



RELATÓRIO SÍNTESE
DE
ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
DOS
DOCUMENTOS PREVISIONAIS
DE
2013
DOS MUNICÍPIOS DA
REGIÃO CENTRO

ÍNDICE

1. Introdução

2. Metodologia de acompanhamento e verificação da informação prestada pelos Municípios

2.1. Acompanhamento e controlo do envio da informação

2.1.1. Envio dos documentos previsionais à CCDRC

2.1.2. Envio da informação através do SIAL

2.2. Verificação da conformidade da informação

2.2.1 Metodologia e fases do desenvolvimento do relatório.

2.2.2. Principais problemas identificados

2.3. Resultado global dos procedimentos de informação

3. Análise dos documentos previsionais

3.1. Enquadramento

3.2. Considerações sobre os dados previsionais de 2013

3.2.1. Considerações gerais

3.2.2. Considerações sobre as previsões de receita

3.2.3. Considerações sobre as previsões de despesa

4. Conclusão

Anexos – Fichas de caracterização orçamental por Municípios, NUT III e da Região Centro

1. Introdução

No âmbito das suas competências em matéria de acompanhamento e análise da situação económico-financeira dos Municípios, a Divisão de Cooperação Técnica e Financeira da Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local, procede à elaboração do presente relatório, que, de uma forma sintética, descreve o procedimento de verificação e validação dos Documentos Previsionais para o ano 2013 dos Municípios da Região Centro¹,

A metodologia adotada tem como finalidade garantir fiabilidade e conformidade processual do reporte da informação financeira efetuada pelos municípios, de acordo com o estabelecido na legislação em vigor, designadamente no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL²) e na Lei das Finanças Locais (LFL³), e demais orientações da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) sobre este tema.

Em cumprimento do artigo 6.º do POCAL, “as autarquias locais remetem às comissões de coordenação regional respectivas, até 30 dias após a sua aprovação⁴”, cópia dos documentos que, no caso dos documentos previsionais, são o Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e o Orçamento.

No cumprimento do dever de informação e para o acompanhamento da execução financeira, está ainda estabelecido no artigo 50.º da LFL, que os municípios devem remeter à DGAL, entre outros instrumentos de gestão, o seu orçamento através do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIAL).

Por último, e ainda nos termos do previsto no já referido artigo 6.º do POCAL, as CCDR devem remeter à DGAL o tratamento dos referidos documentos para efeitos de análise global da situação financeira dos municípios, propósito que serve igualmente o presente relatório.

Importa ainda referir o estabelecido na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro, no que respeita à obrigatoriedade de inscrição no orçamento municipal das despesas inerentes ao funcionamento e representação da Assembleia Municipal, através de dotações discriminadas em rubricas próprias (n.º 3 do artigo 52.º-A).

1. De acordo com a delimitação constante na Lei n.º 21/2010, de 23 de agosto.

2. Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

3. Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas 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 e 64-B/2011, de 30 de Dezembro.

4. O orçamento e o PPI devem ser aprovados, regra geral, na última sessão ordinária do órgão deliberativo, do ano anterior àquele a que respeita, durante os meses de novembro ou dezembro, por forma a entrar em vigor no dia 1 de janeiro de cada ano (em caso de atraso na aprovação do orçamento e/ou do PPI, mantêm-se em vigor os documentos do ano anterior corrigidos de todas as alterações de que foram objeto até 31 de Dezembro).

2. Metodologia de acompanhamento e verificação da informação prestada pelos Municípios

2.1. Acompanhamento e controlo do envio da informação

A verificação dos documentos previsionais de cada município decorreu em estreita colaboração com os seus interlocutores, os quais prontamente prestaram as informações ou esclarecimentos adicionais que foram sendo solicitados pela CCDRC no desenvolvimento deste trabalho e que se revelaram determinantes para a agilização e êxito deste processo, tendo sido respeitadas as etapas previstas no procedimento definido pela CCDRC e amplamente divulgado pelos municípios da região centro.

2.1.1. Envio dos documentos previsionais à CCDRC

A generalidade dos municípios da Região Centro deu cumprimento ao prazo previsto no normativo legal (até 30 de janeiro 2013) que prevê este reporte de informação até 30 dias após a sua aprovação (62 municípios enviaram a documentação dentro do prazo previsto, o que corresponde a uma taxa de cumprimento de cerca de 81%).

Por outro lado é ainda de realçar que neste ano 86% dos municípios optou pelo envio dos seus documentos previsionais em suporte digital, fato que denota uma crescente preocupação com a eficiência, eficácia e economia, em reportes desta natureza.

2.1.2. Envio da informação através do SIAL

Explicita-se neste ponto a forma como decorreu o reporte da informação previsual para 2013 através do SIAL, por parte dos municípios da Região Centro.

No SIAL, o “input”⁵ através do qual cada município reporta a informação relativa ao orçamento aprovado para o exercício económico é o **Balancete** referente ao período “**saldo inicial**”, através dos registos na Classe zero do código de classificação orçamental e patrimonial, mais especificamente, na conta 031 – *Previsões iniciais* para a receita e na conta 021- *Dotações iniciais* para a despesa.

Quanto ao acompanhamento e controlo dos envios dos “inputs” em falta, o mesmo decorreu em estreita colaboração com os interlocutores dos municípios em causa, tendo a CCDRC conseguido assegurar a sua respetiva submissão.

2.2. Verificação da conformidade da informação

Para além do acompanhamento e controlo do envio da informação, a CCDRC, procedeu ainda à verificação da conformidade da informação entre os dados registados em cada um dos “inputs” submetidos através do

5. Terminologia usada no SIAL para identificar os vários tipos de informação a prestar pelos municípios, a qual foi adotada neste relatório apenas por questões de harmonização com a terminologia da aplicação informática.

SIIAL e a informação constante nos respetivos documentos remetidos à CCDRC, nos termos descritos a seguir.

2.2.1 Metodologia e fases do desenvolvimento do relatório.

A verificação dos documentos previsionais de cada município decorreu nas seguintes fases:

- 1ª fase: verificação do conjunto dos documentos enviados pelo município, de forma a identificar e comunicar as situações de falta de documentos essenciais à concretização plena das duas fases seguintes;
- 2ª fase: analisar a coerência e fiabilidade dos documentos formalmente aprovados, através da verificação do cumprimento das regras subjacentes à elaboração dos documentos previsionais, de forma a identificar e comunicar as desconformidades detetadas;
- 3ª fase: confronto entre os dados inseridos no SIIAL - no “input” Balancete do período saldo inicial – e a informação constante no documento relativo ao orçamento formalmente aprovado, de forma a identificar e comunicar as diferenças existentes entre as duas fontes de informação em análise.

Em síntese, a verificação da informação conforme descrita neste ponto e em harmonia com o procedimento interno estabelecido, culminou com a comunicação, por mensagem eletrónica, a todos os municípios da Região Centro, com conhecimento à DGAL, de que os respetivos documentos previsionais de 2013 se encontram verificados e a informação registada no SIIAL validada, com menção de ressalva nos casos em que tal se justificou.

2.2.2. Principais problemas identificados

No âmbito deste procedimento, importa referir que alguns municípios apresentaram desconformidades entre o reporte de informação efetuado no SIIAL e a respetiva informação constante dos documentos autorizados pela Assembleia Municipal.

Antes de enumerar o tipo de situações detetadas é de referir que as mesmas se verificaram num número muito reduzido de municípios e que, sempre que as mesmas eram passíveis de correção, os municípios em causa procederam em conformidade com as orientações dadas pela CCDRC para o efeito.

Assim, em síntese, as principais tipologias de problemas identificados traduziram-se em:

- Utilização desadequada do **classificador orgânico da despesa**, com consequências na qualidade da informação do ficheiro importado para o SIIAL;
- Orçamento aprovado com **desequilíbrio corrente**, ou seja, o total orçamentado da despesa corrente apresenta-se superior ao total da previsão da receita corrente;
- Orçamento aprovado com dotações relativamente muito significativas em **rubricas residuais**.

2.3. Resultado global dos procedimentos de informação

Da análise dos documentos previsionais de 2013 dos municípios da Região Centro destacam-se alguns dos resultados apurados que, sucintamente, se traduzem nos seguintes números:

- **81%** dos municípios da Região enviaram à CCDRC os documentos previsionais **dentro do prazo** (até 30.01.2013);
- **69%** dos municípios da Região submeteram a informação previsional através do **SIIAL dentro do prazo** (até 30.01.2013);
- **86%** dos municípios da Região enviaram à CCDRC os documentos previsionais em **formato digital**;
- **16%** dos municípios da Região enviaram à CCDRC os documentos previsionais com **elementos em falta**;
- **100%** dos municípios da Região têm os seus documentos previsionais “**Verificados**” e a informação registada no SIIAL como “**Validada**”.

Concluindo, a CCDRC assegurou o procedimento de verificação e validação dos documentos previsionais da totalidade dos 77 municípios que integram a Região Centro.

3. Análise dos documentos previsionais

3.1. Enquadramento

De acordo com o previsto no POCAL, os documentos previsionais a adoptar pelas autarquias locais são as “Grandes Opções do Plano” e o “Orçamento”.

Nas Grandes Opções do Plano são definidas as linhas de desenvolvimento estratégico da autarquia local e incluem, designadamente, o plano plurianual de investimentos (PPI) e as actividades mais relevantes (AMR) da gestão autárquica. Com estes instrumentos de gestão previsional são dadas a conhecer as prioridades definidas pelos órgãos autárquicos e conseqüentemente a expressão financeira dos objetivos estratégicos da atividade autárquica.

A actividade financeira autárquica baseia-se no orçamento como documento estratégico da gestão global. Este documento exige cada vez mais um maior rigor na sua elaboração de forma a garantir uma gestão equilibrada na afetação dos dinheiros públicos, devendo ser elaborado tendo em conta os princípios e as regras previsionais e em articulação com o plano plurianual de investimentos.

Seguidamente serão apresentados os resultados decorrentes da análise feita exclusivamente aos orçamentos dos municípios da Região Centro para 2013 enviados à CCDRC.

3.2. Considerações sobre os dados previsionais de 2013

3.2.1. Considerações gerais

O total da receita prevista pelo conjunto dos municípios da Região Centro ascende a 1.757.284 mil milhões de euros, cifrando-se o total da despesa prevista em 1.756.529 mil milhões de euros, donde resulta uma previsão de saldo orçamental na ordem de 755.598 mil euros.

Comparando os dados previsionais de 2013 com os de 2012 conclui-se que a receita prevista registou um decréscimo de 17,11%, com consequência direta na previsão de despesa, que por sua vez registou um decréscimo sensivelmente equivalente de 17,09 % conforme se demonstra no quadro a seguir (Quadro 1).

Esta redução do nível de orçamentação, não é seguramente alheia a um maior rigor na elaboração destes documentos previsionais, a par com uma franca redução da despesa pública local.

Quadro 1. Variação das previsões de receita e despesa dos municípios da Região Centro entre 2012 e 2013

Receita (milhões de euros)			
Classificação económica das receitas	2013	2012	Varição
Receitas correntes	1.067,00	1.061,00	0,57%
Receitas de capital	688,00	1.057,00	-34,91%
Outras receitas	2,30	2,00	15,00%
Total	1.757,30	2.120,00	-17,11%
Despesa (milhões de euros)			
Classificação económica das despesas	2013	2012	Varição
Despesas correntes	923,00	994,00	-7,14%
Despesas de capital	834,00	1.125,00	-25,87%
Total	1.757,00	2.119,00	-17,08%

Na previsão da receita, as transferências obrigatórias do Orçamento de Estado (FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro, corrente e de capital) e as verbas provenientes dos fundos comunitários continuam a ter um papel de destaque, as quais, no conjunto assumem na estrutura global da receita da Região um peso de aproximadamente 41%

É interessante verificar que em termos absolutos, estas transferências registaram uma redução em 2013, face aos valores previstos em 2012 (720 milhões de euros contra 873 milhões de euros).

Este decréscimo poderá refletir um maior rigor na previsão das receitas, associado a uma possível incapacidade para gerar receita local devido à conjuntura fortemente restritiva que o país atravessa.

Assume também um papel relevante na estrutura da receita, a previsão de IMI, que aumenta substancialmente relativamente a 2012.

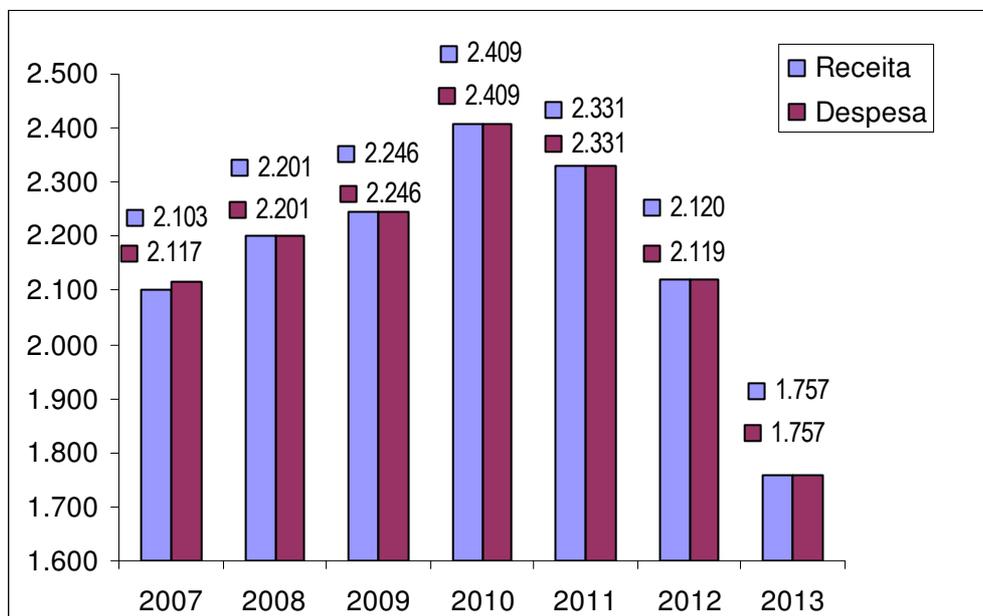
Outro aspeto a realçar nas previsões da receita é de que, relativamente ao recurso ao crédito, existir para 2013 um instrumento específico, como o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que visa a redução da dívida e a regularização dos pagamentos em atraso dos municípios em situação financeira mais difícil.

Relativamente à previsão de despesa, constata-se em 2013, face a 2012, uma redução tanto nas despesas correntes, como nas despesas de capital, em termos absolutos.

Dado o comportamento rígido da generalidade das despesas correntes da autarquia em que se destacam as despesas com pessoal, a aquisição de bens e serviços correntes, bem como as despesas com o serviço da dívida, implica que seja nas despesas com a aquisição de bens de capital que se verifica uma mais significativa redução.

O ano 2013 reflete bem as medidas restritivas da despesa pública consolidando uma política económica orçamental em sintonia com estratégia definida para a política restritiva adotada em Portugal decorrente das condições impostas pelo programa de assistência financeira UE/FMI/BCE.

Gráfico 1 – Evolução do orçamento dos municípios da Região Centro entre 2007 e 2013



3.2.2. Considerações sobre as previsões de receita

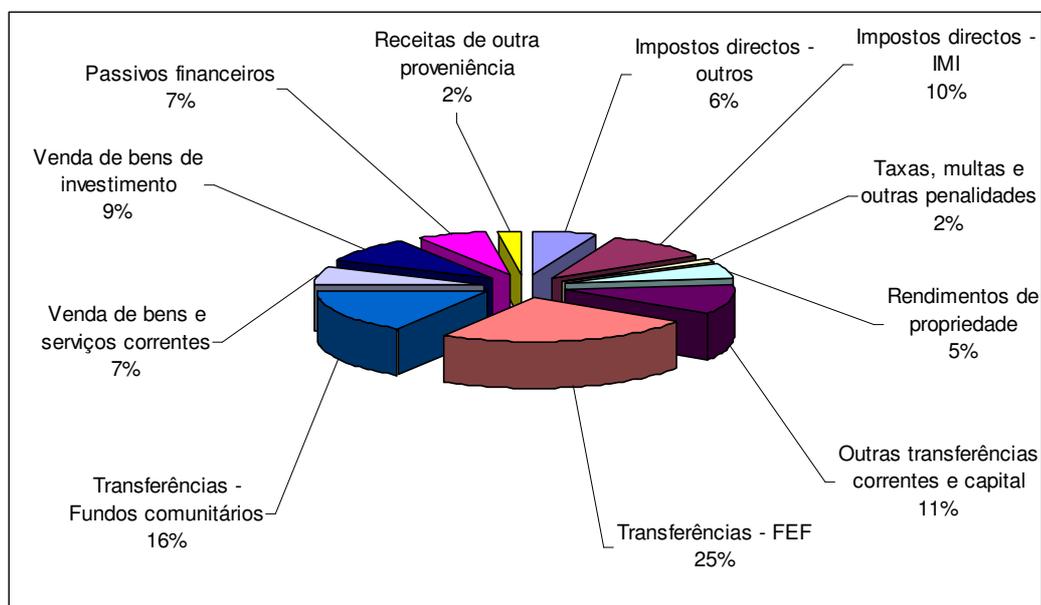
Da análise da estrutura do orçamento de receita da Região Centro, globalmente considerada (ver quadro 2 e gráfico 2 representados na página seguinte), constata-se que as *transferências correntes* passaram, em 2013, a ter um peso mais significativo na estrutura da receita do município.

De 21,84% no total da previsão de receita, passa a assumir uma peso de 29%, sendo de destacar a este nível o FEF corrente, que representa 68% do total das transferências desta natureza, enquanto que em 2012 correspondia a uma peso de 57%.

Quadro 2 – Estrutura da receita em valores prevista para 2013 pelos municípios da Região Centro

Designação	Ano 2013	%	Ano 2012	%
Impostos directos - outros	107.956.450,00	6,14%	114.038.372,25	5,38%
Impostos directos - IMI	175.785.852,00	10,00%	149.083.817,00	7,03%
Taxas, multas e outras penalidades	28.533.887,00	1,62%	31.653.636,88	1,49%
Rendimentos de propriedade	95.824.641,00	5,45%	122.627.852,49	5,78%
Outras transferências correntes e capital	190.368.330,00	10,83%	250.661.916,76	11,82%
Transferências - FEF	437.719.649,00	24,91%	440.036.992,00	20,75%
Transferências - Fundos comunitários	282.081.212,00	16,05%	433.090.057,14	20,43%
Venda de bens e serviços correntes	119.104.129,00	6,78%	146.061.855,41	6,89%
Venda de bens de investimento	165.980.547,00	9,45%	321.716.649,19	15,17%
Passivos financeiros	114.988.859,00	6,54%	48.790.454,25	2,30%
Receitas de outra proveniência	38.941.054,00	2,22%	62.523.602,32	2,95%
Total geral	1.757.284.610,00	100%	2.120.285.205,69	100%

Gráfico 2 - Estrutura da receita prevista para 2013 pelos municípios da Região Centro



As transferências de capital (FEF e fundos comunitários) tiveram em 2013 uma previsão, em termos absolutos, bastante reduzida em relação ao ano 2012 (de 31% em 2012 para 23% em 2013).

Ainda com um peso considerável, verifica-se que a receita associada aos impostos locais, com relevância para o IMI, teve um aumento de cerca de 25 milhões de euros. Em termos percentuais pode-se referir que as receitas tributárias, no seu conjunto, atingem um total de 18,71% da receita prevista.

No que respeita à *venda de bens de investimento*, constata-se para 2013 um valor de 9%, o que representa um decréscimo de 6% face a 2012 (que era de 15%).

De ressaltar, contudo o facto de que esta rubrica, que em anos transatos tem sido sobreavaliada, regista para 2013 uma previsão mais contida, o que permite inferir que se está em presença de uma previsão mais próxima da realidade.

Numa perspetiva de análise comparativa, apresentam-se as seguintes conclusões para a receita:

- Relação entre FEF / Receita Total

Na Região Centro observa-se que o indicador que nos permite aferir o grau de dependência do município relativamente ao Orçamento de Estado apresenta uma percentagem de 24,91% em termos das previsões para 2013.

Esta percentagem revela um aumento significativo em comparação com o valor registado no anterior (20,75%), apesar do montante repartido pelos municípios a título de FEF ter diminuído em valores absolutos (esta estabilidade advém do facto do montante global da previsão de receita também ter reduzido face ao ano anterior, o que confirma a tendência para orçamentos recessivos).

- Relação entre Passivos Financeiros / Receita Total

No que respeita ao peso da receita creditícia na estrutura financeira dos orçamentos dos municípios, verifica-se que o valor obtido a partir dos dados previsionais para 2013 atinge 6,54%, o que comparado com o valor de 2012 (2,30%) representa um aumento muito significativo (este fato pode explicar-se fundamentalmente pelo recurso ao PAEL em vários municípios da Região Centro, demonstrando bem o esforço destes municípios em resolver a sua dívida em relação aos seus fornecedores e outros agentes locais.

Refira-se, a propósito, que cerca de 50% dos municípios da Região, mais concretamente, um total de 38 municípios, não prevêm o recurso ao crédito ou tem dotação prevista nesta rubrica, com valores simbólicos, nos seus documentos previsionais para 2013.

- Relação entre Fundos Comunitários / Aquisição de Bens de Capital

Este indicador regista para 2013 um valor percentual de 43,82, o que reflete um decréscimo relativamente ao ano anterior.

No entanto pode-se afirmar que 44% das despesas de capital são cobertas por esta fonte de financiamento, o que permite concluir que do total das despesas de capital, cerca de metade serão, previsivelmente, financiadas por fundos comunitários. Face ao valor registado em 2012 (50%) verifica-se que este indicador registou um decréscimo de quase 7% o que denota bem o decréscimo de investimento local previsto para 2013.

Concluindo, em face do exposto, o FEF, os fundos comunitários e a receita tributária proveniente do IMI continuam a destacar-se como as fontes de financiamento mais determinantes para a gestão autárquica, apresentando em 2013, respetivamente, pesos relativos de 24,91%, 16,05% e 10,03%, no total da receita prevista pelos municípios da Região Centro.

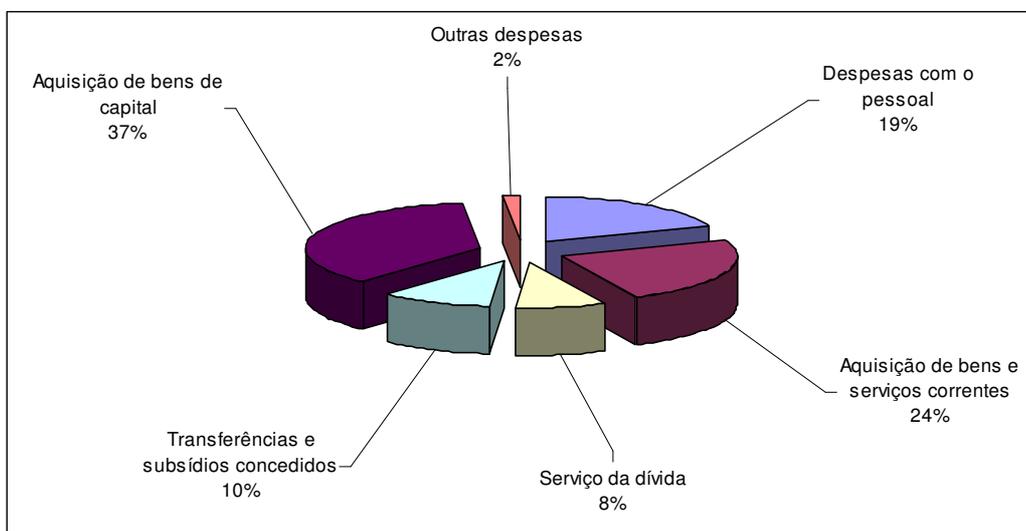
3.2.3. Considerações sobre as previsões de despesa

A estrutura do orçamento de despesa, globalmente considerada, apresenta-se no quadro e no gráfico seguintes.

Quadro 3- Estrutura da despesa prevista para 2013 pelos municípios da Região Centro

Designação	Ano 2013	%	Ano 2012	%
Despesas com o pessoal	339.044.287,49	19,30%	345.694.684,90	16,31%
Aquisição de bens e serviços correntes	416.789.488,19	23,73%	455.548.144,28	21,50%
Serviço da dívida	147.058.695,92	8,37%	142.830.684,80	6,74%
Transferências e subsídios concedidos	181.278.046,06	10,32%	210.069.442,40	9,91%
Aquisição de bens de capital	643.750.941,50	36,65%	927.974.611,72	43,79%
Outras despesas	28.607.553,00	1,63%	37.115.540,59	1,75%
Total geral	1.756.529.012,16	100%	2.119.233.108,69	100%

Gráfico 3 - Estrutura da despesa prevista para 2013 pelos municípios da Região Centro



Da análise destes dados conclui-se que as despesas com a aquisição de bens de capital, por serem menos flexíveis, assumem maior peso no total do orçamento de despesa da Região, globalmente considerada (36,65%).

Seguem-se as despesas com aquisição de bens e serviços correntes (23,73%) e as despesas com pessoal (19,30%), pese embora seja de realçar a forte diminuição da despesa em termos globais (face a 2012), conforme se constata do quadro 3.

Por outro lado, importa salientar que o peso relativo das transferências e subsídios a atribuir pelos municípios fica limitado a 10,32%. Apesar do contexto de forte contenção de despesa assistiu-se a um ligeiro reforço desta despesa, possivelmente com o intuito de colmatar algumas lacunas de âmbito sócio-económico.

Face a estas breves notas pode-se concluir, relativamente aos seguintes indicadores:

- Relação entre Despesas com Pessoal / Despesas Correntes

No global dos municípios da Região Centro, apesar de estar previsto um decréscimo nas despesas com pessoal em termos absolutos, na realidade estas registam 36,75% do total das despesas correntes.

Este facto justifica-se por se tratar de uma despesa de natureza mais rígida, cuja contração se rege por regras alheias à gestão interna da própria autarquia local, para além de que tem vindo igualmente a sofrer reduções sucessivas em anos anteriores.

- Relação entre Aquisição de Bens e Serviços Correntes / Despesas Correntes

Este indicador mantém-se praticamente inalterável (face a 2012) no total da despesa corrente relativamente ao ano anterior, com um valor percentual de 45,17.

Apesar de ser uma rubrica de despesa importante na gestão global da autarquia tem havido a preocupação de reduzir o seu valor (ver quadro 3) apresentando uma redução de cerca de 39 milhões de euros face ao ano anterior.

- Relação entre Aquisição de Bens de Capital / Despesa Total

A evolução de decréscimo nas previsões dos municípios da Região Centro, no que respeita a este indicador, está em sintonia com a necessidade de contenção de despesa e na dificuldade de obtenção de financiamento pelo que apresenta uma significativa redução.

Assim em termos relativos verifica-se um decréscimo de 7% enquanto que em termos absolutos se regista um decréscimo de cerca de 284 milhões de euros.

- Relação entre (Juros + Amortizações) / Despesa Total

O serviço da dívida, nas previsões para o ano de 2013, atinge um peso de 8,37% no total da despesa da Região, verificando-se um aumento de cerca de 1,5% face a 2012.

Apesar da receita creditícia não estar a aumentar comparativamente aos anos anteriores, o aumento do serviço da dívida previsto para este ano acaba por refletir as condições contratuais em que empréstimos de anos anteriores foram contraídos, desde o agravamento das taxas de juro, ao termo dos períodos de carência concedidos.

- Relação entre (Transferências + Subsídios) / Despesa Total

Em termos relativos verificou-se um aumento do peso destas despesas face ao ano anterior, ainda que praticamente impercetível, de 9,91% para 10,32%.

Apesar de em termos percentuais ter havido um ligeiro acréscimo, a realidade é que em termos absolutos os municípios prevêm uma diminuição na sua capacidade de atribuição de verbas desta natureza, num montante que ascende cerca 29 milhões de euros, relativamente ao ano anterior.

4. Conclusão

Em síntese, no contexto de forte contenção e restrições orçamentais conclui-se que os orçamentos aprovados pelos municípios da Região Centro evidenciam claramente o período de austeridade que o país atravessa.

Coimbra, 17 de Abril de 2013