

ASSUNTO:**MUNICÍPIOS: RECOMENDAÇÕES A TER EM CONTA NA ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS**

No âmbito do acompanhamento das finanças locais dos municípios da Região de Lisboa e Vale do Tejo, a CCDR procedeu a um conjunto de validações da informação constante dos documentos previsionais dos municípios para 2016, bem como à comparação entre os dados constantes dos mesmos documentos e os reportados pelos municípios através do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL).

Nesta sequência, foram identificadas várias questões que foram tipificadas e acerca das quais se apresentam as recomendações a seguir identificadas.

I - ORÇAMENTO

1. Registo nas rubricas residuais da receita '08 Outras receitas correntes' ou '13 Outras receitas de capital' de verbas que deveriam ser inscritas em rubricas devidamente especificadas no classificador económico.

Recomendação

Por forma a dar cumprimento ao princípio na especificação previsto no ponto 3.1 do POCAL, os municípios devem evitar a inscrição de verbas nas rubricas de carácter residual, permanecendo estas rubricas para o registo das verbas que, efetivamente, não possam ser inscritas nas rubricas existentes.

2. Registo na rubrica residual da despesa '06 Outras despesas correntes' de verbas que deveriam ser inscritas em rubricas devidamente especificadas no classificador económico. Exemplo: Registo nas subalíneas da 06.02.03.05 de verbas relativas a aquisições de bens e de serviços (02.01 e 02.02), com o intuito de identificar os eventos em que as mesmas serão despendidas (como sejam Feira Rural, Cortejo Etnográfico ou Biblioteca de Praia).

Recomendação

Por forma a dar cumprimento ao princípio na especificação previsto no ponto 3.1 do POCAL, os municípios devem evitar a inscrição de verbas nas rubricas de carácter residual, permanecendo estas rubricas para o registo das verbas que, efetivamente, não possam

ser inscritas nas rubricas existentes. A discriminação das despesas de acordo com os projetos a que respeitam deve ser feita em sede das grandes opções do plano.

3. Inscrição no capítulo da receita '09 Venda de bens de investimento (09.01/09.02/09.03)' de montante que excede a média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos últimos 36 meses que precedem o mês da elaboração do orçamento.

Recomendação

Por forma a dar cumprimento ao disposto no artigo 253.º da Lei do Orçamento do Estado para 2015 (LOE/2015 - Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro), os municípios não deveriam inscrever no orçamento para 2016, no capítulo da receita '09 Venda de bens de investimento', montante que excedesse a média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos últimos 36 meses que precedem o mês da elaboração do orçamento.

Também na elaboração dos orçamentos para 2017 os municípios deverão ter em conta a norma do mesmo teor constante da Lei do Orçamento do Estado para 2016¹.

4. Previsão autónoma de receitas de transferências para comparticipação dos encargos com os transportes escolares dos alunos do 3º ciclo.

Recomendação

Tendo em conta que as últimas Leis do Orçamento do Estado (LOE/2015, LOE/2016) contemplam a integração do financiamento das despesas com o transporte escolar dos alunos do 3º ciclo do ensino básico no Fundo Social Municipal, não devem ser previstas, de forma autonomizada, dotações de receita para transportes escolares dos alunos do 3º ciclo.

5. Previsão de receitas de impostos que não cumprem o disposto na alínea a) do ponto 3.3 Regras previsionais do POCAL.

¹ De acordo com o nº 1 do artigo 64º da LOE/2016 (Lei nº 7-A/2016, de 30 de março) "os municípios não podem, na elaboração dos documentos previsionais para 2017, orçamentar receitas respeitantes à venda de bens imóveis em montante superior à média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos últimos 36 meses que precedem o mês da sua elaboração."

Excecionalmente, a receita orçamentada a que se refere o nº 1 do citado artigo *pode ser de montante superior se for demonstrada a existência de contrato já celebrado para a venda de bens imóveis* (nº 2 do artigo 64º). Contudo, *se o contrato a que se refere o nº 2 não se concretizar no ano previsto, a receita orçamentada e a despesa daí decorrente devem ser reduzidas no montante não realizado da venda* (nº 3 do artigo 64º).

Recomendação

A estimativa das receitas a arrecadar com impostos, taxas e tarifas deve ser elaborada com base na média das cobranças dos últimos 24 meses que precedem o mês da elaboração do orçamento, exceto:

- Quando estão em causa receitas novas ou alterações nos impostos existentes
- Quando tenham sido aprovados novos regulamentos ou alteração dos tarifários de taxas e tarifas.

Nos casos em que a estimativa de receitas é diferente da média calculada, devem ser anexados ao orçamento os estudos técnicos elaborados para determinar os montantes considerados.

Apesar do disposto na alínea a) do ponto 3.3 Regras previsionais do POCAL, que deve servir como regra, considera-se aceitável que, em cumprimento do princípio da prudência, sejam consideradas estimativas de receita de impostos, taxas ou tarifas inferiores à média dos 24 meses que precedem o mês da elaboração do orçamento, designadamente nos casos de receitas particularmente influenciadas pela conjuntura económica ou em que se verificou uma situação atípica num dos exercícios utilizados no cálculo da média. Exemplo: o Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT). Também nestas situações deve ser anexado ao orçamento o estudo técnico que fundamentou a estimativa considerada.

6. Registo no subartigo da receita 01.02.07.99 de verba para contemplar a arrecadação de verbas respeitantes a outros impostos abolidos.

Recomendação

Dado que não existem outros impostos diretos abolidos, para além dos desagregados nas classificações económicas 01.02.07.01, 01.02.07.02 e 01.02.07.03, não se justifica a autonomização e dotação desta rubrica, pelo que, no atual enquadramento legal, o subartigo da receita 01.02.07.99 não deve ser dotado com qualquer verba².

7. Registo das verbas relativas à previsão de reposições não abatidas nos pagamentos como receitas de capital.

Recomendação

O capítulo da receita 15 'Reposições não abatidas nos pagamentos' não deve, em regra ser dotado em sede de orçamento. Caso excecionalmente o mesmo seja dotado, com base na existência de evidências que suportem essa inscrição, o mesmo deve ser, com base no classificador das receitas e despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, enquadrado no grupo das 'Outras receitas', ao qual pertence

² Por esta razão, a rubrica em questão não consta do classificador económico em vigor e não se encontra prevista no SIAL.

também o capítulo da receita '16 Saldo da gerência anterior'.

8. Inscrição de dotações da despesa com valores residuais, de forma a substituir a necessidade de revisão orçamental por alteração orçamental.

Recomendação

Tendo em conta que o procedimento pode ser entendido como um expediente para subtrair à assembleia municipal a aprovação das revisões orçamentais, contrariando o disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 25º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, deve ser evitado o recurso à dotação das rubricas com pequenas verbas apenas com aquele intuito.

II - QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

9. Não inclusão do quadro plurianual de programação orçamental nos documentos previsionais

Recomendação

Atendendo a que os orçamentos anuais devem ser enquadrados num quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), conforme dispõe o nº 2 do artigo 41º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais - RFALEI), os municípios devem aprovar, em simultâneo com o orçamento, o quadro plurianual de programação orçamental, que define os limites para a despesa e para a receita do município, numa base móvel que abranja os quatro anos seguintes (artigo 44º do RFALEI).

O QPPO é um instrumento importante para garantir a atempada previsão dos encargos plurianuais, bem como a receita para os cobrir, garantindo assim que, num quadro de médio prazo, o município terá capacidade para gerar as receitas necessárias para cobrir todas as despesas. O limite inscrito no QPPO para o ano $n+1$ é vinculativo, enquanto para os três anos seguintes é indicativo.

Note-se que a aprovação do QPPO permite ao município dispor de um instrumento privilegiado para uma gestão mais moderna e proactiva.

III - RESPONSABILIDADES CONTINGENTES

10. Não inclusão da informação relativa às responsabilidades contingentes no relatório do orçamento

Recomendação

Os municípios devem incluir no relatório do orçamento quadro com a identificação e descrição das responsabilidades contingentes (alínea a) do nº 1 do artigo 46º do RFALEI). Neste quadro, sugere-se que seja incluída uma estimativa do impacto financeiro que poderá ter lugar no ano a que respeita o orçamento, bem como a indicação do grau de incerteza associado à estimativa.

IV - DIVERGÊNCIAS NOS DADOS REPORTADOS NO SIIAL

11. Registo de verbas, nas contas 04 Orçamento - Exercícios futuros e 05 Compromissos - Exercícios futuros do balancete Saldo inicial enviado pelo SIIAL, que não refletem a totalidade dos compromissos assumidos pelo município para os anos seguintes. Exemplo: os montantes inscritos naquelas contas são insuficientes para cobrir os compromissos do município com empréstimos de médio e longo prazo.

Recomendação

Os compromissos assumidos pelo município a pagar nos anos seguintes devem ser integralmente refletidos nas contas 04 Orçamento - Exercícios futuros e 05 Compromissos - Exercícios futuros, designadamente os relativos a empréstimos, contratos de locação financeira, acordos de pagamento. Isto significa que devem ser refletidos naquelas contas os novos compromissos que estão a ser atualmente assumidos pelo município, com reflexo financeiro nos anos seguintes, bem como os compromissos que já foram assumidos anteriormente, mas não foram registados naquelas contas.

12. Registo de verbas no balancete do SIIAL, nas contas 021 Dotações iniciais e 031 Previsões iniciais, que não correspondem aos montantes aprovados no respetivo orçamento inicial do município para 2016.

Recomendação

Os serviços do município devem confirmar, após a integração dos balancetes no SIIAL, se os valores reportados correspondem aos aprovados pela respetiva assembleia municipal em sede do orçamento.