



Revista Universo Contábil

ISSN: 1809-3337

universocontabil@furb.br

Universidade Regional de Blumenau  
Brasil

Oliveira Tavares, Fernando; Pacheco, Luís; Oliveira Loureiro, Fátima  
ADMINISTRAÇÃO DE TESOURARIA E ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL: SITUAÇÃO  
DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Revista Universo Contábil, vol. 12, núm. 3, julio-septiembre, 2016, pp. 110-125  
Universidade Regional de Blumenau  
Blumenau, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117047336008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



Revista Universo Contábil, ISSN 1809-3337  
Blumenau, v. 12, n. 3, p. 110-125, jul./set., 2016

doi:10.4270/ruc.2016324  
Disponível em [www.furb.br/universocontabil](http://www.furb.br/universocontabil)



## **ADMINISTRAÇÃO DE TESOURARIA E ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL: SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES<sup>1</sup>**

### **TREASURY MANAGEMENT AND MUNICIPAL DEBT: SITUATION FOR PORTUGUESE MUNICIPALITIES**

### **GESTIÓN DE TESORERÍA Y DEUDA MUNICIPAL: SITUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS PORTUGUESES**

#### **Fernando Oliveira Tavares**

Doutor em Gestão Industrial pela Universidade de Aveiro, Portugal  
Professor Auxiliar Convidado na Universidade Portucalense Infante D. Henrique  
Departamento de Economia, Gestão e Informática  
Endereço: Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541-619  
CEP: 4200-072 – Porto – Portugal  
E-mail: ftavares@upt.pt  
Telefone: +351 22 557 2268

#### **Luís Pacheco**

Doutor em Economia (UTL – Lisboa)  
Mestre em Economia Monetária e Financeira (ISEG – Lisboa)  
Professor Associado na Universidade Portucalense - Infante D. Henrique  
Departamento de Economia, Gestão e Informática  
Endereço: Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541-619  
CEP: 4200-072 – Porto – Portugal  
E-mail: luisp@upt.pt  
Telefone: +351 22 557 2268

#### **Fátima Oliveira Loureiro**

Mestre em Finanças (Universidade Portucalense)  
Endereço: Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541-619  
CEP: 4200-072 – Porto – Portugal  
E-mail: fatima@iptalks.com  
Telefone: +351 22 557 2268

## **RESUMO**

A aplicação do Programa de Assistência Econômica e Financeira no período de 2011 a 2014 impôs a necessidade de garantir o cumprimento das metas orçamentais, tornando o

<sup>1</sup>Artigo recebido em 03.01.2016. Revisado por pares em 18.06.2016. Reformulado em 19.07.2016. Recomendado para publicação em 16.08.2016 por Paulo Roberto da Cunha. Publicado em 27.09.2016. Organização responsável pelo periódico: FURB.

controle da execução orçamental e dos déficits públicos elementos críticos. O controle do endividamento municipal é uma componente fundamental dessa consolidação. Este artigo assenta no estudo do impacto direto da administração de tesouraria na redução dos déficits municipais portugueses. A prática de uma administração de tesouraria eficiente, recorrendo a boas políticas de financiamento, à redução de tempos médios de pagamento e das dívidas a fornecedores, resulta na melhoria da liquidez e da capacidade de assumir e satisfazer compromissos, contribuindo para o melhoramento da situação municipal global. A análise da situação orçamental dos municípios portugueses revela situações díspares, embora globalmente, no quadriénio analisado, se verifique uma correção dos desequilíbrios.

**Palavras-chave:** Administração de Tesouraria, Liquidez, Déficit, Municípios, Dívida.

## ABSTRACT

The application of the Economic and Financial Assistance Program in 2011-2014 created the need to ensure compliance with the budgetary targets, making monitoring the budget and public deficits critical elements involved in the process. In that context, Municipal debt control becomes a fundamental part of that consolidation. This paper is based on the study of the direct impact of cash management in reducing Portuguese municipal deficits. The practice of an efficient cash management through good funding policies, reduction of average time for payment and debts to suppliers resulting in an improved liquidity and ability to meet obligations, contributing to an overall improvement in the municipal situation. The analysis of the budgetary situation of Portuguese municipalities reveals different situations, albeit globally, in the four year period under analysis, there is a correction of the unbalances.

**Keywords:** Treasury Management, Liquidity, Deficit, Municipalities, Debt.

## RESUMEN

La aplicación del Programa de Asistencia Económica y Financiera en el período de 2011 hasta 2014 ha impuesto la necesidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios, por lo que el control de la ejecución presupuestaria y los elementos con déficit públicos es crítico. El control de la deuda municipal es un componente clave de esta consolidación. Este artículo se basa en el estudio del impacto directo de la gestión de efectivo en la reducción de los déficits municipales portugueses. La práctica de la gestión del efectivo eficientes, el uso de buenas políticas de financiación, la reducción del tiempo medio de pago y las deudas a los proveedores, resulta en una mejora de la liquidez y la capacidad de asumir y cumplir con los compromisos, lo que contribuye a una mejora en la situación municipal global. El análisis de la situación fiscal de los municipios portugueses revela situaciones diferentes, pero en general, el período de cuatro años analizados, no ser una corrección de los desequilibrios.

**Palabras clave:** Gestión de tesorería, Liquidez, Déficit, Autoridades Locales, Deuda.

## 1 INTRODUÇÃO

A liquidez de tesouraria representa um constrangimento para grande parte dos municípios portugueses, na medida em que uma administração financeira de curto prazo que não seja rigorosa contribuiu para incrementar o endividamento.

A utilização dos vários instrumentos de administração de tesouraria na tomada de decisões pelos gestores municipais é determinante, embora essa prática só tenha adquirido maior relevância nos últimos anos, com as alterações legislativas que impuseram aos municípios a aplicação da LCPA – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso. Segundo esta lei, a assunção de compromissos só é passível se existirem fundos disponíveis, ou seja, uma análise na ótica do cash-flow.

O presente trabalho pretende identificar de uma forma integrada um conjunto de técnicas e metodologias do âmbito da administração financeira de curto prazo dos municípios. Uma correta administração da tesouraria, que produzindo o desejável impacto na proteção da liquidez e na redução do endividamento municipal de curto prazo e tornando a administração municipal mais sustentável, exige aos órgãos municipais um maior controle, responsabilidade e qualidade na administração. Procuramos igualmente analisar o papel e a importância da administração de tesouraria para o equilíbrio financeiro de um município e dar a conhecer a importância da informação produzida na tesouraria para uma administração eficaz, eficiente e equilibrada, contribuindo para a redução dos déficits municipais.

Apesar do âmbito de estudo deste trabalho serem os municípios de Portugal, este assunto é relevante para o Brasil, dada a presente situação fiscal dos municípios brasileiros, à discussão sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e sobre o federalismo.

Este artigo encontra-se estruturado em quatro seções. Além desta introdução, a seção 2 trata as reformas contabilísticas nos municípios e o reflexo da atual conjuntura do Estado nas políticas municipais. Aborda ainda a função financeira e os instrumentos de administração previsionais e de execução ao alcance dos decisores municipais e versa sobre o endividamento municipal e o regime financeiro dos municípios, apresentando os limites e implicações daquele para os municípios portugueses. Por fim, analisa a evolução do endividamento nos municípios portugueses, nomeadamente, a execução orçamental da receita, da despesa e dos compromissos, a evolução efetiva do endividamento líquido, a curto e a médio e longo prazo dos municípios portugueses, sendo ainda efetuada uma comparação com os limites estipulados por lei. Na seção 3 analisa-se os dados obtidos referentes à evolução da independência financeira e da liquidez geral dos municípios, e as implicações na capacidade de os municípios cumprirem os compromissos financeiros assumidos. A última seção expõe notas finais sobre os temas apresentados, mostrando as suas limitações e formulando futuras propostas de trabalho.

## 2 ENQUADRAMENTO MUNICIPAL – CONJUNTURAL

### 2.1 Reforma da Administração Financeira e das Contas Públicas no Sector da Administração Municipal

As reformas efetuadas na administração pública nas duas últimas décadas definem-se em dois modelos organizacionais: a administração pública gerencial e o governo empreendedor. Os dois modelos compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, marketization e accountability (Kettl, 2005).

A reforma da Administração Local, que teve o seu início na década de setenta do século passado, culmina com aprovação pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), o qual consubstancia a reforma da administração financeira e das contas públicas no sector da administração municipal. Isto, sucede no enquadramento da publicação, em 1997, do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP). Aquele diploma define a reforma da administração financeira e das contas públicas a que passam a ficar sujeitos os municípios e suas subdivisões administrativas (freguesias), as associações de municípios e de freguesias de direito público, as áreas metropolitanas e todas as entidades que, por lei, estão sujeitas ao regime de contabilidade dos municípios.

Segundo Carvalho, Fernandes e Teixeira (2002), o POCAL prevê um regime contabilístico totalmente inovador, criando condições para a integração de três sistemas articulados de contabilidade orçamental, patrimonial e de custos, até à data inexistentes, por forma a constituir um instrumento fundamental de apoio à administração dos municípios. À informação obtida desses sistemas, acrescenta-se ainda outra informação financeira, normalmente designada por extra contabilística ou extra orçamental, registrada e obtida através de contas de ordem, de operações de tesouraria e outra informação patrimonial obtida através do Inventário do Imobilizado.

Segundo Gonçalves, Correia e Marques (2011), o POCAL teve um período transitório de implementação, tornando-se obrigatório a 1 de janeiro de 2002, e resultou num instrumento fundamental de apoio à administração dos municípios. Com o POCAL é possível o controle financeiro e a disponibilização de informação necessária ao acompanhamento da execução orçamental numa perspetiva de caixa e de compromissos. Estabelece ainda as regras e procedimentos para a execução orçamental e modificação dos documentos previsionais.

No âmbito da chamada New Public Management (Nova Administração Pública), que enfatiza o desempenho em detrimento da conformidade legal, novos princípios têm sido referidos como é o caso da economia, eficiência e eficácia. Por via destes três “E’s”, como são tratados, a “Accountability” ganha uma grande relevância e consequentemente, todos os ciclos relacionados com a orçamentação, prestação de contas e controle (PINTO; SANTOS; MELO, 2013).

O controle da execução orçamental e, em particular, da despesa pública, é um elemento crítico para garantir o cumprimento das metas orçamentais definidas no Programa de Assistência Econômica e Financeira (PAEF), celebrado em 2011 com a União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE). Neste âmbito, o controle de pagamentos assume relevância especial, sendo a acumulação de dívidas vencidas um critério quantitativo permanente de avaliação do PAEF.

Entre as principais alterações e reformas legislativas que ocorreram ao nível municipal no período em análise, 2010 a 2013, destacamos a Reorganização Administrativa Territorial (Lei 22/2012, de 30 de maio), o Novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (Lei 73/2013, de 3 de setembro), a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (Lei 8/2012, de 21 de fevereiro) e a Lei das Autarquias Locais e Entidades Associativas Municipais (Lei 75/2013, de 12 de setembro).

## 2.2 Orçamentação e Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

Um orçamento é simplesmente um plano. Em termos estritos, um orçamento é apenas um plano expresso em termos financeiros (BONHAM; LANGDON, 2010).

O ciclo ou sistema de orçamentação tende a ser um ritual anual que deve implicar a participação da equipe a examinar de perto as suas operações de forma a produzir um orçamento viável. O orçamento e planos têm como objetivo auxiliar:

- no processo de planejamento da empresa;
- na coordenação das atividades das várias partes da organização;
- no controle das operações pela empresa.

A elaboração dos orçamentos anuais é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental e tem em conta as projeções macroeconómicas que servem de base ao Orçamento do Estado. O quadro plurianual de programação orçamental consta de documento que especifica o quadro de médio prazo para as finanças do município.

De acordo com Rocha (2010), o fim principal do orçamento municipal traduz-se em converter as intenções que figuram nos planos de atividades em realização através da afetação dos meios financeiros necessários. Ou seja, a transformação das intenções em ações, em que o orçamento assegura três funções: previsão, coordenação e controle.

Os documentos previsionais, nos municípios, são constituídos pelas opções do plano e o orçamento. As opções do plano traduzem-se pelo Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e as atividades mais relevantes pelo Plano de Atividades Municipais (PAM). No orçamento, apresentam-se as receitas previstas para o respetivo ano e a sua aplicação nas despesas a realizar, estas resultam do vertido pelo PPI e PAM e ainda despesas de funcionamento

Estes documentos são elaborados e aprovados antes do ano a que dizem respeito (o órgão executivo apresenta ao órgão deliberativo, até 31 de outubro de cada ano, a proposta de orçamento municipal) – artº. 45 da Lei 75/2013. Este documento constitui não só uma previsão da atividade do município, como constitui documento orientador dessa atividade.

O orçamento de tesouraria é um dos instrumentos fundamentais para uma boa administração financeira, caracterizado por uma natureza previsional que evidencia as necessidades de liquidez ou demonstra os excedentes.

Segundo Costa (2009; 2014) a viabilidade de tesouraria refere-se à capacidade do município fazer face a todos os compromissos em termos de pagamentos e é um instrumento fundamental para uma boa administração financeira. Como referem Carreira e Costa (2007), sobre a Lei das Finanças Locais e os seus limites de endividamento, o rigor global exigido pelas circunstâncias tem de atingir todos os setores, sem exceções, incluindo os municípios. O endividamento descontrolado é inadmissível, acabando por comprometer no futuro as políticas financeiras, locais e regionais. Segundo aquele autor, o déficit significa endividamento progressivo e “hipoteca” o futuro.

A utilização do orçamento de tesouraria permite controlar o princípio fundamental de que a execução orçamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso. Pode-se ter dotação, fundos disponíveis, mas se a liquidez não for assegurada aumenta o déficit e aumenta a dívida. A aprovação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso - Lei 8/2012, regulada pelo Decreto-Lei 127/2012, veio associar e reforçar a utilização deste instrumento previsional. O dispositivo legal que aprova a LCDA aplica-se a todas as entidades previstas no artigo 2.º da lei de enquadramento orçamental, nomeadamente dos municípios. A LCDA tem como objetivo o controle da despesa, não

no pagamento, como tinha vindo a ser feito, mas a eficácia do controle obriga a que este seja antecipado para um momento anterior, o da assunção do compromisso pela entidade pública.

O princípio fundamental da LCPA é o de que a execução orçamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso, pelo que este controle assume uma relevância particular, dado que a não acumulação de dívidas vencidas é um critério quantitativo permanente de avaliação do Programa de Assistência Econômica e Financeira.

A LCPA originou que as entidades públicas tivessem uniformidade de informação. A complexidade deste diploma exigiu, das entidades a ele sujeitas, que creditassem as suas equipes com conhecimentos técnicos e adaptassem software de forma a aplicar este preceito legal. Facilitando este processo, surgem os organismos responsáveis pelo controle e tratamento desta informação, designadamente, a Direção Geral do Orçamento (DGO) e a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL). Estas entidades elaboraram manuais de aplicação e definição de conceitos utilizados naquele diploma que, apesar de pouco extenso, é bastante complexo, além de apoio técnico específico.

Segundo Pinto, Santos e Melo (2013), a importância da LCPA decorre do fato de constituir um instrumento privilegiado no controle do endividamento de curto prazo e, necessariamente, na consolidação orçamental ao impor uma nova filosofia marcada por uma autorrestrição na assunção de novos compromissos enunciando requisitos de viabilização destes, assentes entre outros requisitos na viabilização de fundos disponíveis. A LCPA “obriga” a um planejamento em termos de cash flow, para assunção dos seus compromissos, que não existia, impondo um maior rigor na administração municipal.

No entanto, a LCPA tem alguns constrangimentos que, na prática, podem levar à violação da lei, como a inexistência de fundos disponíveis não permitir a assunção de qualquer compromisso, quer a sua natureza seja obrigatória ou menos prioritária. Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que o façam incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar, financeira, sancionatória e ou reintegratória.

### **2.3 Endividamento Municipal**

O endividamento municipal encontra-se regulamentado pela Lei 73/2013 que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2014 e aprovou o Novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), por simplificação Lei das Finanças Locais - Lei 2/2007 (e posteriores alterações). O RFALEI tem como objetivo “ajustar as receitas autárquicas à realidade, aumentar a transparência ao nível da prestação de contas, garantir um maior controle orçamental prevenindo as situações de instabilidade financeira, dotando as finanças locais dos instrumentos necessários que permitam a coordenação entre Administração Central e Local”. Segundo Teixeira et al. (2013) sua intervenção consubstancia-se fundamentalmente sobre o controle e prevenção dos desequilíbrios financeiros.

Para efeitos da LFL, artº. 2º, consideram-se: «Autarquias Locais», os municípios e as freguesias. Atualmente, existem em Portugal 308 municípios dos quais 278 no Continente e 30 nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira. O critério mais usado para classificar os municípios quanto à sua dimensão é o que tem em conta o número de habitantes, agrupando-os em três categorias distintas:

- Municípios Pequenos – com população inferior ou igual a 20.000 habitantes;
- Municípios Médios – com população superior a 20.000 habitantes e inferior ou igual a 100.000 habitantes;
- Municípios Grandes – com população superior a 100.000 habitantes.

Considerando esta categorização, o número de municípios portugueses em 2013 distribuiu-se conforme apresentado na Tabela 1.

Dado que a autonomia financeira municipal deve ser exercida no contexto do equilíbrio financeiro global do setor público, os princípios constantes da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 37/2013, na sua mais recente revisão), passaram a estar também plasmados na nova LFL (art.º 3.º): princípios da estabilidade orçamental; da solidariedade nacional recíproca; da transparência orçamental; da equidade intergeracional; além dos princípios da autonomia financeira e da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios.

**Tabela 1 - Classificação de municípios quanto à dimensão medida por número de habitantes**

Municípios/Dimensão	Pequenos	Médios	Grandes	Total
Norte	40	35	11	<b>86</b>
Centro	61	35	4	<b>100</b>
Lisboa	3	7	8	<b>18</b>
Alentejo	45	13	0	<b>58</b>
Algarve	8	8	0	<b>16</b>
<b>Continente</b>	<b>157</b>	<b>98</b>	<b>23</b>	<b>278</b>
Reg.Aut.Açores	16	3	0	<b>19</b>
Reg.Aut.Madeira	8	2	1	<b>11</b>
<b>Regiões Autónomas</b>	<b>24</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>30</b>
<b>Portugal</b>	<b>181</b>	<b>103</b>	<b>24</b>	<b>308</b>

Fonte: Elaboração própria.

De entre as principais alterações com a Nova Lei das Finanças Locais destacam-se as seguintes: i) alargamento do perímetro de consolidação das contas dos municípios; ii) a criação de um Fundo de Apoio Municipal para os casos de rotura financeira dos Municípios; iii) adoção de uma regra dupla para as finanças locais que conjuga uma «regra de ouro» para o saldo corrente com um limite para a dívida total; iv) adoção da Regra do Equilíbrio corrente, em que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo e v) definição de regras de apuramento do limite da dívida total para cada município: “Art.52º nr.1 — A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

**Quadro 1 – Mecanismos de recuperação financeira/indicadores de alerta precoce**

		<b>REGRAS DE EQUILÍBIO ORÇAMENTAL</b>
n.º2, art.º40		Receita corrente cobrada bruta >= despesa corrente + amortizações médias
		<b>ALERTA PRECOCE DESVIOS</b>
n.º1, artº56		Dívida total > = média receita 3 anos anteriores
n.º2, artº56		Dívida total > = 1,5 * média receita 3 anos anteriores
n.º3, artº56		Taxa execução receita < 5% (N-1 e N-2 consecutivos)
		<b>SANEAMENTO FINANCEIRO</b>
<b>CONDIÇÕES DE ADESÃO FACULTATIVA [ART.º58]</b>		a), n.º1, artº. 58.º Dívida total > 1,5 *[média receita 3 anos anteriores] - limite da dívida art.º52
b), n.º1, artº. 58.º		Dívida total sem empréstimos > 0,75 *[Média receita 3 anos anteriores.]
n.º1, artº. 56.º e n.º2, art.º58º		Dívida total > = Média receita 3 anos anteriores
<b>CONDIÇÕES DE ADESÃO OBIGATÓRIA [ART.º58]</b>		n.º3, artº58 Se dívida total > 2,25*média receita 3 anos anteriores <= 3 * [média receita 3 anos anteriores]
		<b>SITUAÇÃO DE ROTURA FINANCEIRA</b>
n.º1, artº61		Dívida total > 3 * [média de receita 3 anos anteriores]

Fonte: Elaboração própria.

Relativamente a este último ponto, os limites devem ser acompanhados, sendo definidos indicadores de alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira, conforme consta do Quadro 1. Uma vez ultrapassados estes limites estão definidos os critérios para classificar como “municípios de recuperação financeira”. Os municípios que se encontrem nesta situação, ultrapassando o limite da dívida total previsto no artigo 52.º, recorrem aos mecanismos de recuperação, nos termos dos pontos seguintes:

- a) Saneamento financeiro;
- b) Recuperação financeira.

No essencial, a integração no Fundo de Apoio Municipal traduz-se na imposição de um conjunto de obrigações para os municípios, nomeadamente quanto à fixação das taxas de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), da derrama, da participação variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), bem como aos limites da despesa. Caso as medidas referidas anteriormente se demonstrem insuficientes, o município deverá realizar um Plano de Reestruturação da Dívida (PRD) no qual são adotadas medidas específicas, dependentes da adesão voluntária dos credores. Por outro lado, a assistência financeira consiste na obtenção de empréstimos remunerados e na prestação de garantias para as dívidas incluídas no PAM (Quadro 2).

**Quadro 2 - Síntese das condições que caracterizam os tipos de assistência financeira**

<b>SANEAMENTO FINANCEIRO</b>	<b>RECUPERAÇÃO FINANCEIRA</b>
(Instituição financeira) Prazos do Empréstimo Prazo Máximo de 14 anos; Período de carência máximo de 2 anos; Determina um período de utilização de 2 anos após o Visto do Tribunal de Conta	(acesso ao FAM) Prazos do Empréstimo Prazo Máximo de 20 anos; Período de carência máximo de 2 anos; Determina um período de utilização de 2 anos após o Visto do Tribunal de Contas

Fonte: Elaboração própria.

O limite total de endividamento municipal para 2013, de médio e longo prazo e líquido, ao abrigo do previsto no art.º 98.º do Orçamento do Estado para 2013, é calculado pela DGAL – Direção Geral da Administração Local e divulgado na sua página de internet).

### **3 DADOS, METODOLOGIA E ESTUDO DE CASOS**

#### **3.1 Dados e Metodologia**

De acordo com Michel (2005), a metodologia pode ser definida como um caminho que o investigador traça e que tenta percorrer para atingir o seu objetivo. A metodologia é entendida como um conhecimento crítico dos caminhos do processo científico, indagando e questionando acerca dos seus limites e possibilidades (DEMO, 1989). De acordo com Fernandes (1977), trata-se, fundamentalmente de fazer ciência, segundo procedimentos do método científico, nomeadamente, determinados procedimentos de obtenção, verificação e sistematização do conhecimento.

Na elaboração deste estudo foram utilizadas algumas técnicas de investigação, nomeadamente, a pesquisa bibliográfica e análise documental, em livros, revistas especializadas, dissertações, estudos, sites de informação técnica sobre evolução histórica dos municípios, dos seus normativos legais e da conjuntura econômico-financeira. Baseou-se ainda no dissecar de conceitos fundamentais, aplicados à administração financeira e ao déficit orçamental dos municípios para permitir uma percepção cabal do tema em análise, tema esse que se traduz na redução do endividamento municipal como relação direta da administração de tesouraria. No dizer de Wildemuth (1993), esta é uma análise qualitativa que permite um melhor entendimento do fenômeno.

Segundo Godoy (1995), existem três possibilidades de abordagem qualitativa, a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia. A recolha de dados é um procedimento lógico da investigação empírica ao qual compete selecionar técnicas de recolha e tratamento da informação adequadas, bem como controlar a sua utilização para os fins especificados. As técnicas são conjuntos de procedimentos bem definidos destinados a produzir certos resultados na recolha e tratamento da informação requerida pela atividade de pesquisa. A pesquisa documental também integrou o plano de recolha de dados, através da consulta de informação disponibilizada na internet em sites institucionais, governamentais, como a DGO e a DGAL e ainda o Anuário Financeiro dos Municípios (CARVALHO; FERNANDES; CAMÕES; JORGE, 2014), para obter conhecimento por forma a confirmar o fenômeno em observação.

Neste estudo foram recolhidos dados de natureza econômico-financeira, compreendendo o período de 2010 a 2013, dos 308 municípios existentes em Portugal Continental e nas Regiões da Madeira e Açores. Aplicando a perspetiva de análise quantitativa, procurou-se seguir com rigor um plano previamente estabelecido e que procurou enumerar ou medir eventos, empregando instrumentos estatísticos para análise de dados. Consideraram-se os municípios agregados em três categorias distintas, pequenos, médios e grandes, de acordo com a sua dimensão populacional. O estudo incidiu sobre o universo total dos 308 municípios, embora por vezes fosse necessária a seleção duma amostra representativa do fenômeno em análise.

Este estudo pretende relacionar a administração de tesouraria dos municípios com o seu endividamento: analisar as variáveis que influenciam esta ligação, os dados obtidos através das diferentes óticas, descrever os diferentes resultados e suas sensibilidades, de independência, liquidez e solvabilidade. É assim organizado um modelo que permite responder à pergunta inicial sobre administração mais eficiente, com menor déficit e sustentável.

### 3.2. Estudo de Casos

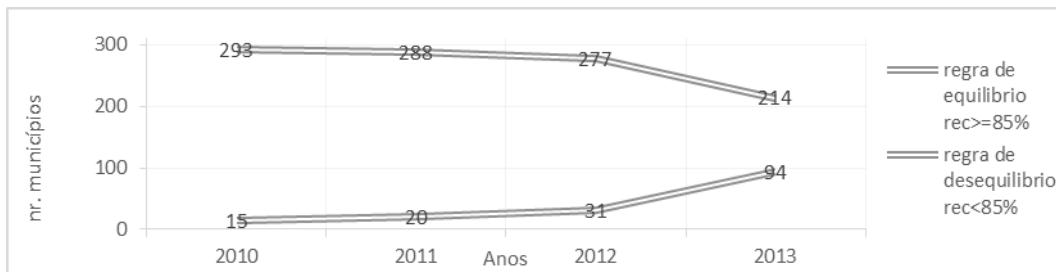
#### 3.2.1 Execução da Receita/Despesa

O setor local está sujeito aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei 91/2001, tal como o princípio da estabilidade orçamental. No caso do município registrar durante dois anos consecutivos uma taxa de execução da receita prevista no orçamento respetivo inferior a 85%, a DGO/DGAL são informadas do desequilíbrio orçamental, passando a efetuar o acompanhamento e o controle da situação.

A obrigação de prestação de informação periódica pelos municípios, na sequência da consagração do princípio da transparência quer da LEO, quer da LFL, é cumprida através do reporte de informação nos sistemas informáticos, como o SIIAL (Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais), preenchidos por cada município nas datas estabelecidas por esta entidade.

A informação vertida comprehende: Balancetes de execução orçamental e patrimonial, Balancetes da Dívida de Curto Prazo (CP) e Médio Longo Prazo (MLP), Endividamento e Pagamentos em Atraso, Fluxos de Caixa e Fundos Disponíveis, Balanço e Balanço Social e Demonstração de Resultados. A periodicidade do reporte é mensal, trimestral ou anual conforme as situações. A execução da receita face ao previsto traduz o equilíbrio/desequilíbrio da administração do município. A Figura 1, dá-nos a Evolução da Execução da Receita, no universo municipal dos 308 municípios, entre 2010 e 2013, atendendo ao cumprimento da regra de equilíbrio imposta pelo RFAL.

**Figura 1 – Evolução regra equilíbrio receita ( $>=85\%$  de tx.execução)**



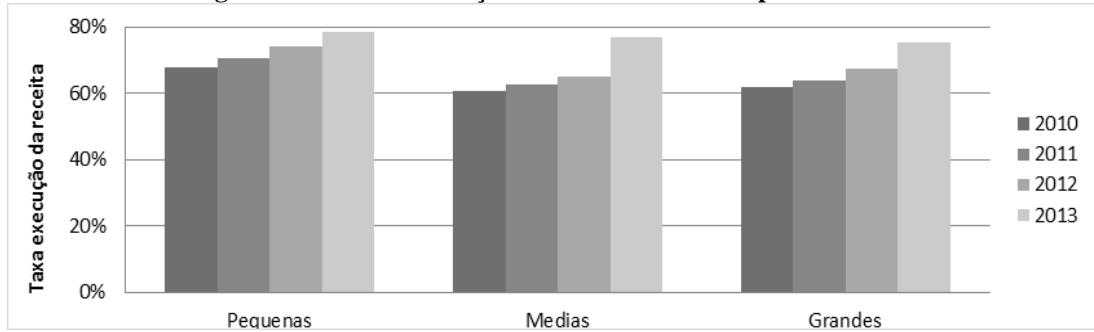
Fonte: Elaboração própria, com base em informação obtida no portal <http://www.dados.gov.pt/PT/CatalogoDados/>.

Verifica-se uma evolução positiva, mais acentuada em 2012 e 2013, de municípios que executam os seus orçamentos de receita em pelo menos 85%, com mais 26% de municípios face a 2010 a cumprirem esta regra. Tal demonstra um esforço de rigor na elaboração dos orçamentos municipais, para o qual certamente contribuiu a LCRA com as normas que estão associadas ao cálculo dos fundos disponíveis para assunção de novos compromissos.

Os municípios de pequena dimensão são os mais consistentes no rigor da previsão da receita orçamentada, atendendo ao cálculo da média de execução de receita, sendo que, nos últimos anos, verifica-se um esforço acentuado para corrigir esta taxa de execução, por parte dos municípios grandes e médios, que se observa essencialmente em 2013 (vd. Figura 2).

Analisaremos nas páginas seguintes as causas deste resultado inerentes a uma administração de tesouraria mais adequada.

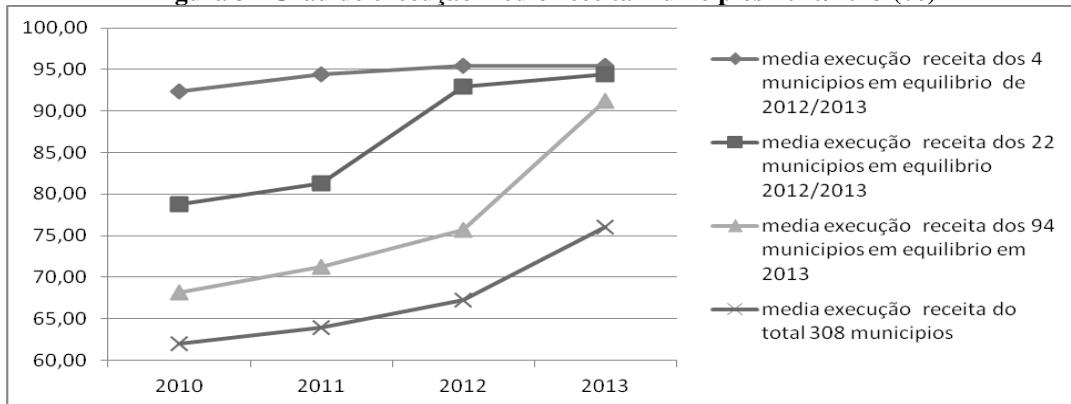
**Figura 2 - Grau de execução médio receita municípios/dimensão**



Fonte: Elaboração própria, com base em informação obtida no portal <http://www.dados.gov.pt/PT/CatalogoDados/>.

A Figura 3 demonstra a evolução positiva, no universo total dos 308 municípios, da taxa de execução média de receita, apesar de inferior a 85%.

**Figura 3 - Grau de execução médio receita municípios 2010/2013 (%)**



Fonte: Elaboração própria, com base em informação obtida no portal <http://www.dados.gov.pt/PT/CatalogoDados/>.

Com destaque nos anos de 2012 e 2013, é crescente o número de municípios que atinge ou supera a regra de equilíbrio orçamental da receita. Denota-se um esforço sustentado por parte dos 22 municípios que mantêm nos 2 últimos anos consecutivos este equilíbrio. Em 2013 é evidente o maior rigor na elaboração do orçamento, com 94 dos municípios com uma execução média de receita superior a 90%.

**Tabela 2 - Municípios que cumpriram regra de equilíbrio financeiro**

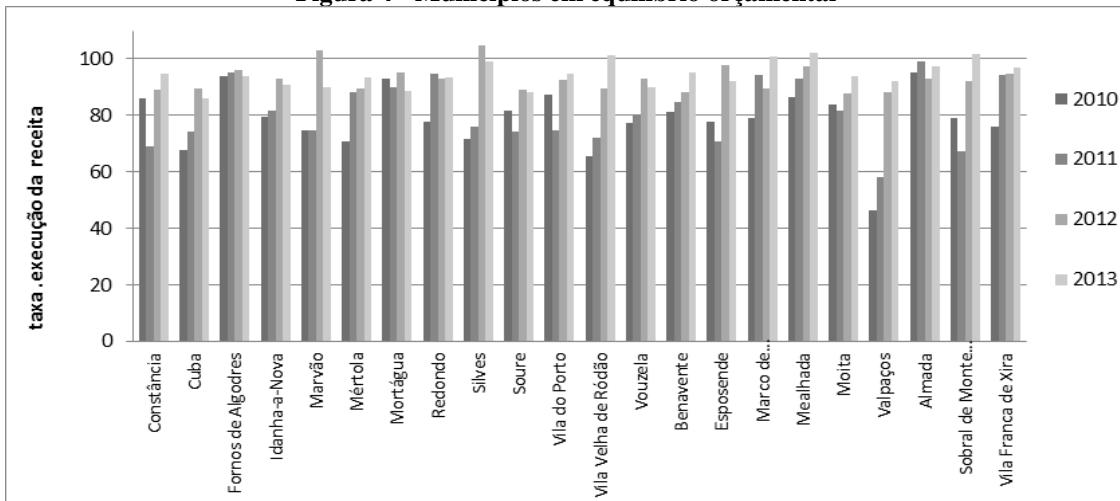
Classificação/Dimensão		Grau Execução Receita Orçamentada (%)			
		2010	2011	2012	2013
<b>Mealhada</b>	Médias	86,62	93,05	97,36	102,21
<b>Almada</b>	Grandes	95,40	99,08	93,13	97,22
<b>Fornos de Algodres</b>	Pequenas	94,11	95,40	95,95	93,86
<b>Mortágua</b>	Pequenas	93,15	90,13	95,22	88,67

Fonte: Elaboração própria, com base em informação obtida no portal <http://www.dados.gov.pt/PT/CatalogoDados/>.

No universo dos 308 municípios, entre 2010 e 2013, a regra de equilíbrio financeiro foi cumprida por 15, 20, 31 e 94 municípios, respectivamente. Dos 94 municípios que tiveram uma taxa de execução de receita em 2013 superior a 85%, 16 tiveram uma taxa igual ou superior a 95%, dos quais 49 municípios eram de pequena

dimensão, 38 de média dimensão e os restantes 7 de grande dimensão. Na Tabela 2, verifica-se que apenas 4 municípios obtiveram uma taxa, nos últimos 4 anos, de execução da receita superior a 85%, concretamente, Mealhada, Almada, Fornos de Algodres e Mortágua. A Figura 4 reflete os 22 municípios que nos últimos dois anos apresentaram equilíbrio orçamental.

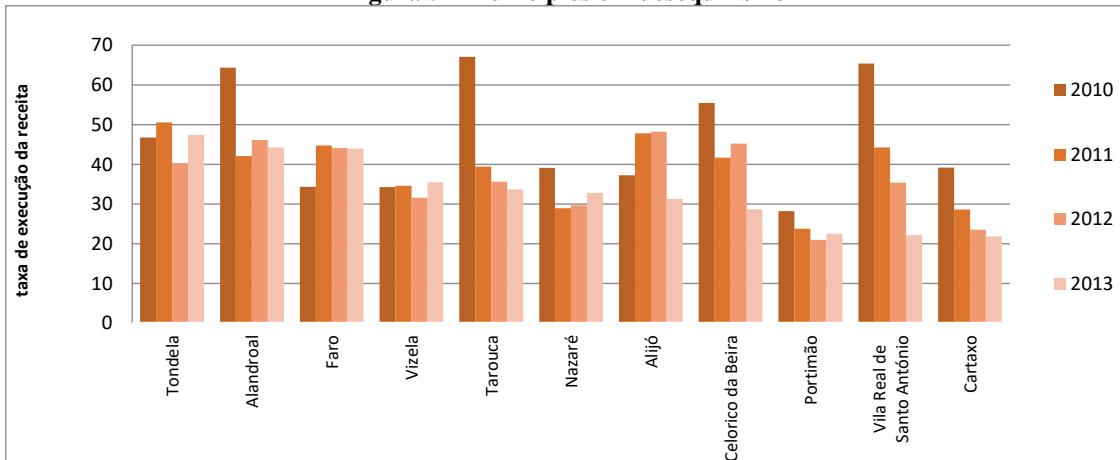
**Figura 4 - Municípios em equilíbrio orçamental**



Fonte: Elaboração própria, com base em informação obtida no portal <http://www.dados.gov.pt/PT/CatalogoDados/>.

Na Figura 5 estão representados os 11 municípios com execução da receita inferior a 50%, nos últimos 2 anos, manifestamente em desequilíbrio orçamental.

**Figura 5 - Municípios em desequilíbrio**



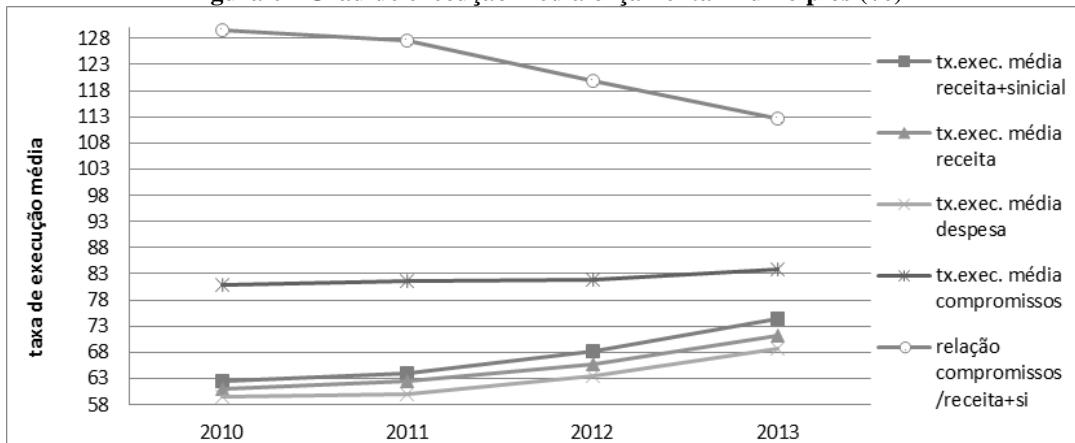
Fonte: Elaboração própria, com base em informação obtida no portal <http://www.dados.gov.pt/PT/CatalogoDados/>.

A acompanhar a tendência da receita temos a despesa, no universo total, em termos médios, cuja execução fica além dos valores orçados, não podendo ser doutro modo face à execução média da receita. Esta é uma análise que considera os pagamentos efetivos, ou seja, está dependente dos fluxos de caixa arrecadados no ano, mais o saldo inicial – Figura 6.

Ainda observando a Figura 6, torna-se mais consistente esta visão global de equilíbrio/desequilíbrio orçamental quando estendemos a análise aos compromissos

assumidos que são significativamente superiores à despesa executada, aos pagamentos. A taxa de execução global dos compromissos ronda os 80%, enquanto a taxa de execução da despesa, entre 2010 e 2013, varia, em termos médios, aproximadamente de 60% a 70%, tendo como teto a receita arrecadada, absorvendo o saldo inicial no início do período.

**Figura 6 - Grau de execução média orçamental municípios (%)**



Fonte: Elaboração própria, com base em informação obtida no portal <http://www.dados.gov.pt/PT/CatalogoDados/>.

Podemos ainda constatar uma evolução no sentido de esbater o diferencial entre receita efetiva e a execução dos compromissos assumidos, a partir de 2012, coincidindo com a introdução e aplicação obrigatória de novas regras para a assunção de despesa pública (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso). O peso dos compromissos assumidos no ano face à receita arrecadada quando superior a um ( $>1$ ), revela-nos que assumimos compromissos no exercício econômico em análise para além da receita efetivamente arrecadada nesse mesmo exercício econômico. No entanto, podemos não estar perante uma administração desequilibrada se este acréscimo for absorvido pelo saldo inicial da receita, de contrário, podemos incorrer em comprometer os orçamentos futuros, gerando dívida. Nestas circunstâncias, os compromissos assumidos ocorrem em resultado duma receita sobreestimada, que pode ser, ou não, devidamente justificada. No caso, último, podemos incorrer em desequilíbrio orçamental e caminhar para um futuro déficit.

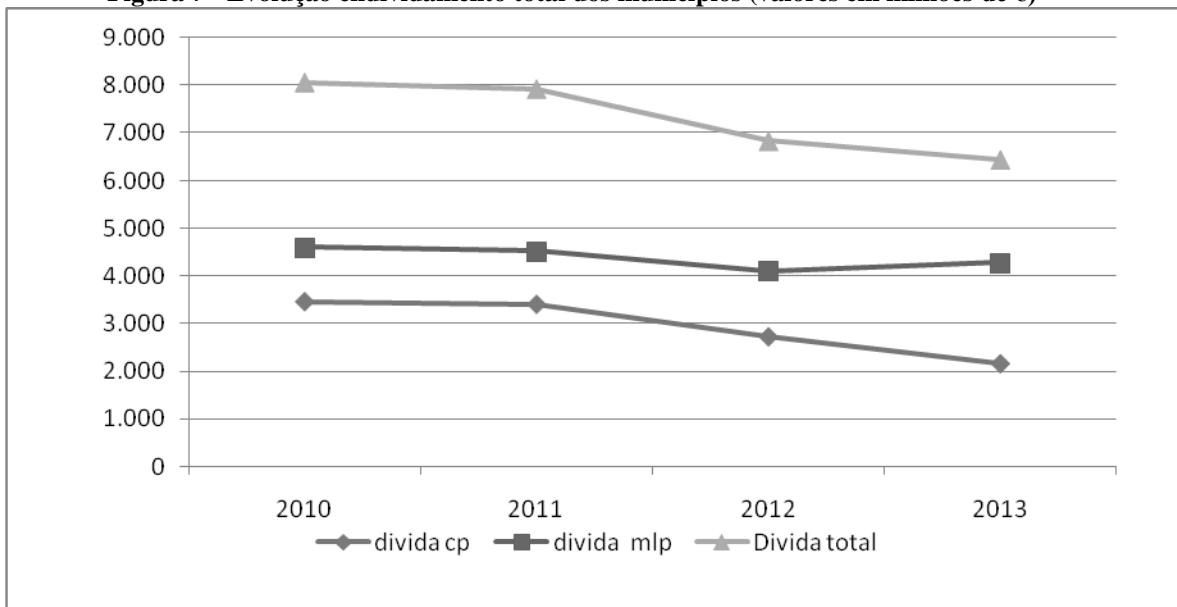
A Tabela 3 em Apêndice, apresenta a evolução da relação das variáveis compromissos assumidos e receita arrecadada, incluindo a utilização do saldo inicial, numa amostra de 27 municípios, no período 2010-2013. A amostra selecionada teve por critério que todos os municípios em 2010 tivessem um coeficiente superior 1 e que, em 2013, invertessem essa relação. Observando a Tabela 3 em Apêndice, em 2010, todos os municípios têm um excesso de compromissos, superior em 20%, isto é, possuíam compromissos assumidos e não pagos, que possivelmente, traduziam-se em dívida, faturada ou não, ou seja, endividamento. No caso dos municípios de Castanheira de Pêra e Porto Santo, o valor é superior, respetivamente, em 180% e 80% aproximadamente. No entanto, este desequilíbrio foi invertido, gradualmente, o que se confirma pela relação destas duas componentes no final do período em análise, em 2013.

### 3.2.2 Evolução do Endividamento Total

Na análise do endividamento total iremos considerar uma amostra dos 20 municípios que detinham a dívida total mais elevada em 2010.

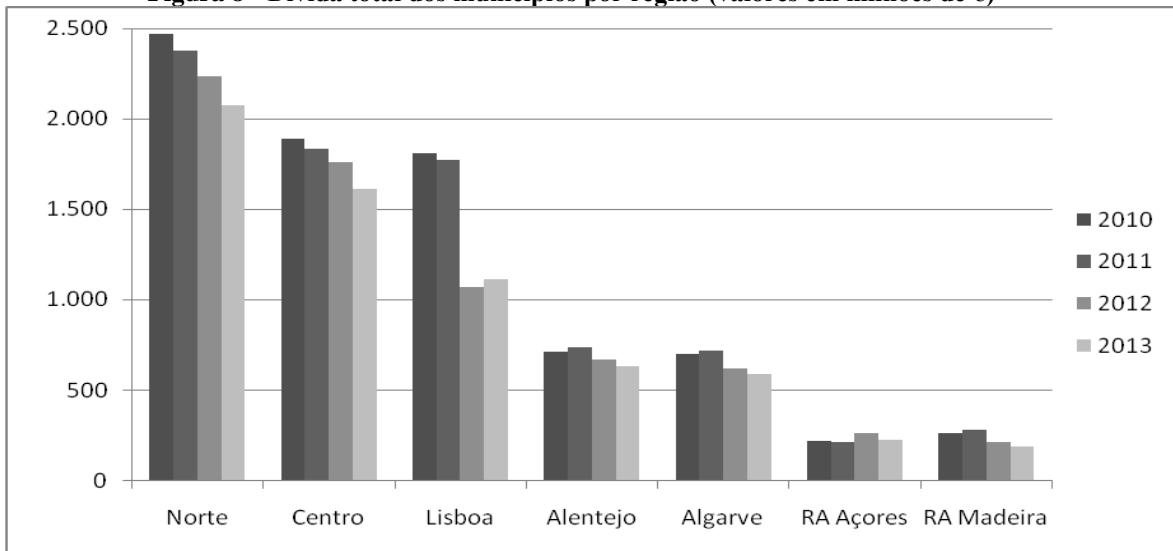
Confirma-se que o endividamento global dos municípios tem diminuído (Figura 7). Esta descida acentua-se nos anos de 2012 e 2013 em paralelo com a evolução da dívida de curto prazo, que acompanha a diminuição. No entanto, a dívida de MLP, pelo seu caráter permanente, apesar dum ligeira descida 2012, retoma em 2013 os valores aproximados de 2010, tendência que deverá manter face ao controle dos limites de endividamento global e de MLP impostos pela LFL e que a DGAL comunica anualmente aos municípios através da sua página na internet.

**Figura 7 - Evolução endividamento total dos municípios (valores em milhões de €)**



Fonte: DGAL-informação trabalhada.

**Figura 8 - Dívida total dos municípios por região (valores em milhões de €)**

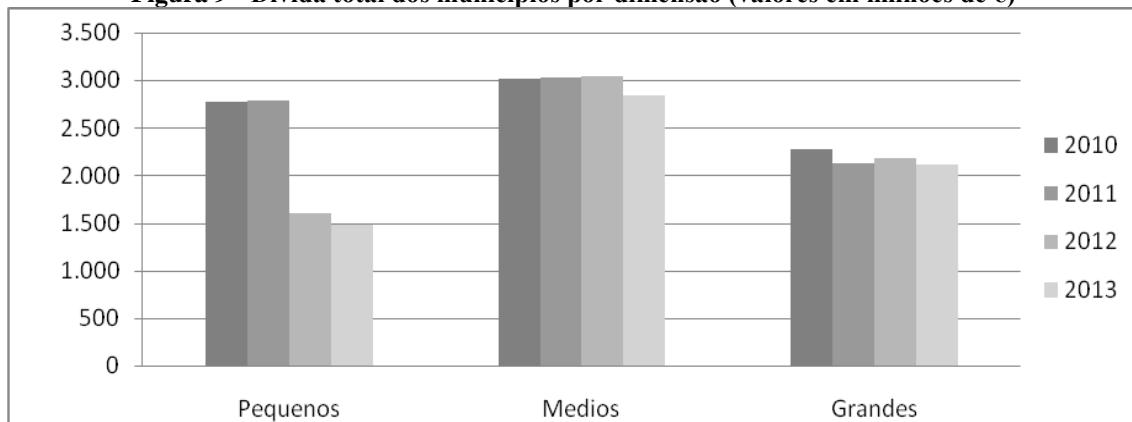


Fonte: DGAL-informação trabalhada.

Esta evolução positiva na diminuição da dívida total dos municípios está diretamente ligada a uma melhor administração dos recursos financeiros, débitos de curto prazo e créditos permitindo uma liquidação mais eficaz, para além do limite do endividamento global, procedimentos impulsionados com a aplicação da LCPA em 2012, que se traduz em resultados em 2012 e 2013.

Numa ótica de agrupamento de municípios por regiões, a Figura 8 demonstra a tendência de diminuição da dívida total já revelada na análise da Figura 7. O maior contributo é dado pelas regiões de Lisboa, Norte e Centro, que têm um maior peso no volume da dívida e representam 2/3 dos municípios.

**Figura 9 - Dívida total dos municípios por dimensão (valores em milhões de €)**



Fonte: DGAL-informação trabalhada.

Pela análise da Figura 9 demonstra-se que são os municípios de dimensão média que representam o maior volume da dívida, apesar de só representarem 33% dos municípios. Os municípios de grande dimensão, comparativamente ao seu peso relativo em número de municípios, 8%, têm uma grande expressão em termos de dívida global.

Confirma-se a tendência da descida da dívida total na perspetiva agregada dos municípios por dimensão, nos últimos dois anos, coincidente com as novas metodologias de controle da dívida, quer ao nível orçamental, quer ao nível patrimonial. O esforço de redução da dívida é mais visível nos municípios de pequena dimensão e são os municípios de dimensão média que têm maior expressão no volume total da dívida.

Pela Tabela 4 em Apêndice, no período de 2010 a 2013, observa-se em cerca de 80% dos casos uma descida da dívida, com especial incidência nos municípios de Santarém, Sintra e Vila Nova de Gaia. Aliás, estes municípios são manifestamente o exemplo de que as medidas introduzidas em 2012 foram condicionantes.

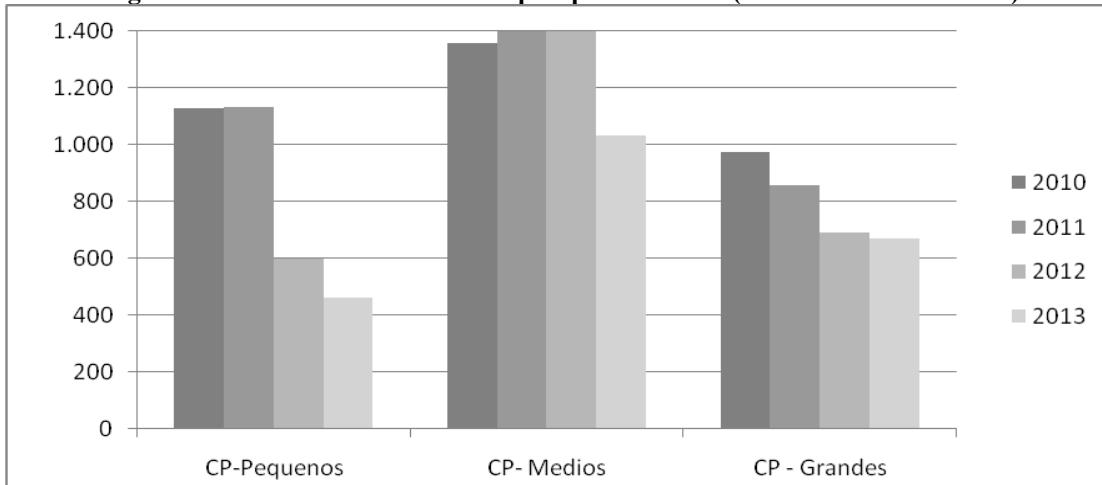
### 3.2.3 Dívida de Curto Prazo

A dívida, que pode ter uma natureza de curto prazo (CP) quando inferior a 12 meses, ou de médio e longo prazo (MLP), quando superior a 12 meses, é uma componente de análise e controle fundamental no âmbito da administração financeira. Na dívida de CP as políticas de financiamento que garantam o equilíbrio financeiro de curto prazo, as melhores condições de financiamento, de planejamento das necessidades ou excedentes de tesouraria, refletem o maior ou menor esforço no controle desta variável. Tal tem um papel importante no âmbito da administração de tesouraria.

Analizando a Figura 10, constatamos a evolução da dívida de curto prazo no período 2010-2013. Este intervalo de tempo inclui as mudanças legislativas de controle de endividamento, no que refere ao montante global das dívidas (CP+MLP), dívida em

atraso a fornecedores e, ainda, a afetação de fundos ao pagamento de dívida em atraso. Verifica-se que os municípios classificados de média dimensão têm maior expressão na dívida de CP, seguidos dos pequenos municípios, o que também será natural face ao número que os representa, respetivamente, 98 e 157 (Tabela 1). A tendência da dívida de CP é decrescente, nas três dimensões, sendo o esforço mais visível, desde 2012 inclusive e em especial nos pequenos municípios.

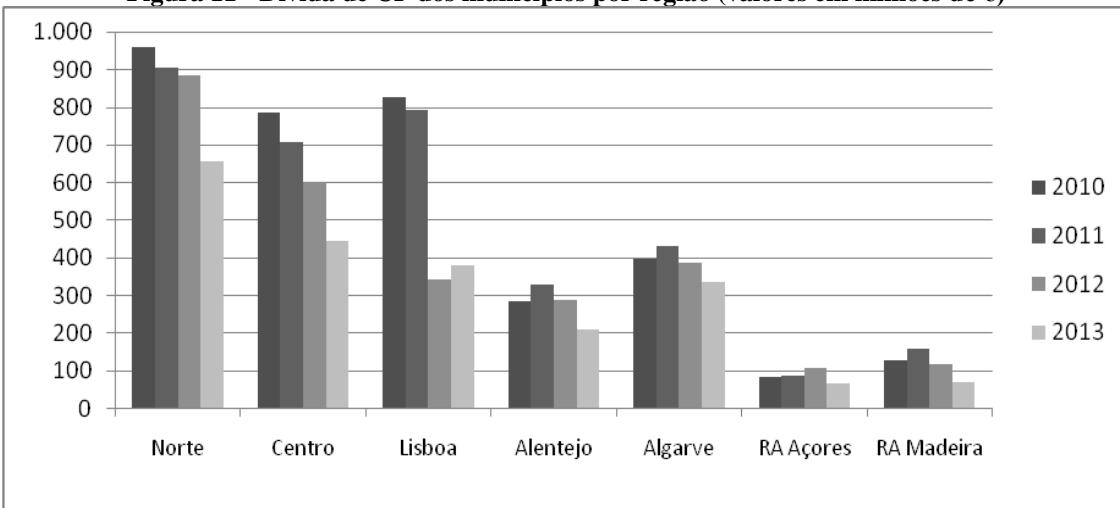
**Figura 10 - Dívida de CP dos municípios/por dimensão (valores em milhões de €)**



Fonte: DGAL-informação trabalhada.

A dívida de curto prazo dos municípios agrupados por regiões, revela que os municípios situados nas regiões Norte, Lisboa e Centro detêm os municípios com dívida de curto prazo mais elevada – Figura 11. Verifica-se ainda que os últimos dois anos são caracterizados pela descida da dívida com esta natureza, com exceção da região de Lisboa que, apesar da queda acentuada do ano 2011 para 2012, em 2013 não manteve essa tendência de descida.

**Figura 11 - Dívida de CP dos municípios por região (valores em milhões de €)**



Fonte: DGAL-informação trabalhada.

Como se pode observar na Tabela 4 apresentada no Apêndice, no período 2010-2013, os municípios de Lisboa, Portimão, Vila Nova de Gaia, Aveiro, Santarém, Leiria, Fundão e Gondomar, são os mais representativos, sendo que, podemos constatar uma evolução positiva na descida destes valores na globalidade da amostra apresentada, com

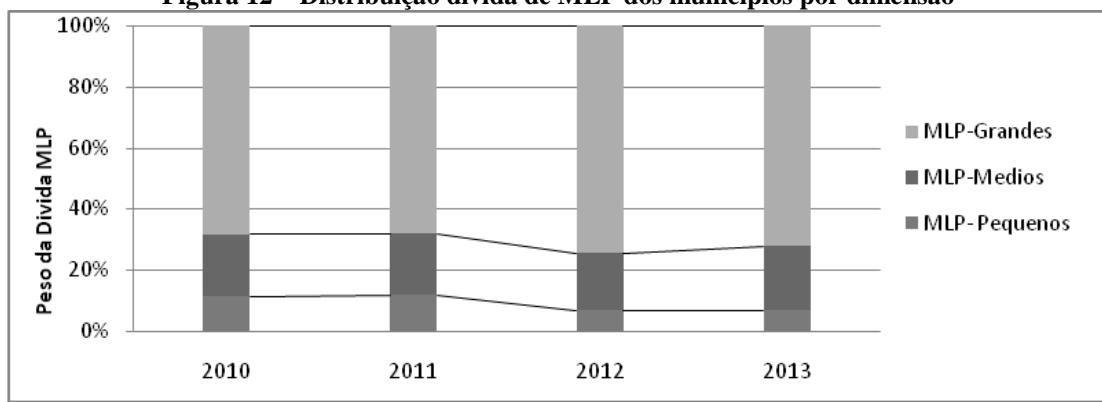
mais expressão em Lisboa e Vila Nova de Gaia, em que este último município quase não tem visibilidade, em 2012-2013, face à redução da mesma. Certamente associada a esta evolução estão subjacentes políticas de renegociação de contratos com os fornecedores, nomeadamente, acordos de pagamentos, convertendo dívida de CP para dívida de MLP, instrumento que atualmente a lei das finanças locais impede. Refira-se igualmente que consideramos sempre valores absolutos, não os relativizando por exemplo em termos per capita.

A exigência legal de redução dos pagamentos em atraso, imposta pela LCPA, com as penalizações, no caso de incumprimento, contribuiu para a redução da Dívida de CP. Aliás, no cálculo mensal dos Fundos Disponíveis, é condição obrigatória a afetação de 25% dos fundos ao pagamento das dívidas em atraso a fornecedores, a 90 dias após a data de vencimento.

### 3.2.4 Dívida de MLP

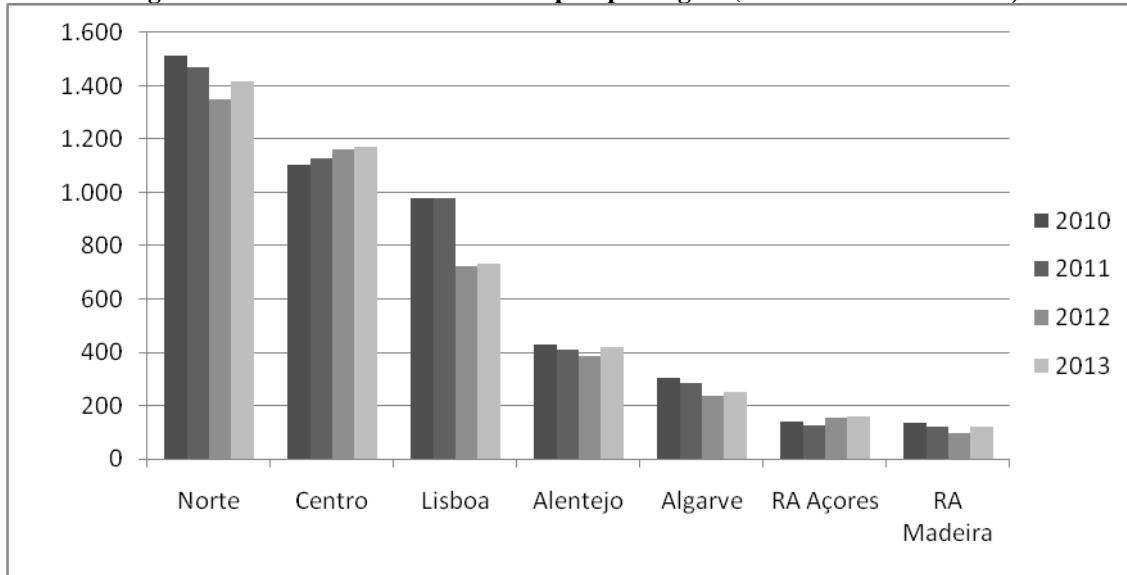
A dívida de MLP, apesar da sua natureza de investimento não estar associada a uma administração de curto prazo e conferir-lhe um caráter mais rígido pode, no entanto, ser alvo de negociação, liquidando os empréstimos em curso e substituindo-os por novos e mais favoráveis em termos de taxas e *spreads*.

**Figura 12 – Distribuição dívida de MLP dos municípios por dimensão**



Fonte: DGAL-informação trabalhada.

Pela análise da Figura 12, que traduz a distribuição da dívida municipal de MLP, verifica-se que a dívida em termos relativos concentra-se nos municípios de grande dimensão e que, de 2012 para 2013, surge um ligeiro decréscimo em prejuízo dos municípios de dimensão média. Os pequenos municípios continuam a refletir a tendência, tal como na dívida de CP, de um menor peso na dívida total.

**Figura 13 -Dívida de MLP dos municípios por região (valores em milhões de €)**

Fonte: DGAL-informação trabalhada.

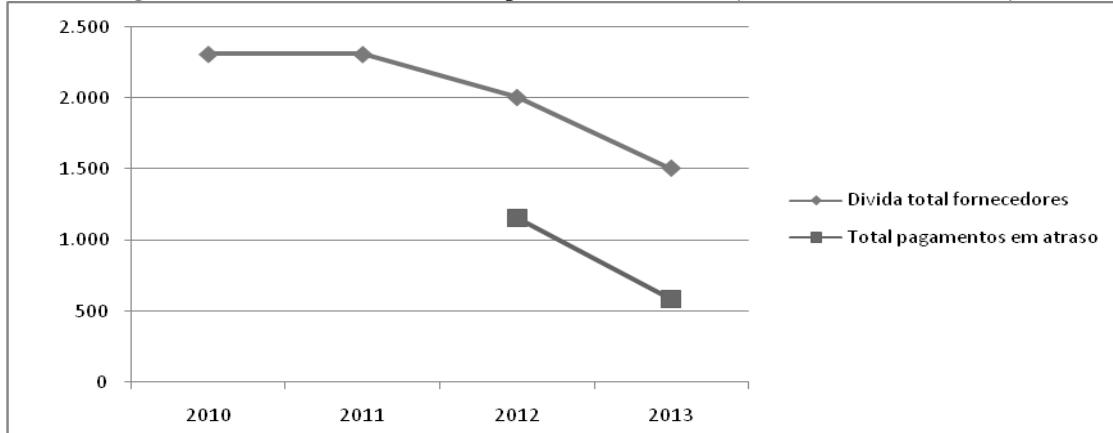
Pela observação da Figura 13 verifica-se que a dívida de MLP é mais relevante no conjunto dos municípios da região Norte, Centro e Lisboa. Considerando a natureza desta dívida estruturante, nota-se uma certa constância na evolução da mesma na totalidade das regiões, assim como o ligeiro aumento em 2013, ao que não será alheio o limite global de endividamento e a redução da dívida de CP.

Conforme se confirma pela Tabela 4 do Apêndice, na amostra, os municípios com dívida de MLP mais elevada, em 2010, são os municípios de Lisboa, Vila Nova de Gaia, Porto e Sintra. As reduções mais significativas ocorrem nos municípios de Vila Nova de Gaia, Sintra e Santarém. Refira-se igualmente o movimento totalmente em contraciclo registrado no município do Fundão.

### **3.2.5 Dívida a Fornecedores**

Um objetivo do Programa de Assistência Econômica e Financeira foi a redução dos pagamentos em atraso a fornecedores por parte das entidades públicas, introduzindo-se várias medidas, tais como, o programa “pagar a tempo e horas”, uma Resolução do Conselho de Ministros, publicada em 2008, que se tornou ainda mais eficaz com as alterações legislativas introduzidas pela Lei 8/2012, concretamente, com a metodologia associada que foi um contributo decisivo para a redução destes pagamentos, conforme podemos constatar pela análise da Figura 14. Podemos observar a queda acentuada da dívida total a fornecedores pelos municípios desde 2011 e em 2012 acompanhada pela descida dos pagamentos em atraso, dado que antes desta data o conceito de dívida em atraso, isto é, dívida vencida a mais de 90 dias, não era um critério estatisticamente comparável.

**Figura 14 - Dívida total dos municípios a fornecedores (valores em milhões de €)**

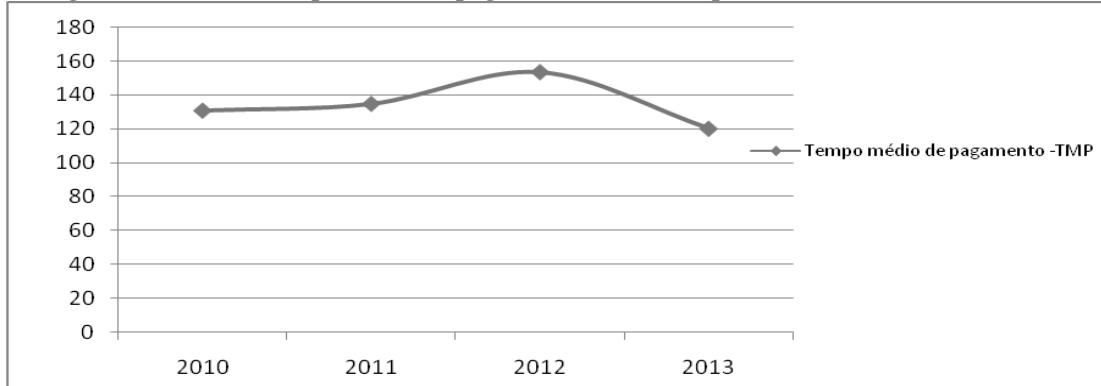


Fonte: DGAL-informação trabalhada.

### 3.2.6 Tempo Médio de Pagamento – TMP

Como consequência do esforço efetuado pela administração municipal, grande parte em resultado das novas políticas financeiras que levam à administração de recursos de tesouraria entre outros, os tempos médios de pagamentos dos municípios para com os fornecedores sofreram ajustamentos positivos, com resultados em 2013 (Figura 15).

**Figura 15 - (TMP) Tempo médio de pagamento dos municípios a fornecedores (nº. de dias)**



Fonte: DGAL-informação trabalhada.

## 3.3 Independência Financeira dos Municípios Portugueses

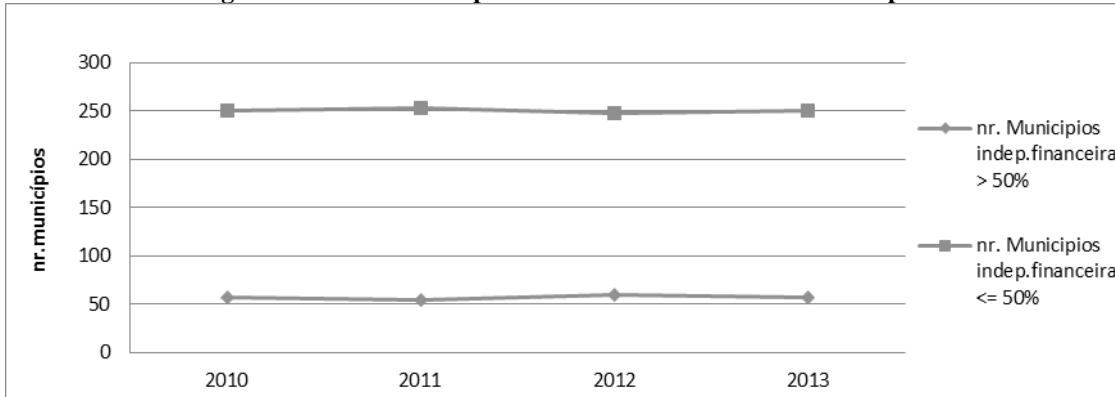
O indicador de independência financeira expressa a capacidade que o município tem de assegurar as suas despesas com receitas próprias, que deverá ser 50%. Quanto maior for este indicador melhor será o desempenho do município.

Independência Financeira = Receitas Próprias / Receitas Totais > 50%

sendo que,

Receitas Próprias = Receitas Totais – Transferências do Orçamento do Estado – Passivos Financeiros

O indicador de independência financeira é muito importante na medida que as receitas próprias municipais e a capacidade dos municípios gerarem essas mesmas receitas, constituem o pilar da autonomia e de autossustentabilidade dos municípios. Reflete a capacidade de desenvolvimento da atividade sem recurso a endividamento ou transferências do Orçamento do Estado.

**Figura 16 -Grau de independência financeira dos 308 municípios**

Fonte: DGAL-informação trabalhada.

A Figura 16 dá-nos no universo total, o número de municípios com grau de independência financeira superior a 50%, durante o período 2010 a 2013, que se circunscreve ao intervalo de 50-60 municípios. Verifica-se assim que a grande maioria se situa abaixo do grau de autonomia financeira desejado, o que não transmite um nível de confiança em termos de subsistência.

Podem-se ainda identificar na Tabela 5 do Apêndice, os 44 municípios que nos últimos 4 anos, atingiram o grau desejado de independência financeira. Constatase que, apesar do número de municípios que cumprem esta condição de equilíbrio ser só, aproximadamente, de 18% relativamente ao universo global, podemos, no entanto, aferir pelo conjunto apresentado que nos últimos dois anos este indicador teve uma evolução positiva na maioria destes municípios.

#### **4 CONCLUSÕES**

O presente trabalho foi realizado na perspetiva de análise da administração municipal, circunscrito ao período de 2010 a 2013, num contexto caracterizado pela sujeição à aplicação do Programa de Assistência Econômica e Financeira em Portugal. Paralelamente, assistiu-se à implementação de um conjunto de práticas internacionais de administração financeira, que colocaram o país ao nível de países com modelos de administração mais evoluídos e foi implementada uma reforma legislativa na administração local e aplicadas medidas de contenção de despesas.

Considerando esta conjuntura, no universo dos 308 municípios portugueses, foi efetuado o estudo de casos dos dados estatísticos numa perspetiva financeira, no que refere ao endividamento e às práticas de administração associadas. A pertinência e contemporaneidade do tema, administração de tesouraria versus endividamento municipal, deve-se ao facto das questões colocadas serem determinantes para aperfeiçoar um processo de decisão sobre a realidade dos municípios, das suas contingências e necessidades, sendo que a realidade municipal caminha para uma maior descentralização de atribuições e competências, impondo uma administração mais complexa e mais global. Também exige transparência e responsabilização, demonstrando uma estratégia sólida capaz de prosseguir os objetivos de forma sustentada.

Este estudo permitiu concluir, que o fato da liquidez de tesouraria se traduzir num constrangimento para grande parte dos municípios portugueses e que se a administração financeira de curto prazo não for rigorosa contribui-se para incrementar o endividamento. Concluiu-se ainda, que os municípios de pequena e média dimensão apresentam maiores

volumes de dívida. No entanto, o maior peso da dívida está concentrado nos municípios de grande dimensão. As regiões com endividamento global mais elevado são o Norte, Centro e Lisboa, sendo os municípios de Lisboa, Vila Nova de Gaia, Aveiro, Portimão, Porto, Sintra e Gondomar os mais endividados.

Foi possível observar a evolução positiva na redução do endividamento total dos municípios em 2012 e 2013, para o que contribuiu, principalmente, a diminuição da dívida de CP do universo municipal, observando-se a redução de variáveis como a dívida total dos municípios a fornecedores, a dívida em atraso (conceito introduzido em 2012 com a LCPA) e o TMP a fornecedores. No período em análise, os resultados obtidos também demonstram que nos anos de 2012 e 2013 houve maior rigor na elaboração dos orçamentos previsionais. A taxa média de execução da receita dos 308 municípios passou de cerca de 62% para 75%. A taxa de crescimento dos municípios em equilíbrio de 2010/2013 foi de 26% e, em termos absolutos, passou de 15 para 94 municípios, com uma taxa média de execução de receita de 90% em 2013.

Conclui-se que a prática duma administração eficiente de tesouraria, aplicando políticas de financiamento, de redução de tempos médios de pagamento e das dívidas a fornecedores, resulta numa melhoria dos indicadores de liquidez e de estrutura dos municípios, aumentando a sua capacidade de assumir os compromissos financeiros de curto prazo. Reconhece-se também um melhoramento da situação municipal global. Em resultado da análise à capacidade dos municípios de se autossustentarem, confirma-se que a maioria encontra-se com um grau de independência financeira inferior a 50%. Apesar disso, verifica-se uma melhoria no período 2012-2013. Observa-se que a administração de tesouraria resulta das interações com as várias áreas da organização, internas e externas, sendo crucial estabelecer um sistema de controle de informações que se traduzam em dados financeiros para a tesouraria, sendo a sua sincronização fundamental para permitir a liquidez. Evitar o estrangulamento da organização passa pela elaboração de um orçamento de tesouraria, pois apesar dos mecanismos que foram disponibilizados por imposição legal, como a LCPA, que obriga à existência de fundos disponíveis para assunção de qualquer compromisso, nada impede que no momento dos pagamentos não existam disponibilidades de tesouraria.

Em resultado desta análise, verifica-se que é importante que os gestores financeiros tenham uma compreensão básica da função financeira e da importância da ação do diretor financeiro, já que a maioria das decisões tomadas é medida em termos financeiros. A comunicação eficaz entre as partes é essencial.

Note-se que, este estudo considerou a observação de determinadas variáveis, definidas como principais, para explicar a redução do endividamento. Tal não significa que não haja outras igualmente relevantes para o tema, acrescendo que os municípios são um universo muito particular, cuja administração financeira foi recentemente aproximada à utilizada na administração privada. Esta especificidade refletiu-se em algumas dificuldades na obtenção de informação durante a revisão da literatura. Por outro lado, existe a questão da limitação temporal a que respeitam as variáveis analisadas, que conviria incidir sobre um período mais alargado, mas que foi condicionado pelo ainda muito curto período de utilização do novo método de administração de tesouraria associado à LCPA, de apenas dois anos, que não permite sustentar de forma mais sólida as conclusões obtidas, não abrangendo sequer e ainda o ano de 2014.

Este estudo poderá evoluir para outros trabalhos de análise de municípios, nomeadamente, o seu endividamento e administração de tesouraria numa perspetiva de contas consolidadas com as empresas do seu perímetro, fundamentalmente, as empresas

municipais, analisando-se a administração global ao nível de variáveis/serviços transversais a estas entidades. Entende-se ainda que a análise deste tema nas uniões de freguesias será algo potencialmente interessante no futuro.

Sumariamente, este estudo permitiu identificar de uma forma integrada um conjunto de técnicas e metodologias do âmbito da administração financeira de curto prazo dos municípios. Uma correta administração da tesouraria produz o desejável impacto na proteção da liquidez, tornando a administração municipal mais eficaz, eficiente e equilibrada e contribui para a redução do déficit municipal e para uma administração sustentável e de excelência. É assim exigido aos órgãos municipais um maior controle, responsabilidade e qualidade na administração municipal.

## REFERÊNCIAS

- BONHAM, A.; LANGDON, K. **Finanças para Todos**. Alfragide: Academia do Livro, 2010.
- CARREIRA, M.; COSTA, R. **O Dever da Verdade**. 7. Ed., Lisboa: Dom Quixote, 2007.
- CARVALHO, J.; FERNANDES, M.; TEIXEIRA, A. **POCAL Comentado**, 2 Ed., Lisboa, Rei dos Livros, 2002.
- CARVALHO, J.; FERNANDES, M.; CAMÕES, P.; JORGE, S. **Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2014**. Lisboa: OTOC, 2014.
- COSTA, P. **A Nova Gestão de Tesouraria** – Gestão Financeira e Curto Prazo. Ciclo de Seminários sobre Autarquias Locais. Porto: Quadros e Metas, 2009.
- COSTA, P. **Manual do Novo Regime Financeiro das Autarquias Locais, Ciclo de Seminários sobre Autarquias Locais**. Porto: Quadros e Metas, 2014.
- DEMO, P. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 2 Ed., São Paulo: Atlas, 1989.
- FERNANDES, F. **Fundamentos Empíricos da Explicação Sociológica**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.
- GODOY, A. Introdução Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. **Revista Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, março 1995.
- GONÇALVES, M.; CORREIA, C.; MARQUES, M.. Contabilidade Pública Autárquica em Portugal e a Informação divulgada em Regime de Caixa e de Competência: o caso de um município do distrito de Coimbra. **Revista Universo Contábil**, v. 7, n. 4, p. 156-178, Out.- Dez. 2011. doi:10.4270/ruc.2011436
- KETTL, D. F. **The Global Public Management Revolution**. 2 Ed., Washington DC: Brookings Institution Press, 2005.

**MICHEL, M.** **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais:** Um Guia Prático para Acompanhamento da Disciplina e Elaboração de Trabalhos Monográficos. São Paulo: Atlas, 2005.

**PINTO, A.; SANTOS, P.; MELO, T.** **Gestão Orçamental & Contabilidade Pública.** Cacém: ATF Edições Técnicas, 2013.

**ROCHA, J.** **Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública.** 3. Ed., Lisboa: Escolar Editora, 2010.

**TEIXEIRA, A.; MATA, C.; PARDAL, P.; TEIXEIRA, N.** Avaliação e Divulgação de Indicadores de Desempenho dos Municípios Portugueses: O Caso do Distrito de Setúbal. **Revista Universo Contábil**, ISSN 1809-3337, FURB, Blumenau, v. 9, n. 1, p. 147-168, jan./mar., 2013. doi:10.4270/ruc.2013109.

**WILDEMUTH, B.** Post-Positivist Research: Two Examples of Methodological Pluralism. **Library Quarterly**, v. 63, n. 4, p. 450–6, 1993.

#### **Legislação:**

Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho, referente ao disposto no artigo 14.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro — Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

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

Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, Lei de Enquadramento Orçamental.

## APÊNDICE

**Tabela 3 – Municípios com rácio compromissos/receita + si >1 em 2010**

	2010	2011	2012	2013
Albufeira	1,38	1,41	1,42	0,98
Almeirim	1,26	1,15	1,13	0,98
Alter do chão	1,25	1,32	1,08	0,96
Alvito	1,40	1,07	0,96	0,89
Ansião	1,80	1,67	1,41	0,98
Calheta (Madeira)	1,58	1,46	1,37	0,97
Calheta (São Jorge)	1,23	1,04	0,97	0,97
Castanheira de Pêra	2,80	1,55	0,94	0,84
Castelo de Paiva	1,53	1,12	1,04	0,98
Estremoz	1,52	1,54	1,44	0,95
Funchal	1,26	1,20	1,19	0,93
Guimarães	1,28	1,24	1,11	0,95
Lagoa (Algarve)	1,40	1,16	1,07	0,90
Leiria	1,29	1,24	0,99	0,95
Matosinhos	1,53	1,39	1,12	0,98
Meda	1,37	1,24	1,01	0,97
Melgaço	1,21	1,33	1,25	0,97
Penacova	1,31	1,24	1,05	0,997
Ponta do Sol	1,67	1,29	1,09	0,90
Ponte de Lima	1,21	0,81	0,90	0,86
Porto Moniz	1,49	1,42	1,33	0,91
Porto Santo	1,81	1,56	1,64	0,99
Tavira	1,26	1,23	0,96	0,93
Velas	1,37	1,11	1,08	0,95
Vila do Conde	1,29	1,41	1,63	0,98
Vila Franca do Campo	1,69	1,21	0,97	0,97
Vila Velha de Ródão	1,32	0,99	0,93	0,78

Fonte: DGAL

**Tabela 4 - Evolução da dívida dos 20 municípios mais endividados em 2010 (Valores em €)**

	Total				Curto prazo				Médio-longo prazo			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Aveiro	161.908.873,52	146.687.350,94	130.627.242,81	123.622.737,20	77.437.056,05	64.339.986,78	57.457.452,23	56.740.111,28	84.471.817,47	82.347.364,16	73.169.790,58	66.882.625,92
Braga	88.686.683,30	81.778.612,82	78.468.534,61	75.869.515,25	15.324.440,32	14.764.591,08	17.795.343,34	21.685.063,46	73.362.242,98	67.014.021,74	60.673.191,27	54.184.451,79
Cascais	92.799.765,36	85.210.897,23	98.979.105,20	104.904.508,93	63.076.217,05	47.988.844,40	53.515.839,09	62.939.384,86	29.723.548,31	37.222.052,83	45.463.266,11	41.965.124,07
Covilhã	88.872.031,75	84.385.176,69	74.123.707,91	65.056.280,60	47.260.520,08	44.378.695,27	37.763.898,59	30.694.464,95	41.611.511,67	40.006.481,42	36.359.809,32	34.361.815,65
Funchal	104.969.293,64	112.939.679,43	111.736.597,32	100.817.408,69	52.623.116,68	65.738.574,52	70.983.570,45	39.495.334,77	52.346.176,96	47.201.104,91	40.753.026,87	61.322.073,92
Fundão	83.423.413,66	81.350.488,56	81.720.870,83	81.905.028,76	47.107.794,53	48.185.790,43	51.457.016,58	5.254.768,28	36.315.619,13	33.164.698,13	30.263.854,25	76.650.260,48
Gondomar	130.153.798,49	125.726.609,75	115.668.683,70	111.232.652,95	74.030.585,40	68.338.240,23	62.346.050,00	60.346.166,12	56.123.213,09	57.388.369,52	53.322.633,70	50.886.486,83
Guimarães	82.400.399,69	83.075.495,43	75.738.241,71	65.026.521,95	19.307.607,98	16.120.016,75	13.873.257,21	9.174.054,30	63.092.791,71	66.955.478,68	61.864.984,50	55.852.467,65
Leiria	81.466.153,51	69.938.018,51	56.900.126,96	48.141.389,22	16.393.867,67	11.078.237,09	4.226.394,02	2.088.789,78	65.072.285,84	58.859.781,42	52.673.732,94	46.052.599,44
Lisboa	902.915.417,20	821.354.069,02	405.941.497,09	454.063.785,06	483.858.366,22	419.709.430,51	99.666.036,76	128.594.357,37	419.057.050,98	401.644.638,51	306.275.460,33	325.469.427,69
Loulé	95.569.939,00	101.517.958,55	83.239.338,72	72.617.062,67	42.697.601,72	49.303.248,05	33.504.335,88	14.678.443,38	52.872.337,28	52.214.710,50	49.735.002,84	57.938.619,29
Loures	85.332.191,44	81.976.314,50	69.388.661,13	60.166.624,63	39.698.185,90	37.407.218,84	30.581.467,39	27.809.793,92	45.634.005,54	44.569.095,66	38.807.193,74	32.356.830,71
Maia	81.638.784,09	70.318.813,26	58.700.521,40	50.021.404,10	22.718.945,91	18.861.349,73	14.711.965,47	13.527.696,96	58.919.838,18	51.457.463,53	43.988.555,93	36.493.707,14
Matosinhos	80.155.008,12	79.671.112,33	60.430.552,27	53.463.010,62	38.107.786,38	32.836.711,74	14.926.212,25	12.659.768,08	42.047.221,74	46.834.400,59	45.504.340,02	40.803.242,54
Portimão	147.925.098,27	159.119.755,50	166.560.018,84	158.621.899,80	120.884.017,88	134.634.619,41	143.293.555,99	139.335.765,42	27.041.080,39	24.485.136,09	23.266.462,85	19.286.134,38
Porto	141.323.002,99	121.837.784,88	111.049.637,54	104.056.920,80	31.870.882,69	19.195.785,69	16.215.047,30	13.796.474,02	109.452.120,30	102.641.999,19	94.834.590,24	90.260.446,78
Santarém	84.138.632,40	99.204.303,04	10.838.113,98	7.482.718,14	48.876.156,34	68.029.346,89	3.823.614,65	2.083.150,56	35.262.476,06	31.174.956,15	7.014.499,33	5.399.567,58
Setúbal	80.012.354,60	85.881.083,57	37.357.075,31	34.739.945,73	22.620.044,19	32.987.545,32	22.007.396,99	11.803.863,34	57.392.310,41	52.893.538,25	15.349.678,32	22.936.082,39
Sintra	133.885.497,25	157.539.821,14	22.745.874,99	20.726.097,86	32.853.139,58	33.418.048,07	10.363.165,87	6.710.205,99	101.032.357,67	124.121.773,07	12.382.709,12	14.015.891,87
Vila N. Gaia	263.038.635,66	238.532.901,21	4.642.515,62	4.291.444,25	89.015.123,13	79.901.037,66	2.189.449,42	2.202.853,15	174.023.512,53	158.631.863,55	2.453.066,20	2.088.591,10

Fonte: DGAL

**Tabela 5 - Municípios que nos anos 2010 a 2013, atingiram o grau desejado de independência financeira.**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Vila Real de S. António	87%	78%	75%	69%
Lisboa	86%	79%	89%	75%
Oeiras	81%	78%	80%	81%
Lagoa (Algarve)	79%	82%	84%	73%
Albufeira	78%	83%	85%	75%
Seixal	78%	72%	79%	81%
Porto	77%	76%	77%	78%
Sesimbra	76%	71%	66%	57%
Aveiro	76%	65%	68%	68%
Lagos	76%	78%	83%	65%
Portimão	73%	77%	76%	77%
Setúbal	72%	68%	66%	70%
Póvoa de Varzim	71%	68%	68%	57%
Cascais	70%	67%	65%	79%
Alcochete	68%	55%	59%	67%
Maia	67%	69%	72%	72%
Loulé	67%	69%	69%	63%
Barreiro	66%	68%	69%	53%
Funchal	66%	69%	67%	52%
Loures	66%	63%	62%	63%
Almada	65%	69%	69%	69%
Palmela	63%	70%	66%	69%
Castro Marim	62%	56%	62%	51%
Vila Nova de Gaia	62%	63%	55%	53%
Tavira	61%	57%	61%	58%
Vila Franca de Xira	61%	59%	57%	58%
Marinha Grande	61%	62%	58%	56%
Faro	61%	68%	65%	64%
Coimbra	60%	61%	56%	61%
Óbidos	59%	69%	73%	53%
Peniche	59%	52%	51%	53%
Benavente	58%	57%	55%	63%
Silves	58%	59%	61%	62%
Vila do Bispo	58%	54%	53%	58%
Moita	57%	56%	56%	63%
Odivelas	57%	60%	62%	60%
Montijo	56%	59%	60%	59%
Amadora	56%	56%	61%	57%
Leiria	56%	58%	57%	61%
Mafra	56%	69%	65%	61%
Vila Nova de Famalicão	55%	59%	61%	58%
Matosinhos	55%	50%	54%	58%
Nazaré	50%	62%	59%	61%
Caldas da Rainha	50%	54%	53%	56%

Fonte: DGAL