

Documentos Previsionais 2023

1. DOCUMENTOS PREVISIONAIS

A RFALEI, no artigo 8.º versa sobre o princípio da solidariedade nacional recíproca, segundo o qual refere:

1 - O Estado e as autarquias locais estão vinculados a um dever de solidariedade nacional recíproca que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais, conforme previsto na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual.

2 - Tendo em vista assegurar a consolidação orçamental das contas públicas, em situações excecionais e transitórias, podem ser estabelecidos, através da Lei do Orçamento do Estado, limites adicionais à dívida total autárquica, bem como à prática de atos que determinem a assunção de encargos financeiros com impacto nas contas públicas pelas autarquias locais.

3 - No âmbito do presente princípio, a Lei do Orçamento do Estado pode determinar transferências do Orçamento do Estado de montante inferior àquele que resultaria da presente lei, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 5.º

A elaboração dos Documentos Previsionais das autarquias locais deve obedecer às regras previsionais abaixo apresentadas, por forma a garantir a uniformização dos critérios de previsão, aliás, que se encontram enunciados no ponto 3.3 do POCAL, nomeadamente:

I. “As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, exceto no que respeita a receitas novas ou a atualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objeto de deliberação, devendo-se, então juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes”;

Para o exercício económico de 2023, a metodologia seguida na previsão da receita obedeceu ao princípio legal, sendo o último mês considerado o de setembro de 2021; a exceção feita a este ponto prende-se com o facto de ainda existirem valores em dívida por receber de água e saneamento, ainda que a responsabilidade na presente data já não seja desta autarquia, pelo que foram deixados nas dotações iniciais das respetivas classificações os valores exatos das verbas a receber.

II. “As importâncias relativas às transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento desde que estejam em conformidade com a efetiva atribuição ou aprovação pela entidade competente, exceto quando se trate de receitas provenientes de fundos comunitários, em que os montantes das correspondentes dotações de despesa, resultantes de uma previsão de valor superior ao da receita de fundo comunitário aprovado, não podem ser utilizadas como contrapartida de alterações orçamentais para outras dotações”;

As verbas contempladas foram apenas em que existem situações de aprovação de verbas a transferir, incluindo-se nesta forma apenas as candidaturas aprovadas;

III. “Sem prejuízo do disposto na alínea anterior, até à publicação do Orçamento do Estado para o ano a que respeita o orçamento autárquico as importâncias relativas às transferências financeiras, a título de participação das autarquias locais nos impostos do Estado, a considerar neste último orçamento, não podem ultrapassar as constantes do Orçamento do Estado em vigor, atualizadas com base na taxa de inflação prevista”.

Nos termos do n.º5, do artigo 31.º da Lei n.º73/2014, de 3 de setembro, a DGAL indica, até 31 de agosto de cada ano, os valores das transferências a efetuar para os municípios no ano seguinte. Para os devidos efeitos informa-se que a DGAL não deu cumprimento ao estipulado nos termos da legislação supra mencionada. Todavia, a metodologia seguida na previsão da receita, relativamente às transferências

financeiras, a título de participação das autarquias locais nos impostos do Estado, são as constantes do Orçamento do Estado para 2023.

Adicionalmente, às regras previsionais supra citadas soma-se a referida no artigo 253.º da Lei n.º82-B/2014, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado de 2015) a qual define ainda que:

IV. *“os municípios não podem, na elaboração dos documentos previsionais para 2018, 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”.*

Relativamente à transcrição supra, em virtude da permanência da sua vigência, interpretou-se, a obrigatoriedade da aplicabilidade para o exercício económico de 2023. Também neste caso o último mês considerado foi o de setembro de 2022.

O RFALEI enuncia no n.º1, do artigo 44.º que:

1 - Atendendo ao disposto no artigo 9.º-A, o órgão executivo municipal apresenta ao órgão deliberativo municipal uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental, em simultâneo com a proposta de orçamento municipal apresentada após a tomada de posse do órgão executivo, em articulação com as Grandes Opções do Plano.

2 - O quadro plurianual de programação orçamental define os limites para a despesa do município, bem como para as projeções da receita discriminadas entre as provenientes do Orçamento do Estado e as cobradas pelo município, numa base móvel que abranja os quatro exercícios seguintes.

3 - Os limites são vinculativos para o ano do exercício económico do orçamento e indicativos para os restantes.

4 - O quadro plurianual de programação orçamental é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, no orçamento municipal.

Não obstante, o referido Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), carece de regulamentação conforme dispõe o artigo 47.º desta lei, o qual estipula que:

“os elementos constantes dos documentos referidos no presente capítulo são regulados pelo decreto-lei, a aprovar até 120 dias após a publicação da presente lei”.

Esta norma já deveria ter sido publicada até ao limite de 3 de janeiro de 2014, todavia não foi ainda publicada até à presente data, não havendo, por isso, qualquer evolução nesta temática, mantendo-se a mesma situação desde o início.

Importa, ainda, aludir, nos termos do n.º3, do artigo supra, que:

“os limites são vinculativos para o ano seguinte ao do exercício económico do orçamento e indicativos para os restantes”.

Face ao exposto não deveria o Município incorrer num risco de aprovar os documentos previsionais vinculativos para 2021; e reforça-se que a regulamentação é inexistente. Aliás, a não tipificação de documentos com o conteúdo dos que estão em causa pode, por exemplo, impedir a realização de investimentos. Veja-se a Nota Informativa 1/2016, da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN):

º+ç.lhgv xsz



Nota informativa

1/2016

“Assunto: Proposta de Quadro Plurianual de Programação Orçamental

Nos termos do disposto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), o órgão executivo municipal apresenta ao órgão deliberativo municipal uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), em simultâneo com a proposta de orçamento municipal.

O QPPO define os limites para a despesa do município, bem como para as projeções da receita discriminadas entre as provenientes do Orçamento do Estado e as cobradas pelo município, numa base móvel que abranja os quatro exercícios seguintes.

Os limites são vinculativos para o ano seguinte ao do exercício económico do orçamento e indicativos para os restantes.

O QPPO é atualizado anualmente, para os quatros anos seguintes, no orçamento municipal.

A circunstância de ainda não ter sido publicado o decreto-lei que regulamentará os elementos constantes do QPPO não prejudica a obrigação da sua elaboração, nos termos estabelecidos no RFALEI.

Neste sentido, considera-se que os Municípios, aquando da elaboração do quadro plurianual que acompanha a proposta de orçamento municipal, deverão prever, no mínimo, os totais de receita e de despesa para o horizonte temporal 2017-2020, salientando que os limites dessa previsão assumem carácter vinculativo para o ano 2019 (ano seguinte ao do exercício económico).

Fundamentação:

Artigos 41.º, 44.º e 47.º da Lei n.º73/2013, de 13/09, que estabelece Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, retificada através da Retificação n.º10/2016, de 25/05 e da Retificação n.º46-B/2013, de 01/11, e alterada pela Lei n.º82-D/2014, de 31/12, pela Lei n.º69/2015, de 16/07, pela Lei n.º132/2015, de 04/09, e pela Lei n.º7-A/2016, de 30/03.”

Figura 2 – Nota informativa 1/2016 da CCDRN

Relativamente à transcrição supra, em virtude da permanência da sua vigência, interpretou-se, a obrigatoriedade da aplicabilidade para o exercício económico de 2023. Para o efeito, esse quadro, à imagem de anos anteriores foi criado e apresenta-se:

	2023	2024	2025	2026
Receita	12,895 M€	12,895 M€	12,895 M€	12,895 M€
Despesa	12,895 M€	12,895 M€	12,895 M€	12,895 M€

Tabela 1 - QPPO

O RFALEI apresenta no seu artigo 46.º que o orçamento municipal também inclui, estes elementos:

1 - O orçamento municipal inclui, nomeadamente, os seguintes elementos:

- a) Relatório que contenha a apresentação e a fundamentação da política orçamental proposta, incluindo a identificação e descrição das responsabilidades contingentes;
- b) Mapa resumo das receitas e despesas da autarquia local, que inclui, no caso dos municípios, de forma autónoma, as correspondentes verbas dos serviços municipalizados, quando aplicável;
- c) Mapa das receitas e despesas, desagregado segundo a classificação económica, a que acresce, de forma autónoma, o dos serviços municipalizados, quando aplicável.
- d) Articulado que contenha as medidas para orientar a execução orçamental.

2 - O orçamento municipal inclui, para além dos mencionados em legislação especial, os seguintes anexos:

- a) Orçamentos dos órgãos e serviços do município com autonomia financeira;
- b) Orçamentos, quando aplicável, de outras entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo pelo município, de acordo com o artigo 75.º;
- c) Mapa das entidades participadas pelo município, identificadas pelo respetivo número de identificação fiscal, incluindo a respetiva percentagem de participação e o valor correspondente.

A estrutura destes documentos previsionais cumpre o descrito no POCAL. Pois que, faculta os elementos essenciais para uma identificação da forma de realização, fontes de financiamento, serviço responsável pela execução, fase em que se encontra o projeto e previsão temporal da sua execução.

A classificação orçamental de todas as receitas e despesas previstas está de acordo com o código de contas estabelecido no Decreto-Lei n.º26/2002, de 14 de fevereiro, que adapta, o POCAL, às autarquias locais pelo SATAPOCAL – Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL.

Relativamente aos mapas das GOP's verifica-se uma discordância entre os mapa aqui em causa, o PPI e o PAM, entre o publicado na lei do SNC-AP e o desenvolvimento da nossa software house, a Medidata, em concreto o facto de que com a introdução do SNCP-AP ter desaparecido a coluna do "Financiamento não definido" mas que continua nos mapas das GOP's disponibilizados informaticamente.

Esta dúvida foi colocada ao esclarecimento da DGAL, ainda que por outra autarquia, mas que aqui se aplica de igual forma, tendo-se obtido a resposta que abaixo se apresenta:

"No POCAL, o Plano Plurianual de Investimentos (PPI) contemplava, na previsão do ano relativa a cada projeto, a existência de uma parcela com valor definido e outra com valor não definido.

O modelo de PPI previsto no SNC-AP (NCP26) não contempla esta situação, apesar de o input DPPI que o Município deve submeter na aplicação SISAL contemplar uma coluna para Financiamento não definido (ND). Pelo exposto, gostaríamos de saber se em SNC-AP é possível acrescentar uma coluna no PPI na definição do financiamento (definido ou não definido) do ano t à semelhança do que acontecia em POCAL?"

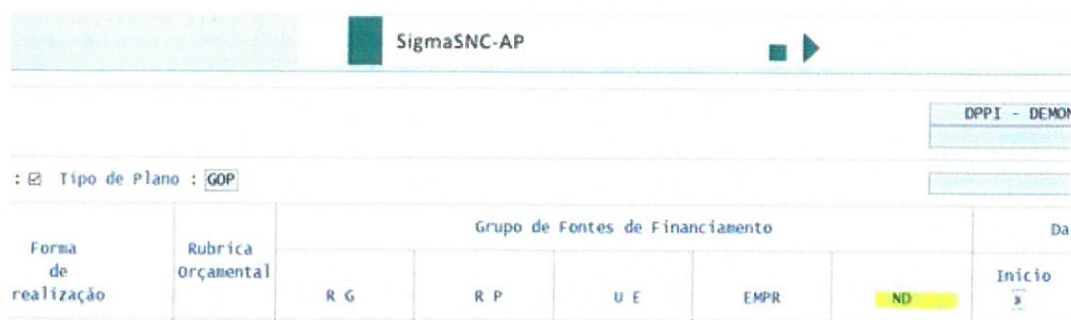


Figura 3 – Printscreen do PPI em SNC-AP 2021

A resposta dada e enviada pela DGAL, via email àquela mesma autarquia, a 12 de novembro de 2020, que aqui se reproduz, foi:

*“(…) informa-se que, por forma a que as autarquias locais possam incluir projetos no seu PPI que pretendem realizar, mas que ainda não têm definido como os irão financiar, ou que sabendo ainda não cumprem as regras previsionais para a previsão da receita, como sejam projetos que se pretende obter financiamento comunitário, mas cuja candidatura ainda não está aprovada, ou projetos a financiar através de empréstimos, mas os mesmos ainda não estão contratados, no mapa previsional do PPI **deverá ser acrescentada uma coluna a fonte de financiamento não definido (ND), à semelhança do que já temos na demonstração de execução do PPI (mapa DPPI).***

De referir que não o fazer levaria a que ficassem em falta projetos de investimentos que o município pretenda realizar, com subsequentes necessidades de revisão, ou teriam que erradamente empolar o seu orçamento para os poderem contemplar na despesa, quando o objetivo do financiamento não definido é exatamente permitir a identificação do investimentos previstos pela entidade, mesmo que ainda não tenham impacto definido no seu orçamento. Por outro lado, não faria sentido a existência de “ND” no mapa de execução se a mesma não existisse igualmente no mapa previsional.

*Desta forma, **o modelo previsional a considerar será o constante da NCP 26 do Decreto-Lei n.º192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, acrescentando-se a coluna “ND” nas fontes de financiamento, tal como já sucede no mapa para a prestação de contas da execução.***

Divisão de Apoio às Entidades do Subsetor da Administração Local (DAESAL)

DGAL | DIREÇÃO-GERAL DAS
AUTARQUIAS LOCAIS

Em termos de novos documentos, a grande novidade são o aparecimento de 3 novos mapas, a saber:

- O Balanço Previsional;
- A Demonstração de Resultados Previsional;
- A Demonstração de Fluxos de Caixa Previsional.

