

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Filipa Alexandra Ribeiro Novo da Silva

**ANÁLISE DE PROJETOS DE INVESTIMENTO NO
CONTEXTO AUTÁRQUICO:
PROPOSTA DE MODELO DE INDICADORES PARA OS
MUNICÍPIOS PORTUGUESES**

**Trabalho de Projeto no âmbito do Mestrado em Contabilidade e Finanças
orientado pela Professora Doutora Susana Jorge e apresentada à Faculdade de
Economia da Universidade de Coimbra**

janeiro 2021



Análise de projetos de investimento no contexto autárquico: proposta de modelo de indicadores para os municípios portugueses

Filipa Alexandra Ribeiro Novo da Silva

Trabalho de Projeto no âmbito do Mestrado em Contabilidade e Finanças orientado pela Professora Doutora Susana Jorge e apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

janeiro de 2021

Agradecimentos

Em primeiro lugar quero agradecer à minha família, mãe, pai, irmã e noivo, pelo apoio incondicional, por não me deixarem desistir, pela paciência que tiveram comigo ao longo dos últimos meses.

Agradecer também à minha orientadora, Professora Doutora Susana Jorge, por ser incansável ao longo dos últimos meses, por todo o apoio e dedicação, por nunca ter desistido e por não me deixar desistir, por ser a pessoa incrível que é, o meu MUITO OBRIAGADA.

Quero ainda agradecer à Doutora Liliana Pimentel por se ter disponibilizado a ajudar com a sua experiência da Câmara Municipal de Condeixa e a disponibilizar os seus contactos para que este trabalho fosse possível, bem como à Dra. Bárbara Dinis, pelos contatos informais feitos na Câmara Municipal de Coimbra.

Por fim, mas não menos importante, quero agradecer a todos os amigos e colegas que fizeram parte desta caminhada.

Resumo

O artigo em apreço refere-se ao trabalho de projeto para conclusão do Mestrado em Contabilidade e Finanças da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Este trabalho de projeto teve como finalidade propor um conjunto de indicadores aplicáveis aos municípios portugueses, para que estes consigam avaliar um projeto público a ser por eles desenvolvido, permitindo uma avaliação tanto a nível financeiro como a nível social.

A avaliação de projetos em contexto autárquico desempenha um papel primordial na tomada de decisões no que se refere à formulação de políticas, elaboração de estratégias, afetação de recursos e exemplaridade de certas práticas. A avaliação permite não só demonstrar os resultados das atividades de investimento e cooperação, e promover a transparência, como também prestar contas perante os cidadãos portugueses. Esta análise é crucial para a melhoria das finanças locais, para o desenvolvimento do território e para melhorar as condições de vida e necessidades sentidas pelas populações.

Como metodologia para o desenvolvimento deste trabalho, os indicadores foram selecionados a partir da literatura e adaptados ao contexto municipal. Para que se aproximassem o mais possível da realidade dos municípios portugueses, foram contactadas duas técnicas especialistas em avaliação de projetos de duas autarquias distintas, as quais validaram os indicadores propostos e disponibilizaram dados das suas autarquias para que pudessem ser aplicados.

Com este trabalho procura-se mostrar que os projetos públicos têm fundamentalmente como finalidade última a melhoria das condições de vida dos munícipes e não o lucro, embora a avaliação financeira continue a desempenhar um papel crucial nas tomadas de decisão de investir ou não investir nos projetos.

Palavras-chave: investimento, indicadores financeiros, indicadores sociais, municípios, Portugal.

Abstract

The work in question refers to the project work for completing the Master in Accounting and Finance at the Faculty of Economics of the University of Coimbra.

This project work aims to propose a set of indicators applicable to Portuguese municipalities, so that they are able to evaluate a public project to be developed by them, allowing an evaluation both at a financial and social level.

The evaluation of projects in an autarchic context plays a major role in decision-making with regard to policy formulation, strategy development, resource allocation and exemplary practices. The evaluation allows not only to demonstrate the results of investment and cooperation activities, and to promote transparency, but also to be accountable to Portuguese citizens. This analysis is crucial for improving local finances, for the development of the territory and for improving the living conditions and needs felt by the populations.

As methodology to develop this work, the indicators were selected from the literature and adapted to the municipal context. In order the indicators to be as close as possible to the reality of Portuguese municipalities, two technical experts in project evaluation from two different municipalities were contacted, which validated the proposed indicators and provided data from their municipalities so that they could be applied.

This work seeks to show that public projects are primarily aimed at improving the living conditions of residents and not profit, although financial evaluation continues to play a crucial role in making decisions to invest or not to invest in projects.

Keywords: investment, financial indicators, social indicators, municipalities, Portugal.

Lista de Quadros

Quadro I Critérios de Avaliação de medição de desempenho.....	29
Quadro II Distribuição dos municípios, área total e população residente, por NUTS II....	35
Quadro III Entidades e definições.....	36
Quadro IV Indicadores Financeiros.....	43
Quadro V Indicadores Sociais.....	45
Quadro VI Dados Iniciais do Projeto.....	46
Quadro VII Valores atualizados para o momento 0	47
Quadro VIII Indicadores Financeiros.....	47
Quadro IX Indicadores Sociais.....	48
Quadro X Dados Iniciais do Projeto	49
Quadro XI Valores Atualizados para o ano 0.....	49
Quadro XII Indicadores Financeiros.....	50
Quadro XIII Indicadores Sociais.....	51

Índice

Agradecimentos	ii
Resumo	iii
Abstract	iv
Lista de Quadros	v
1. Introdução	7
2. Revisão de literatura	10
2.1. Conceitos fundamentais de projetos e respetiva avaliação	11
2.1.1. Fases de elaboração de um projeto	13
2.1.2. Formulários do Projeto de Investimento	16
2.2. Métodos de avaliação de projetos	16
2.2.1. Avaliação Financeira	18
2.2.2. Avaliação Económico-social	25
3. Enquadramento dos municípios portugueses	34
4. Modelo sugerido para os municípios	40
4.1. Metodologia	40
4.2. Indicadores para Avaliação de Projetos Municipais	42
5. Exemplos de Aplicação	46
5.1. Projeto da Autarquia de Condeixa-a-Nova	46
5.2. Projeto da autarquia XPTO	49
6. Conclusão	52
7. Bibliografia	54
8. Legislação	57

I. Introdução

O Estado e as Administrações Públicas em geral, desempenham um papel relevante na formulação, na avaliação e na implementação de projetos de investimento, um pouco por todo o mundo.

Megre (2018) explica que a análise económica feita a preços de mercado (análise empresarial) é reconhecida como insuficiente para avaliar o interesse na realização de um projeto de investimento para um país.

A fim de colmatar esta insuficiência, surge a necessidade de completar a análise empresarial com a avaliação de projetos na ótica pública. Esta avaliação poderá denominar-se de avaliação económica, macroeconómica ou análise custos/benefícios, sendo o seu papel determinar os efeitos de um investimento público ou privado sobre a economia de um país, uma região ou um setor de atividade. Ou seja, determinar em que medida o projeto utiliza racionalmente os recursos escassos do país e preferencialmente os recursos internos abundantes, de forma a conseguir um produto com vantagens comparativas em relação a outras economias (Megre, 2018).

Para Megre (2018) o conceito de análise macroeconómica está cada vez mais abrangente, pois atualmente dá importância a aspetos sociais (e.g., redistribuição do rendimento, descentralização) e ecológicos (poluições de emissões de gases e de ruído).

Segundo Gomes et al. (2008), a nova gestão pública veio implementar mudanças de eficiência e eficácia nas organizações do setor público. A existência de um modelo de avaliação de desempenho multidimensional é fundamental para o processo de tomada de decisão, para o aumento da transparência e prestação de contas e para a melhoria dos recursos de gestão. A missão social seguida por este tipo de organizações, a ambiguidade de objetivos e a diversidade de *stakeholders*, exigem a adoção de múltiplas perspetivas de avaliação desempenho, como a satisfação do cidadão, a eficiência operacional, o desempenho dos colaboradores, a capacidade de aprendizagem e inovação e o desempenho financeiro (Gomes et al., 2008).

O foco na satisfação da comunidade representa a perspetiva de desempenho mais relevante para as organizações públicas. A introdução de sistemas de avaliação e medição de desempenho no setor público requer uma análise multidimensional, uma adaptação ao contexto político em que essas organizações operam, uma mudança na cultura de

resistência face à medição de desempenho e a consideração dos cidadãos e as suas necessidades sociais como o objetivo principal a atingir (Gomes et al., 2008).

Carter et al. (1992) referem-se à necessidade de distinção entre avaliação de desempenho nos setores público e privado, no sentido de que a distribuição de bens e serviços públicos não segue o modelo de mercado. O lucro não é uma medida de desempenho relevante, ou seja, a análise da rentabilidade e do lucro de uma entidade governamental não revela se ela atingiu os objetivos definidos.

Neste contexto, os projetos de investimento desenvolvidos pelas entidades públicas devem ser avaliados procurando objetivos de satisfação de necessidades dos cidadãos e não de geração de rentabilidade, ainda que deva ser assegurada a sua cobertura financeira.

A relação entre a oferta e a procura de informações relativas à avaliação de desempenho, é utilizada por vários autores na avaliação dos diferentes papéis das medidas de desempenho e sua utilidade (Behn, 2003). A definição do que se pretende mensurar, os indicadores mais adequados, a recolha de dados internos e externos, a análise e transformação dos dados e a sua comunicação, são fundamentais para a tomada de decisão. Essas informações são extremamente úteis em diversas atividades, como no planeamento e orçamento, na auditoria operacional e na definição e esclarecimento de objetivos organizacionais e na avaliação de resultados (Behn, 2003). São imprescindíveis quando se trata da divulgação de informação ao cidadão, para indicação da eficácia dos diferentes serviços e atividades, do aumento da qualidade dos *inputs* e dos resultados. O uso de informações de desempenho, designadamente com indicadores, é ainda importante na determinação das unidades de serviço com maior rentabilidade, no controlo do comportamento dos trabalhadores, na motivação para melhorar o desempenho, na promoção do que está a ser bem feito, na celebração e reconhecimento do sucesso, na aprendizagem pelos resultados da avaliação e, por fim, na melhoria da qualidade do serviço prestado através de um processo de *feedback* contínuo (Behn, 2003).

Assim, observa-se que na avaliação dos serviços e das entidades públicas, o uso de indicadores de desempenho aparece como uma ferramenta central. Considerando que as entidades públicas são, muitas delas, responsáveis pela implementação e gestão de projetos de investimentos públicos, a avaliação destes, nomeadamente recorrendo também a indicadores, torna-se importante, pelos montantes envolvidos nos projetos, pelo

impacto que estes têm na gestão e no desempenho das entidades e nos serviços públicos por elas prestados e, em última instância, pelas consequências para os cidadãos.

Este trabalho de projeto reconhece esta importância, designadamente no contexto dos projetos desenvolvidos pelos municípios, onde a proximidade aos cidadãos e o peso financeiro de alguns destes investimentos nas finanças municipais, torna a sua avaliação fundamental para a tomada de decisão, trazendo alguma racionalidade económica em complemento à decisão política. Por isso, o trabalho visa sugerir uma estrutura de indicadores, de natureza financeira e também social, que possam ser usados pelos municípios portugueses, para avaliação dos seus projetos.

Este relatório está organizado da seguinte forma. O Capítulo 2 apresenta uma revisão de literatura com os conceitos associados à avaliação de projetos, adaptando-os, tanto quanto possível, ao sector público. O Capítulo 3 enquadra o contexto dos municípios portugueses. O Capítulo 4 apresenta uma sugestão para um modelo de indicadores de avaliação de projetos de investimento municipais, que são aplicados em exemplos apresentados no Capítulo 5. As conclusões são sumariadas no Capítulo 6.

II. Revisão de literatura

Para Marques (2014), o investimento, em termos gerais, significa

Acumulação de possibilidades de produção, quer diretamente através de projetos produtivos, quer indiretamente através de projetos não diretamente produtivos mas que, de uma forma ou outra, contribuem para a dinamização da atividade económica, o crescimento do emprego, da produtividade, do produto e dos rendimentos sociais e para a melhoria das condições de vida em geral. Traduz-se na aplicação de uma poupança social e constitui a mola mestra do crescimento económico sustentado, que impulsiona o desenvolvimento. (Marques, 2014, p.19)

De acordo com Megre (2018),

Investimento é toda a afetação de fundos feita com o objetivo de obter determinados benefícios em termos de rendibilidade ou sob outra forma, nomeadamente em termos de benefícios sociais, no caso de investimentos de carácter público, num prazo mais ou menos longo, mas relativamente próximo. (Megre, 2018, p. 14)

Numa ótica nacional e social, Marques (2014) explica que a decisão de investir tem de ter em consideração aspetos de rendibilidade, sempre subjacentes, em conjunto com múltiplos efeitos, diretos e indiretos, que um projeto pode repercutir em diferentes domínios da economia e da sociedade e com a utilização alternativa dos recursos escassos que se utilizam em investimentos.

Por sua vez, Megre (2018) acrescenta que o investimento é um motor de desenvolvimento económico, que atua sobre o nível global do rendimento, sobre a propensão à poupança e conseqüentemente ao investimento, aumentando assim a capacidade produtiva, a criação de postos de trabalho, promovendo o aperfeiçoamento tecnológico e a criação de valor. Segundo a mesma autora (2018), é imprescindível uma análise económica objetiva e assente em critérios bem definidos e rigorosos, quer pelas empresas, quer pelos órgãos de decisão financeira e política, de forma a promover-se ao máximo o desenvolvimento económico-social com o mínimo de recursos possível.

Barros (1998) define investimento como uma aplicação de fundos escassos que geram rendimento, durante um certo tempo e de forma a maximizar a riqueza da entidade. Neste seguimento, o projeto é um negócio para a empresa, a que decide a sua

implementação ou não implementação, conforme a avaliação que dele se faz relativamente às alternativas de investimento.

Segundo Mateus (2017) os investimentos públicos em conjunto com os investimentos privados, têm especial importância porque contribuem diretamente para a capacidade produtiva do país. Assim, é fundamental avaliar as despesas de investimento porque se se escolher aplicar um projeto com mais rentabilidade do que outro, maior é a contribuição para o PIB, para o PIB potencial e mesmo para a taxa de crescimento do PIB.

Neste sentido, é fundamental uma análise económica objetiva dos projetos de investimento, com critérios bem definidos e rigorosos, quer pelas empresas, quer pelos órgãos de decisão financeira e política, de modo a promover-se ao máximo o desenvolvimento económico-social com o mínimo de recursos disponíveis (Megre, 2018).

2.1. Conceitos fundamentais de projetos e respetiva avaliação

São inúmeras as definições de projeto de investimento existentes na literatura. No entanto, não existe nenhuma universalmente aceite.

Marques (2014) define projeto de investimento como sendo uma proposta de aplicação de recursos produtivos escassos, com o objetivo de melhorar ou aumentar a produção de determinado bem ou serviço em quantidade ou qualidade, ou de diminuir os seus gastos de produção.

Para Megre (2018, p.14), um projeto de investimento é um “conjunto complexo de atividades e operações que consomem recursos limitados, do qual se esperam rendimentos, ou outras vantagens monetárias ou não monetárias”.

O Decreto-Lei nº 132/83, de 18 de março, que aprovou o Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento, estabelece que projeto de investimento é a proposta de aplicação de recursos em ativo fixo adicional e em acréscimo de fundo de manuseio que afeta a produção em quantidade ou custo e que respeita à mesma unidade produtiva.

Um projeto de investimento pode ser definido como sendo a aplicação de recursos escassos que possuem aplicações alternativas a um negócio, que se espera, gerar rendimentos futuros durante um certo tempo, capazes de remunerar a respectiva aplicação de fundos (Barros, 1998).

O processo de desenvolvimento de um projeto de investimento é subdividido em fases onde se desenvolvem atividades necessárias à sua implementação (Barros, 1998). A vida do projeto restringe-se à fase de concepção e à fase de implementação.

A fase de concepção é desagregável em várias subfases, a saber:

- I. Identificação das oportunidades de investimento – esta é a primeira fase do desenvolvimento e uma das mais importantes. Existem vários procedimentos que incentivam a identificação de projetos de investimento, como sejam a formulação das variantes ou pré-viabilidade (estudos de mercado, redes de distribuição e publicidade) e a formulação do projeto ou viabilidade (tecnologia, capacidade produtiva, localização e *lay-out*).
- II. Estudo da preparação do projeto – identificado o projeto entra-se na fase do estudo da preparação do projeto que, por sua vez, é composta por duas subfases, a formulação das variantes do projeto e a pré-avaliação ou pré-viabilidade, onde se avalia as diferentes variantes optando-se por uma que constituirá o projeto.
- III. Na fase de pré-viabilidade do projeto ou pré-avaliação avalia-se o projeto à luz da estratégia da entidade, tendo em consideração as variantes que se colocam, as perspectivas de mercado, os aspetos técnicos, etc.
- IV. Optando-se por uma variante, formula-se definitivamente o projeto, aprofundando o estudo elaborado na fase de preparação e avalia-se o projeto tomando a decisão de implementá-lo ou não.

A fase de implementação diz respeito à aplicação de técnicas de gestão de projetos, ou seja, esta fase engloba a planificação, a execução, o controle e a conclusão do projeto e ligação a projetos subsequentes (Barros, 1998).

Seguidamente serão descritas as diversas etapas que envolvem a elaboração de um projeto de investimento e que produzem a informação necessária para a sua avaliação e posterior decisão.

2.1.1. Fases de elaboração de um projeto

I – Identificação do projeto

A identificação do projeto é a primeira fase do estudo de avaliação de projetos.

No início, desenvolvem-se investigações e estudos ainda sem qualquer sentimento de compromisso. Identificam-se necessidades presentes e futuras da região, dos setores de atividade pouco desenvolvidos e que possam vir a ser prioritários no futuro.

Segundo Barros (1998), são vários os procedimentos que permitem identificar um projeto de investimento potencial, nomeadamente:

- Identificação das necessidades existentes

As necessidades existentes num país ou região poderão ser identificadas recorrendo a matrizes de *input-output*, identificando os ramos de atividade não desenvolvidos no país e que possam constituir prioridades sectoriais ou objetivos de desenvolvimento. É pertinente estudar a forma como problemas idênticos foram resolvidos noutros países ou regiões. Este procedimento é particularmente adequado à identificação de projetos de utilização de recursos naturais e exige visitas a feiras internacionais e leitura de publicações estrangeiras (Barros, 1998).

- Identificação de necessidades futuras

Com a evolução dos mercados mundiais nas últimas décadas é possível detetar necessidades futuras, inevitavelmente ligadas ao progresso técnico e ao bem-estar, que constituirão mercados de expansão futura. A seleção das ideias de projeto neste contexto depende da evolução da economia nacional, da sua inserção no mercado mundial e das capacidades técnicas existentes. Assim, pode concluir-se que o mercado atual ou futuro deve de ser o critério de identificação do projeto de investimento (Barros, 1998).

Depois de identificadas as necessidades, transformam-se as oportunidades em projetos e identificam-se os mais relevantes. Realizam-se os primeiros estudos relativos à forma como os objetivos ou problemas idênticos foram resolvidos e solucionados em circunstâncias anteriores (Jegundo, 2013).

II – Formulação do projeto

Existem inúmeras formas de implementação de ideias de negócios; a essas formas dá-se o nome de variantes. Para cada uma dessas variantes, é imprescindível fazer um estudo preliminar dos aspetos técnicos, dos aspetos arquitetónicos, dos aspetos de mercado, entre outros, para que se possa aferir qual a variante mais adequada para que a decisão seja um sucesso (Barros, 1998).

Soares (1999), citado por Jegundo (2013), sugere que se intensifique a elaboração de estudos prévios com vista a detetar potenciais variantes e recolher dados necessários à construção dos quadros contabilísticos e económico-financeiros de suporte às análises de rendibilidade, financiamento e risco.

III – Avaliação

O objetivo, nesta fase, é avaliar com rigor a rendibilidade das várias alternativas de investimento para se poder chegar a uma decisão bem fundamentada, e conseguir alcançar com sucesso a realização do projeto (Megre, 2018).

É fundamental proceder à análise das variantes e sua comparação. Devem ser feitos cálculos de todos os custos e benefícios de forma a chegar-se a valores que estejam, tanto quanto possível, perto da realidade. Devem ainda ser analisados os meios legais e financeiros que possibilitem a realização do projeto. É necessário atender ao regime jurídico do início da atividade, bem como na vigência da exploração, quem pode exercer a atividade objeto de estudo, a legislação administrativa e do trabalho que possa ter implicações com a referida atividade, preços a praticar, contratação e condições laborais, e ainda legislação aduaneira, fiscal, e sobre impacto ambiental (Megre, 2018). Embora a maioria destes aspetos se apliquem fundamentalmente aos projetos empresariais, alguns também se aplicam ao contexto de projetos municipais – e.g., meios legais, humanos e financeiros, e aspetos ambientais.

IV – Decisão

Como o próprio nome indica, esta é a fase que consiste na tomada de decisão de executar o projeto, rejeitá-lo ou mantê-lo em carteira para oportunidade e/ou aprofundamento futuro.

V – Implementação do projeto

Segundo Megre (2018), nesta fase é fundamental um grande rigor no cumprimento do que foi estabelecido (prazos, custos, preços). Existe a necessidade de efetuar, a título definitivo: os estudos técnicos; os concursos e adjudicações; as negociações de financiamento e as suas condições (quer jurídicas, quer financeiras, com os investidores e financiadores); as relações com os poderes públicos para obtenção de autorizações governamentais; as negociações comerciais; e o recrutamento de mão de obra.

VI – Funcionamento do projeto

Na fase inicial, o projeto cresce até atingir toda a sua plenitude de produção e cash-flow. Na fase de funcionamento normal, a produção e os cash-flows mantêm-se a um nível regular, até deixarem de existir (fim da vida útil do projeto). Aquando da execução do projeto é necessário proceder-se ao controlo da sua rendibilidade – gestão do projeto (Megre, 2018).

VII – Controlo e Acompanhamento

Atendendo a Megre (2018), o controlo e acompanhamento da exploração do projeto pode ser feito de duas maneiras:

- Controlo específico e permanente, que é indispensável ao bom funcionamento do projeto (ou da empresa) e do qual fazem parte o controlo orçamental, o controlo de gestão de *stocks*, o controlo de execução de diretivas e o controlo da produção tanto nos aspetos quantitativos como qualitativos.
- Controlo geral e periódico (pode ser feito mensal ou trimestralmente) a fim de apreciar a situação e capacidade financeira da entidade, a situação de tesouraria e a capacidade de reembolsar os empréstimos.

Mateus (2017) apresenta um conjunto de etapas e requisitos que é necessário cumprir para submeter um projeto para financiamento pelo Fundo de Coesão da União Europeia, sendo eles: a identificação detalhada do organismo responsável pela execução do projeto e respetiva capacidade; uma descrição do investimento e a sua localização; cálculo do custo total e do custo total elegível, tendo em conta os requisitos estabelecidos

nas regulamentações aplicáveis; realização de estudos de viabilidade, incluindo a análise das opções e os resultados; realização de uma análise de custo-benefício, incluindo uma análise económica e financeira, e uma avaliação do risco; e realização de uma análise do impacto ambiental, tendo em conta as necessidades de adaptação e redução das alterações climáticas.

2.1.2. Formulários do Projeto de Investimento

O projeto de investimento, enquanto plano previsional é constituído por um conjunto de documentos onde são, entre outras, expostas as previsões sobre as receitas e despesas que se espera que o projeto venha a realizar (Barros, 1998).

Os formulários-base da avaliação de projetos mais comuns são (Barros, 1998):

- O plano de investimento – é uma conta de despesa de investimento, isto é, a despesa em terrenos, edifícios, equipamentos, etc., necessários à constituição do projeto, enquanto unidade de produção ou prestação de serviços.
- O plano de exploração – é uma conta de receitas e despesas, da exploração corrente que se espera o projeto venha a registar. Em termos contabilísticos, o plano de exploração também se designa plano de demonstração dos resultados do exercício, já que representa a receita e despesa (e por diferença o resultado) do exercício previsional do projeto.
- O plano de financiamento – é a conta de origem e aplicações de fundos, onde se representa a origem de fundos necessários ao financiamento do projeto e à sua aplicação.

2.2. Métodos de avaliação de projetos

Inúmeras vezes, a análise macroeconómica parte da análise financeira e então ajusta as projeções financeiras, corrigindo as distorções do sistema de preços, eliminando subsídios, impostos e taxas, tanto de bens consumidos como dos produzidos (Megre, 2018).

Efetivamente a rentabilidade a nível empresarial não reflete a escassez ou a abundância dos recursos a nível do país, pois os preços de mercado não são indicadores adequados do valor social dos fatores utilizados ou dos produtos ou serviços obtidos. Deste modo, procura-se encontrar preços que reflitam o custo real daqueles, isto é, deduzindo os subsídios, os impostos e os contingentes de importação que incidem sobre os mesmos. Tem-se, então, os preços sombra ou sociais (Megre, 2018).

Megre (2018) explica que, na perspetiva microeconómica, interessam os custos e os benefícios que verdadeiramente se pagam e se cobram, valorizados aos preços por que efetivamente se transacionam. Na perspetiva macroeconómica interessam todos os custos e todos os benefícios do projeto para a comunidade, valorizados em termos macroeconómicos. Consta-se, assim, a necessidade de completar a análise empresarial com a análise macroeconómica.

Atendendo a Barros (1998), a avaliação do projeto pode e deve fazer-se relativamente a diferentes aspetos relevantes, dando origem a diferentes tipos de avaliação, a saber:

- Avaliação Financeira – estudo de apoio à tomada de decisão por parte do investidor (o detentor do capital próprio necessário ao projeto) e dos financiadores (os detentores do capital alheio) do projeto, estudo esse que pondera as despesas e as receitas financeiras do projeto de forma a aferir da rentabilidade.
- Avaliação Económica – estudo de apoio à tomada de decisão pública relativamente ao projeto. É um tipo de avaliação que se justifica numa economia de mercado apenas quando o projeto é um projeto público, ou quando, sendo um projeto privado, é parcialmente financiado com fundos públicos. A avaliação faz-se já não apenas em termos da rentabilidade financeira, mas principalmente em função da contribuição do projeto para o bem-estar da população ou da contribuição do projeto para os objetivos da política económica nacional. Este é um tipo de avaliação que se efetua independentemente da avaliação financeira, não obstante na maior parte das vezes esta avaliação ser uma avaliação posterior à avaliação financeira.
- Avaliação Social – avalia a contribuição do projeto para objetivos sociais, como sejam:
 - A distribuição de rendimento;
 - A fixação de população no território;

- A melhoria das condições de vida, em particular da alimentação, saúde, educação e aspetos culturais da população relacionada com o projeto.
Este é um tipo de avaliação independente, quer da avaliação económica quer da avaliação financeira, podendo, contudo, estar associada a esses tipos de avaliação.
Este tipo de avaliação designa-se igualmente por impacto social.
- Avaliação Ambiental – avalia as implicações em termos do meio ambiente físico devido ao projeto, focando em particular aspetos relacionados com a poluição.

Mais relevantes no contexto deste trabalho de projeto consideramos a avaliação financeira e a avaliação económico-social, que passamos agora a desenvolver, particularmente abordando indicadores para análise dos projetos.

2.2.1. Avaliação Financeira

A avaliação financeira, como principal conteúdo de um relatório de viabilidade de investimento em projetos, desempenha um papel importante como referência da análise técnica e apoiante das políticas nacionais da indústria. De acordo com Wenyi (2008), é necessário analisar os possíveis fatores incertos, possíveis riscos e viabilidade financeira antes do investimento do projeto, a fim de melhorar a precisão e a credibilidade da avaliação financeira, fornecer bases de tomada de decisão mais objetivas e imparciais e evitar ou minimizar os erros dos investidores na tomada de decisões de investimento. No entanto, em geral, no processo de avaliação financeira do investimento do projeto, informações incompletas e dados previstos e estimados dão origem a fatores incertos que causam discrepância entre o resultado da avaliação financeira e a realidade. Portanto, devem ser tomadas algumas medidas para conter fatores incertos e resolver esse tipo de problemas através da análise de incertezas.

Na avaliação financeira, como referido, uma das formas de avaliar um projeto de investimento, passa pela sua rentabilidade.

Existem várias medidas capazes de caracterizar a rentabilidade de um projeto de investimento. Os resultados do exercício são, à primeira vista, a medida de rentabilidade por excelência, da atividade do projeto. As diferentes medidas dos resultados do exercício fariam com que, caso se utilizasse o lucro como medida de rentabilidade do projeto,

dependo do procedimento contabilístico escolhido, se pudesse classificar o projeto como sendo um bom ou mau projeto (Barros, 1998).

Outra medida consiste nos cash-flows gerados. Para Barros (1998) o cash-flow (fluxos líquidos gerados pelo projeto, que assumem a forma de numerário) tem vantagem em relação ao lucro, pois o cash-flow é um conceito objetivo, claramente definido, e é registável de forma inequívoca. Além disso, o conceito de cash-flow é aplicável a projetos que, podendo gerar algum retorno, não geram lucro, como no caso de alguns projetos municipais.

O conceito de cash-flow é desagregável, em termos do processo sequencial do projeto de investimento, em (Barros, 1998):

- Cash-flow de investimento – regista os pagamentos em numerário associados à despesa de investimento do projeto, líquido dos recebimentos em numerário associados à extinção do projeto.
- Cash-flow de exploração – regista os recebimentos líquidos de pagamentos em numerário associados à exploração do projeto.

O cash-flow de avaliação de projetos, supracitado, é o cash-flow relevante para avaliar a rentabilidade do projeto e não deve ser confundido com o conceito de fluxo de caixa (Barros, 1998):

Cash-flow líquido do projeto= cash-flow de exploração – cash-flow de investimento

O conceito anterior constitui a medida de avaliação do projeto de investimento em termos de rentabilidade, isto é, do rendimento gerado pelo projeto que, quando atualizado, dá o valor atual líquido (VAL). A rentabilidade é um conceito que descreve o relacionamento dos resultados gerados, com os meios utilizados pelo projeto (Barros, 1998).

Podem ser ainda utilizados vários rácios financeiros, calculados através das contas previsionais do projeto. Eventualmente o mais conhecido é taxa média de rentabilidade do investimento (Megre, 2018):

- Taxa média de rentabilidade $I = RLE/(I \text{ total})$
I - investimento
RLE - resultado líquido do exercício
- Benefício bruto = (Benefício bruto)/Investimento

O benefício bruto corresponde ao cash-flow de exploração

- Período de recuperação = Investimento/(Benefício bruto)

Segundo (Megre, 2018), poderão ainda ser propostos os seguintes rácios de rentabilidade:

- Rentabilidade do capital próprio = $RLE / (\text{Capital próprio})$
- Rentabilidade do investimento total = $RLE / (\text{Ativo total})$
- Rentabilidade do investimento total = $(RLE + \text{Enc.fin.}) / (\text{Ativo total})$
- Rentabilidade das vendas = RLE / Vendas

O rácio que se segue é o que aproxima mais de uma taxa de rentabilidade, pois considera o benefício líquido, depois de impostos e antes de amortizações. Este é, de facto, o excedente disponível para remunerar o capital que foi aplicado pelo investidor, ou seja, corresponde ao cash-flow líquido, embora ano a ano, e não na sua globalidade (Megre, 2018):

- Benefício líquido = $(RLE + \text{Amortizações}) / (\text{Investimento líquido})$

Há diversos critérios que reconhecem o valor temporal do dinheiro, ou seja, têm em consideração quer a variável tempo, quer o custo de oportunidade do capital para o investidor. O método do *discounted cash-flow* assenta na regra do valor atual, em que o rendimento de qualquer investimento é medido através do valor atual dos cash-flows futuros esperados, sendo, por isso, necessário atualizar os valores dos cash-flows (Megre, 2018). Assim, outro indicador de avaliação é o Valor Atual Líquido (VAL).

Valor Atual Líquido (VAL) ou *Net Present Value (NPV)*

Para Barros (1998), o critério do valor líquido atual, por vezes também designado por Valor Atual Líquido (VAL), é o critério de avaliação predileto em quase todos os manuais de avaliação financeira de projetos, essencialmente por ser o critério mais consistente no contexto da seleção de projetos mutuamente exclusivos.

O apuramento da rentabilidade de um projeto através do VAL consiste em calcular o valor atual dos rendimentos (cash-flows) futuros, atualizados em função do custo de capital, e subtrair-lhe o valor atual do investimento. Considera-se, assim, o VAL como o rendimento total líquido esperado do projeto, reportado ao ano do primeiro

investimento, ou seja, todo o rendimento gerado pelo projeto, depois de recuperado o investimento a valores do ano zero, para além do pagamento de juros à taxa de atualização escolhida. Em termos algébricos, é a diferença entre os cash-flows de exploração do projeto, atualizados e os cash-flows de investimentos atualizados (Megre, 2018):

$$VAL = -\frac{I_0}{(1+i)^0} + \frac{Y_1}{(1+i)^1} + \frac{Y_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{Y_n}{(1+i)^n}$$

Como regra de decisão, em contexto empresarial, aceita-se o projeto se o VAL > 0 e rejeita-se se for VAL < 0, em contexto autárquico, é aceite um VAL negativo, pois existem interesses socioeconómicos.

No contexto do Programa Operacional Regional do Norte de Portugal (2018), também é explicado que, para calcular a rentabilidade financeira de um investimento é necessário calcular o Valor Atual Líquido Financeiro e a Taxa de Rentabilidade Financeira do investimento (VALF e TRF). Estes indicadores mostram a capacidade de as receitas líquidas remunerarem os custos de investimento (C), independentemente da maneira como são financiados (Norte2020, 2018).

Segundo a Norma de Gestão 5 do programa Norte2020 (2018), o Valor Atualizado Líquido (VAL) resulta da diferença entre as receitas líquidas atualizadas da operação (apuradas pela diferença entre a soma de receitas atualizadas e os custos de funcionamento atualizados acrescidas do valor residual atualizado) e os custos de investimento calculado no final do período. Ou seja:

$$VAL = \sum_{t=0}^n \left[\frac{R_t - D_t}{(1+i)^t} \right] - \sum_{t=0}^n \left[\frac{I_t}{(1+i)^t} \right] + Valor\ residual\ t$$

Em que:

$$\begin{aligned} I_t & - \text{investimento em } t \\ R_t & - \text{receita bruta de exploração em } t \\ D_t & - \text{despesas brutas de exploração em } t \\ i & - \text{taxa de atualização} \\ n + 1 & - \text{período de referência, em anos} \end{aligned}$$

A Taxa de Rentabilidade Financeira (TRF) poderá ser obtida pela seguinte fórmula:

$$\sum_{t=0}^n \left[\frac{R_t - D_t}{(1 + TRF)^t} \right] - \sum_{t=0}^n \left[\frac{I_t}{(1 + TRF)^t} \right] + Valor\ residual\ t$$

Em que:

$$\begin{aligned} I_t & - investimento\ em\ t \\ R_t & - receita\ bruta\ de\ exploração\ em\ t \\ D_t & - despesas\ brutas\ de\ exploração\ em\ t \\ i & - taxa\ de\ atualização \\ n + 1 & - período\ de\ referência,\ em\ anos \end{aligned}$$

Muitas são as autarquias que recorrem a fundos da União Europeia para financiar os seus projetos. Assim, para que o projeto possa solicitar a contribuição dos fundos, o VALF deve ser negativo e a TRF deve ser inferior à taxa de desconto utilizada para a análise (Norte2020, 2018).

Outros indicadores apresentados na literatura relacionam-se com o rendimento médio proporcionado pelo investimento.

Índice de rendibilidade atualizado ou rendimento médio do investimento atualizado

Segundo Martins et al. (2016), o índice de rendibilidade de um investimento mede a rendibilidade efetiva por unidade de capital investida.

É um indicador de rendibilidade que mostra o número de unidades de receitas líquidas que foram geradas pelo projeto por cada unidade de capital investido. É um rácio entre os valores atualizados dos cash-flows gerados (Y) e os valores atualizados do capital investido (Megre, 2018):

$$I_r = \frac{\sum_{t=1}^n \frac{Y_t}{(1+i)^t} + \frac{VR}{(1+i)^t}}{\sum_{t=-1}^0 \frac{K_t}{(1+i)^t}}$$

Em que:

Yt – Receitas menos despesas do ano t
 VR – Valor residual
 Kt – Investimento do ano t
 n – nº de anos de vida do projeto

Este critério tem a vantagem de relacionar a rentabilidade do projeto com o investimento. Caso este índice seja igual à unidade, é indiferente para a gestão aceitar, ou não, o projeto, o que é consistente com o facto de, nesta hipótese, o VAL ser nulo. Em contexto empresarial, se o Ir for superior à unidade, o projeto revela-se rentável, logo aceitável. Pelo contrário, se o Ir for inferior à unidade, isso significa que, para a taxa de atualização utilizada, o VAL é negativo e que, portanto, o projeto deve ser rejeitado (Martins et al., 2016).

Segundo a Norma de Gestão 5 do programa Norte2020 (2018), a capacidade de o projeto gerar recursos financeiros adicionais (lucro) em comparação com os recursos investidos, independentemente da forma como a operação será financiada, denomina-se “rentabilidade financeira do investimento”.

A utilização deste método incide sobre duas perspetivas:

- Garantir que o projeto dispõe de recursos suficientes para ser implementada, e não é sobre financiada;
- Garantir um nível mínimo de rentabilidade o projeto para a contração de empréstimos.

O objetivo principal desta análise financeira é calcular os indicadores de desempenho financeiro do projeto, durante as suas fases de construção e exploração.

De acordo com o artigo 15º, nº1, do Regulamento Delegado (UE) 480/2014, de 3 de março, o valor da Receita Líquida Atualizada do projeto é calculado deduzindo às Receitas de Exploração Atualizadas os Custos de Exploração Atualizados e, caso aplicável, adicionado o Valor Residual Atualizado. Assim:

Défice de Financiamento

O défice de financiamento separa a parcela dos custos de investimento que necessita de financiamento de um Programa Operacional, da parcela dos custos de investimento que poderá ser financiada pelo próprio projeto através das suas receitas líquidas. Por consequência, o défice de financiamento decresce com o acréscimo das receitas líquidas do projeto (Norte2020, 2018).

Considerando que a despesa elegível não pode exceder a diferença entre os custos de investimento atualizados e as receitas líquidas atualizadas, o método pretende determinar o montante máximo elegível para o cálculo da contribuição de fundos (Norte2020, 2018).

Atendendo à mesma Norma de Gestão 5 do programa Norte2020 (2018), este método não se aplica quando as receitas forem inferiores ou iguais aos custos de exploração, ou seja, quando houver uma receita líquida negativa ou nula. O respetivo valor residual não é tido em consideração. Pode considerar-se que nestes casos, a totalidade dos custos de investimento necessita de financiamento da contribuição pública pelo que se pode dizer que o défice de financiamento, numa ótica percentual é de 100%. Caso a receita líquida seja negativa ou nula, a respetiva análise de sustentabilidade financeira deve demonstrar que durante o período de referência do projeto existirá disponibilidade financeira suficiente para as respetivas despesas (Norte2020, 2018).

O défice de financiamento em valores absolutos (DF) calcula-se do seguinte modo:

Este valor assume o montante máximo elegível, sempre que o custo total do investimento for integralmente elegível. Quando o custo total do investimento não é integralmente elegível o montante máximo elegível é ajustado proporcionalmente (Norte2020, 2018).

O défice de financiamento em valores percentuais (DF%), por sua vez, calcula-se por:

$$DF\% = \frac{CTI - (R - CE + VR)}{CTI} \times 100$$

Outro indicador usado na avaliação dos projetos é o período de tempo de recuperação do valor investido.

Período de recuperação ou reembolso com atualização (*Payback*)

O período de recuperação (PR) é um critério de avaliação de projetos que atende apenas ao período que o projeto leva a recuperar o capital investido. Qualquer projeto de investimento possui de início um período de despesas (em investimento) a que se segue um período de receitas líquidas (líquidas dos custos do exercício). As receitas recuperam

o capital investido. O período de tempo necessário para as receitas recuperarem a despesa em investimento é o período de recuperação (Barros, 1998).

Segundo Megre (2018), este indicador é utilizado numa fase de pré-viabilidade ou como complemento de outros critérios, porque dá uma ideia do risco e da liquidez associados ao projeto, sendo, por isso, aconselhável apenas em projetos de curta vida económica. Neste sentido, este indicador apresenta os seguintes pressupostos:

1. Os rendimentos para além de três ou quatro anos são de tal modo afetados pela incerteza que melhor é desprezá-los numa decisão de investimento;
2. Quando uma empresa está em dificuldades financeiras tenderá a dar maior importância a um retorno mais rápido dos seus fundos;
3. Os projetos com PR mais curto apresentam efeitos de curto prazo mais favoráveis nos lucros por ação;
4. O método reveste-se de grande simplicidade;
5. O método do PR permite evidenciar ao longo de quanto tempo o investimento está exposto ao risco;
6. Ajuda a acautelar os riscos de um projeto de rápida obsolescência;
7. Possibilita um primeiro teste de liquidez dos projetos a analisar.

A sua fórmula de cálculo é:

$$\sum_{s=1}^{PR} y_s = \sum_{s=-k}^0 K_s - VR_n$$

Em que:

Y – cash-flows de exploração

K – investimento que começa no ano -K até ao ano 0; se, por exemplo, houver três anos de investimento: K_{-2}, K_{-1}, K_0

VR_n – valor residual no ano n (último ano da vida do projeto)

S – ano

2.2.2. Avaliação Económico-social

A criação de valor para o cidadão com base numa gestão eficiente e eficaz é o princípio base da Nova Gestão Pública que justifica a definição de modelos de avaliação e medição de desempenho para o setor público (Gomes, 2017).

A avaliação socioeconómica de projetos em contexto autárquico tem um elevado peso na hora de decidir se se deve ou não investir em determinado projeto, pois, a nível municipal, ao contrário do que acontece em contexto empresarial, os projetos não visam a obtenção de lucro, mas sim, a melhoria do bem-estar da população e a consagração dos objetivos sociais.

Neste sentido, mais à frente serão apresentados dois métodos de avaliação que comparam a importância deste tipo de análise em projetos autárquicos.

I. Método dos critérios primários

Megre (2018) explica que estes critérios, também denominados critérios de aferição da produtividade de recursos escassos, são considerados primários porque analisam os efeitos diretos ou primários sobre a economia.

Este método, segundo Megre (2018) consiste na verificação da adesão de um projeto de investimento aos objetivos dos planos e programas de desenvolvimento económico do município, da região ou do país. São avaliações parcelares que pretendem estar em conformidade com os objetivos programados. De acordo como mesmo autor, deverão ser tidas em atenção as seguintes etapas na avaliação de um projeto público:

- Impacto do projeto na economia global, ou seja, deve haver uma justificação económica do projeto considerado e ordem de preferência/prioridade, nomeadamente considerando
 - Economia de importações
 - Diversificação
 - Criação de empregos
 - Exportações
 - Produto
 - Rendibilidade
- Cálculo de indicadores macroeconómicos de rendibilidade
 - Efeito sobre a produção – valor acrescentado bruto (VAB) do projeto
 - Efeito sobre a repartição do rendimento e do emprego
 - Efeito sobre a balança de pagamentos – custo/benefício em termos de entrada/ saída de divisas
 - Influência do projeto no meio ambiente

- Taxa económica de rendibilidade

Para Megre (2018) a análise social de um projeto, tem como objetivo, não só o contributo para o produto nacional como também o impacto sobre a distribuição do rendimento, a qualidade do meio ambiente, o emprego, o bem-estar social, a falta de autarcia e o desenvolvimento social.

De acordo com o Gabinete de Avaliação e Auditoria (2014), os critérios base de qualquer avaliação de projetos públicos são os seguintes:

- **Relevância** – Medida segundo a qual os objetivos de uma intervenção de desenvolvimento correspondem às expectativas dos beneficiários, às necessidades do país, às prioridades globais, às políticas dos parceiros e dos doadores. Confere se as atividades e os resultados da intervenção estão em linha com os programas estabelecidos e correspondem de forma adequada às necessidades identificadas.
- **Eficácia** – Medida segundo a qual os objetivos da intervenção de desenvolvimento foram atingidos, ou se espera serem alcançados, tendo em consideração a sua importância relativa. Mede em que medida a ajuda atinge os seus objetivos. É, assim, a relação entre os objetivos pretendidos e os resultados alcançados.
- **Eficiência** – Medida segundo a qual os recursos são convertidos em resultados da forma mais económica. Se há uma boa relação custo-benefício. Mede a produtividade da intervenção, no sentido em que ela será tanto mais eficiente quanto conseguir atingir os seus objetivos ao menor custo possível.
- **Impacto** – Efeitos a longo prazo, positivos e negativos, primários e secundários, induzidos por uma intervenção de desenvolvimento, direta ou indiretamente, previstos ou não. Mede as consequências globais do projeto, programa ou política sobre o contexto em questão.
- **Sustentabilidade** – Continuidade em relação aos benefícios resultantes de uma intervenção de desenvolvimento, após a sua conclusão. Mede a probabilidade de os benefícios perdurarem no longo prazo. Visa saber em que medida os grupos alvo podem e querem apropriar-se dos resultados dessa intervenção.

II. Rendibilidade económico-social ou a nível da coletividade

A globalização e as atuais dinâmicas dos mercados e dos consumidores, têm introduzido novos paradigmas e desafios para o ambiente dos negócios, indistintamente da natureza corporativa que as organizações possuam (Leonardo e Callado, 2008).

A avaliação de desempenho é um elemento importante no controlo de gestão de uma organização, incorporando indicadores-chave de desempenho. Após a era da Nova Gestão Pública, foi dada uma maior atenção ao processo de avaliação de forma a conduzir a melhorias organizacionais (Gomes, 2017).

São diversos os autores que argumentam que a compreensão das medidas de desempenho no setor público deve ser adaptada às particularidades do seu ambiente cultural e político. Assim, o desenvolvimento de um sistema de medição de desempenho adequado é baseado num modelo que considera os *stakeholders* internos e externos da entidade (Johnsen, 2005), bem como o contexto de ambiguidade que afeta a tomada de decisão (Carter et al., 1992).

As medidas de avaliação de desempenho têm usos diferentes, de acordo com os objetivos definidos (Behn, 2003). Podem ser usadas a nível operacional, como uma ferramenta de controlo, a nível estratégico, como uma ferramenta de gestão, e na análise do desempenho individual (Carter et al., 1992).

Poister e Streib (1999) estudaram a validade, legitimidade e funcionalidade da medição de desempenho em governos municipais. Os autores (1999) concluíram que as medidas de produção são usadas com mais frequência em muitas áreas funcionais, onde a melhoria do processo de tomada de decisão, a responsabilização e as pressões eleitorais representam incentivos importantes ao uso de medidas de desempenho. No que diz respeito aos processos de gestão, onde são utilizadas medidas de desempenho, constataram que a gestão estratégica, o planeamento estratégico e o processo de mudança são os que apresentam maior nível de utilização destas medidas. Concluíram também que mais de 70% dos municípios consideram que a medição do desempenho melhora a qualidade do serviço prestado num nível significativo ou moderado (Poister e Streib, 1999).

Behn (2003) apresenta uma lista de oito requisitos a serem verificados na medição do desempenho da gestão pública. Esta inclui avaliar, controlar, orçamentar, motivar, promover, comemorar, aprender e melhorar.

Julnes e Holzer (2001) analisaram o uso da medição de desempenho com base no seu nível de adoção e implementação em organizações públicas. Concluíram que o processo de adoção era predominantemente afetado por fatores técnicos e racionais (como recursos, acesso à informação, orientação de metas e requisitos externos), enquanto o processo de implementação era predominantemente determinado por fatores políticos e culturais (como grupos de interesse internos e externos, assunção de risco e atitude).

A relevância da medição de desempenho nos princípios de privatização, controle de gestão, delegação de poder, descentralização e a definição de responsabilidade têm levado a uma nova maneira de pensar a medição de desempenho (Poister e Streib, 1999).

No entanto, Carter et al. (1992) afirmam que o uso de *benchmarks* ou medidas padrão para avaliar o bom ou mau desempenho pode constituir um problema na medição de desempenho. Isso deve-se ao problema de escolhas de metas de desempenho; comparações temporais; comparabilidade dentro das unidades organizacionais; e comparabilidade externa. A ambiguidade e confusão das medidas de desempenho representam restrições importantes à medição de desempenho (Poister e Streib, 1999). Johnsen (2005) explicava que algumas questões relevantes na medição de desempenho do setor público ainda não foram respondidas, essencialmente a falta de uma estrutura conceitual e um modelo de medição de desempenho.

Não obstante, são vários os critérios de avaliação de desempenho das organizações e dos serviços públicos descritos na literatura. O Quadro I apresenta um breve resumo desses mesmos critérios.

Quadro I Critérios de Avaliação de Desempenho

Critérios de Avaliação	Descrição
1. Produtividade	Comparação do desempenho alcançado com os recursos humanos utilizados (desvio entre o planejado e o realizado)
2. Análise de custo-efetividade	Comparação do desempenho alcançado com os recursos financeiros utilizados (desvio entre o planejado e o realizado)
3. Resultados obtidos pelo serviço em relação aos anos anteriores	Evolução dos resultados em relação aos anos anteriores, com base no quadro de avaliação de desempenho (comparação no tempo)
4. Resultados obtidos na comparação com padrões nacionais ou internacionais, considerando melhorias de eficiência	Excelência dos resultados obtidos quando comparados com padrões internacionais, considerando eficiência com outros padrões, sejam

Crêterios de Avalia�o	Descri�o
	eles nacionais ou de melhorias internacionais, exigindo benchmarking (compara�o no espaço)
5. Melhoria geral dos parâmetros de avalia�o (eficácia, eficiência e qualidade)	Análise da supera�o dos parâmetros de avalia�o (eficácia, eficiência e qualidade), em rela�o aos anos anteriores, com base no desempenho, considerando o peso atribuído a cada um
6. Análise de desvios	Determina�o dos desvios entre o grau de realiza�o e o que foi planejado
7. Impacto na sociedade	Avalia�o da contribui�o do serviço para a prosseca�o de políticas públicas e grau de descumprimento (se aplicável)
8. Satisfa�o dos utilizadores	Avalia�o do tipo de instrumento de medi�o utilizado, a política de tratamento de reclama�es, bem como o grau de satisfa�o dos utilizadores
9. Satisfa�o dos funcionários	Avalia�o do tipo de instrumento de medi�o utilizado, bem como o grau de satisfa�o dos funcionários
10. Processos e sistema de indicadores de desempenho	Análise da confiabilidade e integridade do sistema de controle de indicadores internos e sistema de indicadores de desempenho
11. Planejamento e estratégia	Disponibilidade na página eletr�nica do serviço, ou entrega às autoridades de fiscaliza�o competentes, do plano estratégico atualizado e do plano de atividades

Fonte: Gomes (2017, p. 10)

Observa-se, portanto, que, em complemento a medidas de avalia o da performance organizacional, de natureza financeira, há outras que avaliam o desempenho não financeiro, incluindo no que respeita aos serviços prestados.

Paralelamente a este raciocínio para as organiza es e serviços públicos, os projetos que elas desenvolvem podem, como referido, ser também avaliados quer em termos financeiros, quer em termos não financeiros, de onde se destacam a sua efetividade, ou seja, o impacto na sociedade.

Tendo em considera o o trabalho de Jannuzi (2014), existem diversas maneiras de classificar os indicadores sociais. No entanto, a mais comum   segundo a área temática da realidade social a que se referem. Assim, poderão ser classificados como:

- Indicadores de saúde (e.g., leitos por mil habitantes, percentagem de crianças nascidas com baixo peso, taxas de mortalidade infantil);
- Indicadores de educa o (e.g., taxa de alfabetiza o, escolaridade média da popula o com 15 anos ou mais, propor o de crianças matriculadas na escola);

- Indicadores de mercado de trabalho (e.g., taxa de desemprego, rendimento médio real do trabalho);
- Indicadores demográficos (e.g., esperança média de vida);
- Indicadores habitacionais (e.g., densidade de moradores por domicílio);
- Indicadores de segurança pública e justiça (e.g., mortes por homicídios, roubos à mão armada por cem mil habitantes);
- Indicadores de infraestrutura urbana (e.g., taxa de cobertura da rede de abastecimento de água, percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado á rede pública);
e
- Indicadores de rendimentos e desigualdade (e.g., rendimento médio de trabalho).

Atendendo aos últimos censos elaborados em Portugal, e segundo dados do PORDATA, podem definir-se os seguintes indicadores pelas diversas áreas:

- População: indicadores de envelhecimento, taxa de crescimento anual médio (%), densidade populacional, nº de indivíduos em idade ativa por idoso;
- Educação: Taxa bruta de escolarização por nível de ensino, taxa de analfabetismo por sexo segundo os Censos, percentagem de docentes no ensino pré-escolar, básico e secundário;
- Saúde: camas nos estabelecimentos de saúde por 100 mil habitantes, médicos e outro pessoal de saúde por 100 mil habitantes, médicos por especialidade;
- Proteção Social: despesa por beneficiário, beneficiários ativos em % da população ativa, idade média de reforma por sexo;
- Habitação, Conforto e Condições de Vida: agregados com os principais equipamentos domésticos (%), Índice de Bem-Estar, N.º médio de alojamentos por Km2 segundo os Censos
- Justiça e Segurança: condenados por mil habitantes, Tribunais Judiciais por 100 mil habitantes, Pessoal ao serviço nas polícias por 100 mil habitantes
- Emprego e Mercado de Trabalho: Duração média semanal do trabalho por atividade económica, população ativa em % da população em idade ativa;
- Empresas e Pessoal: Gastos por trabalhador: por atividade económica, trabalhadores por conta de outrem com salário mínimo por atividade económica (%), taxa de investimento por dimensão;

- Ciência, Tecnologia e Sociedade de Informação: Despesas em I&D por sector de execução em % do PIB, Dotações orçamentais públicas para I&D em % do PIB
- Cultura e Desporto: N.º médio de espectadores por sessão, Bibliotecas escolares: número;
- Macroeconomia: consumo Privado em % do PIB, consumo Público em % do PIB;
- Contas Públicas: despesas, receitas e défice/excedente em % PIB, emprego na Adm. Central, Regional, Local e Fundos da Seg. Social;
- Atividades Económicas: Taxa de cobertura das importações pelas exportações;
- Participação Eleitoral: Mandatos por partido - Mulheres em % do total, Eleitores, votantes e abstenção;
- Rendimento e Despesas Familiares: Consumo das famílias no total do consumo (%), Poupança e ordenados/salários no rendimento dos particulares (%);
- Turismo: Turistas por condição perante o trabalho (%), Turistas por destino da viagem em % da população residente
- Transportes: N.º de linhas e extensão da rede, Acidentes por mil habitantes
- Agricultura e Pescas: Explorações agrícolas por forma de exploração, Superfície agrícola utilizada no total do país (%).

Schwartzman (1994), na área da educação, define três tipos de indicadores: os simples que se definem como aqueles que são expressos em termos absolutos (número de professores, área construída etc.); os de desempenho, que requerem um padrão ou um objetivo para comparação e são relativos (custo por aluno, relação aluno/professor, etc.) e os gerais que são aqueles que são gerados fora da instituição (ou programa), com base em estatísticas gerais ou em opiniões de especialistas (por exemplo, a avaliação dos programas de pós-graduação).

Vos (1993) também distingue três categorias de indicadores sociais: os de resultado, os de insumo e os de acesso. Assim, o autor descreve os três tipos de indicadores como sendo:

- Indicadores de resultados: refletem os níveis de satisfação de necessidades básicas alcançadas, são exemplo a esperança de vida, mortalidade infantil, grau de alfabetização, níveis de educação e nutrição, entre outros;

- Indicadores de insumo: são os recursos disponíveis para se obter um determinado padrão de vida, por exemplo, o rendimento e a disponibilidade de alimentos, a disponibilidade de água potável, de centros de saúde e o número de médicos por habitante, o número de escolas e de professores por aluno, entre outros;
- Indicadores de acesso: identificam os determinantes que permitem efetivar a utilização de recursos disponíveis para atender determinadas necessidades básicas, são exemplo, a distância geográfica (principalmente em territórios com população dispersa) e os custos privados relacionados com os uso de serviços públicos (material escolar, transporte, medicamentos, etc.).

III. Enquadramento dos municípios portugueses

Pretende-se com este capítulo caracterizar os Municípios Portugueses, abordando aspetos como a sua classificação, distribuição territorial, competências e regime contabilístico.

Atendendo ao artigo 82º da Constituição da República Portuguesa (CRP) (Lei Constitucional nº1/2005, de 12 de agosto), prevê-se a coexistência de três setores de propriedade dos meios de produção: o setor público, o setor privado e o setor cooperativo e social.

O setor público é definido “pelos meios de produção cujas propriedades e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas” (artigo 82º, nº2, da CRP).

Segundo a mesma lei, o Estado tem como prioridade, no âmbito económico e social “assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público” (artigo 81º, alínea c), da CRP).

O universo da administração local é constituído pelas autarquias locais, definidas no artigo 235º, nº 2 da CRP como “... pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. As autarquias locais abrangem freguesias, municípios e regiões administrativas (artigo 236º), e ainda entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), particularmente referidas no nº3 do mesmo artigo.

O artigo 23º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, atribui aos municípios “a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações”.

São várias as categorias em que se podem classificar os municípios. Uma das classificações possíveis é estabelecida no Decreto-lei nº 78/84, de 08 de março, que agrupa os municípios em urbanos e rurais, de acordo com um conjunto de critérios estabelecidos no Código Administrativo.

Tendo em consideração o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2019 (Fernandes et al., 2020) num total de 308 municípios, 186 são de pequena dimensão (até 20.000 habitantes), 98 de média dimensão (mais de 20.000 habitantes e até 100.000 habitantes) e 24 de grande dimensão (mais de 100.000 habitantes).

O Decreto-Lei nº 244/2002, de 05 de setembro, relativo à Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos (NUTS), agrega as unidades territoriais em

três níveis. O nível I abrange três unidades: o território do Continente, a Região Autónoma dos Açores e a Região Autónoma da Madeira. O nível II compreende sete unidades, correspondentes às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira). O nível III é constituído por trinta unidades, 28 no Continente, uma na Região Autónoma dos Açores e uma na Região Autónoma da Madeira, pelas quais se distribuem os municípios portugueses.

Atualmente existem em Portugal 308 municípios, 278 dos quais localizados em Portugal Continental, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira.

Quadro II Distribuição dos municípios, área total e população residente, por NUTS II

NUTS II	Nº de Municípios	Área Total (km ²)	População Residente 2017	População Residente 2019
Norte	86	21 285.86	3 576 205	3 575 338
Centro	100	28 199.35	2 231 346	2 217 285
Alentejo	58	31 604.90	711 950	704 558
Lisboa	18	3 015.24	2 833 679	2 863 272
Algarve	16	4 996.79	439 617	438 406
Região Autónoma dos Açores	19	2 321.96	243 862	242 796
Região Autónoma da Madeira	11	801.51	254 368	254 209
Total	308	92 225.61	10 291 027	10 295 864

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados de DGAL (2020) e do INE (consultado dia 08-09-2020)

Ao analisar o Quadro II pode verificar-se que a Região Centro engloba o maior número de municípios, especialmente devido à alteração imposta pelo Decreto-Lei nº 244/2002, de 05 de novembro, que lhe atribuiu mais 19 municípios. No que se refere a área, prevalece a Região do Alentejo; em termos de população residente, a Região Norte apresenta o valor mais elevado. As Regiões de Lisboa e do Algarve e as Regiões

Autónomas dos Açores e da Madeira, são as que englobam um menor número de municípios.

O Quadro III resume o tipo de entidades que constituem a Administração Local.

Quadro III Entidades e definições

Entidade e Forma	Definição e enquadramento legal
Serviços municipalizados	São serviços integrados na estrutura organizacional dos municípios que dispõem de organização autónoma, sendo geridos de forma empresarial.
Associações de municípios	As entidades intermunicipais têm, atribuições no âmbito do planeamento e desenvolvimento regional e na prestação de serviços públicos essenciais, promovendo a articulação entre os municípios e os serviços da administração central em vários domínios. As associações de freguesias e de municípios de fins específicos são constituídas para promover determinados fins de interesse comum aos seus associados (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).
Empresas Locais	“A atividade empresarial local é desenvolvida pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas, através dos serviços municipalizados ou intermunicipalizados e das empresas locais.” (artigo 2º da Lei nº50/2012, de 31 de agosto).
Fundações	As fundações públicas são pessoas coletivas de direito público, sem fim lucrativo, dotadas de órgãos e património próprio e de autonomia administrativa e financeira. Podem ter como finalidade a promoção de quaisquer interesses públicos de natureza social, cultural, artística ou outra semelhante (artigo 49º, da Lei 24/2012, de 9 de julho).
Freguesias	"As freguesias são as autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial" http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/freguesias/
Concessões	“Entende-se por concessão de obras públicas o contrato pelo qual o cocontratante se obriga à execução ou à conceção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito de proceder, durante um determinado período, à respetiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço. Entende-se por concessão de serviços públicos o contrato pelo qual o cocontratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público” (artigo 407º, nº1 e 2, do Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro).
Áreas metropolitanas	“são pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram.” (artigo 2º, da Lei 10/2003, de 13 de maio).
Protocolos, contratos-programa e acordos de colaboração	Os municípios podem estabelecer protocolos, contratos-programa e acordos de colaboração, conforme o disposto no artigo 8.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro; no artigo 67.º, da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro e no Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 157/90, de 17 de maio e pelo Decreto-Lei n.º 319/2001, de 10 de dezembro.

Os órgãos representativos do município são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal, segundo o artigo 2º, nº2 da Lei nº71/2018, de 31 de dezembro.

A Assembleia Municipal é o órgão deliberativo do município e a Câmara Municipal é um órgão executivo colegial do município (artigo 6º, nº1 e nº2, da Lei nº75/2013, de 12 de setembro).

“O regime financeiro dos municípios e das freguesias respeita o princípio da coerência com o quadro de atribuições e competências que legalmente lhes está cometido, designadamente ao prever regras que visam assegurar o adequado financiamento de novas atribuições e competências.” (Artigo 3º, nº1, da Lei nº2/2007, de 15 de janeiro).

O artigo 3º, nº2 da lei supra citada, define os poderes que os órgãos possuem no que respeita à elaboração e aprovação das opções do plano, dos orçamentos e de outros documentos previsionais; à elaboração e aprovação dos documentos de prestação de contas; exercício dos poderes tributários que lhe estejam cometidos; à arrecadação de receitas que por lei lhes estão destinadas; à ordenação e processamento das despesas legalmente autorizadas e; à gestão do seu próprio património ou daquele que lhes esteja afeto.

De acordo com o artigo 2º e 3º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, é atribuído às autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações. As autarquias locais prosseguem as suas atribuições através do exercício pelos respetivos órgãos das competências legalmente previstas, designadamente de consulta, de planeamento, de investimento, de gestão, de licenciamento e controlo prévio e de fiscalização. Analisando o artigo 23º da mesma lei, verifica-se que as atribuições dos municípios, passam pelos seguintes domínios: equipamento rural e urbano, transportes e comunicações, educação ensino e formação profissional, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal e cooperação externa. No âmbito destes domínios, desenvolvem e implementam vários projetos de investimento.

No que concerne ao sistema contabilístico, é de referir que, desde 1999, os municípios passaram a contar com um plano de contabilidade próprio, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro. Este plano, está na prática desde 2002, tendo implementado inovações como, a existência simultânea da contabilidade orçamental, contabilidade

patrimonial e contabilidade de custos. O POCAL foi recentemente revogado pelo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) que entrou em vigor em 2018 para todas as administrações públicas, exceto a Administração Local, onde iniciou a implementação em 2020 (artigos 28º e 86º do Decreto-lei 84/2019, de 28 de junho).

As receitas e despesas municipais respeitam o Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro. De acordo com este classificador, as receitas são desagregadas em três grandes grupos, a saber:

- Receitas correntes: impostos diretos; impostos indiretos; contribuições para a segurança social, Caixa Geral de Aposentações e Assistência na Doença aos Servidores do Estado; taxas, multas e outras penalidades; rendimentos da propriedade; transferências correntes; venda de bens e serviços correntes; outras receitas correntes;
- Receitas de capital: venda de bens de investimento; transferência de capital; ativos financeiros; passivos financeiros; outras receitas de capital;
- Outras receitas: recursos próprios comunitários, reposições não abatidas nos pagamentos; saldo da gerência anterior; operações extraorçamentais.

O mesmo diploma legal, classifica também as despesas em correntes e de capital, sendo que estas deverão ser entendidas como integradas em três níveis de componentes, nomeadamente, agrupamentos, subagrupamentos e rubricas. Cada agrupamento divide-se em subagrupamentos, distribuindo-se, cada um destes, por rubricas. Os agrupamentos económicos constituem a estrutura do esquema classificativo suscetível de, só por si, congregar os elementos integrantes da expressão orçamental sintética. Em número de 12 são os seguintes:

- Despesas com o pessoal;
- Aquisição de bens e serviços;
- Juros e outros encargos;
- Transferências correntes;
- Subsídios;
- Outras despesas correntes;
- Aquisição de bens de capital;
- Transferências de capital;
- Ativos financeiros;

- Passivos financeiros;
- Outras despesas de capital; e
- Operações extraorçamentais.

Considerando o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2019 (Fernandes et al., 2020), o saldo global ou efetivo é a diferença entre as receitas efetivas e as despesas efetivas. Caso seja positivo, existe um excedente orçamental que se traduz na capacidade de autofinanciamento da Administração Local. Caso seja negativo, então, há défice, isto é, há necessidade de financiamento externo. É importante ainda fazer referência a outros dois indicadores importante da condição financeira municipal, designadamente a despesa primária e o saldo primário. Fernandes et al. (2020) explicam que, embora os valores destes indicadores (saldo efetivo, saldo primário e despesa primária), para efeitos de análise agregada de informação financeira relativa ao estado das finanças públicas, sejam obtidos na base de caixa, face à persistente existência de dívida de curto prazo a fornecedores, tais indicadores deverão ser também avaliados na base dos reais fluxos financeiros, isto é, na base de compromissos, relevando-se o valor da diferença entre receitas liquidadas e compromissos assumidos.

IV. Modelo sugerido para os municípios

Este capítulo apresenta o modelo de indicadores sugerido neste trabalho para a avaliação de projetos de investimento no contexto municipal, começando por resumir a metodologia seguida para a sua seleção, designadamente a partir do que foi encontrado na literatura.

4.1. Metodologia

Considerando o enquadramento teórico anteriormente exposto, observa-se uma escassez geral de indicadores para avaliação e análise de projetos de investimento no contexto autárquico.

Face à falta revelada de medidas para a avaliação financeira e social particularmente para os projetos investidos por entidades públicas, pretendemos com este estudo sugerir um conjunto de indicadores que os municípios portugueses possam usar para esse efeito, designadamente pelos seus próprios serviços internos.

Neste sentido, a questão central objeto do trabalho é a seguinte:

Qual o conjunto de indicadores, financeiros e não financeiros, que dos municípios portugueses poderão usar para avaliar internamente os seus projetos?

No seguimento do enquadramento temático e da definição do problema é possível identificar algumas questões associadas, que servirão de orientação para a pesquisa e definir os objetivos específicos. As questões associadas são:

- Que indicadores financeiros podem ser relevantes para avaliar internamente os projetos dos municípios portugueses?
- Que indicadores sociais podem ser relevantes para avaliar internamente os projetos dos municípios portugueses?

Para efeitos da elaboração do modelo/estrutura de indicadores, construiu-se inicialmente um conjunto de indicadores para a avaliação de projetos de investimento em

contexto autárquico, inicialmente selecionados e adaptados da literatura, ainda que este tenha sido essencialmente do setor empresarial, e adaptando-os ao contexto municipal.

Esta estrutura de indicadores foi posteriormente afinada a partir de consulta documental de alguns projetos municipais, e de consulta pessoal, por sessões informais online e telefone, a técnicos ligados a projetos de dois municípios da região de Coimbra, um de pequena dimensão e um de grande dimensão.

Por outro lado, considerou-se, tanto quanto possível, o defendido por Aguiar et al., (2006), nomeadamente ao explicarem que um dos critérios fundamentais para a escolha adequada dos indicadores a serem usados no processo de formulação, execução, monitorização e avaliação de projetos, é a análise de seus atributos. A adesão dos indicadores a um conjunto de propriedades desejáveis justifica e legitima a sua produção e sua utilização. Essas propriedades gerais, segundo os autores, são:

- **Relevância:** é uma característica fundamental dos indicadores escolhidos para a formulação e avaliação de projetos. Devem responder à procura de monitorização da agenda governamental de prioridades definidas em áreas temáticas centrais (saúde, educação etc.).
- **Validade:** é importante que se disponha de medidas representativas do conceito abstrato que o indicador pretende operacionalizar.
- **Confiabilidade:** medidas confiáveis atribuem maior viabilidade aos indicadores.
- **Grau de cobertura:** deve-se procurar empregar indicadores de boa cobertura territorial ou populacional, que sejam representativos da realidade empírica em análise. Indicadores de cobertura parcial também podem ser úteis, desde que possam produzir conhecimento relevante, válido e confiável sobre dinâmicas específicas.
- **Sensibilidade:** é importante dispor de medidas capazes de refletir mudanças relativas às ações previstas nos programas, e que possibilitem avaliar rapidamente os efeitos de determinada intervenção.
- **Especificidade:** é necessário utilizar medidas que possam refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão de interesse.
- **Inteligibilidade:** recomenda-se que os procedimentos metodológicos e critérios adotados para a construção dos indicadores sejam explicitados de forma clara e objetiva. Esse é um atributo fundamental para garantir transparência no uso programático do indicador.

- **Comunicabilidade:** um bom indicador deve ser facilmente compreendido, para que possa ser legitimado tecnicamente e auxilie na implementação de programas.
- **Factibilidade para obtenção:** a obtenção factível do indicador (tempo e custo) é um aspeto crucial para sua construção e seleção para acompanhamento de qualquer programa público.
- **Periodicidade na atualização:** a periodicidade com que o indicador pode ser atualizado é importante para que se possa acompanhar a mudança social, avaliar o efeito de programas implementados e corrigir eventuais distorções de implantação. É fundamental que o indicador seja disponibilizado em tempo eficaz para permitir a tomada de decisões pertinentes.
- **Desagregação:** é importante que os indicadores possuam desagregação populacional e territorial. Deve ser possível construir indicadores referidos à população-alvo dos programas, a espaços geográficos reduzidos, a grupos sociodemográficos ou a grupos vulneráveis específicos.
- **Historicidade:** é uma característica relacionada à comparabilidade dos indicadores, o que possibilita a inferência de tendências, como também a avaliação dos efeitos de programas implementados. O ideal é que as cifras, em diferentes pontos temporais, sejam compatíveis, do ponto de vista conceitual, e tenham confiabilidade similar.

4.2. Indicadores para Avaliação de Projetos Municipais

Para a atual gestão, o verdadeiro desafio que o Estado deve enfrentar no desempenho do seu papel é definido como sendo, o de processar o atendimento às procuras da sociedade, em contexto de complexidade e crise política e, ao mesmo tempo adequar-se às pressões externas de internacionalização da economia e dos mercados.

No setor privado, o resultado tem cunho exclusivamente económico-financeiro, pelo que os conceitos de eficácia e eficiência são quase coincidentes, facilitando o processo de planeamento, monitoramento, avaliações e controle das ações, ao contrário do que ocorre no setor público, no qual mais que eficientes, as ações precisam ser

eficazes, ou seja, impactar a realidade social que se procura transformar, produzindo o resultado esperado.

Para atingir os objetivos estipulados são necessários recursos de toda a ordem, nomeadamente – políticos, organizacionais, técnicos, científicos, tecnológicos, económicos, institucionais, de tempo, etc., que serão dispêndios para o desenvolvimento de processos de trabalho que resultarão na disponibilização de bens ou serviços à sociedade.

Nesta seção propõe-se um conjunto de indicadores que poderá constituir uma estrutura de avaliação dos projetos de investimento dos municípios.

Os indicadores propostos, como referido na metodologia, foram selecionados a partir da literatura considerada nos capítulos anteriores, com as devidas adaptações ao contexto de aplicação.

Tendo em atenção o que foi descrito anteriormente, e de forma a propor aos municípios um modelo de avaliação de projetos de investimento, os Quadro IV e Quadro V apresentam os indicadores sugeridos e considerados mais pertinentes, no contexto autárquico português.

Quadro IV Indicadores Financeiros

Designação	Fórmula de cálculo	Interpretação do valor
Valor Atualizado Líquido	$VAL = \sum_{t=0}^n \left[\frac{R_t - D_t}{(1+i)^t} \right] - \sum_{t=0}^n \left[\frac{I_t}{(1+i)^t} \right] + Valor\ residual\ t$	Capacidade de as receitas líquidas remunerar os custos de investimento, independentemente da maneira como são financiados
Receita Líquida Atualizada	Receita Líquida Atualizada = Receitas de exploração Atualizadas – Custos de Exploração Atualizados + Valor Residual Atualizado	Receita resultante da exploração do projeto
Taxa Média de Rendibilidade do Investimento	Taxa média de rendibilidade I = RLE/(I total)	Rendibilidade Média do Investimento

Benefício Bruto	Benefício Bruto = (Benefício bruto)/Investimento	Mostra como as receitas brutas da exploração, cobrem o investimento.
Período de Recuperação	Período de recuperação = Investimento/(Benefício bruto)	Período de recuperação do custo de investimento no projeto.
Défice de Financiamento (VA)	Défice de financiamento = Custo total do investimento – (receita-custos de exploração + valor residual) DF= CTI – (R-CE-VR)	O défice de financiamento separa a parcela dos custos de investimento que necessita de financiamento de um Programa Operacional, da parcela dos custos de investimento que poderá ser financiada pela própria operação através das suas receitas líquidas.
Défice de Financiamento (%)	$DF\% = \frac{CTI - (R - CE + VR)}{CTI} \times 100$	% de Déficit de Financiamento

O VAL é um dos critérios prediletos nos manuais de avaliação financeira de projetos. É conhecido como a diferença entre a soma dos fluxos de caixa atualizados e a soma dos custos operacionais e investimentos atualizados, durante a exploração do projeto de investimento. A vantagem deste método prende-se como facto de permitir calcular o valor presente do investimento somando os fluxos de caixa atualizados por cada período. Por sua vez, este método permite determinar o projeto mais atrativo, num conjunto de projetos com o período de recuperação e a taxa de investimento iguais.

O período de recuperação do investimento pretende determinar o número de exercícios que são necessários para as receitas de exploração, deduzidas das despesas, equilibrarem o montante de capital investido líquido do valor residual, ou seja o tempo necessário para recuperar um investimento. Este indicador mostra a rapidez com que o projeto é recuperado, ou seja, calcula o retorno desde o arranque do projeto até que o

rendimento acumulado iguale o custo do investimento, momento em que se diz que o investimento está recuperado.

Quadro V Indicadores Sociais

Critérios de Avaliação	Descrição
Indicadores de mercado e trabalho	<ul style="list-style-type: none">● Taxa de desemprego● Criação de postos de trabalho
Indicadores de rendimentos e desigualdades	<ul style="list-style-type: none">● Rendimento médio do trabalho
Indicadores de Educação	<ul style="list-style-type: none">● Escolaridade média● N° de refeições dos alunos● N° de matrículas na escola

O objetivo primordial de uma avaliação macroeconómica de um país é a maximização do bem-estar da população. Assim, é importante considerar os benefícios e os custos em função da contribuição ou entrave à realização dos objetivos da sociedade. Para que se consiga atingir a maximização do bem-estar social, é fundamental atingir dois objetivos: objetivos económicos – crescimento do rendimento nacional, quer para consumo quer para novos investimentos; e objetivos sociais- distribuição equitativa do rendimento nacional, descentralização. Neste sentido, são propostos os indicadores referidos no Quadro V, por se tratar dos indicadores com maior relevância, fiabilidade e grau de cobertura da realidade empírica.

Como referido, para que a sugestão dos indicadores fosse validada empiricamente e o mais possível adequada à realidade, foram contactadas duas técnicas especialistas em avaliação de projetos no setor público, de duas câmaras de dimensões distintas (uma de grande dimensão – cerca de 106 mil habitantes, à frente designada de autarquia XPTO; e outra de pequena dimensão, autarquia de Condeixa-a-Nova com cerca de 17 mil habitantes), que apreciaram e sugeriram alguns dos indicadores propostos e forneceram os dados necessários para a demonstração da aplicação prática destes indicadores.

V. Exemplos de Aplicação

Para ilustrar o que foi dito na revisão de literatura, e de modo a demonstrar a importância e relevância dos indicadores sugeridos para avaliação de projetos, serão analisados dois projetos de duas autarquias diferentes.

5.1. Projeto da Autarquia de Condeixa-a-Nova

O primeiro projeto é referente à Ampliação da Zona Industrial Ligeira do Município de Condeixa-a-Nova, com candidatura ao programa Centro 2020.

Este projeto tem uma duração de 15 anos, prevê um investimento de 3.325.709 euros, custos de exploração no valor de 742.655,94€ e receitas no valor de 572.280,00€. O Quadro VI apresenta os dados iniciais para o exemplo, tendo sido atualizados no Quadro VII.

Quadro VI Dados Iniciais do Projeto

Ano	1. Custos de Investimento	2. Custos de Exploração	3. Receita	4. Valor Residual	5= 1+(3-2+4) Fluxo de Tesouraria
2019	22 448,00		0,00	0,00	-22 448,00
2020	263 499,00		0,00	0,00	-263 499,00
2021	1 098 611,00		0,00	0,00	-1 098 611,00
2022	1 941 152,00		0,00	0,00	-1 941 152,00
2023	0,00	81 240,00	286 140,00	0,00	204 900,00
2024	0,00	71 484,00	286 140,00	0,00	214 656,00
2025	0,00	45 811,00	0,00	0,00	-45 811,00
2026	0,00	76 060,00	0,00	0,00	-76 060,00
2027	0,00	30 571,00	0,00	0,00	-30 571,00
2028	0,00 €	28 210,00	0,00	0,00	-28 210,00
2029	0,00 €	28 416,00	0,00	0,00	-28 416,00
2030	0,00 €	143 674,00	0,00	0,00	-143 674,00
2031	0,00 €	28 834,00	0,00	0,00	-28 834,00
2032	0,00 €	29 046,00	0,00	0,00	-29 046,00
2033	0,00 €	179 310,00	0,00	0,00	-179 310,00
Total	3 325 710,00	742 656,00	572 280,00	0,00	-3 496 086,00

Quadro VII Valores atualizados para o momento 0

Ano	1. Custos de Investimento	2. Custos de Exploração	3. Receita	4. Valor Residual	5=-1+(3-2+4) Fluxo de Tesouraria
2019	21 584,0		0,0	0,0	0,0
2020	243 619,0		0,0	0,0	0,0
2021	976 661,0		0,0	0,0	0,0
2022	1 659 305,0		0,0	0,0	0,0
2023	0,0	66 774,0		235 186,0	0,0
2024	0,0	56 495,0		226 141,0	0,0
2025	0,0	34 812,0		0,0	0,0
2026	0,0	55 576,0		0,0	0,0
2027	0,0	21 479,0		0,0	0,0
2028	0,0	19 057,0		0,0	0,0
2029	0,0	18 458,0		0,0	0,0
2030	0,0	89 738,0		0,0	0,0
2031	0,0	17 317,0		0,0	0,0
2032	0,0	16 773,0		0,0	0,0
2033	0,0	99 565,0		0,0	0,0
Total	2 901 169,0	496 044,0		461 327,0	0,0

Considerando os valores acima demonstrados, os valores dos indicadores propostos são apresentados no Quadro VIII.

Quadro VIII Indicadores Financeiros

Indicador	Resultado
Valor Atualizado Líquido	-2.935.886,00
Receita Líquida Atualizada	-34.717,00
Taxa Média de Rendibilidade do Investimento	-1%
Benefício Bruto	0.159
Período de Recuperação	18.244.719
Défice de Financiamento (VA)	2.935.886,00€
Défice de Financiamento (%)	101%

Analisando os valores acima apresentados pode-se observar que as receitas são inferiores aos custos de exploração, pelo que o projeto necessita de ser financiado a 100%.

A taxa média de rentabilidade apresenta-se negativa, o que significa que o projeto não tem capacidade de gerar recursos financeiros adicionais (lucro) em comparação com os recursos investidos. É também possível constatar este facto por a receita líquida apresentar um valor negativo, nomeadamente -34.717€. O valor do VAL (-2.935.886,00) mostra também que as receitas líquidas não são suficientes para remunerar os custos de investimento.

Tratando-se do aumento de uma Zona Industrial, os Indicadores Sociais que mais se adequam a esta análise são a taxa de desemprego, a criação de postos de trabalho, conforme o Quadro XI.

Quadro IX Indicadores Sociais

Indicadores Sociais	Descrição
Criação de Postos de Trabalho	Estão previstos neste projeto, a venda de 8 lotes. Supondo que de cada lote nasce uma empresa, e que cada empresa emprega 40 trabalhadores, serão criados 320 postos de trabalho.
Aumento da empregabilidade	Assim, haverá um aumento da empregabilidade de aproximadamente 2% $((320/17000)*100)$.

Este projeto irá ter um impacto na sociedade na medida em que irá criar postos de trabalho, diminuir a taxa de desemprego naquela região, melhorar as condições de vida dos habitantes, aumentar o rendimento per capita e assim diminuir as desigualdades sociais.

5.2. Projeto da autarquia XPTO

O segundo projeto é uma proposta de desenvolvimento de infraestruturas educativas para o ensino escolar (ensino básico e secundário). Os Quadros X e XI apresentam, respetivamente os dados iniciais do projeto e a sua atualização.

Quadro X Dados Iniciais do Projeto

Ano	1. Custos de Investimento	2. Custos de Exploração	3. Receita	4. Valor Residual	5=-1+(3-2+4) Fluxo de Tesouraria
2015	260 645,00	47 725,00		37 469,00	0,00 -270 901,00
2016	1 371 764,00	114 540,00		83 562,00	0,00 -1 402 742,00
2017	0,00	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2018	0,00	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2019	0,00	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2020	0,00	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2021	0,00	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2022	0,00	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2023	0,00	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2024	0,00€	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2025	0,00€	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2026	0,00€	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2027	0,00€	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2027	0,00€	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2029	0,00€	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
2030	0,00	114 540,00		83 562,00	0,00 -30 978,00
Total	1 632 409,00	1 765 825,00		1 290 899,00	0,00 -2 107 335,00

Quadro XI Valores Atualizados para o ano 0

Ano	1. Custos de Investimento	2. Custos de Exploração	3. Receita	4. Valor Residual	5=-1+(3-2+4) Fluxo de Tesouraria
2015	250 621,00	45 889,00		36 028,00	0,00 -260 482,00
2016	1 268 273,00	105 899,00		77 258,00	0,00 -1 296 914,00
2017	0,00	101 826,00		74 286,00	0,00 -27 540,00
2018	0,00	97 909,00		71 429,00	0,00 -26 480,00
2019	0,00	94 144,00		68 682,00	0,00 -25 462,00
2020	0,00	90 523,00		66 040,00	0,00 -24 483,00
2021	0,00	87 041,00		63 500,00	0,00 -23 541,00
2022	0,00	83 693,00		61 058,00	0,00 -22 635,00
2023	0,00	80 474,00		58 710,00	0,00 -21 764,00
2024	0,00	77 379,00		56 451,00	0,00 -20 928,00
2025	0,00	74 403,00		54 280,00	0,00 -20 123,00
2026	0,00	71 541,00		52 193,00	0,00 -19 348,00
2027	0,00	68 790,00		50 185,00	0,00 -18 605,00
2027	0,00	66 144,00		48 255,00	0,00 -17 889,00
2029	0,00	63 600,00		46 399,00	0,00 -17 201,00
2030	0,00	61 154,00		44 614,00	0,00 -16 540,00
Total	1 518 894,00	1 270 409,00		929 368,00	0,00 -1 859 935,00

O Quadro XII apresenta o cálculo dos indicadores financeiros, tal como no exemplo anterior.

Quadro XII Indicadores Financeiros

Indicador	Resultado
Valor Atualizado Líquido	-2.935.886,00€
Receita Líquida Atualizada	-341.041,00€
Taxa Média de Rendibilidade do Investimento	-22%
Benefício Bruto	0.61
Período de Recuperação	2.482.374,03
Défice de Financiamento (VA)	1.859.935,00€
Défice de Financiamento (%)	122%
Montante Máximo Elegível	1.665.057,18€

Tal como no projeto anterior, as receitas são inferiores aos custos de exploração, logo o projeto também será financiado a 100%

A taxa média de rendibilidade também se apresenta negativa e com um valor mais elevado do que no projeto anterior, o que significa que o projeto não tem capacidade de gerar recursos financeiros adicionais (lucro) em comparação com os recursos investidos. A receita líquida apresenta um valor negativo, tal como o VAL, -341.041,00€ e -2.935.886,00€, respetivamente.

Quanto aos Indicadores Sociais, existe uma semelhança em relação ao projeto anterior, na medida em que haverá a criação de postos de trabalho para o pessoal docente e não docente.

Quadro XIII Indicadores Sociais

Indicadores Sociais	Descrição
Criação de postos de trabalho	8 docentes e 8 não docentes
Nº de Matrículas na escola	142 crianças
Indicadores de melhorias das condições dos equipamentos	Alargamento da rede do pré-escolar Modernização dos estabelecimentos do 1º ciclo Intervenção priorizada nas escolas dos 2º e 3º ciclos, atendendo ao respetivo estado de degradação e conservação Aquisição dos equipamentos necessários ao ensino superior

É fundamental a análise do indicador de educação, pois este projeto permitirá aumentar o nº de matrículas na escola, fornecer melhores condições de ensino, o que provocará a descida do nº de jovens que não estudam e não trabalham.

Por fim é também importante salientar os indicadores de infraestruturas, neste caso em específico, haverá o alargamento da rede do pré-escolar; será concluída a modernização dos estabelecimentos do 1º ciclo, e haverá uma intervenção priorizada nas escolas dos 2º e 3º ciclos, atendendo ao respetivo estado de degradação e conservação, serão ainda melhoradas as infraestruturas do ensino secundário e de formação, e ainda serão adquiridos equipamentos necessários ao ensino superior.

VI. Conclusão

Os municípios são entidades importantes na implementação de projetos de investimento local que contribuem significativamente para o desenvolvimento das regiões e do país, e para o bem-estar das populações em geral. Estes projetos, pelos montantes envolvidos, são frequentemente cofinanciados pelo município, Estado central e fundos europeus.

Independentemente da sua forma de financiamento, neste trabalho constatou-se que a avaliação de projetos em contexto autárquico constitui uma ferramenta bastante importante para os municípios, trazendo racionalidade económico-social às decisões políticas sobre os investimentos.

Enquanto que o objetivo em contexto empresarial é a maximização do lucro, para o município o objetivo, em geral, é a maximização do bem-estar da população. Para atingir este objetivo, existem fundamentalmente dois outros que devem atingir: objetivos económicos (de crescimento do rendimento) e objetivos sociais (distribuição mais equitativa do rendimento e satisfação das necessidades dos cidadãos).

Este trabalho de projeto permitiu concluir que a maioria dos projetos públicos municipais são financiados em grande percentual através de candidaturas a programas de financiamento da União Europeia, e não com fundos próprios ou dívida.

Para a avaliação interna de projetos municipais, os indicadores propostos como mais relevantes foram o Valor Atualizado Líquido, a Taxa Média de Rendibilidade, o Período de Recuperação e o Défice de Financiamento, na medida em que permitem saber em quanto é que o projeto se consegue autofinanciar, quanto tem de ser investido em fundos próprios ou dívida e em quanto se tem de recorrer a fundos da União Europeia.

Os indicadores de avaliação financeira propostos pareceram-nos os mais adequados, pois permitem proceder à avaliação financeira tanto de projetos financiados por fundos europeus, como de projetos que o município autofinancia.

Já os indicadores sociais podem apresentar diversas classificações, pelo que terão de ser repensados para cada projeto em particular. No caso em apreço é evidenciada a importância e a aplicabilidade dos indicadores sugeridos; no entanto, para projetos que apresentem outra envolvimento (e.g. projetos que envolvam a construção de infraestruturas) será necessário aplicar indicadores como número de casas abastecidas por saneamento ou número de casas com eletricidade, por exemplo.

Entende-se que todos os indicadores sociais são relevantes para avaliar internamente os projetos municipais, pois estes medem o impacto na melhoria das condições de vida dos cidadãos.

Foi ainda possível constatar, a partir da aplicação dos indicadores a dois projetos em concreto, que, apesar de os resultados de rendibilidade darem negativos, os mesmos projetos apresentam grandes benefícios para a sociedade local, melhorando as condições de vida das populações, evidenciando a importância do uso complementar de indicadores relacionados com o impacto social.

Limitações e linhas futuras de desenvolvimento

As principais limitações sentidas ao longo do trabalho, foram a dificuldade em encontrar literatura específica do setor público e a validação dos indicadores junto das autarquias, designadamente com especialistas em avaliação de projetos.

Para futuro desenvolvimento do trabalho, sugere-se a avaliação dos indicadores sugeridos em projetos de contexto autárquico que sejam apenas financiados com fundos próprios.

VII. Bibliografia

Aguiar, C. A. M., Antico, C., Galvão, F. A., Oliveira, K. F. de, & Jannuzi, P. de Ma. (2006). Programa de Desenvolvimento Gerencial - Educação Continuada. *Fundação Do Desenvolvimento Administrativo – Fundap*, 48.

Barros, C. (1998). *Decisões de investimento e financiamento de projectos* (3ª Edição). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606.

Carter, N., Klein, R., & Day, P. (1992). *How organisations measure success: The use of performance indicators in government*. London: Routledge.

Fernandes, M.J.S., Camões, P.J.S., Jorge, S. (2020). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses*. 16ª Edição. Lisboa: OCC.

Gabinete de Avaliação e Auditoria (2014). *Guia de Avaliação*. Instituto da Cooperação e da Língua Camões. 3ª Edição. Lisboa.

Gomes, P., Mendes, S., & Carvalho, J. (2008). Use of performance measurement in the public sector: the case of the police service. In *Implementing reforms in public sector Accounting*, S. Jorge (ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. pp.407-425.

Gomes, P. S. (2017). Performance Evaluation and Reporting. In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. A. Farazmand (ed.), Springer International Publishing Switzerland, Cham.

Jannuzzi, P (2014). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*. 36(1), 51-72

Jegundo, A. (2013). *Análise Financeira de Projetos de Investimento: Caso dos Incentivos QREN. Relatório de estágio do Mestrado em Gestão. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coimbra, 86 pp.*

Johnsen, Å. (2005). What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? *Public Money and Management*, 25(1), 9–17.

Julnes, P. D. L., & Holzer, M. (2001). Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693–708.

Leonardo, A., & Callado, C. (2008). A utilização de indicadores de desempenho não-financeiros em organizações agroindustriais: um estudo exploratório. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, 108(1), 35-48.

Marques, A. (2014). *Conceção e análise de Projetos de Investimento*. 4ª Edição, Lisboa: Edições Sílabo.

Martins, A., Cruz, I. da, Augusto, M., Silva, P., P. da, & Gonçalves, P. G. (2016). *Manual de Gestão Financeira Empresarial*, 2ª Edição. Lisboa: Escolar Editora.

Mateus, A.M. (2017). *Anexo G Avaliação de Decisões de Investimento Público*; Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível online em <https://www.ffms.pt/FileDownload/5403638f-3e93-40fe-a101-b9ef95a2d41c/anexo-g-avaliacao-investimentos-publicos>; consultado em janeiro 2021.

Megre, L. (2018). *Análise de Projetos de Investimento - Uma Perspetiva Económica*. 2ª Edição. Lisboa: Edições Sílabo.

Norte2020 (2018). Norma de Gestão nº 5. Norte 2020 Programa Operacional Regional do Norte.

Poister, T. H., & Streib, G. (1999). Performance Measurement in Municipal Government : Assessing the State of the Practice. *Public Administration Review*. 59(4), 325–335

PORDATA, Censos da População.
<https://www.pordata.pt/Subtema/Portugal/Censos+da+Popula%C3%A7%C3%A3o-27>:
consultado em 29-01-2021

Schwartzman, J. (1994). Um sistema de indicadores para as universidades brasileiras. São Paulo: Nupes/USP. (Documento de trabalho 5/94).

Vos, R. (1993). Hacia un sistema de indicadores sociales. Washington: BID/Indes.

VIII. Legislação

Decreto-lei nº 132/83, de 18 de março, Revisão do SIII (Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento)

Decreto-lei nº 78/84, de 08 de março, estabelece a classificação dos municípios do continente e das regiões autónomas

Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro, estabelece o regime de celebração de contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e um ou mais municípios, associações de municípios ou empresas concessionárias destes

Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro, aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), definindo-se os princípios orçamentais e contabilísticos e os de controlo interno, as regras previsionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, bem assim os documentos previsionais e os de prestação de contas

Decreto-Lei nº 244/2002, de 05 setembro, altera os artigos 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, que estabelece as matrizes de delimitação geográfica da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS).

Decreto-Lei 53/2004, de 18 de março, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 39/2003, de 22 de agosto, aprova o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas

Decreto-Lei 18/2008, de 29 janeiro, aprova a Lei-Quadro das Fundações e altera o Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias

Lei 10/2003, 13 de maio, estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos

Lei Constitucional nº1/2005, de 12 de agosto, sétima revisão constitucional

Lei nº2/2007, de 15 de janeiro, aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto

Lei 66-B / 2007, de 28 de dezembro, estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública

Lei 24/2012, 09 de julho, aprova a Lei-Quadro das Fundações e altera o Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966

Lei nº50/2012 de 31 de agosto, aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.ºs 3-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico