

ÍNDICE GERAL

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Abstract	vi
Índice	ix
Índice de Quadros	xiv
Índice de Figuras	xviii
Índice de Gráficos	xviii
CAPÍTULO I-INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO II-RACIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES AO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL	13
1.Introdução	14
2. O sentido da restrição orçamental fraca (<i>soft budget constraint</i>) dos governos subnacionais	16
3. Um modelo básico de governação subnacional com restrição orçamental fraca: Inman (2003)	22
4. Factores potenciadores da restrição orçamental fraca	30
4.1 Relações fiscais intergovernamentais	30
4.2 Instituições políticas	34
4.3 Disciplina de mercado e grau de autonomia do endividamento subnacional	34
5. “Too big to fail” ou “Too small to fail”?	37
6. O objectivo da reeleição	42
7. Competição fiscal e restrição orçamental fraca	45
8. Evidência sobre a relevância do problema da restrição orçamental fraca	49
8.1 Uma primeira abordagem à efectiva existência do problema da restrição orçamental fraca	50
8.2 Análise da experiência comparada	54
8.2.1 A experiência dos Estados Unidos: o paradigma da restrição orçamental forte dos governos subnacionais	54
8.2.2 A experiência da Alemanha: a “ambição” da equidade territorial	56

8.2.3 A experiência da Itália: um exemplo da hipótese “too sensitive to fail”.....	63
8.2.4 A experiência da Suécia: a importância da experiência prévia de resgates financeiros na formação das expectativas dos governos subnacionais	66
8.2.5 A experiência da Espanha: o resgate “antecipado” dos governos regionais ..	70
8.2.6 A experiência do Canadá: diferentes mecanismos capazes de reforçar a restrição orçamental subnacional	74
8.2.7 A experiência da Hungria: a institucionalização de uma restrição orçamental forte numa economia de transição	76
8.2.8 A experiência de países como o Brasil, México e Argentina-a influência de contextos macroeconómicos muito severos	77
8.3 Em conclusão	84

CAPÍTULO III-ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL: QUE REGRAS E QUE INSTRUMENTOS NORMATIVOS?.....91

1. Introdução	92
2. Abordagens para o controlo do endividamento subnacional	94
2.1 Disciplina de mercado	94
2.2 Controlos administrativos	97
2.3 Acordos de cooperação	99
2.4 Controlos baseados em regras	101
2.5 Em conclusão: a necessidade de regras orçamentais para disciplinar o endividamento subnacional	113
3. Regulação <i>ex-ante</i> do endividamento subnacional: que linhas de orientação para o desenho das regras orçamentais?	116
3.1 Posicionamento do Conselho da Europa sobre as restrições à autonomia financeira das autarquias locais e regionais	116
3.2 Associação entre endividamento e despesas de investimento e a “regra de ouro” das finanças públicas	120
3.2.1 A posição do Conselho da Europa	123
3.2.2 A regra de equilíbrio no orçamento corrente	125
3.2.3 Limitações da “regra de ouro”	129
3.3 Que características das regras orçamentais são importantes para limitar a discricionariedade da política orçamental?	132
3.3.1 Padrões das regras orçamentais “ideais”	133

3.3.2	Especificidades das regras sobre o saldo orçamental e sobre a dívida ou endividamento	141
3.4	Como mitigar o risco do enviesamento pró cíclico das regras orçamentais?	149
3.5	Restrições ao endividamento subnacional na União Europeia	154
3.5.1	A necessidade de articulação das finanças dos governos subnacionais com as finanças das Administrações Públicas	154
3.5.2	Traços gerais das regras orçamentais	158
3.5.3	Regras orçamentais numéricas sobre o saldo orçamental, dívida e endividamento	159
3.5.3.1	Horizonte temporal	160
3.5.3.2	Agregados alvo das regras orçamentais	160
3.5.3.3	Medindo a robustez das regras orçamentais	163
4.	Regulação <i>ex-post</i> do endividamento subnacional: enquadramento regulamentar das dificuldades financeiras dos governos subnacionais.....	174
4.1	Causas das dificuldades financeiras dos governos subnacionais	177
4.2	Perspectiva do Conselho da Europa	182
4.3	Objectivos da regulamentação das dificuldades financeiras dos governos subnacionais	186
4.4	Abordagem administrativa versus abordagem judicial das dificuldades financeiras dos governos subnacionais	189
4.5	Abordagem judicial da insolvência dos governos subnacionais	191
4.5.1	Insolvência dos governos subnacionais versus insolvência das empresas privadas	192
4.5.2	A experiência dos Estados Unidos e da Hungria	194
4.6	Abordagem administrativa das dificuldades financeiras: o sistema americano ...	197
4.7	Em conclusão: as vantagens da abordagem administrativa para os municípios portugueses	200
	CAPÍTULO IV-AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES	205
1.	Introdução	206
2.	Enquadramento das Finanças Municipais	208
2.1	O princípio da autonomia financeira e o recurso ao crédito	208
2.2	Despesas, receitas e dívida municipais	210
3.	Evolução no enquadramento legal do endividamento municipal	218

3.1 A Primeira Lei das Finanças Locais – a Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro	218
3.2 A Segunda Lei das Finanças Locais – o Decreto-Lei 98/84	220
3.3 A Terceira Lei das Finanças Locais - Lei nº 1/87 de 6 de Janeiro.....	221
3.4 A Quarta Lei das Finanças Locais – a Lei nº 42/98, de 6 de Agosto	221
3.5 Os Regimes Especiais de Endividamento entre 2002 e 2006	221
3.5.1 Considerações finais	225
4. O Actual enquadramento regulamentar do endividamento municipal	226
4.1 Os limites ao endividamento municipal na actual Lei das Finanças Locais - Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro	227
4.1.1 Limitações do enquadramento legal dos limites ao endividamento municipal previsto na lei das finanças locais	235
4.2 A Regra do equilíbrio no orçamento corrente	238
4.3 Mecanismos de co-responsabilização dos municípios no esforço de consolidação orçamental	240
5. O actual enquadramento regulamentar das situações de desequilíbrio financeiro	243
5.1 Saneamento financeiro municipal	243
5.2 Reequilíbrio financeiro municipal	245
5.3 Considerações finais	246
6. Os antecedentes da actual Lei das Finanças Municipais: as limitações das restrições ao endividamento da anterior Lei das Finanças Locais (Lei nº 42/98)	247
7. Análise da situação financeira dos municípios portugueses	235
7.1 Dívida líquida municipal	253
7.2 Dívida <i>per capita</i> : dívida líquida, dívida a fornecedores e dívida bancária a médio e longo prazos	258
7.3 Grau de utilização do limite da dívida líquida	262
7.4 O enviesamento introduzido pelas excepções ao limite da dívida líquida	
7.5 Dívida a Fornecedores	272
7.6 Pagamentos em atraso	275
7.6.1 Prazo médio de pagamento	276
7.6.2 Volume de pagamentos em atraso há mais de 90 Dias	277
7.7 Processo orçamental: a sistemática sobreavaliação das receitas e o financiamento do défice pelo recurso ao crédito de fornecedores e outros credores	281
7.8 Grau de desequilíbrio financeiro em termos formais	288

7.9 A questão da consolidação de contas	295
7.10 Impacto das entidades participadas nas finanças municipais, em especial o caso do sector empresarial local	298
8. Estratégias de regularização do pagamento de dívidas vencidas dos municípios a fornecedores	302
8.1 Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH) e Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)	303
8.2 Medidas decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) para controlo dos compromissos assumidos	306
8.2.1 Acções previstas na Lei do Orçamento do Estado para 2012	306
8.2.2 Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso	307
8.2.3 Programa de apoio à economia local	308
9. Adaptação da Lei das Finanças aos novos princípios e regras orçamentais	311
10. Em conclusão	314

CAPÍTULO V-OS FACTORES DETERMINANTES DA PROBABILIDADE DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES: ESTUDO EMPÍRICO

1. Introdução	
2. Análise preliminar aos determinantes do desequilíbrio financeiro municipal.....	320
2.1 Os determinantes da dívida líquida municipal	320
2.2 Os determinantes da dívida municipal de curto prazo	327
2.3 Conclusão	
3. Modelo Probit para a probabilidade dos municípios celebrarem contratos de saneamento ou de ruptura financeira	334
3.1 Dados e variáveis	334
3.2 Breve descrição do modelo Probit	337
3.3 Resultados empíricos	341
4. Conclusão	346

CAPÍTULO VI-CONCLUSÕES FINAIS	349
BIBLIOGRAFIA	359

ÍNDICE DE QUADROS

CAPÍTULO II-RACIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES AO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL

Quadro 1-Principais argumentos propostos na literatura empírica e estudos de caso para explicar a emergência da restrição orçamental fraca dos governos subnacionais88

CAPÍTULO III - ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL: QUE REGRAS E QUE INSTRUMENTOS NORMATIVOS?

Quadro 1-Princípios orientadores do Conselho da Europa para as regras que limitam a autonomia financeira e o endividamento das autarquias locais e regionais118

Quadro 2-Princípios orientadores do Conselho da Europa para o financiamento das despesas de investimento das autarquias locais e regionais124

Quadro 3-Índice ACIR de severidade das regras sobre o saldo orçamental154

Quadro 4-Regras sobre o saldo orçamental nos governos regionais e locais da União Europeia: horizonte temporal e agregado orçamental alvo, 2009161

Quadro 5-Regras sobre a dívida e endividamento nos governos regionais e locais da União Europeia: horizonte temporal e tipo de restrições quantitativas ao endividamento, 2009162

Quadro 6-Regras sobre o saldo orçamental nos governos regionais e locais da União Europeia: robustez da regra-base estatutária, 2009164

Quadro 7-Regras sobre o saldo orçamental, dívida e endividamento nos governos regionais e locais da União Europeia: robustez da regra- monitorização, 2009167

Quadro 8-Regras sobre o saldo orçamental, dívida e endividamento nos governos regionais e locais da União Europeia: robustez da regra-*enforcement*, 2009168

Quadro 9-Regras sobre o saldo orçamental, dívida e endividamento nos governos regionais e locais da União Europeia: robustez da regra-visibilidade da regra nos *media*, 2009170

Quadro 10-Regras sobre o saldo orçamental, dívida e endividamento nos governos regionais e locais da União Europeia: robustez da regra-margem para ajustar objectivos, 2009170

Quadro 11-Princípios orientadores do Conselho da Europa para o tratamento das dificuldades financeiras das autarquias locais e regionais dos Estados-membros185

CAPÍTULO IV-AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Quadro 1-Contas de gerência dos municípios, 2009	211
Quadro 2- Receitas municipais em % da receita total, 2009	212
Quadro 3-medidas resumo da distribuição dos indicadores da estrutura das receitas municipais, 2009	213
Quadro 4-Despesas municipais em % da despesa total, 2009	215
Quadro 5-Composição da dívida municipal, 31 de Dezembro, 2008-2010	216
Quadro 6-Indicadores das finanças locais nos países da união europeia, 2010	217
Quadro 7-Saldo global municipal	252
Quadro 8- Dívida líquida municipal, 31 de Dezembro (2008-2010)	254
Quadro 9-Municípios com dívida líquida nula, 31 de Dezembro de 2010	255
Quadro 10- Medidas resumo da distribuição da dívida líquida municipal, segundo a dimensão dos municípios, 31 de Dezembro de 2010	255
Quadro 11 -Os dez municípios com maior dívida líquida, 31 de Dezembro de 2010 ...	256
Quadro 12-Os dez municípios com maior aumento e diminuição da dívida líquida, no conjunto dos 25% mais endividados, entre 31 de Dezembro de 2009 e 31 de Dezembro de 2010	257
Quadro 13-Medidas resumo da distribuição da dívida líquida per capita municipal, 31 de Dezembro de 2010	258
Quadro 14-Os dez municípios com dívida líquida per capita mais elevada e mais reduzida, 31/12/2010	259
Quadro 15-Medidas resumo da distribuição da dívida municipal per capita associada a empréstimos de médio e longo prazos, 31 de Dezembro de 2010	260
Quadro 16-Medidas resumo da distribuição da dívida municipal per capita a fornecedores, 31 de Dezembro de 2010	261
Quadro 17-Incidência relativa dos municípios com dívida per capita mais elevada, 31 de Dezembro de 2010	262
Quadro 18-Municípios que excederam o limite da dívida líquida, 31 de Dezembro de 2008-2010	264
Quadro 19-Medidas resumo da distribuição dos indicadores do incumprimento do limite da dívida líquida, 31 de Dezembro de 2010	265
Quadro 20-Municípios com maior peso do excesso de dívida líquida no limite de endividamento, 2010	266

Quadro 21-Incidência relativa* dos municípios que excederam o limite da dívida líquida 31 de Dezembro de 2010	267
Quadro 22-Riscos decorrentes das exceções ao limite da dívida líquida dos municípios, (2008-2010)	269
Quadro 23-Medidas Resumo da Distribuição da Diferença entre as Taxas de Utilização do Limite da Dívida Líquida (%), Com e Sem as Exceções aos Limites Legais, 31 de Dezembro de 2010	269
Quadro 24-Municípios com maior diferença entre as taxas de utilização do limite da dívida líquida, com e sem as exceções aos limites legais, e que cumprem os limites legais da dívida líquida por força das exceções, 31 de Dezembro de 2010	271
Quadro 25-Medidas resumo da distribuição das dívidas a fornecedores, 31 de Dezembro de 2010	
Quadro 26-Medidas resumo da distribuição do rácio $\frac{\text{Dívidas a Fornecedores 31-12-2010}}{\text{Receitas Totais 2009}}$ (%)	272
Quadro 27-Medidas resumo da distribuição do rácio $\frac{\text{Dívidas a Fornecedores 31-12-2010}}{\text{Receitas Totais 2009}} > 50\%$	273
Quadro 28-Municípios com maior rácio $\frac{\text{Dívidas a Fornecedores 31-12-2010}}{\text{Receitas Totais 2009}}$ (%)	274
Quadro 29-Incidência relativa dos municípios com dívidas a fornecedores superiores a 50 % das receitas totais n-1, 31 de Dezembro de 2010	273
Quadro 30- Medidas resumo da distribuição do prazo médio de pagamentos dos municípios , 31 de Dezembro, 2010 e 2011	277
Quadro 31-Os 10 municípios com maior volume de pagamentos em atraso em 31/12/2011	278
Quadro 32-Medidas resumo da distribuição dos pagamentos em atraso há mais de 90 Dias dos municípios, 31 de Dezembro de 2011	279
Quadro 33-Medidas resumo da distribuição do peso (%) dos pagamentos em atraso há mais de 90 Dias dos municípios nos encargos assumidos e não pagos, 31 de Dezembro de 2011	279
Quadro 34-Incidência relativa dos municípios com maiores dificuldades no pagamento a fornecedores, 31 de Dezembro de 2011	280
Quadro 35-Grau de execução da receita liquidada (%) em 2010	283
Quadro 36-Receitas totais cobradas vs despesas realizadas, 2006-2010	284

Quadro 37-Compromissos por Pagar, 2006-2010	286
Quadro 38-Critérios da declaração da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural	288
Quadro 39-Número de municípios em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, 31 de Dezembro 2008-2012	289
Quadro 40-Incidência relativa dos municípios em situação de desequilíbrio estrutural e conjuntural, 31 de Dezembro de 2010	290
Quadro 41-Municípios em Situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural face aos critérios Previstos no Decreto Lei nº 38/2008, de 7 de Março, 31 de Dezembro 2012	291
Quadro 42-Municípios em situação de desequilíbrio estrutural, 31 de Dezembro de 2010	292
Quadro 43-Número de municípios em situação de desequilíbrio financeiro em 31/12/2012, face aos contratos aprovados ao abrigo da actual Lei das Finanças Locais	293
Quadro 44- Entidades participadas pelos municípios, 2009	296
Quadro 45- Dívida bruta e dívida líquida dos serviços municipalizados, 2008-2010 ...	298
Quadro 46-Programas de Regularização de Dívidas a Fornecedores dos Municípios (PPTH e PREDE	305

CAPÍTULO V-OS FACTORES DETERMINANTES DA PROBABILIDADE DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES- ESTUDO EMPÍRICO

Quadro 1-Definição das variáveis independentes do modelo da dívida líquida municipal	321
Quadro 2-Resultados da estimação para a dívida líquida municipal	323
Quadro 3- Resultados da estimação para o modelo linear da dívida municipal de curto prazo	329
Quadro 4-Resultados da estimação para o modelo logaritmizado da dívida municipal de curto prazo	331
Quadro 5- Síntese dos resultados da estimação para a dívida líquida e dívida de curto prazo municipais	333
Quadro 6-Definição das variáveis independentes do modelo Probit	336

Quadro 7-Resultados da estimação para o modelo Probit	342
---	-----

ÍNDICE DE FIGURAS

CAPÍTULO II-RACIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES AO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONALENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL

Figura 1- Restrição orçamental fraca como um jogo sequencial	23
Figura 2-Provisão ineficiente (excessiva) de bens públicos locais com resgate financeiro ..	24

CAPÍTULO III-ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL: QUE REGRAS E QUE INSTRUMENTOS NORMATIVOS?

Figura 1-Possíveis cenários para a aplicação da regra de equilíbrio orçamental	143
--	-----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO III - ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL: QUE REGRAS E QUE INSTRUMENTOS NORMATIVOS?

Gráfico 1-Índice de robustez das regras sobre o saldo orçamental, dívida e endividamento aplicadas aos governos locais da União Europeia, 2009	172
--	-----

CAPÍTULO IV-AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Gráfico 1-Dívida Bancária Líquida da Administração Local (preços constante de 2006), 1979-2007	249
Gráfico 2-Dívida bancária líquida da Administração Local em % do PIB, 1979-2007 ..	250
Gráfico 3-Dívida Líquida municipal em % do PIB por NUTS II, 31 de Dezembro de 2010	256
Gráfico 4-Dívida líquida excluindo os montantes legalmente excepcionados e limites à dívida Líquida municipal, (2008-2010)	263
Gráfico 5-Excepções ao limite legal da dívida municipal, 31 de Dezembro de 2008-2010	268
Gráfico 6-Grau de execução da despesa comprometida e da receita liquidada, no período 2006-2010	282

Gráfico 7-Saldo efectivo na base de compromissos (receita liquidada e compromissos assumidos), 2006-2010	283
Gráfico 8- Compromissos do exercício por pagar, 2006-2010	285
Gráfico 9-Financiamento do défice municipal, 2006-2010	287