 - Considera que a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso trouxe constrangimentos financeiros para as entidades públicas, nomeadamente aos municípios?	85
Tabela 5.10 - Se sim, escolha entre as respostas seguintes aquela (s) que afetaram a atividade do seu município?	87
Tabela 5.11 - O seu município, adotou medidas, para ultrapassar os constrangimentos desta lei?	88
Tabela 5.12 - Quais, das seguintes medidas foram adotadas?	89
Tabela 5.13 - O seu município já deixou de executar algum serviço, mesmo estando em causa o interesse público, com a implementação da LCPA?.....	90
Tabela 5.14 - Se Sim, em quais das seguintes áreas?	91
Tabela 5.15 - Com a entrada em vigor da LCPA, o seu município teve a necessidade de encerrar algum dos serviços públicos?	92
Tabela 5.16 - Se Sim, em que os serviços?.....	93
Tabela 5.17 - Nos anos 2012, 2013, 2014 qual (is) o(s) mês(es) em que o município não teve fundos disponíveis?.....	94
Tabela 5.18 - Municípios que não tiveram fundos disponíveis durante o ano de 2013? 95	
Tabela 5.19 - Municípios que não tiveram fundos disponíveis durante o ano de 2014? 96	
Tabela 5.20 - O seu município já procedeu ao aumento temporário de fundos disponíveis por antecipação de receitas?	97
Tabela 5.21 - Se Sim, em quais das seguintes receitas?	98
Tabela 5.22 - Havendo necessidade de assumir compromissos não urgentes ou adiáveis num determinado mês e, constatando que os fundos disponíveis não são suficientes, como procede?	100
Tabela 5.23 - De acordo com o artigo 16.º da LCPA as entidades com pagamentos em atraso em 31 de dezembro de 2011, tinham de apresentar à entidade competente (Direção	

Geral das Autarquias Locais), um plano de liquidação de pagamentos. O seu município apresentou em 31 de dezembro de cada ano esse plano de pagamentos em atrasos?... 101

Tabela 5.24 Se Sim, em que anos 102

ÍNDICE DE FIGURAS

	Página
Figura 2.1 - A descentralização do Estado a dois níveis	10
Figura 3.1 - Endividamento Líquido.....	40
Figura 4.1 - A Estrutura das Administrações Públicas em Portugal.....	56
Figura 4.2 - Fases da despesa.....	61
Figura 4.3 - Consequências da violação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.....	67

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Página
Gráfico 2.1 - Evolução da receita IMI nos municípios do Algarve	26
Gráfico 2.2 - Evolução da receita IMT nos municípios do Algarve.....	29
Gráfico 2.3 - Evolução da receita IUC nos municípios do Algarve	32
Gráfico 3.1 - Evolução do limite de endividamento líquido dos municípios de 2010 a 2014	46
Gráfico 5.1 - Anos de Mandato dos Atuais Presidentes de Câmara.....	75
Gráfico 5.2 - Número de Trabalhadores dos Municípios nos Anos de 2010 e 2014.....	77
Gráfico 5.3 - Municípios que recorreram a Mecanismos Financeiros.....	78
Gráfico 5.4 - Mecanismos a os Municípios recorreram.....	79
Gráfico 5.5 - Municípios que recorreram ao PAEL.....	81
Gráfico 5.6 - Programas I e II	82
Gráfico 5.7 - Concordância da LCPA por parte dos Municípios.....	84
Gráfico 5.8 - A LCPA trouxe constrangimentos para os municípios?	86
Gráfico 5.9 - Os municípios adotaram medidas	88
Gráfico 5.10 - Medidas adotadas pelos municípios	89
Gráfico 5.11 - Os municípios deixaram de executar algum serviço.....	90
Gráfico 5.12 - Encerramento de algum dos serviços públicos, por parte dos municípios	92
Gráfico 5.13 - Aumento temporário de fundos disponíveis por antecipação de receitas	97
Gráfico 5.14 - Municípios que apresentaram plano de liquidação de pagamentos, de acordo com o referido no artigo 16.º da LCPA.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS

AL	Administração Local
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AR	Administração Regional
AT	Autoridade Tributária
CEAL	Carta Europeia da Autonomia Local
DGAL	Direção Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção Geral do Orçamento
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FCM	Fundo Coesão Municipal
FEF	Fundo Equilíbrio Financeiro
FFF	Fundo de Financiamento para as Freguesias
FGM	Fundo Geral Municipal
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRM	Fundo de Regularização Municipal
FSM	Fundo Social Municipal
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IMV	Imposto Municipal sobre Veículos
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto de Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto de Rendimento das Pessoas Singulares
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto Valor Acrescentado
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LFL	Lei das Finanças Locais
OE	Orçamento do Estado
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAM	Programa de Ajustamento Municipal
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública

QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
SIIAL	Sistema integrado de Informação da administração Local
UE	União Europeia

Capítulo 1. INTRODUÇÃO

1.1 Descrição e Justificação do Tema a Estudar

A conjuntura económica e financeira de Portugal e em particular dos municípios portugueses evidenciou, nos últimos anos, problemas graves ao nível da consolidação das contas públicas, com endividamentos e défices excessivos, impossibilidade em honrar os compromissos perante os credores e agravamento das dificuldades de obtenção de financiamento externo. Estes problemas conduziram a que Portugal, no ano de 2011, solicitasse ajuda financeira externa, que se concretizou no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), celebrado entre a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, que conjuntamente constituíram a então designada TROIKA. Este programa veio estabelecer um conjunto de regras de boa gestão financeira, nomeadamente no controlo e disciplina orçamental envolvendo toda a administração pública onde foram assumidas determinadas obrigações.

O cumprimento do PAEF implicava a obtenção do equilíbrio orçamental e estabilidade financeira para garantir os financiamentos da TROIKA. Para o efeito, era necessário um esforço de todos os subsectores da administração pública, nomeadamente dos municípios, para o cumprimento das metas de redução de défice inscritas no PAEF e da consolidação das contas públicas.

Ao longo dos anos anteriores, vinha-se assistindo à realização de investimentos abusivos por parte da administração local (municípios) que eram permitidos devido ao empolamento dos orçamentos anuais que possibilitavam a realização de despesas acima da efetiva capacidade para efetuar pagamentos.

Para fazer face a esta situação foi aprovada a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA).

No entanto, dadas as dificuldades dos municípios em honrar os compromissos anteriormente assumidos para com os seus fornecedores, foi aprovado o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) (Lei n.º 43/2012 de 28 de agosto), visando a regularização do pagamento das dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias à

data de 31 de Março de 2012, registadas na Direção Geral das Autarquias Locais através da plataforma SIAL. Esperava-se, assim, contribuir para a revitalização das economias locais.

A LCPA veio estabelecer regras que obrigam os municípios a uma gestão rigorosa de todos os compromissos assumidos e a assumir, apontando para uma necessidade de ajustamento entre a exigibilidade dos pagamentos dos compromissos e os orçamentos.

Esta Lei é o instrumento privilegiado no controlo de endividamento de curto prazo dos municípios e na consolidação orçamental, não podendo, estes, em momento algum proceder a um aumento dos pagamentos em atraso, vindo impor constrangimentos na gestão da tesouraria dos municípios. É uma lei que comina com pesadas sanções, sujeitando o infrator a responsabilidade civil, criminal, disciplinar e ou financeira.

O tema central do presente estudo traduz-se na avaliação do impacto do endividamento, financiamento e sustentabilidade financeira dos municípios do Algarve no período de 2010 a 2014, decorrente da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, com o objetivo de reduzir significativa e estruturalmente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados pelos municípios.

A opção pela realização deste estudo justifica-se pelo interesse a título pessoal sobre o tema, sendo ainda um assunto ainda pouco explorado em dissertações de mestrado. Por outro lado, sentiu-se a necessidade de compreender até que ponto a aplicabilidade da LCPA na administração local colocou em causa o cumprimento das competências dos municípios na prestação dos serviços às populações e causou dificuldades a nível da gestão autárquica, dado ser uma lei com medidas de controlo de execução orçamental que obriga a uma gestão mais eficaz das contas públicas.

1.2 Objetivos do Estudo

A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, surgiu com o objetivo principal de obrigar as entidades públicas, nomeadamente os municípios a um maior controlo orçamental, de forma a não conduzir à acumulação dos pagamentos em atraso, bem como a regularizar os já existentes.

O objetivo geral deste trabalho é avaliar o impacto da aplicação desta lei na gestão autárquica dos municípios do Algarve.

Assim, pretende-se verificar junto dos municípios se esta lei os impossibilita de assumir compromissos sem fundos disponíveis, de assumir novos gastos com obras, aquisição de bens ou serviços, atribuição de subsídios, entre outros, se os mesmos não demonstrarem possuir em tesouraria as verbas necessárias para o efeito.

A presente investigação tem os seguintes objetivos específicos:

- (i). Averiguar se existiam alguns Presidentes de Câmara a exercer o mandato aquando o surgimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso;
- (ii). Determinar se os municípios recorreram a mecanismos financeiros, a algum programa para regularização do pagamento das dívidas em atraso, vencidas havia mais de 90 dias à data de 31 março de 2012;
- (iii). Verificar se os municípios concordam com LCPA;
- (iv). Identificar os principais constrangimentos da aplicação da LCPA nos municípios;
- (v). Investigar em que situações os municípios foram afetados na sua atividade municipal com a LCPA;
- (vi). Conhecer as medidas adotadas pelos municípios para ultrapassar os constrangimentos da LCPA;
- (vii). Apurar se os municípios tiveram necessidade de encerrar algum serviço;
- (viii). Identificar se algum município teve necessidade de proceder ao aumento temporário dos fundos disponíveis por antecipação das receitas;
- (ix). Investigar se os municípios assumiram compromissos sem fundos disponíveis;
- (x). Averiguar se os municípios com pagamentos em atraso apresentaram plano de liquidação de pagamentos no final do ano à entidade competente.

1.3 Estrutura e Conteúdo do Trabalho

O trabalho desenvolvido encontra-se estruturado em seis capítulos. O Capítulo 1 que corresponde à Introdução apresenta a descrição e a justificação do tema a estudar, os objetivos da investigação, a estrutura e o conteúdo do trabalho.

O Capítulo 2 expõe a Revisão da Literatura, que consiste num breve enquadramento histórico dos municípios, seguindo-se o regime financeiro com as diversas alterações da Lei das Finanças Locais, o sistema contabilístico utilizado pelas autarquias (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais) e o financiamento dos municípios (receitas próprias/ transferências do Estado).

No Capítulo 3 em que se aborda o Endividamento Autárquico, apresenta-se os limites de endividamento, a sua evolução no período de 2010 a 2014, os mecanismos de recuperação financeira que permitiam aos municípios recorrer a empréstimos em caso de ultrapassar o limite da dívida total (saneamento financeiro ou recuperação financeira), seguindo-se os programas de apoio aos municípios, com o objetivo de regularizar o pagamento das dívidas vencidas há mais de 90 dias à data de 31 de março de 2012.

O Capítulo 4 pretende aprofundar o tema da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, o seu enquadramento e as obrigações decorrentes da mesma, verificar o cumprimento dos seus objetivos (redução e não aumento dos pagamentos em atraso, não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis), verificar a legalidade da despesa, a necessidade de um plano de liquidação de pagamentos em atraso por parte dos municípios, bem como a necessidade de reporte e prestação de informação às entidades competentes e, por fim, verificar os constrangimentos e consequências da Lei.

No Capítulo 5, designado por Estudo Empírico, descreve-se pormenorizadamente a metodologia utilizada, a justificação e elaboração do inquérito, a população alvo do estudo e o procedimento usado na obtenção dos dados, o tratamento estatístico dos mesmos, bem como a análise e interpretação dos resultados obtidos.

Finalmente o Capítulo 6 é dedicado às Conclusões onde se expõe as principais conclusões do trabalho realizado bem como sugestões para futuras investigações.

Capítulo 2. REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo tem como objetivo apresentar uma revisão da bibliografia sobre o enquadramento histórico e a importância dos municípios na governação local, a necessidade de contextualizar a Lei das Finanças Locais no regime financeiro das autarquias com as diversas alterações decorrentes ao longo dos anos, a aplicação do sistema de contabilidade das autarquias locais denominado POCAL, bem como as fontes de financiamento dos municípios.

Para a elaboração deste capítulo foi necessário recorrer a vários livros sobre o tema e à diversa legislação aplicável à administração local.

2.1 Enquadramento Histórico dos Municípios

O estudo da história dos municípios iniciou-se em Portugal na primeira metade do século XIX tendo sido seu precursor Alexandre Herculano (Bilhim, 2004). Este historiador atribuiu a origem dos municípios à organização administrativa romana, classificando os concelhos consoante as suas especificidades, ou diferenças, como forais completos ou perfeitos, imperfeitos e rudimentares.

Para Caetano (1994) o vocábulo município advém da palavra latina *municipium* que no direito romano representava a cidade indígena acolhida na comunidade romana. A designação de município era dada a qualquer cidade do estilo romano, ou seja, desde que as populações tivessem direitos dos romanos ou dos latinos.

Segundo descreve Caetano (1994), “*Vespasiano converteu todas as cidades ibéricas em municípios latinos e Caracala as transformou em municípios romanos*”.

A característica predominante do município era seguir as leis romanas, as quais eram consideradas relevantes, após soluções apresentadas pelos cidadãos através dos *comícios*, que continuaram até ao século I. Os municípios começam a apresentar elevadas despesas e instabilidade financeira, dada a sua autonomia municipal, o que originou no final do século I a necessidade de surgirem inspetores imperiais - os chamados corretores.

Pode considerar-se que a evolução dos municípios passou por alguns períodos.

O visigótico, período em que os municípios, nos tempos da monarquia dessa época (séculos IV e V), eram administrados pelo *curator* e pelo *defensor civitatis*, cujas competências eram de defesa dos interesses da comunidade, sendo estes eleitos pela soberania.

O período muçulmano (século VIII) em que as cidades eram administradas por representantes do Califa, não existindo qualquer forma de organização municipal. A sua administração era, por vezes, assegurada pelas populações locais, que gozavam de pleno direito no império, ou seja, possuíam os mesmos direitos de cidadania, quer nas vilas, quer nas cidades, as quais usufruíam de autonomia administrativa. No ano 711 os muçulmanos invadem a Península Ibérica, devido à decadência e à desorganização administrativa dos visigodos, enfraquecidos pelas guerras sucessivas. Em 722, chegam ao Norte da Península, sofrendo uma derrota militar, o que permitiu a reconquista, sendo o ponto de partida para a afirmação dos reinos na Idade Média.

Contudo, nesse período de reconquista, reinava uma disciplina militar conduzida pelos reis e pelos senhores, os quais se encontravam em plena guerra, pelo que, as comunidades resolviam os seus próprios problemas correntes relacionados com a vida económica e com o desenvolvimento político-administrativo. A organização social e económica da população, no reinado de D. Afonso IV, foi definida através de documento escrito, denominado por Carta de Foral ou simplesmente Foral que tinha como objetivo fundar um concelho e regular a sua administração, deveres e regalias.

Costa (2013) considera que o foral era um documento oficial concedido pelo rei ou pelo senhor nobre à povoação, que estipulava os direitos, deveres e normas de relacionamento dos seus habitantes. O foral concedia terras baldias para uso coletivo da população e constituiu a base do estabelecimento do município.

No reinado de D. Afonso IV, caracterizado pela ocorrência de rivalidades entre os municípios e a própria nobreza, o rei, na maior parte das vezes, cedia a esta os municípios. Para garantir maior justiça interna e uma adequada disciplina na vida local, o rei integrava nos municípios corregedores, ou seja, juizes de fora com a função de os supervisionar.

O ressurgimento do municipalismo português operou-se associado a uma decadência do tecido social e a diversas alterações do sistema político.

Entre a primeira Guerra Mundial e a segunda, vigoraram, maioritariamente, os regimes totalitários ou autoritários, sendo Portugal conhecido entre 1926 e 1974 pelo nome de Estado Novo.

As autarquias locais, no Estado Novo eram regidas pelo Código Administrativo de 1936-1940, que vigorou até à Revolução de 25 de Abril de 1974, um período com um impacto profundo ao nível do poder local, na centralização das estruturas municipais.

Neste período 1936-1940 as autarquias locais estavam sob a Tutela Administrativa Central, não detinham autonomia na nomeação dos dirigentes, na atribuição de competências e dos meios financeiros e não dispunham de receitas próprias.

O Código Administrativo de 1936-1940 consagrou a divisão do território português em quatro áreas administrativas, nomeadamente: a freguesia, o concelho, o distrito e a província. Todavia, estas quatro áreas administrativas correspondiam a três autarquias locais, pois ao distrito não correspondia qualquer autarquia. No entanto, tanto a província como a freguesia não detinham qualquer órgão de administração, apenas o concelho possuía órgão administrativo, o Presidente de Câmara.

Contudo, o Código Administrativo de 1936-1940, que regulava o enquadramento financeiro das autarquias, consagrava a autonomia financeira dos corpos administrativos, explanada no seu artigo 668.º “O concelho, a freguesia e a província gozam de autonomia financeira”, sendo o governo, de acordo com o artigo 670º, a entidade que detinha poder para inspecionar e fiscalizar a área financeira.

As receitas próprias eram escassas, conduzindo a regimes de financiamento das autarquias designados por comparticipações ministeriais, destinadas a melhoramentos locais, num quadro de total dependência face ao poder central. Não era permitido criar ou regulamentar novos impostos diferentes dos que estavam previstos, para se obter mais receita.

Segundo Bilhim (2004:10) à data de 25 de Abril de 1974, “o município era uma instituição administrativa e politicamente diminuída e desacreditada, resultado do modelo centralizador que presidiu à organização administrativa do Estado Novo”.

Em 25 de Abril de 1974 ocorre, uma revolução profunda ao nível do poder local, refletida na organização e funcionamento do Estado.

As autarquias locais atravessavam um período bastante difícil, não possuíam recursos próprios, dependiam das transferências e dos financiamentos governamentais vindos da Administração Pública Central.

Foi um período em que ocorreram alterações importantes, essencialmente no funcionamento e na organização administrativa dos serviços do Estado, tendo sido dissolvidos os corpos administrativos do Estado Novo e delegadas competências nas comissões administrativas para assegurarem a gestão dos interesses dos cidadãos até finais de 1976 (Bilhim, 2004).

A Constituição da República Portuguesa de 1976 teve um papel estruturante em termos de enquadramento jurídico, quer nas atribuições e competências quer a nível da autonomia financeira das autarquias. As comissões administrativas regiam-se até à entrada em vigor da Lei n.º 77/79 pelas disposições do Código Administrativo de 1940. A partir desta data (1976) foi instituída a independência total das autarquias perante o governo, consagrando a descentralização administrativa e a autonomia financeira, conduzindo, assim, a uma nova estrutura do poder local.

Contudo, o Estado Português é considerado um estado unitário, de acordo com o n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa de 1976, no que respeita à sua organização e ao funcionamento e princípios que decorrem do âmbito da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

Segundo Nabais (2007), o estado unitário comporta quatro princípios que advêm de algumas limitações da constituição, “o princípio da autonomia insular, o princípio da subsidiariedade, o princípio da autonomia local e o princípio da descentralização democrática da administração pública.”

As autarquias locais assentam, genericamente, no princípio da autonomia local, tendo estas a obrigação de zelar pelos interesses dos cidadãos, regulando e gerindo sob sua responsabilidade, sempre nos termos da lei, o interesse destes. Contudo, as autarquias devem estar mais próximas dos cidadãos, sem prejuízo da eficiência e do respeito pelos princípios da igualdade e solidariedade destes.

Os municípios, designados por autarquias locais, visam acautelar os interesses da população residente no seu território, através dos órgãos eleitos para tal.

Nas autarquias locais existem dois tipos de órgãos: o órgão executivo - a Câmara Municipal, que é o órgão responsável pela gestão do município no dia-a-dia e o órgão

deliberativo que é a Assembleia Municipal, que tem a responsabilidade das decisões mais importantes que a Câmara Municipal não tem competência para aprovar.

Em Portugal existem 308 municípios dos quais 278 no Continente, 19 na região Autónoma dos Açores e 11 na região Autónoma da Madeira, sendo que, dos 278 municípios existentes no Continente, 16 são municípios do Algarve. Para Carvalho (2014), os municípios podem ser agrupados em categorias segundo as suas dimensões, das quais se podem distinguir:

- a) municípios pequenos - os municípios que têm uma população inferior ou igual a 20 000 habitantes;
- b) municípios médios - os que têm uma população superior ou igual a 20 000 habitantes e inferior ou igual a 100 000;
- c) municípios grandes - com população superior a 100 000 habitantes.

Tabela 2.1 - Classificação dos municípios no Algarve segundo a sua dimensão

Municípios	Classificação segundo a dimensão		
	Pequenos	Médios	Grandes
Albufeira		X	
Alcoutim	X		
Aljezur	X		
Castro Marim	X		
Faro		X	
Lagoa		X	
Lagos		X	
Loulé		X	
Monchique	X		
Olhão		X	
Portimão		X	
S. Brás de Alportel	X		
Silves		X	
Tavira		X	
Vila do Bispo	X		
Vila Real de St. António	X		

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portuguesas 2014

O Estado português é considerado *um Estado desconcentrado a nível político*, no que respeita aos arquipélagos da Madeira e dos Açores e um *Estado descentralizado a nível administrativo*, no que concerne a todo o território nacional (Nabais, 2007).

A seguinte figura ilustra o que Nabais (2007:16) designa de “descentração do Estado que comporta os dois níveis (o nível político e o nível administrativo)” que contempla a descentralização e a desconcentração.

Figura 2.1 - A descentralização do Estado a dois níveis



Fonte: Nabais (2007: 16)

Segundo Pereira *et al.* (2009) a descentralização pode ser compreendida pela transferência de competências e poderes do Estado para as diferentes entidades públicas, as quais poderão ter personalidades jurídicas distintas. A descentralização do Estado poderá ser classificada a dois níveis: a nível da descentralização administrativa, em que o governo nomeia representantes locais a quem delega certos poderes de administração no próprio território ou a nível de descentralização política, em que se criam governos regionais, locais e autónomos.

Na descentralização administrativa, o poder político reside exclusivamente no governo, sendo que, os representantes locais são os agentes do poder central, ou seja, são nomeados e demitidos pelo próprio governo. A descentralização política, pressupõe que os titulares dos cargos políticos, nacionais regionais e locais são eleitos pelos cidadãos dos respetivos territórios.

Por outro lado, a desconcentração administrativa respeita à orgânica interna de um organismo, ou seja, o Estado em sentido estrito é um subsetor da administração central e é composto por diversos serviços, por diversos Ministérios, sendo assim desconcentrado administrativamente quer do ponto de vista funcional, quer territorial. Do ponto de vista funcional pode dar-se o exemplo do caso do ministério da educação que a título de desconcentração administrativa funcional detém determinados departamentos de educação, quer básico quer secundário. No que respeita ao ponto de vista territorial o ministério da educação encontra-se desconcentrado em direções regionais de educação.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 reconhece a autonomia financeira das autarquias, definindo-as como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, de acordo com o artigo 235º.

A autonomia concedida às autarquias permite que estas façam a gestão das suas próprias receitas, provenientes das taxas e impostos cobrados pelos serviços prestados aos cidadãos, quer a nível patrimonial quer a nível financeiro, contribuindo para uma justa repartição de recursos entre o Estado e as autarquias, bem como à correção de desigualdades entre autarquias do mesmo nível, (Bilhim, 2004).

Só em 1979 foram aprovadas as leis fundamentais do poder local, consagradas na Constituição da República de 1976, conhecidas como a Lei das Autarquias Locais e a Lei das Finanças Locais (LFL). Estas Leis enformam o poder local, conferindo-lhe as atribuições, competências e os meios financeiros.

É de referir que a Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL), assinada por Portugal em 15 de outubro de 1985 atribuiu diversos direitos/deveres às autarquias locais nomeadamente:

- a) O direito de regulamentar e gerir sob a sua responsabilidade, no interesse das populações, uma parte importante dos recursos públicos;
- b) O direito de definir estruturas administrativas internas de acordo com as suas necessidades;
- c) O direito de auferirem receitas próprias adequadas, proporcionais às suas atribuições e de as gerirem livremente;

- d) O direito às autarquias mais fracas de beneficiarem de um sistema de equação destinado a corrigir os efeitos da desigualdade de repartição das potenciais fontes de financiamento;
- e) O direito de aplicarem livremente os subsídios que lhes sejam concedidos, de acordo com o princípio de não afetação;
- f) O direito de cooperar, efetuar parcerias com outras autarquias para realização de interesses comuns.

No ano de 1999 os municípios passam a ter novas responsabilidades, as quais foram estabelecidas na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, isto é, os municípios passam a dispor de determinadas atribuições, previstas no artigo n.º 13, sendo elas: “equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres, saúde, ação social, habitação, proteção social.”

Contudo, para além das autarquias locais serem reconhecidas por terem autonomia administrativa em relação ao Estado, também detêm autonomia financeira, a qual é regulada pela LFL.

2.2 Regime Financeiro dos Municípios

O regime financeiro dos municípios encontra-se previsto na Lei das Finanças Locais (LFL), tendo como objetivo definir regras que asseguram as devidas atribuições e competências das autarquias.

Lei das Finanças Locais

As Finanças Locais têm sido objeto de uma extensa e continuada regulamentação em Portugal, em particular, após a consolidação do regime democrático decorrido com a Revolução de 25 de Abril de 1974, suscitando diplomas sobre esta matéria, nomeadamente, sobre a LFL, dos quais se passa a referir:

Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro

Em 1979 surge a primeira Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, que contribuiu para concretizar os princípios da autonomia financeira das autarquias, consagrados na Constituição de 1976. Esta lei define um conjunto de receitas a arrecadar pelos próprios municípios, destacando-se, alguns impostos de cobrança¹ e a participação no produto global de alguns impostos². É a primeira vez que é fixado o valor das transferências financeiras a efetuar do Orçamento do Estado (OE) para os municípios assumindo essas transferências a designação de Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) (alínea c) do artigo 5.º).

Os impostos abrangidos nesta lei e arrecadados pelos municípios eram liquidados pela respetiva Repartição de Finanças e cobrados pela Tesouraria da Fazenda Pública competente, sendo que, só no mês seguinte o produto de cobrança era transferido para o município, de acordo com o n.º 1 do artigo 6.º.

Esta lei veio permitir aos Municípios contraírem empréstimos a médio e longo prazo até procederem ao saneamento financeiro, no caso dos Municípios com dificuldades financeiras (n.ºs 1 e 2 do artigo 15.º), bem como a contratação de empréstimos de curto prazo, para financiamento de reforço de tesouraria, cujo prazo de vigência para poderem concretizar os seus compromissos com terceiros (n.º 3 do artigo 15.º) seja inferior a um ano. Todavia, este tipo de contratação a curto prazo não era possível no Código Administrativo, dado que as dificuldades de tesouraria eram efetuadas através de transferências e financiamentos governamentais.

De ressaltar, que as transferências correntes e de capital para os municípios, provenientes do FEF, são previstos em cada ano no Orçamento do Estado.

Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março

Passados cinco anos, a LFL sofreu alterações legislativas, introduzidas pelo Decreto-lei n.º 98/84, de 29 de março, que vieram colmatar algumas lacunas da lei anterior (Lei n.º 1/79). De acordo com o artigo n.º 3, esta lei veio afirmar a autonomia das autarquias, permitindo a atribuição do aumento de outras receitas municipais.

¹ A contribuição predial rústica e urbana, os impostos sobre veículos, sobre incêndios e sobre o turismo.

² O imposto profissional, o imposto complementar, a contribuição industrial, o imposto sobre aplicação de capitais, o imposto sobre sucessões e doações e a Sisa.

As autarquias, ficam sujeitas ao que o Estado lhes pretende atribuir, sendo que o Estado estabelece anualmente tais transferências, de acordo com o estipulado na Lei do Orçamento de Estado. O FEF para transferências correntes e de capital, vem explanado nos artigos n.º 5, 6 e 7 da referida lei.

Relativamente à concessão de empréstimos a curto prazo, as autarquias não podem contrair, para reforço de tesouraria, montantes superiores a 5% das verbas transferidas pelo Estado respeitantes ao FEF. Os encargos anuais com amortizações e juros a médio e longo prazo, não podem ultrapassar o maior limite correspondente a 20% do FEF ou a 20% das despesas de capital, ou seja, de investimentos realizados pelo município no ano anterior (n.º 2 e 5 do artigo 10º). No entanto, esta lei consagra exceções no que respeita à contratação de empréstimos para a construção de habitações destinadas à venda a preço controlado, às reparações, conservação e reabilitação de edifícios, contraídos ao abrigo do Decreto-lei n.º 449/83, de 26 de dezembro, bem como a empréstimos que sejam contraídos exclusivamente com a finalidade de fazer face a catástrofes e situações de calamidade pública (n.º 7 e 9 do artigo 10º).

Esta lei veio, ainda, permitir às autarquias que se encontram em situação de desequilíbrio financeiro, celebrarem junto das instituições bancárias, contratos de reequilíbrio financeiro, sendo o membro do Governo, responsável pelas áreas das Finanças e do Ministério da Administração Interna, a conceder a autorização para a celebração deste tipo de contrato para as autarquias que não se conseguem equilibrar financeiramente de forma autónoma.

Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro

Em 1987 surge a terceira alteração à LFL, a Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, que prevê modificações na aplicação dos critérios de distribuição do FEF pelos municípios, isto é, um aumento do FEF de 5% para 10%, sendo distribuído de igual forma por todos os municípios, o que permite que estes sejam dotados de verbas suficientes para a realização das suas atividades (artigo 10º).

Este diploma veio estabelecer uma fórmula de cálculo para transferência do FEF, indexando-o à evolução do valor do Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA) previsto no OE, com a seguinte expressão:

$$FEF_n = FEF_{n-1} \times IVA_n / IVA_{n-1} \quad (1)$$

Sendo:

IVA_n – o valor do imposto sobre o valor acrescentado, previsto no OE do ano de referência;

IVA_{n-1} – o valor do imposto sobre o valor acrescentado, previsto no OE do ano anterior ao de referência.

Lei n.º 42/98, de 6 de agosto

Posteriormente em 1998, foi aprovada a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, que estabeleceu nova regulamentação da LFL que veio introduzir critérios no regime financeiro dos municípios e das freguesias, tendo em conta que as transferências das receitas para os municípios eram calculadas com base na previsão do IVA em sede de OE. A partir desta data, essas transferências começam a ser calculadas através da média aritmética das cobranças de outros impostos, nomeadamente, o Imposto de Rendimento das pessoas Singulares (IRS), o Imposto de Rendimento das pessoas Coletivas (IRC) e o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) (artigo 5.º).

Com a entrada em vigor desta lei, nascem três fundos, dos quais, dois são aplicados aos municípios e outro às freguesias, designadamente, o Fundo Geral Municipal (FGM), o Fundo Coesão Municipal (FCM) e o Fundo de Financiamento para as Freguesias (FFF), que vêm substituir o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), criado com a primeira Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º).

O FGM pretende dotar e assegurar aos municípios condições financeiras necessárias para o cumprimento das suas atribuições e competências; o FCM pretende corrigir assimetrias entre municípios, com benefício dos menos desenvolvidos, reforçando assim a coesão municipal (artigos 11.º e 13.º).

Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto

A lei n.º 94/2001 de 20 de agosto foi a 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. Este diploma veio introduzir um novo fundo, para além dos anteriormente mencionados, designado por Fundo de Base Municipal (FBM).

Em suma, os montantes das transferências efetuadas pelo Estado para os municípios traduzem-se num sistema de quatro fundos, em que a maior transferência é efetuada através do FGM que corresponde a 20,5% da média cobrada dos três impostos (IRC, IRS e IVA), para financiar as atribuições dos municípios, seguindo-se o FCM com 5,5% para corrigir as assimetrias entre municípios, seguido do FBM com 4,5% que visa uma capacitação de funcionamento mínima e por fim o FFF, com 2,5% para as freguesias, a distribuir de igual forma para todos os municípios.

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro

No entanto, a LFL vertida na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro veio revogar todas as anteriores leis, consagrando um novo princípio financeiro para as autarquias locais, especificamente para os municípios e para as freguesias: o artigo 3.º refere que a autonomia destas assenta sobretudo nos seguintes poderes dos seus órgãos:

- a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais;
- b) Elaborar e aprovar os documentos das prestações de contas;
- c) Exercer poderes tributários que legalmente lhes estejam cometidos;
- d) Arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes sejam destinadas;
- e) Ordenar e processar despesas legalmente autorizadas;
- f) Gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes esteja afeto.

Apesar de estar consagrado na Carta Europeia da Autonomia Local, bem como na Constituição Portuguesa, que as autarquias dispõem de autonomia financeira, Nabais (2007) refere que existem princípios imprescindíveis que têm por base todo o regime financeiro das autarquias, começando sobretudo pelo princípio da coerência, no âmbito do qual o Estado transfere para os municípios atribuições e competências que estavam afetas a outros organismos, nomeadamente nos domínios da educação, saúde e ação social.

Outro princípio é o da coordenação das finanças que procura atingir metas orçamentais comuns à Europa, passando sobretudo pela fixação de limites máximos de endividamento municipal na Lei do OE, bem como uma penalização pelo não cumprimento do limite de

endividamento previsto para os municípios, consubstanciada numa redução da percentagem das transferências orçamentais devidas pelo Estado aos municípios no ano subsequente, ou seja, se os municípios violarem o limite, é aplicada uma sanção.

O princípio da promoção da sustentabilidade local implica que os municípios devem respeitar os padrões de qualidade ambiental e urbanística, pelo que, estes devem contribuir essencialmente para um bom desenvolvimento económico da região, para o ordenamento do território e para o bem-estar social da população.

De acordo com o princípio da participação das autarquias nos recursos públicos, as autarquias deverão estabelecer o equilíbrio financeiro horizontal previsto na LFL, conduzindo, por um lado à aplicação das suas responsabilidades consagradas nas atribuições e competências que lhe são conferidas pela Administração Central do Estado, através de um processo de descentralização vertical, e, por outro lado, uma justa correção nas assimetrias existentes entre autarquias que não têm a mesma capacidade de arrecadação das receitas. Os municípios mais ricos passam a financiar os mais pobres, deixam de receber parte das suas receitas, isto é, passam parte das suas verbas para os outros municípios com capacidade de realização de receita abaixo da média nacional.

No que concerne ao princípio da cooperação técnica e financeira, não são permitidas quaisquer comparticipações financeiras que advenham dos institutos públicos ou de fundos autónomos. São exceção, a este princípio, as receitas que são anualmente dotadas e inscritas no OE, afetadas aos respetivos ministérios para subsidiarem projetos de interesse nacional desenvolvidos pelas autarquias, o que leva a que as receitas sejam consignadas para um fim específico.

Este diploma mantém a tipologia das receitas das autarquias locais, isto é, constituem receitas dos municípios o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e o Imposto Municipal sobre Veículos (IMV), o produto da cobrança de Derramas, o produto de cobrança de taxas e os preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços por parte do município, o produto da participação nos recursos públicos, o produto da cobrança de encargos de mais-valias, o produto de multas e coimas (artigo 10.º).

No entanto, as transferências que advêm do OE também são receitas dos municípios, sendo que, para atingir o equilíbrio financeiro horizontal e vertical, é necessário procurar reduzir as desigualdades entre as autarquias e proteger as mais fracas de uma desigual

repartição das fontes de financiamento, estabelecendo, assim, algumas formas de participação financeira, das quais, se destacam:

- a) Uma subvenção geral determinada a partir do FEF, cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o IRS, IRC e IVA (alínea a) do artigo 19.º);
- b) Uma subvenção determinada a partir do FSM, cujo valor corresponde às despesas respeitantes às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios, estas nos âmbitos da educação, ação social e até da saúde; (alínea b) do artigo 19.º);
- c) Uma participação variável de 5% no IRS, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na circunscrição territorial, respeitante aos rendimentos do ano anterior, sendo que esta participação depende da percentagem de IRS que o município pretende, a qual é deliberada pelo órgão executivo e posteriormente comunicada até dia 31 de dezembro à Direção Geral dos Impostos, (alínea c) do artigo 20.º).

Salienta-se o facto de este diploma introduzir uma nova transferência do O E, denominada por Fundo Social Municipal (FSM), receita consignada ao financiamento de determinadas despesas, respeitantes a atribuições e competências dos municípios, em determinados domínios, nomeadamente, da educação, saúde e ação social, (artigo 24.º).

É de destacar, no entanto, que as autarquias podem obter outras receitas através do recurso ao crédito, sendo que o endividamento autárquico, de acordo com o artigo 35.º do mesmo diploma, deve reger-se pelos princípios de rigor e eficiência. Contudo, o montante de endividamento líquido total de cada município, até ao final de cada ano, ou seja, a 31 de dezembro, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes da totalidade dos impostos municipais, ou seja, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local respeitantes ao ano anterior (artigo 37.º).

Esta lei trouxe alterações no que respeita ao endividamento dos municípios, sendo definido no seu Título IV o Endividamento Autárquico, que define o conceito de endividamento líquido municipal, o qual é comparado com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95). De acordo com o artigo 36.º do presente diploma, o montante de endividamento líquido municipal é equivalente à diferença entre a soma dos passivos (empréstimos contraídos, contratos de

locação financeira e dívidas a fornecedores) e a soma dos ativos (saldo de caixa, depósitos em instituições financeiras, aplicações de tesouraria e créditos sobre terceiros).

Esta lei também estabelece o limite do endividamento para os contratos de empréstimos a curto prazo, cuja duração é inferior a um ano. Geralmente são destinados a situações de reforço de tesouraria dos municípios, em que o montante a contrair não pode exceder durante o ano 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativos ao ano anterior. No entanto, o mesmo se aplica aos empréstimos de médio e longo prazo, ou seja, superiores a 1 ano, porquanto o montante da dívida respeitante a este tipo de empréstimo não pode exceder no final do ano (31 de dezembro) a soma do montante das receitas provenientes dos impostos anteriormente mencionados (artigo 39.º).

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

Passados seis anos foi aprovada, em 2013 o novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, estabelecido na LFL, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que vigora até à atualidade, com as devidas alterações.

Este diploma introduz um artigo com as definições de autarquias locais, entidades intermunicipais, sector local, entidades associativas municipais, empresas locais, serviços e fundos autónomos do sector local, entidades públicas e também de compromissos e responsabilidades contingentes.

O diploma anteriormente mencionado, contextualiza ainda, os princípios fundamentais da atividade financeira dos entes locais, as autarquias locais e de todas as entidades que com elas desenvolvam relações financeiras, ou seja, as entidades do setor local.

Os princípios fundamentais estão consagrados no II capítulo, de onde se destaca o princípio da legalidade, da estabilidade orçamental, da autonomia financeira, da transparência, da solidariedade nacional recíproca, da equidade intergeracional, da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado e da tutela inspetiva.

A referida lei enumera os princípios aos quais a atividade financeira das autarquias está sujeita (n.º 2 do artigo 3.º), procedendo, no entanto, a adaptações a outros princípios,

nomeadamente ao da estabilidade orçamental, da transparência, da solidariedade e da equidade intergeracional.

O princípio da estabilidade orçamental, previsto no artigo 5.º do mesmo diploma, exige uma situação de equilíbrio e sustentabilidade financeira nas contas das autarquias, não podendo estas assumir compromissos que coloquem em causa a sua estabilidade financeira.

No que concerne ao princípio da transparência (artigo 7.º), o mesmo exige não só o cumprimento do dever de informação mútuo entre as autarquias e o próprio Estado, mas também o dever de divulgar, perante os munícipes, a informação sobre a situação financeira da autarquia. Esta transparência aplica-se não só às autarquias, mas também às entidades participadas, às concessões municipais e às parcerias público-privadas com quem as autarquias tenham ligação.

De salientar que o princípio da solidariedade, previsto no n.º 1 do artigo 8.º, obriga o setor local a contribuir para o equilíbrio das contas públicas nacionais, sendo que no n.º 2 do respetivo artigo são estabelecidos limites adicionais à dívida total autárquica, os quais estão previstos na Lei do Orçamento do Estado.

A presente lei continua a não favorecer as autarquias, uma vez que as proíbe de aceder a quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos serviços e fundos autónomos, de acordo com o seu artigo n.º 22. No entanto, pode excepcionalmente, ser inscrito na Lei do Orçamento do Estado uma dotação global para financiamento de projetos de interesse nacional a desenvolver pelas autarquias locais, de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, de acordo com o n.º 2 do artigo 22.º.

É de referir que todos os princípios são importantes, no entanto, para Oliveira (2013) o princípio da autonomia financeira é considerado o mais relevante, dado que as autarquias locais têm finanças próprias, dotadas de instrumentos fundamentais e de meios que permitem gerir e agir de acordo com as suas competências.

As diversas atualizações e alterações preconizadas na LFL que aprofundam e reproduzem a lei anterior, procuraram concretizar o disposto no artigo 238.º em que as autarquias locais têm “Património e Finanças Locais”, visando este regime financeiro à justa repartição dos recursos públicos e no artigo 254.º “Participação nas receitas dos impostos diretos” ambos previstos na Constituição da República Portuguesa.

2.3 Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

Em 1997 surgiu o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, o qual foi um instrumento fundamental de apoio à gestão das diversas entidades públicas.

Este foi substituído, em 1999 pelo Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que veio consubstanciar a reforma da administração financeira e das contas públicas junto dos municípios, introduzindo a contabilidade patrimonial e analítica, permitindo acompanhar as várias vertentes, desde a financeira, orçamental e económica, melhorando assim a gestão da administração autárquica.

Este plano foi uma obrigatoriedade imposta a todas as entidades que por lei estejam sujeitas ao regime da contabilidade autárquica, embora com atribuições e competências diferenciadas, ou seja, aos municípios, freguesias e associações de municípios.

O POCAL permite uma melhor integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica numa contabilidade pública com maior rigor na gestão das autarquias locais, estabelecendo procedimentos no controlo orçamental, um controlo no que respeita à intenção da despesa (cabimento) e aquando da assunção de despesa (compromisso) perante terceiros.

Segundo Luís (1999), este diploma consubstancia-se num instrumento de trabalho fundamental para a gestão dos municípios, proporcionando assim:

- a) Um maior rigor e controlo financeiro nas contas municipais;
- b) Um acompanhamento e participação dos órgãos autárquicos na execução orçamental, quer nas receitas quer nas despesas;
- c) A criação de regras e procedimentos próprios para a execução orçamental, bem como a modificação dos documentos previsionais;
- d) Atender ao estabelecido nos princípios contabilísticos definidos no Plano Oficial da Contabilidade Pública, continuando os princípios orçamentais estabelecidos na lei de enquadramento do Orçamento do Estado, no que respeita à orçamentação das despesas e receitas e na efetivação dos pagamentos e recebimentos;

- e) A existência de critérios para a utilização das dotações orçamentais aprovadas, por forma a garantir uma gestão de tesouraria equilibrada;
- f) Uma melhor uniformização nas regras estabelecidas para a elaboração do orçamento anual, em particular no que respeita à previsão das receitas, bem como das despesas mais relevantes das autarquias locais;
- g) Um conhecimento e disponibilização de informação sobre o património de cada município;

As entidades que se regem por este diploma são os municípios, as freguesias e as associações de municípios, ou seja, todas as entidades que estão sujeitas ao regime da contabilidade das autarquias locais.

Contudo, as preocupações inerentes à gestão económica, eficiente e eficaz das atividades desenvolvidas pelas autarquias locais, exigem um conhecimento mais eficaz sobre o património autárquico.

2.4 Financiamento dos Municípios

Os municípios detêm autonomia financeira, sendo que têm receitas próprias e receitas provenientes das transferências do OE.

De acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 254.º da Constituição da República Portuguesa, os municípios participam por direito próprio nas receitas provenientes dos impostos diretos do Estado, no entanto, também dispõem de receitas próprias.

As diversas alterações efetuadas na LFL, demonstram que o Estado tem revisto as leis com o intuito de reduzir as transferências financeiras previstas no OE, o que proporciona aos municípios aumentarem as suas receitas próprias por via dos impostos municipais.

A atual LFL refere, no seu artigo 14.º, as receitas a que os municípios têm direito, podendo ser agrupadas em:

- 1) Produto da cobrança dos impostos municipais e das derramas:

No produto da cobrança dos impostos municipais, destacam-se quatro impostos com relevância no que respeita à receita municipal:

- i. Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI);

- ii. Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT);
 - iii. Imposto Único de Circulação (IUC)
 - iv. Derrama.
- 2) Produto da cobrança das taxas e preços;
 - 3) Produto da participação nos impostos do Estado;
 - 4) Empréstimos

1) Produto da cobrança dos impostos municipais e das derramas:

i. Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

O IMI era conhecido por “Contribuição Autárquica” expressão que foi abolida no ano de 2011. Este imposto, incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português (artigo 1.º e 8.º do Código Imposto Municipal Imóveis (CIMI)), sendo um imposto de extrema importância para os municípios dada a atualização permanente da avaliação dos prédios rústicos e urbanos.

Cabe a cada município fixar em cada ano a taxa que deverá ser aplicada aos prédios rústicos e aos prédios urbanos, dentro das taxas fixadas no n.º 1 do artigo 112.º do Código do IMI, de 0,8% para os prédios rústicos e de 0,5% a 0,8% para os urbanos, sendo estas taxas aprovadas pelo órgão deliberativo (Assembleia Municipal). Os municípios deverão comunicar até ao dia 30 de novembro de cada ano à Autoridade Tributária as taxas que irão vigorar no ano seguinte. Caso não seja comunicado serão aplicadas as taxas mínimas.

Perante a atual LFL e de acordo com a alínea a) do artigo 14.º os municípios recebem 99% do IMI dos prédios urbanos, sendo 1% deste arrecadado pelas freguesias. No que respeita ao IMI sobre os prédios rústicos, são as freguesias que arrecadam a totalidade deste imposto.

Sendo o IMI um imposto que incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos, urbanos ou mistos, a Autoridade Tributária define-os da seguinte forma:

- a) Como prédios rústicos, os terrenos que estejam situados fora de um aglomerado urbano, ou seja, que não estejam classificados como terrenos para construção, ou então, terrenos que estejam situados num aglomerado urbano, mas que só possam ter utilização geradora agrícola.

Capítulo 2. REVISÃO DA LITERATURA

- b) Como prédios urbanos, pode-se considerar aqueles que não sendo classificados como rústicos, nem como mistos, são classificados em habitacionais, comerciais ou industriais;
- c) Como prédios mistos, todos os prédios em que nem a parte rústica nem a parte urbana podem ser consideradas como principal.

A tabela 2.2 indica as taxas de IMI que os municípios do Algarve aplicaram nos anos de 2010 a 2014, sabendo que, nos anos 2010 a 2012 foram aplicadas as taxas no âmbito do artigo 14.º da Lei n.º 2/2007.

Tabela 2.2 - Taxas de IMI aplicadas pelos municípios do Algarve em 2010-2014

Municípios	Prédios Urbanos					Prédios Urbanos Avaliados de acordo com o CIMI					Prédios Rústicos				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Albufeira	0,60	0,60	0,80	0,80	-	0,40	0,40	0,50	0,50	0,50	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Alcoutim	0,70	0,70	0,50	0,50	-	0,40	0,40	0,30	0,30	0,30	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Aljezur	0,70	0,70	0,70	0,60	-	0,40	0,40	0,40	0,35	0,40	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Castro Marim	0,70	0,70	0,70	0,70	-	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Faro	0,70	0,70	0,70	0,80	-	0,40	0,40	0,40	0,50	0,50	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Lagoa	0,68	0,68	0,68	0,68	-	0,38	0,38	0,37	0,37	0,37	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Lagos	0,70	0,70	0,70	0,70	-	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Loulé	0,68	0,70	0,80	0,80	-	0,36	0,40	0,40	0,40	0,39	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Monchique	0,40	0,40	0,50	0,50	-	0,20	0,20	0,30	0,30	0,30	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Olhão	0,70	0,70	0,80	0,80	-	0,40	0,40	0,50	0,40	0,40	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Portimão	0,70	0,70	0,80	0,80	-	0,40	0,40	0,50	0,50	0,50	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
S. Brás de Alportel	0,70	0,70	0,70	0,70	-	0,40	0,40	0,44	0,44	0,44	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Silves	0,65	0,65	0,65	0,50	-	0,35	0,35	0,30	0,30	0,30	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Tavira	0,70	0,70	0,70	0,70	-	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Vila do Bispo	0,60	0,60	0,60	0,50	-	0,30	0,40	0,35	0,30	0,30	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Vila Real de St. António	0,70	0,70	0,80	0,80	-	0,40	0,40	0,50	0,50	0,50	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80

Fonte: Portal das Finanças, Lista das Taxas IMI por município (2010 a 2014)

Capítulo 2. REVISÃO DA LITERATURA

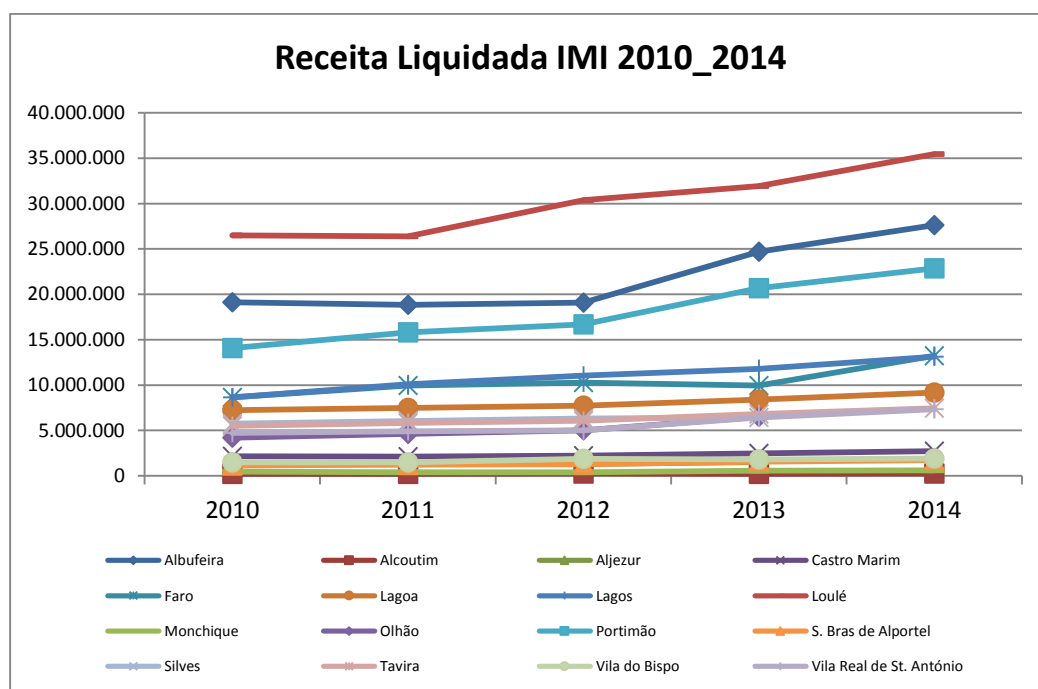
Tabela 2.3 - Receita Líquida Cobrada IMI pelos municípios do Algarve 2010- 2014

Unidade: €

Municípios	Anos				
	2010	2011	2012	2013	2014
Albufeira	19 136 271	18 853 288	19 097 852	24 707 329	27 634 778
Alcoutim	222 049	231 613	241 616	228 822	242 699
Aljezur	1 226 609	1 272 927	1 309 953	1 509 116	1 515 830
Castro Marim	2 140 211	2 106 599	2 229 260	2 469 050	2 732 394
Faro	8 635 287	9 934 121	10 273 009	9 958 005	13 213 650
Lagoa	7 243 777	7 486 615	7 729 101	8 396 065	9 170 610
Lagos	8 655 934	10 075 547	11 039 297	11 777 374	13 115 462
Loulé	26 498 629	26 397 730	30 364 677	31 911 875	35 467 328
Monchique	464 390	376 473	395 401	564 285	604 540
Olhão	4 207 287	4 638 918	4 997 949	6 495 120	6 095 814
Portimão	14 069 339	15 802 052	16 694 396	20 672 901	22 877 006
S. Brás de Alportel	1 131 073	1 235 790	1 275 462	1 542 593	1 732 323
Silves	5 769 351	6 039 415	6 322 051	6 427 219	6 947 858
Tavira	5 501 347	5 819 620	6 064 023	6 819 966	7 432 692
Vila do Bispo	1 496 761	1 503 139	1 875 605	1 821 561	1 917 750
Vila Real de St. António	4 731 920	4 912 073	5 023 721	6 408 742	7 328 771
Total Geral	111 130 235	116 685 919	124 933 372	141 710 024	158 029 504
Municípios Grande Dimensão	0	0	0	0	0
Municípios Média Dimensão	99 717 222	105 047 305	112 582 355	127 165 855	141 955 197
Municípios Pequena Dimensão	11 422 577	11 648 617	12 351 017	14 544 169	16 074 307

Fonte: Prestação de Contas e Relatórios de Gestão dos Municípios (2010 a 2014)

Gráfico 2.1 - Evolução da receita IMI nos municípios do Algarve



Fonte: Elaboração própria

Perante as receitas cobradas de IMI ao longo dos anos, constata-se que, em geral, houve um aumento destas, destacando-se uma evolução considerável nos municípios de média dimensão. Para fazer face à perda da receita arrecadada, devido à crise do setor imobiliário, os municípios optaram por aumentar as taxas deste imposto para o valor máximo, sendo que no ano de 2011, verifica-se um aumento significativo em relação ao ano de 2010. Por exemplo, o município de Lagos apresentou um aumento de 16,4%, seguindo-se o município de Faro com 15%. Este aumento deveu-se essencialmente a dois fatores: a avaliação dos imóveis e à aplicação da taxa máxima por parte dos municípios, sendo que o município de Monchique foi o que apresentou uma maior redução da receita (-18,9%), em resultado de ter reduzido as suas próprias taxas sobre os prédios urbanos.

Relativamente ao ano de 2012 verifica-se que todos os municípios tiveram um aumento da receita IMI face ao ano de 2011, destacando-se, entre os 16 municípios, o de Vila do Bispo (24,8%) e o de Loulé (15%). No ano de 2013, verifica-se que uma grande percentagem dos municípios apresentou taxas de crescimento superiores face ao ano anterior, exemplo disso é o município de Monchique que teve um aumento de 42,7%, seguindo-se os municípios de Olhão com 30%, Albufeira com 29,4% e Portimão com 23,8%. Este aumento em 2013, deveu-se à reavaliação geral dos prédios urbanos.

Contudo, verifica-se que houve municípios em que esta receita diminuiu face ao ano de 2012, como é o caso do município de Alcoutim (-5,3%), Faro (-3,1%) e Vila do Bispo (-2,9%),

Relativamente ao ano de 2014, constata-se um aumento na receita arrecada do imposto em todos os municípios, destacando-se o maior aumento para o município de Faro com 32,7%, de seguida o município de Vila Real de St. António com 14,4% e o município de S. Brás de Alportel com 12,3%. Este aumento é justificado pelo efeito do processo geral de avaliação dos imóveis, que há muito não eram reavaliados, e também pela extinção da cláusula de salvaguarda que vigorava apenas para o ano de 2012 e 2013, a qual impunha limites ao IMI a pagar pelos contribuintes com baixos rendimentos.

ii. Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis

Este imposto, considerado um imposto real sobre o património, incide sobre a aquisição de imóveis. É um imposto liquidado e cobrado pelos serviços da administração tributária, constituindo uma receita para os municípios, em cujo território os prédios se localizam. Contudo, a atual LFL (Lei 73/2013) prevê a extinção deste imposto enquanto receita própria dos municípios a partir de 31 de dezembro de 2017, de acordo com o n.º 1 do artigo 81.º deste diploma, sendo que, para os anos de 2016 haverá uma redução de um terço e no ano de 2017 uma redução de dois terços (alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 81.º).

A tabela 2.4 demonstra a evolução da receita cobrada ao longo dos cinco anos em estudo.

Capítulo 2. REVISÃO DA LITERATURA

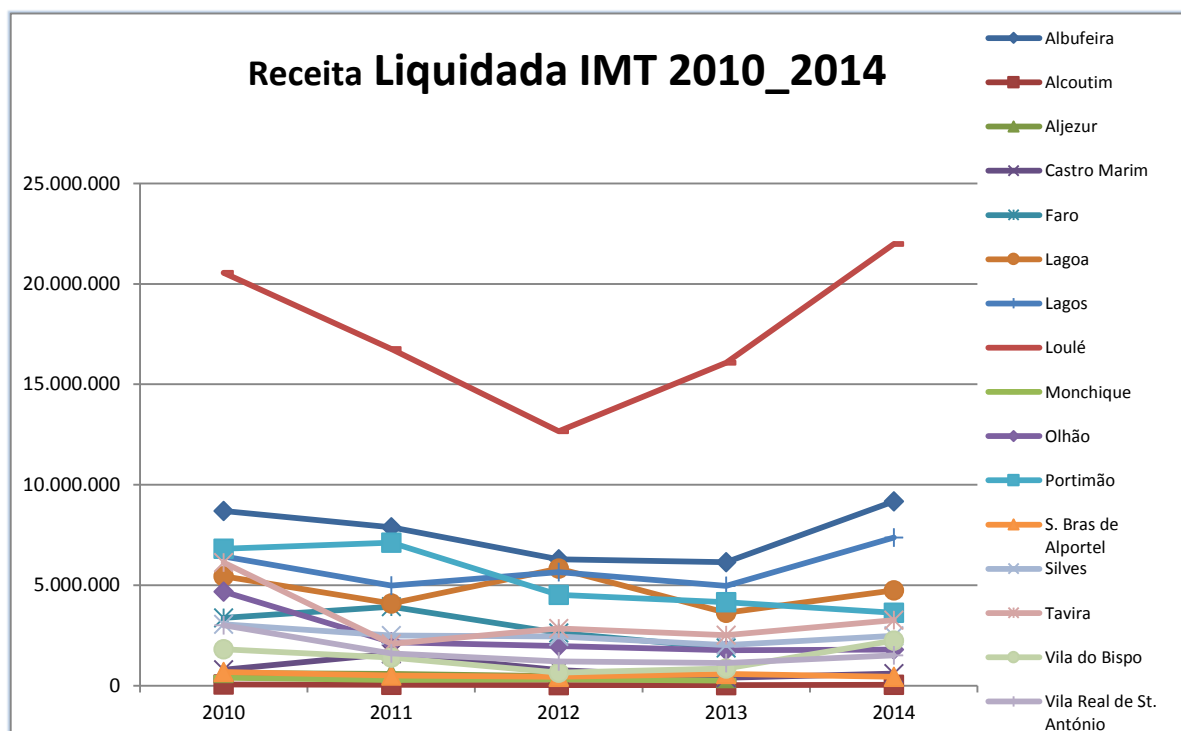
Tabela 2.4 - Receita Líquida Cobrada de IMT nos municípios do Algarve 2010 -2014

Unidade: €

Municípios					
	2010	2011	2012	2013	2014
Albufeira	8 693 140	7 877 471	6 289 614	6 140 224	9 173 408
Alcoutim	63 101	44 219	22 615	23 981	40 722
Aljezur	635 247	579 130	476 767	378 372	572 343
Castro Marim	789 020	1 584 257	773 917	389 020	598 083
Faro	3 368 891	3 931 683	2 617 330	1 874 408	4 055 858
Lagoa	5 444 065	4 086 713	5 829 393	3 631 845	4 744 268
Lagos	6 431 788	4 975 358	5 650 021	4 958 230	7 379 083
Loulé	20 561 954	16 756 549	12 658 328	16 067 544	21 996 208
Monchique	397 061	272 067	314 876	244 376	416 462
Olhão	4 681 539	2 160 821	1 963 670	1 768 364	1 792 122
Portimão	6 810 761	7 112 352	4 511 821	4 150 427	3 627 159
S. Brás de Alportel	683 292	495 822	446 189	579 844	435 474
Silves	3 059 674	2 487 989	2 455 057	2 020 630	2 472 686
Tavira	6 137 045	2 082 200	2 838 242	2 517 369	3 253 099
Vila do Bispo	1 811 167	1 394 502	652 952	849 805	2 239 619
Vila Real de St. António	3 001 297	1 600 162	1 201 184	1 116 734	1 509 985
Total Geral	72 569 042	57 441 295	48 701 975	46 711 172	64 306 577
Municípios Grande Dimensão	0	0	0	0	0
Municípios Média Dimensão	65 188 857	51 471 137	44 813 475	43 129 041	58 493 889
Municípios Pequena Dimensão	7 380 185	5 970 159	3 888 500	3 582 131	5 812 688

Fonte: Prestação de Contas e Relatórios de Gestão dos Municípios (2010 a 2014)

Gráfico 2.2 - Evolução da receita IMT nos municípios do Algarve



Fonte: Elaboração própria

Perante as receitas cobradas de IMT ao longo dos anos, constata-se que ano após ano tem vindo em geral a decrescer a receita. No ano de 2011 verificou-se que o município que teve uma acentuada diminuição foi o município de Tavira (-66,1%), seguindo-se o município de Olhão com -53,8% e o município de Monchique com (-31,5%), no entanto destaca-se o município de Castro Marim com um aumento da receita de 100%. No ano de 2012 verifica-se uma continuada descida da receita, sendo mais notável nos municípios de Vila do Bispo e Castro Marim com (-53,2%) e (-51,1%) respetivamente, tendo-se verificado uma subida da receita face ao ano anterior nos municípios de média dimensão, ou seja, nos municípios de Lagoa (42,6%) e Tavira com (36,3%). Relativamente ao ano de 2013, na generalidade dos 16 municípios houve um decréscimo da receita, no entanto, podemos destacar que os municípios de Vila do Bispo, S. Brás de Alportel, Loulé e Alcoutim são os que apresentaram uma subida da receita face ao ano anterior. Contudo, a diminuição na receita ao longo dos anos, no período de 2010 a 2013 deveu-se sobretudo à conjuntura económica e financeira que o país atravessou, especificamente a região do Algarve e à difícil situação com que o mercado imobiliário se tem deparado. Constata-se assim, que se assistiu nesse período à primazia da receita com a tributação dos imóveis,

em detrimento do IMT, verificando-se que, cada vez mais, os municípios estavam a deixar de contar com esta fonte de receita fiscal, facto que também decorreu de uma das imposições da TROIKA no acordo com Portugal nos termos do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

Contudo, em 2014 assiste-se a uma recuperação do setor imobiliário, com um maior número de transações de compra e venda de casas, fator que proporcionou um aumento substancial na receita arrecadada em relação ao ano anterior, nos municípios de Vila do Bispo (163,5%), Faro (116,4%).

iii. Imposto Único de Circulação

O Imposto Único de Circulação incide sobre o uso e fruição de veículos automóveis, sobretudo veículos de categoria A, E, F e G, bem como 70% da componente relativa à cilindrada incidente sobre os veículos de categoria B. É um imposto anual, sendo o período de tributação correspondente ao ano em que se inicia a data da matrícula ou em cada um dos seus aniversários³. Este imposto entrou em vigor no ano de 2008, em substituição do conhecido Imposto Municipal sobre Veículos (IMV), um imposto sobre transações de automóveis.

³ Artigo 4.º do Código Imposto Único Municipal.

Capítulo 2. REVISÃO DA LITERATURA

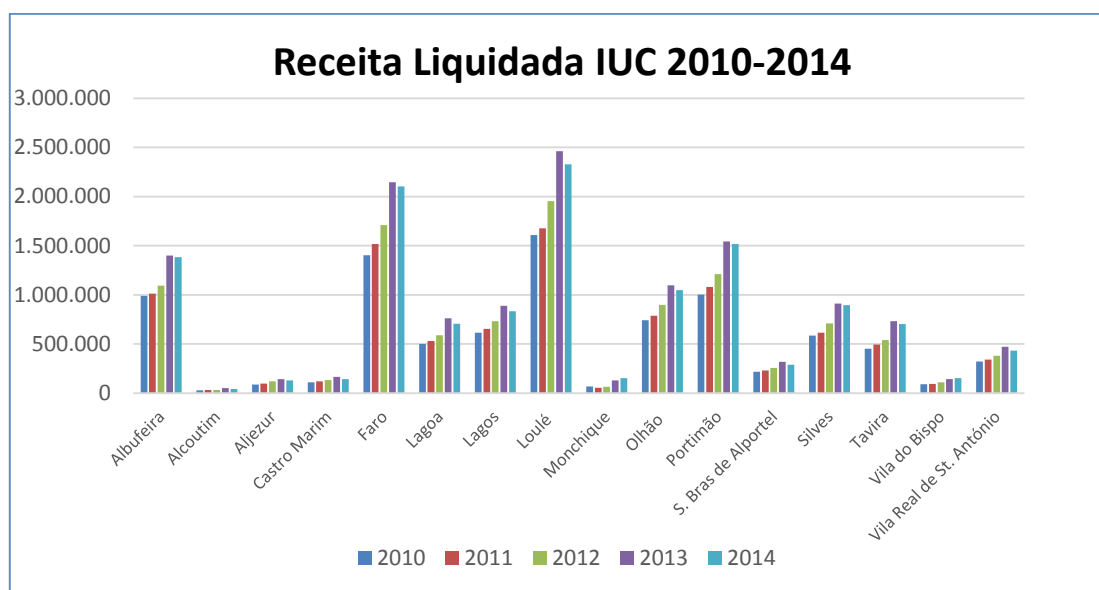
Tabela 2.5 - Receita Líquida Cobrada de IUC 2010-2014

Unidade: €

Municípios	Anos				
	2010	2011	2012	2013	2014
Albufeira	990 850	1 011 479	1 095 169	1 400 010	1 383 797
Alcoutim	29 573	31 446	33 737	50 498	41 974
Aljezur	87 639	96 055	118 901	142 948	129 293
Castro Marim	111 760	120 466	131 813	165 772	142 698
Faro	1 404 250	1 517 438	1 710 739	2 145 281	2 103 578
Lagoa	501 426	529 614	589 843	760 441	706 667
Lagos	616 484	653 465	731 452	887 447	834 101
Loulé	1 608 186	1 678 642	1 955 118	2 463 440	2 326 955
Monchique	69 542	55 414	66 143	129 391	152 838
Olhão	743 742	787 645	897 964	1 098 788	1 047 555
Portimão	1 003 487	1 081 044	1 212 269	1 544 793	1 517 017
S. Brás de Alportel	216 774	230 203	257 326	320 502	289 368
Silves	586 277	615 639	710 452	912 319	895 775
Tavira	453 729	493 858	541 369	734 183	702 748
Vila do Bispo	90 535	93 537	111 259	144 420	153 349
Vila Real de St. António	321 033	342 335	380 950	471 496	433 475
Total Geral	8 835 286	9 338 282	10 544 503	13 371 728	12 861 186
Municípios Grande Dimensão	0	0	0	0	0
Municípios Média Dimensão	7 908 429	8 368 825	9 444 375	11 946 701	11 518 193
Municípios Pequena Dimensão	926 856	969 457	1 100 128	1 425 027	1 342 993

Fonte: Prestação de Contas e Relatórios de Gestão dos Municípios (2010 a 2014)

Gráfico 2.3 - Evolução da receita IUC nos municípios do Algarve



Fonte: Elaboração própria

A tabela 2.5 permite observar a evolução do IUC de 2010 a 2014, sendo que no ano de 2011 houve uma variação positiva em 5,7% em relação ao ano anterior, tendo os municípios de Aljezur, Tavira e de Faro registado aumentos de 9,6%, 8,8% e 8,1% respetivamente, sendo estes os municípios que obtiveram maior receita. Relativamente ao ano de 2012, verifica-se que todos os 16 municípios tiveram um aumento da receita face ao ano anterior, destacando-se os municípios de pequena dimensão com maior aumento, Aljezur com (23,8%) e Vila do Bispo com (18,9%). No que respeita ao ano de 2013, os municípios continuam a ter um aumento significativo neste imposto, sendo notável o maior aumento, em cerca de (95,6%), no município de Monchique seguindo-se o município de Alcoutim com (49,7%) face ao ano anterior. Relativamente ao ano de 2014, houve uma descida de (-3,8%) em relação ao ano de 2013, destacando-se a maior descida de receita nos municípios de Alcoutim com (-16,9%) e Castro Marim com (-13,9%) ambos de pequena dimensão.

iv) Derrama

No âmbito da alínea b) do artigo 14.º a atual LFL permite que os municípios possam lançar anualmente uma tributação sobre os lucros dos sujeitos passivos de IRC até ao limite máximo 1,5%. Os municípios têm autonomia administrativa e financeira para

decidirem se devem ou não lançar a chamada *derrama*, sendo que, caso haja decisão de a lançar, esta é aprovada pela Câmara Municipal e deliberada pela Assembleia Municipal. O município terá que, até ao final do ano anterior ao da cobrança (31 de dezembro) comunicar tal decisão, por via eletrónica, à Autoridade Tributária (AT). Poderá não haver lugar a derrama, por falta da deliberação da Assembleia Municipal, ou por falta de comunicação à AT, de acordo com o n.º 10 do artigo 18.º da LFL.

2) Produto da cobrança das taxas e preços

De acordo com o n.º1 do artigo 20º da Lei n.73/2013, de 3 de setembro, os municípios podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais. Pode-se considerar que uma taxa municipal será uma prestação estabelecida por lei a favor de uma autarquia, como por exemplo o caso das taxas que os municípios aplicam na utilização de bens de domínio público, como é o caso de ocupação da via pública (esplanadas no passeio público municipal, toldos com reclamo luminoso), as taxas de emissão de licença de caça, de realização de espetáculos culturais e desportivos, entre outros. Contudo a criação de taxas municipais é efetuada com base num regulamento municipal, o qual estabelece regras respeitantes ao valor a pagar e ao modo de arrecadar essa receita, sendo este regulamento aprovado pelo órgão deliberativo.

Assim sendo, a taxa municipal poderá ser considerada como uma prestação estabelecida por lei a favor dos municípios, constituindo para estes uma retribuição pela utilização de um bem de domínio local ou pela prestação de um serviço público local.

Silva (2013) considera as taxas como tributos bilaterais que complementam o financiamento das entidades públicas sempre que estas, pela natureza da sua atividade, ou até mesmo pelo usufruto de um bem de domínio público, permitem ao cidadão (município) um benefício para usufruto próprio.

No entanto, os preços a fixar pelos municípios não devem ser inferiores aos custos dos serviços prestados e bens fornecidos em gestão direta a que respeitam, designadamente, às atividades de abastecimento de água, gestão de resíduos sólidos, transportes coletivos de pessoas, entre outros, de acordo com o artigo n.º 21º da lei mencionada anteriormente.

3) Produto da participação nos impostos do Estado

Nas transferências do Estado para os municípios, estes recebem através do OE determinadas verbas bastante significativas que são uma das suas principais fontes de financiamento. De acordo com o artigo 25.º da atual LFL, os municípios recebem uma subvenção de âmbito geral que é determinada a partir do FEF, cujo valor é igual a 19,5% da média aritmética simples que advém do IRS, do IRC e do IVA. O cálculo desta receita é efetuado tendo em conta a receita líquida dos impostos atrás referidos no penúltimo ano relativamente àquele a que o OE faz a repartição. Para além da subvenção a partir do FEF, o OE também atribui uma subvenção através do FSM, cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios, de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 25.º da atual LFL.

O Fundo Social Municipal é uma das transferências do orçamento do Estado “receitas consignadas” que são, essencialmente, para fazer face à descentralização de atribuições e competências, destinadas à satisfação das necessidades dos cidadãos, no âmbito da educação, abrangendo a gestão do parque escolar do 1.º Ciclo, a gestão do pessoal não docente do ensino básico e educação do pré-escolar, o fornecimento de refeições escolares e os transportes escolares. Os municípios terão que realizar a despesa de pelo menos igual à verba que lhes foi afeta, caso contrário, ser-lhe-á deduzida no ano seguinte a verba a que teriam direito ao abrigo do FSM (n.º 2 do artigo 34.º da atual LFL).

Os municípios têm direito, em cada ano, a um valor equivalente a 5% da coleta do IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, respeitante aos rendimentos do ano anterior, de acordo com n.º 1 do artigo 26.º. No entanto, esta participação variável no IRS depende da deliberação da Assembleia Municipal de cada um dos municípios, a qual deverá ser comunicada por via eletrónica pela respetiva câmara municipal à autoridade tributária até 31 de dezembro do ano anterior àquele a que dizem respeito os rendimentos.

A não comunicação ou a falta da deliberação da Assembleia Municipal no tempo devido, faz com que os municípios percam o direito a arrecadar essa receita. Para Nabais (2007; 59) “os municípios não estão obrigados a renunciar, no todo ou em parte, a essa participação de 5% no IRS. Trata-se não tão só de uma faculdade, podendo, por conseguinte, deliberar recebê-la na totalidade”.

4) Empréstimos

Os empréstimos são outra das fontes de receita dos municípios. Segundo o artigo 49.º da atual LFL, os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer entidades ou instituições que estejam autorizadas por lei a conceder a crédito. Os municípios poderão contrair empréstimos a curto prazo, ou seja, inferiores a um ano, devendo ser amortizados no prazo de um ano após a sua contratação, ou a médio e longo prazo, cuja maturidade é superior a um ano.

Os empréstimos de curto prazo são empréstimos que se esgotam no próprio ano de contratação, isto é, no respetivo ano financeiro. Geralmente os municípios recorrem a empréstimos de curto prazo para dificuldades de tesouraria⁴, que são situações que ocorrem num determinado espaço de tempo e que se resolverão no curto espaço temporal. Os empréstimos de médio e longo prazo, de duração superior a um ano, serão utilizados em investimentos ou reabilitação financeira dos municípios⁵.

A aprovação da contratação dos empréstimos (de curto, médio e longo prazo) é da competência do órgão deliberativo, sob proposta do órgão executivo o qual deve apresentar informação sobre: as condições praticadas por pelo menos três instituições bancárias consultadas no mercado; a finalidade da contratação; os juros a aplicar e o mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município⁶.

De acordo com o parecer da Associação Nacional Municípios Portugueses (ANMP) sobre a proposta de Lei 122/XII que estabelece o regime financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, as receitas municipais têm vindo a ter uma redução, ou até mesmo a serem eliminadas, o que coloca em causa o regime financeiro, a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais, provocando nos municípios uma situação financeira intolerável.

Segundo a ANMP, os municípios deverão dispor dos seguintes meios financeiros:

- a) Meios financeiros suficientes, para desempenhar as funções e competências que lhe são afetas;
- b) Meios financeiros autónomos, para que não estejam dependentes da administração central;

⁴ Artigo 50.º n.º1 da Lei 73/2013 de 3 de setembro.

⁵ Artigo 51.º n.º1 da Lei 73/2013, de 3 de setembro.

⁶ Artigo 49.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro.

- c) Autonomia, na gestão dos recursos a que têm pleno direito.

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

A importância dos municípios na sociedade é cada vez mais notável, pois dadas as suas atribuições e competências previstas na Lei n.º 159/99 de 14 de setembro, estes têm a responsabilidade de garantir e melhorar o bem-estar das populações, promovendo o desenvolvimento económico e social da sua área de atuação.

O endividamento autárquico começou a ser utilizado como um recurso alternativo à insuficiência de receitas dos municípios. Estes necessitam de dar resposta aos compromissos assumidos perante os cidadãos, proporcionando condições de incremento dos setores socioeconómico, cultural e desportivo. Sendo o endividamento autárquico um dos meios condutores para o desenvolvimento económico dos municípios, urge, contudo, a necessidade de um maior controlo nas suas finanças. O recurso ao endividamento municipal depende do nível de receitas arrecadadas e do volume de investimento a realizar.

3.1 O Endividamento

Tendo presente a crise económica e financeira que nos últimos anos tem vincado os países da União Europeia, foi necessário adotar medidas rigorosas para que houvesse uma consolidação orçamental, nas contas da administração pública. Sendo os municípios entidades públicas, têm o dever de agir de forma solidária no esforço da consolidação orçamental da administração pública.

Segundo Lobo & Ramos (2009) as competências derivadas da Administração Central para com os municípios têm sido bem visíveis, sendo que estes, dependiam financeiramente das transferências de verbas provenientes do Estado. Atualmente os municípios devido à sua escassez de receitas próprias não conseguem suportar as despesas que lhe são afetas, sendo o crédito uma das suas opções, enquanto forma de financiamento.

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

Segundo Ribeiro *et al.* (2012) existem autores que classificam quatro fatores como sendo os que mais influenciam o nível de endividamento, isto é, fatores determinantes do endividamento:

- a) Fatores institucionais, aqueles que afetam o sistema institucional da administração local, que poderá ser o n.º de habitantes, o nível de competência, entre outros, os que permitem caracterizar o território socioeconómico da instituição;
- b) Fatores político-ideológicos, aqueles que estão relacionados com a forma de governação, com o ciclo eleitoral e com a ideologia política;
- c) Fatores fiscais, tendo como exemplo do aumento do endividamento, a assimetria na descentralização de receitas e despesas, a obtenção de benefícios políticos, a necessidade de financiar despesas de investimento;
- d) Fatores económico-financeiros, estão relacionados com a autonomia financeira que os municípios detém, em que, quanto maior for suas receitas próprias menor será a necessidade de recorrer ao endividamento para fazer face às suas despesas.

O enquadramento legal do endividamento a que os municípios estiveram sujeitos no período de 2010 a 2014, foi a LFL, consagrada na Lei n.º 2/2007 e na atual Lei n.º 73/2013.

Os municípios para além de respeitarem os princípios da estabilidade orçamental, da legalidade, da transparência orçamental, da solidariedade recíproca entre os diversos níveis da administração e da equidade intergeracional (art.º n.º 4 da Lei 2/2007 e n.º 2 do art.º n.º 3, da Lei 73/2013) devem também respeitar os princípios da estabilidade de rigor e eficiência, visando os objetivos consagrados no artigo 35.º da Lei 2/2007 e artigo 48.º da Lei 73/2003, ou seja:

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

No entanto, segundo a Lei n.º 2/2007 e a atual LFL, os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, de acordo com o art.º n.º 38 da Lei n.º 2/2007 e Lei n.º 73/2013.

Os empréstimos municipais podem ser:

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

- a) Empréstimos de curto prazo, com maturidade até um ano, são essencialmente para fazer face a dificuldades de tesouraria, e devem ser amortizados no prazo máximo de um ano (n.ºs 2, 3 do art.º 38.º da Lei n.º 2/2007, n.º 2 do art.º 49.º e n.º1 do art.º 50.º);
- b) Empréstimos de médio prazo, com maturidade entre 1 e 10 anos, e a longo prazo, com maturidade superior a 10 anos. Este tipo de empréstimos pode ocorrer para aplicação de investimentos, ou para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal, isto é, o saneamento ou o reequilíbrio financeiro dos municípios (n.ºs 2 e 4 do art.º 38.º da Lei n.º 2/2007 e n.º 2 do art.º 49.º e n.º 1 do art.º 51 da Lei n.º 73/2013).

Relativamente aos empréstimos de médio e longo prazo, estes têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo assim exceder a vida útil do investimento a que se propuseram, nem ultrapassar o prazo de 20 anos (n.º 5 do art.º 38.º da Lei n.º 2/2007 e n.º 3 do art.º 51.º da Lei n.º 73/2013).

Contudo, a aprovação para a contratação de empréstimos de médio e longo prazo é da competência do órgão deliberativo, sendo que, junto ao pedido de contratação do empréstimo é obrigatoriamente necessário juntar informação sobre as condições praticadas de pelo menos três instituições bancárias, bem como o mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município (n.º 6 do art.º 38.º da Lei n.º2/2007 e n.º 5 do art.º 49.º da Lei n.º 73/2013). No que respeita aos empréstimos de curto prazo, a aprovação destes pode ser realizada pelo órgão deliberativo, na sua sessão anual de aprovação do orçamento (entre novembro e dezembro) para todos os empréstimos que o município venha a contrair durante a vigência do orçamento, (n.º 7 do art.º 38.º da Lei n.º 2/2007 e n.º 2 do art.º 50.º da Lei n.º73/2013).

3.2 Limites do Endividamento dos Municípios

É fundamental controlar o endividamento dos municípios, sendo que nos anos de 2010 a 2014 os municípios regeram-se pela LFL (Lei n.º2/2007 e pela atual Lei n.º 73/2013) e pelas Leis do Orçamento do Estado. Consagra-se na atual LFL medidas apertadas que conduzem a um maior rigor nas contas públicas.

Capítulo 3. ENVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

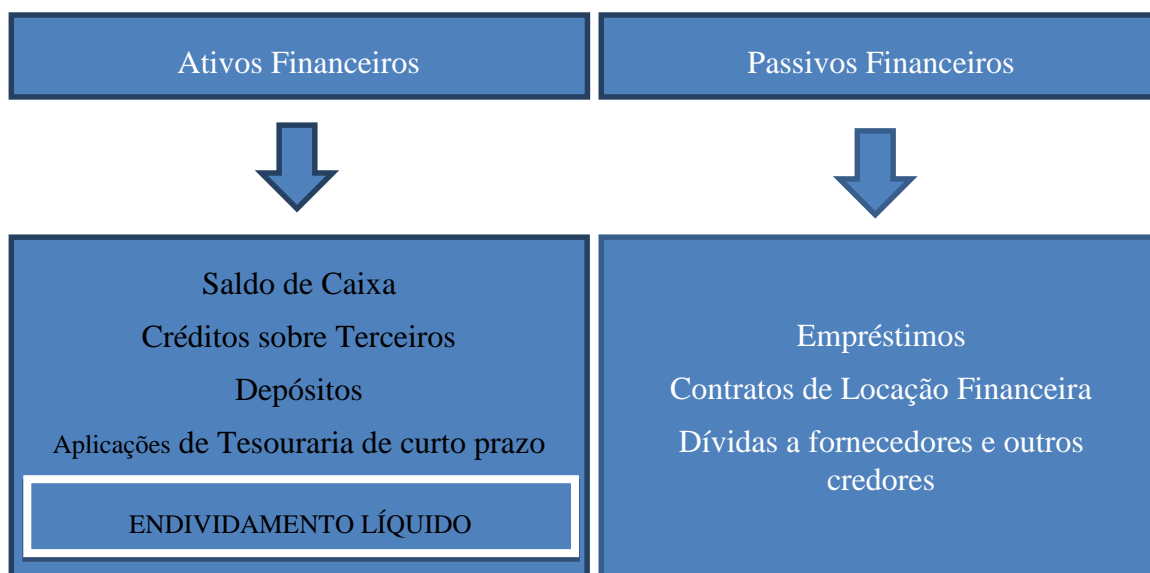
Tendo presente que os municípios podem contrair empréstimos, quer a curto quer a médio e longo prazo para resolverem situações de tesouraria ou, destinados a investimentos, a LFL estabelece limites à utilização desses mesmos empréstimos, sendo necessário que se enquadrem em situações de limites de endividamento líquido municipal.

De acordo com o n.º1 do art.º 36 da Lei n.º 2/2007 o endividamento líquido municipal,

é equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos ativos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros.

O endividamento líquido poderá ser representado da seguinte forma:

Figura 3.1 - Endividamento Líquido



Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (2009; 43)

O n.º 2 do art.º 36 da Lei n.º 2/2007 refere que:

Para efeitos de cálculo do limite de endividamento líquido e do limite de empréstimos contraídos, o conceito de endividamento líquido total de cada município inclui:

- O endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios e das entidades que integram o setor empresarial local, proporcional à participação do município no seu capital social

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

No entanto a Lei n.º 2/2007, derroga a definição do limite de endividamento em termos de fluxos, ou seja, os juros e amortizações, e passa a definir o endividamento municipal enquanto *stock* de 125% dos recursos próprios, respeitantes a receitas do ano transato provenientes de impostos municipais (participação do município no FEF, participação fixa no IRS, derrama).

Segundo Lobo (2011) existem três limites que decorrem da lei para o endividamento municipal enquanto *stock*, sendo eles:

- a) A 31 de dezembro de cada ano a dívida líquida total dos municípios não pode exceder 125% das suas receitas provenientes dos impostos municipais do município no FEF, participação fixa no IRS, participação nos resultados das entidades do setor empresarial local e da derrama, respeitantes ao ano transato, (n.º 1 do artigo 37 da Lei n.º 2/2007), sendo o cálculo do limite de endividamento efetuado através do seguinte rácio:

$$\frac{EL\ stock}{Rp} \leq 125\% \quad (2)$$

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (2009, 42)

Em que:

EL *stock* - é o stock de endividamento líquido no ano N;

Rp - são os recursos próprios, os impostos municipais, participações do município no FEF, participação fixa no IRS, participação nos resultados das entidades do setor empresarial local e da derrama, respeitantes ao ano transato.

- b) Em qualquer altura do ano, o montante da dívida dos municípios respeitante a empréstimos de curto prazo não pode exceder 10% do valor total das receitas provenientes dos impostos municipais do município no FEF, participação fixa no IRS, participação nos resultados das entidades do setor empresarial local e da derrama, respeitantes ao ano transato, (n.º1 do artigo 39.º da Lei n.º2/2007);
- c) A 31 de dezembro de cada ano, o *stock* da dívida de cada município respeitante a empréstimos de médio e longo prazo não pode exceder o valor total das receitas provenientes dos impostos municipais do município no FEF, participação fixa no IRS, participação nos resultados das entidades do setor empresarial local e da

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

derrama, respeitantes ao ano transato, (n.º 2 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007), sendo o cálculo do limite de endividamento a médio e longo prazo efetuado através do seguinte rácio:

$$\frac{SD\ mlp}{Rp} \leq 100\% \quad (3)$$

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (2009, 45)

Em que:

SD mlp - é o *stock* da dívida a empréstimos de MLP, no ano N;

Rp - são os recursos próprios, os impostos municipais, participações do município no FEF, participação fixa no IRS, participação nos resultados das entidades do setor empresarial local e da derrama, respeitantes ao ano transato.

Ressalva-se que, para o cálculo dos limites de endividamento referente a empréstimos de médio e longo prazo podem se excepcionar as seguintes situações:

- a) Empréstimos destinados ao financiamento de programas de reabilitação urbana (n.º 5 do art.º 39.º da Lei n.º 2/2007);
- b) Empréstimos com o objetivo de financiamento de projetos comunitários, cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ou pelo Fundo de Coesão (n.º 6 do art.º 39.º da Lei n.º 2/2007);
- c) Empréstimos destinados ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas municipais provocadas por situações de calamidade pública ou intempéries (n.º 7 do art.º 39.º da Lei n.º 2/2007).

No ano de 2010 o cálculo do limite do endividamento teve por base o consagrado nos artigos 37.º e 39.º da Lei n.º 2/2007.

No ano de 2011 o limite de endividamento foi calculado com base no disposto no artigo 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro de 2010), ou seja:

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/2007, de 29 de Junho, 67-A/2007, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, de cada município não pode exceder o que existia em 30 de Setembro de 2010.

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

No ano de 2011, a contração de novos empréstimos de médio e longo prazos está limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas 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.

No ano de 2012 o limite de endividamento foi calculado com base no disposto no artigo 66.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012 (Lei n.º64-B/2011, de 30 de dezembro de 2011), nomeadamente:

O valor do endividamento líquido de cada município em 31 de dezembro de 2012, calculado nos termos 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, não pode ser superior ao observado em 31 de dezembro do ano anterior.

No ano de 2012, e sem prejuízo do disposto no n.º 7 do presente artigo e no artigo 39.º, n.ºs 1 a 5 e 7, 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, a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios no ano de 2010 proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município.

O valor global das amortizações efetuadas no ano de 2010 é corrigido, até 30 de junho, pelo valor das amortizações efetuadas no ano de 2011.

Para o ano de 2013 o cálculo do endividamento foi efetuado com base no artigo n.º 98.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro) em que:

Nos termos do n.º 3 do artigo 5.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, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio, o limite de endividamento líquido de cada município para 2013, tendo em vista assegurar uma variação global nula do endividamento líquido municipal no seu conjunto, corresponde ao menor dos seguintes valores:

- a) Limite de endividamento líquido de 2012;
- b) Limite resultante do disposto no n.º 1 do artigo 37.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, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio.

O limite de endividamento de médio e de longo prazo para cada município em 2013 é o calculado nos termos 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

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio.

A celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios no ano de 2011 proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município, aferida nos termos 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, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio.

No que respeita ao ano de 2014, o cálculo do endividamento já teve por base o consagrado na atual LFL, em que o artigo 52.º estabelece a nova designação para o endividamento municipal, ou seja, o limite da dívida total.

Perante o artigo n.º 52 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o cálculo da dívida total dos municípios (inclui as entidades como os serviços municipalizados e intermunicipalizados, as entidades intermunicipais e intermunicipalizadas, empresas locais e participadas, cooperativas e fundações, e entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo por parte do município), não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três anos.

Contudo, de acordo com o n.º2 do artigo 97.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro) a dívida total dos municípios a considerar, é a existente em 31 de dezembro de 2013.

3.3 A Evolução do Endividamento dos Municípios no Período de 2010-2014

Na tabela 3.1 encontra-se refletida a evolução do limite de endividamento líquido dos municípios do Algarve nos últimos 5 anos, com base na LFL e OE.

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

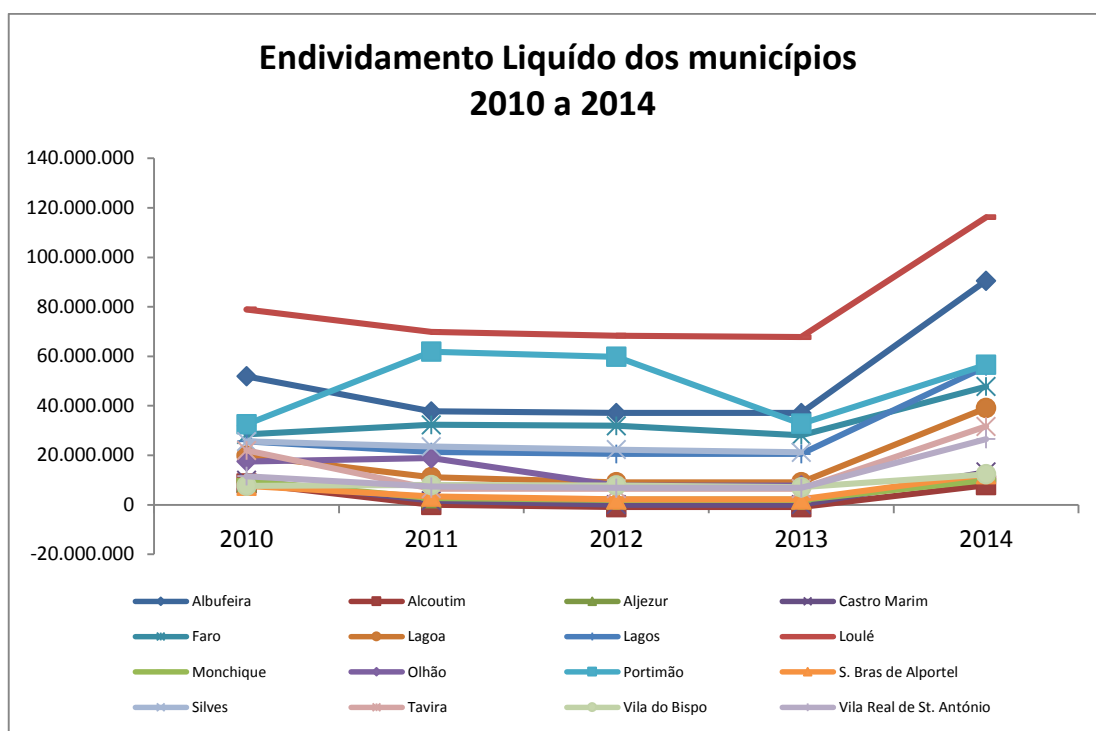
Tabela 3.1 - Evolução dos Limites de Endividamento Líquido dos Municípios de 2010-2014

Municípios	Anos				
	2010	2011	2012	2013	2014
	Limite 2010 Lei n.2/2007, de 15 de janeiro, artigos 37.º e 39.º	Limite 2011 (artigo 53.º da LOE/2011, Lei n.º55-A/2010, de 31 de dezembro, alterado pela Lei 60-A/2011) (Não pode exceder o que existia em 30 setembro de 2010)	Limite 2012 (artigo 66.º da LOE/2012, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro) Não pode ser superior ao observado a 31 de dezembro do ano anterior	Limite 2013 (art.º 98º da LOE/2013, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro) Corresponde ao menor dos seguintes valores a) Limite de endividamento líquido de 2012; b) Limite resultante do disposto no n.º1 do artigo 37.º da Lei n.º2/2007 de 15 de janeiro	Limite da Dívida Total (artigo 52.º n.º1 da Lei n.73/2013, de 3 de setembro) (Não pode ultrapassar em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos anos)
Albufeira	51 921 864	37 753 809	37 105 994	37 105 994	90 557 744
Alcoutim	8 664 751	1 790	-931 634	-931 634	7 946 435
Aljezur	9 050 757	2 631 888	2 019 738	2 019 738	11 056 602
Castro Marim	9 870 029	1 655 402	27 744	27 744	13 261 406
Faro	28 430 419	32 331 850	31 935 951	28 103 834	47 756 056
Lagoa	19 932 703	11 194 468	9 083 540	9 083 540	39 094 198
Lagos	25 687 765	21 307 633	20 545 816	20 545 816	55 924 737
Loulé	78 960 050	69 842 065	68 359 980	67 780 320	116 203 700
Monchique	9 773 574	2 755 486	2 010 528	2 010 528	9 952 820
Olhão	17 503 376	18 882 564	7 787 145	7 787 145	31 552 709
Portimão	32 492 924	61 873 123	59 799 699	32 776 774	56 574 150
S. Brás de Alportel	7 698 341	3 347 772	2 183 369	2 183 369	12 326 808
Silves	25 598 925	23 501 033	22 262 533	21 173 242	39 873 210
Tavira	21 980 355	6 520 809	6 492 991	6 492 991	31 702 898
Vila do Bispo	7 647 092	7 987 282	7 829 955	7 072 297	12 332 604
Vila Real de St. António	11 534 845	7 377 284	6 830 850	6 830 850	26 588 162
Total Geral	366 749 780	308 964 258	283 344 199	250 062 548	602 704 239
Municípios Grande Dimensão	0	0	0	0	0
Municípios Média Dimensão	302 508 381	283 207 354	263 373 649	230 849 656	509 239 402
Municípios Pequena Dimensão	55 576 428	24 823 480	19 970 550	19 212 892	93 464 837

Fonte: Portal Autárquico, Limites de Endividamento dos municípios nos anos de 2010-2014

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

Gráfico 3.1 - Evolução do limite de endividamento líquido dos municípios de 2010 a 2014



Fonte: Elaboração própria

No ano 2011 o endividamento líquido foi calculado pela diferença entre as dívidas a pagar e as disponibilidades e dívidas a receber, pelo que se constata da análise da tabela 3.1 e do gráfico 3.1 que dos 16 municípios do Algarve, doze reduziram significativamente os limites de endividamento em relação ao ano de 2010, sendo a redução em alguns casos acima dos 70% no biénio 2011/2010, destacando-se os municípios de pequena dimensão, nomeadamente, os municípios de Alcoutim (-99,9%), Castro Marim (-83,2%), Aljezur (-70,3%), Monchique (-71,8%), seguindo-se os municípios de média dimensão, de Lagoa (-43,8%), de Albufeira (-27,2%) e Lagos (-17,0%). No entanto, verifica-se aumentos nos limites de endividamento líquido nos municípios de Portimão, com um aumento de 90,4% em relação ao ano anterior, de Faro com (13,7%), Olhão com (7,8%) e no de Vila do Bispo com (4,4%). De um modo geral, verifica-se um decréscimo nos limites de endividamento líquido dos municípios em 15,7% face ao ano anterior. No ano de 2012 pode-se verificar um decréscimo nos limites endividamento líquido em todos os municípios, verificando-se um decréscimo mais significativo nos municípios de pequena dimensão, nomeadamente, nos municípios de Alcoutim, Castro Marim e S. Brás de Alportel. O município de média dimensão que também obteve um decréscimo relevante

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

no endividamento líquido, foi o município de Olhão com 58,7%. De acordo com o disposto no artigo 58.º do Decreto-lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, da Execução Orçamental para o ano 2012, compete à Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) proceder ao cálculo dos limites de endividamento líquido e da dívida a médio e longo prazo, em que cada município deverá ter em conta e respeitar que a contratualização de novos empréstimos em 2012 não pode ser superior ao verificado em 31 de dezembro do ano transato.

No que respeita ao ano de 2013 constata-se que grande parte dos municípios manteve os limites ao endividamento do ano anterior, à exceção do município de Portimão que teve um decréscimo de (-45,1%) em relação ao ano anterior. O mesmo não sucedeu no ano de 2014 tendo havido um acréscimo bastante acentuado em alguns dos municípios acima dos 300%, como é o caso dos municípios de Aljezur, Castro Marim, Lagoa, Monchique, S. Brás de Alportel e Tavira. Tendo presente os dados publicados no Portal Autárquico respeitantes aos limites de endividamento líquido previsto na Lei, todos os municípios procederam aos seus apuramentos, estando refletido na tabela 3.2 os que cumpriram os limites previstos na Lei e os que ultrapassaram.

Tabela 3.2 - Endividamento líquido apurado pelos municípios nos anos 2010-2014

Municípios	Anos				
	2010	2011	2012	2013	2014
	Endividamento Líquido apurado (excluindo montantes legalmente excecionados)	Endividamento Líquido apurado (excluindo montantes legalmente)	Endividamento Líquido apurado (excluindo montantes legalmente excecionados)	Endividamento Líquido apurado (excluindo montantes legalmente excecionados)	Dívida total apurada* (Excluindo dívidas não orçamentais)
Albufeira	37 753 809	44 231 957	34 074 455	12 546 975	22 865 758
Alcoutim	1 790	-931 634	-2 185 859	-1 321 852	1 309 033
Aljezur	2 631 888	2 019 738	1 352 843	995 602	4 264 698
Castro Marim	1 655 402	27 744	-1 144 713	-3 044 917	5 111 377
Faro	45 896 882	36 290 835	29 498 503	26 533 087	55 985 653
Lagoa	11 194 468	9 083 540	5 240 738	417 888	7 341 391
Lagos	21 307 633	28 925 807	28 222 413	41 269 257	56 522 770
Loulé	70 746 226	68 359 980	53 204 342	31 172 013	50 905 597
Monchique	2 715 368	2 010 528	935 832	455 658	6 189 053
Olhão	19 035 807	7 787 145	4 357 674	2 044 619	21 983 099
Portimão	65 137 589	82 607 362	89 371 076	91 281 142	186 448 928
S. Brás de Alportel	3 347 772	2 183 369	1 273 786	811 898	2 595 462
Silves	23 501 033	22 262 533	11 425 650	7 983 722	14 822 662
Tavira	6 520 809	6 798 984	1 137 768	-4 421 640	16 527 146
Vila do Bispo	8 025 081	7 829 955	5 877 553	5 166 507	8 441 595
Vila Real de St. António	7 377 284	12 841 626	15 165 434	13 075 865	76 719 103
Total Geral	326 848 841	332 329 469	277 807 495	224 965 824	538 033 325
Municípios Grande Dimensão	0	0	0	0	0
Municípios Média Dimensão	301 094 256	306 348 143	256 532 619	208 827 063	433 403 004
Municípios Pequena Dimensão	25 754 585	25 981 326	21 274 876	16 138 761	104 630 321

Fonte: Portal Autárquico, Endividamento Líquido dos municípios nos anos de 2010 a 2014

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

Constata-se que no ano de 2010, dois municípios ultrapassaram o limite estipulado por lei. É o caso do município de Faro, que ultrapassou em 17.466.463€, tendo contribuído para esse excesso de endividamento os resultados apresentados pelas entidades que integram o setor empresarial local e as entidades em que o município detém participação (Teatro Municipal de Faro, Mercado Municipal de Faro, Ambifaro – Agência para o Desenvolvimento Económico de Faro e Globalgarve). Também o município de Portimão ultrapassou o limite de endividamento em 32.644.665€.

Relativamente ao ano de 2011 cinco dos dezasseis municípios excederam os limites de endividamento, destacando-se o município de Portimão com excesso sobre o valor do limite do endividamento de 20.734.239€, seguindo-se o município de Lagos com 7.618.174€, Albufeira com 6.478,148€, Faro com 3.958.985€ e Vila do Bispo com 278.175€.

No que respeita ao ano de 2012 a maioria dos municípios cumpriram os limites legais de endividamento líquido, à exceção do município de Portimão que ultrapassou consideravelmente o montante em 29.571.377€ e o de Lagos em 7.676.597€.

No ano de 2013 verifica-se que os municípios que não cumpriram os limites do endividamento previsto na LFL/OE, foram os municípios de Portimão (ultrapassou em 58.504.368€) e o de Lagos (ultrapassou em 20.723.441€).

De destacar que o município de Portimão não consegue em nenhum dos anos cumprir o limite do endividamento líquido, sendo notável que em 2014 ultrapassou o limite da dívida total em 129.874.778€, sucedendo-se o mesmo com o de Faro, em que a dívida total inclui os resultados das contas das empresas municipais, excedendo assim o previsto na lei em 8.229.597€.

No caso de incumprimento dos limites da dívida total, os municípios são obrigados a reduzir nos anos subsequentes, de acordo com o disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da atual LFL, pelo menos 10% do valor em excesso, até que aquele limite seja cumprido. Caso os municípios cumpram o limite da dívida total, só podem aumentar, em cada ano, 20% do valor correspondente à margem disponível no início de cada um dos anos, de acordo com o previsto na alínea b) do n.3 do art.º 52.º.

Assim sendo, a lei prevê que caso os municípios ultrapassem os limites da dívida total, estes poderão recorrer a mecanismos de recuperação financeira.

3.4 Mecanismos de recuperação financeira dos municípios

A conjuntura económica e financeira portuguesa e em particular as dificuldades dos municípios, relativamente à consolidação das contas públicas, à impossibilidade em cumprir os compromissos assumidos perante os credores e o agravamento das dificuldades de obtenção de financiamento externo, conduziram a que Portugal, no ano de 2011, solicitasse ajuda financeira externa, que se concretizou no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), celebrado entre a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, que conjuntamente constituíram a então designada TROIKA.

Este programa veio estabelecer um conjunto de regras de boa gestão financeira, nomeadamente no controlo e disciplina orçamental envolvendo toda a administração pública onde foram assumidas determinadas obrigações.

O cumprimento do PAEF implicava a obtenção do equilíbrio orçamental e estabilidade financeira para garantir os financiamentos da TROIKA. Para o efeito, era necessário um esforço de todos os subsectores da administração pública, nomeadamente dos municípios, para o cumprimento das metas de redução do défice inscritas no PAEF e da consolidação das contas públicas, de forma a garantir um crescimento sustentável. Contudo, vinha-se assistindo à realização de investimentos abusivos por parte da administração local (municípios) que eram permitidos devido ao empolamento dos orçamentos anuais que possibilitavam a realização de despesas acima da efetiva capacidade para efetuarem os seus pagamentos.

No entanto e de acordo com a atual LFL, a Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, os municípios que ultrapassem o limite da dívida total, podem recorrer a dois tipos de mecanismos, o Saneamento Financeiro e a Recuperação Financeira.

3.4.1 Saneamento Financeiro

O Saneamento Financeiro é considerado um dos mecanismos de recuperação financeira menos gravosa, o qual implica a contratação de empréstimo de médio e longo prazo, com vista a reprogramação da dívida e consolidação de passivos financeiros. Os municípios podem, também, recorrer a este mecanismo estando, no entanto, sujeitos a um plano de saneamento bastante rigoroso.

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

O tipo de situação de desequilíbrio financeiro é calculado com base no limite da dívida total, ou seja, se a dívida total de operações orçamentais do município, no final de cada ano, atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município encontra-se em desequilíbrio.⁷

Os municípios que se encontram em situação de desequilíbrio financeiro à data de 31 de dezembro de cada ano, podem contrair empréstimos para saneamento financeiro, em que o prazo para a contratação não pode ser superior a 14 anos com um prazo de diferimento de 1 ano, de acordo com o n.º 6 do artigo 58.º ou contrair empréstimos para recuperação financeira.

De acordo com o n.º 2 do artigo 58º da presente Lei os municípios poderão aderir voluntariamente a este tipo de mecanismo financeiro sempre que a informação reportada à entidade a que estão sujeitos a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), assinale que a dívida total atinja ou ultrapasse 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. O alerta acionado pela DGAL sobre essa situação estende-se aos membros do governo responsáveis pelas áreas das Finanças e das Autarquias Locais, bem como aos presidentes dos órgãos executivo e deliberativo do respetivo município⁸.

Contudo, a contratação de empréstimos neste âmbito deve ser instruída com um estudo devidamente fundamentado respeitante à situação financeira do município, bem como um plano de saneamento financeiro contendo as diversas medidas concernentes ao alcance de uma situação financeira equilibrada, quer no que respeita à contenção da despesa quer à maximização da receita, em conformidade com as exigências constantes no n.º1 do artigo 59.º da atual LFL (Lei 73/2013, de 3 de setembro).

O não cumprimento do plano de saneamento por parte do município, conduz a que a DGAL, proceda a uma retenção mensal das transferências correntes do OE não consignadas, até ao limite de 20% dos respetivos duodécimos, de acordo com o previsto no artigo 60.º da atual LFL.

Os montantes retidos mensalmente pelo incumprimento do plano, são afetos a um fundo denominado Fundo de Regularização Municipal (FRM) com a finalidade de proceder a

⁷ Artigo 58.º da Lei 73/2015, de 3 setembro.

⁸ Artigo 56.º n.º1 da Lei 73/2015 de 3 de setembro.

pagamentos das dívidas a terceiros do município por uma determinada ordem (artigos 65.º e 67.º da atual LFL):

- Dívidas a fornecedores, vencidas há mais de 90 dias;
- Outras dívidas já vencidas;
- Amortização de empréstimos de médio e longo prazo.

3.4.2 Recuperação Financeira

O mecanismo de recuperação financeira é aplicado aos municípios que se encontrem em situações muito graves de rutura financeira, verificando-se essa situação quando a dívida total do município seja superior no final do ano, ou seja, em 31 de dezembro, a três vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios, conforme o n.º 2 do art.º 61.º da atual LFL, sendo o município obrigado a aderir ao processo de recuperação financeira que determina o recurso ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Em 2014 foi instituído o FAM, pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho.

O FAM foi criado com o objetivo de contribuir para a recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira, aplicando as medidas necessárias para que possam atingir e cumprir o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, através da adoção de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência técnica.

O FAM é uma pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira (artigo 5.º da lei n.º 53/2014).

Os municípios que se encontram em situação de rutura financeira devem, no prazo de 90 dias, solicitar o acesso ao FAM.

Os municípios que usufruírem do FAM ficam obrigados a cumprir um Programa de Ajustamento Municipal (PAM), que inclui um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição da dívida municipal até ao limite legalmente admissível, passando pela adoção de mecanismos de reequilíbrio (n.º 5 do artigo 23.º da Lei n.º 53/2014).

O PAM é estruturado em três grandes medidas:

- a) de reequilíbrio financeiro, que visa a redução e racionalização da despesa, a maximização da receita própria e a otimização do património, (artigo 34.º da Lei n.º 53/2014);
- b) de estruturação financeira, que surge num processo de negociação com credores com vista a um plano de reestruturação da dívida (artigo n.º 36.º da presente lei);
- c) de assistência financeira, considerada de natureza subsidiária, em relação às medidas de reequilíbrio financeiro e de reestruturação da dívida financeira, quando estas existam e são insuficientes para a recuperação financeira do município, sendo apenas aplicada em situações de empréstimos remunerados e prestações de garantias, sendo o prazo máximo de utilização de empréstimo de três anos, de acordo com o artigo n.º 43.º e seguintes da lei n.º 53/2014.

3.5 Programa de Apoio

De forma a atingir as metas da consolidação orçamental bem como a redução dos pagamentos em atraso por parte dos municípios, foi instituída pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, regulamentada pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro, o Programa de Ajustamento Económico e Financeiros (PAEL), com o objetivo dos municípios regularizarem o pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL, à data 31 de março de 2012.

Os municípios que se encontravam nestas situações poderiam aderir ao PAEL, o qual se dividia em dois programas de financiamento, dependendo da situação financeira em que se encontravam, nomeadamente: o Programa I e o Programa II (artigo n.º 2 da Lei n.º 43/2012 de 28 de agosto).

O Programa I aplica-se aos municípios que estejam abrangidos por um plano de reequilíbrio e que em 31 de dezembro de 2011 se encontravam em situação de desequilíbrio estrutural, sendo o montante máximo de financiamento de 100% do valor elegível⁹ com um prazo de vigência de 20 anos.

⁹ De acordo com o ponto 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 de 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 do Estado para 2012 e as dívidas abatidas com utilização de verbas do Fundo de Regularização Municipal (FRM).

Capítulo 3. ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

O Programa II aplica-se aos restantes municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias, a 31 de março de 2012, com reporte efetuado no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL), sendo que, o empréstimo contraído terá uma duração máxima de 14 anos, em que o montante elegível disponibilizado será entre os 50% e os 90% do montante elegível.

Os municípios que aderirem ao PAEL terão de formalizar a sua candidatura através do preenchimento de um formulário acompanhado por um plano de ajustamento financeiro (artigo 5.º da Lei n.º 43/2012 de 28 de agosto).

A adesão por parte dos municípios ao PAEL implica a celebração de um contrato de empréstimo entre três entidades: o Estado, o município aderente e a Direção Geral de Tesouro e Finanças.

Contudo, os municípios que não cumprirem as obrigações previstas no contrato celebrado no âmbito do PAEL, terão a aplicação de sanções, tais como a retenção de receitas por parte da DGAL e a obrigação da fixação da taxa máxima de IMI, de acordo com o previsto nas alíneas 2 e 3 do artigo n.º 11 da Lei 43/2012, de 28 de agosto.

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

4.1 Enquadramento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

Dada a conjuntura económica e financeira do país e a situação pública insustentável que afeta o sistema financeiro público português, quer ao nível central, quer ao nível das administrações regional e local, nomeadamente dos municípios, houve a necessidade de se proceder com rigor, a ajustamentos profundos no que respeita à despesa pública, tendo surgido a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, designada por Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).

Esta lei surge dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) celebrado com a União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE), a fim de se estabelecer um conjunto de regras e princípios para uma gestão eficaz e eficiente no controlo e disciplina orçamental de todo o setor da administração pública, nomeadamente da administração local.

A lei é regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterada pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, alterada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e alterada pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho que contempla as normas legais dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA. O objetivo principal da LCPA é de obrigar as entidades públicas, nomeadamente os municípios a procederem a um maior controlo orçamental, de forma a não conduzirem à acumulação dos pagamentos em atraso, bem como regularizarem os já existentes.

A LCPA aplica-se a todas as entidades previstas no artigo 2.º da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro e a todas as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde, que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas (S.13) no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), nas últimas contas

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

setoriais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento.¹⁰

O Manual de apoio à aplicação da LCPA¹¹ refere que a administração local é um dos subsectores da Administração Pública que pode ser desagregada da seguinte forma:

S13132 Administração Local:

- S131321 Distritos;
- S131322 Municípios;
- S131323 Freguesias;
- S131324 Serviços Autónomos da Administração Local, onde estão incluídas as entidades do setor empresarial local;
- S131325 Instituições sem Fins Lucrativos da Administração Local.

As entidades explanadas no artigo 2.º desta lei são as que compõem a estrutura da administração pública, ou seja, os subsectores do Estado:

- A administração central;
- A administração estadual;
- A administração regional e local;

A figura 4.1 ilustra o tipo de administrações e as suas desagregações no setor público em Portugal.

¹⁰ Artigo 2.º n.º1 da Lei n.º8/2012, de 21 de fevereiro, redação da Lei n.º 22/2015, de 17 de março.

¹¹ Manual de Apoio à aplicação da LCPA no subsector da Administração Local, julho 2012, página 2.

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

Figura 4.1 - A Estrutura das Administrações Públicas em Portugal

	Tipo de Administração	Serviços Integrados	Serviços Autónomos
S1311	Administração Central		
		Estado	Serviços e Fundos Autónomos da AC
S1313	Administração Regional e Local	Administração Regional	
		Órgãos dos Governos Regionais	Serviços e Fundos Autónomos da Adm. Regional
		Administração Local	
		Distritos, Municípios, Freguesias	Serviços Autónomos da AL
S1314	Segurança Social		

Fonte: Pereira *et al* (2009, 365)

Para a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) esta lei surge como um instrumento regulador que veio controlar o endividamento de curto prazo das entidades públicas, mais concretamente dos municípios, na sua consolidação orçamental.

Segundo Costa (2013) foi devido ao aumento exponencial do endividamento dos municípios, quer a nível bancário, quer ao nível das contas de fornecedores de bens e serviços e a empreiteiros, que surge a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), com o intuito de obrigar os municípios a não aumentarem os prazos para efetuar os pagamentos em atraso.

Segundo Rocha *et al.* (2012) esta lei estabelece determinadas regras específicas aplicadas à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, dos quais se destacam três princípios de extrema relevância que estão consagrados na lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 91/2001 de 20 de agosto):

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

- *O princípio da equidade intergeracional*, em que se deve efetivar todos os esforços necessários para acautelar e assegurar a salvaguarda das gerações futuras, sendo que apenas com o respeito e observância das gerações futuras se poderá entender o interesse público, acautelar melhores condições de vida na sua globalidade, proporcionando uma maior qualidade de vida à população, com alguns benefícios na área da saúde, na educação, entre outros;
- *O princípio da estabilidade e equilíbrio*, em que para a existência de estabilidade orçamental deve haver uma observância das regras de constrangimento financeiro impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, sendo necessário existir um equilíbrio entre as receitas e despesas orçamentais;
- *O princípio da seletividade da despesa pública*, em que deverá existir uma cuidadosa decisão sobre a despesa, ponderando sempre a necessidade de a efetivar.

4.2 Obrigações Consagradas na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

Existem obrigações decorrentes da LCPA cujo cumprimento é imperioso uma vez que o objetivo principal deste diploma é o de controlar e reduzir os pagamentos em atraso.

Segundo Rocha *et al.* (2012), podem-se considerar 5 tipos de obrigações:

- Não aumentar os pagamentos em atraso;
- Não assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis;
- Verificar sempre a conformidade legal da despesa e dos pagamentos;
- Apresentar planos de liquidação dos pagamentos em atraso;
- Prestar informação.

4.2.1 Não aumentar os pagamentos em atraso

O princípio fundamental da LCPA aconselha a que se deve controlar e reduzir os pagamentos em atraso, apontando para que haja a obrigatoriedade de não aumentar os pagamentos em atraso, conforme explanado no seu artigo 7.º “*a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso*”.

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

O conceito de pagamentos em atraso é consagrado na LPCA, em que se considera efetivamente em atraso as contas das entidades públicas que se encontram por pagar num prazo superior a 90 dias, posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato ou documento equivalente¹².

As contas a pagar poderão ser respeitantes aos *passivos certos*, quando não existam dúvidas quanto ao devedor, *líquidos* quando as contas forem objeto de um ato de liquidação ou apuramento e *exigíveis* quando não subsistam dúvidas sobre a legalidade e exigibilidade do valor em causa.

No entanto, não se consideram pagamentos em atraso as situações previstas no n.º 2 do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012,

aqueles em que os pagamentos são os de acordos de pagamento, ou seja, objeto de impugnação judicial e que estão a aguardar a tomada de decisão, as situações de incumprimento imputáveis ao credor e os montantes objeto de acordos de pagamento.

Este diploma não permite o aumento dos pagamentos em atraso. Para tal, devem as entidades abrangidas por este diploma acautelar que, no final de cada mês os pagamentos em atraso não podem ser superiores aos verificados no final do mês anterior, de acordo com o estipulado no artigo 14º do Decreto Regulamentador 127/2012.

Segundo Rocha *et al.* (2012) o legislador introduziu algumas alterações ao modelo do controlo da despesa pública, com o intuito de se poder acautelar os pagamentos em atraso, isto é, reforçando o controlo com o compromisso assumido antes da fase de realização da despesa.

À luz desta lei, os compromissos consideram-se obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições¹³. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade competente, como sejam a emissão de uma ordem de compra, uma nota de encomenda ou documento equivalente ou a assinatura de um contrato. Contudo, uma ação formal poderá ter um caráter permanente associado a pagamentos durante um período de tempo indeterminado, como por exemplo o pagamento de salários, de eletricidade, de rendas, etc. Para que haja um compromisso é necessário a existência de um acordo entre duas partes.

¹² Artigo 3.º, alínea e), LPCA, redação da Lei n.º22/2015, de 17 de março.

¹³ Artigo 3.º, alínea a) LPCA, redação da Lei n.º22/2015, de 17 de março.

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

Os compromissos poderão também ser considerados plurianuais, quando constituem a obrigação de efetuar pagamentos em mais de um ano económico, sendo inseridos aquando da elaboração do orçamento no âmbito dos projetos de investimentos. De acordo com o artigo 6.º da lei em análise, os compromissos plurianuais estão sujeitos a autorização do Governo, quando envolvam entidades pertencentes ao subsetor da Administração Central, direta ou indireta, Segurança Social e Entidades Públicas do Serviço Nacional de Saúde.

4.2.2 Não assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis

Relativamente a este ponto, existe um controlo por parte dos dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade das entidades abrangidas pela LCPA, em não assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, de acordo com o artigo 5.º n.º 1 da LCPA.

Qualquer entidade abrangida por esta lei só poderá assumir um compromisso, se se verificar que detém fundos disponíveis para o assumir, isto é, existirem condições para que a respetiva despesa seja liquidada antes de se converter num pagamento em atraso.

De acordo com o disposto no artigo 3.º alínea f) da LCPA,

os fundos disponíveis são verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:

- a) a dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes;
- b) as transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativa aos três meses seguintes;
- c) a receita efetiva própria que tenha sido cobrada, incluindo a receita de ativos e passivos financeiros, ou recebida como adiantamento;
- d) a previsão da receita efetiva própria cobrada nos três meses seguintes, incluindo a previsão de receita de ativos e passivos;
- e) o produto dos empréstimos contraídos nos termos da Lei;
- f) as transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente certificadas ou validadas;
- g) outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º.

Para além de se considerar os programas e projetos dos fundos comunitários do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) fundos disponíveis de verbas a curto prazo,

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

o artigo 5º, da alínea f) do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho, passou também a integrar “as transferências ainda não efetuadas que decorrem de outros programas estruturais, cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente validadas”.

Nos fundos disponíveis também se integram os saldos transitados do ano anterior cuja utilização tenha sido autorizada nos termos da legislação em vigor e os recebimentos em atraso existentes entre as entidades referidas no artigo 2.º da LCPA, desde que integrados num plano de liquidação de pagamentos em atraso da entidade devedora no respetivo mês de pagamento¹⁴.

Contudo, os fundos disponíveis deverão ser calculados e adaptados de forma individualizada, considerando as especificidades de cada uma das entidades abrangidas e sujeitas à LCPA, no que diz respeito à estrutura de receitas.

Relativamente aos municípios, o cálculo dos fundos disponíveis, abrange todas as componentes, exceto a componente *dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes*, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 99/2015 de 2 de junho. No caso das receitas consignadas, isto é, as receitas que estão afetas a uma determinada despesa (exemplos destas receitas são as refeições escolares, os transportes escolares, entre outros) só podem ser consideradas fundos disponíveis na mesma altura da despesa que lhe está afeta.

No entanto, independentemente das entidades abrangidas por esta lei terem ou não pagamentos em atraso, devem determinar os fundos disponíveis (as verbas disponíveis a curto prazo) até ao 5.º dia útil de cada mês¹⁵ sendo elaborado pelas entidades competentes os mapas relativos à determinação dos fundos disponíveis nos sistemas informáticos.

4.2.3 Verificação da conformidade legal da despesa

Até à entrada em vigor desta lei os orçamentos municipais eram por vezes empolados o que permitia a efetivação/realização de despesas para além da capacidade de se realizar os respetivos pagamentos. Contudo, a LCPA vem obrigar a que haja dotação orçamental

¹⁴ Artigo 5.º n.3 alínea a) e b).

¹⁵ Artigo 7.º n.1 da LCPA.

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

disponível para que se possa proceder ao cabimento prévio e que, na fase de compromisso existam fundos disponíveis que permitam garantir a capacidade de se efetuar o pagamento.

Esta lei não veio alterar as fases da despesa, apenas veio realçar a grande importância na fase de compromisso, ou seja, quando é efetivamente assumido o ato do envio da nota de encomenda ou ordem de compra, contratos ou documentos equivalentes.

Figura 4.2- Fases da despesa



Fonte: Manual de Apoio à Aplicação da LCPA- DGAL, (2012:9)

Até à entrada em vigor desta lei o foco de controlo na fase da despesa era o pagamento. No entanto, a fim de se garantir um maior rigor na redução dos pagamentos a mais de 90 dias, passou o compromisso a ser o principal foco de controlo.

É necessário referir que, de acordo com o POCAL, o compromisso terá de ter dotação orçamental para se poder efetivar, enquanto na LCPA o compromisso tem de se encaixar nos fundos disponíveis de curto prazo.

Para que seja efetuada a assunção do compromisso é necessário respeitar duas condições, de acordo com o artigo n.º 2 e 3 do artigo 5.º da LCPA: a primeira condição implica que seja efetuado o registo do compromisso no sistema informático de apoio à execução do orçamento; a segunda condição determina que seja emitido um número de compromisso válido e sequencial, o qual é refletido no documento de despesa.

De acordo com o n.º 3 do artigo 5.º da LCPA, os sistemas de contabilidade das entidades públicas, emitem um número sequencial, obrigatório, o qual será refletido no documento de despesa, na fatura ou na nota de encomenda, entre outros, sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são considerados sem efeito, isto é, nulos. Na verdade, a não verificação do registo e emissão do respetivo número sequencial do compromisso constitui violação da lei, sem prejuízo das responsabilidades das entidades, conforme o previsto no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012.

Tendo em conta a assunção dos compromissos as entidades devem, até ao 5º dia útil de cada mês, determinar os fundos disponíveis, devendo apenas assumir compromissos até

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

ao montante desses fundos, de acordo com o artigo 7.º do Decreto-lei n.º 127/2012, cabendo, no entanto à DGAL, a verificação desse cumprimento.

As entidades têm aplicações, sistemas informáticos, onde registam os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, com a devida especificação da data de vencimento, sendo estas responsáveis por manter os registos permanentemente atualizados.

Existem regras relativas à assunção dos compromissos que são pertinentes referir, nomeadamente:

- a) A questão dos contratos que têm uma duração superior a um ano civil, em que a parte correspondente ao ano corrente deverá ser abatida pelo valor integral aos fundos disponíveis e a parte restante deverá ser registada nos compromissos futuros, ou seja, no exercício dos anos seguintes, devendo atender ao previsto no artigo 6.º da LCPA, com redação da Lei n.º 22/2015 de 17 de março, os compromissos plurianuais;
- b) Independentemente da duração do contrato a celebrar, se o montante a pagar não for devidamente determinado no momento da celebração do contrato, pelo facto de depender dos consumos a efetuar pela entidade (caso do consumo da eletricidade, das comunicações, das rendas, da água), a assunção do compromisso será efetuada pelo montante efetivamente a pagar no período do cálculo dos fundos disponíveis de acordo com o disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, com redação do Decreto-Lei n.º 99/2015 de 2 junho;
- c) As despesas que não têm um carácter permanente (caso da aquisição de equipamentos ou obras de reparação), independentemente do pagamento ser faseado ou não, deverá ser efetuado o respetivo compromisso na sua totalidade. Caso os fundos disponíveis não sejam suficientes para assegurar os contratos, poderá ser solicitado o aumento temporário dos fundos disponíveis, antes da assunção dos compromissos, (artigo 4.º da LCPA, com redação da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e artigo 6.º do Decreto Lei n.º 127/2012);
- d) Os compromissos respeitantes a despesas urgentes e inadiáveis, desde que sejam devidamente fundamentadas e justificadas, cujo montante, isolado ou conjuntamente não exceda o montante de 5.000,00 € por mês é efetuada até às 48 horas posteriores à realização da despesa, ou então, quando esteja em causa o excecional interesse público ou a preservação da vida humana, em que a assunção

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

do compromisso é efetuada no prazo de 10 dias após a realização da despesa (artigo 9.º do Decreto-lei n.º 127/2012, com redação do Decreto-lei n.º 99/2015, de 2 junho).

Contudo, o não cumprimento da assunção de compromisso, coloca em causa a realização da despesa efetuada, bem como o seu pagamento, sendo que, de acordo com o n.º 1 do artigo 9.º LCPA “os pagamentos só podem ser realizados quando os compromissos tiverem sido assumidos em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei”.

4.2.4 Apresentação de plano de liquidação dos pagamentos em atraso

Tendo presente que a LCPA assume extrema importância na questão do controlo e redução dos pagamentos em atraso, e para que seja alcançado esse objetivo, foi necessário acautelar a regularização dos pagamentos em atraso através de um plano de liquidação dos pagamentos em atraso.

Este plano de liquidação dos pagamentos aplica-se às entidades do subsetor local com pagamentos em atraso a 31 de dezembro de 2014, sendo estas obrigadas a apresentar um plano, até 60 dias, após a entrada em vigor da presente lei, à DGAL que comunicará esta informação com a Direção Geral do Orçamento (DGO), de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 16.º da LCPA, com redação da Lei n.º 22/2015, de 17 de março.

Contudo, acrescem também aos pagamentos em atraso os verificados entre 1 de janeiro e 21 de fevereiro de 2012, nos termos do n.º 6 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, com redação do Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 junho.

Para além das informações já mencionadas, deverão também manter atualizada a informação nos planos de liquidação dos pagamentos, sobre a identificação das entidades credoras, o montante total em dívida, os pagamentos previstos, bem como os pagamentos executados em cada ano. Os planos não poderão apresentar um prazo superior a 5 anos, podendo no entanto ser “alargado até ao limite de 10 anos, desde que 50% da dívida seja paga em prazo não superior a 5 anos, nos casos em que a entidade demonstre, justificadamente e em termos claros e inequívocos, que aquele prazo irá conduzir ao incumprimento da LCPA¹⁶.

¹⁶ Artigo n.18, n.º 3, Decreto-lei n.127/2012.

Segundo Rocha *et al.* (2012) os planos de pagamentos, não se confundem com os acordos de pagamentos, uma vez que os acordos de pagamentos correspondem a pagamentos em atraso com solução de liquidação já acordada entre as partes (credor e devedor) implicando a aceitação de uma nova data convencionada para o pagamento, em que os montantes incluídos nos acordos de pagamentos deixam de ser considerados pagamentos em atraso (desde que os pagamento sejam concretizados dentro dos prazos estabelecidos). Por outro lado, os planos de pagamentos correspondem a um plano elaborado pelas entidades com os pagamentos em atraso numa determinada data, onde consta a previsão quanto à respetiva liquidação e extinção dos prazos. Contudo, os montantes incluídos nos planos de liquidação mantêm-se como pagamentos em atraso até ao seu efetivo pagamento.

4.2.5 Reporte e prestação de informação

A fim de se poder adotar medidas de controlo na redução dos pagamentos em atraso, o legislador teve a preocupação de instituir mecanismos eficazes de controlo financeiro às entidades abrangidas pela LCPA, com o intuito destas poderem prestar a informação necessária às entidades competentes de controlo.

As entidades abrangidas por esta lei terão sistemas informáticos adequados, onde terão de reportar a informação necessária às entidades previstas no n.º 5 do artigo 7.º do Decreto-lei n.º 127/2012, sendo elas:

- Direção Geral do Orçamento, no que respeita à administração central;
- Direções Regionais de Finanças que reportam à DGO, no que respeita à administração regional;
- Administração Central do Sistema de Saúde, no que respeita as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde;
- Direção Geral das Autarquias Locais, no que respeita à administração local;
- O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, no que respeita à Segurança Social.

No que diz respeito à administração pública local, as autarquias têm sistemas informáticos adequados para procederem ao reporte da informação através do SIAL, uma vez que estas terão de fornecer toda a informação sobre os compromissos e pagamentos em atraso, tal como previsto no artigo 10.º da LCPA.

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

Contudo e de acordo com previsto no artigo 10.º da LCPA os procedimentos necessários para a aplicabilidade da prestação de informação carece de regulamentação própria (artigo 14.º da presente lei). De acordo com o n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º127/2012, com redação do Decreto-Lei n.º 99/2015, de 3 de junho, os municípios devem enviar mensalmente o reporte da informação no sistema SIAL, até à data definida no Decreto-lei de Execução Orçamental anual¹⁷, sobre:

- 1) *Fundos disponíveis* – até ao quinto dia útil de cada mês, de acordo com o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-lei n.º 127/2012;
- 2) *Compromissos assumidos* – até ao dia 10 do mês seguinte a que se reporta a informação, de acordo com o n.º 3 do artigo 60.º do Decreto-lei n.º 52/2014, de 7 de abril;
- 3) *Saldo inicial das contas a pagar* – até ao décimo dia útil do mês seguinte a que se reporta a informação, de acordo com o n.º 1 do artigo 56.º do Decreto-lei n.º 52/2014, de 7 de abril;
- 4) *Movimento mensal* – até ao décimo dia útil do mês seguinte a que se reporta a informação, de acordo com o n.º 1 do artigo 56.º do Decreto-lei n.º 52/2014, de 7 de abril;
- 5) *Saldo das Contas a pagar* – até ao décimo dia útil do mês seguinte a que se reporta a informação, de acordo com o n.º 1 do artigo 56.º do Decreto-lei n.º 52/2014, de 7 de abril;
- 6) *Pagamentos em atraso* – até ao décimo dia útil do mês seguinte a que se reporta a informação, de acordo com o n.º 1 do artigo 56.º do Decreto-lei n.º 52/2014, de 7 de abril;

É de realçar que o n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-lei n.º 127/2012 isentava as entidades que não tinham pagamentos em atraso da obrigatoriedade de reporte de informação sobre os fundos disponíveis. Contudo, com o artigo n.º 1 do artigo 56.º do Decreto-lei 52/2014, de 7 de abril, deixou de se verificar essa isenção, referindo que “independentemente da existência de pagamentos em atraso, as entidades (...), procedem, mensalmente, ao registo da informação sobre fundos disponíveis (...).”.

Para além do dever de informação sobre os fundos disponíveis, os dirigentes das entidades têm obrigatoriamente que declarar até 31 de janeiro de cada ano que “todos os

¹⁷ Decreto-lei de execução Orçamental de 2014 (D.L 52/2014, de 7 de abril).

compromissos plurianuais existentes a 31 de dezembro do ano anterior se encontram devidamente registados na base de dado central de encargos plurianuais”, e “identificar, em declaração, todos os pagamentos e recebimentos em atraso existentes a 31 de dezembro do ano anterior¹⁸”.

4.3 Constrangimentos e Consequências da LCPA

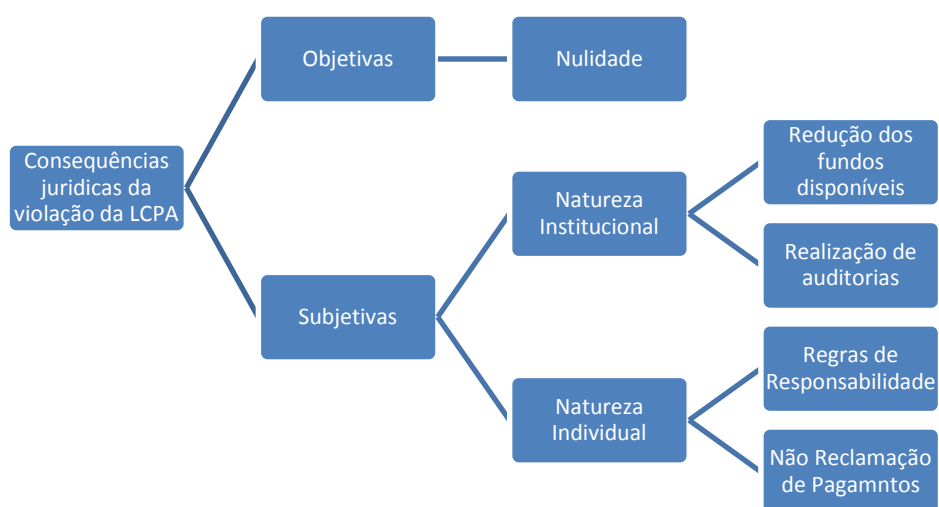
Pelo atrás exposto, verifica-se que a LCPA impõe grandes constrangimentos e deveres às entidades públicas, dificultando por vezes a gestão do dia-a-dia das suas tesourarias. Destacam-se a três níveis, os seus principais constrangimentos:

- A nível quantitativo, pois proíbe a assunção dos pagamentos que excedam os fundos disponíveis, de acordo com o n.º 1 do artigo 5.º da LCPA;
- A nível formal, dado que impõe, em todos os atos de manuseamento dos dinheiros públicos, a aposição obrigatória de um número válido e sequencial de compromisso, quando haja autorização da despesa por parte da entidade competente, segundo com o disposto no n.º 3 artigo 5.º;
- A nível contratual, uma vez que, a realização dos pagamentos apenas poderá ocorrer após o fornecimento dos bens e serviços, ou seja, só poderão ocorrer os pagamentos quando os compromissos tenham sido assumidos em conformidade com as regras e procedimentos previstos na LCPA e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas, segundo o estipulado no n.º 1 do artigo 9.º da presente lei.

¹⁸ Nos termos do n.º1 do artigo 15º da LCPA, com redação da Lei n.º22/2015, de 17 de março.

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

Figura 4.3 - Consequências da violação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso



Fonte: Fonseca (2013;62) Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso considerações essenciais

Esta lei impõe obrigações que devem ser cumpridas e, caso não sejam, podem ocorrer consequências associadas à violação da lei, que segundo Rocha (2012) podem ser de dois tipos: consequências jurídicas de natureza objetiva e subjetiva.

As consequências jurídicas de natureza objetiva são aquelas que produzem efeitos diretamente sobre os atos praticados em discordância com a LCPA, podendo estas ser reunidas em três categorias: de inexistência, de invalidade e de ineficácia.

As consequências objetivas de inexistência são aquelas que resultam de atos praticados em desconformidade com os princípios legais jurídicos, de tal forma, que não podem produzir efeitos. Tais atos são, assim, considerados inexistentes.

As consequências objetivas de invalidade consideram-se quando, em relação aos atos praticados, existe um desvalor jurídico relativamente a contratos e obrigações, pela sua desconformidade com as normas estabelecidas, resultando a sua anulabilidade ou nulidade, conforme as situações. A LCPA, nos números 3 e 4 do seu art.º 5, prevê que as entidades deverão ter sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento, emitindo um número de compromisso sequencial, que será refletido na nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato celebrado terá efeitos nulos.

As consequências objetivas de ineficácia, são consideradas nas situações em que, apesar de não serem considerados inválidos os atos, não poderão os mesmos produzir efeitos jurídicos na íntegra.

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

Já as consequências jurídicas de natureza subjetiva são aquelas que têm efeitos sobre as entidades envolvidas de natureza institucional, neste caso sobre os municípios, e as que assumem natureza individual, incidindo sobre os responsáveis das áreas administrativa ou financeira, que assumem os compromissos desproporcionados com a LCPA.

Segundo Fonseca (2013) as consequências subjetivas de natureza institucional podem incidir na redução dos fundos disponíveis sobre as entidades que aumentem os pagamentos em atraso, de acordo com o disposto nos números 3 e 4 do art.º 8 da LCPA, ou seja, caso as entidades infrinjam as obrigações estabelecidas pela LCPA, haverá redução dos fundos disponíveis. Esta redução poderá ser efetuada de duas formas:

- Segundo a alínea a) do n.º 3 do art.º 8.º da LCPA, as entidades “municípios” em que se verifique o aumento dos pagamentos em atraso, não poderão beneficiar da utilização da previsão de receitas próprias a cobrar nos três meses seguintes para efeitos do cálculo dos fundos disponíveis. A redução dos fundos disponíveis condiciona assim, a assunção dos compromissos, o que poderá colocar em causa a prossecução dos compromissos que os municípios têm perante a sociedade.
- A alínea b) do n.º 3 do art.º 8.º estabelece que as entidades, que tenham aumentado os seus pagamentos em atraso, podem beneficiar de um aumento temporário, e excepcionalmente, dos fundos disponíveis (n.º 1 do art.1.º da LCPA) desde que sejam autorizadas no caso dos municípios, pelo órgão executivo. Contudo, para a supressão da redução dos fundos disponíveis, não é exigido que deixem de existir pagamentos em atraso, mas sim, que se retome o nível de pagamentos em atraso, à data em que se verificou o aumento dos mesmos. Assim, a entidade “município” terá de proceder à correção dos fundos disponíveis.

As consequências subjetivas de natureza institucional podem também incidir, segundo Fonseca (2013), na realização de auditorias efetuadas às entidades, quando se verifique que estas estão a infringir as disposições da LCPA, ou que sejam apresentados riscos acrescidos de incumprimento pelas entidades sujeitas à LCPA. O art.º 12.º desta lei estipula que as auditorias, a estas entidades, são efetuadas pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), ou pela inspeção setorial respetiva.

No entanto, podem, ainda, ser aplicadas multas às entidades que não cumpram as normas respeitantes à assunção de compromissos, nomeadamente aos municípios que tenham aderido a programas de assistência económica (Programa de Apoio à Economia Local),

Capítulo 4. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

quando se verificarem pagamentos em atraso à data de 31 de dezembro de 2011, ou quando se verifique aumento dos montantes dos pagamentos em atraso, de acordo com o disposto nos números 1 e 2 do art.º 22 do decreto-lei n.º 99/2015.

A não reclamação de pagamentos é considerada uma consequência subjetiva de natureza individual, prevista no n.º 2 do art.º 9 da LCPA, que, caso as entidades que forneçam um determinado bem ou serviço não tenham refletido na fatura ou documento equivalente a devida identificação da entidade emitente, bem como, o respetivo número de compromisso válido e sequencial, o qual é obtido através dos sistemas de contabilidade da entidade pública (o município). O contrato ou obrigação em causa são, para todos os efeitos considerados nulos, não podendo, assim, essas entidades reclamarem do Estado ou das entidades públicas envolvidas, o pagamento devido, ou qualquer direito de ressarcimento pelos bens fornecidos.

Segundo Rocha (2012), a não reclamação de pagamentos é considerada uma responsabilidade por parte dos agentes económicos (entidades que fornecem os bens) que não acautelaram os requisitos exigidos para o compromisso, desresponsabilizando assim as entidades sujeitas à LCPA.

Lopes (2012) refere que nenhuma entidade deve fornecedor o Estado sem acautelar, previamente, que o procedimento contabilístico tenha sido devidamente instruído, nomeadamente, no que se refere ao compromisso.

Contudo, uma outra consequência jurídica subjetiva de natureza individual, diz respeito às regras de responsabilidade, as quais são direcionadas aos titulares de cargos políticos (presidentes de câmaras), dirigentes (diretores de departamentos) e responsáveis pela contabilidade (chefes de divisão da respetiva área) que assumam compromissos que estão em desconformidade com a lei, ou seja, que violem as regras da LCPA, incidindo sobre estes a responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, de acordo com o art.º11 da LCPA.

Enquanto que, este art.º 11 faz incidir as responsabilidades sobre os titulares de cargos políticos, dirigentes e responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em desconformidade a LCPA, o n.º 1 do art.º 5 desta lei, só considera, como responsáveis na assunção de compromissos, os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade, excluído assim, os titulares de cargos políticos (presidentes de câmaras) de quaisquer responsabilidades.

Capítulo 5. ESTUDO EMPÍRICO

Este capítulo descreve a metodologia utilizada no estudo empírico, com a finalidade de alcançar os objetivos propostos no estudo, que se traduzem em avaliar o impacto da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) na gestão autárquica dos diversos municípios do Algarve.

Apresentam-se também os resultados obtidos a partir da análise dos dados recolhidos através de um questionário implementado aos 16 municípios do Algarve.

De forma mais pormenorizada, descrevem-se, seguidamente, as fases que conduziram a elaboração deste capítulo:

- 1) Justificação da metodologia utilizada, em especial a que se refere ao instrumento de recolha dos dados (inquérito por questionário), assim como a definição dos objetivos do estudo;
- 2) Justificação e elaboração do inquérito por questionário;
- 3) Características da população a estudar e procedimento usado na obtenção dos dados;
- 4) Natureza do tratamento estatístico a que os dados foram submetidos;
- 5) Análise e interpretação dos resultados obtidos após o tratamento estatístico dos dados.

5.1 Metodologia

No caso concreto desta investigação pretendeu-se elaborar um estudo que incidiu sobre os municípios da região do Algarve, tendo como objetivo principal avaliar o impacto que a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso provocou nos referidos municípios, uma vez que estes exercem um papel fundamental na sociedade, sendo-lhes incumbidas determinadas competências, tais como a educação, ação social, proteção social, entre outras, sendo que, a não existência de fundos disponíveis inviabiliza a assunção de compromissos essenciais para o funcionamento da atividade municipal.

A componente empírica deste estudo traduziu-se, assim, na implementação de um inquérito por questionário aos 16 municípios do Algarve (Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, S. Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António) constituído por 13 questões (algumas delas subdividas) formuladas com o propósito de alcançar os objetivos da investigação.

5.1.1 Justificação do inquérito

A grande maioria dos estudos empíricos utiliza como instrumento de recolha de dados o inquérito por questionário. Este trabalho utiliza a mesma metodologia. Por este motivo, esta investigação empírica integra-se na categoria dos modelos *ex post facto* (Davis e Cosenza, 1988). Com o inquérito é possível obter respostas de um certo número de indivíduos às mesmas questões, de modo a ser possível descrevê-las, compará-las e relacioná-las.

O modelo de inquérito adotado surge após um trabalho preliminar de revisão da literatura sobre o enquadramento histórico dos municípios, o seu regime financeiro, as suas receitas e endividamentos e o efeito que a Lei dos Compromissos e Pagamentos Atrasos teve sobre os mesmos. Foi efetuada uma pesquisa bibliográfica em livros, legislação aplicável aos municípios e prestações de contas dos municípios. Não existindo nenhum estudo empírico desta natureza que servisse de suporte a este estudo, optou-se por criar um questionário de raiz, que tentasse responder aos objetivos da investigação.

Tendo em conta as dimensões a avaliar foram preconizadas algumas questões, que iriam integrar o questionário: primeiramente as questões relacionadas com a caracterização da população, nomeadamente, em que mandatos o atual presidente do município exerceu o cargo, o número de trabalhadores do município nos anos de 2010 e 2014; seguindo-se as questões relacionadas com os mecanismos de recuperação financeira, que pretendiam abordar se o município tinha recorrido em 2012 ao Programa de Apoio à Economia Local, programa que permitia aos municípios regularizarem o pagamento das suas dívidas em atraso, vencidas havia mais de 90 dias e qual o montante de financiamento que o município tinha recorrido com esse programa. Tornava-se ainda necessário um conjunto de questões que pretendiam dar resposta aos seguintes temas, nomeadamente, sobre os constrangimentos da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso nos municípios,

(áreas/serviços municipais afetados, medidas adotadas para ultrapassar os constrangimentos) e sobre os Fundos Disponíveis (necessidade de encerrar serviços municipais, em que anos e meses foram encerrados, aumento temporário dos fundos por antecipação da receita, quais as receitas antecipadas).

5.1.2 Elaboração do questionário

A construção de um questionário é uma fase de enorme importância em qualquer investigação empírica, pois se não cumpre adequadamente as funções para que foi concebido, pode pôr em causa os resultados da investigação. Por esta razão, na elaboração do questionário da presente investigação foram seguidas certas regras metodológicas que devem ser tidas em conta na elaboração de um bom questionário (Davis e Cosenza, 1988; Hussey e Hussey, 1997; Foddy, 1992; Jesus, 2001), nomeadamente no que diz respeito à precisão, clareza, inteligibilidade e não ambiguidade das questões.

O desenvolvimento das questões teve por base um plano de questionário, o qual, segundo Hill (2005) deverá conter as variáveis da investigação.

As questões foram colocadas com clareza e sem ambiguidades, de forma a que o inquirido soubesse o que se pretendia com cada questão. Tornou-se necessário estruturar de forma equilibrada as questões, tornando-as de uma forma acessível e de fácil leitura. Tentou-se respeitar as regras de elaboração de um questionário tendo em atenção os enviesamentos, a sequência e a clareza das questões, procurando-se construir um questionário que fosse adequado não só aos objetivos da investigação, mas também, que fosse de encontro à natureza da população em estudo. Segundo Hill (2005:83) “É muito fácil elaborar um questionário, mas não é fácil elaborar um bom questionário”.

Depois de redigido, o questionário foi detalhadamente revisto e, após algumas modificações, foi submetido a um pré-teste junto de potenciais respondentes (presidentes de câmaras e colaboradores da área financeira) por forma a aferir a percetibilidade relativamente às questões colocadas, sendo que, poderiam dar um contributo importante na compreensão do mesmo. Como resultado, após a sugestão de um presidente de câmara e de um chefe de divisão financeira de uma autarquia, modificou-se a redação e a sequência de algumas das questões inicialmente colocadas. Apresenta-se no Apêndice 1 o questionário na sua forma final.

Atendendo à especificidade do tema em estudo, a maior parte das questões conduzem a variáveis qualitativas de nível de medida nominal. Quanto à forma, grande parte das questões são fechadas e de resposta múltipla, isto é, acompanhadas de um conjunto de opções de resposta, das quais o inquirido pode escolher uma ou mais. Algumas questões são abertas, nomeadamente, quando é solicitado ao inquirido que apresente justificações de determinadas respostas.

5.1.3 População e procedimentos para obtenção dos dados

A população alvo deste estudo é o conjunto de todos os municípios do Algarve. Dado que se tem conhecimento de todos os elementos que constituem a população, sendo esta de pequena dimensão (N= 16), não se torna necessário construir uma amostra aleatória nem optar por qualquer processo de amostragem, pois à partida pode retirar-se conclusões para toda a população inquirida a partir dos resultados dos dados obtidos.

O presente estudo assenta na implementação de um inquérito por questionário dirigido aos presidentes de câmaras.

O questionário foi criado através de uma conta no Gmail, e foi sendo elaborado de acordo com as questões pretendidas para a investigação.

Foi enviado via correio eletrónico (Apêndice 2) um texto explicando em que consistia o estudo e os objetivos do questionário, aferir o impacto das regras definidas na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso na administração local. No *e-mail* foi colocado o *link* para o acesso ao inquérito, foi informada a confidencialidade das respostas e foi colocado um contacto para o caso de necessidade de qualquer informação ou explicação adicional. Este tipo de formulário, construído via *on-line*, permite que as respostas sejam recolhidas de forma automática e eficiente, sendo possível saber em tempo real quando as mesmas são fornecidas. Contudo, sendo um método eficaz, eficiente e económico, depende muitas vezes da boa vontade, disponibilidade, motivação e capacidade de respostas dos inquiridos em disponibilizar a informação necessária para o estudo.

Os questionários foram enviados aos 16 municípios no dia 1 de junho de 2016, tendo sido solicitado que o seu preenchimento fosse realizado até 9 de junho, por se considerar que nessa data se iniciava a época de verão, em que começavam as férias. Os primeiros questionários foram respondidos em 2, 9 e 13 de junho. Até 16 de junho apenas tinham

sido recebidos os questionários de 4 municípios, pelo que foram efetuadas novas insistências através de *e-mail* e contactos telefónicos com as secretárias dos presidentes das câmaras, para o preenchimento dos respetivos questionários. A 4 de outubro foi recebido o 13º questionário, tendo-se continuado a insistir junto dos serviços municipais, nomeadamente, junto da área financeira, para o preenchimento dos questionários em falta. Dos 16 municípios 3 não responderam ao questionário (apesar das inúmeras diligências realizadas no sentido da obtenção das respostas), considerando-se, assim, que a taxa de resposta foi de 81,25%.

5.1.4 Tratamento dos dados

Após a obtenção das respostas submetidas via *on-line*, a plataforma do Gmail, procede de imediato ao tratamento das respostas individualizadas ou em conjunto das respostas dadas pelos 13 municípios, pelo que, não se tornou necessário proceder ao tratamento dos dados no programa estatístico SPSS. Dadas as características das questões e os objetivos da investigação, o tratamento dos dados consistiu apenas na construção de tabelas e gráficos, pelo que a base de dados foi colocada numa folha de Excel, que permitiu a elaboração das tabelas e dos gráficos a seguir apresentados.

5.1.5 Análise dos dados e interpretação dos resultados

Segue-se a análise e interpretação das respostas às várias questões colocadas no questionário seguindo a ordem pela qual são apresentadas no mesmo.

A população alvo deste estudo é constituída, como já foi referido, pelo conjunto dos dezasseis municípios do Algarve sendo solicitado que as respostas ao questionário fossem dadas pelos respetivos presidentes ou por alguém pelos mesmos mandatado. A taxa de respostas foi de 81,25%. Dado que as respostas dadas pelos respetivos municípios são anónimas e confidenciais, nesta análise, os mesmos serão apresentados com a numeração de 1 a 13.

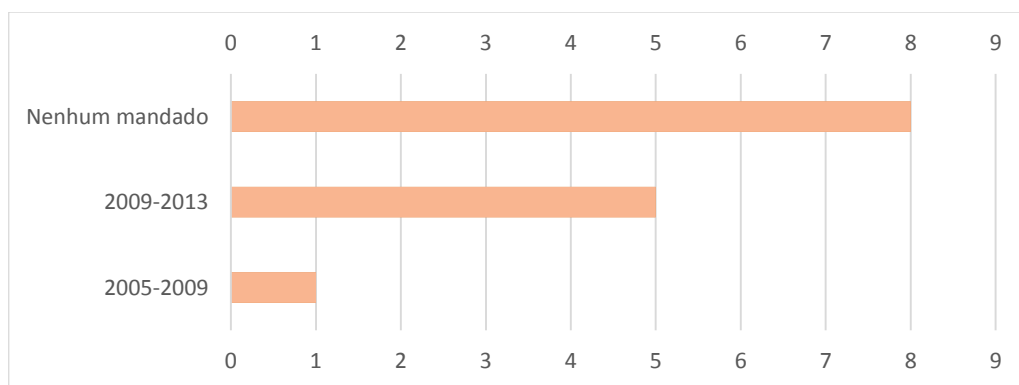
Com a **primeira questão** pretendia-se averiguar se os atuais presidentes de câmara estavam a exercer o mandato aquando da publicação da LCPA em 2012.

Tabela 5.1 - As Autarquias Locais, através do exercício dos seus órgãos em mandatos de 4 anos, prosseguem a salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações. O atual Presidente de Câmara exerceu o cargo em qual (is) dos mandatos?

Municípios	Mandados		
	2005-2009	2009-2013	Nenhum mandato
1		1	
2			1
3		1	
4			1
5			1
6		1	
7		1	
8	1	1	
9			1
10			1
11			1
12			1
13			1
Total	1	5	8

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.1 - Anos de Mandato dos Atuais Presidentes de Câmara



Fonte: Elaboração própria

Através da análise da tabela e do gráfico 5.1 confirma-se que da população inquirida, 16 municípios, apenas 13 responderam aos questionários, dos quais oito não tinham exercido mandato anterior ao aparecimento da LCPA, cinco municípios tinham exercido o mandato de 2009-2013, sendo que, um desses municípios também tinha exercido o mandato nos anos de 2005-2009, ou seja, um dos municípios exerceu mais de que um

mandato (2005-2009/2009-2013) pelo que, se pode concluir que foram cinco os presidentes de câmara que estavam a exercer o cargo aquando da publicação da LCPA.

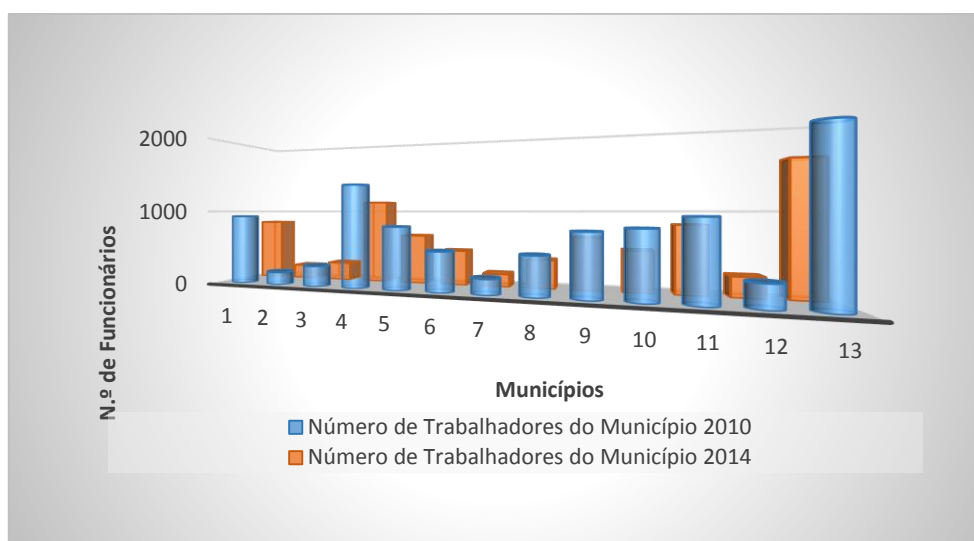
A **questão 2** pretendia saber se, com a publicação da LCPA, os municípios tinham aumentado, mantido ou diminuído o número de trabalhadores.

Tabela 5.2 - Indique o número de trabalhadores do município à data de 31 dezembro para cada um dos respetivos anos 2010 e 2014

Municípios	Número de Trabalhadores do Município		
	2010	2014	Variação
1	931	836	-1,05%
2	167	188	4,76%
3	270	243	-3,70%
4	1346	1127	-0,46%
5	806	660	-0,68%
6	509	463	-2,17%
7	198	169	-3,45%
8	493	370	-0,81%
9	774	668	-0,94%
10	816	519	-0,34%
11	947	840	-0,93%
12	278	250	-3,57%
13	1900	1600	-0,33%
Total	9435	7933	-13,69%

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.2 - Número de Trabalhadores dos Municípios nos Anos de 2010 e 2014



Fonte: Elaboração própria

Recorrendo à tabela e ao gráfico 5.2 pode observar-se nos 13 municípios dois comportamentos antagónicos nos anos de 2010 e 2014, isto é, no município 2 verificou-se um aumento do número de funcionários na ordem dos 4,76%, enquanto nos restantes municípios verificou-se uma diminuição, sendo a mais acentuada no município 3, de cerca de 4%. Esta diminuição pode ser explicada com base na imposição implícita na Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, diploma que aprovou o OE para o ano de 2014 (LOE/2014). Esta lei preconiza no n.º 1 do artigo 62.º, sob a epígrafe “Redução de trabalhadores nas autarquias locais”, que durante o ano de 2014, os municípios terão que reduzir, no mínimo, em 2 % o número de trabalhadores face aos existentes em 31 de dezembro de 2013, sendo que, limitou a contratação de novos trabalhadores até mesmo a diminuição de cargos de dirigentes. Assim sendo, presume-se que o aumento de trabalhadores nos quadros dos municípios só poderá ocorrer em contrapartida da saída de trabalhadores para aposentação. As medidas de austeridade impostas pela TROIKA, os cortes nas transferências do Orçamento de Estado para os Municípios foram fatores que conduziram à redução de trabalhadores nos anos de 2010 a 2014.

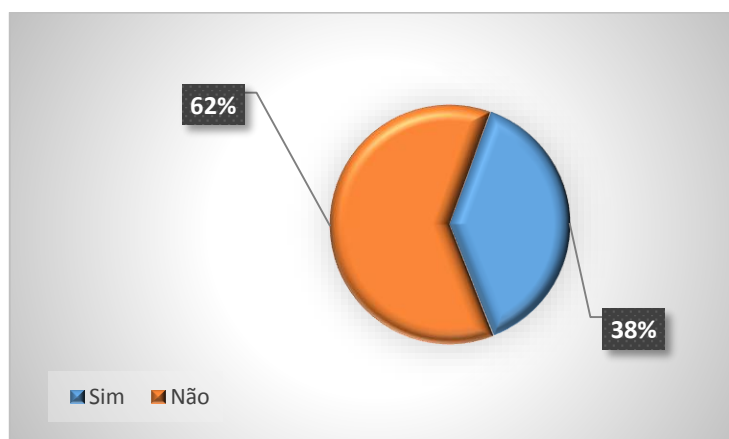
A **questão 3** tinha como objetivo saber se, no período em análise (2010-2014), os municípios tinham recorrido a algum mecanismo financeiro de acordo com a Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, no caso de terem ultrapassado o limite da dívida total.

Tabela 5.3 - Nos termos previstos na atual Lei das Finanças Locais (LFL), o município recorreu a algum mecanismo de recuperação financeira?

Municípios	Mecanismos Financeiros	
	Sim	Não
1	1	
2		1
3		1
4	1	
5	1	
6		1
7		1
8	1	
9		1
10		1
11	1	
12		1
13		1
Total	5	8

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.3 - Municípios que recorreram a Mecanismos Financeiros



Fonte: Elaboração própria

A análise da tabela e do gráfico 5.3 permite constatar que, dos treze municípios, oito (62%) não recorreram a nenhum mecanismo financeiro, ou seja, estes municípios não ultrapassaram o limite da dívida total. Apenas cinco municípios (38%) tiveram necessidade de recorrer a algum mecanismo de recuperação financeira porque haviam ultrapassado o limite da dívida total.

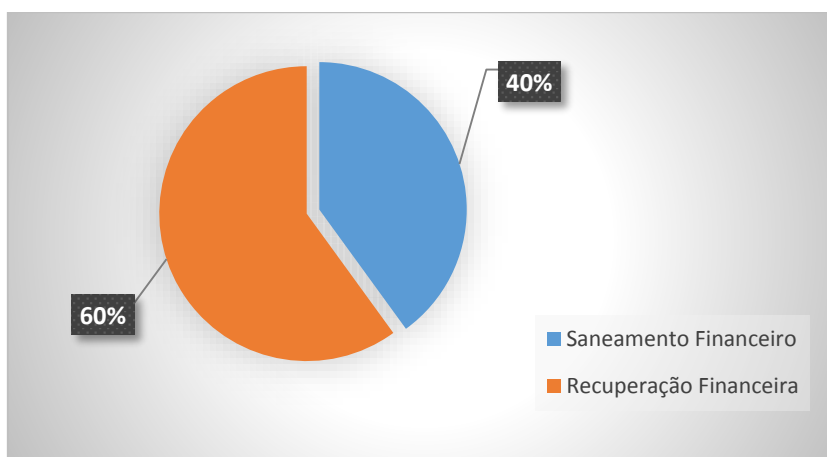
Relativamente aos municípios que tiveram necessidade de recorrer a mecanismo financeiro pretendeu-se saber a qual dos mecanismos teriam recorrido: Saneamento Financeiro ou Recuperação Financeira.

Tabela 5.4 - No caso afirmativo, a qual dos mecanismos recorreu?

Municípios	Tipo de Mecanismo Financeiro	
	Saneamento Financeiro	Recuperação Financeira
1		1
2		
3		
4	1	
5		1
6		
7		
8	1	
9		
10		
11		1
12		
13		
Total	2	3

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.4 - Mecanismos a os Municípios recorreram



Fonte: Elaboração própria

Através da tabela e do gráfico 5.4 pode observar-se que, dos cinco municípios que tinham recorrido a mecanismos financeiros, três deles (60%) recorreram a mecanismos de recuperação financeira, ou seja, os municípios que ultrapassaram o limite da dívida total previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, em que a dívida total do município é superior no final de cada ano (31 de dezembro) a três vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios, enquanto os restantes dois municípios (40%) recorreram a saneamento financeiro de acordo com o artigo 58.º da referida lei, ou seja, os municípios que ultrapassaram o limite da dívida total previsto no artigo 52.º, ou quando o montante da sua dívida é superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, estando os empréstimos excluídos da dívida.

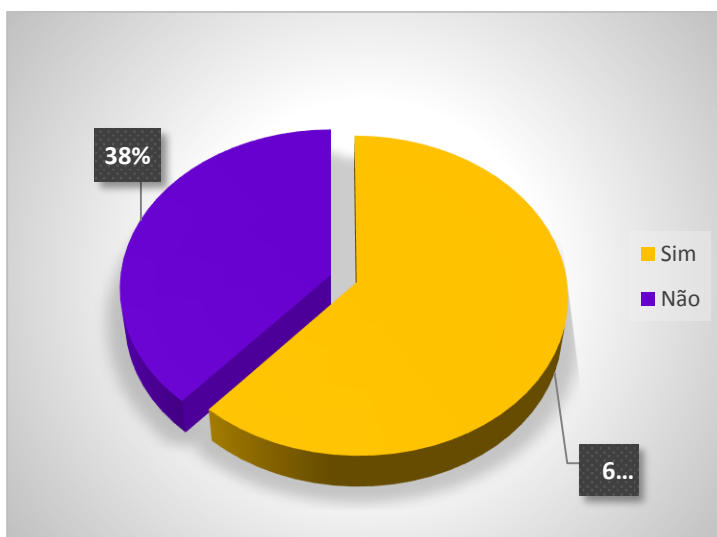
A **questão seguinte** (questão 4) pretendia averiguar se os municípios tinham recorrido ao Programa de Apoio à Economia Local, o qual permitia aos municípios regularizarem os pagamentos de dívidas vencidas havia mais de 90 dias até 31 de março de 2012.

Tabela 5.5 - Face à conjuntura económica e financeira do país, o Estado lançou em 2012 o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que permitiu aos municípios a regularização do pagamento das suas dívidas em atraso, vencidas havia mais de 90 dias à data de 31 março de 2012. Perante esta situação o seu município aderiu a este Programa?

Municípios	Programa de Apoio à Economia Local	
	Sim	Não
1	1	
2		1
3		1
4	1	
5	1	
6	1	
7		1
8	1	
9		1
10	1	
11	1	
12		1
13	1	
Total	8	5

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.5 - Municípios que recorreram ao PAEL



Fonte: Elaboração própria

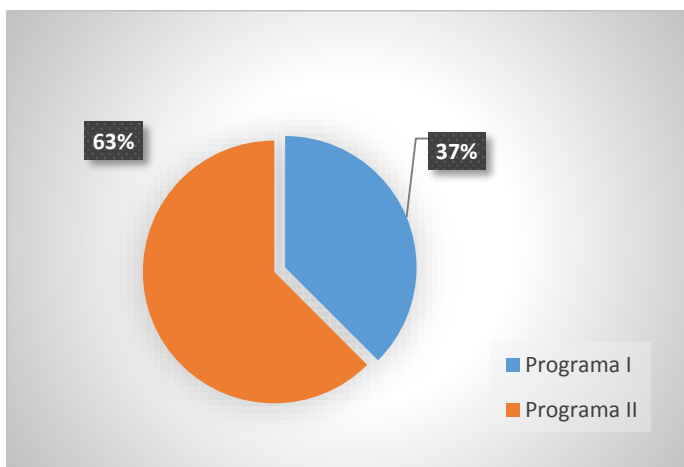
Perante a tabela e o gráfico 5.5 constata-se que dos 13 municípios, 5 (38%) não recorreram a nenhum programa de apoio, contudo, 8 (62%) recorreram ao PAEL, com a finalidade de conseguirem regularizar as suas dívidas. É de salientar que 5 destes municípios também tiveram necessidade de recorrer a mecanismos financeiros, demonstrando assim a sua debilidade financeira, tal como foi demonstrado anteriormente na tabela e gráfico 5.4.

Tabela 5.6 - A qual dos Programas?

Municípios	Programa de Apoio à Economia Local	
	Programa I	Programa II
1	1	
2		
3		
4	1	
5		1
6		1
7		
8		1
9		1
10	1	
11		
12		
13		1
Total	3	5

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.6 - Programas I e II



Fonte: Elaboração própria

O Estado Português disponibilizou em 2012, através do PAEL, uma linha de crédito aos municípios para pagamento das suas dívidas vencidas há mais de 90 dias, o que permitia que estes pudessem pagar as suas dívidas a curto prazo, especialmente a fornecedores, devendo estas estar registadas na DGAL. Dos 8 municípios que aderiram ao Programa de Apoio à Economia Local, 3 (37%) aderiram ao Programa I, destinado aos municípios que estivesse em situação de desequilíbrio estrutural. Este programa de apoio tem um prazo

de vigência de 20 anos e o financiamento máximo é igual ao montante elegível, de acordo com o nº 1 do artigo nº 3 da Lei nº 43/2012 de 28 de agosto de 2012. Contudo, 5 municípios (63%) aderiram ao Programa II, programa destinado aos municípios que tenham contraído dívidas em atraso pelo menos há 90 dias, sendo o prazo máximo de vigência de 14 anos, podendo o financiamento cobrir entre 50 a 90% das dívidas, de acordo com o nº 2 do artigo nº 3 da Lei nº 43/2012 de 28 de agosto de 2012, conforme se pode observar na tabela e gráfico 5.6

Pretendia-se ainda, conhecer o montante de financiamento a que os municípios se tinham candidatado.

Tabela 5.7 - Se sim, qual o montante de financiamento a que o município se candidatou?

Municípios	Montante de Financiamento							
	Até 5 000.000€	De 5 001.000€ a 10 000.000€	De 10 001.000€ a 15 000.000€	De 15 001.000€ a 20 000.000€	De 20 001.000€ a 25 000.000€	De 25 001.000€ a 30 000.000€	De 30 001.000€ a 35 000.000€	Mais de 35 000.000€
1					1			
2								
3								
4				1				
5			1					
6	1							
7								
8					1			
9								
10	1							
11								1
12								
13			1					
Total	2	0	2	1	2	0	0	1

Fonte: Elaboração própria

A tabela 5.6 mostra que dos 13 municípios, 8 aderiram ao Programa de Apoio à Economia Local, sendo o valor de financiamento diferente para cada um dos municípios, os quais vão de encontro às suas necessidades em liquidar as dívidas há mais de 90 dias. Verifica-se (tabela 5.7) que dois municípios aderiram ao financiamento até 5 000.000€, dois municípios solicitaram financiamento que varia entre os 20 001,000€ e os 25 000.000€, dois municípios aderiram ao Programa para um financiamento que varia entre os 10 001.000€ e os 15 000.000€, um município aderiu ao financiamento de 15 001.000€ a 20 000.000€ e por fim um município aderiu a um financiamento a mais de 35 000.000€.

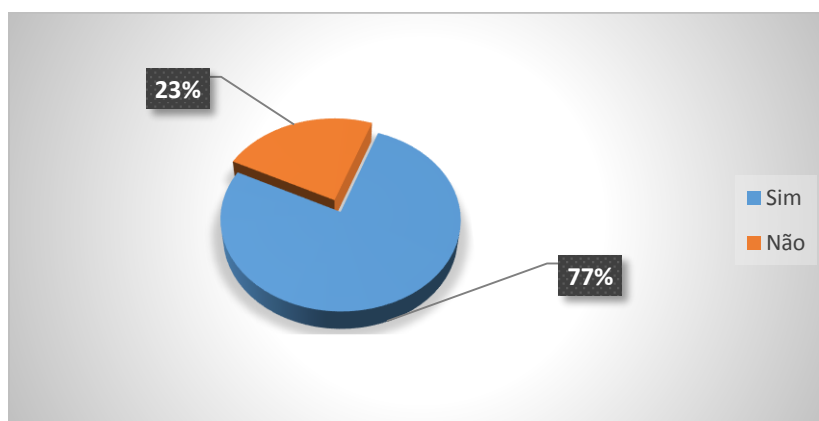
A **questão 5** pretendia averiguar se os municípios concordavam com a LCPA, a qual impossibilitava os mesmos de se poderem endividar, sem possuírem fundos disponíveis suficientes para a realização da despesa.

Tabela 5.8- Em 2012 surgiu a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) com caráter regulador/controlador da dívida pública, proibindo as entidades públicas de assumirem despesas para as quais não tivessem suficientes receitas previstas nos 90 dias seguintes. Concorda com esta lei?

Municípios	Concordância com a LCPA	
	Sim	Não
1	1	
2	1	
3		1
4	1	
5	1	
6		1
7	1	
8		1
9	1	
10	1	
11	1	
12	1	
13	1	
Total	10	3

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.7 - Concordância da LCPA por parte dos Municípios



Fonte: Elaboração própria

As respostas dos 13 municípios dividiram-se: 77% (10) informaram concordar com esta lei e 23% (3) dos municípios afirmou não concordar, tabela 5.8 e gráfico 5.7. Os municípios que informaram concordar com esta lei, em geral, responderam que se tratava

de uma lei que não deixava gastar mais do que o que os municípios tinham, uma lei que impedia os municípios de se endividarem mais, uma lei que obrigava a um maior rigor, controlo e gestão da despesa pública. No que respeita aos municípios que informaram não concordar com a LCPA, referiram tratar-se de uma lei muito restritiva, de difícil aplicabilidade à administração local, existindo fatores que deveriam ter sido regulamentados e auditados antes do surgimento da lei.

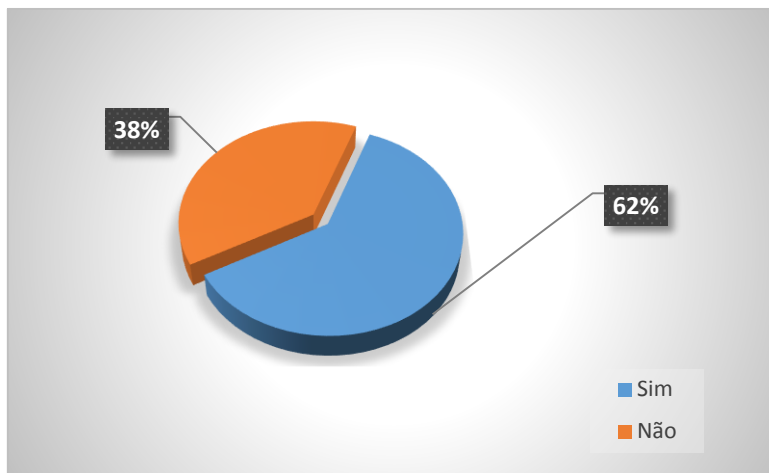
Pretendia-se também saber se os municípios tinham sido afetados financeiramente com a implementação da LCPA (**questão 6**).

Tabela 5.9 - Considera que a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso trouxe constrangimentos financeiros para as entidades públicas, nomeadamente aos municípios?

Municípios	Constrangimentos Financeiros para os Municípios com a implementação da LCPA	
	Sim	Não
1	1	
2		1
3		1
4	1	
5		1
6	1	
7		1
8		1
9	1	
10	1	
11	1	
12	1	
13	1	
Total	8	5

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.8 - A LCPA trouxe constrangimentos para os municípios?



Fonte: Elaboração própria

Verifica-se através da tabela 5.9 e do gráfico 5.8 que 5 municípios responderam negativamente (38%) e 8 municípios (62%) responderam afirmativamente. Trata-se, efetivamente, de uma lei que limitou a despesa, tendo os municípios que fazer opções, planejar os seus gastos em investimentos, efetivar uma melhor gestão do dinheiro público, lei que obrigou a restrições em áreas essenciais da atividade municipal.

Uma vez que os municípios consideraram que a LCPA trouxe constrangimentos para os municípios, através de algumas questões pretendeu-se saber quais os motivos que afetaram a sua atividade municipal.

Tabela 5.10 - Se sim, escolha entre as respostas seguintes aquela (s) que afetaram a atividade do seu município?

Municípios	Constrangimentos Financeiros para os Municípios com a aplicação da LCPA	
	A falta de fundos disponíveis impediu a realização de despesa no cumprimento das atribuições nas diversas áreas (educação, ação social, cultural, proteção civil, entre outros)	A incapacidade financeira em contrair despesas sem fundos disponíveis conduziu ao encerramento temporário dos serviços municipais (Piscinas, Teatros, Bibliotecas, Arquivos Municipais, entre outros) (Piscinas, Teatros, Bibliotecas, Arquivos Municipais, entre outros)
1	1	
2		
3		
4	1	1
5		
6	1	
7		
8		
9	1	
10	1	
11	1	
12	1	
13	1	
Total	8	1

Fonte: Elaboração própria

Dos oito municípios que responderam ter tido constrangimentos financeiros com a aplicação da LCPA, todos consideraram que a falta de fundos disponíveis impediu a realização da despesa no cumprimento das suas atribuições nas diversas áreas, nomeadamente na educação, ação social, cultura, proteção social. Contudo, houve um município que também considerou como constrangimento “a incapacidade financeira em contrair despesas sem fundos disponíveis, conduziu ao encerramento temporário dos serviços municipais (piscinas, teatros, bibliotecas, arquivos municipais, entre outro)”.

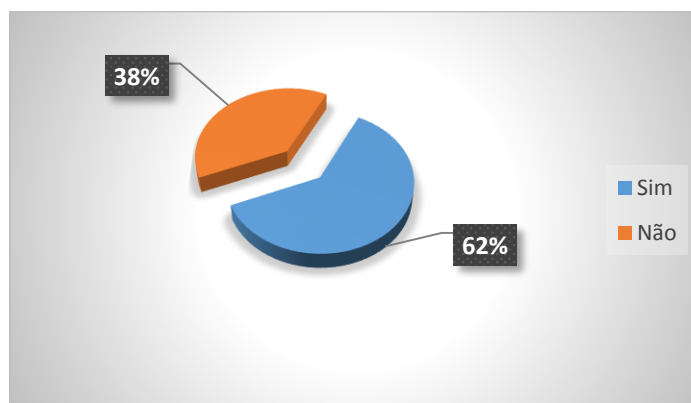
A **questão 7** pretendia conhecer se os municípios que consideraram que a LCPA trouxe constrangimentos, tinham adotado medidas para os ultrapassar.

Tabela 5.11 - O seu município, adotou medidas, para ultrapassar os constrangimentos desta lei?

Municípios	Os municípios adotaram medidas para ultrapassar os constrangimentos da LCPA	
	Sim	Não
1	1	
2		1
3		1
4	1	
5		1
6		1
7		1
8	1	
9	1	
10	1	
11	1	
12	1	
13	1	
Total	8	5

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.9 - Os municípios adotaram medidas



Fonte: Elaboração própria

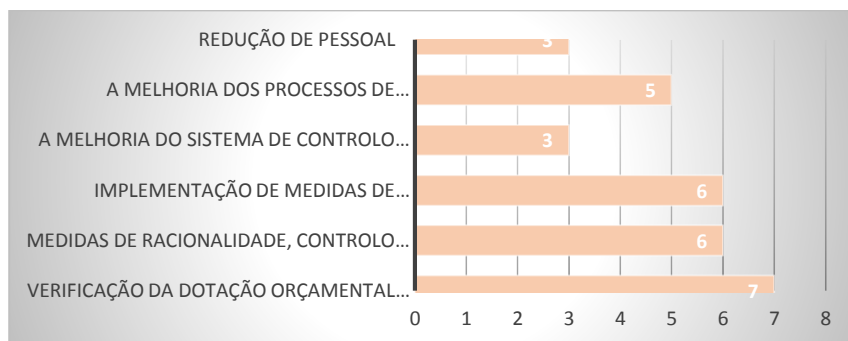
Constata-se, através da tabela 5.11 e do gráfico 5.9, que a maioria (62%) dos municípios adotaram medidas para ultrapassar os constrangimentos da LCPA, os restantes municípios (38%) não adotaram medidas.

Tabela 5.12 - Quais, das seguintes medidas foram adotadas?

Municípios	Medidas Adoptadas pelos Municípios					
	Verificação da dotação orçamental para proceder a cabimentação e compromisso da despesa	Medidas de racionalidade, controlo e verificação de custos	Implementação de medidas de controlo de despesas assumidas e assumir	A melhoria do sistema de controlo interno	A melhoria dos processos de contratualização	Redução de pessoal
1	1	1	1	1	1	1
2						
3						
4	1	1	1		1	
5						
6						
7						
8	1	1				
9	1		1		1	
10				1		
11	1	1	1	1	1	1
12	1	1	1		1	
13	1	1	1			1
Total	7	6	6	3	5	3

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.10 - Medidas adotadas pelos municípios



Fonte: Elaboração própria

A tabela 5.12 e o gráfico 5.10 mostram que dos 8 municípios que adotaram medidas para ultrapassar os constrangimentos da LCPA, 2 adotaram todas as medidas apontadas, sendo que a medida mais adotada pelos municípios foi a "verificação da dotação orçamental para proceder a cabimentação e compromisso da despesa", seguindo-se as "medidas de controlo verificação dos custos", a "implementação de medidas de controlo de despesas assumidas e a assumir", a "melhoria dos processos de contratualização" e a "redução de pessoal". Verifica-se, assim, que a maioria dos municípios procederam às medidas

necessárias e que vão de encontro ao exigido na LCPA, ou seja, é necessário ter dotação orçamental disponível, “verba suficiente na rubrica”, para se proceder ao cabimento da despesa, pois sem o cabimento prévio não poderá ser executada a mesma.

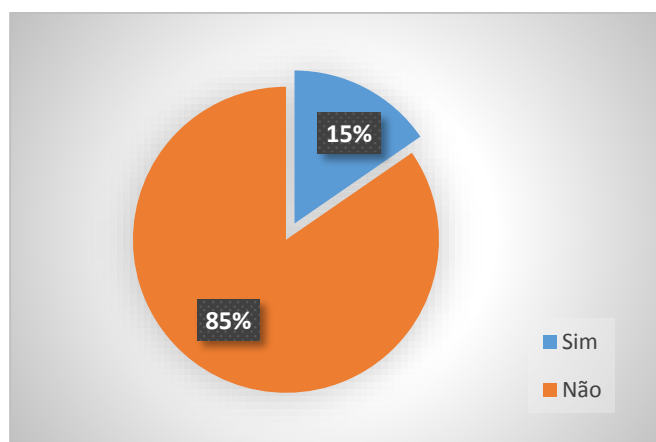
A **questão 8** tinha como objetivo averiguar se algum município tinha deixado de executar algum serviço com a implementação da LCPA.

Tabela 5.13 - O seu município já deixou de executar algum serviço, mesmo estando em causa o interesse público, com a implementação da LCPA?

Municípios	Os municípios deixaram de executar algum serviço, com a Implementação da LCPA?	
	Sim	Não
1		1
2		1
3		1
4	1	
5		1
6		1
7		1
8		1
9	1	
10		1
11		1
12		1
13		1
Total	2	11

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.11 - Os municípios deixaram de executar algum serviço



Fonte: Elaboração própria

Pode ver-se na tabela 5.13 e gráfico n.º 5.11 que mesmo com os constrangimentos financeiros surgidos com a implementação da LCPA, a grande maioria (85%) dos municípios não deixaram de executar qualquer serviço apenas 2 (15%) municípios tiveram que deixar de executar alguns serviços.

Perante a questão anterior era necessário conhecer em que as áreas os municípios deixaram de executar algum serviço.

Tabela 5.14 - Se Sim, em quais das seguintes áreas?

Municípios	Áreas dos Municípios que sofreram com a Implementação da Lei					
	Ação Social	Educação	Proteção Civil	Obras por administração direta	Resíduos Sólidos	Desporto
1						
2						
3						
4	1	1	1	1		1
5						
6						
7						
8						
9					1	
10						
11						
12						
13						
Total	1	1	1	1	1	1

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se que, com a implementação da LCPA, um município deixou de executar algum serviço nas seguintes áreas: ação social, educação, proteção civil, obras por administração direta e desporto, o outro município, na área de resíduos sólidos (tabela 5.14).

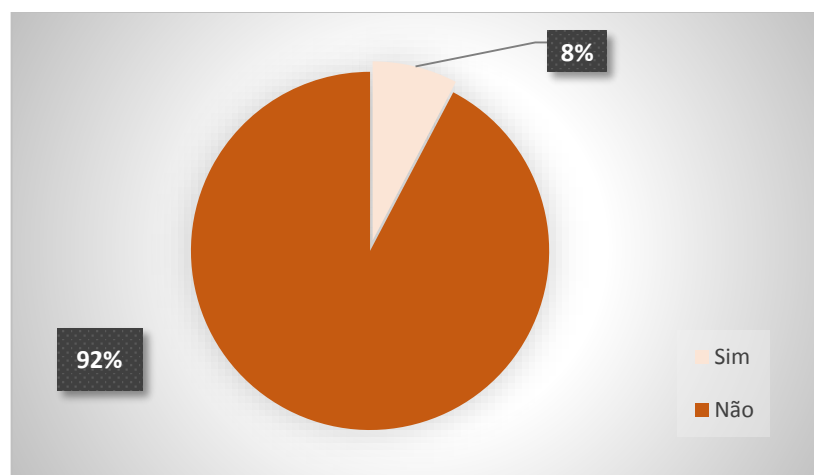
Com a **questão 9** pretendia-se saber se algum município, com a entrada da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, teve necessidade de encerrar algum equipamento municipal; se sim, em que ano e durante quanto tempo.

Tabela 5.15 - Com a entrada em vigor da LCPA, o seu município teve a necessidade de encerrar algum dos serviços públicos?

Municípios	Encerramento de Serviços Municipais com a entrada em vigor da LCPA	
	Sim	Não
1		1
2		1
3		1
4	1	
5		1
6		1
7		1
8		1
9		1
10		1
11		1
12		1
13		1
Total	1	12

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.12 - Encerramento de algum dos serviços públicos, por parte dos municípios



Fonte: Elaboração própria

Tabela 5.16 - Se Sim, em que os serviços?

Municípios	Serviços Municipais que encerram				
	Biblioteca	Piscinas Municipais	Teatro Municipal	Museu	Outro
1					
2					
3					
4		1			
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
Total	0	1	0	0	0

Fonte: Elaboração própria

Dos 13 municípios que responderam, apenas um teve necessidade de encerrar um dos seus serviços municipais, verificando-se através da tabela 5.16 que dos diversos serviços foram as Piscinas Municipais que encerraram no ano de 2012 durante os meses de julho e agosto, ou seja durante 60 dias.

Presume-se que esse encerramento das piscinas durante dois meses poderá ter ocorrido por falta de disponibilidade financeira do município para fazer face às despesas necessárias que um complexo dessa natureza exige, dificuldade em garantir o funcionamento de “porta aberta”. Os efeitos e as consequências da crise económica que o País atravessou, originou que os portugueses tivessem que alterar os seus hábitos, até mesmo efetuarem alguns sacrifícios. Poderá ter ocorrido que alguns munícipes tivessem abdicado de frequentar as piscinas municipais, como forma de reduzir as despesas familiares, o que pode ter contribuído também para o encerramento das mesmas. Poderá, ainda, esse encerramento dever-se à necessidade de a câmara ter que reequacionar os custos dessa infraestrutura desportiva a fim de otimizar a gestão dos recursos humanos.

A **questão 10** tinha como finalidade apurar em que anos (2012, 2013 e 2014) os municípios não tiveram fundos disponíveis.

Tabela 5.17 - Nos anos 2012, 2013, 2014 qual (is) o(s) mês(es) em que o município não teve fundos disponíveis?

Municípios	Ano 2012												
	Meses em que os municípios não tiveram fundos disponíveis												
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	agos	set	out	nov	dez	Total
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
5	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	9
10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
13	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5
Total	9	8	9	8	8	9	8	9	9	8	8	8	

Fonte: Elaboração própria

Através da tabela 5.17 ¹⁹ é possível verificar que no ano de 2012, houve 7 municípios que durante o ano não tiveram fundos disponíveis, 2 municípios tiveram sempre fundos disponíveis durante o ano e 1 município não teve fundos disponíveis durante um mês, mais concretamente no mês de junho. Os restantes três municípios tiveram fundos disponíveis em alguns meses e noutros não.

Assim, e de acordo com a LCPA, os municípios que não têm fundos disponíveis não poderão contrair qualquer despesa, é o caso dos municípios 1, 4, 7, 8,10,11, e 12 que durante o ano não tiveram quaisquer fundos, o que pressupõe que esses municípios tiveram incapacidade financeira de honrar os seus compromissos e poderão mesmo ter dívidas com mais de 90 dias.

¹⁹ Na tabela 5.17, 1 significa “não teve fundos disponíveis” e 0 significa “teve fundos disponíveis”

Tabela 5.18 - Municípios que não tiveram fundos disponíveis durante o ano de 2013?

Municípios	Ano 2013												Total
	Meses em que os municípios não tiveram fundos disponíveis												
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	agos	set	out	nov	dez	
1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	3
2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2
4	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	6
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	6
11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	4	4	4	5	5	4	5	4	4	6	5	4	

Fonte: Elaboração própria

Relativamente ao ano de 2013 verifica-se através da tabela 5.18 que, dos 7 municípios que em 2012 não tiveram fundos disponíveis, apenas 3 continuaram sem fundos disponíveis, tendo 5 municípios tido fundos disponíveis durante o ano 2013, dos quais 2 também tinham tido no ano de 2012.

Tabela 5.19 - Municípios que não tiveram fundos disponíveis durante o ano de 2014?

Tabela Municípios	Ano 2014												Total
	Meses em que os municípios não tiveram fundos disponíveis												
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	agos	set	out	nov	dez	
1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	5
2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	11
9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3
11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	6	7	5	5	6	6	5	6	5	5	6	7	

Fonte: Elaboração própria

Relativamente ao ano de 2014 verifica-se que, dos 4 municípios que não tiveram durante o ano fundos disponíveis, 2 deles também não tiveram nos anos transatos. Durante esses três anos (2012, 2013 e 2014) apenas dois municípios tiveram fundos disponíveis ao longo dos meses, o que leva a presumir que apenas esses dois municípios tiveram condições de honrar os seus compromissos, tendo assim verbas disponíveis a curto prazo “dinheiro em caixa” nos três meses seguintes, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

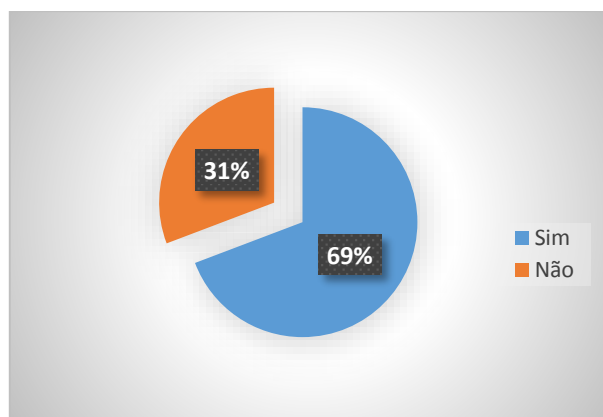
Pretendia-se através da **questão 11** averiguar se os municípios haviam procedido ao aumento temporário dos fundos disponíveis por antecipação da receita. Se sim em que receitas.

Tabela 5.20 - O seu município já procedeu ao aumento temporário de fundos disponíveis por antecipação de receitas?

Municípios	Aumento temporário de fundos disponíveis	
	Sim	Não
1	1	
2		1
3		1
4	1	
5	1	
6		1
7		1
8	1	
9	1	
10	1	
11	1	
12	1	
13	1	
Total	9	4

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.13 - Aumento temporário de fundos disponíveis por antecipação de receitas



Fonte: Elaboração própria

Através da tabela 5.20 e do gráfico 5.13 observa-se que 9 (69%) municípios aumentaram os fundos disponíveis e 4 (31%) não aumentaram.

Presume-se que estes 9 municípios não dispõem de fundos disponíveis suficientes para assumir novos compromissos que decorrem da atividade municipal. No entanto, pode ver-se nas tabelas atrás mencionadas 5.17, 5.18 e 5.19 que durante os três anos (2012, 2013 e 2014) em alguns meses os municípios, nomeadamente, 1, 4, 5, 8, 9, 10, 11 e 12 não

tiveram fundos disponíveis, daí a necessidade de recurso ao aumento temporário dos fundos. A título excepcional, os fundos disponíveis podem ser aumentados, desde que expressamente autorizados, pelo órgão executivo, a câmara municipal. Em caso de aumento dos fundos pelas receitas gerais, próprias ou empréstimos, o montante que foi autorizado pelo órgão competente, deve ser objeto de correção no mês indicado no pedido de autorização, de acordo com o n.º 2 do art.º 4.º da LCPA.

Tabela 5.21 - Se Sim, em quais das seguintes receitas?

Municípios	Receitas							
	IMI	IMT	IUC	Derrama	Receitas Próprias	Contrato de gestão com empresa municipal	Saldo de Gerência	Fundos comunitários
1	1							
2								
3								
4	1	1	1	1	1			
5	1							
6	1	1						
7								
8						1		
9	1							
10								
11							1	
12								1
13	1							
Total	6	2	1	1	1	1	1	1

Fonte: Elaboração própria

A tabela 5.21 permite observar que dos nove municípios que aumentaram os fundos disponíveis por antecipação das receitas, 6 consideram o aumento através do Imposto Municipal de Imóveis, sendo que 1 dos municípios para além da receita do IMI considerou também o IMT, IUC, Derrama e Receitas Próprias.

A LCPA não permite aos municípios assumir compromissos sem fundos disponíveis para honrar os pagamentos, prevê, no entanto, o aumento temporário dos fundos disponíveis, em caso de existir uma tesouraria deficitária para fazer face às despesas essenciais e inadiáveis, de acordo o artigo n.º 4 da LCPA.

Os municípios mesmo sem fundos disponíveis terão que assegurar a continuidade da sua atividade municipal no âmbito das suas atribuições e competências. Para tal, os municípios podem proceder à antecipação dos montantes das receitas que preveem arrecadar, destinadas à assunção dos respetivos compromissos. Os montantes previstos a receber deverão estar compreendidos entre as datas dos compromissos a assumir e a data do último pagamento a realizar, de acordo com o previsto no n.º 2 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º99/2015, de 2 junho.

Presume-se que os municípios antecipam a receita do IMI para fazer face a algum compromisso assumido, visto que é um imposto arrecadado três vezes ao ano (maio, agosto e dezembro) que incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios (rústicos, urbanos ou mistos), permitindo assim num determinado mês arrecadar a totalidade desse imposto.

Pretendia-se também conhecer, através da **questão 12**, qual o procedimento dos municípios no caso de necessidade de assumir compromissos com fundos disponíveis insuficientes.

Tabela 5.22 - Havendo necessidade de assumir compromissos não urgentes ou adiáveis num determinado mês e, constatando que os fundos disponíveis não são suficientes, como procede?

Municípios	Procedimento a adotar em caso de os fundos disponíveis serem insuficientes			
	Assume os Compromissos sem fundos disponíveis?	É autorizado o aumento temporário do fundo disponível por antecipação da receita	Aguarda que haja fundos disponíveis para proceder ao compromisso	Derrama
1	1			
2				
3				
4	1	1	1	1
5	1			
6	1	1		
7				
8				
9	1			
10				
11				
12				
13	1			
Total	6	2	1	1

Fonte: Elaboração própria

Na tabela 5.22 pode ver-se que, no caso de os fundos disponíveis serem insuficientes para assumir os compromissos não urgentes ou inadiáveis, a maioria dos municípios assumem esses compromissos sem fundos disponíveis. No entanto, e de acordo com o n.º 1 do art.º 5 da LCPA e o n.º 2 do art.º 7 do Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho, quer os dirigentes, gestores e responsáveis pela área financeira só podem assumir compromissos até ao montante dos fundos disponíveis. Caso estes titulares violem as regras respeitantes à assunção dos compromissos, ou seja, assumam compromissos sem fundos disponíveis, poderão vir a ter consequências jurídicas de natureza civil, criminal, disciplinar ou financeira, de acordo com o art.º 11.º da LCPA.

A LCPA no seu n.º 1 do art.º 16.º estabelece que a apresentação do plano de liquidação de pagamentos em atraso é obrigatória para as entidades que têm pagamentos em atraso até ao final do ano. São considerados pagamentos em atraso, aqueles que permanecem mais de 90 dias por pagar posteriormente à data de vencimento da fatura ou documento equivalente, segundo a alínea e) do art.º 3 da LCPA.

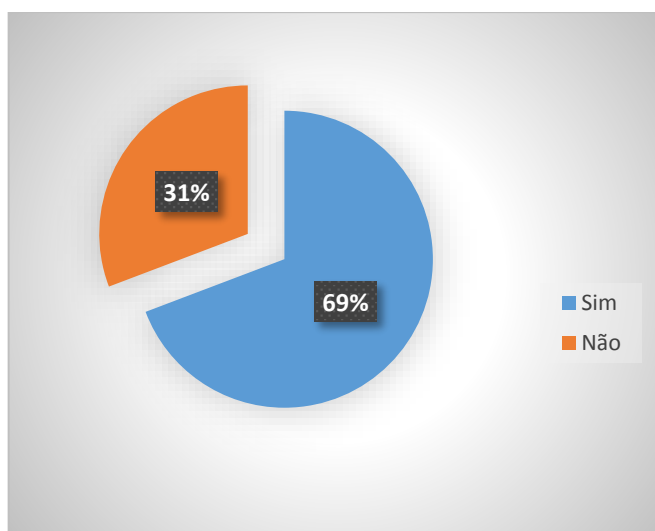
Com a **última questão** (questão 13) pretendia-se saber se os municípios tinham apresentado o respetivo plano de liquidação de pagamentos em atraso e caso o tenham apresentado em que anos o fizeram.

Tabela 5.23 - De acordo com o artigo 16.º da LCPA as entidades com pagamentos em atraso em 31 de dezembro de 2011, tinham de apresentar à entidade competente (Direção Geral das Autarquias Locais), um plano de liquidação de pagamentos. O seu município apresentou em 31 de dezembro de cada ano esse plano de pagamentos em atrasos?

Municípios	Apresentação de Plano de Liquidação	
	Sim	Não
1	1	
2		1
3	1	
4	1	
5	1	
6	1	
7		1
8		1
9	1	
10	1	
11	1	
12		1
13	1	
Total	9	4

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5.14 - Municípios que apresentaram plano de liquidação de pagamentos, de acordo com o referido no artigo 16.º da LCPA



Fonte: Elaboração própria

A tabela 5.23 e o gráfico 5.14 informam que 9 municípios (69%) apresentaram o plano de liquidação de pagamentos em atraso e 4 municípios (31%) não apresentaram. Pode, portanto, concluir-se que 9 dos 13 municípios tinham dívidas por pagar.

Tabela 5.24 Se Sim, em que anos

Municípios	Anos que foram apresentados os Planos de Liquidação				
	2011	2012	2013	2014	Não sabe / não responde
1	1	1	1	1	
2					
3		1	1		
4		1			
5					1
6					1
7					
8					
9	1				
10		1			
11		1			
12					
13	1	1	1		
Total	3	6	3	1	2

Fonte: Elaboração própria

Em 31 de dezembro de cada ano nem todos os municípios tinham dívidas, verificando-se que o ano que os municípios tinham pagamentos em atraso, ou seja, dívidas a 31 de dezembro foi o ano da publicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso, 2012.

Na tabela 5.24 verifica-se que o município 1 foi um dos que apresentou todos os anos o plano de liquidação de pagamentos, seguindo-se o município 13 que apresentou planos nos três anos consecutivos, (2011, 2012, e 2013).

Tendo a LCPA surgido em 2012, o n.º 1 do art.º 16 faz recair sobre os municípios que têm pagamentos em atraso no final do ano de 2011, a obrigatoriedade de apresentar um plano de liquidação dos pagamentos até 90 dias após a entrada em vigor da lei. A

informação sobre o plano de liquidação dos pagamentos é reportada à entidade competente, que no caso dos municípios é a DGAL.

Perante este facto presume-se que estes municípios no decorrer dos anos tiveram sempre pagamentos em atraso, tendo sido obrigados por imposição da Lei a apresentar um plano de liquidação dos seus pagamentos, por forma a existir um maior controlo e redução dos pagamentos em atraso. No entanto, o plano de liquidação de pagamento apresentado pelos municípios não pode ter um prazo superior a 5 anos, devendo constar no mesmo a indicação dos montantes que prevê liquidar em cada período, ou seja, a forma de regularização dos pagamentos em atraso, de acordo com o art.º 18 do Decreto-Lei n.º 127/2012.

O plano de liquidação de pagamentos em atraso é efetuado através dos sistemas informáticos dos municípios, disponibilizado na aplicação denominada por SIAL e reportada à DGAL.

Os municípios têm a obrigação de manter atualizados os valores sobre os fundos disponíveis, compromissos, pagamentos em atraso (n.º 4 do art.º 7 do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 junho “Normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA) registando assim todos os pagamentos em atraso há mais de 90 dias existentes à data de 31 de dezembro.

O município 1 foi um dos municípios que se pronunciou sobre a inexistência de fundos disponíveis durante o ano de 2012 (tabela 5.17) para fazer face às despesas assumidas; no ano de 2013 houve três meses que também não teve fundos disponíveis, reportando ser os meses de julho, agosto e setembro, conforme se pode observar na tabela 5.18; e no ano de 2014 também teve 5 meses sem fundos disponíveis. O município 13 também durante o ano de 2012 não teve durante 5 meses fundos disponíveis, o que originou a não assunção de compromissos.

No entanto, ambos os municípios referiram que, caso não tivessem fundos disponíveis, assumiam o compromisso, conforme se observa na tabela 5.22, o que originou novas despesas assumidas, novos pagamentos em atraso e a própria violação de preceitos legais da Lei

.

Capítulo 6. CONCLUSÕES

Este capítulo tem como finalidade expor as principais conclusões do estudo que se levou a cabo, o qual tinha como principal objetivo analisar o impacto da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso nos Municípios do Algarve.

Os municípios têm vindo a assumir um papel cada vez mais importante ao longo dos anos, quer pelas novas competências impostas pelo Estado, quer pelo crescimento do nível de exigências por parte da sociedade. Estes são responsáveis pela boa gestão dos dinheiros públicos, sendo necessário uma administração local cada vez mais eficiente e eficaz.

Contudo, com a crise económica e financeira a que o país assistiu nos últimos anos, através das restrições impostas pelo Programa de Assistência Económica e Financeira assinado com a TROIKA, com o objetivo da consolidação das finanças públicas, redução da despesa e aumento da receita, os municípios que visam salvaguardar os interesses das populações, passaram por dificuldades acrescidas.

Por forma a sustentar o trabalho, procedeu-se à revisão teórica sobre o enquadramento dos municípios, as suas características e competências, o endividamento destes, bem como os programas que surgiram para ajudar os municípios a reequilibrar as suas contas públicas.

Verificou-se que ao nível do regime financeiro, os municípios sofreram com as diversas reformas estruturais, nomeadamente com a Lei das Finanças Locais, ou seja, o atual Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei 73/2013, de 3 de setembro) que veio limitar a autonomia municipal, determinando um maior rigor na gestão das contas dos municípios. Esta lei veio reforçar o controlo ao endividamento, o que em alguns casos penalizou o acesso às receitas provenientes das transferências financeiras previstas do Orçamento do Estado, proporcionando aos municípios o aumento das suas receitas por via dos impostos municipais.

Aferiu-se que nos anos em análise, 2010 a 2014, os municípios aumentaram as suas taxas de IMI para fazer face à perda sentida da receita arrecadada, a qual foi afetada pela crise do sector imobiliário. Os municípios assistiram a uma diminuição de receita do IMT nos anos de 2010 a 2013, devendo-se esse facto à conjuntura económica e financeira do país

nesse período. No entanto, em 2014 começa-se a assistir a uma recuperação do setor imobiliário, com um maior número de transações de compra e venda de casas, originando assim um aumento significativo nas receitas próprias dos municípios. O IUC que incide sobre os veículos matriculados das categorias de A a G, incluindo não apenas os automóveis ligeiros de passageiros ou mercadorias e motociclos, mas também embarcações de recreio ou aeronaves particulares, apresentou, sempre, um aumento nos anos de 2010 a 2014.

Contudo, quanto maiores são as competências dos municípios, maiores serão as suas despesas, devendo estes ter sempre o cuidado de acautelar devidamente as suas receitas para fazer face às despesas, senão terão de recorrer a créditos. Os municípios dispõem de atribuições em diversos domínios, nomeadamente no desporto, educação, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente, entre outros. A maioria dos presidentes de câmaras, na tentativa de assumir as suas obrigações e competências perante a sociedade “esbanjavam” os dinheiros públicos, o que incrementou o nível do endividamento.

As autarquias possuem autonomia administrativa e financeira, no entanto, estão sujeitas a restrições, com medidas apertadas que conduzem a um maior rigor nas contas públicas, impedindo os municípios de contrair novos empréstimos.

No âmbito do enquadramento legal do endividamento consagrado na Lei n.º 2/2007 e na atual Lei n.º 73/2013 a que os municípios estiveram sujeitos no período de 2010 a 2014, a lei prevê que, caso os municípios ultrapassem os limites da dívida total, poderão recorrer a mecanismos de recuperação financeira.

Assim, foi aprovado o Programa de Apoio à Economia Local (Lei n.º 43/2012) que tinha como objetivo a regularização dos pagamentos das dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, através de dois programas de financiamento (Programa I e Programa II) que conduziam a contratos de empréstimos com o Estado por forma a equilibrar a situação financeira dos municípios.

No entanto a atividade financeira dos municípios no ano de 2012, também foi condicionada com o regime da LCPA (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro), regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de fevereiro, sendo o princípio fundamental da execução orçamental, o não aumento dos pagamentos em atraso por parte dos municípios, não podendo estes assumir compromissos sem fundos disponíveis.

Para prosseguir o objetivo principal proposto no trabalho foi necessário proceder ao estudo empírico que se traduziu na implementação de um inquérito por questionário aos 16 municípios do Algarve: Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, S. Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António.

Os resultados do estudo empírico demonstram que, devido à crise económica e financeira a que o país assistiu nos últimos anos, os municípios algarvios tiveram necessidade de reduzir os seus colaboradores/trabalhadores, por via das medidas restritivas impostas pela TROIKA, bem como pela redução das transferências de verbas por parte do Orçamento do Estado para as autarquias.

Apesar da crise que o país atravessou, a maioria dos municípios que responderam ao questionário não tiveram necessidade de recorrer a nenhum mecanismo financeiro, demonstrando, assim, que se encontravam com as contas financeiras equilibradas. No entanto, os municípios que responderam ter tido necessidade de recorrer a um mecanismo financeiro, dois deles responderam ter recorrido ao mecanismo de saneamento financeiro, e três ao mecanismo de recuperação financeira. Perante este facto, pode deduzir-se que aqueles dois municípios teriam a sua dívida total situada entre os 2,25 e 3 vezes a média da receita líquida corrente cobrada nos três anos anteriores (art.º 58.º da Lei 73/2013 de 3 de setembro). Relativamente aos três municípios que recorreram ao mecanismo de recuperação financeira tinham a sua dívida total superior a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três anos (art.º 60.º da Lei 73/2013 de 3 de setembro).

Constatou-se que, em 2012, o Estado lançou um programa de apoio à economia local, com o objetivo de que os municípios pudessem proceder à regularização do pagamento das dívidas vencidas há mais de 90 dias perante os fornecedores, que também foram bastante afetados com a crise que conduziu, mesmo, muitos à insolvência.

A maioria dos municípios responderam ter aderido a este programa, tendo sido de 35.000.000€ o valor máximo necessário contratado pelos municípios. Contudo, estas entidades estavam sujeitas a um conjunto de medidas impostas pelo Estado, que teriam de ser cumpridas por forma a restabelecer a situação financeira do município.

Pelo atrás exposto, verifica-se que os municípios têm vindo a sofrer impactos com o surgimento das diversas alterações às leis a que a administração local está submetida,

faltando ainda a referência a uma das leis que veio com carácter regulador e disciplinador da despesa pública, a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

Esta lei veio impedir a realização de qualquer despesa enquanto existirem compromissos financeiros por liquidar por parte dos municípios, e a não existência de fundos disponíveis veio impossibilitar os Presidentes de Câmaras de exercer as funções que são da sua responsabilidade e as competências que lhe foram atribuídas, nomeadamente a educação, ação social, proteção civil, desporto, entre outros.

Por forma a contornar os constrangimentos desta lei os municípios tiveram necessidade de adotar medidas para os ultrapassar, nomeadamente a verificação da dotação orçamental para proceder a cabimentação e compromisso da despesa, o qual é exigido no diploma da LCPA, pois sem dotação orçamental disponível não será possível proceder-se em conformidade com o cabimento prévio da despesa.

Esta lei impede, portanto, que se proceda a assunção de compromissos sem fundos disponíveis (verbas disponíveis a curto prazo), ou seja, não se poderá comprometer qualquer despesa sem existir dotação para tal. No entanto, verificou-se ter existido, pelo menos, dois municípios algarvios que durante três anos consecutivos (2012, 2013 e 2014) nunca tiveram fundos disponíveis. Perante este facto presume-se que estes municípios tiveram que assumir despesas para o normal funcionamento da autarquia sem terem fundos disponíveis, caso contrário colocariam em causa o princípio da prossecução do interesse público, não se tendo constatado que algum destes municípios tenha sido “chamado” à responsabilidade, por esse motivo.

O incumprimento da LCPA leva a que os Presidentes de Câmaras, os diretores de departamentos e chefes de divisão da área financeira, incorram em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira nos termos do seu artigo 11.º.

A maioria dos municípios procedem ao aumento de fundos disponíveis por antecipação de receitas, nomeadamente através do IMI, o que deveria ser uma exceção e não uma regra, dado que a LCPA não permite que se assumam compromissos sem fundos disponíveis.

Assim sendo, é uma lei que apareceu com o objetivo de um maior controlo na execução orçamental dos municípios, que impede que estes se endividam mais do que aquilo que podem, um instrumento que garante que as entidades públicas quando assumem os compromissos deverão dispor dos recursos suficientes para fazer face às suas obrigações

(pagamentos) nos prazos previstos na lei. A LCPA apenas introduz instrumentos que conduzam a um maior rigor nas contas públicas.

Recomendações

Sugere-se que trabalhos futuros possam abranger não só os municípios do Algarve, mas também os restantes municípios do país, de forma a verificar se esses municípios conseguiram equilibrar as contas públicas após a crise, ou seja, no período “Pós TROIKA”, cumprindo com rigor o estipulado na LCPA, reduzindo os pagamentos em atraso e impedindo a assunção dos compromissos que excedam os fundos disponíveis.

Seria, também, importante conhecer se, caso algum município tenha assumido compromissos sem fundos disponíveis, os incumpridores da lei foram devidamente responsabilizados e sancionados.

Capítulo 7. BIBLIOGRAFIA

- Associação Nacional de Municípios Portugueses. <http://www.anmp.pt/index.php/temas/financas-locais>; Proposta de Lei 122/XII – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, acessido em 10 de abril de 2015.
- Associação Nacional de Municípios Portugueses, <http://www.anmp.pt/index.php/68-flash-news/flash-news-2010-2013/194-2012-a-administracao-central-as-autarquias-e-a-lei-dos-compromissos>, Administração Central, as Autarquias e a "Lei dos Compromissos", acessido em 28 de outubro de 2015.
- Bilhim, João, (2004) *A Governação nas Autarquias Locais*, Editor SPI- Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Câmara Municipal de Albufeira, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://www.cm-albufeira.pt/documentos>, acessido em 8 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de Alcoutim, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://www.cm-alcoutim.pt/pt/menu/226/prestacao-de-contas.aspx>, acessido em 8 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de Aljezur, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://cm-aljezur.pt/pt/menu/192/prestacao-de-contas.aspx>, acessido em 8 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de Castro Marim, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://cm-castromarim.pt/site/documentos/documentos-prestacao-de-contas/lf>, acessido em 12 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de Faro, (2010 a 2014), Prestação e Conatas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://www.cm-faro.pt/pt/menu/317/prestacao-de-contas.aspx>, acessido em 8 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de Lagoa, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://www.cm-lagoa.pt/pt/menu/111/documentos-financeiros.aspx>, acessido em 8 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de Lagos, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://cm-lagos.com/balcaovirtual/optab05/dfinanceiros/index.asp>, acessido em 12 de maio de 2015.

- Câmara Municipal de Loulé, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatório de Gestão, disponíveis através do site: <http://www.cm-loule.pt/pt/menu/1058/prestacoes-de-contas.aspx>, acedido em 14 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de Monchique, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: http://www.cm-monchique.pt/portalautarquico/monchique/v_ptPT/menu_municipe/consultas_em_rede/documentos_financeiros/relatorio_contas/ acedido em 14 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de Olhão, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://www.cm-olhao.pt/municipio/documentos/category/98-prestacao-conta>, acedido em 14 de maio de /2015.
- Câmara Municipal de Portimão, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <https://cm-portimao.pt/documentos-uteis/docs-finances/autarquia/camara-municipal/documentos-financeiros/prestacao-decontas/detail>, acedido em 12 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de São Brás de Alportel, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://www.cm-sbras.pt/pt/menu/191/prestacoes-de-contas.aspx>, acedido em 12 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de Silves, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://www.cm-silves.pt/pt/307/prestacao-de-contas.aspx>, acedido em 16 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de Tavira, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://www.cm-tavira.pt/site/content/municipal-contabilidade/presta%C3%A7%C3%A3o-de-contas>, acedido em 16 de maio de/2015.
- Câmara Municipal de Vila do Bispo, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://www.cm-viladobispo.pt/pt/menu/108/documentos-de-prestacao-de-contas.aspx>, acedido em 16 de maio de 2015.
- Câmara Municipal de Vila Real de St.º António, (2010 a 2014), Prestação de Contas e Relatórios de Gestão, disponíveis através do site: <http://www.cm-vrsa.pt/pt/%2090/prestacao-de-contas.aspx>, acedido em 12 de maio de 2015.
- Carvalho, J.B., Fernandes, M.J., Camões, P.J., Jorge, S.M (2011), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses-2009*, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Carvalho, J.B., Fernandes, M.J., Camões, P.J., Jorge, S.M (2014), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses-2013*, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.

- Constituição da República Portuguesa, Legislação, VII Revisão Constitucional (2005), <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>, acessido em 9 de março de 2015.
- Costa, Fernando, (2013) *Salve-se do Poder Local*, ALÈTHEIA Editores, Julho.
- Cunha, Ernesto, (2014) *Contas Certas por Direito Certo e Poder Local*, Edições Aldemina, S.A, Julho.
- Davis & Cosenza (1988) *Business Research for Decision Making*. Boston: PWS-Kent Publishing Company.
- Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho - Contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e à operacionalização da prestação de informação nela prevista. Diário da República: I Série, n.º 119 (2012), disponível em <https://dre.pt/application/file/178904>, acessido em 15 de abril de 2015.
- Decreto-Lei n.º 52/2014 de 7 de abril - Estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2014. Diário da República: I Série, n.º68 (2014) disponível em <https://dre.pt/application/file/25344933>, acessido em 10 de julho de 2015.
- Decreto-Lei n.º 52/2014 de 7 de abril - Estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2014. Diário da República: I Série, n.º68 (2014), disponível em <https://dre.pt/application/file/25344933>, acessido em 10 de julho 2015.
- Decreto-lei n.º 98/84 de 29 de março - Aprova o novo regime das finanças locais. Diário da República: I Série, n.º 75 (1984), disponível em <https://dre.pt/application/file/661812>, acessido em 26 de março de 2015.
- Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho - Terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro. Diário da República: I Série, n.º 106 (2015), disponível em <https://dre.pt/application/file/67361215>, acessido em 10 de julho de 2015.
- Direção – Geral das Autarquias Locais (2012). Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no subsetor da Administração Local, disponível em <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/lcpa/>, acessido em 5 de novembro de 2015.
- Foddy, W. (1992) *Constructing Questions for Interviews and questionnaires*. Theory and Practices in Social Research. New York: Cambridge University.
- Fonseca, Carolina da Silva (2013). Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso Considerações essenciais, Revisores e Auditores Outubro - dezembro 2013,

disponível em: <http://www.oroc.pt/fotos/editor2/Revista/63/SetorPublico2.pdf>,
acedido em 5 de novembro de 2015.

- Ghiglione, R & Matalon, B (1993) *O Inquérito- Teoria e Prática*, Celta Editora.
- Gonçalves, F., Alves, M.,Vieira, V. & Gonçalves,M (2013), *As Autarquias Locais e as Suas Leis- Mandato Autárquico 2013-2017*, Rei dos Livros.
- Hill, Andrew & Hill, Manuela, (2005), *Investigação Por Questionário, 2.ª Edição*, Edições Silabo, Lda, Lisboa.
- Hussey, J. & Hussey, R. (1997) *Business Research*. Houndmills (Great Britain): MacMillan Press.
- Jesus, M. M. N. (2001), *Ética Y Actividad Empresarial - Cultura y valores éticos en las empresas algarveñas*. Tese de Doutoramento. Universidade de Huelva. Huelva.
- Lei n.º 1/79 de 2 de janeiro - Finanças Locais. Diário da República: I Série, n.º1 (1979), disponível em <https://dre.pt/application/file/476578> , acedido a 16 de março de 2015.
- Lei n.º 1/87 de 6 de janeiro - Finanças Locais. Diário da República: I Série, n.º 4 (1987), disponível em <https://dre.pt/application/file/599671>, acedido em 26 de março de 2015.
- Lei n.º 159/99 de 14 de setembro - Estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias. Diário da República: I Série, n.º 215 (1999), disponível em <http://dre.pt/application/file/570594>, acedido a 16 de março de 2015.
- Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro - Aprova a Lei das Finanças Locais, revogado a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto. Diário da República: I Série, n.º 10 (2007), disponível em <https://dre.pt/application/file/522724>, acedido em 26 de março de 2015.
- Lei n.º 22/2015 de 17 de março - Quarta alteração à Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas-Diário da República: I Série, n.º 53 (2015), disponível em <https://dre.pt/application/file/66773532>, acedido em 10 de julho de 2015.
- Lei n.º 3-B/2010 de 28 de abril - Orçamento do Estado para 2010. Diário da República: I Série, N.º 82 (2010), disponível em <https://dre.pt/application/file/609909>, acedido em 16 de julho de 2015.
- Lei n.º 42/98 de 6 agosto - Lei das Finanças Locais, Diário da República: I Série -A, n.º188 (1998), disponível em <https://dre.pt/application/file/435370>, acedido em 26 de março de 2015.
- Lei n.º 43/2012 de 28 de agosto - Cria o Programa de Apoio á Economia Local, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento das dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias. Diário da República: I Série, N.º

- 166 (2012), disponível em <https://dre.pt/application/file/174634>, acessido em 10 de abril de 2015.
- Lei n.º 53/2014 de 25 de agosto - Aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal e procede á primeira alteração à Lei n.º50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais. Diário da República: I Série, n.º 162 (2014), disponível em <https://dre.pt/application/file/56346449>, acessido em 08 de junho de 2015.
- Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro - Orçamento do Estado para 2011. Diário da República: I Série, n.º 253 (2010), disponível em <https://dre.pt/application/file/345017>, acessido em 16 de maio de 2015.
- Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro - Orçamento do Estado para 2013. Diário da República: I Série, n.º 252 (2012), disponível em <https://dre.pt/application/file/632356>;acessido em 21 de maio de 2015.
- Lei n.º 73/2013 de 3 setembro - Estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais. Diário da República: I Série, n.º 169 (2013), disponível em <https://dre.pt/application/file/499466>, acessido em 06 de abril de 2015.
- 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. Diário da República: I Série, n.º 37 (2012), disponível em <https://dre.pt/application/file/542931>, acessido em 15 de abril de 2015.
- Lei n.º 83-C/2013 de 31 de dezembro - Orçamento do Estado para 2014. Diário da República: I Série, n.º 253 (2013), disponível em <https://dre.pt/application/file/164366> acessido em 21 de maio de 2015.
- Lei n.º 94/2001 de 20 Agosto - Quarta alteração à Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais), 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, Diário da República: I Série - A, n.º 192 (2001), disponível em <https://dre.pt/application/file/516089>, acessido em 06 de abril de 2015.
- Lobo, F. & Ramos, P. (2009), *Análise do Regime Jurídico do Endividamento dos Municípios em Portugal*- A Nova Lei das Finanças Locais, 1. Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde -15. Congresso de APDR.
- Lobo, F. & Ramos, P. (2011), *O Enquadramento Legal do Endividamento Municipal em Portugal*, Revista Portuguesa de Estudos Regionais, n.º28, 3.º Quadrimestre, 56-69.
- Lopes, José (2012), *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), Consequências do Incumprimento da LCPA, na esfera jurídica dos Fornecedores de Bens e Prestadores de Serviços ao Estado*, Newsletter, setembro.

- Luís, José, (1999) *Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais* (POCAL), VISLIS EDITORES, Lda., maio, Viseu.
- Nabais, José, (2007) *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Edições Aldemina, SA- outubro.
- Oliveira, António, (2013) *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, S.A, dezembro.
- Pereira, P.Trigo, Afonso, A. Arcanjo.M, & Santos.J.C.G (2009), *Economia e Finanças Públicas*, 3.^a Edição, Escolar Editora, Lisboa.
- Portal Autárquico, Endividamento do Municípios (2010 a 2014), <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas/ocais/endividamento/municípios/limites/>, acessido em 27 de outubro de 2015.
- Portal das Finanças, Lista das Taxas de IMI por municípios (2010 a 2014), <http://www.portaldasfinancas.gov.pt/pt/main/jsp>, acessido em 03 de junho de 2015.
- Ribeiro, N.A, Jorge, S., & Oliver, M.C (2012), *Factores Determinantes do Endividamento na Administração Local Portuguesa: Evidência Empírica nos Municípios do Alto Trás -os-Montes*, http://www.aeca1.org/pub/on_line/comunicaciones_xvicongresoaecca/cd/183f.pdf, acessido em 16 de outubro de 2015.
- Rocha, J.F., Gomes, N., & Silva, H.F (2012), *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, 1.^a edição, Coimbra Editora.
- Santos, P., Pinto, A., & Melo, T. (2013) *A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso: operacionalização de alguns dos conceitos definidos*. Revista TOC, 158, pp. 4749.
- Silva, Susana, (2013) *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, Coimbra Editora, S.A, setembro.

Apêndice 1: Inquérito *on-line*

O Impacto da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso nos Municípios do Algarve

**Obrigatório*

1. As Autarquias Locais, através do exercício dos seus órgãos em mandatos de 4 anos, prosseguem a salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações. O atual Presidente de Câmara exerceu o cargo em qual (is) dos mandatos? *

Marcar tudo o que for aplicável.

- 2005-2009
- 2009-2013
- Nenhum
- NS/NR (Não sabe/Não Responde)

2. Indique o número de trabalhadores do município à data de 31 dezembro para cada um dos respetivos anos 2010 e 2014 *

.....

.....

.....

.....

.....

3. Nos termos previstos na atual Lei das Finanças Locais (LFL), o município recorreu a algum mecanismo de recuperação financeira? *

(Se respondeu não, passe para a questão 5)

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- NS/NR

3.1 Em caso afirmativo, a qual (is) dos mecanismos recorreu? *

Marcar apenas uma oval.

- Saneamento Financeiro
- Recuperação Financeira
- NS/NR

4. Face à conjuntura económica e financeira do país, o Estado lançou em 2012 o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que permitiu aos municípios a regularização do pagamento das suas dívidas em atraso, vencidas havia mais de 90 dias à data de 31 março de 2012. Perante esta situação o seu município aderiu a este Programa? *

(Se respondeu não, passe para a questão 5)

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- NS/NR

4.1. A qual dos Programas? *

Programa I - Destinado às autarquias em situação de desequilíbrio estrutural e com pedido de reequilíbrio financeiro apresentado ao Estado. O contrato de financiamento tem prazo máximo de vigência de 20 anos e montante máximo de financiamento obrigatório igual a 100% do montante elegível. Programa II – Orientado para os restantes municípios com dívidas em atraso pelo menos há 90 dias. Neste caso o contrato de financiamento tem um prazo máximo de vigência de 14 anos e pode abranger entre 50 a 90% do valor em dívida.

Marcar apenas uma oval.

- Programa I
- Programa II
- NS/NR

4.2. Se sim, qual o montante de financiamento a que o município se candidatou? *

Marcar apenas uma oval.

- Até 5.000.000€
- De 5.001.000€ a 10.000.000€
- De 10.001.000€ a 15.000.000€
- De 15.001.000€ a 20.000.000€
- De 20.001.000€ a 25.000.000€
- De 25.001.000€ a 30.000.000€
- De 30.001.000€ a 35.000.000€
- Mais de 35.000.000€
- NS/NR

Constrangimentos da LCPA

5. Em 2012 surgiu a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) com caráter regulador/controlador da dívida pública portuguesa, proibindo as entidades públicas de assumirem despesas para as quais não tivessem suficientes receitas previstas nos 90 dias seguintes. Concorda com esta Lei? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- NS/NR

Porquê?

.....

.....

.....

.....

.....

6. Considera que a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso trouxe constrangimentos financeiros às entidades públicas, nomeadamente aos municípios? *

(Se respondeu não, passe para a questão 8)

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- NS/NR

Porquê?

.....

.....

.....

6.1 Se sim, escolha de entre as respostas seguintes aquela (s) que afetaram a atividade do seu município. *

Marcar tudo o que for aplicável.

- A falta de fundos disponíveis, impediu a realização de despesa, no cumprimento das suas atribuições nas diversas áreas (educação, ação social, cultural, proteção civil, entre outros)
- A incapacidade financeira em contrair despesas sem fundos disponíveis, conduziu ao encerramento temporário dos serviços (piscinas municipais, teatros, bibliotecas, arquivos municipais, entre outros)
- O não cumprimento da lei levou a que os responsáveis da área financeira incorressem em responsabilidade civil, criminal e disciplinar
- NS/NR
- Outra:

7. O seu município, adotou medidas, para ultrapassar os constrangimentos desta lei? *

(Se respondeu não, passe para a questão 8)

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- NS/NR

7.1 Quais, das seguintes medidas foram adotadas? *

Marcar tudo o que for aplicável.

- Verificação da dotação orçamental para proceder a cabimentação e compromisso da despesa
- Medidas de racionalidade, controlo e verificação de custos
- Implementação de medidas de controlo de despesas assumidas e assumir
- A melhoria do sistema de controlo interno
- A melhoria dos processos de contratualização
- Redução de pessoal
- NS/NR
- Outra:

8. O seu município já deixou de executar algum serviço, mesmo estando em causa o interesse público, com a implementação da LCPA? *

(Se respondeu não, passe para a questão 9)

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- NS/NR

8.1 Se Sim, em quais das seguintes áreas? *

Marcar tudo o que for aplicável.

- Ação Social
- Educação
- Proteção Civil
- NS/NR
- Outra:

Fundos Disponíveis

9. Com a entrada em vigor da LCPA, o seu município teve a necessidade de encerrar algum dos serviços públicos? *

(Se respondeu não, passe para a questão 10)

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- NS/NR

9.1 Se Sim, quais os serviços? *

Marcar tudo o que for aplicável.

- Biblioteca
- Piscinas Municipais
- Teatro Municipal
- Museu
- Outra:

9.2 Qual o ano e durante quanto tempo ocorreu o encerramento do (s) serviço (s) acima assinalado(s) ? Exemplo: No ano 2012, mês de março, durante 15 dias

.....

.....

.....

.....

10. Nos anos seguintes, qual (is) o(s) mês(es) em que o município não teve fundos disponíveis?

Ano 2012 *

.....
.....

Ano 2013 *

.....
.....

Ano 2014 *

.....
.....

11. O seu município já procedeu ao aumento temporário de fundos disponíveis por antecipação de receitas? *

(Se respondeu não, passe para a questão 12)

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 NS/NR

11.1 Se Sim, em quais das seguintes receitas? *

Marcar tudo o que for aplicável.

- IMI
 IMT
 IUC
 DERRAMA
 NS/NR
 Outra:

12. Havendo necessidade de assumir compromissos não urgentes ou adiáveis num determinado mês e, constatando que os fundos disponíveis não são suficientes, como procede? *

Marcar tudo o que for aplicável.

- Assume o compromisso sem fundos disponíveis
- É autorizado o aumento temporário de fundo disponível por antecipação da receita
- Aguarda que haja fundos disponíveis para proceder ao compromisso
- NS/NR
- Outra:

13. De acordo com o artigo 16.º da LCPA as entidades com pagamentos em atraso em 31 de dezembro de 2011, tinham de apresentar à entidade competente (Direção Geral das Autarquias Locais), um plano de liquidação de pagamentos. O seu município apresentou em 31 de dezembro de cada ano esse plano de pagamentos em atraso?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não
- NS/NR

13.1 Se Sim, em que anos? *

Marcar tudo o que for aplicável.

- 2011
- 2012
- 2013
- 2014
- Todos
- NS/NR

Obrigada pela sua Colaboração

Apêndice 2: Texto – Via *email*

Exmo. Senhor Presidente da Câmara

Chamo-me Carla Cristina Grade Apolo Carruna, sou aluna na Faculdade de Economia da Universidade do Algarve e estou a elaborar a Dissertação de Mestrado subordinada ao tema “*O Impacto da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso nos Municípios do Algarve*”, sob a orientação da Professora Doutora Ana Isabel Martins e da Professora Doutora Margarida Jesus.

No âmbito da Dissertação de Mestrado foi concebido o presente questionário que tem como objetivo estudar o impacto das regras definidas na referida lei na questão da atividade municipal, dado que, os municípios exercem um papel fundamental na sociedade, sendo-lhes incumbidas determinadas atribuições e competências, em áreas como educação, ação social, urbanismo, proteção civil, entre outras. A não existência de fundos disponíveis pode inviabilizar a assunção de compromissos essenciais para o funcionamento da atividade municipal, podendo mesmo levar à paralisação de serviços.

A colaboração dos municípios é determinante para a concretização deste estudo e, por isso, agradeço desde já a vossa disponibilidade, sendo o tempo despendido para o preenchimento do questionário, aproximadamente de 10 minutos., deverá aceder através do link <http://goo.gl/forms/v7plrmPqzaGX4ZNC2>.

As respostas serão tratadas com total confidencialidade, devendo o questionário ser devolvido até ao dia **9 de junho**.

No caso de qualquer dúvida no seu preenchimento, poderá utilizar o contacto abaixo para esclarecimentos.

Agradeço desde já a atenção para este assunto, aguardando a vossa resposta.

Atenciosamente,

Carla Apolo

Email: carlacarruna@sapo.pt

Telemóvel: 96 5410737