
CAPÍTULO IV-AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

CAPÍTULO IV: AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

1. Introdução

A nova Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro), que revoga a Lei nº 42/98, de 6 de Agosto, consagra alterações profundas no regime jurídico que regula o endividamento dos municípios, em concreto no que diz respeito ao conceito e ao modelo de apuramento dos limites de endividamento e ao enquadramento regulamentar das situações de desequilíbrio financeiro.

A disciplina jurídica do regime de crédito dos municípios na anterior Lei das Finanças Locais mostrou-se desajustada do objectivo de garantir um nível de endividamento sustentável em cada município (o seu objectivo inicial), bem como para salvaguardar a participação solidária deste subsector no esforço de consolidação orçamental das Administrações Públicas, de acordo com as exigências impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Por outro lado, o enquadramento regulamentar das situações de desequilíbrio financeiro datava de há mais de duas décadas, pelo Decreto-Lei nº 258/79, de 28 de Julho³⁸ e pelo Decreto-Lei nº 322/85, de 6 de Agosto³⁹, respectivamente no que diz respeito ao saneamento e ao reequilíbrio financeiro. Tal como se refere no preambulo do Decreto-Lei nº 38/2008, de 7 de Março⁴⁰, o (anterior) regime jurídico das situações de desequilíbrio financeiro é desajustado, sendo necessário impor regras mais exigentes no que diz respeito aos pressupostos de declaração de desequilíbrio financeiro dos municípios, ao conteúdo dos planos de recuperação e às regras de acompanhamento.

As alterações resultantes da nova Lei das Finanças Locais são o culminar da evolução do quadro legal do endividamento municipal entre 2002 e 2006. O período em questão foi marcado pela publicação da Lei da Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica nº2/2002 de 28 de Agosto) e pelas suspensões discricionárias nas regras de acesso ao crédito inscritas na anterior Lei das Finanças Locais, previstas nas leis que aprovaram os

³⁸ Diploma que regulamenta a primeira Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro.

³⁹ Diploma que regulamenta a segunda Lei das Finanças Locais, aprovada pelo Decreto-Lei 98/84, de 29 de Março.

⁴⁰ Diploma que regulamenta a actual Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

Orçamentos do Estado para este período, e que se traduziram num agravamento significativo das restrições no acesso ao crédito por parte dos municípios.

Neste Capítulo é feita uma análise detalhada da regulação do endividamento municipal em Portugal (regulação *ex-ante* e *ex-post*) e do estado actual das finanças municipais, identificando as virtualidades e as limitações da actual Lei das Finanças Locais, em particular no que respeita ao desenho das regras orçamentais. O Capítulo está estruturado da seguinte forma. A Secção 2 faz o enquadramento das finanças dos municípios portugueses. Na Secção 3 descreve-se sumariamente a evolução no enquadramento legal das restrições no acesso ao crédito pelos municípios, até à publicação da actual Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro), percorrendo as sucessivas leis das finanças locais e o regime especial em vigor nos anos de 2002 a 2006. A Secção 4 apresenta uma análise detalhada do regime jurídico do crédito municipal previsto na actual Lei das Finanças Locais, e a Secção 5 discute o enquadramento das situações de desequilíbrio financeiro. Para além de se evidenciarem os aspectos inovadores da actual regulação, avalia-se a conformidade dos mecanismos previstos na lei com as estratégias disponíveis e com os objectivos a alcançar com a regulação *ex-ante* e *ex-post* do endividamento municipal. A Secção 6 discute os antecedentes da nova Lei das Finanças Locais. A análise de um conjunto de indicadores da dívida municipal (a partir de dados agregados e individuais) é feita na Secção 7, permitindo-nos traçar um quadro detalhado do estado das finanças municipais e perceber em maior profundidade os principais problemas financeiros das autarquias locais. As estratégias para a regularização do pagamento de dívidas vencidas dos municípios a fornecedores, previstas na legislação mais recentemente produzida, são consideradas na Secção 8. A Secção 9 faz referência às previsíveis adaptações da actual Lei das Finanças Locais aos novos princípios e regras orçamentais, nomeadamente aos consagrados na nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso. A Secção 10 conclui com uma avaliação global da situação financeira dos municípios portugueses e do actual enquadramento regulamentar do endividamento municipal, evidenciando os aspectos positivos e as limitações da actual lei das finanças locais, quer no que respeita à solvabilidade financeira dos municípios, quer no que concerne ao contributo solidário dos mesmos para o controlo do défice das Administrações Públicas.

2. Enquadramento das Finanças Municipais

2.1 O princípio da autonomia financeira e o recurso ao crédito

A gestão económica e financeira dos municípios assenta no princípio constitucional da autonomia local, em geral, e da autonomia financeira, em particular. A Carta Europeia de Autonomia Local⁴¹ (Conselho da Europa, 1985) define a autonomia local como o “direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos” (art. 3º, nº 1). No âmbito do princípio da autonomia local, “regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos” e a “atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e exigências de eficácia e economia” [art. 4º, nº 3, da Carta Europeia de Autonomia Local, (Conselho da Europa, 1985)]. A autonomia das autarquias locais é um princípio consagrado na Constituição, que justifica a existência das autarquias locais pelo papel que lhes cabe na prossecução dos interesses próprios das respectivas populações (nº 2 do art. 235º da Constituição).

A autonomia financeira dos governos locais é um dos princípios basilares da autonomia local, na medida em que os governos locais devem ter “recursos previsíveis que estejam de acordo com as suas competências e responsabilidades, que sejam suficientes para lhes permitir concretizar efectivamente as suas competências e dos quais possam dispor livremente [Parte I, parágrafo 1, da Rec (2004)1 sobre a Gestão Financeira e Orçamental aos níveis local e regional (Conselho da Europa, 2009: 227-258)].

Nos termos do art. 9º da Carta Europeia de Autonomia Local: i) “as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições” (nº 1); ii) “pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder tributário nos termos da lei” (nº 3). (Conselho da Europa, 1985).

⁴¹ Portugal assinou a Carta Europeia de Administração Local a 15 de Outubro de 1985. Foi aprovada pela Assembleia da República através da Resolução nº 28/90, de 13 de Julho e ratificada pelo Presidente da República através do Decreto nº 58/90, de 23 de Outubro.

Os princípios da autonomia financeira das autarquias locais em Portugal estão contemplados na Constituição da República Portuguesa (art. 238º, no respeitante às autarquias locais em geral, e art. 254º, no que especificamente diz respeito aos municípios) e na Lei das Finanças Locais (LFL) (art. 3º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro). Nos termos da Constituição, as autarquias locais têm património e finanças próprias (nº 1 do art. 238º), cuja gestão compete aos respectivos órgãos (nº 1 do art. 3º da Lei das Finanças Locais), assentando esta autonomia em seis princípios basilares: i) no poder de “elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais” (al. a) do nº 2 do art. 3º da LFL); ii) no poder de “elaborar e laborar e aprovar os documentos de prestação de contas” (al. b); iii) no poder “exercer os poderes tributários que legalmente lhe sejam cometidos” (al. c); iv) no poder de “arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes sejam destinadas” (al. d); v) no poder de “ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas” (al. c) e vi) no poder de “gerir o seu património, bem como aquele que lhe seja afecto” (al. f).

O crédito municipal é um importante instrumento financeiro para os municípios Portugueses, contribuindo para um nível de financiamento adequado ao desempenho das atribuições de que é incumbida a administração local autárquica e, mais latamente, para a estabilidade e solvabilidade financeiras deste nível de governo. É, pois, um instrumento fundamental para a prossecução dos princípios da autonomia financeira⁴², logo, da autonomia local. A possibilidade de recurso ao crédito por parte dos municípios resulta hoje de forma expressa da Lei das Finanças Locais (nº 1 do art. 38º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro).

Desde a primeira Lei das Finanças Locais de 1979, os municípios assumiram um papel fundamental enquanto dinamizadores das despesas de investimento público e promotores da coesão económica e social, garantindo o acesso de todos os cidadãos a um conjunto de bens e serviços mínimos fundamentais. A crescente transferência de competências do governo central para os municípios foi sustentada por um sistema de financiamento caracterizado por uma forte dependência em relação às transferências da administração central e pela escassez de receitas próprias, insuficientes para responder às despesas decorrentes das novas responsabilidades (Franco, 1991: 592). Neste

⁴² Seguindo Franco (1996: 152-156), autonomia creditícia é, entre outras (autonomia patrimonial, autonomia orçamental e autonomia creditícia), uma forma de autonomia financeira, consubstanciando-se no “poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras de crédito”.

contexto, e como sublinham Carvalho (1996:70) e Cabral (2003: 35), o recurso ao crédito tem sido nas últimas décadas uma opção inevitável, enquanto forma de financiamento complementar às transferências, contribuindo para o crescente endividamento dos municípios. Se compararmos as competências municipais inicialmente definidas no Decreto-Lei nº 77/84 de 8 de Março, artigo 8º, com os domínios de actuação actuais, previstos no Decreto-Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, artigo 13º, conclui-se que, com a transferência de atribuições que até então competiam à Administração Central (habitação, acção social, protecção civil, ambiente, defesa do consumidor, apoio ao desenvolvimento regional e local, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal, justiça e participação em projectos e acções de cooperação externa), as áreas de intervenção municipal duplicaram (Bravo e Sá, 2000: 52-56).

2.2 Despesas, receitas e dívida municipais

Em 2009, a despesa não financeira dos municípios representava 4,7% do PIB, sensivelmente o mesmo que a receita não financeira (Quadro 1). Se deduzirmos às receitas (despesas) as transferências recebidas (pagas) de outros subsectores da Administração Pública, as receitas passam a representar cerca de 2,3% do PIB (5,9 % da receita total das Administrações Públicas), e as despesas 4,4% do PIB (9,4 por cento da despesa total das Administrações Públicas). Esta diferença resulta da importância primordial que as transferências do Estado assumem no financiamento dos municípios. É também evidente o papel de relevo dos municípios no investimento público: uma parte significativa da despesa de capital (sem operações financeiras) consolidada (36,8%) é realizada pelos municípios. O saldo corrente é positivo, o que significa que as receitas correntes contribuem para o financiamento das despesas de capital. Este é um sinal positivo de disciplina orçamental, apesar das limitações já apontadas à regra do equilíbrio do orçamento corrente a que os municípios estão sujeitos. No ano de 2009 os municípios incorreram num défice de 611,3 milhões de euros, equivalente a 0,36% do PIB e a 4,32% do saldo global das Administrações Públicas.

Quadro 1

Contas de gerência dos municípios, 2009

	10 ⁶ euros	% PIB	% AP's*
Receita Total	8251,0	4,9	
Activos Financeiros	938,6		
Passivos Financeiros	55,6		
Receita Total sem operações financeiras	7256,8	4,3	
Receita Total sem operações financeiras consolidada	3816,9	2,27	5,87
Despesa Total	8370,3	5,0%	
Activos Financeiros	42,4		
Passivos Financeiros	459,8		
Despesa Total sem operações financeiras	7868,1	4,7%	
Despesa Total sem operações financeiras consolidada	7414,7	4,4	9,4
da qual despesa de capital	2396,9		36,8
da qual despesa corrente	5017,8		6,9
Saldo Global, sem operações financeiras	-611,3	0,36	4,32
Saldo Primário	-417,9		
Saldo Corrente	544,4		

Fonte:

Receitas e Despesas dos municípios: Contas de Gerência dos Municípios para o ano de 2009, disponibilizadas no Portal Autárquico <http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Receitas e Despesas das Administrações Públicas: Relatório do Orçamento do Estado de 2010

Cálculos próprios

Nota: *valores consolidados

Valores em contabilidade pública

No Quadro 2 apresenta-se a estrutura da receita municipal, para o conjunto dos 308 municípios portugueses, para ao ano de 2009. As receitas municipais repartem-se entre as receitas próprias e as transferências, com um peso de cerca de 46% e 43% no total das receitas, respectivamente. A terceira fonte mais importante de receita corresponde aos empréstimos contraídos, que representaram 11,4 % das receitas totais em 2009.

Representando os impostos locais e as transferências dos Fundos Municipais no conjunto 59,1% das receitas municipais, é importante sublinhar, tal como Baleiras (2005), o grau de controlo relativamente diminuto que os municípios têm sobre estas duas fontes de receita. Primeiro, porque as transferências do Orçamento do Estado são distribuídas segundo critérios objectivos, preestabelecidos na Lei das Finanças Locais, pelo que não estão sujeitas a manipulação política. Segundo, porque os municípios dispõem de escassos poderes tributários, traduzidos nos limitados poderes de decisão sobre o respectivo valor (como a definição da base fiscal e das taxas a aplicar, liquidação e cobrança). Nestes, incluem-se o imposto municipal sobre os imóveis (IMI),

o imposto municipal sobre transmissões onerosas de imóveis (IMT) e o imposto único de circulação (IUC), que em 2009 representaram cerca de 84% dos impostos directos locais.

Quadro 2

Receitas municipais em % da receita total, 2009

	%
Receitas Próprias:	46,1
das quais:	
Impostos Locais	28,8
Taxas	2,3
Venda de Bens e Serviços	9,8
Outras Receitas Próprias	5,2
Transferências	42,5
das quais:	
Transfer. do Estado - Fundos Municipais	30,3%
Transfer. do Estado - outras	7,2%
Financiamentos da União Europeia	4,2%
Transferências - outras	0,9%
Passivos Financeiros	11,4%

Fonte: Elaboração própria a partir das Contas de Gerência dos Municípios para o ano de 2009, disponibilizadas no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Costa (2008) distingue oito níveis de autonomia fiscal para os governos locais: i) nível 1-base fiscal dos impostos e taxa sob controlo dos governos locais; ii) nível 2-base fiscal fora do controle dos governos locais e taxas sob o seu controle; iii) nível 3-base fiscal fora do controle dos governos locais e taxas sob o seu controle dentro de determinado intervalo; iv) nível 4-governos locais têm poder para fixar taxas e tarifas; v) nível 5-governos locais auferem de impostos locais mas não têm poder para definir a base fiscal nem as taxas; vi) nível 6-governos locais participam nas receitas fiscais do governo central; vii) nível 7-governos locais recebem transferências incondicionais e viii) nível 8-governos locais recebem transferências condicionais. Costa (2008) conclui que os municípios portugueses têm um baixo nível de autonomia fiscal: nível 3 para alguns impostos; nível 4 para taxas e tarifais; nível 5 para alguns impostos; nível 6 e 7 para as transferências intergovernamentais (maioritariamente incondicionais, isto é, não afectas) e nível 8 para as transferências condicionais.

Joumard e Kongsrud (2003) analisam a autonomia de decisão dos governos subnacionais (regiões e municípios) de 19 países da OCDE no que respeita a parâmetros fiscais relevantes (margem para fixarem as taxas, as bases ou ambas). Neste estudo, Portugal aparece como um dos países onde os governos subnacionais têm menos

poderes tributários. Apesar das alterações introduzidas em 2007 com a presente Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007), em particular a introdução da participação variável no IRS, reforçarem a autonomia fiscal dos municípios, estes ainda têm uma capacidade muito limitada para influenciar o valor das receitas mais significativas.

A estrutura das receitas municipais é marcada por uma forte heterogeneidade de situações, sobretudo no caso das receitas próprias e das transferências. A discrepância entre os valores máximos e mínimos, bem como a elevada dispersão relativamente à média, são indicadores da forte variabilidade dos valores observados (Quadro 3).

Quadro 3

Medidas resumo da distribuição dos indicadores da estrutura das receitas municipais, 2009

%	Média	Mediana	Desvio Padrão	Valor Máximo	Valor Mínimo	Percentil 10	Percentil 90
Transferências	57,97	61,54	18,85	96,2	11,1	30,21	80,74
Pequena Dimensão	67,64	70,60	14,64	96,2	21,9	46,11	83,30
Média Dimensão	47,25	48,14	15,18	75,7	13,8	24,26	66,29
Grande Dimensão	32,16	31,61	10,75	57,8	11,1	19,73	48,99
Receitas Próprias	31,63	27,19	17,60	80,9	3,8	12,43	57,89
Pequena Dimensão	22,28	19,76	12,20	71,7	3,8	9,2	40,43
Média Dimensão	41,09	39,25	14,23	79,1	16,7	23,28	61,25
Grande Dimensão	60,75	62,33	11,02	80,9	42,2	43,43	74,33
Passivos Financeiros	10,40	7,59	10,98	56,9	0,0	0,0	24,89
Pequena Dimensão	10,08	7,03	11,70	56,9	0,0	0,0	26,42
Média Dimensão	11,67	8,78	10,46	49,6	0,0	0,0	27,03
Grande Dimensão	7,09	7,37	5,76	17,7	0,0	0,0	16,13

Fonte: Cálculos Próprios a partir de Contas de Gerência dos Municípios para o ano de 2009, disponibilizadas no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Nota: Adoptamos os limites propostos no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho e tal, 2010) para a tipologia dos municípios em termos de dimensão demográfica: município de pequena dimensão com população menor ou igual a 20 000 habitantes (179 municípios); municípios de média dimensão com população maior que 20 000 habitantes e menor ou igual a 100 000 habitantes (106 municípios), e municípios de grande dimensão com população maior que 1000 000 habitantes (23 municípios).

No ano de 2009, em metade dos municípios as transferências representam, pelo menos, cerca 62% das receitas municipais, variando entre um mínimo de 11 % e um máximo de 96 %. Em 10% dos municípios, as transferências representam mesmo mais de 80% das receitas do município. A importância relativa das transferências nitidamente diminui com a maior dimensão dos municípios, à medida que aumenta o peso das receitas próprias. No universo dos municípios de grande dimensão, em termos

medianos, as receitas próprias representam cerca de 62% das receitas municipais. No caso dos passivos financeiros, não há uma relação directa entre a importância relativa deste tipo de receita e a dimensão do município. Em termos medianos, os empréstimos representam cerca de 8% das receitas dos municípios. No entanto, em 10% dos municípios, esta fonte de receita representa mais de 24% das receitas municipais. Estes serão, sobretudo, municípios de pequena e média dimensão.

Como já se sublinhou (Capítulo II), este esquema de financiamento dos governos locais, pautado por uma autonomia muito limitada do município para gerar receitas próprias, poderá ter uma influência negativa no seu desempenho orçamental. Primeiro, a excessiva dependência das transferências tende a acentuar o *common pool problem*, por constituir um incentivo à despesa e ao endividamento excessivos. Segundo, a dependência das transferências, combinada com a escassez dos poderes tributários, sugere que, pelo menos no plano teórico, o *soft budget constraint* possa também ser um problema ao nível das finanças municipais em Portugal. Assim, e como sustenta (Rodden, 2002), um sistema de financiamento dos governos subnacionais dependente das transferências centrais e com uma fraca autonomia fiscal recomenda um enquadramento legal do endividamento suficientemente restritivo, para efectivamente ser capaz de conter o endividamento excessivo, compatível com a sustentabilidade financeira dos governos locais e com os objectivos macroeconómicos do governo central. No caso dos municípios Portugueses, a não discricionariedade das transferências do Orçamento do Estado, os limites ao endividamento municipal impostos pela actual Lei das Finanças Locais, bem como a existência de um enquadramento legal que prevê a recuperação dos municípios em ruptura financeira, sem a ajuda financeira do governo central (por regra), são contributos positivos para o endurecimento da restrição local dos municípios.

No Quadro 4 apresenta-se a estrutura da despesa municipal⁴³. As despesas com pessoal e com o serviço da dívida representaram, em 2009, cerca de 36% da despesa total municipal. O peso significativo deste tipo de despesas, com um grande grau de inflexibilidade, introduz um acentuado grau de rigidez na despesa municipal, diminuindo de forma significativa a margem de actuação do executivo municipal ao nível da gestão financeira e orçamental.

⁴³ Para uma descrição detalhada das competências de despesa assumidas pelos municípios portugueses, veja-se Baleiras (2009).

Quadro 4

Despesas municipais em % da despesa total, 2009

Pessoal	28,4%
Aquisição de Bens e Serviços	22,3%
Serviço da Dívida	7,8%
da qual:	
encargos financeiros	2,3%
passivos financeiros	5,5%
Aquisição de Bens de Capital	24,7%
Transferências e Subsídios	13,7%
Outras Despesas	

Fonte: Elaboração própria a partir das Contas de Gerência dos Municípios para o ano de 2009, disponibilizadas no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalaularquico/>

Um outro aspecto relevante da estrutura da despesa municipal prende-se com o peso significativo da despesa com a aquisição de bens de capital, cerca de 25% do total da despesa. A importância do investimento municipal não pode ser dissociada do efeito que a combinação da regra do equilíbrio do orçamento corrente (“regra de ouro” das finanças municipais) com a discriminação das transferências em transferências correntes e transferências de capital tem sobre a composição da despesa municipal (Pereira e Silva, 2008), constringido também a liberdade do executivo municipal nas suas opções de gestão⁴⁴.

Em 31 de Dezembro de 2010, a dívida total dos municípios portugueses era de 7950 M€, mais 1045 M€, cerca de 15%, do que no final de 2008, representando cerca de 4,6% do PIB nacional (Quadro 5). No triénio 2008/2010, o aumento da dívida não financeira, e em especial da dívida a fornecedores, foi muito superior ao aumento da dívida bancária. No final de 2010, o total da dívida não financeira municipal era de 3396 M€, tendo crescido cerca de 24,5% (669 M€) entre 2008 e 2010. O crescimento mais significativo da dívida não financeira esteve associado à dívida a fornecedores, quer em termos relativos (31,4%), quer em termos absolutos (545 M€). Em 31 de Dezembro de 2010, a dívida a fornecedores era de 2279 M€, representando 28,7% do passivo exigível (mais 3,6 pp. do que em 2008). Por sua vez, o aumento da dívida bancária no triénio em análise foi de apenas 9,0% (376 M€). Em 2010, a redução de

⁴⁴ Como se fez notar no Capítulo III, Pereira e Silva (2008) mostram como o efeito conjugado da regra de equilíbrio do orçamento corrente e da regra de afectação das transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado, obriga os municípios, em particular os mais dependentes das transferências do Orçamento do Estado, a elevadas despesas de investimento.

2,7% verificada na dívida bancária (dadas as dificuldades no recurso ao endividamento de médio e longo prazos) foi acompanhada por um aumento de 15,2% na dívida a fornecedores, verificando-se desta forma uma quase estabilização do stock total da dívida (diminuiu 0,3%, 24 M€ em termos absolutos).

Quadro 5
Composição da dívida municipal, 31 de Dezembro, 2008-2010

Un: 10⁶ euros

	2008	%	2009	%	2010*	%	Varição 2008-2010	Varição 2009-2010
Dívida não Financeira:								
Fornecedores	1734	25,11	1979	24,97	2279	28,67	31,43% (545)	15,16% (300)
Outras dívidas a terceiros não financeira	993	14,38	1266	15,97	1117	14,05	12,49% (124)	-11,77% (-149)
<i>sub-total</i>	2727	39,49	3245	40,94	3396	42,72	24,53% (669)	151% (4,65)
Dívida Bancária (CP+MLP)	4178	60,51	4681	59,06	4554	57,28	9,00% (376)	-2,71% (-127)
Total	6905	100	7926	100	7950	100	15,13% (1045)	-0,30% (-24)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Relatório do Orçamento do Estado de 2012 (Ministério das Finanças, 2011)

Notas: *Os dados relativos a 2010 são provisórios (informação relativa a 306 municípios)

O Quadro 6 compara indicadores das finanças locais (Administração Regional e Local) nos 27 países da União Europeia, para o ano de 2010. Os valores do peso da despesa e da receita subnacional nas contas das Administrações Públicas evidenciam que, na maioria dos países, os governos locais têm uma relevância económica superior comparativamente com o que acontece em Portugal, com uma posição muito abaixo da média. Apenas a Bélgica, Luxemburgo, Grécia, Chipre e Malta apresentam valores inferiores aos de Portugal nestes dois indicadores.

Quadro 6

Indicadores* das finanças locais** nos países da união europeia, 2010

	Despesa Local (% da despesa do SPA***)	Receita Local (% da Receita do SPA)	Saldo Global da Administração Local (% PIB)	Dívida da Administração Local (% PIB)
Áustria	15,5	16,1	-0,4	2,8
Bélgica	13,5	14,1	-0,3	5,0
Alemanha	16,8	17,9	-0,2	5,4
Bulgária	18,1	19,7	0,0	1,2
Chipre	4,8	5,4	0,0	2,0
República Checa	27,0	28,9	-0,5	2,6
Dinamarca	64,3	67,1	-0,2	7,2
Estónia	24,7	25,1	0,2	3,8
Finlândia	40,6	42,3	-0,3	6,5
França	20,9	23,7	-0,1	8,3
Grécia	5,6	6,6	-0,2	0,9
Hungria	25,6	26,2	-0,8	4,7
Irlanda	10,3	19,4	0,0	3,6
Itália	31,3	33,3	-0,5	8,3
Letónia	25,6	30,0	-0,5	6,4
Lituânia	27,6	33,6	0,1	1,6
Luxemburgo	12,5	12,8	0,0	2,4
Malta	1,5	1,7	0,0	0,1
Holanda	33,6	35,5	-0,8	8,3
Polónia	33,0	36,7	-1,2	3,9
Portugal	14,0	15,4	-0,8	5,6
Roménia	23,9	28,6	-0,1	2,5
Eslováquia	18,2	19,8	-0,9	2,7
Eslovénia	20,4	22,2	-0,4	1,8
Espanha	53,2	55,5	-4,1	14,6
Suécia	48,2	48,6	0,1	5,6
Reino Unido	27,8	34,7	-0,1	4,8
Subsector Administração Local**	27,0	29,7	-0,6	6,8

Fonte: elaboração própria a partir de dados da CCRE/CEMR. *EU Subnational Governments: 2010 Key Figures*. 2011/2012 Edition

Notas:

*Valores apurados segundo a contabilidade nacional; **Administração Regional e Local (subsector S1313), na classificação do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais SEC95; ***Administrações Públicas (S13 do SEC95)

Em 2010, Portugal está entre os 19 países com um saldo global da administração local negativo, com um peso no PIB de 0,8% (0,2p.p acima do défice do sector local para os 27 países). Para o conjunto dos 27 países da união europeia, a dívida (bruta) do sector local representou 6,8 % do PIB (832,5 biliões de euros) em 2010. Este valor varia

consideravelmente de país para país, de um mínimo de 0,1% em Malta até um máximo de 14,6% em Espanha. Portugal, onde a dívida subnacional representa 5,6% do PIB nacional, está entre os países onde a dívida do sector local tem maior peso na economia nacional, atrás apenas da Espanha, França, Itália, Holanda, Dinamarca, Finlândia e Letónia.

3. Evolução no enquadramento legal do endividamento municipal

As condições que limitam o acesso ao crédito por parte dos municípios fazem parte das regras de disciplina orçamental a que estes sempre estiveram sujeitos. Estas restrições foram aperfeiçoadas ao longo das Leis das Finanças Locais vigentes desde 1979, de forma a enquadrar o regime legal em que se desenvolve o endividamento municipal dentro dos princípios de autonomia local e autonomia financeira das autarquias locais (Antunes, 1987: 134). Serão também objecto de análise os regimes especiais de endividamento em vigor entre 2002 e 2006, que antecederam a publicação da nova Lei das Finanças Locais, implementados como forma de garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público.

3.1 A Primeira Lei das Finanças Locais – a Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro

A primeira Lei das Finanças Locais, a Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro (LFL 1/79), estabelece que a contratação de empréstimos pelos municípios depende exclusivamente da deliberação da assembleia municipal (art. 15º, nº 6), tornando-se desnecessária a prévia aprovação do Ministro das Finanças⁴⁵.

Os municípios passam a poder contrair empréstimos de curto prazo para ocorrer a dificuldades momentâneas de tesouraria (nº 3 do art. 15º da LFL 1/79). Esta possibilidade não era contemplada no Código Administrativo, uma vez que as dificuldades de tesouraria eram cobertas através de subsídios governamentais, o que deixou de ser possível com o novo enquadramento regulamentar que proíbe a concessão de subsídios ou participações financeiras por parte do Estado às autarquias locais (nº 1 do art. 16º da LFL 1/79).

Os limites à capacidade de endividamento também foram alterados, deixando de ser definidos em função do valor das receitas ordinárias dos municípios. Definiu-se,

⁴⁵ Este princípio já fora previsto em 1977, pela Lei nº 79/77, de 25 de Outubro (define a organização das autarquias locais e as competências dos seus órgãos), artigo 48º, nº1, alínea j.

então, que os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo não podiam ultrapassar 20% das receitas orçamentadas para investimentos no respectivo ano pelo município (artigo 15º, nº 4). Os empréstimos de curto prazo não podiam ultrapassar 1/12 das verbas orçamentadas para investimento pelo município no respectivo ano.

Até 1979, os municípios só podiam contrair empréstimos junto da Caixa Geral de Depósitos, salvo se as condições oferecidas pelas outras instituições de crédito fossem pelos menos iguais às da Caixa (artigo 673º do Código Administrativo). No entanto, e como salienta (Antunes, 1987: 135), na prática a Caixa Geral de Depósitos era a principal instituição de crédito dos municípios, uma vez que, ao oferecer um desconto nas taxas de juro dos empréstimos municipais, em contrapartida de depósitos destas entidades a título gratuito, praticava condições com as quais as outras instituições de crédito não poderiam competir. Por outro lado, os créditos bonificados pelo governo foram sempre postos à disposição dos municípios através da Caixa. Em 1979, o Decreto-Lei nº 258/79, de 28 de Julho (regulamenta os empréstimos municipais) eliminou esta restrição, estabelecendo no artigo 1º que os municípios podem contrair empréstimos junto das instituições de crédito autorizadas a concedê-los.

A primeira Lei das Finanças Locais introduziu a figura dos contratos de empréstimo, a médio e longo prazos, para saneamento financeiro (art. 15º, nº 2, da LFL 1/79), regulados pelo Decreto-Lei nº 258/79, de 28 de Julho). Nos casos de grave desequilíbrio financeiro, enumerados no nº 1 do artigo 4º do citado Decreto-Lei (casos de insuficiência das receitas previstas para fazer face a compromissos assumidos, a necessidade de dilatar o prazo de empréstimos cujo vencimento se aproximasse em altura de falta de recursos ou, ainda, a conveniência de substituição de empréstimos por outros em condições menos onerosas), os municípios poderiam aceder a este tipo de empréstimo, exigindo-se um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo (nº 2 do art.4º). Estes pressupostos e regras que enquadram a celebração dos empréstimos para saneamento financeiro mantiveram-se até à anterior Lei das Finanças Locais, a Lei nº 42/98, de 6 de Agosto.

3.2 A Segunda Lei das Finanças Locais – o Decreto-Lei 98/84

As alterações introduzidas pela segunda Lei das Finanças Locais (Decreto-Lei 98/84) traduziram-se na diversificação das formas e fontes de recurso ao crédito pelos municípios. Para além de passarem a poder emitir obrigações, foi alargada a possibilidade de contracção de empréstimos junto de quaisquer instituições de crédito nacionais e de organismos públicos que incluam nas suas atribuições actividades de crédito.

Os limites à capacidade de endividamento também são reformulados, alargando os *plafonds* de endividamento: a) o montante dos empréstimos de curto prazo não pode ultrapassar 5% do Fundo de Equilíbrio Financeiro; b) juros e amortizações de empréstimos a médio e longo prazos não podem ultrapassar o maior dos seguintes valores: 20% do Fundo de Equilíbrio Financeiro ou 20% das despesas realizadas com investimentos no ano anterior.

A figura dos contratos de reequilíbrio financeiro foi introduzida pela segunda Lei das Finanças Locais para dar resposta às situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira dos municípios. A caracterização e o regime destes contratos foram regulados pelo Decreto-Lei nº 322/85, de 6 de Agosto, só revogado pelo Decreto-Lei nº 38/2008 de 7 de Março. O reconhecimento da situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira resulta, de forma exclusiva, da iniciativa do município (por proposta da Assembleia), quando o limite legal de endividamento está esgotado e não é possível satisfazer os respectivos compromissos com outras receitas (artigo 2º do Decreto-Lei nº 322/85). Os municípios passam a ter uma gestão condicionada pelo plano de reequilíbrio financeiro, vigiada de perto pelo Governo Central, devendo adoptar as medidas necessárias à cobrança de receitas complementares e à restrição de despesas.

Como contrapartida das limitações impostas pelos contratos de reequilíbrio financeiro, e tendo em conta o aumento das despesas dos municípios em resultado do esforço de investimento público das autarquias locais, que determinaram a existência de graves desequilíbrios financeiros em muitas delas, foram criadas linhas de crédito com taxas de juro bonificado a favor dos municípios que realizassem contratos de reequilíbrio financeiro. Entre 1987 e 1988, em resultado da criação de duas linhas de crédito para saneamento financeiro dos municípios em situação de ruptura financeira (uma linha de crédito no montante de 7 milhões de contos (Decreto-Lei nº 75/88),

especificamente para os municípios da Região Autónoma da Madeira, e uma outra de 12 milhões de contos (Decreto-Lei nº 212/87), o crédito municipal afecto à recuperação financeira dos municípios aumentou substancialmente, de 13,4 por cento do endividamento total dos municípios para 46,2 por cento (DGAL, 1990: 17-18).

3.3 A Terceira Lei das Finanças Locais - Lei nº 1/87 de 6 de Janeiro

Com a entrada em vigor da terceira Lei das Finanças Locais (Lei nº 1/87 de 6 de Janeiro), há um novo alargamento dos limites de endividamento: a) o montante dos empréstimos de curto prazo não pode ultrapassar 10% do Fundo de Equilíbrio Financeiro; b) juros e amortizações de empréstimos a médio e longo prazos não podem ultrapassar o maior dos seguintes valores: 25% do Fundo de Equilíbrio Financeiro ou 20% das despesas realizadas com investimentos no ano anterior.

3.4 A Quarta Lei das Finanças Locais – a Lei nº 42/98, de 6 de Agosto

A quarta Lei das Finanças Locais (Lei nº 42/98 de 6 de Agosto) fixou os limites à capacidade de endividamento dos municípios nos mesmos termos da Lei anterior, utilizando agora o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo de Coesão Municipal (FCM) e o Fundo de Base Municipal (FBM), em vez do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) para os calcular (artigo 24º, nº 3, da Lei das Finanças Locais, na redacção introduzida pelo artigo 1º da Lei nº 94/2001, de 20 de Agosto): a) o endividamento de curto prazo não pode exceder 10% do total dos três Fundos Municipais; b) juros e amortizações de empréstimos a médio e longo prazos não podem ultrapassar o maior dos seguintes valores: 25% do total dos três Fundos Municipais ou 20% das despesas realizadas com investimentos no ano anterior.

3.5 Os Regimes especiais de endividamento entre 2002 e 2006

O ano de 2002

Em 2001, o défice da Administração Pública em percentagem do PIB foi superior a 3 por cento (-4,3% do PIB, mais 1,4 pontos percentuais que em 2000), para o que contribuiu a deterioração da situação orçamental dos municípios. Impunha-se, assim, a tomada de medidas que evitassem a continuação da situação de défice excessivo e que envolvessem, solidariamente, todos os subsectores da Administração Pública,

nomeadamente os municípios. A Lei do Orçamento do Estado de 2002 (Lei nº 109-B/2001, de 27 de Dezembro) autorizou o governo a limitar o endividamento adicional dos municípios, de forma a garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público estabelecidos no Orçamento do Estado para 2002 (art. 18º, nº 2). Com a aprovação do Orçamento Rectificativo de 2002 (Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio), os municípios ficaram impossibilitados de recorrer ao crédito quando este implicasse o aumento do respectivo endividamento líquido no decurso desse ano orçamental, sob pena de redução proporcional das transferências a efectuar ao abrigo da Lei das Finanças Locais (art. 7º). Esta proibição admitia três excepções: habitação social promovida pelos municípios, construção e reabilitação das infra estruturas no âmbito do EURO 2004 e o financiamento de projectos com participação de fundos comunitários. Tal como é referido no artigo 7º, as restrições nele consagradas têm como objectivo “(...) garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público para o conjunto do sector público administrativo, no qual se integram as autarquias locais (...)”.

Ainda em 2002, e com o mesmo objectivo de garantir os princípios da solidariedade e da coordenação financeira entre os vários subsectores das Administrações Públicas no cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público, foi aprovada a Lei da Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica nº 2/2002 de 28 de Agosto). Esta Lei veio alterar a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Título V). Nos termos do artigo 87º, a Lei do Orçamento do Estado para cada ano pode estabelecer os limites ao endividamento dos municípios, podendo os mesmos ser mais restritivos do que os previstos na Lei das Finanças Locais. Em conformidade com esta alteração, o artigo 35º-A é aditado à anterior Lei das Finanças Locais, com a seguinte redacção: “A presente lei não exclui a aplicação das normas do novo título V da Lei de Enquadramento Orçamental, até à plena realização dos Programas de Estabilidade e Crescimento”.

Neste contexto, e nos termos do artigo 35º-A da Lei das Finanças Locais e do artigo 87º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, os limites do endividamento municipal passam a ser estabelecidos pela Lei do Orçamento para cada ano, podendo os mesmos ser mais restritivos do que os previstos na Lei das Finanças Locais.

O ano de 2003

A Lei do Orçamento do Estado para 2003 (Lei n° 32-B/2002, de 30 de Dezembro) assume como um dos seus objectivos centrais a contenção do défice e, portanto, da dívida, das administrações públicas. No artigo 19°, foram impostas aos municípios medidas ainda mais restritivas ao endividamento municipal do que as definidas para 2002⁴⁶, e que assim se podem sintetizar:

- a) O limite anual dos encargos anuais dos municípios com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo não podem exceder o maior dos seguintes limites: um oitavo dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabe ao município, ou 10% das despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior (n° 1). Estes valores correspondem a uma redução para metade dos limites de endividamento que vigoravam anteriormente, fixados no n° 3 do artigo 24° da Lei das Finanças Locais;
- b) O montante global do endividamento líquido do conjunto dos municípios, incluindo todas as formas de dívida, não poderá, em 31 de Dezembro de 2003, exceder o que existia em 31 de Dezembro de 2002 (n° 4);
- c) Complementarmente, o mesmo artigo proíbe (n° 2) o recurso a novos empréstimos de médio e longo prazos aos municípios que já tenham excedido os limites fixados no n° 1 e, para os restantes, faz depender (n° 3) o acesso a novos empréstimos, que não aumentem o endividamento líquido global dos municípios, do montante que nesse ano lhes for atribuído num rateio do montante global das amortizações efectuadas no ano de 2001 corrigidos, até 30 de Junho, pelos valores das amortizações efectuadas em 2002 (n° 7) e sempre dentro dos limites fixados no n° 1.

De acordo com o n° 5 do artigo 19° da Lei citada, “O conceito de endividamento líquido é o definido no sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC 95)”. Verifica-se, contudo, que o SEC 95 não tem qualquer definição explícita de

⁴⁶ A única excepção admitida às restrições impostas ao endividamento é a relativa aos empréstimos e amortizações de empréstimos efectuados no âmbito do EURO 2004 (n° 6), impondo-se, mesmo nestes casos, a utilização prioritária de recursos financeiros próprios. Isto significa que, para o ano de 2003, não relevam como excepções aos limites de endividamento as situações previstas no artigo 24° da Lei das Finanças Locais.

endividamento líquido. Segundo parecer do Tribunal de Contas (Tribunal de Contas, 2002), entende-se como endividamento líquido “o valor dos passivos do conjunto dos municípios, resultante da contratação de empréstimos, emissão de títulos, (...), contratos de locação financeira e aberturas de crédito (...) deduzido do somatório das amortizações de operações de financiamento de natureza idêntica”. Esta interpretação do Tribunal de Contas não teve em conta o parecer, não publicado, mas do qual temos conhecimento, dos peritos portugueses em SEC95, não sendo, portanto, consonante com o modo como o Pacto de Estabilidade e Crescimento mede o défice público, e que corresponde ao conceito de “necessidade de financiamento” do SEC 95.

Os anos de 2004, 2005 e 2006

Ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2004 (artigo 20º da Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro), 2005 (artigo 19º da Lei nº 55-B/2004, de 30 de Dezembro) e 2006 (artigo 33º da Lei nº 60-A/2005, de 30 de Dezembro), mantiveram-se as restrições genéricas ao endividamento nos termos definidos para o ano de 2003.

Relativamente ao Orçamento do Estado para 2006 (Lei nº 60-A/2005, de 30 de Dezembro), merece particular relevo a clarificação do conceito de endividamento líquido (nº 5 do artigo 33º): “O montante de endividamento líquido, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria”. Isto significa que as dívidas a fornecedores passam a integrar o cálculo do endividamento líquido dos municípios, tornando-se, desta forma, relevantes para os limites impostos. Significa também que uma diminuição de depósitos ou do saldo de caixa é um aumento de endividamento líquido.

O Orçamento do Estado para 2007 (Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro) regula o endividamento municipal no artigo 33º em estreita sintonia com a nova Lei das Finanças Locais, que abordaremos de forma pormenorizada a seguir: as duas leis foram arquitectadas no mesmo período de tempo e aprovadas com poucos dias de diferença.

3.5.1 Considerações finais

A respeito do enquadramento legal do endividamento a que os municípios estiveram sujeitos entre 2002 e 2006, é pertinente fazerem-se as seguintes observações:

- a) para que o princípio da autonomia local não seja posto em causa, as medidas específicas restritivas da autonomia financeira e orçamental devem ser temporárias e não ter um carácter permanente, devendo ser substituídas pelas regras definidas no quadro da Lei das Finanças Locais logo que atinjam o seu objectivo [Parágrafo 13, da Recomendação Rec(2004)1 do Comité Director sobre a Democracia Local e Regional do Conselho da Europa (2009: 227-258)]. Esta questão é de primeira importância quando estão em causa as restrições no acesso ao crédito, pois, dado tratar-se de um instrumento financeiro com repercussões para além do momento da contratualização, a estabilidade das regras é um elemento indispensável à gestão orçamental dos municípios numa perspectiva plurianual;
- b) o limite ao endividamento municipal de médio e longo prazo continua a contemplar o serviço da dívida, o que, um contexto caracterizado por baixas taxas de juro, não constitui uma restrição eficiente ao endividamento municipal;
- c) apenas com o orçamento do Estado de 2006 há uma clarificação do conceito de endividamento líquido compatível com o conceito de necessidade de financiamento do SEC95. No período de 2002 e 2006 vigorou, assim, um conceito de endividamento líquido que não é de facto consonante com o modo como o Pacto de Estabilidade e Crescimento mede o défice público, e que corresponde ao conceito de “necessidade de financiamento” do SEC 95.

Desde que em 2002 ficaram limitados à regra de endividamento líquido zero, e aproveitando esta lacuna na lei, os municípios contornaram a proibição do aumento do endividamento municipal, violando os objectivos de limitação do défice público, celebrando contratos de natureza financeira não cobertos pelas restrições orçamentais impostas ao endividamento municipal.

Em 2004, o Tribunal de Contas recomendou à Assembleia da República e ao Governo a clarificação e a regulação das fontes contratuais de natureza creditícia relevantes para os limites de endividamento das Autarquias Locais (Deliberação N°1/2004, de 25 de Maio e Deliberação N° 2/2004, de 4 de Novembro) (Tribunal de

contas, 2004). Esta recomendação resultou da avaliação feita pelo Tribunal de Contas à evolução do endividamento municipal entre Janeiro de 2002 e Maio de 2004⁴⁷:

- a) crescente insuficiência de receitas por parte da Administração Local para fazer face a compromissos assumidos junto dos seus fornecedores e empreiteiros;
- b) para suprir no imediato a falta de meios de liquidez, e sem impacto na capacidade de endividamento, os municípios: i) aumentaram o recurso à celebração de acordos com os fornecedores e empreiteiros credores dos municípios ou com as instituições financeiras que adquiriram os referidos créditos, conseguindo-se adiar o seu prazo de vencimento ou estabelecer o seu pagamento em prestações diferidas no tempo; ii) recorrem frequentemente à locação financeira para assegurar a realização de despesas em bens móveis e imóveis necessários ao desempenho das atribuições legalmente cometidas aos municípios;
- c) uma vez que os prazos acordados para o pagamento daquelas obrigações e das rendas locatárias são superiores a um exercício orçamental, a dívida administrativa converte-se em dívida financeira junto de entidades bancárias, sem ser considerada na capacidade de endividamento municipal.

4. O actual enquadramento regulamentar do endividamento municipal

O endividamento municipal, limitado pelos princípios da estabilidade orçamental, da transparência orçamental, da solidariedade recíproca entre níveis de administração e da equidade intergeracional (art. 4º, nºs 1 a 4, da Lei nº 2/2007), deve respeitar os princípios de rigor e eficiência, visando os objectivos definidos no artigo 35º da Lei das Finanças Locais: “a) Minimização dos custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo; b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; d) Não exposição a riscos excessivos”.

⁴⁷ Em 2004, o Tribunal de Contas desenvolveu duas acções de fiscalização aos contratos de natureza financeira celebrados pelos municípios e não sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por empresas municipais ou intermunicipais por elas participadas e por associações de municípios a que se encontrassem vinculadas. A primeira acção de fiscalização cobriu o período de Janeiro de 2002 a meados de Junho de 2003, a segunda de Janeiro de 2003 a Maio de 2004.

Nos termos da actual lei das Finanças Locais, os municípios podem contrair empréstimos e utilizarem aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira (nº 1 do art. 38º). Os empréstimos municipais podem ser: i) a curto prazo (com maturidade até 1 ano), exclusivamente para ocorrer a dificuldades de tesouraria (devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano (nºs 2 e 3 do art. 38º); ii) a médio prazo (com maturidade entre 1 e 10 anos) e a longo prazo (com maturidade superior a 10 anos), para aplicação em investimentos ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios (nºs 2 e 4 do art. 38º). Por outro lado, os empréstimos de médio ou longo prazo têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo exceder a vida útil do respectivo investimento (nº 5 do art. 38).

Os empréstimos a médio ou longo prazo estão sujeitos a condições mais exigentes na sua aprovação por parte da Assembleia Municipal. Assim, a Assembleia Municipal autorizará a contratação de empréstimos a médio ou a longo prazo de forma casuística: nos termos do nº 6 do art. 38, o pedido de autorização à assembleia municipal para a contratação destes empréstimos é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como um mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município. Em relação aos empréstimos de curto prazo, a sua aprovação pode ser deliberada pela Assembleia Municipal na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que o município venha a contrair durante o período de vigência do orçamento (art. 38, nº 7). É ainda de realçar que, segundo o disposto no nº 8 do mesmo artigo 38º, sempre que os efeitos da celebração de um contrato de empréstimo se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos, é exigida a sua aprovação por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal em efectividade de funções.

4.1 Os limites ao endividamento municipal na actual Lei das Finanças Locais - Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro

Em relação à anterior Lei das Finanças Locais (Lei nº 42/98, de 6 de Agosto), a nova Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007) introduz importantes alterações, que se traduzem num regime de acesso ao crédito por parte dos municípios mais apertado e

com maior rigor na gestão das finanças municipais (Carvalho e Teixeira, 2007; Lobo e Ramos, 2011).

Por imposição do Sistema Europeu de Contas Regionais e Nacionais de 1995 (SEC 95), a dívida municipal concorre para a dívida total do Estado, obrigando à conformidade do conceito de endividamento líquido municipal com o conceito de endividamento líquido estabelecido naquele diploma (Rebelo, 2008). Como resposta a este imperativo, o conceito de endividamento municipal é redefinido, de acordo com o conceito de necessidades líquidas de financiamento estabelecido pelo SEC95, e corresponde à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma (abrange qualquer tipo de dívida, financeira ou comercial, incluindo os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores) e a soma dos activos (nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros) (cf. nº 1 do art. 36º)

É também redefinido o modelo de apuramento dos limites ao endividamento, com o abandono da fixação do limite de endividamento em termos de fluxos associados ao serviço da dívida (juros e amortizações), e a indexação do endividamento municipal enquanto stock às receitas de cada município que determinam a capacidade de solvência do mesmo, isto é, a capacidade de gerar os recursos necessários ao cumprimento das obrigações assumidas. Assim são estabelecidos cumulativamente três limites legais ao endividamento municipal enquanto stock (endividamento líquido, empréstimos de curto prazo e empréstimos de médio e longo prazos), tendo por referência o mesmo stock de receitas:

- i) a dívida líquida de cada município não pode exceder, no final de cada ano, 125% das receitas municipais mais importantes do município relativas ao ano anterior -a saber, participação no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), participação fixa no IRS, impostos municipais, derrama e lucros das empresas municipais (cf. nº 1 do art. 37º);
- ii) o stock da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazos⁴⁸ não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma das mencionadas receitas (cf. nº 2 do art. 37º); os empréstimos

⁴⁸ Os empréstimos obrigacionistas, os empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa, relevam para o cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos (cf. nº 4 do artº 39).

obrigacionistas, os empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa, relevam para o cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos (cf. n.º 4 do art.º 39).

iii) em qualquer momento do ano, o stock da dívida de cada município referente a empréstimos de curto prazo não pode exceder 10% das mesmas receitas (cf. n.º 1 do art. 39);

Ao serem fixados os três limites ao endividamento municipal (endividamento líquido, endividamento de médio e longo prazo e endividamento de curto prazo) por referência ao mesmo stock de receitas, os municípios dispõem de margem de manobra para gerir as diversas componentes do endividamento líquido, podendo definir a composição dos passivos dentro dos limites e condicionalismos legais vigentes. Por exemplo, um município cujo endividamento de médio e longo prazo corresponda ao máximo legal, os seja, 100% daquelas receitas, ainda não tem esgotada a sua capacidade de endividamento líquido, pelo que pode distribuir os 25% remanescentes por empréstimos de curto prazo (desde que estes não excedam, em qualquer momento do ano, 10% das receitas consideradas e sejam amortizados no ano em que são contraídos), contratos de locação financeira e dívidas a fornecedores. O município pode também impulsionar o alargamento dos limites ao endividamento, através de uma gestão mais eficaz da cobrança dos preços e taxas cobrados pelos serviços prestados e bens fornecidos no âmbito das suas actividades.

Outro dos aspectos a considerar prende-se com a relevância atribuída aos activos para o cálculo do endividamento líquido, nomeadamente dos créditos detidos sobre terceiros⁴⁹, que ao abaterem à dívida bruta, reduzem o valor líquido da mesma.

São de realçar também os mecanismos de controlo da dívida de curto prazo a fornecedores e locação financeira que estão implícitos no modelo de limites ao endividamento da nova Lei das Finanças Locais:

- a) no que respeita à componente dos passivos que integram o conceito de endividamento líquido, ao capital em dívida associado aos empréstimos contraídos acrescem agora os valores relativos às dívidas a fornecedores e os contratos de locação financeira;

⁴⁹ Desde que reconhecidos por ambas as partes (cf. n.º 3 do art.º 36º da LFL).

- b) a capacidade de contracção de empréstimos a médio e longo prazos varia na razão inversa do crescimento da dívida a fornecedores e dos contratos de locação financeira, isto é, aumentando a dívida a fornecedores ou os contratos de locação financeira, diminui a possibilidade de contrair empréstimos a médio e longo prazos, mesmo que a dívida com este tipo de empréstimos seja inferior ao limite legal dos 100% das receitas consideradas;
- c) o stock da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazos só atingirá o limite referido (100% das receitas consideradas) se o total da dívida a fornecedores e por locação financeira for, no máximo, de 25% das receitas; pelo contrário, se esta representar mais de 25% das referidas receitas, a dívida associada aos empréstimos terá que ficar aquém do limite legal permitido.

Condiciona-se, deste modo, o uso de dívida a fornecedores e outros credores como forma de contornar os limites legais de endividamento à contratação de empréstimos de médio e longo prazos, estratégia vulgarmente utilizada, pelas autarquias no quadro da anterior Lei das Finanças Locais, como foi realçado anteriormente.

De forma complementar, são ainda definidos outros mecanismos de controlo das dívidas a fornecedores na nova Lei das Finanças Locais, nomeadamente:

- a) a obrigatoriedade de regularizar débitos a terceiros que ultrapassem, por credor ou fornecedor, em 31 de Dezembro do ano N, um terço do montante global dos créditos de idêntica natureza e que exista há mais de seis meses, o que deverá concretizar-se no prazo de um ano, mas nunca para além dos do final do mandato dos órgãos autárquicos (nº 9 do artigo 38);
- b) a proibição, como regra geral, da celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo fora do quadro de saneamento ou do reequilíbrio financeiro (está em causa a negociação de dívida de curto prazo com a ampliação dos prazos de pagamento das mesmas) (nº 12 do artigo 38);

Relativamente a este último ponto, importa referir que a lei prevê mecanismos excepcionais de recurso ao crédito de médio e longo prazos para consolidar passivos ou regularizar dívidas a fornecedores, a implementar de acordo com pressupostos e regras bem delimitadas, para situações financeiramente gravosas e acompanhados de medidas

específicas de controlo. Estamo-nos a referir, em concreto, ao regime especial de acesso ao crédito para proceder ao saneamento financeiro e ao reequilíbrio financeiro dos municípios em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural, respectivamente, nos termos previstos na Lei das Finanças Locais (artigos 40º e 41º) e no Decreto -Lei n.º 38/2008, de 7 de Março. Durante os anos de 2008 e de 2009, a consolidação de passivos pôde ainda ser feita no quadro específico dos mecanismos previstos na Lei do Orçamento do Estado para 2008 (no artigo 128º Lei n.º 67-A/2007 de 31 de Dezembro) e na Lei do Orçamento do Estado para 2009 (no artigo 173º da Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro), respectivamente no âmbito do “Programa Pagar a Tempo e Horas” (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro) e do “Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado” (nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2009, de 30 de Março de 2009). Os municípios foram assim autorizados a celebrar empréstimos de médio e longo prazos destinados ao pagamento de dívidas a fornecedores no contexto de contratos a celebrar com o Estado, no âmbito destes programas específicos do Governo, para redução de prazos de pagamentos a fornecedores e regularização de dívidas.

Importa ainda salientar que com a nova Lei das Finanças Locais passa a ser explicitamente proibida a assunção de dívidas dos municípios por parte do Estado (proibição de avales) (art. 43º). A inexistência da proibição formal pode ser encarada como uma fonte potencial de endividamento excessivo, no sentido em que é entendida pelas instituições financeiras como a existência de garantias mais ou menos implícitas da dívida dos municípios por parte do Estado, incentivando-as a subavaliarem o risco de crédito municipal (a taxa de juro paga pelo pela autarquia não reflecte o verdadeiro risco de crédito). É também vedado aos municípios a cedência de créditos não vencidos para efeitos de antecipação de receitas (nº 12 do art. 38);

Em caso de incumprimento dos limites estabelecidos para o endividamento municipal, os municípios estão sujeitos a sanções:

- a) o município que não cumpra o limite do endividamento líquido municipal (previsto no n.º 1 do art. 37.º da LFL) ou o limite da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazos (previsto no n.º 2 do art. 39º da LFL), é obrigado, em cada ano subsequente, a uma redução de pelo menos 10% do montante que excede o limite, até que este seja cumprido (cf. nº 2 do art. 37 e nº 3 do art. 39 da LFL, respectivamente);

- b) a violação do limite de endividamento líquido total de cada município (previsto no n.º 1 do art. 37.º da LFL) origina uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas, no ano subsequente, pelo subsector Estado, o qual é afecto ao fundo de regularização municipal⁵⁰ (n.º 4 do art. 5.º da LFL, conjugado com o art. 42.º da LFL, na redacção dada pelo artigo 57.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012, e o art. 19.º do Decreto -Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de Junho).

Há ainda outros dois aspectos a considerar de não menor importância no regime do endividamento municipal, que se prendem com: i) as excepções aos limites legais do endividamento e ii) o perímetro das entidades relevantes para o cálculo do endividamento do município (endividamento de curto prazo, endividamento de médio e longo prazos e endividamento líquido).

Relativamente à questão das excepções, é de realçar que ficam excluídos, desde logo por força da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), um conjunto muito relevante de empréstimos, quer quanto a passivos passados, quer para empréstimos a contrair no futuro. No anterior enquadramento regulamentar do endividamento municipal, as excepções aos limites legais ao endividamento municipal eram também relevantes, quer no âmbito da anterior Lei das Finanças Locais, quer em legislação avulsa, em sede de lei orçamental (mesmo os regimes especiais de endividamento de 2002 a 2006 contemplaram sempre algumas excepções).

Nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 39.º da actual Lei das Finanças Locais, podem excepcionar-se do limite de endividamento de médio e longo prazos, os empréstimos e os encargos com empréstimos destinados ao financiamento de:

⁵⁰ Na versão inicial da Lei das Finanças Locais (aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e nos termos do artigo 42.º, o Fundo de Regularização Municipal (FRM), gerido pela Direcção Geral das Autarquias locais, visava fazer face a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira dos municípios. A Lei do Orçamento do Estado para 2012 (pelo artigo 57.º da Lei n.º 64 - B/2011, de 30 de Dezembro) altera o artigo 42.º da Lei das Finanças Locais, estabelecendo que o Fundo de Regularização Municipal deve ser utilizado prioritariamente para proceder ao pagamento das dívidas vencidas há mais de 90 dias a fornecedores dos municípios cujos montantes das transferências orçamentais hajam sido retidos em caso de incumprimento dos limite de endividamento líquido total. O Decreto-Lei n.º 120/2012 de 19 de Junho, procede à regulamentação do Fundo de Regularização Municipal, alterando o artigo 19.º do Decreto -Lei n.º 38/2008 de 7 de Março.

- Programas de reabilitação urbana, autorizados por despacho do Ministro das Finanças;

- Projectos com comparticipação de fundos comunitários, desde que o montante máximo do crédito não exceda 75% do montante da participação pública nacional necessária para a execução dos projectos co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ou pelo Fundo de Coesão, autorizados por despacho do Ministro das Finanças;

- Investimentos na recuperação de infra-estruturas municipais afectadas por situações de calamidade pública.

Na medida em que o endividamento de médio e longo prazos resultante da contracção de empréstimos com a mesma maturidade relevam para o endividamento líquido, dele constituindo parte integrante, as excepções ao limite de endividamento de médio e longo prazo são válidas para efeitos de cálculo do limite de endividamento líquido total.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 61.º da Lei das Finanças Locais, ficam ainda excluídos dos limites de endividamento líquido e do endividamento de médio e longo prazos:

- Os empréstimos e os encargos com empréstimos anteriormente contraídos ao abrigo de disposições legais que os excepcionavam dos limites de endividamento municipal;

- Os empréstimos e os encargos com empréstimos a contrair para a conclusão dos Programas Especiais de Realojamento (PER) cujos acordos de adesão tenham sido celebrados até 1995;

- As dívidas dos municípios às empresas concessionárias do serviço de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão, consolidadas até 31 de Dezembro de 1988. Esta última excepção só poderá ser considerada para o cálculo do endividamento de médio e longo prazos caso a autarquia local tenha contraído um empréstimo para proceder à consolidação da dívida em causa, apurada até 31 de Dezembro de 1988⁵¹.

⁵¹ As leis do Orçamento do Estado para o período 2008-2011 excepcionam ainda dos limites ao endividamento previstos na Lei das Finanças Locais os empréstimos e as amortizações destinados ao financiamento de investimentos no âmbito da Iniciativa Operações de Qualificação e reinserção Urbana de Bairros Críticos (previamente autorizados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças). Na Lei do Orçamento do Estado para 2012, são excepcionados os contratos de empréstimo

Quanto ao perímetro das entidades relevantes para o cálculo do endividamento do município, para efeitos do cálculo do limite de endividamento líquido e do limite de empréstimos contraídos, contam o endividamento líquido e os empréstimos do município, dos serviços municipalizados (por definição, são participados em 100% pelos municípios), das associações de municípios (de forma proporcional à participação do município no seu capital) e das entidades de natureza empresarial participadas pelo município, de forma directa ou indirecta (excepto se integrarem o sector empresarial do Estado), proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no art. 31º do regime jurídico do sector empresarial local⁵² (cfr. art. 36º, n.º 2, als. a) e b) da Lei das Finanças Locais e arts. 31º e 32º da Lei n.º 53-F/2006).

É de salientar ainda que o endividamento líquido negativo de uma entidade do sector empresarial local ou de outra empresa participada pelo município nunca se vai repercutir positivamente no endividamento líquido total [por força do aditamento do n.º 5 ao art. 32º do RJSEL, introduzido pelo art. 54º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2009)].

Na versão inicial da actual Lei das Finanças Locais, e no que respeita às entidades de natureza empresarial que integram o perímetro relevante para efeitos dos limites do endividamento líquido municipal, só era susceptível de relevar o endividamento das empresas do sector empresarial local. As Leis do Orçamento do Estado para 2008 (Lei

no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e da reabilitação urbana, incluindo o empréstimo quadro do Banco Europeu de Investimento (BEI).

⁵² Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro que regula o regime jurídico do sector empresarial local (RJSEL), alterada pelas Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, pela e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e pela Lei n.º 55/2011, de 15 de Novembro. O n.º 1 do art. 31.º do RJSE determina que as empresas do sector empresarial local devem apresentar resultados anuais equilibrados. De acordo com o n.º 2 do art. 31º do RJSEL, “(...) no caso de o resultado de exploração anual operacional, acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respectiva da participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração do exercício em causa.”. De harmonia com as disposições conjugadas dos arts. 31º e 32º do RJSEL e do art. 36º, n.º 2, al. b) da LFL, caso os sócios de direito público não efectuem, no prazo legalmente previsto, a transferência necessária para ultrapassar o desequilíbrio operacional, o endividamento das entidades de natureza empresarial releva para o apuramento do endividamento municipal, na proporção da participação do município no capital social da entidade.

n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro) e 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro) vieram introduzir alterações importantes ao inicialmente previsto.

Assim, em 2008, por força do aditamento do n.º 4 do art. 32º do RJSEL, introduzido pelo art. 28º da Lei do Orçamento do Estado para 2008, passaram também a concorrer para os limites do endividamento líquido municipal as sociedades comerciais nas quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Porto e Lisboa detenham, directa ou indirectamente, uma participação social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no art. 31º do RJSEL. O art. 54º da Lei do Orçamento de Estado para 2009 veio introduzir uma alteração ao n.º 4 do art. 32º do RJSEL, ao excluir as empresas que, nos termos do art. 6º do Regime Geral do Sector Empresarial do Estado (aprovado pelo Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, alterado pelo Dec.-Lei n.º 300/2007, de 23 de Julho) não estejam integradas no sector empresarial local, ou seja, exclui as empresas do sector empresarial do estado.

Podemos então dizer, que com as alterações introduzidas pelas Leis do Orçamento do Estado para 2008 e 2009, é susceptível de relevar o endividamento de todas as empresas em que o município detém, de forma directa ou indirecta, uma participação social, independentemente da percentagem dessa participação, a não ser que a empresa integre o sector empresarial do Estado.

4.1.1 Limitações do enquadramento legal dos limites ao endividamento municipal previsto na lei das finanças locais

Face exposto na secção anterior, é possível identificar algumas limitações do actual enquadramento legal dos limites ao endividamento municipal, com relevância, quer em termos da solvabilidade financeira do município, quer em termos do contributo das autarquias locais para o défice e dívida públicos (aliás, já referidas no Relatório do Orçamento do Estado para 2012 (Ministério das Finanças, 2011: 132-135).

Uma das limitações prende-se com a falta de articulação entre o limite de empréstimos a médio e longo prazos e o contributo do subsector das autarquias locais para a dívida pública consolidada (tendo em vista a exigência do cumprimento do respectivo critério decorrente da participação na União Europeia). É também de assinalar o risco que representa para o controlo do contributo do sector das autarquias locais para o défice público o facto do limite de endividamento líquido ser apurado com base num stock no final do exercício, enquanto que aquele é apurado com base num

fluxo anual. Na prática, esta limitação é superada pela imposição, em sede da lei do orçamento do estado, da regra de não aumento do endividamento líquido, à semelhança do que aconteceu nos anos que precederam a publicação da actual Lei das Finanças Locais. É neste contexto (dificuldade de controlo do contributo dos municípios para o défice, com o enquadramento legal dos limites ao endividamento previstos na Lei das Finanças Locais) que se deve entender a suspensão dos limites ao endividamento líquido municipal após a introdução da actual Lei das Finanças Locais, em 2010 (art. 15.º da Lei n.º 12-A/2010 de 30 de Junho⁵³) e nos anos de 2011 e 2012 (em sede das leis do Orçamento do Estado para cada um dos anos)⁵⁴. Em 2010, e nos termos do art. 15.º da Lei n.º 12-A/2010 de 30 de Junho, os municípios ficaram impedidos de contratualizar novos empréstimos em montante superior ao valor da amortização da dívida. Nos anos de 2011 e 2012, é imposta a regra do endividamento líquido (fluxo) anual nulo de cada município, e a contracção de novos empréstimos de médio e longo prazos está limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efectuadas pelos municípios nos anos de 2009 e 2010 (respectivamente), de forma proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município⁵⁵.

O grande inconveniente desta prática é que as suspensões discricionárias nos limites ao endividamento previstos na Lei das Finanças Locais representam de facto uma quebra na estabilidade das regras de acesso ao crédito, comprometendo a programação plurianual de actividades e investimentos por parte dos municípios. Por

⁵³ Aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

⁵⁴ O Relatório do Orçamento do Estado para 2011 justifica a maior restrição aos limites de endividamento que a Lei n.º 12-A/2010 de 30 de Junho veio consagrar com a necessidade de inverter o negativo contributo do subsector da Administração Local no processo de consolidação orçamental das Administrações Públicas. Os dados dos saldos orçamentais da Administração Local (em % do PIB) são elucidativos a este respeito:

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo Orçamental	0,0	0,1	0,1	-0,2	-0,4	0,0	0,1	0,2

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado para 2011 (Ministério das Finanças, 2010b: 136) e Relatório do Orçamento do Estado para 2012 (Ministério das Finanças, 2011:88).

⁵⁵ Cf. art. 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro) e art. 66.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro).

exemplo, será mais benéfico para um município registrar saldos orçamentais positivos ao longo de vários anos, com o objectivo de então poder realizar projectos de investimentos vultuosos (registando, então, um saldo negativo), do que sujeitar-se, anualmente, a um rateio da capacidade de endividamento. Neste sentido, Baleiras (2005) defende que este tipo de medidas, a serem concretizadas, devem ser temporárias, para não entrarem em conflito com o princípio constitucional da autonomia local.

A necessidade da imposição de limites anuais ao endividamento adicional ano a ano, em sede de lei orçamental, poderia ser contornada, ou pelo menos minorada, com uma regra orçamental do tipo numérico para o saldo orçamental das autarquias locais. A regra de equilíbrio orçamental actualmente aplicável aos municípios é a regra do equilíbrio ou excedente do orçamento corrente (“regra de ouro”), que obviamente não é uma regra suficientemente disciplinadora das finanças municipais, para além de outras limitações que lhe podem ser imputadas, já discutidas anteriormente (Sub Secção 2.2.3 do Capítulo III). A imposição de uma regra sobre o saldo primário ou sobre o saldo global, em simultâneo com os limites à dívida municipal, permitiria assegurar o contributo solidário das autarquias locais para o cumprimento dos objectivos orçamentais definidos para o conjunto do sector da Administração Pública. Estamos aqui com Baleiras (2005: 413), ao defender que em “(...) cada mandato autárquico (ciclos de quatro anos), o saldo global deverá, em média, ser nulo ou positivo, admitindo-se que possa ser negativo num máximo de dois anos (...)” Isto é, o executivo autárquico poderia gerar défices moderados em caso de necessidade, mas com a imposição de os compensar dentro do respectivo mandato. Esta seria uma forma de salvaguardar o papel dos municípios na provisão de bens colectivos (função que envolve despesas de investimento significativas) e de simultaneamente garantir que os executivos seguintes não ficam “reféns” da gestão financeira levada a cabo por executivos anteriores.

No que respeita ao perímetro relevante para os limites legais de endividamento municipal, há a apontar duas fragilidades: i) a possibilidade de afastar dos limites legais as empresas participadas cujo equilíbrio de exploração seja aferido numa óptica plurianual⁵⁶ e ii) não relevarem para os limites legais do endividamento municipal a

⁵⁶ Cfr. no^s. 5 e 6 do art. 31º e nº 1 do art. 32º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro (RJSEL), alterada pelas Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, pela e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e pela Lei n.º 55/2011, de 15 de Novembro.

globalidade das entidades controladas pelos municípios com uma execução financeira relevante (nomeadamente a participação dos municípios em cooperativas, fundações ou associações que não sejam exclusivamente de municípios).

A questão das exceções dos limites de endividamento previstas na Lei das Finanças Locais é também relevante, porque, por força das exceções, os limites legais de endividamento do município poderão não assegurar as condições de solvabilidade de certos municípios, por não traduzirem a real capacidade do município em cumprir atempadamente com os seus compromissos para com terceiros. Como veremos mais à frente, existem municípios com elevados níveis de endividamento mas que, ao abrigo das exceções previstas na lei, não apenas cumprem os limites legais, como dispõem de margens significativas de endividamento. Neste sentido, a limitação das exceções previstas na Lei das Finanças Locais (e em sede de lei orçamental) contribuiria para uma melhor articulação e adequação entre os limites legais de endividamento e a solvabilidade financeira dos municípios.

A limitação das exceções aos limites legais do endividamento municipal constitui uma questão relevante também na perspectiva da transparência e da simplicidade administrativa. Baleiras (2005: 414), numa apreciação crítica das regras de disciplina consagradas na anterior Lei das Finanças Locais, e sobre as novas regras a serem adoptadas num novo enquadramento legal do endividamento municipal, defende que “Na medida do possível, **deveriam ser evitadas as exceções na aplicação das novas regras que se consagrarem**. Em particular, as regras sobre o endividamento deveriam valer para qualquer forma de crédito e para o financiamento de qualquer tipo de investimento. **Seria preferível prever regras largas sem exceções do que regras apertadas com exceções**. Deste princípio resultariam vantagens em termos de transparência e de simplicidade administrativa. **Situações trágicas inesperadas, como calamidades públicas, deveriam ser tratadas casuisticamente**, aqui se justificando a celebração de contratos-programa com o Estado para definir o enquadramento especial a aplicar transitoriamente em face das circunstâncias particulares do sinistro.”

4.2 A Regra do equilíbrio no orçamento corrente

Os Municípios estão sujeitos ao princípio orçamental do equilíbrio, nos termos do disposto no art. 4º da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), que por

sua vez remete para o art. 9º da Lei de Enquadramento Orçamenta (LEOE)⁵⁷. Nos termos do disposto no nº1 do art. 9 da LEOE, “Os orçamentos dos organismos do sector público administrativo prevêm as receitas necessárias para cobrir todas as despesas (...)” Esta é uma regra de equilíbrio formal⁵⁸, sendo a LEOE, omissa quanto à definição dos critérios de equilíbrio orçamental substancial⁵⁹ aplicáveis às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais (dada a independência orçamental destes subsectores da Administração Pública). Podemos dizer que a LEOE remete, assim, implicitamente para legislação própria a definição dos critérios substanciais de equilíbrio orçamental aplicáveis aos municípios.

Os municípios estão, assim, obrigados à regra do equilíbrio do orçamento corrente (receitas correntes pelo menos iguais às despesas correntes)⁶⁰, nos termos do ponto 3.1.1., alínea e), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁶¹.

A não negatividade do saldo corrente tem por base o fundamento da afectação do endividamento de médio e longo prazo ao financiamento das despesas de investimento, com o objectivo primeiro de garantir o princípio da equidade intergeracional.⁶² Na perspectiva de Cabral (2003: 70), a consagração e a manutenção da regra do equilíbrio do orçamento para os orçamentos das autarquias locais em Portugal é adequada “(...) à pressão crescente, sobre estas exercida, de realização de investimento no domínio da criação de infra-estruturas várias (...)”. Acontece que o papel do município infra-estruturador, que de certa forma sustentou a introdução e a manutenção da regra do equilíbrio do orçamento corrente, não corresponde, no entanto, ao papel central do

⁵⁷ Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pelas Leis nºs 2/2002 de 28 de Agosto, 23/2003, de 2 de Julho e 48/2004, de 24 de Agosto, e 48/2010, de 19 de Outubro e 22/2011, de 20 de Maio.

⁵⁸ No sentido em que o que está em causa é apenas uma situação de igualdade entre receitas e despesas, sempre assegurada pelo recurso ao crédito, não especificando que tipo de receitas e despesas estão em causa.

⁵⁹ O equilíbrio em sentido substancial exige a igualdade entre certo tipo de receitas e certo tipo de despesas.

⁶⁰ Estabelecida em 1983 pelo Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho (nº 2 do artigo 9º) que regulamentou o plano de actividades e orçamento, o relatório de actividades e a conta de gerência das autarquias locais.

⁶¹ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com alterações introduzidas pela Lei nº 162/99, de 14 de Setembro, pelo Decreto-Lei nº 315/2000, de 2 de Dezembro, pelo Decreto-Lei nº 84-A/2002, de 5 de Abril, e pela Lei nº 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

⁶² As especificidades da regra de equilíbrio no orçamento corrente (“regra de ouro” das finanças públicas) foram discutidas em detalhe no Capítulo III, na Sub-Secção 3.2.

município em Portugal na actualidade, que é cada vez mais um município prestador de bens e serviços, logo, com uma intervenção que cada vez mais se traduzirá em despesas correntes e não em despesas de investimento. Aliás, a regra da distinção das transferências do Orçamento do Estado em transferências correntes e de capital⁶³, por imposição da Lei das Finanças Locais, não faz sentido neste novo paradigma de actuação dos municipais. Mas regra de equilíbrio do orçamento corrente tem outras limitações, a que já nos referimos de forma detalhada no Capítulo III, e que recomendam a sua substituição por uma regra sobre o saldo primário ou sobre o saldo global: i) a discriminação entre despesas correntes e despesas de capital não é a forma mais adequada de zelar pela equidade entre gerações, na medida em que as despesas do Estado que beneficiam os contribuintes futuros não se esgotam no investimento em capital físico; ii) ao não definir um limite quantitativo para o défice, não é uma regra suficientemente disciplinadora das finanças locais; iii) a classificação das despesas em correntes e de capital não é isenta de dificuldades e subjectividade, o que facilita o contorno da regra orçamental; iv) no caso dos municípios portugueses, o efeito conjugado da regra do equilíbrio do orçamento corrente e da regra de afectação das transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado obriga os municípios, em especial os mais dependentes das transferências do Orçamento do Estado, a elevadas despesas de investimento.

4.3 Mecanismos de co-responsabilização dos municípios no esforço de consolidação orçamental

Na ausência de um critério substancial para o equilíbrio orçamental dos municípios definido no quadro da Lei do Orçamento do Estado, e dadas as limitações já apontadas à regra do equilíbrio do orçamento corrente, suscita-se a questão de saber como garantir a co-responsabilização dos municípios no esforço de consolidação orçamental, em ordem ao cumprimento dos objectivos do défice fixados no Pacto de Estabilidade e Crescimento. A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, em

⁶³ Nos termos da actual lei das finanças locais, os municípios podem determinar a percentagem do FEF (Fundo de Equilíbrio Financeiro) entre receita corrente e receita de capital, com um máximo de 65% para as transferências correntes. Por sua vez, o FSM (Fundo Social Municipal) e a participação variável de 5% no IRS são classificadas como receitas correntes (cfr. artº 25 da LFL). Na anterior Lei das Finanças Municipais, 60% dos Fundos Municipais eram inscritos nos orçamentos municipais como receita corrente e 40% como receita de capital (cfr. nº 4 do artº 10º da Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto).

articulação com a Lei das Finanças Locais, prevê os mecanismos necessários a essa articulação (medidas de estabilidade orçamental), a que já nos referimos, aliás, ao longo deste capítulo (fixação por parte da Lei do Orçamento do Estado dos limites de endividamento anual e do montante das transferências a favor dos municípios, inferior ao previsto na Lei das Finanças Locais) e que passamos a detalhar e enquadrar na nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado⁶⁴. A Lei 22/2011, de 20 de Maio, que procedeu à quinta alteração da LEOE, veio proceder a diversas alterações substantivas que se reflectirão numa próxima revisão da actual Lei das Finanças Locais (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2012), e a que nos referiremos sempre que oportuno.

Os orçamentos das autarquias locais são enquadrados pelos princípios orçamentais da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental previstos na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, nos art.s 10º-A, 10º-B e 10º-C, respectivamente, e aos quais os municípios estão sujeitos na aprovação e execução, por força do disposto no art. 4º da Lei das Finanças Locais. Entende-se por estabilidade orçamental o equilíbrio ou excedente orçamental, calculado de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, por solidariedade recíproca a obrigatoriedade de todos os subsectores, através dos seus contribuírem proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental, e por transparência orçamental o dever de informação entre todas as entidades públicas.

Por forma a garantir o cumprir o princípio da estabilidade orçamental (decorrente do Pacto de Estabilidade e Crescimento), a Lei do Orçamento do Estado estabelece limites específicos de endividamento anual das autarquias locais, compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto do sector público administrativo⁶⁵, que

⁶⁴ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.os 23/2003, de 2 de Julho, 48/2004, de 24 de Agosto, 48/2010, de 19 de Outubro, e 22/2011, de 20 de Maio e Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro. Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio

⁶⁵ Com a reforma da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, é imposto uma regra sobre o saldo orçamental conjunto das Administrações Públicas. Assim, o saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não pode ser inferior ao objectivo de médio prazo, definido no âmbito e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Quando o limite mínimo para o saldo for violado, a diferença é compensada nos anos seguintes, o que concorre para minimizar os desvios face à

podem ser inferiores aos que resultariam da aplicação do previsto na Lei das Finanças Locais (art. 87º da LEOE e nº 3 do art. 5º da LFL⁶⁶). Em circunstâncias excepcionais, a Lei do Orçamento do Estado também pode determinar transferências do orçamento do Estado de montante inferior ao que resultaria da aplicação do previsto na Lei das Finanças Locais (art. 88º). O aumento do endividamento em violação dos valores inscritos no Orçamento do Estado origina uma redução das transferências do Orçamento do Estado devidas nos anos subsequentes, nos termos previstos na Lei das Finanças Locais (art.12.º -A da LEOE, nº 4 do art. 5º e art. 42º da LFL).

A coordenação das finanças locais com as finanças estaduais está contemplada na actual Lei das Finanças Locais (art. 5º), tendo em conta “(...) o desenvolvimento equilibrado de todo o país e a necessidade de atingir os objectivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha obrigado no seio da União Europeia.” (nº 1 do artº 5º), coordenação essa feita através do Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo⁶⁷. (nº 2 do art. 5º). Com a nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, é criado o Conselho das Finanças Públicas⁶⁸ (art. 12.º-I da Lei) que terá a seu cargo a coordenação das finanças dos municípios com as finanças do Estado, para o cumprimento da regra do saldo orçamental e dos princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca. Nos termos do que está previsto na actual Lei das Finanças Locais, as autarquias locais são ouvidas antes da preparação do Programa de Estabilidade e Crescimento e da Lei do Orçamento do Estado, designadamente quanto à participação das autarquias nos recursos públicos e ao montante global de endividamento autárquico (nº 2 do art. 5º).

A legitimidade constitucional e financeira é invocada por certos autores na defesa da limitação à capacidade de endividamento dos municípios pela Assembleia da

trajectória sustentável da dívida pública (art.12º-C da LEOE).

⁶⁶ Lembrar que a possibilidade de estabelecer limites específicos ao endividamento anual dos municípios já estava contemplada na anterior Lei das Finanças Locais, na sequência da publicação da Lei de Estabilidade Orçamental (Lei Nº 2/2002 de 28 de Agosto) e da consequente alteração da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado. Aliás, e como vimos, o período entre 2002 e 2006 foi marcado pelas suspensões discricionárias nas regras de acesso ao crédito inscritas na anterior LFL, previstas nas leis que aprovaram os Orçamentos do Estado para este período, e que definiram um quadro claramente restritivo em matéria de endividamento municipal.

⁶⁷ Criado com a publicação da Lei de Estabilidade Orçamental (art. 82º da Lei Nº 2/2002 de 28 de Agosto).

⁶⁸ Os estatutos do Conselho das Finanças Públicas são definidos na Lei n.º 54/2011, de 19 de Outubro.

República, na Lei do Orçamento do Estado. Nos termos do relatório *Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental-Trabalhos Preparatórios e Anteprojecto* (Ministério das Finanças, 1998: 57), esta prática não viola princípios constitucionais, pois não entra em conflito com o princípio da autonomia financeira, também ela creditícia. Cabral (2003: 41), defende que a autorização parlamentar do endividamento dos municípios é hoje “(...) aconselhada e legitimada pela urgência do cumprimento dos critérios de convergência nominal em matéria de finanças públicas, os quais estão já a forçar, de facto, uma nova solidariedade financeira entre todos os subsectores do SPA”.

5. O actual enquadramento regulamentar das situações de desequilíbrio financeiro

Nos termos da nova Lei das Finanças Locais, os municípios em desequilíbrio financeiro podem contrair empréstimos de médio e longo prazo para recuperação da sustentabilidade financeira (nº 4 do artº 38º da Lei das Finanças Locais). A Lei das Finanças Locais faz a distinção entre desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, prevendo soluções distintas para cada uma das situações. Em qualquer dos casos, os municípios podem celebrar um contrato de empréstimo a médio e longo prazo, acompanhado por um plano de recuperação financeira. A regulamentação dos pressupostos e da forma destes planos de recuperação financeira é feita através do Decreto-Lei nº 38/2008 de 7 de Março, que vem revogar o Decreto-Lei nº 322/85, de 6 de Agosto.

5.1 Saneamento financeiro municipal

O saneamento financeiro é o quadro legal de enquadramento das situações de desequilíbrio financeiro menos gravoso decorrente da actual Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007), aplicável a situações de desequilíbrio financeiro conjuntural (nº 1 do art. 40º da LFL).

O nº 4 do art. 3º do Decreto-Lei nº 38/2008 define indicadores objectivos caracterizadores da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural dos municípios:

- a) a ultrapassagem do limite de endividamento líquido municipal (previsto no nº 1 do art. 37º da LFL);
- b) a existência de dívidas a fornecedores de monte superior a 40% das receitas municipais do ano anterior;

- c) o rácio dos passivos financeiros (incluindo o valor dos passivos financeiros excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido) em percentagem da receita total superior a 200%.

A verificação de uma destas situações implica a celebração de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, com vista à reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros (nº 1 do art. 40º da LFL), acompanhado de um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo. O plano de saneamento financeiro contempla as medidas de recuperação financeira do município nos termos do nº 2 do art. 40º da LFL, podendo-se estender por um período máximo de 15 anos (nº 2 do art. 3º), ou seja, quase 4 mandatos, e a sua execução é acompanhada semestralmente pelos ministros da tutela e do das Finanças (art. 6º do Decreto-Lei nº 38/2008, de 7 de Março). O plano de saneamento financeiro tem um conteúdo vinculativo, sendo o município obrigado a adoptar medidas do lado da despesa (por exemplo, medidas de contenção da despesa com pessoal e de contenção da despesa corrente) e da receita (medidas de maximização de receitas, nomeadamente em matéria de impostos locais, taxas, preços e outras formas de remuneração pelos serviços prestados e bens fornecidos, e alienação de património). É também imposta a calendarização anual da redução dos níveis de endividamento, até que sejam cumpridos os limites legais previstos na Lei das Finanças Locais, e a previsão do impacto orçamental, por classificação económica, das medidas que serão adoptadas no plano.

Importa reter uma condição fundamental subjacente à celebração destes contratos de empréstimo: do empréstimo a contrair para efeitos de saneamento financeiro não pode resultar o aumento do endividamento líquido do município (nº 1 do art. 40º da LFL). Esta imposição deve ser entendida como um sinal aos responsáveis municipais de que não deverão entender o empréstimo em causa como um meio de obtenção de liquidez, mas antes como um importante instrumento de solvabilidade financeira.

Em caso de incumprimento do plano de saneamento financeiro estão previstas sanções para o município, nomeadamente a impossibilidade de contracção de novos empréstimos durante um período de cinco anos e a impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central (art. 40º, nº 5, da LFL).

5.2 Reequilíbrio financeiro municipal

Nos termos do art. 8º, nº 1 do Decreto-Lei nº 38/2008 de 7 de Março, um município encontra-se em situação de desequilíbrio financeiro estrutural se o município verificar pelo menos três das seguintes situações:

- a) ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazos previsto na LFL;
- b) endividamento líquido superior a 175% das receitas municipais consideradas para efeitos do limite da dívida líquida municipal;
- c) existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- d) rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 300%;
- e) prazo médio de pagamento a fornecedores superior a seis meses;
- f) violação das obrigações de redução dos limites de endividamento, em caso de incumprimento do limite de endividamento líquido municipal e do limite de empréstimos a médio e longo prazo.

A situação de reequilíbrio financeiro estrutural pode ser declarada por iniciativa da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (nº2 do art. 41 da LFL) ou, subsidiariamente, de forma coerciva, pelo Governo, por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro da tutela, sendo neste caso o processo iniciado pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (nº 3 do art. 41 da LFL).

Por força do disposto no art. 41, nº 3 da LFL, a intervenção do Governo, no sentido da declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural do município, é accionada a partir do momento em que se verifique um dos seguintes pressupostos:

- a) tenha dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- b) o incumprimento, nos últimos três meses, de certo tipo de dívidas (Segurança Social, ADSE, salários, rendas), sem que possam ser solvidas no prazo de dois meses.

Durante a vigência do contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro, que não pode exceder os 20 anos, ou seja, 5 mandatos (nº 6 do art. 41 da LFL), o município

está vinculado a um plano de reequilíbrio financeiro, que consigna as medidas a adoptar pelo município, em harmonia com o disposto no nº 1 do art. 11 do Decreto-Lei nº 38/2008 de 7 de Março, e cuja execução é acompanhada trimestralmente pelo ministro que tutela as autarquias locais (nº 7 do art. 41º da LFL).

Em caso de violação dos compromissos decorrentes do plano de reequilíbrio financeiro, está prevista a retenção de 20% do duodécimo das transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro, até á regularização da situação.

5.3 Considerações finais

O enquadramento regulamentar das situações de desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses vai de encontro às directrizes do Comité Director sobre a Democracia Local e Regional (CDLR) do Conselho da Europa (Conselho da Europa, 2002b; Conselho da Europa, 2009: 227-258) (Lobo e Ramos, 2011).

De facto, o regime jurídico do saneamento financeiro e do reequilíbrio financeiro municipal, que acabamos de expor, está em harmonia com as recomendações que daí emanam, nomeadamente porque:

- a) a recuperação das autoridades locais em desequilíbrio financeiro não é feita de forma casuística, pelo contrário, tem por base normas previstas na lei (Lei das Finanças Locais e Decreto-Lei nº 38/2008 de 7 de Março) que definem procedimentos claros de intervenção nestas situações, e que não envolvem a ajuda financeira do Governo.

Se o quadro jurídico não contemplar a regulação das situações de desequilíbrio financeiro dos municípios, é plausível que a autoridade local alegue que o governo central implicitamente aceitou intervir, podendo então tornar-se difícil para este não o fazer, mesmo que a crise seja o resultado de erros de gestão financeira. Por outro lado, a existência de regras de recuperação é útil, quer para a população, que desta forma vê assegurada a continuidade dos serviços locais, quer para os municípios, que têm à sua disposição um código de conduta para uma recuperação rápida, quer para os fornecedores, com a possibilidade de recuperação das dividas.

- b) a recuperação dos municípios em desequilíbrio financeiro não envolve (por princípio) a ajuda financeira do Governo.

A ajuda financeira do Governo aos municípios pode desencadear efeitos perversos, como a dependência em relação às ajudas, desincentivando o município à mobilização dos recursos e à melhoria das práticas de gestão, o efeito de imprudência na gestão financeira e na avaliação dos riscos, e por fim a concorrência entre os municípios para obter ajudas do governo central. Do ponto de vista colectivo, também não é do interesse do poder local o recurso às ajudas financeiras do governo central: a assistência financeira em grande escala poderá afectar negativamente os recursos financeiros locais, seja de forma directa, em resultado de cortes noutra tipo de transferências, seja de forma indirecta, através do abrandamento na actividade económica associado ao aumento dos impostos para financiamento dessas ajudas.

- c) a solução para o desequilíbrio financeiro dos municípios envolve o confronto das autarquias locais com a sua responsabilidade, exigindo-lhes a elaboração e a instauração de planos de recuperação, discutidos e aprovados pelas respectivas assembleias.

O município é sujeito a medidas altamente restritivas conforme o estabelecido no plano de saneamento financeiro ou de reequilíbrio financeiro, ligadas ao aumento de receitas e contenção de despesas, que condicionam significativamente a sua capacidade de gestão ao longo do período de vigência do contrato de empréstimo. Os planos de recuperação financeira deverão ser programas coerentes de medidas a adoptar pelos municípios para recuperarem a sua situação financeira, envolvendo compromissos por parte do município. Os ministros das finanças e da tutela realizam um controlo restrito da verificação dessas medidas, estando previstas sanções em caso de incumprimento.

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)

O princípio que preside à definição dos limites ao endividamento de médio e longo prazo na anterior Lei das Finanças Locais (juros e amortizações de empréstimos a médio e longo prazos não podem ultrapassar o maior dos seguintes valores: 25% do

total dos três Fundos Municipais ou 20% das despesas realizadas com investimentos no ano anterior⁶⁹) está tecnicamente errado, uma vez que são definidos de forma indirecta, em termos do serviço da dívida (juros e amortizações), não havendo nenhuma regra nem quanto ao endividamento adicional, nem quanto ao stock da dívida. Daqui decorrem um conjunto de outras limitações, que podem ser assim sintetizadas (Lobo e Ramos, 2011):

a) a possibilidade legal de endividamento pode aumentar, sem traduzir necessariamente uma maior capacidade económica para pagar a dívida, para isso basta que as taxas de juro desçam ou que o município defira no tempo o pagamento das amortizações e juros. Assim, é possível que, num contexto de descida das taxas de juro, o município contraia novos empréstimos, sem aumento do serviço da dívida, mas ficando mais vulnerável ao risco de uma eventual subida das taxas de juro que comprometa a sua capacidade para pagar a dívida;

b) basta haver uma redução inesperada nas transferências recebidas para que um município possa ficar em situação de endividamento excessivo, mesmo que não tenha contraído novos empréstimos;

c) não relevam para o cálculo dos limites ao endividamento as dívidas a fornecedores nem outras modalidades de financiamento, como os contratos de locação financeira, com impacto na necessidade de financiamento da Administração Local, logo, no défice das Administrações Públicas;

d) quanto mais investimentos um município realizar, mais se pode endividar, quando, normalmente, os investimentos públicos não geram receitas, mas sim despesas;

e) o problema da solvência financeira do município também se coloca se é o limite do endividamento em função da despesa de investimento do ano anterior que é relevante, por ser mais apertado do que o primeiro: é possível que o município, no estrito cumprimento da lei, registre um endividamento ilimitado e insustentável (Barbosa, 2002);

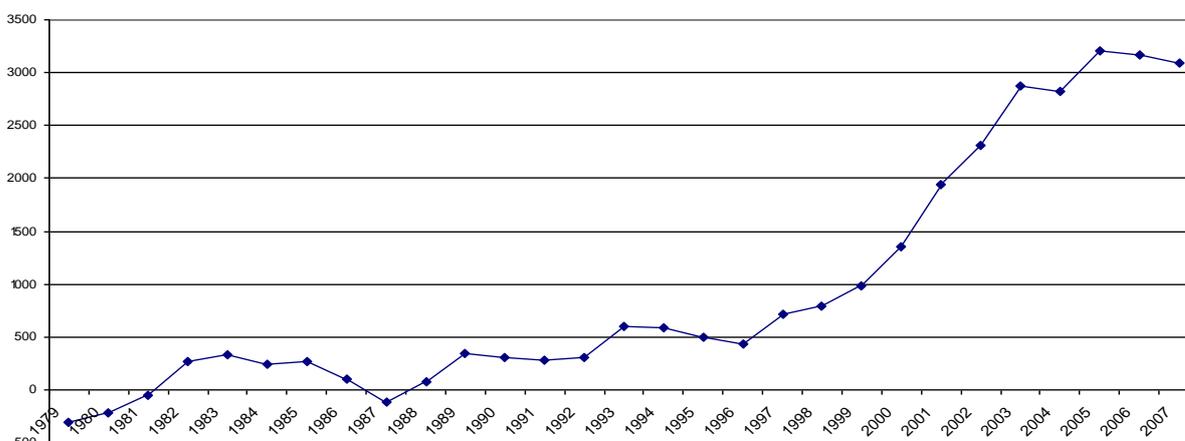
f) por fim, coloca-se o a questão da responsabilização pelas decisões tomadas no mandato autárquico: tendo em conta o período de carência, pode acontecer que os efeitos da contratação de empréstimos sobre a relevância das amortizações e dos juros para efeitos dos limites legais do endividamento só venham a concretizar-se em mandatos subsequentes.

⁶⁹ N° 3 do art. 24° da Lei n° 42/98, de 6 de Agosto.

Portanto, a fórmula de cálculo do limite ao endividamento de médio e longo prazos prevista na anterior Lei das Finanças Locais revela deficiências de formulação que não lhe permitem garantir a sustentabilidade das finanças de cada município, logo, por maioria de razão, a participação dos municípios nos objectivos definidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento em matéria de défice público. Estas limitações tornaram-se evidentes com a nova realidade do endividamento municipal a partir de finais da década de 90, pautada pelo rápido e acentuado crescimento, e pela deterioração da situação orçamental em matéria do défice global dos municípios.

Os Gráficos 1 e 2 apresentam dois indicadores da evolução da dívida bancária líquida da Administração Local desde 1979: a dívida bancária líquida a preços constantes e o peso da dívida bancária líquida no Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente. A dívida bancária líquida resulta da diferença entre activos e passivos das Outras Instituições Financeiras Monetárias face à Administração Local. Embora a dívida bancária não traduza a dívida na sua totalidade, esta informação, publicada pelo Banco de Portugal, é a única que nos permite traçar o perfil da evolução a longo prazo da dívida dos municípios. O verdadeiro nível da dívida municipal pode ser calculado a partir das contas de gestão dos municípios, divulgadas pela Direcção Geral das Autarquias Locais no Portal Autárquico, mas apenas podem ser apurados os valores posteriores a 2002.

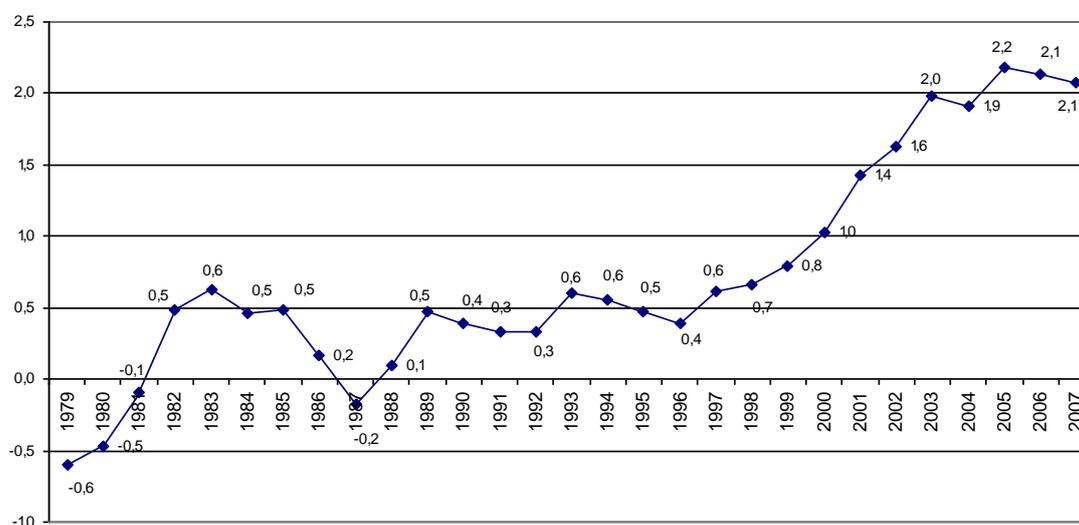
Gráfico 1
Dívida bancária líquida da administração local
(preços constante de 2006)
1979-2007



Nota: os anos de 1979, 1982, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001 e 2005 são anos de eleições autárquicas

Fonte: Banco de Portugal e cálculos próprios

Gráfico 2
Dívida Bancária Líquida da Administração Local em % do PIB
1979-2007



Fonte: Banco de Portugal e cálculos próprios

O crescimento acelerado e ininterrupto da dívida bancária líquida entre 1997 e 2003 é notório. Mesmo a preços constantes, a dívida bancária líquida aumenta de 430 milhões de euros em 1996 para 2870 milhões de euros em 2003. Neste período, o endividamento líquido foi sempre positivo e a dívida líquida cresceu a uma taxa média anual de 32%. No ano de 2001, ano de eleições autárquicas, a taxa de variação real da dívida líquida atingiu os 44%. Em 2003, a dívida líquida representava 2,0% do PIB, mais 1,6 pontos percentuais do que em 1996.

Este crescimento excepcionalmente elevado da dívida bancária líquida contrasta com o padrão anterior da evolução da mesma. Assim, até 1997 a evolução da dívida é claramente marcada pelos ciclos eleitorais autárquicos⁷⁰, com os picos da dívida a acontecerem nos anos de eleições (com exceção do ano de 1982). Neste período, a dívida líquida aumenta nos últimos anos de cada mandato, mas diminui no período pós eleitoral, sendo mesmo negativa em 1987. O peso da dívida líquida no PIB atingiu o máximo de 0,6%.

Em 2004, o crescimento ininterrupto da dívida líquida observado entre 1997 e 2003 é invertido. Podemos constatar que, excepto para 2005, ano de eleições

⁷⁰ Há uma forte evidência da existência de ciclos político-económicos na gestão da política orçamental da administração local em Portugal, ao nível da despesa de investimento e dívida municipais (Baleiras e Costa, 2004; Veiga e Veiga, 2007).

autárquicas, o endividamento líquido foi negativo, fazendo baixar a dívida, ainda que de forma muito ténue. Esta inversão da tendência de crescimento resulta do agravamento significativo das restrições ao endividamento municipal impostas nas Leis do Orçamento do Estado nos anos que antecederam a publicação da nova Lei das Finanças Locais.

A expansão da dívida bancária líquida a partir de finais da década de 90 resultou basicamente da diminuição das taxas de juro. Num contexto de descida das taxas de juro, os limites ao endividamento definidos em função do serviço da dívida tornaram-se muito menos restritivos, permitindo um aumento da dívida. Mas o crescimento da dívida terá sido também uma resposta dos municípios ao aumento das transferências do Estado com a implementação da Lei das Finanças Locais de 1998. O aumento das transferências a favor dos municípios (não acompanhado pelo acréscimo significativo das suas competências) determinou um aumento da despesa realizada, contribuindo desta forma para o crescimento da dívida (Cunha e Silva, 2002). Esta é uma questão que nos remete para a combinação entre a fraca autonomia fiscal dos governos subnacionais (como é o caso dos municípios em Portugal) e regras desadequadas para os limites ao endividamento, como um factor agravante da indisciplina orçamental dos níveis inferiores do governo, porque potencia o *common pool problem* e a restrição orçamental fraca.

Em termos agregados, os valores da dívida podem considerar-se pequenos. Desde 1990, o peso da dívida líquida bancária no PIB atingiu o seu valor máximo em 2005, 2,2 %. Uma tal posição não invalida, no entanto, que, dada a situação de maior exposição de certos municípios face ao endividamento, se questione o impacto da expansão substancial da dívida líquida bancária sobre a solvabilidade financeira desses mesmos municípios. A informação em termos agregados ignora a heterogeneidade dos municípios e as diferentes capacidades para suportar os encargos decorrentes de uma acumulação significativa de dívida.

Para além da questão da solvabilidade financeira dos municípios, a gestão orçamental das finanças municipais poderá também dificultar o cumprimento do limite do défice total das Administrações Públicas imposto pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Na ausência de regras com vista a garantir a solidariedade entre os vários subsectores da Administração Pública no processo de consolidação orçamental, esse objectivo poderá ser posto em causa pelo aumento do défice global dos municípios, em particular nos anos de eleições, padrão que podemos observar no Quadro 7. A evolução

do saldo global denota também uma deterioração significativa da situação orçamental dos municípios entre 1998 e 2001: neste mandato, o saldo global é sempre negativo e a necessidade de financiamento é maior que nos anos correspondentes dos dois mandatos anteriores. Nos anos de 2001 e 2002, o saldo global em percentagem da receita não financeira atingiu os valores mais desfavoráveis desde o início da década de 90, cerca de -10%. Em percentagem do PIB, a necessidade de financiamento dos municípios correspondeu a cerca de 0,4% do PIB. Em 2005, ano de eleições autárquicas, o saldo global é também negativo, mas claramente de menor dimensão, em resultado do agravamento das restrições ao endividamento no âmbito do Orçamento do Estado.

As dificuldades na contenção do défice do sector público estão precisamente na origem dos condicionamentos impostos ao endividamento municipal a partir de 2002, no âmbito dos Orçamentos do Estado para cada ano, e que precederam a publicação da nova Lei das Finanças Locais. Neste novo contexto, e como já vimos, os limites ao endividamento municipal passaram a ser tratados de forma casuística entre 2002 e 2006, de forma a garantir a contenção do défice da Administração Local.

Quadro 7
Saldo global municipal

	Saldo Global em % da receita não financeira	Saldo Global em % do PIB
1990	-3,5	-0,10
1991	-2,6	-0,09
1992	-2,3	-0,08
1993	-7,1	-0,25
1994	-2,5	-0,08
1995	1,2	0,04
1996	-1,8	-0,06
1997	-7,2	-0,27
1998	-4,8	-0,18
1999	-1,4	-0,06
2000	-7,7	-0,30
2001	-10,2	-0,43
2002	-10,1	-0,42
2003	2,1	0,09
2004	0,2	0,01
2005	-0,4	-0,02
2006	5,5	0,24
2007	1,4	0,06

Nota: as linhas sombreadas correspondem a anos de eleições autárquicas.

Fonte: Cálculos próprios a partir da Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL, 2001 e 2002), Portal Autárquico (<https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>) e Banco de Portugal)

7. Análise da situação financeira dos municípios portugueses

Após a análise do enquadramento legal do endividamento municipal em Portugal ao abrigo da actual Lei das Finanças Locais, torna-se pertinente avaliar o endividamento e a situação financeira dos municípios portugueses, já decorrido algum tempo desde a sua introdução, em 2007. O período de abrangência da análise enquadra-se, assim, no âmbito da aplicação da nova Lei das Finanças Locais. Com uma análise do tipo desagregado, o objectivo é conhecer a composição da dívida municipal nas suas principais componentes, traçar o perfil dos municípios em termos da dimensão e da natureza da dívida, e avaliar em que medida a dívida municipal encerra ou não um risco elevado de aparecimento de situações de desequilíbrio financeiro, que ponham em causa a solvabilidade dos municípios, e quais as causas das situações de desequilíbrio financeiro. Em concreto, pronunciamo-nos sobre os riscos que decorrem das práticas adoptadas na gestão orçamental dos municípios, sobre as limitações de algumas das disposições legais do actual enquadramento legal do endividamento municipal no reconhecimento da efectiva capacidade dos municípios para cumprir com os seus compromissos para com terceiros, bem como sobre a eficácia dos dispositivos previstos na Lei das Finanças Locais para responder às situações de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural dos municípios. Analisamos também o perímetro de consolidação previsto na Lei das Finanças Locais para as contas municipais, bem como o impacto das entidades participadas nas finanças municipais. Como principal fonte estatística desta análise recorreremos aos dados oficiais sobre as finanças municipais, à informação disponível no sítio Internet da Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL), Portal Autárquico, à data de Junho de 2012, e ao Anuário Financeiro dos Municípios (Carvalho *et al.*, 2012).

7.1 Dívida líquida municipal

Em 31 de Dezembro de 2010, a dívida líquida dos municípios⁷¹ era de 4922 milhões de euros, variando entre um mínimo de 0 milhões de euros e um máximo de

⁷¹ De acordo com a Lei das Finanças Locais, a dívida líquida municipal é calculada como a diferença entre a soma dos passivos financeiros e a soma dos activos financeiros (cfr. artigo 36º, nº 1, da LFL). Os valores da dívida líquida total de cada município aqui considerados incluem a contribuição para o endividamento municipal dos serviços municipalizados, das associações de municípios e entidades do sector empresarial local, incluindo as sociedades comerciais, nos termos previstos na lei (Artigo 36º, nº 2,

136,55 milhões de euros. Relativamente a Dezembro de 2009, a dívida líquida diminuiu 93 milhões de euros (menos 1,85%). No entanto, e em relação a 2008, aumentou significativamente, 12,68 % (554 milhões de euros) (Quadro 8).

Foram 23 os municípios (7,5 % do total) que em 2010 apresentaram uma dívida líquida nula (9 municípios de pequena dimensão, 12 de média dimensão e 2 de grande dimensão), menos 8 do que em Dezembro de 2008 (Quadro 9). Destes 23 municípios, 13 mantiveram uma dívida líquida nula ao longo de todo o triénio 2008-2010.

O grupo de municípios de grande dimensão concentra uma parcela muito significativa do total da dívida líquida dos municípios. Assim, o volume da dívida líquida que está associado a estes 23 municípios (7,5% dos 308 municípios) foi de 1493,53 milhões de euros em 31 de Dezembro de 2010, o que representa cerca de 30 por cento do total da dívida municipal. Cerca de 31% da dívida total está concentrada nos municípios que compõem as áreas Metropolitanas de Lisboa (19,94%) e do Porto (10,75%). Assumindo a dívida líquida dos municípios de grande dimensão valores tão relevantes, será legítimo dizer que as finanças deste reduzido número de municípios constituem um vector estratégico no esforço solidário de contenção do défice das Administrações Públicas.

Em 50% dos municípios de grande dimensão a dívida líquida é de pelo menos 36 milhões de euros, valor que desce para 16 milhões de euros nos de média dimensão e para 6 milhões de euros nos de pequena dimensão. Cerca de 10% dos municípios de grande dimensão terão mesmo uma dívida líquida que ultrapassa os 129 milhões de euros. (Quadro10).

Quadro 8
Dívida líquida municipal, 31 de Dezembro (2008-2010)

Un: 10⁶ euros

	2008	2009	2010	Variação 2008-2010	Variação 2009-2010
Dívida Líquida	4368	5015	4922	12,68% (554)	-1,85% (-93)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

da LFL, com a redacção dada pelo artigo 29º da Lei nº 67-A/2007, de 31 de Dezembro, que aprova o OE para 2008, conjugado com os artigos 31º e 32º do Regime Jurídico do Sector Local, com a alteração introduzida pela Lei Lei nº 67-A/2007, de 31 de Dezembro. Os dados de 2010 são provisórios.

Quadro 9

Municípios com dívida líquida nula, 31 de Dezembro de 2010

Municípios	Dimensão	NUTS II	Litoral/Interior Continental
ABRANTES	Média	Centro	Interior
ALMADA	Grande	Lisboa	Litoral
AMADORA	Grande	Lisboa	Litoral
ANADIA	Média	Centro	Litoral
ARRONCHES	Pequena	Alentejo	Interior
CASTELO BRANCO	Média	Centro	Interior
CINFÃES	Pequena	Norte	Interior
COVILHÃ	Média	Centro	Interior
ELVAS	Média	Alentejo	Interior
ESPOSENDE	Média	Norte	Litoral
MAFRA	Média	Lisboa	Litoral
OVAR	Média	Centro	Litoral
PAMPILHOSA DA SERRA	Pequena	Centro	Interior
PENEDONO	Pequena	Norte	Interior
PONTA DELGADA	Média	R. A. Açores	-
PONTE DE LIMA	Média	Norte	Interior
PONTE DE SOR	Pequena	Alentejo	Interior
PORTEL	Pequena	Alentejo	Interior
REDONDO	Pequena	Alentejo	Interior
SÃO JOÃO DA MADEIRA	Média	Norte	Litoral
SÃO ROQUE DO PICO	Pequena	R. A. Açores	-
VIANA DO ALENTEJO	Pequena	Alentejo	Interior
VILA REAL	Média	Norte	Interior

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Nota: os municípios que ao longo do triénio 2008-2010 mantiveram um stock de dívida líquida nula estão assinalados a sombreado, a categorização dos municípios em Litoral/Interior segue a classificação feita por Rodrigues (1995).

Quadro 10

Medidas resumo da distribuição da dívida líquida municipal, segundo a dimensão dos municípios 31 de Dezembro de 2010

Un: 10⁶ euros

	Total Municípios	Municípios Pequena Dimensão	Municípios Média Dimensão	Municípios Grande Dimensão
Municípios	308 (100%)	179 (58,1%)	106 (34,4%)	23 (7,5%)
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	566,01	32,96	136,55	566,01
Percentis				
50	8,88	6,25	16,17	36,48
75	17,40	10,15	25,26	55,64
90	34,61	14,86	42,53	129,27

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Os 10 municípios com maior dívida líquida em 31 de Dezembro de 2010 estão listados no Quadro 11:

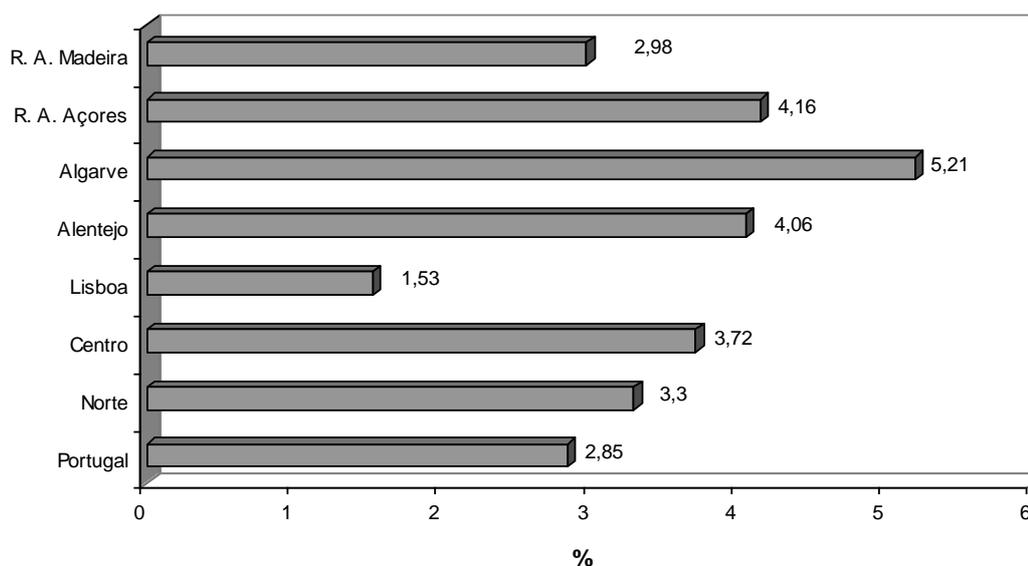
Quadro 11
Os dez municípios com maior dívida líquida, 31 de Dezembro de 2010

Municípios	Dimensão	NUTS II	Litoral/Interior Continental	Dívida Líquida	
				M€	%
LISBOA	Grande	Lisboa	Litoral	566,01	11,50
AVEIRO	Grande	Centro	Litoral	136,55	2,77
VILA NOVA DE GAIA	Grande	Norte	Litoral	134,38	2,73
GONDOMAR	Grande	Norte	Litoral	121,60	2,47
LOULÉ	Grande	Algarve	Litoral	79,74	1,62
FUNCHAL	Média	R. A. Madeira	-	70,14	1,42
PORTIMÃO	Grande	Algarve	Litoral	69,73	1,42
VALONGO	Grande	Norte	Litoral	68,96	1,40
CASCAIS	Grande	Lisboa	Litoral	65,57	1,33
GUIMARÃES	Grande	Norte	Litoral	58,50	1,19

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

No Gráfico 3 apresenta-se o peso (%) da dívida líquida municipal no PIB nacional e no PIB de cada uma das NUTS II.

Gráfico 3
Dívida Líquida municipal em % do PIB por NUTS II
31 de Dezembro de 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/> e do Instituto Nacional de Estatística.

O peso da dívida líquida na economia é mais elevado nas regiões Algarve (5,21%) e Alentejo (4,06%), e na região autónoma dos Açores (4,16%). Seguem-se, por ordem decrescente, as regiões Centro (3,72%), Norte (3,3%) e a região autónoma da Madeira (2,98%). A região Lisboa destaca-se por ser a única a registar um peso da dívida líquida no PIB regional (1,53%) inferior ao nacional (2,85%). Na região Algarve o peso da dívida líquida no PIB supera o total nacional em 2,36 pontos percentuais, enquanto que na região do Alentejo e na região autónoma dos Açores o diferencial é de +1,31 e +1,21 pontos, respectivamente.

Ainda que a maioria dos municípios (167, cerca de 54%) tenha diminuído a dívida líquida entre Dezembro de 2009 e de Dezembro de 2010, aquela aumentou em 127 municípios (cerca de 41%). Em 14 municípios (todos com dívida líquida nula) a dívida líquida manteve-se constante. No conjunto dos municípios com maior dívida total (municípios pertencentes ao quarto quartil da distribuição de pesos da dívida total), identificamos aqueles que mais diminuíram e mais aumentaram a respectiva dívida total (Quadro 12).

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

Municípios	Dimensão	NUTS II	Litoral/Interior Continental	Variação 2008-2010	
				%	M€
municípios com maior aumento da dívida líquida					
SINTRA	Grande	Lisboa	Litoral	419,31	14,87
PORTIMÃO	Média	Algarve	Litoral	313,43	52,86
MATOSINHOS	Média	Norte	Litoral	196,42	25,51
SANTA CRUZ	Média	R. A. Madeira	-	76,61	9,19
ALBUFEIRA	Média	Algarve	Litoral	67,61	15,76
LOULÉ	Média	Algarve	Litoral	61,52	30,37
PALMELA	Média	Lisboa	Litoral	52,92	8,74
TORRES VEDRAS	Média	Centro	Litoral	37,24	9,73
LAGOS	Média	Algarve	Litoral	28,67	5,63
LEIRIA	Grande	Centro	Litoral	19,32	5,91
municípios com maior diminuição da dívida líquida					
SETÚBAL	Grande	Lisboa	Litoral	-36,82	-20,42
CANTANHEDE	Média	Centro	Litoral	-31,80	-8,81
TORRES NOVAS	Média	Centro	Litoral	-31,18	-8,23
SEIXAL	Grande	Lisboa	Litoral	-29,07	-13,10
SANTO TIRSO	Média	Norte	Litoral	-27,09	-8,04
BRAGA	Grande	Norte	Litoral	-24,69	-12,94
CHAVES	Média	Norte	Interior	-22,77	-6,41
MAIA	Grande	Norte	Litoral	-22,10	-14,05
FARO	Média	Algarve	Litoral	-21,42	-12,50
PAREDES	Média	Norte	Litoral	-20,04	-6,01

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

*ordenados por ordem decrescente da variação relativa

No universo dos municípios com maior dívida líquida em Dezembro de 2010, destacam-se 3 municípios com acréscimos da dívida líquida superiores a 100% face a Dezembro de 2009: Sintra (+ 419%, 14,87 M€), Portimão (+313%, 52,86 M€) e Matosinhos (+196%, 25,51 M€). Com diminuições na dívida líquida mais significativas, superiores a 30%, encontram-se os municípios de Setúbal (-37%, 20,42 M€), Cantanhede (-32%, 8,81 M€) e Torres Novas (-31%, 8,23 M€). Em termos absolutos, o município de Lisboa foi o que mais reduziu a dívida líquida em 2010 (cerca de 64 milhões de euros).

7.2 Dívida *per capita*: dívida líquida, dívida a fornecedores e dívida bancária a médio e longo prazos

A análise dos indicadores da dívida líquida *per capita* em 31 de Dezembro de 2010 (Quadro 13) revela que metade dos municípios apresenta valores para este indicador superiores a cerca de 550 euros. Há, no entanto, situações muito díspares, que revelam níveis substancialmente elevados de dívida municipal: 25% dos municípios apresentam uma dívida líquida *per capita* superior a 960 euros, e nos 10% dos municípios mais endividados a capitação da dívida líquida ultrapassa os 1556 euros. A heterogeneidade das situações é muito mais acentuada nos municípios de pequena dimensão, contrastando com os de grande dimensão, como se pode observar pela maior amplitude total, bem como pela maior dispersão dos valores centrais.

Quadro 13
Medidas resumo da distribuição da dívida líquida *per capita* municipal,
31 de Dezembro de 2010

Un: euros

	Total Municípios	Municípios Pequena Dimensão	Municípios Média Dimensão	Municípios Grande Dimensão
Número de Municípios	308	179	106	23
Média	738,96	951,85	478,19	283,93
Mediana	549,85	752,00	438,35	268,3
Desvio Padrão	728,31	842,34	378,30	255,43
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0
Máximo	6488,00	6488,00	1880,80	1205,5
Percentis				
10	82,71	177,40	0,00	15,96
25	288,53	428,00	204,70	115,9
75	960,10	1259,10	662,70	349,2
90	1556,16	2094,10	968,50	584,64

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico

<https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

A dívida líquida *per capita* é relativamente mais elevada nos municípios de pequena dimensão:

- no grupo dos municípios de pequena dimensão, o valor mediano da dívida líquida *per capita* sobe para os 752 euros (nos de média dimensão desce para cerca de 438 euros e nos de grande dimensão para os 268 euros);
- em 75 por cento dos municípios de pequena dimensão, a dívida líquida *per capita* no final de 2010 foi, no mínimo, de 428 euros (cerca de 205 no caso dos de média dimensão e cerca de 112 euros nos de grande dimensão).

No Quadro 14 apresenta-se a lista dos dez municípios com dívida líquida *per capita* mais elevada e mais reduzida (excluindo os 23 municípios com dívida líquida nula) à data de 31 de Dezembro de 2010.

Quadro 14
Os dez municípios com dívida líquida *per capita* mais elevada e mais reduzida
31/12/2010

Municípios	Dimensão	NUTS II	Litoral/Interior Continental	Dívida Líquida <i>per capita</i> (euros)
os dez municípios com dívida líquida <i>per capita</i> mais elevada				
FORNOS DE ALGODRES	Pequena	Centro	Interior	6488,00
CASTANHEIRA DE PÊRA	Pequena	Centro	Interior	3725,00
ALFÂNDEGA DA FÉ	Pequena	Norte	Interior	3334,00
FREIXO DE ESPADA À CINTA	Pequena	Norte	Interior	3239,20
MOURÃO	Pequena	Alentejo	Interior	3037,90
CORVO	Pequena	R. A. Açores	-	2803,40
NORDESTE	Pequena	R. A. Açores	-	2758,60
ALANDROAL	Pequena	Alentejo	Interior	2731,00
OURIQUE	Pequena	Alentejo	Interior	2550,00
MONDIM DE BASTO	Pequena	Norte	Interior	2447,10
os dez municípios com dívida líquida <i>per capita</i> mais reduzida				
MEALHADA	Média	Centro	Litoral	0,90
AGUIAR DA BEIRA	Pequena	Centro	Interior	30,40
SINTRA	Grande	Lisboa	Litoral	39,90
ALCÁCER DO SAL	Pequena	Alentejo	Interior	40,70
PORTO	Grande	Norte	Litoral	47,10
SALVATERRA DE MAGOS	Média	Alentejo	Litoral	58,60
CARTAXO	Média	Alentejo	Litoral	60,30
MARVÃO	Pequena	Alentejo	Interior	85,20
BENAVENTE	Média	Alentejo	Litoral	87,30
VILA FRANCA DE XIRA	Grande	Lisboa	Litoral	89,70

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Os valores apresentados nos quadros seguintes revelam que, em termos medianos, a dívida *per capita* bancária de médio e longo prazos⁷² e a dívida *per capita* a fornecedores, era de 501,32 euros e de 210,46 euros em 31 de Dezembro de 2010, respectivamente. Também nestas duas componentes, e apesar da heterogeneidade das situações, a dívida municipal *per capita* é relativamente mais elevada nos municípios de pequena dimensão, comparativamente com os de média e grande dimensão.

Quadro 15
Medidas Resumo da Distribuição da Dívida Municipal per capita Associada a Empréstimos de
Médio e Longo Prazos,
31 de Dezembro de 2010

Un: euros

	Total	Municípios	Municípios	Municípios
	Municípios	Pequena	Média	Grande
		Dimensão	Dimensão	Dimensão
Número de Municípios	308	179	106	23
Média	648,80	817,12	427,59	106,02
Mediana	501,32	656,08	398,27	102,61
Desvio Padrão	602,03	716,95	255,79	68,40
Mínimo	,00	,00	49,34	4,56
Máximo	6679,82	6679,82	1519,39	206,75
Percentis	10	208,06	245,12	154,56
	25	299,47	413,02	237,49
	75	798,11	1005,33	537,01
	90	1193,77	1498,49	773,61

Fonte: cálculos próprios a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico
<https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

⁷² Com base na informação disponibilizada no Portal Autárquico, os dados dos empréstimos a médio e longo prazo que servem de base para a análise aqui desenvolvida incluem a contribuição para o endividamento municipal de serviços municipalizados, associações de municípios e entidades do sector empresarial local. Em 31 de Dezembro de 2010, a dívida municipal com empréstimos a médio e longo prazo era de 4688 milhões de euros, menos 85 milhões do que em Dezembro de 2009, mas mais 426 milhões de euros do que em Dezembro de 2008. Os dados de 2010 são provisórios.

Quadro 16
Medidas resumo da distribuição da dívida municipal per capita a fornecedores
31 de Dezembro de 2010

Un: euros

	Total	Municípios	Municípios	Municípios
	Municípios	Pequena	Média	Grande
		Dimensão	Dimensão	Dimensão
Número de Municípios	308	179	106	23
Média	351,53	437,00	260,46	106,02
Mediana	210,46	264,73	192,60	102,61
Desvio Padrão	650,00	809,81	297,68	68,40
Mínimo	0,00	0,00	0,00	4,56
Máximo	8549,44	8549,44	2034,74	206,75
Percentis	10	30,92	33,46	11,41
	25	85,89	107,46	34,70
	75	389,26	479,84	163,49
	90	647,05	912,39	198,01

Fonte: cálculos próprios a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico

<https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

A análise da incidência relativa dos municípios com dívida *per capita* (dívida líquida, dívida de médio e longo prazos e dívida a fornecedores) mais elevada (municípios pertencentes ao 4º quartil da distribuição de pesos) é feita segundo as seguintes categorias: dimensão do município, litoral e interior continental e regiões NUTS II (Quadro 17). Os resultados mostram que a incidência relativa dos municípios com maior capitação da dívida é elevada nos municípios de pequena dimensão, nos municípios do interior continental, nos municípios das regiões autónomas da Madeira (com destaque para as dívidas a fornecedores) e dos Açores (excepto na dívida a fornecedores), e nos municípios das regiões do Alentejo e Algarve.

Quadro 17
Incidência relativa* dos municípios com dívida per capita mais elevada**
31 de Dezembro de 2010

Incidência Relativa (%)			
Categorias	Dívida Líquida	Empréstimos de Médio e Longo Prazos	Fornecedores
Dimensão			
Pequena Dimensão	145,27	151,98	120,65
Média Dimensão	41,57	30,23	86,92
Grande Dimensão	17,33	17,33	0
Litoral e Interior Continental			
Litoral	45,80%	32,61	75,06
Interior	138,77	148,20	117,84
Nuts II			
Alentejo	124,47	145,21	117,55
Algarve	125	100	200
Centro	100	88	80
Lisboa	22,41	22,41	0
Norte	88,53	83,87	102,51
Região Autónoma dos Açores	125,81	125,81	62,90
Região Autónoma da Madeira	108,33	180,56	252,78

Fonte: cálculos próprios a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico

<https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Notas: *a incidência relativa é calculada como o rácio entre (i) o peso (%) dos municípios em cada categoria no total dos municípios pertencentes ao 4º quartil da distribuição de pesos e (ii) o peso (%) de cada categoria no total do universo dos municípios. Uma categoria apresenta uma incidência elevada quando a incidência relativa é superior a 100%; ** municípios pertencentes ao 4º quartil da distribuição de pesos

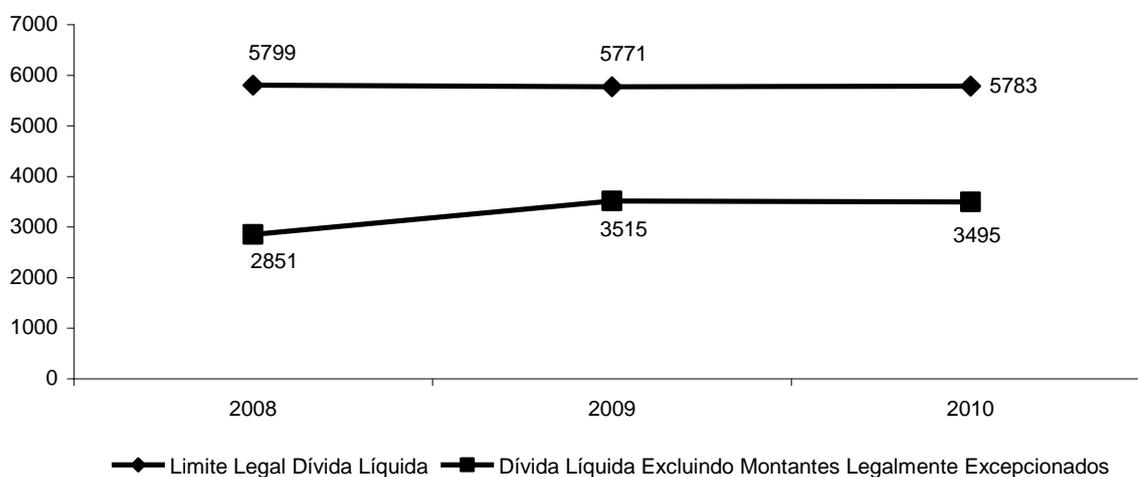
7.3 Grau de utilização do limite da dívida líquida

Admitindo que os limites legais à dívida líquida municipal podem ser considerados como um referencial para a capacidade de solvência presente ou futura dos municípios, ou seja, da respectiva capacidade para proceder ao pagamento atempado das dívidas contraídas, o grau de utilização do limite da dívida líquida, e o incumprimento ou não dos limites, poderão ser considerados como indicadores da situação financeira dos municípios.

Em 31 de Dezembro de 2010, a dívida líquida⁷³ excluindo os montantes legalmente excepcionados⁷⁴ foi de 3495 milhões de euros, mais 644 milhões de euros do que em Dezembro de 2008 (+22,59%). Por sua vez, o limite da dívida líquida⁷⁵ diminuiu em 16 milhões de euros (0,28%) neste triénio, de 5799 milhões de euros em 2008 para 5783 milhões de euros em 2010 (Gráfico 4).

Gráfico 4
Dívida líquida excluindo os montantes legalmente excepcionados e limites à dívida Líquida municipal (2008-2010)

Un: 10⁶ euros



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Em termos agregados, e no triénio 2008-2010, a dívida líquida (excluindo os montantes legalmente excepcionados) ficou sempre aquém do limite de endividamento permitido pela Lei das Finanças Locais. Assim, e em termos agregados, a taxa de utilização do limite de endividamento foi cerca de 60% em 2010, sensivelmente igual a

⁷³ A dívida líquida municipal inclui a contribuição para o endividamento municipal de serviços municipalizados, associações de municípios e entidades do sector empresarial local.

⁷⁴ Empréstimos afectos a determinadas finalidades que, nos termos da Lei das Finanças Locais, não relevam para o efeito dos limites legais da dívida líquida.

⁷⁵ De acordo com a Lei das Finanças Locais o endividamento líquido, em cada ano, não pode ser superior a 125% da receita arrecadada no ano anterior e resultante dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local.

2009 (61%), mas significativamente superior à de 2008 (49%), mais 10,83 pontos percentuais. Note-se, no entanto, que esta é uma avaliação que apenas pode ser entendida como valor médio, já que, para efeitos de avaliação do cumprimento dos limites da dívida líquida por parte dos municípios, cada município terá que ser considerado individualmente, pelo confronto entre a respectiva dívida líquida (excluindo os montantes legalmente excepcionados) e o respectivo limite de endividamento.

O Quadro 18 apresenta a evolução do incumprimento do limite da dívida líquida no triénio 2008-2010.

Quadro 18
Municípios que excederam o limite da dívida líquida
31 de Dezembro de 2008-2010

	2008	2009	2010
Municípios Que Excederam os Limites de Endividamento	55 (17,9%)	70 (22,7%)	65 (21,1%)
Excesso Dívida Líquida (M€)	331	439	463
Limite de Dívida Líquida Dos Municípios que Ultrapassam o Limite (Me)	610	808	811
Peso do Excesso de Dívida no Limite de Endividamento (dos Municípios que Ultrapassam o Limite)	54,3%	54,3%	57,1%
Peso do Excesso de Dívida no PIB Nacional	0,2%	0,3%	0,3%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portautarquico/>

Em 31 de Dezembro de 2010, 65 municípios (21,1% dos 308 municípios) excederam o limite da dívida líquida (menos 5 casos que em 2009, mas mais 10 municípios que em 2008) legalmente permitido, representando um excesso de 463 milhões de euros. Este valor tem vindo a aumentar consecutivamente no período em análise. Assim, e comparativamente com o ano de 2008, o excesso de dívida líquida aumentou significativamente, em 132 milhões de euros (+39,88 por cento). Em 2010, o excesso de dívida líquida representou cerca de 57% do limite da dívida líquida do universo dos 65 municípios que não cumpriram os limites. Em percentagem do PIB nacional, esse excesso representou 0,3%, mais 0,1p.p. do que em 2008.

O excesso de dívida líquida representou, em 50% dos municípios incumpridores, pelo menos 43% do limite da dívida líquida (Quadro 19). Em 25% dos municípios, este indicador apresenta valores superiores a cerca de 88% e em 10% ultrapassa mesmo os 100%. Em valor absoluto, o valor mediano do excesso de dívida líquida é de 3,93

milhões de euros, mas em 25% dos municípios o excesso de dívida ultrapassa os 7 milhões de euros, e em 10% dos municípios os 17 milhões de euros. A dimensão dos valores em questão é um indício importante da existência de situações em que certamente estará em sério risco a solvabilidade financeira dos municípios.

Quadro 19
Medidas resumo da distribuição dos indicadores
do incumprimento do limite da dívida líquida,
31 de Dezembro de 2010

	Excesso de Dívida Líquida em % do Limite da Dívida Líquida	Excesso de Dívida Líquida (10 ⁶ euros)
Municípios que Ultrapassaram o Limite da Dívida Líquida	65	
Média	60,72	7,12
Mediana	43,02	3,93
Desvio Padrão	70,22	11,09
Mínimo	0,14	0,05
Máximo	447,08	76,77
Percentis		
10	5,49	0,50
25	14,25	1,51
75	87,75	7,47
90	137,53	17,25

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

O Quadro 20 identifica os municípios pertencentes ao quarto quartil da distribuição de pesos do excesso de dívida líquida em % do limite de dívida líquida, por ordem decrescente deste indicador. Os três municípios nesta situação que mais se destacam são: Fornos de Algodres (com um excesso de dívida líquida de cerca de 27 M€, quase o quántuplo do seu limite legal), Aveiro (com o valor máximo de excesso de dívida em termos absolutos, 76,8 M€, cerca de duas vezes e meia o limite legal) e Vila Franca do Campo (o excesso de dívida líquida (16,6 M€) é o dobro do limite legal).

Quadro 20

Municípios com maior peso do excesso de dívida líquida no limite de endividamento, 2010

Municípios	Dimensão	NUTS II	Litoral/Interior Continental	Excesso de Dívida Líquida em % do Limite da Dívida Líquida	Excesso de Dívida Líquida (10⁶ euros)
FORNOS DE ALGODRES	Pequena	Centro	Interior	447,08	26,93
AVEIRO	Média	Centro	Litoral	242,31	76,77
VILA FRANCA DO CAMPO	Pequena	R. A. Açores	-	203,47	13,64
MONDIM DE BASTO	Média	Norte	Interior	149,09	11,83
SEIA	Média	Centro	Interior	148,95	25,05
VILA NOVA DE POIARES	Pequena	Centro	Litoral	138,24	8,35
TROFA	Média	Norte	Litoral	137,06	21,95
NAZARÉ	Pequena	Centro	Litoral	127,23	9,84
MONTEMOR-O-VELHO	Média	Centro	Litoral	123,38	15,72
POVOAÇÃO	Pequena	R.A. Açores	-	113,50	7,08
CELORICO DA BEIRA	Pequena	Centro	Interior	100,56	8,37
PORTIMÃO	Média	Algarve	Litoral	100,47	32,64
MOURÃO	Pequena	Alentejo	Interior	93,04	4,72
MARCO DE CANAVESES	Média	Norte	Interior	90,23	19,53
CALHETA (SÃO JORGE)	Pequena	R. A. Açores	-	89,08	4,35
CASTANHEIRA DE PÉRA	Pequena	Centro	Interior	88,38	3,93

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

A análise da incidência relativa dos municípios que excederam o limite da dívida líquida em 2010 evidencia que o incumprimento dos limites é relativamente mais frequente entre os municípios de média dimensão, entre os municípios do interior continental, entre os municípios das regiões autónomas da Madeira e dos Açores, e da região do Algarve. Nenhum município de grande dimensão ou pertencente à região de Lisboa ultrapassou em 2010 o limite da dívida líquida (Quadro 21).

Quadro 21

Incidência relativa* dos municípios que excederam o limite da dívida líquida 31 de Dezembro de 2010

Categorias	Incidência Relativa (%)
Dimensão dos Municípios	
Pequena Dimensão	105,85
Média Dimensão	119,92
Grande Dimensão	0
Litoral e Interior Continental	
Litoral	84,41
Interior	111,15
Nuts II	
Alentejo	65,43
Algarve	119,23
Centro	108,92
Lisboa	0
Norte	104,66
Região Autónoma dos Açores	148,39
Região Autónoma da Madeira	213,89

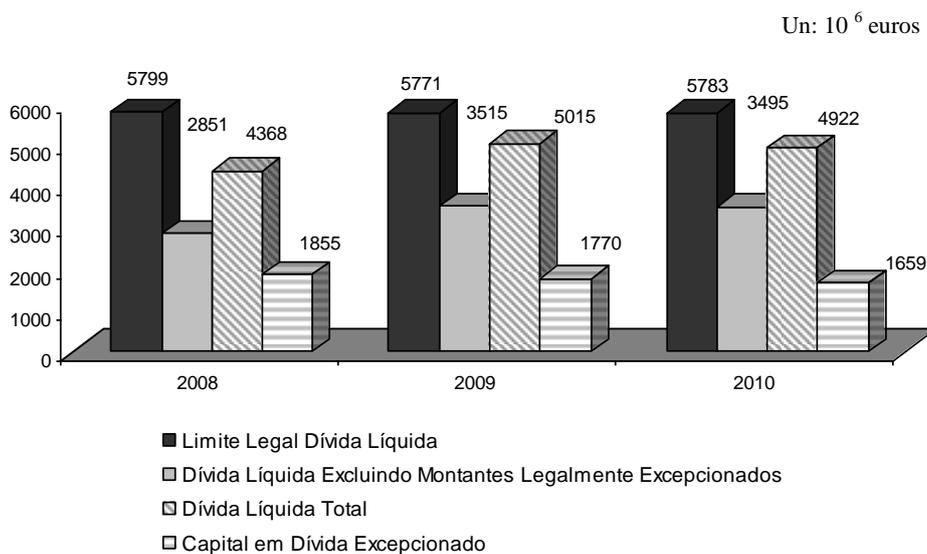
Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Nota: *a incidência relativa é calculada como o rácio entre (i) o peso (%) dos municípios em cada categoria no total dos municípios pertencentes ao 4º quartil da distribuição de pesos e (ii) o peso (%) de cada categoria no total do universo dos municípios. Uma categoria apresenta uma incidência elevada quando a incidência relativa é superior a 100%.

7.4 O enviesamento introduzido pelas exceções ao limite da dívida líquida

A relevância do capital em dívida excepcionado para efeitos do cumprimento dos limites da dívida líquida dos municípios leva-nos a levantar a questão do risco do cumprimento dos limites legais ao endividamento municipal não traduzir a real capacidade do município continuar a cumprir atempadamente com os seus compromissos para com terceiros. Em 2010, o capital em dívida excepcionado foi de 1659 milhões de euros (1855 em 2008 e 1770 em 2009), representando 33,71% do total da dívida líquida dos municípios (42,47% em 2008 e 35,29% em 2009) e 28,69% do limite da dívida líquida (31,99% em 2008 e 30,67% em 2009) (Gráfico 5). Embora os valores em questão tenham vindo a diminuir desde 2008, quer em termos absolutos, quer em termos relativos, ainda se podem considerar elevados, e legitimam a questão suscitada.

Gráfico 5
Exceções ao limite legal da dívida municipal
31 de Dezembro de 2008-2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Este cenário tem inerente a possibilidade de existirem municípios com elevados níveis de endividamento, mas que, beneficiando das exceções previstas na lei, não apenas cumprem os limites legais da dívida líquida, mas também dispõem ainda de uma significativa margem de endividamento. A margem disponível para aumentar o endividamento foi de 2288 milhões de euros em 2010 (menos 660 milhões de euros do que em 2008), o que representou 1,4% do PIB. Se considerarmos a dívida líquida incluindo os montantes legalmente excepcionados, a taxa de utilização do limite legal de endividamento foi de 85% em 2010 (87% em 2009 e 75% em 2008), mais 25% (26% em 2009 e 2008) do que se considerarmos a dívida líquida excluindo os montantes legalmente excepcionados (Quadro 22). Em 25% dos municípios, a diferença entre as taxas de utilização do limite legal de endividamento ultrapassa os 28%, e em 10% dos municípios é mesmo superior a 48%, o que é de facto considerável (Quando 23).

Quadro 22

Riscos decorrentes das exceções ao limite da dívida líquida dos municípios (2008-2010)

Un: 10⁶ euros

	Limite Legal Dívida Líquida (1)	Dívida Líquida Relevante para o Limite Legal*		Dívida Líquida**		Diferença entre as taxas de utilização	Margem Disponível para Aumentar o Endividamento	
		Montante (2)	Taxa de Utilização (3)=(2)/(1)	Montante (4)	Taxa de Utilização (5)= (4)/ (1)	(6)= (5)- (3)	Montante (7)=(1)-(2)	% PIB
2008	5799	2851	49%	4368	75%	26%	2948	1,7
2009	5771	3515	61%	5015	87%	26%	2256	1,3
2010	5783	3495	60%	4922	85%	25%	2288	1,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/> e do Instituto Nacional de Estatística

Notas: *Excluindo os montantes legalmente excepcionados; ** Incluindo os montantes legalmente excepcionados

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

Municípios	308
Média	20,78
Mediana	13,90
Desvio Padrão	24,074
Mínimo	0
Máximo	180
	10 ,00
Percentis	25 4,81
	75 28,87
	90 48,13

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Em 2010, 243 municípios cumpriram o limite legal da dívida líquida. Destes, 47 municípios (cerca de 19%) cumprem o limite legal por força das exceções, isto é, excederiam o limite legal se fosse considerado o capital em dívida excepcionado por lei.

No Quadro 24 estão listados os municípios pertencentes ao quarto quartil da distribuição de pesos da diferença entre as taxas de utilização do limite da dívida líquida, com e sem as exceções aos limites legais, e que, não cumprindo os limites legais de endividamento se considerarmos o total da dívida líquida, passam a cumprir por força das exceções. Os valores são elucidativos quanto ao risco das exceções aos limites da dívida introduzirem um desvio significativo entre os limites legais de endividamento e os limites reais ao endividamento, que decorrem da real capacidade dos municípios cumprirem atempadamente com os seus compromissos. Assim, com margem de endividamento igual ou superior a 30%, por via das exceções, temos os municípios de Monchique (72%), Vila Nova de Gaia (65%), Santa Maria da Feira (34%), Vila Nova de Paiva (30%) e Gondomar (30%).

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

Municípios	Diferença Taxas Utilização	Dívida Líquida Total em % do Limite da Dívida Líquida	Dívida Líquida Excluindo o Capital Excepcionado em % do Limite da Dívida Líquida	Margem Endividamento (em % do limite da dívida líquida)	Margem Endividamento (M€)
GONDOMAR	179,93	250,18	70,25	29,75	14,46
ESPINHO	163,69	261,51	97,82	2,18	0,29
VILA NOVA DE GAIA	100,29	135,28	34,99	65,01	64,58
ANGRA DO HEROÍSMO	91,27	145,21	53,94	46,06	7,34
RIO MAIOR	83,90	135,28	51,38	48,62	6,35
MONCHIQUE	81,76	109,96	28,19	71,81	7,02
FREIXO DE ESPADA À CINTA	80,54	175,69	95,15	4,85	0,33
PAÇOS DE FERREIRA	76,69	151,42	74,73	25,27	4,50
TOMAR	64,91	135,18	70,26	29,74	5,29
SARDOAL	55,60	148,64	93,04	6,96	0,36
VILA DO CONDE	53,73	140,57	86,84	13,16	4,24
VILA NOVA DE PAIVA	49,93	119,86	69,93	30,07	1,73
ARMAMAR	46,22	144,20	97,98	2,02	0,14
SANTA MARIA DA FEIRA	45,86	112,12	66,26	33,74	15,70
BOMBARRAL	39,84	129,14	89,31	10,69	0,70
PESO DA RÉGUA	39,70	118,20	78,50	21,50	2,28
RIBEIRA DE PENA	39,45	115,45	76,00	24,00	1,73
VILA NOVA DA BARQUINHA	38,60	117,86	79,27	20,73	1,05
LISBOA	35,99	115,34	79,34	20,66	101,38
FERREIRA DO ZÊZERE	35,97	127,33	91,36	8,64	0,66
ENTRONCAMENTO	35,95	112,98	77,03	22,97	1,93
ÍLHAVO	33,72	131,22	97,50	2,50	0,41
MONÇÃO	32,50	113,82	81,33	18,67	2,34
CÂMARA DE LOBOS	31,87	116,79	84,92	15,08	1,79

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico
<https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

7.5 Dívida a Fornecedores

No triénio 2008 a 2010, o valor da dívida a fornecedores regista um aumento progressivo, de 1734 milhões de euros em 2008 para 1979 milhões de euros em 2009 (um aumento de 14,13%), e para 2306 milhões de euros em 2010 (um aumento de 16,52% face a 2009 e de 32,98% face a 2008). Em termos absolutos, 25% dos municípios apresentaram dívidas a superiores a 7,7 milhões de euros, e em 10% dos municípios o valor destas dívidas ultrapassa cerca de 20 milhões de euros (Quadro 25).

Quadro 25
Medidas resumo da distribuição das dívidas a fornecedores,
31 de Dezembro de 2010,

Un: 10⁶ euros

Municípios	308
Média	7,50
Mediana	3,83
Desvio Padrão	11,95
Mínimo	0,00
Máximo	103,75
Percentis	
10	0,35
25	1,31
75	7,71
90	19,92

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico

<https://appls.portalautarquico.pt/portalaautarquico>

/

Nos termos do disposto pelo artigo 41º, nº 3, alínea a), da Lei das Finanças Locais, a existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior constitui fundamento suficiente para legitimar a declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira do município, formalizada por despacho conjunto dos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais. Nestes termos, avaliamos a solvabilidade dos municípios face à respectiva dívida a fornecedores tomando como referência o valor de 50% para o rácio entre as dívidas a fornecedores do ano n e as receitas totais do ano n-1. Assim, em 31 de Dezembro de 2010, o valor mediano do rácio Dívidas a Fornecedores 2010/Receitas Totais 2009 foi na ordem dos 23%. Há, no entanto, situações muito díspares. Assim, em

25% dos municípios este rácio é superior a cerca de 40%, e em 10% dos municípios supera os 59% (Quadro 26). Foram 51 os municípios (37 em 2008 e 30 em 2009) que apresentaram dívidas a fornecedores superiores a 50% das respectivas receitas totais para o ano de 2009. Neste grupo, as dívidas a fornecedores em 31 de Dezembro de 2010 representaram mais de 85% das receitas totais de 2009 em mais de 25% dos municípios, e em 10% aquele rácio ultrapassou os 164% (Quadro 27), valores muito acima do referencial de 50%.

Quadro 26

Medidas resumo da distribuição do rácio

$\frac{\text{Dívidas a Fornecedores 31-12-2010}}{\text{Receitas Totais 2009}}$ (%)	
Municípios	308
Média	30,69
Mediana	22,89
Desvio Padrão	40,32
Mínimo	0,00
Máximo	487,58
	10
	3,09
	25
	8,85
Percentis	75
	39,90
	90
	59,76

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Quadro 27

Medidas resumo da distribuição do rácio

$\frac{\text{Dívidas a Fornecedores 31-12-2010}}{\text{Receitas Totais 2009}} > 50\%$	
Municípios	51
Média	88,40
Mediana	65,35
Desvio Padrão	70,28
Mínimo	50,64
Máximo	487,58
	10
	52,00
	25
	56,07
Percentis	75
	85,93
	90
	164,36

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

No Quadro 28 estão listados os municípios em condições de serem declarados em situação de ruptura financeira (por iniciativa dos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais) e com o rácio Dívidas a Fornecedores 2010/Receitas Totais 2009 nos 25% mais elevados (quarto quartil da distribuição). Os dois municípios nesta situação que mais se destacam são Arruda dos Vinhos e Barrancos, onde as dívidas a fornecedores a 31 de Dezembro de 2010 representavam quase 5 vezes e cerca de 2 vezes e meia, respectivamente, das receitas totais de 2009 (o diferencial em relação ao valor de referência é de 57,5 M€ e de 11,24 M€, em cada um dos casos).

Quadro 28
Municípios com maior rácio $\frac{\text{Dívidas a Fornecedores 31-12-2010}}{\text{Receitas Totais 2009}}$ (%)

Municípios	Dimensão	NUTS II	Litoral/Interior Continental	$\frac{\text{Dívidas a Fornecedores 31-12-2010}}{\text{Receitas Totais 2009}}$ (%)	Valores em que o Limiar de Referência é Ultrapassado (M€)
ARRUDA DOS VINHOS	Pequena	Centro	Litoral	487,58	57,54
BARRANCOS	Pequena	Alentejo	Interior	255,50	11,24
PORTIMÃO	Média	Algarve	Litoral	184,00	75,56
SEIA	Média	Centro	Interior	173,04	27,11
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	Grande	Algarve	Litoral	165,68	33,67
CASTANHEIRA DE PÊRA	Pequena	Centro	Interior	159,06	5,07
FUNDÃO	Média	Centro	Interior	125,45	26,58
BOTICAS	Pequena	Norte	Interior	112,26	6,58
NORDESTE	Pequena	R.A.Açores	-	110,65	4,11
SANTA CRUZ	Média	R.A.Madeira	-	100,11	9,96
VILA NOVA DE POIARES	Pequena	Centro	Litoral	98,35	3,93
CELORICO DA BEIRA	Pequena	Centro	Interior	91,54	4,07
PORTO SANTO	Pequena	R.A.Madeira	-	85,93	1,95

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico
<https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Face a este indicador da solvabilidade municipal, a incidência relativa dos municípios em situação de ruptura financeira ou de desequilíbrio financeiro estrutural é maior nos municípios de média dimensão, nos municípios do litoral e nos municípios da região Norte e Região Autónoma da Madeira (Quadro 29).

Quadro 29

Incidência relativa* dos municípios com dívidas a fornecedores superiores a 50 % das receitas totais n-1

31 de Dezembro de 2010

Categorias	Incidência Relativa (%)
Dimensão dos Municípios	
Pequena Dimensão	94,49
Média Dimensão	131,10
Grande Dimensão	0
Litoral e Interior Continental	
Litoral	108,39
Interior	93,99
Nuts II	
Alentejo	83,5
Algarve	150
Centro	90,46
Lisboa	0
Norte	105,38
Região Autónoma dos Açores	95,16
Região Autónoma da Madeira	327,78

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Nota: *a incidência relativa é calculada como o rácio entre (i) o peso (%) dos municípios em cada categoria no total dos municípios pertencentes ao 4º quartil da distribuição de pesos e (ii) o peso (%) de cada categoria no total do universo dos municípios. Uma categoria apresenta uma incidência elevada quando a incidência relativa é superior a 100%.

7.6 Pagamentos em atraso

Um volume excessivo de dívidas a fornecedores pode ser o reflexo de uma prática reiterada de atraso nos pagamentos a fornecedores, como forma de financiamento indirecto, para responder a problemas de liquidez. No sentido de aprofundar esta questão, passamos a avaliar a situação dos municípios em termos do prazo médio de pagamento a fornecedores e dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias.

7.6.1 Prazo médio de pagamento

Segundo a informação publicada no Portal Autárquico, a média do prazo médio de pagamento dos municípios⁷⁶ (ponderada pelo valor anual das aquisições de bens e serviços) foi de 122 dias em 31 de Dezembro de 2011, mais 22 dias do que em 31 de Dezembro de 2010. Outros indicadores apontam no mesmo sentido do agravamento do prazo médio de pagamentos dos municípios. Em 31 de Dezembro de 2011, os municípios demoravam, em termos medianos, 111 dias a pagar (94 dias em 2010). Os 25% dos municípios com maior prazo médio de pagamento demoravam mais de 219 dias (166 dias em 2010), e os 10% dos municípios com maior prazo médio de pagamento demoravam mais de 319 dias a pagar (279 dias em 2010) (Quadro 30).

Assim, em 31 de Dezembro de 2011, 181 municípios agravaram o prazo médio de pagamentos face a 31 de Dezembro de 2010, o que indicia um agravamento da respectiva situação financeira. Em 25% destes municípios, o prazo médio de pagamentos aumentou mais de 100 dias. Nos 10% dos municípios em que este agravamento foi mais significativo, o prazo médio de pagamentos aumentou em mais de 169 dias isto é, quase 6 meses. Em 31 de Dezembro de 2011, eram 182 os municípios (mais de metade dos municípios) com prazos médios de pagamento superiores a 90 dias (isto é, que não cumpriram os prazos exigidos), mais 25 municípios do que em 2010.

⁷⁶ A fórmula de cálculo do PMP é calculada nos termos do n.º 4 do Despacho n.º 9870/2009 do Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública (publicada a 13 de Abril, no DR n.º 71, 2ª série

$$\text{Parte C): PMP} = \frac{\sum_{t=3}^t \frac{DF}{4}}{\sum_{t=3}^t A} \times 365, \text{ onde } DF \text{ corresponde ao valor da dívida de curto prazo a fornecedores}$$

observado no final de um trimestre, e A corresponde às aquisições de bens e serviços efectuadas no trimestre, independentemente de já terem sido liquidadas.

Quadro 30
Medidas resumo da distribuição do prazo médio de pagamentos dos municípios
31 de Dezembro, 2010 e 2011

	(dias)		
	Prazo Médio de Pagamentos (31-12-2010)	Prazo Médio de Pagamentos (31-12-2011)	Aumento do Prazo Médio de Pagamentos
Municípios	305*	305*	181**
Média	130,30	150,67	70,34
Mediana	94,00	111,00	44,00
Desvio Padrão	135,83	146,39	77,73
Mínimo	3	0	1
Máximo	1228	899	479
Percentis			
10	18,20	15,60	4,00
25	44,00	41,00	14,00
75	166,00	219,50	101,50
90	279,40	319,00	169,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Notas: *Informação relativa a 305 municípios; ** Municípios em que o prazo médio de pagamentos aumentou de 31 de Dezembro de 2010 para 31 de Dezembro de 2011

7.6.2 Volume de pagamentos em atraso há mais de 90 dias

Um outro dado que sinaliza a precária situação financeira dos municípios é o volume de pagamentos em atraso⁷⁷ há mais de 90 dias⁷⁸. Em 31 de Dezembro de 2011, os pagamentos em atraso dos municípios há mais de 90 dias ascendiam a 1432,8 milhões de euros (27,84% do total das Administrações Públicas e Outras Entidades e

⁷⁷ A redução dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias constitui um dos objectivos do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF). A definição de pagamentos em atraso conforme o PAEF não existia no quadro legal nacional. Para o efeito, foi aprovado o DL n° 65-A/2011, de 14 de Maio de 2011. Nos termos deste diploma (artigo 1.º, alíneas *a*) e *b*)), os pagamentos em atraso são as contas a pagar (subconjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis) que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na factura, contrato, ou documentos equivalentes. Os dados relativos a este indicador começaram a ser recolhidos após a publicação do diploma em causa, sendo que os primeiros dados disponíveis respeitam a Junho de 2011.

⁷⁸ A análise apresentada neste ponto tem por base a informação que consta no relatório *Estratégia para os pagamentos em atraso há mais de 90 dias*, Ministério das Finanças (2012).

88% do total do subsector da Administração Local). Cerca de 50% do total dos pagamentos em atraso dos 308 municípios à data de 31 de Dezembro de 2011 estavam concentrados em apenas 26 (8,5%) municípios. Apenas 59 municípios (19,2%) não tinham pagamentos em atraso há mais de 90 dias (Ministério das Finanças, 2012).

Os 10 municípios com maior volume de pagamentos em atraso em 31 de Dezembro de 2011 são listados no Quadro 31. Os municípios de Portimão e Vila Nova de Gaia lideram a tabela, respectivamente com um volume de pagamentos em atraso há mais de 90 dias de 107,7 milhões de euros (7,5% do total) e de 48 milhões de euros (3,4% do total).

Quadro 31

Os 10 municípios com maior volume de pagamentos em atraso em 31/12/2011

Municípios	Dimensão	NUTS II	Litoral/Interior Continental	Montante (10 ⁶ euros)	% Total
PORTIMÃO	Média	Algarve	Litoral	107,7	7,5
VILA NOVA DE GAIA	Grande	Norte	Litoral	48	3,4
FUNDÃO	Média	Centro	Interior	39,5	2,8
ÉVORA	Média	Alentejo	Interior	34,4	2,4
FUNCHAL	Média	R. A. Madeira	-	33,7	2,4
LOULÉ	Média	Algarve	Litoral	30,2	2,1
SANTARÉM	Média	Alentejo	Litoral	27,5	1,9
FARO	Média	Algarve	Litoral	27,2	1,9
ALBUFEIRA	Média	Algarve	Litoral	26,8	1,9
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	Pequena	Algarve	Litoral	26	1,8

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Relatório “Estratégia para os pagamentos em atraso há mais de 90 dias”, Ministério das Finanças (2012)

No final de 2011, o volume dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias variava entre um mínimo de 0,1 milhões de euros e um máximo de 107,7 milhões de euros, com um valor mediano de 2,5 milhões de euros. Note-se, no entanto, que 25% dos municípios apresentam um volume de pagamentos em atraso superior a 6 milhões de euros, e que nos 10% dos municípios com maior volume de pagamentos em atraso esse valor ultrapassa os 15,4 milhões de euros (Quadro 32).

É importante ainda notar que em 25% dos municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias, o volume dos pagamentos em atraso representa mais do que 71% dos encargos assumidos e não pagos⁷⁹. Em 10% dos municípios, este rácio é mesmo superior a 84% (Quadro 33).

⁷⁹ O conceito de encargos assumidos e não pagos reporta-se à “assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, desde que seja certa (porque já foi reconhecida pelo

Quadro 32

Medidas resumo da distribuição dos pagamentos em atraso há mais de 90 Dias dos municípios 31 de Dezembro de 2011

		Un: 10 ⁶ euros
Municípios com Pagamentos em Atraso há mais de 90 dias		249
Média		5,75
Mediana		2,50
Desvio Padrão		9,92
Mínimo		0,10
Máximo		107,70
	10	0,30
	25	0,90
Percentis	75	6,00
	90	15,40

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Relatório “Estratégia para os pagamentos em atraso há mais de 90 dias”, Ministério das Finanças (2012)

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

Municípios com Pagamentos em Atraso há mais de 90 dias		249
Média		50,32
Mediana		52,76
Desvio Padrão		26,04
Mínimo		1,04
Máximo		100,00
	10	13,33
	25	30,23
Percentis	50	52,76
	75	71,43
	90	84,29

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Relatório “Estratégia para os pagamentos em atraso há mais de 90 dias”, Ministério das Finanças (2012)

devedor e não se encontra condicionada à ocorrência de qualquer acontecimento futuro), e quer tenha expirado, ou não, o prazo de pagamento.”, Ministério das Finanças (2012: 28).

Os municípios de média dimensão, da região Algarve e da região autónoma da Madeira surgem com incidência elevada nos três indicadores que indiciam dificuldades no pagamento a fornecedores: prazo médio de pagamentos superior a 90 dias, elevados níveis de pagamentos em atraso⁸⁰ e peso elevado dos pagamentos em atraso nos encargos assumidos e não pagos⁸¹ (Quadro 34).

Quadro 34

**Incidência relativa* dos municípios com maiores dificuldades no pagamento a fornecedores
31 de Dezembro de 2011**

Categorias	Municípios com Prazo Médio de Pagamentos Superior a 90 dias	Municípios com volume de Pagamentos em Atraso há Mais de 90 dias nos 25% mais elevados**	Municípios com Pagamentos em Atraso há mais de 90 dias em % dos Encargos Assumidos e Não Pagos nos 25% mais elevados**
Dimensão dos Municípios			
Pequena Dimensão	95,15	28,91	119,27
Média Dimensão	116,95	180,69	117,99
Grande Dimensão	58,67	220,83	22,22
Litoral e Interior Continental			
Litoral	117,75%	167,79	68,46
Interior	87,31%	45,21	125,50
Nuts II			
Alentejo	96,28	39,30	122,39
Algarve	126,92	244,23	157,69
Centro	99,69	70,03	62,15
Lisboa	103,45	273,44	25
Norte	98,57	104,76	95,97
Região Autónoma dos Açores	79,03	66,67	137,5
Região Autónoma da Madeira	122,22	179,55	297,72

Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Notas: *a incidência relativa é calculada como o rácio entre (i) o peso (%) dos municípios em cada categoria no total dos municípios pertencentes ao 4º quartil da distribuição de pesos e (ii) o peso (%) de cada categoria no total do universo dos municípios. Uma categoria apresenta uma incidência elevada quando a incidência relativa é superior a 100%.; ** municípios pertencentes ao quarto quartil da distribuição.

Os municípios de grande dimensão surgem com elevada incidência dos elevados níveis de pagamentos em atraso, o que explica os resultados obtidos para o litoral continental e para a região Lisboa. Os municípios de pequena dimensão surgem com

⁸⁰ Municípios pertencentes ao quarto quartil da distribuição.

⁸¹ Municípios pertencentes ao quarto quartil da distribuição

incidência elevada no peso elevado dos pagamentos em atraso em % dos encargos assumidos e não pagos, o que explica os resultados para o interior continental e para a região Alentejo (Quadro 34).

7.7 Processo orçamental: a sistemática sobreavaliação das receitas e o financiamento do défice pelo recurso ao crédito de fornecedores e outros credores

O POCAL impõe o princípio do equilíbrio orçamental, cuja observância é obrigatória na elaboração, alteração e execução dos orçamentos (alínea *e*) do ponto 3.1.1):

“3.1.1 — Na elaboração e execução do orçamento das autarquias locais devem ser seguidos os seguintes princípios orçamentais: (...)

e) Princípio do equilíbrio — o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes”.

Este princípio exige, assim, o equilíbrio formal (devem prever-se os recursos necessários para fazer face a todas as despesas) e o equilíbrio corrente (as despesas correntes não poderão exceder as receitas correntes).

A prática seguida por um número significativo de municípios portugueses revela fragilidades no processo orçamental, que decorrem do facto do princípio do equilíbrio orçamental ser perspectivado apenas em termos formais, aquando da elaboração do orçamento (previsão dos recursos necessários para fazer face a todas as despesas) e não em termos substanciais (equilíbrio efectivo entre receitas cobradas e despesas realizadas).

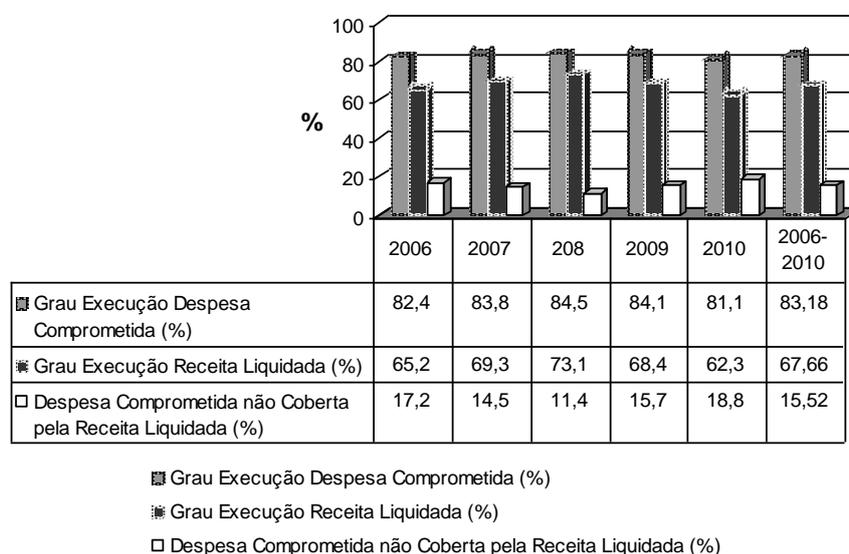
Os dados coligidos pelo *Anuário Financeiro dos Municípios* (Carvalho *et al.*, 2010) evidenciam a falta de rigor no processo orçamental dos municípios, face à prática reiterada da sobreavaliação de receitas em sede orçamental, e a não indexação das despesas às receitas efectivamente liquidadas.

O gráfico seguinte traduz o padrão nos níveis de execução da despesa comprometida⁸² e nos níveis de execução da receita liquidada⁸³ para o período 2006-2010.

⁸² Rácio entre a despesa comprometida e a despesa prevista.

⁸³ Rácio entre a receita liquidada (depois de deduzidas as liquidações anuladas) e as receitas previstas.

Gráfico 6
Grau de execução da despesa comprometida e da receita liquidada
no período 2006-2010



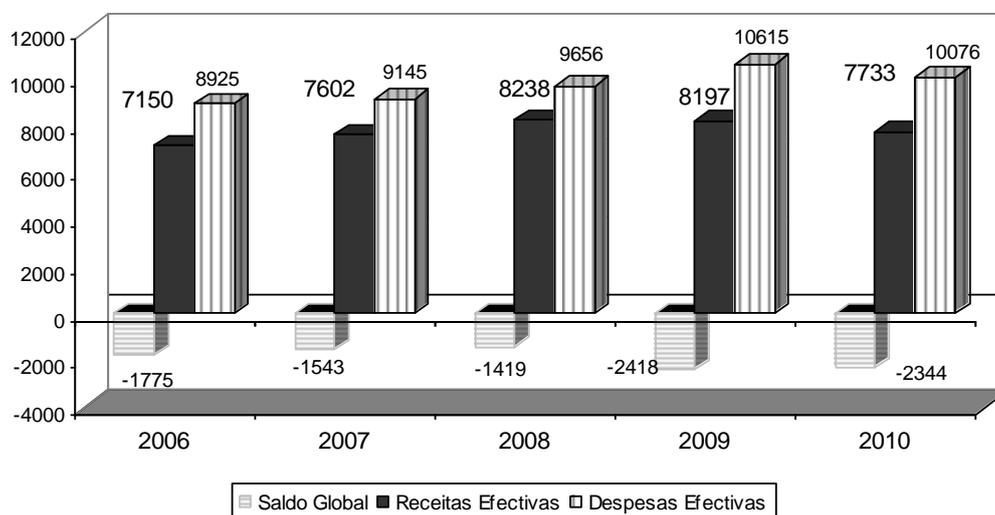
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Carvalho *et al.* (2012)

Ao longo de todo o período em análise, constata-se que o grau de execução da despesa comprometida é notoriamente superior ao do da receita liquidada (incluindo a utilização de passivos financeiros). Assim, aos valores de execução da receita liquidada de (i) 65,2% em 2006, (ii) 69,3% em 2007, (iii) 73,1% em 2008, (iv) 68,4% em 2009 e (v) 62,3% em 2010, corresponderam níveis de execução da despesa comprometida sempre superiores a 80%, (i) 82,4% em 2006, (ii) 83,8%; em 2007, (iii) 84,5%, em 2008, (iv) 84,1% em 2009 e (v) 81,1% em 2010. Ao longo do quinquénio 2006-2010, a realização da despesa foi, em média, superior em 15,5%, à realização da receita, isto é, o grau de cobertura das despesas ficou-se pelos 84,5%.

Em consequência da sobreavaliação das receitas, e do o nível de realização das despesas não ser adequadamente ajustado às receitas liquidadas, as despesas realizadas têm atingido níveis que se podem dizer in comportáveis para a capacidade de autofinanciamento dos municípios, aferida pelas receitas efectivas liquidadas. Em 2010, as necessidades de financiamento atingiram 2 344 milhões de euros, muito próximo do valor mais desfavorável verificado no período em análise (2 418 milhões de euros, em 2009) (Gráfico 7).

Gráfico 7
Saldo efectivo na base de compromissos
(receita liquidada e compromissos assumidos)
2006-2010

Un: 10⁶ euros



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Carvalho *et al.* (2012)

Esta é uma prática generalizada no universo dos municípios portugueses, com situações extremas de níveis de execução da receita liquidada inferior a 50% das receitas previstas em 35 municípios (Quadro35).

Quadro 35
Grau de execução da receita liquidada (%) em 2010

Receitas Liquidada/Receitas Previstas	Pequenos	Médios	Grandes	Total
≥ 80%	13	11	5	29
[70%, 80%[37	20	7	64
< 50%	20	14	1	35

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Carvalho *et al.* (2012)

Em 2010, apenas 29 municípios (9,4 % do total dos municípios) apresentam um grau de execução da receita liquidada igual ou superior a 80% das receitas previstas, sendo que 5 municípios apresentam uma execução da receita superior a 90%. Com níveis de execução da receita liquidada inferior a 80% mas superior ou igual a 70% encontram-se 64 municípios (20,8 % do total dos municípios).

Com um grau de liquidação da receita inferior a 50% das receitas previstas encontravam-se 35 municípios (11,4% do total). Apenas um município de grande dimensão pertence a este grupo, nomeadamente o município de Vila Nova de Gaia. Neste município, o grau de execução da receita liquidada foi de apenas 40,4% (posição 21, a contar do fim, no universo dos 35 municípios) e o grau de execução da despesa ascendeu aos 72,1% do orçamento previsto.

A comparação da receita cobrada com a despesa realizada ao longo do período 2006-2010 é elucidativa de como as responsabilidades financeiras assumidas por via da execução orçamental excederam largamente o montante das receitas cobradas, incluindo, note-se, a utilização de empréstimos bancários. A taxa média de cobertura da despesa realizada pela receita cobrada é de 78,0%. Em valores absolutos, os municípios têm, em média, autorizado despesa para além da sua capacidade de pagamento, em mais de 2,2 mil milhões de euros. Em 2010, estes dois indicadores têm o comportamento mais desfavorável do período em análise.

Quadro 36
Receitas totais cobradas vs despesas realizadas
2006-2010

Un: 10⁶ euros

Anos	Receita Cobrada	Despesa Realizada	Difereça	Grau de Cobertura da Despesa
2006	7195,6	9320,4	2124,8	77,20%
2007	7769,7	9581,9	1812,2	81,09
2008	8082,6	10051,4	1968,8	80,41%
2009	8491,1	11135,0	2643,9	76,26
2010	8026,2	10699,6	2673,4	75,01%

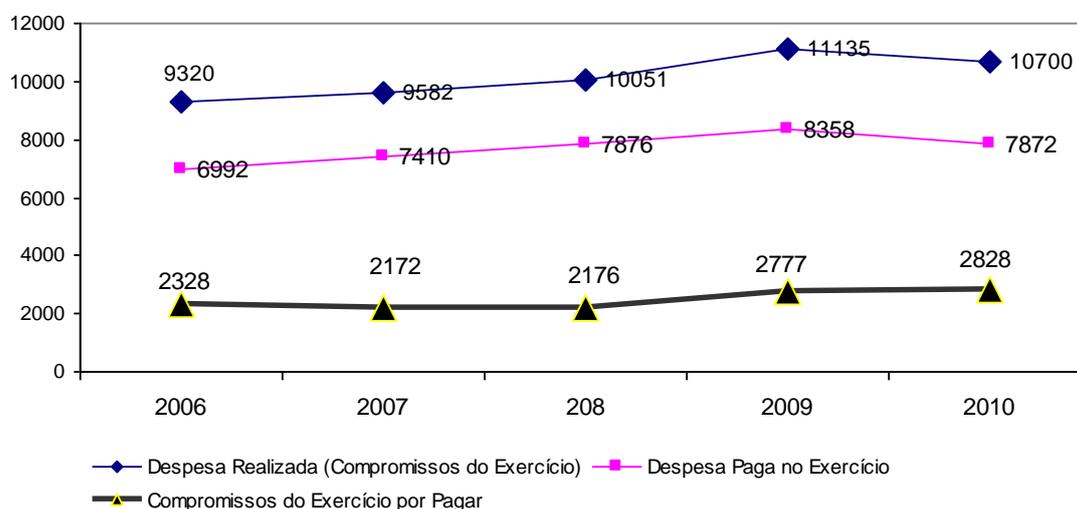
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Carvalho *et al.* (2012)

A gestão orçamental caracterizada pela prática reiterada da sobreavaliação das receitas orçamentadas, e a não adequação da realização das despesas às receitas efectivamente liquidadas, é uma prática permitida pela Lei das Finanças Locais, em

conformidade com a regra do equilíbrio orçamental *ex-ante* (orçamento previsional da receita igual ao orçamento previsional da despesa), mas que tem graves consequências para a solvabilidade financeira dos municípios. A assunção de compromissos relativamente aos quais não há a disponibilidade dos meios financeiros necessários para se proceder à sua atempada regularização faz com a realização de parte substancial da despesa municipal seja sustentada pelo endividamento, nomeadamente pelo crédito de fornecedores e outros credores dos municípios. O Gráfico 8 traduz a evolução do endividamento resultante da execução orçamental assente na sobreavaliação das receitas (compromissos por pagar) observada no período 2006-2010. O valor médio dos compromissos do exercício por pagar foi de 2456 milhões de euros no período em análise. Destaca-se o desempenho negativo da execução orçamental de 2009, ano em que há um agravamento dos encargos assumidos e não pagos na ordem dos 601 milhões de euros, mais 28% do que em 2008. Em 2010, os compromissos por pagar tornam a aumentar (mais 51 milhões de euros), atingindo o montante de 2 828 M€, o mais elevado do quinquénio.

Gráfico 8
Compromissos do exercício por pagar (2006-2010)

Un: 10⁶ euros



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Carvalho *et al.* (2012)

O maior volume dos compromissos por pagar está concentrado na despesa com investimentos. A despesa por pagar associada à aquisição de bens de capital representa, em média, 65,1% do total dos compromissos por pagar (1590 M€). A aquisição de bens e serviços correntes é a segunda categoria das despesas municipais com mais peso nos

compromissos por pagar, em média 24,1%, (594 M€). Em média, 89,2% dos compromissos por pagar estão concentrados nos fornecimentos associados a estas duas rubricas económicas (Quadro 37).

Quadro 37
Compromissos por Pagar (2006-2010)

Un: 10⁶ euros

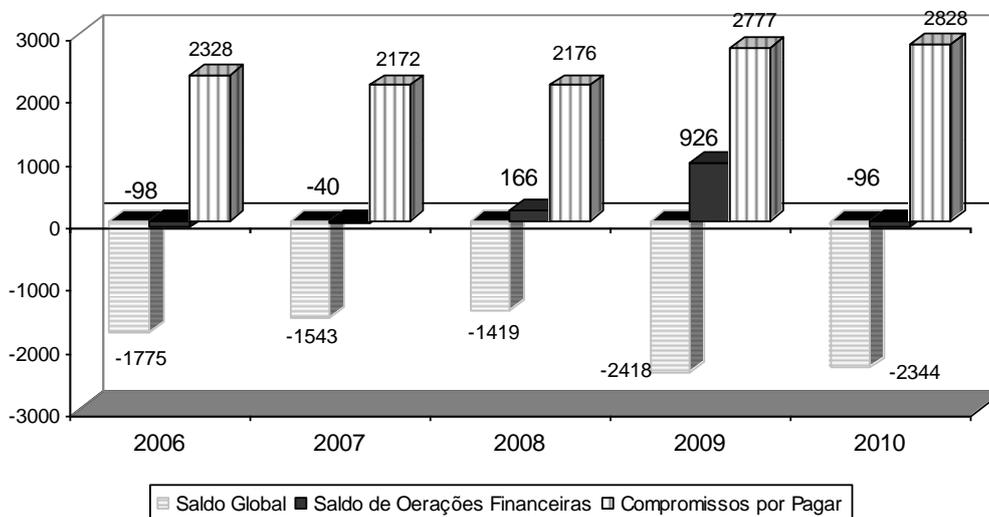
	2006	2007	2008	2009	2010	Média (2006/2010)
Compromissos do Exercício por Pagar Total	2328	2172	2176	2777	2828	2456
Aquisição de Bens e Serviços	491 (21,1%)	499 (23%)	541 (24,9%)	662 (23,8%)	777 (27,5%)	594 (24,1%)
Aquisição de Bens de Capital	1641 (70,5%)	1474 (67,9%)	1407 (64,7%)	1768 (63,7%)	1661 (58,8%)	1590 (65,1%)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Carvalho *et al.* (2012)

O contributo líquido das operações financeiras para o financiamento dos défices orçamentais só foi positivo em 2008 e 2009, e mesmo assim teve uma dimensão residual. Em 2010, o défice das operações financeiras foi de 96 milhões de euros, o mais negativo em todo o período (Gráfico 9). Ou seja, como já observamos, as necessidades de financiamento resultantes da execução orçamental assente na sobreavaliação das receitas têm vindo a ser supridas essencialmente pelo recurso ao crédito de fornecedores e outros credores.

Gráfico 9
Financiamento do défice municipal
2006-2010

Un: 10⁶ euros



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Carvalho *et al.* (2012)

Face ao exposto, a diferença acentuada entre a execução da receita e da despesa é, sem dúvida, uma das causas do desequilíbrio financeiro dos municípios, já que compromete a sua capacidade dos mesmos para cumprir atempadamente com os compromissos de curto prazo. A sobreavaliação das receitas em sede orçamental não é uma situação esporádica, limitada a um exercício económico ou a um número reduzido de municípios, pelo contrário, é uma prática reiterada ao longo do período em análise (2006-2010), por parte da generalidade dos municípios. No contexto actual de dificuldade no acesso ao crédito bancário, o sistemático empolamento da previsão das receitas orçamentais acentua o risco do agravamento do financiamento do défice pelos fornecedores, com o conseqüente aumento da dívida total do município. A inexistência de limites à despesa plurianuais favorece esta prática, levando ao aumento das dívidas a fornecedores.

De resto, como também assinalam Carvalho *et al.* (2012: 84), “a manutenção do enquadramento legal da possibilidade de ser autorizada despesa na base da previsão da receita e, não havendo mecanismo legislativo que obrigue ao reequilíbrio orçamental aferido à execução da receita, o diferencial da execução da receita liquidada e da despesa comprometida “tornar-se-á um problema crónico que dificultará a consolidação

financeira das autarquias e que será responsável pelo seu desequilíbrio financeiro estrutural”.

7.8 Grau de desequilíbrio financeiro em termos formais

Um outro dado relevante que sinaliza a situação financeira dos municípios é o número de municípios em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e em situação de desequilíbrio financeiro estrutural⁸⁴. O Decreto Lei nº 38/2008, de 7 de Março define os critérios e indicadores a adoptar para se proceder à caracterização das situações de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural dos municípios. No Quadro 38 é feita uma síntese desses critérios. A situação de desequilíbrio financeiro conjuntural pode ser declarada quando se verifique pelo menos uma das situações aí discriminadas. A situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira pode ser declarada quando se verifiquem pelo menos três das situações previstas.

Quadro 38

Critérios da declaração da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural

Indicadores	Valores de Referência do Desequilíbrio Financeiro	
	Conjuntural*	Estrutural**
Endividamento Líquido (% do limite)	>100%	>175%
Dívidas a Fornecedores ano n/Receitas Totais ano n-1	>40%	>50%
Passivos Financeiros ano n>/Receitas Totais ano n-1	>200%	>300%
Prazo Médio de Pagamento em 31/12/n (em meses)	>6	>6
Dívida a Médio e Longo Prazos em 31/12/n	-	Ultrapassa o Limite
Obrigação de Redução Anual do Montante que Excede os limites:		
-da dívida líquida		Não cumpre
-dos empréstimos a médio e longo prazos		

Fonte: Elaboração própria

*Critérios previstos no artº 3º do Decreto Lei nº 38/2008, de 7 de Março

** Critérios previstos no artº 8º do Decreto Lei nº 38/2008, de 7 de Março

Em 31 de Dezembro de 2010, eram 38 (12,34%) os municípios portugueses que estavam em situação de desequilíbrio financeiro estrutural. Em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, excluindo aqueles 38 (um município em desequilíbrio financeiro estrutural também está em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural), estavam 69

⁸⁴ Sobre o enquadramento regulamentar da recuperação dos municípios em desequilíbrio financeiro, veja-se a Secção 5 deste capítulo.

municípios (22,4%). Ou seja, cerca de 107 dos municípios (mais 17 do que em Dezembro de 2008) encontravam-se em situação de desequilíbrio financeiro formal (Quadro 39). Entre Dezembro de 2009 e Dezembro de 2010, diminuiu em 10 o número de municípios em situação de desequilíbrio financeiro estrutural, ainda que em 2010 sejam mais 9 municípios do que em 2008. De acordo com informação divulgada pelo Jornal de Negócios⁸⁵, no final do primeiro semestre de 2012 seriam 53 os municípios em situação de ruptura financeira, um agravamento que se pode considerar significativo face a Dezembro de 2010.

Quadro 39

Número de municípios em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural 31 de Dezembro 2008-2012

	Desequilíbrio Financeiro Conjuntural	Desequilíbrio Financeiro Conjuntural e Não em Desequilíbrio Financeiro Estrutural	Desequilíbrio Financeiro Estrutural
31-12-2008	90	61	29
31-12-2009	108	60	48
31-12-2010	107	69	38

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/> (para o ano de 2010) e Relatório do Orçamento do Estado de 2012 (Ministério das Finanças, 2011: 134) (para os anos de 2008 e 2009)

A análise da incidência relativa das situações de desequilíbrio financeiro é feita segundo a natureza do desequilíbrio, se financeiro conjuntural e estrutural (Quadro 40). No caso do desequilíbrio financeiro estrutural, estão em causa situações mais graves de desequilíbrio das finanças municipais, como a própria designação assim o sugere. A incidência relativa das situações de desequilíbrio financeiro estrutural é elevada nos municípios de pequena dimensão, nos municípios do interior continental, nas regiões do Algarve e nas regiões autónomas dos Açores e, em especial, da Madeira. Quando se analisa a incidência relativa dos municípios em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, existem algumas diferenças face às situações de desequilíbrio estrutural. Assim, a incidência relativa das situações de desequilíbrio financeiro conjuntural é elevada nos municípios de média dimensão, nos municípios do litoral, nos municípios da região Norte e região autónoma da Madeira. Estas diferenças poderão ser interpretadas como um indício de que, na origem das situações de desequilíbrio

⁸⁵ Jornal de Negócios de 5 de Junho de 2012.

financeiro estrutural, com maior incidência nos municípios de pequena dimensão, poderá estar em causa, para além da sobreavaliação das receitas, também uma insuficiência estrutural de receitas próprias face às despesas, que não é devidamente colmatada pelas transferências intergovernamentais. Por sua vez, as causas das situações de desequilíbrio financeiro conjuntural, com maior incidência nos municípios de média dimensão, poderão estar associadas, sobretudo, a uma falta de rigor no processo orçamental, traduzida na prática sistemática de sobreavaliação de receitas, de modo a assegurar a realização de um determinado programa de despesas.

Quadro 40

Incidência relativa* dos municípios em situação de desequilíbrio estrutural e conjuntural 31 de Dezembro de 2010

Categorias	Incidência Relativa* (%)	Incidência Relativa* (%)
	Desequilíbrio Financeiro Estrutural	Desequilíbrio Financeiro Conjuntural
Dimensão dos Municípios		
Pequena Dimensão	117,76	92,29
Média Dimensão	91,80	223,61
Grande Dimensão	0	38,65
Litoral e Interior Continental		
Litoral	82,37	109,67
Interior	112,37	93,08
Nuts II		
Alentejo	9,80	53,96
Algarve	151,82	83,61
Centro	105,26	102,56
Lisboa	0	24,99
Norte	84,89	129,86
Região Autónoma dos Açores	127,33	93,5
Região Autónoma da Madeira	219,30	241,51

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Notas: *a incidência relativa é calculada como o rácio entre (i) o peso (%) dos municípios em cada categoria no total dos municípios pertencentes ao 4º quartil da distribuição de pesos e (ii) o peso (%) de cada categoria no total do universo dos municípios. Uma categoria apresenta uma incidência elevada quando a incidência relativa é superior a 100%.

A gravidade do grau de desequilíbrio financeiro também pode ser aferida pelo número indicadores (previstos na lei para a formalização da situação de desequilíbrio de natureza estrutural ou conjuntural) que cada município cumpra (Quadro 41). Assim, no

universo dos 38 municípios em situação de desequilíbrio financeiro estrutural em 31 de Dezembro de 2010, a maioria cumpre três indicadores dos previstos na lei, o mínimo exigível para que um município seja considerado em situação de ruptura financeira. A situação mais grave reportar-se-á aos municípios que verificam 5 indicadores (Celorico da Beira, Nazaré, Tabuaço, Trofa e Vila Nova de Poiares), e 6 indicadores (Vila Franca do Campo). No caso dos municípios em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural (e não em desequilíbrio estrutural), a grande maioria tem problemas só com 1 ou dois dos indicadores previstos na lei. São 5 os municípios que, violando os 5 indicadores, estarão numa situação financeira mais frágil (Figueiró dos Vinhos, Funchal, Mirandela, Murça e Vila Real de Santo António).

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**

Municípios em Desequilíbrio Financeiro Estrutural		
(38 municípios)		
3 Indicadores*	21	55,26%
4 Indicadores	11	28,95%
5 Indicadores	5	13,16%
6 Indicadores	1	2,63%
Municípios em Desequilíbrio Financeiro Conjuntural e		
Não em Desequilíbrio Financeiro Estrutural		
(69 municípios)		
1 Indicador*	36	52,17%
2 Indicadores	28	40,58%
3 Indicadores	5	7,25%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Nota: o mínimo exigido na lei.

No Quadro 42 estão listados os municípios que em 31 de Dezembro de 2010 se encontravam em situação de desequilíbrio estrutural, e os indicadores observados em cada caso.

Quadro 42

Municípios em situação de desequilíbrio estrutural

31 de Dezembro de 2010

Municípios	Dimensão	NUTS II	Litoral/Interior Continental	Nº de Indicadores Observados
VILA FRANCA DO CAMPO	Pequena	R. A. Madeira	-	6
CELORICO DA BEIRA	Pequena	Centro	Interior	5
NAZARÉ	Pequena	Centro	Litoral	5
TABUAÇO	Pequena	Norte	Interior	5
TROFA	Média	Norte	Litoral	5
VILA NOVA DE POIARES	Pequena	Centro	Litoral	5
ALANDROAL	Pequena	Alentejo	Interior	4
ALIJÓ	Pequena	Norte	Interior	4
AVEIRO	Média	Centro	Litoral	4
FORNOS DE ALGODRES	Pequena	Centro	Interior	4
MONDIM DE BASTO	Pequena	Norte	Interior	4
PORTALEGRE	Média	Alentejo	Interior	4
PORTIMÃO	Média	Algarve	Litoral	4
SANTA COMBA DÃO	Pequena	Centro	Interior	4
SANTA CRUZ	Média	R. A. Madeira	-	4
TAROUCA	Pequena	Norte	Interior	4
VALONGO	Média	Norte	Litoral	4
ALFÂNDEGA DA FÉ	Pequena	Norte	Interior	3
ANSIÃO	Pequena	Centro	Interior	3
BORBA	Pequena	Alentejo	Interior	3
CALHETA (SÃO JORGE)	Pequena	R. A. Madeira	-	3
CARTAXO	Média	Alentejo	Litoral	3
CASTANHEIRA DE PÊRA	Pequena	Centro	Interior	3
FARO	Média	Algarve	Litoral	3
FIGUEIRA DA FOZ	Média	Centro	Litoral	3
MACHICO	Média	R. A. Madeira	-	3
MARCO DE CANAVESES	Média	Norte	Interior	3
MESÃO FRIO	Pequena	Norte	Interior	3
MONTEMOR-O-VELHO	Média	Centro	Litoral	3
MOURÃO	Pequena	Alentejo	Interior	3
NELAS	Pequena	Centro	Interior	3
NORDESTE	Pequena	R. A. Açores	-	3
OURIQUE	Pequena	Alentejo	Interior	3
PENAMACOR	Pequena	Centro	Interior	3
POVOAÇÃO	Pequena	R. A. Açores	-	3
REGUENGOS DE MONSARAZ	Pequena	Alentejo	Interior	3
TRANCOSO	Pequena	Centro	Interior	3
VILA DO BISPO	Pequena	Algarve	Litoral	3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico

<https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

No sentido de aferir a eficácia do enquadramento regulamentar previsto para as situações de desequilíbrio financeiro, importa agora confrontar os números dos municípios que estão nessa situação com os contratos de saneamento e de reequilíbrio financeiro efectivamente celebrados ao abrigo da actual Lei das Finanças Locais (Quadro 43).

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

	Municípios com Contrato de Reequilíbrio Financeiro (CRF) Aprovado ao Abrigo da actual LFL*	Municípios com Contrato de Saneamento Financeiro (CSF) Aprovado ao abrigo da actual LFL*	Municípios sem CRF ou CSF Aprovados, mas com Contratos de Financiamento Celebrados ao abrigo do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado**	Municípios Sem Qualquer Tipo de Intervenção
Municípios em Situação de Desequilíbrio Financeiro Estrutural (38)	6	19	8	5
Municípios em Situação de Desequilíbrio Financeiro Conjuntural (69)	1	7	34	27

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no Portal Autárquico <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

Notas: *À data de 21/11/2011; ** Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, e Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro (RCM). A natureza destes programas será analisada em detalhe mais à frente⁸⁶.

A diferença entre os municípios que em 31 de Dezembro se encontram em situação de desequilíbrio financeiro estrutural e os contratos de reequilíbrio financeiro aprovados (até à data de 21 de Novembro de 2011) é um indício de que, na maioria dos casos, os municípios têm preferido outras estratégias à declaração de ruptura financeira e celebração de contratos de reequilíbrio financeiro, de forma a contornarem as medidas restritivas impostas por este tipo de contratos. À data de 21 de Novembro de 2011, dos 38 municípios em situação de desequilíbrio financeiro em finais de Dezembro de 2012, apenas 6 municípios (Vila Franca do Campo, Fornos de Algodres, Castanheira de Pêra, Faro, Marco de Canaveses e Povoação) tinham aprovados contratos de reequilíbrio financeiro ao abrigo da actual Lei das Finanças Locais. É de notar também que dos 38 municípios em situação de desequilíbrio financeiro estrutural, 18 poderiam ser

⁸⁶ Os programas de regularização das dívidas vencidas dos municípios serão analisados em pormenor na secção seguinte deste Capítulo.

declarados em situação de desequilíbrio estrutural por iniciativa governamental, mesmo contra a vontade do município (por as respectivas dívidas a fornecedores em 31 de Dezembro de 2010 representarem mais do que 50% das receitas totais em 2009). No entanto, apenas 3 desses municípios tinham aprovados contratos de reequilíbrio financeiro (na sequência da declaração de ruptura financeira por iniciativa própria.).

Os municípios têm optado, assim, pela declaração da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, menos penalizadora, ou então por recorrer aos Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado lançados pelos governos. No caso dos municípios em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, a questão coloca-se nos mesmos moldes. Para além da intenção de contornar as medidas restritivas impostas pelos contratos de saneamento e de reequilíbrio financeiro, o risco de não obtenção de crédito através da banca comercial e o risco de este ser obtido por valores inferiores aos necessários para a consolidação de dívidas a terceiros, podendo desta forma comprometer a eficácia do plano de recuperação financeira, também poderá explicar a não preferência pelos contratos de saneamento e de reequilíbrio financeiro.

Sendo um dos objectivos das operações de saneamento e de reequilíbrio financeiro substituir a dívida administrativa por dívida financeira, o desfazamento entre os municípios que se encontram em situação de desequilíbrio financeiro e os contratos efectivamente celebrados encerra um risco, não só para a sustentabilidade das finanças municipais, aferida pela capacidade do município dispor dos meios financeiros necessários para proceder à regularização atempada dos compromissos assumidos, com possíveis repercussões negativas sobre capacidade de provisão de bens e serviços às populações, mas também para a própria economia, em termos de liquidez e de custos. A dimensão assumida pelos atrasos nos pagamentos a fornecedores de bens e serviços dos municípios e o volume dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias, tal como ficou evidente nas secções anteriores, penaliza severamente os fornecedores, que incorrem em custos financeiros adicionais importantes. Para além do custo de financiamento associado ao prazo de pagamento dilatado, acresce ainda um custo associado à incerteza relativamente à data do recebimento, afectando o cálculo económico. Estes custos repercutem-se em preços mais elevados dos bens e serviços e no aumento da incerteza

em todos os intervenientes, com repercussões em toda a economia, em particular em termos do emprego.⁸⁷

7.9 A questão da consolidação de contas

Nos últimos anos tem-se vindo a assistir a uma crescente utilização pelos municípios de formas organizacionais de natureza diversa (nomeadamente empresarial), que detêm ou controlam, para a prossecução das suas atribuições e competências, numa lógica de grupo municipal. Neste contexto, a simples prestação de contas individualizada por cada uma daquelas entidades é insuficiente para uma visão global da situação financeira do grupo municipal, impondo-se a consolidação de contas dos municípios. Só a consolidação das contas (que tem como objectivo a elaboração das demonstrações económicas e financeiras de um conjunto de entidades ligadas entre si como se de uma única entidade se tratasse) permite uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados do “grupo municipal”, e uma análise e avaliação das políticas públicas locais.

Segundo dados de um relatório da Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL, 2010), e com referência a 2009, é vasto e diversificado o universo das entidades participadas pelos municípios. No relatório em questão, a DGAL identifica 655 entidades: 78 *associações de municípios*⁸⁸ [23 associações de fins múltiplos, denominadas comunidades intermunicipais (CIM), 53 associações de fins específicos (AMFE) e 2 áreas metropolitanas, a do Porto e a de Lisboa], 289 entidades pertencentes

⁸⁷ No preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 44/2012, de 20 de Abril, que aprova o Relatório “Estratégia para os pagamentos em atraso há mais de 90 dias” (Ministério das Finanças, 2012), pode ler-se que “ (...) para além do custo de financiamento associado ao prazo de pagamento dilatado, acresce ainda um custo associado à incerteza relativamente à data do recebimento, afectando o cálculo económico. Estes custos repercutem –se em preços mais elevados dos bens e serviços e no aumento da incerteza em todos os intervenientes com repercussões em toda a economia.” No caso particular dos municípios, e como ficou claro na nossa análise feita anteriormente, os pagamentos em atraso atingem montantes expressivos.

⁸⁸ Constituídas nos termos do regime jurídico do associativismo municipal, previsto na Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto. O actual regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto encontra-se definido na Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto.

ao sector empresarial local⁸⁹ (268 empresas municipais e 21 empresas intermunicipais); e outras entidades⁹⁰ (288, das quais 32 são serviços municipalizados) (Quadro 44).

Quadro 44
Entidades participadas pelos municípios-2009

Entidades Participadas	Nº
Comunidades Intermunicipais	23
Associações de Municípios de Fins Específicos	53
Áreas Metropolitanas	2
Associações de Municípios	78
Empresas Municipais	167
Entidades Empresariais Municipais	101
Empresas Intermunicipais	18
Entidades Empresariais Intermunicipais	3
Sector Empresarial Local	289
Serviços Municipalizados	32
Outras Entidades Societárias	
Outras Entidades Não Societárias	126
Outras Entidades	288
Total	655

Fonte: DGAL (2010)

⁸⁹ O regime jurídico do sector empresarial local (RJSEL) é regulado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro [na redacção dada pelas Leis n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (alteração do art. 32.º) e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (alteração do art. 32.º e do art. 46.º)]. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, *o sector empresarial local integra as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas*. São duas as categorias de empresas que integram o sector: i) as empresas na forma de sociedade comercial, nas quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, respectivamente, possam exercer, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante, por virtude da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto ou da direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização (cf. n.º 1 do art.º 3º); ii) as Entidades Empresariais Locais com natureza empresarial reguladas no Capítulo VII da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro (cf. n.º 2 do art.º 3º). Determina o artº 33º que “Os municípios, as associações de municípios e as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto podem constituir pessoas colectivas de direito público, com natureza empresarial, doravante designadas «entidades empresariais locais» Destas diferentes categorias, resulta que o sector empresarial local inclui simultaneamente empresas que se encontram sob influência dominante directa e sob influência indirecta de municípios, associações de municípios, ou áreas metropolitanas do Lisboa e Porto.

⁹⁰ São outras entidades participadas pelos municípios aquelas em que o município participe fora do âmbito dos regimes jurídicos do associativismo municipal ou do sector empresarial. Encontram-se nesta situação os serviços municipalizados, as associações de municípios sem fins lucrativos, constituídas ao abrigo do Código Civil, assim como as fundações e as cooperativas. Também como entidades societárias encontrar-se-ão aquelas que se incluem no Sector Empresarial do Estado.

Nos termos do nova Lei das Finanças Locais (LFL), o perímetro de consolidação legalmente obrigatório de cada município integra as entidades do sector empresarial local que este participe, de forma directa ou indirecta, em 100% do capital e os serviços municipalizados que detenha, no final do exercício económico a consolidar (cfr. n.º 4 do art.º 46.º da LFL)⁹¹. Desta forma, além das contas individuais, os municípios nas condições enunciadas são obrigados a apresentar, também, as contas consolidadas do grupo municipal em que a autarquia se enquadra. Ainda nos termos do n.º 1 do art.º 46.º da LFL, é exigida a consolidação do balanço e da demonstração de resultados, com os respectivos anexos explicativos, incluindo, nomeadamente, os saldos e fluxos financeiros entre as entidades alvo de consolidação e o mapa de endividamento consolidado de médio e longo prazo.

O quadro legal previsto na Lei das Finanças Locais para a consolidação das contas dos municípios tem uma limitação importante, que decorre precisamente do âmbito limitado do perímetro de consolidação. Com efeito, e como se fez notar, os municípios detêm um leque muito diversificado de outras participações em entidades empresariais (ainda que não a 100%) e de natureza diversa (como por exemplo fundações, cooperativas, associações de direito privado, etc.) que utilizam para prosseguir as suas atribuições e competências, e que não são abrangidas pelo processo de consolidação. Esta limitação em termos do perímetro de consolidação das contas municipais reduz a eficácia deste instrumento de prestação de contas para a avaliação da situação financeira dos municípios. Uma outra questão a ponderar tem a ver com o facto do critério adoptado para delimitar o perímetro de consolidação de contas pelos municípios ser diferente das entidades incluídas no sector das administrações públicas (S.13) no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95) para apuramento do défice/dívida públicos globais⁹². Isto significa que a consolidação das contas entre os municípios e as empresas participadas é limitativa em termos de um eventual objectivo

⁹¹ O n.º 2 do art.º 46 da LFL remete para o POCAL os procedimentos para a consolidação de balanços dos municípios e das empresas municipais ou intermunicipais. Acontece que aquele diploma não abrange, até à data, esta temática. Foi, entretanto, publicada a Portaria n.º 474/2010, de 15 de Junho, através da qual é aprovada (art.º 1.º) a Orientação n.º 1/2010, intitulada de “Orientação Genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo”, e cujo âmbito inclui os municípios.

⁹² O SEC 95 baseia-se numa óptica económica. Integram-se assim no sector das administrações públicas (S.13) as entidades não mercantis controladas pelas Administrações Públicas, cujas receitas próprias sejam de valor inferior a 50% dos seus custos de produção.

de, por esta via, apurar os reflexos da gestão financeira do sector autárquico no que respeita ao cumprimento dos objectivos estabelecidos em termos do défice e dívida públicos relevantes em termos da União Europeia (Ministério das Finanças, 2012: 135).

7.10 Impacto das entidades participadas nas finanças municipais, em especial o caso do sector empresarial local

De acordo com os dados do Anuário Financeiro dos Municípios 2010 (Carvalho *et al*, 2012), em 31 de Dezembro de 2010, o total das dívidas a terceiros no conjunto dos serviços municipalizados foi de 146,9 M€, representando 10,3% do valor homólogo dos municípios de que dependem. Para a dívida de curto prazo e de médio e longo prazos, os valores foram de 93,5 M€ (20,6%) e de 53,4 M€ (5,5%), respectivamente. No entanto, no triénio 2008/2010, o endividamento líquido global dos serviços municipalizados em 31 de Dezembro de cada um dos anos foi negativo, não contribuindo para o endividamento líquido dos municípios (-119,9 M€ em 2008, -101,7 M€ em 2009 e -90,2 M€ em 2010). (Quadro 45).

Quadro 45
Dívida bruta e dívida líquida dos serviços municipalizados, 2008-2010

Un: 10⁶ euros

	2008	2009	2010
Dívida Total	132,1	148,2	146,9
Dívida de Curto Prazo	76,8	95,0	93,5
Dívida de Médio e Longo prazo	55,3	53,2	53,4
Dívida Líquida	-111,9	-101,7	-90,2

Nota: Os dados respeitam à totalidade dos serviços municipalizados (31 entidades em 2008 e 29 em 2009 e em 2010).

Fonte: Carvalho e tal (2012: 171)

No que respeita ao sector empresarial local (SEL) o cenário é diferente. Antes da análise da relevância deste sector nas finanças locais, é feito um breve enquadramento. Com referência a 2009, o *Livro Branco do Sector Empresarial Local*⁹³, publicado em

⁹³ O *Livro Branco do Sector Empresarial Local* é da responsabilidade da Comissão de Acompanhamento para o diagnóstico de sector empresarial local, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, de 30 de Agosto. Disponível em http://portugalgov.stage.sixandco.pt/media/151899/livro_branco_sel.pdf
http://portugalgov.stage.sixandco.pt/media/151902/livro_branco_sel_rel_tecnico.pdf

Novembro de 2011, identifica 392 empresas que integram o sector empresarial local: 242 empresas em forma de sociedade comercial (211 municipais e 31 intermunicipais ou metropolitanas), 123 entidades empresariais locais (na maioria (116) municipais); e 27 empresas sob influência dominante indirecta. Em termos de âmbito territorial, 354 têm natureza municipal e as restantes 38 têm natureza intermunicipal ou metropolitana.

Restringindo a análise às 354 empresas de natureza estritamente municipal, o documento assinala a presença de empresas do SEL em 166 dos 308 municípios portugueses (cerca de 54%), sendo que em 82 desses 166 municípios só existe uma empresa e só 18 municípios têm 5 ou mais empresas. Das 392 empresas, pelo menos 150 (mais de 32%), são não mercantis, ou seja, são entidades em que, tendo em conta a definição de entidade não mercantil considerada no Sistema de Contas Nacionais, as vendas e prestação de serviços não cobrem 50% dos custos de produção.

Ainda segundo o *Livro Branco do Sector Empresarial Local*, a grande maioria das empresas (324) foi criada ou teve início de actividade entre 2000 e 2006 (ao abrigo da Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto), antes do período de vigência da actual legislação, o que no documento é explicado pelos incentivos que o QCA II trouxe a uma certa empresarialização das instituições gestoras de projectos co-financiados, em particular o regime de tratamento em sede de IVA, e também uma possível acrescida flexibilidade financeira.

Como já referimos, e no que respeita ao sector empresarial local, o cenário é diferente do dos serviços municipalizados. Segundo dados do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2010 (Carvalho *et al.*, 2012), depreendemos que há uma

O *Livro Branco do Sector Empresarial Local* surge no contexto do *Documento Verde da Reforma da Administração Local* (Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, 2011). A proposta de reforma da Administração Local aí inscrita incide sobre quatro eixos de actuação, um dos quais o sector empresarial local (os outros três são a organização do território, a gestão municipal, intermunicipal e o seu financiamento, e a democracia local). Para o eixo sector empresarial local, os objectivos são: elaborar um diagnóstico sobre o número de entidades que compõem o actual SEL, promovendo a redução do número de entidades e adequando o Sector à sua verdadeira missão estratégica, de acordo com a realidade local e as suas necessidades específicas; analisar o actual enquadramento legal que rege o SEL de modo a adequar todas as futuras iniciativas legislativas ao conteúdo e finalidades da Reforma pretendida; elaborar um novo diploma do SEL, consagrando novos critérios para a sua criação, existência e gestão; redimensionar e fortalecer o SEL, redefinindo o seu perímetro de actuação.

percentagem significativa de empresas municipais com dificuldades de sustentabilidade económica e financeira, obrigando à cobertura continuada de prejuízos por parte dos municípios detentores do capital. Em 2010, das 304 entidades empresariais analisadas⁹⁴, 133 (43,73%) obtiveram um resultado de exploração operacional acrescido dos encargos financeiros negativo (-2,8 M€ no global). Verifica-se, no entanto, uma melhoria global destes valores (em 2009, das 298 entidades empresariais analisadas, 150 apresentaram resultados operacionais acrescidos dos encargos financeiros negativos, num total de -17,6 M€). Em termos do contributo das entidades do sector empresarial local para o endividamento dos municípios, em 31 de Dezembro de 2010 o endividamento líquido global das 304 entidades analisadas foi de 1146,5 milhões de euros (mais 88,5M€, +8,4%, em relação a 2009), representando 23,8% do endividamento líquido dos municípios de tutela (4 817,7 M€), o que faz depreender que, para muitos municípios, significa um impacto negativo significativo no seu endividamento líquido. Foram 111 as entidades do sector empresarial autárquico (menos 11 que em 2009) que apresentaram endividamento líquido nulo ou negativo.

De referir ainda que, em 31 de Dezembro de 2010, a dívida bruta do sector empresarial local (1146,5 M€) representou 29,4%, da dívida bruta do conjunto dos municípios que o tutela. A dívida bruta de curto prazo (681,5 M€, menos 14,4%.do que em 2009) representou 48,4%, da dívida homóloga do total dos municípios em causa. A dívida de médio e longo prazo (966,4 M€, menos 6,9%.do que em 2009) representou 25,4% da dívida homóloga dos municípios com sector empresarial local, valores que podem ser consideráveis.

Um outro contributo para avaliar o impacto do sector empresarial local nas finanças municipais é o já referido *Livro Branco do Sector Empresarial Local*. Este documento conclui que há “(...) situações em que o SEL apresenta valores de algumas rubricas da demonstração de resultados ou do balanço que são mais de 50% da correspondente rubrica do município, revelando riscos de exposição financeira do município.” De facto, em 10% dos municípios onde existe sector empresarial local, nas rubricas fornecimentos e serviços externos, custos financeiros e dívidas a terceiros; as empresas do sector empresarial local apresentam valores que são mais de 50% da

⁹⁴ As 304 entidades abrangem mais de 90% do sector empresarial autárquico, compreendendo 180 empresas municipais, 50 entidades empresariais locais, 36 sociedades anónimas, 18 sociedades unipessoais por quotas e 20 entidades intermunicipais (Carvalho e tal, 2012: 163 e 188).

correspondente rubrica dos municípios de que dependem. O Livro Branco acrescenta ainda que “Das 334 empresas para as quais há indicadores financeiros, 200 declaram receber subsídios à exploração, num montante global de cerca de 196 M€. A média simples da distribuição do peso dos subsídios à exploração no total de proveitos é de 30% para o total das empresas. Quando são consideradas somente as empresas que os recebem, a média simples da distribuição do peso dos subsídios à exploração no total de proveitos é de 50%”. Ainda segundo o mesmo documento, o valor mediano da taxa de endividamento das empresas é de 80%, mas as 25% com maior endividamento possuem níveis de endividamento quase três vezes superiores aos recursos próprios. Num número significativo de casos (17% de 334 empresas) os capitais próprios são negativos.

Sobre a sustentabilidade das empresas que integram o sector empresarial local, o Livro Branco conclui que “Os indicadores globais de sustentabilidade económica e financeira do sector não revelam um problema global de insustentabilidade, mas existem claramente casos que exigem atenção imediata face aos níveis elevados de fragilidade financeira detectados.” A incidência relativa de instituições com situações financeiras mais frágeis (empresas que registam, cumulativamente, resultados operacionais negativos, capital próprio negativo e um valor do passivo superior a 5 vezes os proveitos operacionais anuais) é mais elevadas nos seguintes casos: empresas municipais com áreas de intervenção na Construção, Outras Actividades Económicas, Habitação e Actividades Imobiliárias; empresas criadas antes de 1989; e nos municípios com menor população e menor densidade populacional.

Entretanto, o Governo aprovou (em 3 de Maio de 2012) a Proposta de Lei 58/XII (aprova o regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais), a qual se insere na reforma da administração local em curso. A proposta de lei em causa prevê a obrigatoriedade da extinção das empresas locais (no prazo de 6 meses) sempre que se verifique uma das seguintes situações:

“(…)

- a) A entidade pública participante tenha de cumprir obrigações assumidas pela empresa local para as quais o respetivo capital social se revele insuficiente nos termos do artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais;
- b) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais incorridos;

- c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das suas receitas;
- d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos, subtraído ao mesmo o valor correspondente ao investimento em bens de capital, é negativo (...).”

São, de facto, critérios de extrema exigência, já que basta que uma empresa seja abrangida por apenas um deles, isoladamente, para ser obrigatoriamente extinta. Segundo o Secretário de Estado da Administração Local e da Reforma Administrativa, a estimativa é de que aproximadamente metade das empresas do sector empresarial local não cumpre os critérios estabelecidos na Proposta de Lei⁹⁵.

8. Estratégias de regularização do pagamento de dívidas vencidas dos municípios a fornecedores

Já aqui ficou claro ficou que, na maioria dos casos, os municípios não declaram a situação de desequilíbrio financeiro, em especial os que se encontram em situação de desequilíbrio financeiro estrutural, seja para não serem submetidos aos planos de reequilíbrio financeiro (dada a obrigatoriedade da adopção de medidas específicas de contenção da despesa e de maximização da receita), seja por razões de natureza conjuntural, ligadas às dificuldades em aceder ao crédito junto da banca comercial, para obter os empréstimos de médio e longo prazos necessários à consolidação das dívidas a fornecedores.

Com o objectivo de substituir a dívida a fornecedores por empréstimos de médio e longo prazos, e de reduzir os prazos de pagamentos a fornecedores, o Governo tem vindo a adoptar um conjunto de programas e medidas legislativas, de que se destacam o Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH), o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE) e, mais recentemente, a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro) e o Programa de Apoio à Economia Local (Proposta de Lei n.º 73/XII ,14 de Junho de 2012).

⁹⁵ Veja-se Portal do Governo, <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-adjunto-e-dos-assuntos-parlamentares/mantenha-se-atualizado/20120503-sealra-empresas-municipais.aspx>

8.1 Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH) e Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)

Em 2008, foi implementado o “Programa Pagar a Tempo e Horas” (PPTH), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, com o objectivo de “reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas”, abrangendo “serviços e fundos da administração directa e indirecta do Estado, Regiões Autónomas, municípios e empresas públicas, ainda que através de diferentes regras e mecanismos.”

Segundo o preâmbulo da citada Resolução, “vários estudos internacionais estimam que o prazo médio de pagamentos em Portugal seja significativamente superior ao praticado nos restantes países europeus”. No caso específico dos municípios, o PPTH complementa os mecanismos de saneamento e reequilíbrio financeiros municipais previstos na Lei das Finanças Locais. Assim, os municípios puderam contratualizar empréstimos financeiros de médio e longo prazos⁹⁶, financiados maioritariamente por instituições de crédito (60%) e, minoritariamente, pelo Estado (40%)⁹⁷, e que se destinam ao pagamento da dívida de curto prazo a fornecedores⁹⁸. O prazo máximo do empréstimo a conceder pela instituição de crédito é de cinco anos, enquanto que o prazo do empréstimo a conceder pelo Estado será o dobro do prazo do empréstimo a conceder pela instituição de crédito⁹⁹. Durante a primeira metade do seu prazo, o empréstimo concedido pelo Estado tem carência de capital e a taxa de juro é 0 %¹⁰⁰. Para garantir o reembolso do capital e o pagamento dos juros do empréstimo concedido pelo Estado, os municípios aderentes ao PPTH autorizam a redução das transferências correntes e de capital recebidas do Orçamento do Estado¹⁰¹.

O programa em causa enquadra-se no modelo de gestão por objectivos, prevendo a definição de objectivos de redução continuada dos prazos de pagamentos a

⁹⁶ A Lei n.º 67-A/2007 (aprova o Orçamento do Estado para 2008), autoriza os municípios que decidam aderir ao PPTH a celebrar celebração de empréstimos de médio e longo prazos destinados ao pagamento de dívidas a fornecedores (n.º 3 do art.º 28º) e define o limite máximo dos empréstimos a médio e longo prazos (alínea b) do n.º 4 do art.º 28º).

⁹⁷ Cfr. n.º 25º do Anexo da RCM n.º n.º 34/2008.

⁹⁸ Cfr. n.º 21º do Anexo da RCM n.º n.º 34/2008.

⁹⁹ Cfr. n.º 28º e n.º 29º do Anexo da RCM n.º n.º 34/2008

¹⁰⁰ Cfr, n.º 41º do Anexo da RCM n.º n.º 34/2008.

¹⁰¹ Cfr. n.º 48º do Anexo da RCM n.º n.º 34/2008.

fornecedores, a monitorização e a publicitação dos indicadores dos prazos de pagamentos¹⁰², para além de incentivos (premiais ou sancionatórios) associados ao grau de cumprimento dos objectivos, nomeadamente pela redução ou agravamento da taxa de juro aplicada ao empréstimo concedido pelo Estado¹⁰³.

Puderam aceder ao PPTH os municípios em situação de violação do limite de endividamento líquido (fixado no n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, Lei das Finanças Locais), e em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural (situações prevista pelos artigos 40.º ou 41.º da Lei das Finanças Locais), independentemente de já terem contraído empréstimos para esse fim.¹⁰⁴

Beneficiaram destes empréstimos 34 municípios, correspondendo ao montante global de 78 milhões de euros, dos quais 31 milhões foram financiados pelo Estado e 47 milhões foram financiados por uma instituição de crédito. Os 78 milhões de euros serviram para o pagamento de dívidas a fornecedores anteriores a 2008 no valor de 54 milhões de euros, e de dívidas de 2008 no remanescente de 24 milhões de euros (Tabela 35).

Na sequência do objectivo de redução de prazos de pagamentos a fornecedores do Programa Pagar a Tempo e Horas, a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro, aprovou o “Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado” (PREDE). Segundo o preâmbulo da citada Resolução, “(...) o actual contexto económico internacional, que cria dificuldades acrescidas no acesso ao financiamento por parte das empresas, em particular das pequenas e médias empresas, leva o Governo, através da presente resolução, a reforçar a garantia de pagamento aos credores privados das dívidas vencidas dos serviços e dos organismos da administração directa e indirecta do Estado, das Regiões Autónomas e dos municípios, criando um programa de regularização extraordinária de dívidas a fornecedores.”

¹⁰² Nos termos da alínea a) do n.º 20 do Anexo da RCM n.º n.º 34/2008, compete à Direcção-Geral das Autarquias Locais publicar na sua página electrónica na Internet, até ao final do mês de Abril, o prazo médio de pagamento registado por cada município no final do 4.º trimestre do ano anterior, por ordem decrescente do prazo, bem como a média do prazo médio de pagamento dos municípios ponderada pelo valor anual das aquisições de bens e serviços

¹⁰³ Cfr. n.ºs 43, 44 e 45 do Anexo da RCM n.º n.º 34/2008.

¹⁰⁴ Cfr. n.º 23º do Anexo da RCM n.º n.º 34/2008

A linha de financiamento de médio e longo prazos concedida aos municípios para pagamento de dívidas a fornecedores funcionou nos mesmos termos do Programa Pagar a Tempo e Horas, mas foram alargados os critérios de elegibilidade de forma a abranger um universo mais vasto de municípios. Foi permitida a candidatura ao PREDE de todos os municípios, com excepção dos que se encontrassem em desequilíbrio financeiro estrutural (isto é, preenchessem pelo menos três das situações previstas no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto -Lei n.º 38/2008, de 7 de Março) e que não tivessem declarado tal situação até à data de 31 de Dezembro de 2008¹⁰⁵. No total, foi garantido um financiamento de 504 milhões de euros para regularização de dívidas a fornecedores dos municípios (6 vezes e meia mais do que o financiamento autorizado no âmbito do PPTH), dos quais 202 milhões de euros foram financiados pelo Estado e os restantes 302 milhões por instituições crédito¹⁰⁶ (Quadro 46).

Quadro 46

Programas de Regularização de Dívidas a Fornecedores dos Municípios (PPTH e PREDE)

Un: 10⁶ euros

Programas	Municípios Beneficiados (nº)	Financiamento Autorizado			Dívidas		
		Total	Estado	Instituições Crédito	anteriores a 2008	de 2008	de 2009
PPTH* (aprovado em 2008)	34	78	31	47	54	24	
PREDE** (aprovado em 2009)	95	504	202	302	201	206	97
Total	129	582	233	349	255	230	97

Fonte: Adaptado do Relatório do Orçamento do Estado de 2010 (Ministério das Finanças, 2010a: 166)

Notas: *Programa Pagar a Tempo e Horas; ** Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado

¹⁰⁵ Cfr. n.º 9 da RCM n.º 191-A/2008.

¹⁰⁶ A adesão dos municípios ao PREDE dependia da apresentação de candidatura junto da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, até 15 de Janeiro de 2009. Nessa fase foram aprovadas 69 candidaturas a empréstimos, num montante global de cerca de 410 milhões de euros. Uma vez que o valor global de financiamento estabelecido para o PREDE não foi esgotado, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2009, de 30 de Março de 2009, estendeu o prazo de candidaturas de acesso à linha de financiamento até 30 de Junho de 2009, tendo sido aprovadas 26 candidaturas, num montante global de 94 milhões de euros.

8.2 Medidas decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) para controlo dos compromissos assumidos

A redução dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias constitui um dos objectivos do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), celebrado com a União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE), por se considerar que a resolução deste problema tem efeitos positivos na liquidez e redução dos custos da economia. Assim, foi estabelecido como critério indicativo do Programa o não aumento dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias.

Segundo o Relatório *Estratégia para os pagamentos em atraso há mais de 90 dias* (Ministério das Finanças, 2012), os programas específicos destinados à regularização de dívidas a fornecedores (no caso dos municípios, os programas PPTH e PREDE, a que já fizemos referência) não permitiram reduzir os prazos médios de pagamento dos municípios de forma duradoura, porque não contemplaram mecanismos e procedimentos que permitissem evitar a acumulação de novos pagamentos em atraso. Neste sentido, o citado Relatório determina que a redução duradoura dos prazos de pagamentos em atraso exige que se verifiquem em simultâneo três princípios: i) responsabilização de cada entidade pelos seus pagamentos em atraso; ii) criação de regras que impeçam a criação de novos pagamentos em atraso e iii) redução do saldo acumulado de pagamentos em atraso. As acções previstas na Lei do Orçamento do Estado para 2012, Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso e no Plano de Apoio à Economia Local cumprem estes três critérios.

8.2.1 Acções previstas na Lei do Orçamento do Estado para 2012

A Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro (aprova o Orçamento do Estado para 2012) prevê um conjunto de obrigações e de mecanismos para garantir que os municípios reduzam os pagamentos em atraso há mais de 90 dias, designadamente: i) a obrigação de reduzir os pagamentos em atraso em 10% até ao final de Dezembro de 2012, com a meta intermédia de obter uma redução de pelo menos 5% até final de Junho (nº 3 e nº 5 do art. 65º) e ii) a poupança obtida em resultado da redução salarial operada através da LOE deve ser utilizada para reduzir suplementarmente os pagamentos em atraso (nº 4 do art. 65º). Segundo o Relatório *Estratégia para os pagamentos em atraso há mais de 90 dias* (Ministério das Finanças, 2012), com estas duas medidas é expectável a redução em cerca de 423 milhões de euros dos pagamentos

em atraso (26,2% do total de pagamentos em atraso da Administração Local em 31 de Dezembro de 2011). Adicionalmente a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro prevê a utilização do fundo de regularização municipal para pagamento das dívidas a fornecedores do município. Este fundo passa a poder ser utilizado por municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira para a regularização de pagamentos em atraso a fornecedores vencidos há mais de 90 dias¹⁰⁷

8.2.2 Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

Adicionalmente, foi aprovada a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) (Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro). Esta lei estabelece as regras que impedem que a execução orçamental conduza à acumulação de pagamentos em atraso¹⁰⁸ por parte das entidades públicas, incluindo os municípios¹⁰⁹. O princípio fundamental subjacente à LCPA, e constante do artigo 7.º da mesma, é que a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso. Para que esse objectivo seja cumprido, o enfoque do controlo da despesa deixa, assim, de ser colocado nos pagamentos, e é antecipado para o momento da assunção do compromisso, momento a partir do qual a despesa é incorrida.

As entidades públicas passam apenas a poder assumir compromissos quando, para o efeito, tenham “fundos disponíveis”. Assim, a LCPA prevê que só poderão ser assumidos compromissos de despesa caso existam “fundos disponíveis” para os três meses seguintes¹¹⁰, isto é, os compromissos assumidos têm que ter financiamento

¹⁰⁷ Artigo 57.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, que procede a alteração à Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), passando a redacção do artigo 42.º desta última a prever a nova situação, em relação ao inicialmente previsto (os municípios em situação de desequilíbrio financeiro estrutural eram os beneficiários exclusivos deste fundo).

¹⁰⁸ Relembrar que os Pagamentos em atrasos são as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes (al. e) do art.º 3.º da LCPA).

¹⁰⁹ A presente lei aplica-se às entidades da Administração Central e Segurança Social, As entidades do Serviço Nacional de Saúde, incluindo os hospitais EPE; e, Com as devidas adaptações, a todas as entidades da Administração Regional e Administração Local, incluindo as respectivas entidades públicas reclassificadas (EPR). (artº 2º da LCPA).

¹¹⁰ Por “fundos disponíveis” entendem-se as disponibilidades de caixa ou valores a receber nos próximos três meses com elevado grau de probabilidade, abatidos dos compromissos assumidos e pagamentos

associado (art. 5.º, n.º 1, da LCPA). A assunção de compromissos plurianuais está sujeita à autorização prévia da assembleia municipal. A LCPA prevê ainda o registo numérico e sequencial dos compromissos, sem o qual os fornecedores do sector público não poderão exigir o pagamento da dívida (n.º 3 do art.º 5º). Está também prevista a responsabilidade (civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória) dos titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na LCPA (art.º 11º).

Para além de definir regras que disciplinam a assunção futura de compromissos (vertente preventiva), a LCPA preocupa-se também com a regularização pagamentos em atraso já existentes. Neste sentido, a LCPA obriga os municípios com pagamentos em atraso a 31 de Dezembro de 2011 a apresentarem à Direcção-Geral da Administração Local (DGAL), até 90 dias após a entrada em vigor da LCPA, um plano de liquidação dos pagamentos, preferencialmente, e sempre que possível, acordado com os respectivas credores (art.16.º, n.º1)

8.2.3 Programa de apoio à economia local

A par das medidas previstas na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, e como sublinha o Relatório *Estratégia para os pagamentos em atraso há mais de 90 dias* (Ministério das Finanças, 2012: 24) “(...) não se pode excluir a possibilidade de que a Administração Central tenha de intervir em situações pontuais em casos extremos de dificuldade financeira” Acrescenta ainda o mesmo Relatório que “(...) o recurso a este tipo de intervenção terá que ser pontual e realizada sobre um quadro muito restritivo da assunção de novos compromissos por parte do município.” É neste contexto que deve ser entendido o Programa de Apoio à Economia Local.

A proposta de Lei n.º 73/XII, aprovada Conselho de Ministros de 14 de Junho de 2012, cria o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que disponibiliza uma linha de crédito no valor de mil milhões de euros para a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na Direcção-Geral das

efectuados. Concretamente, e nos termos do artigo 3.º, alínea f), da LCPA, integram o conceito de «fundos disponíveis» as dotações a receber do Orçamento do Estado nos três meses seguintes (incluindo transferências e subsídios), a receita própria efectivamente cobrada pela entidade, as projecções de receita efectiva própria a cobrar nos três meses seguintes, e o produto de empréstimos já contratados.

Autarquias Locais até 31 de Março de 2012. A taxa de juro é a aplicada à Republica Portuguesa, acrescida de 15 pontos base.

Os motivos invocados na proposta de Lei n.º 73/XII, para a criação do PAEL referem o elevado montante de pagamentos em atraso há mais de 90 dias dos municípios, a necessidade de revitalização das economias locais para assegurar o reforço da sua liquidez e a manutenção de emprego, e a dificuldade de acesso ao crédito por parte de vários municípios em situação de desequilíbrio, impossibilitando a execução de planos de saneamento e reequilíbrio financeiros.

O PAEL tem a particularidade de permitir, por um lado, a regularização das dívidas em atraso dos municípios e, por outro, a implementação de um plano de ajustamento financeiro municipal. Isto porque os municípios que aderirem ao PAEL poderão celebrar um contrato de empréstimo com o Estado, que não pode conduzir ao aumento do respectivo endividamento líquido conforme estabelecido na Lei das Finanças Locais, apresentando em contrapartida um plano de ajustamento financeiro aprovado pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal. O Plano de Ajustamento tem um horizonte temporal equivalente ao do empréstimo a conceder pelo Estado, devendo conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que assegurem o restabelecimento da situação financeira do município, e que se prendem com a redução e racionalização da despesa corrente e de capital; a existência de regulamentos de controlo interno; a optimização da receita própria; e a intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL. Em caso de incumprimento de qualquer prestação do serviço da dívida do contrato de empréstimo, e pelo valor das prestações em atraso, a Direcção Geral das Autarquias Locais procede à retenção da receita não consignada proveniente das transferências do Orçamento do Estado, e a Autoridade Tributária e Aduaneira à retenção de outras receitas de natureza fiscal, mediante comunicação da DGTF.

O PAEL divide-se em dois programas (Programa I e Programa II). O primeiro é direccionado para os municípios que estejam abrangidos por um plano de reequilíbrio financeiro e para os que se apresentem numa situação de desequilíbrio financeiro estrutural à data de 31 de Dezembro de 2011. Neste caso, o empréstimo contraído tem o prazo máximo de vigência de 20 anos, sendo o montante máximo de financiamento obrigatório igual a 100% do montante elegível. O segundo programa integra os restantes municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias em 31 de Março de 2012. O empréstimo contraído tem o prazo máximo de vigência de 14 anos, e pode cobrir entre

50% e 90% do montante elegível¹¹¹.

Os municípios que aderirem ao Programa I estão sujeitos a um conjunto de obrigações mais exigentes, muitas delas já previstas para os Plano de Reequilíbrio Financeiro (arts. 11.º e 15ª do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março) previstos no n.º 4 do art. 41.º da Lei das Finanças Locais. De entre as medidas previstas no PAEL, destacamos: i) a fixação nas taxas máximas do IMI, derrama e participação no IRS nos termos da Lei das Finanças Locais; ii) a maximização dos preços praticados nos sectores do saneamento, água e resíduos; iii) o aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos susceptíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do município. Os municípios ficam ainda obrigados a não promover quaisquer novas parcerias público privadas.

O acompanhamento do PAEL é efectuado pela Assembleia Municipal, (trimestralmente e através de informação prestada pela Câmara Municipal, que integra a avaliação do grau de execução dos objectivos previstos no Plano,), pela DGAL (nos termos que vierem a ser definidos por portaria dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e das autarquias locais) e Pela Inspeção-geral de Finanças, (através da realização de auditorias sistemáticas aos municípios que integram o Programa I e regulares aos municípios que integram o Programa II.).

No que respeita ao Memorando de acordo entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)¹¹² que estabelece as bases do Programa de Apoio à Economia Local, destacamos os seguintes pontos

i) é condição prévia de candidatura a desistência de qualquer processo judicial em que o município tenha demandado o Estado ou interposto providência cautelar em áreas ou matérias tuteladas pelo presente Memorando. Uma dessas matérias é precisamente o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). Vários municípios interpuseram providências cautelares contra a retenção de 5% deste imposto pelo Estado, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF);

¹¹¹ O montante elegível corresponde à diferença entre o montante dos pagamentos em atraso relativos a 31 de Março de 2012 e a soma dos montantes correspondentes à redução prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 65.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012, aprovada pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 20/2012, de 14 Maio, e às dívidas abatidas com a utilização de verbas do Fundo de Regularização Municipal (FRM).(nº 3 do artº 3º)

¹¹² Disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/608067/20120528_acordo_governo_e_anmp.pdf

ii) no que concerne à Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso, a ANMP reconhece a importância da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), como instrumento privilegiado no controlo do endividamento de curto prazo dos Municípios e, necessariamente, na consolidação orçamental, pelo que se compromete a diligenciar junto dos seus associados no sentido de promover o seu integral cumprimento. Por sua vez, o Governo reconhece as dificuldades práticas que a aplicação da LCPA pode trazer para alguns Municípios, comprometendo-se, entre outras medidas, a facilitar a aplicação dos procedimentos de aplicação da LCPA nos Municípios, nomeadamente, por adaptação das normas transitórias;

iii) os municípios comprometem-se à afectação das receitas do IMI ao pagamento das dívidas ao Estado, ou caso tal dívida não exista, à amortização da dívida de médio e longo prazos

iv) o governo compromete-se em não reduzir as transferências financeiras para os municípios no âmbito do Orçamento do Estado para 2013.

9. Adaptação da Lei das Finanças aos Novos Princípios e Regras Orçamentais

No ano de 2011, a Lei n.º 22/2011 de 20 de Maio procedeu à Quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), introduzindo alterações significativas na LEO, que obrigarão a uma adaptação da Lei das Finanças Locais.

A LEOE alarga o âmbito de aplicação da Lei do Orçamento do Estado para incorporar todas as entidades que fazem parte das Administrações Públicas para efeitos do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95). Assim, nos termos do nº 5 do art. 2º da LEOE, “Para efeitos da presente lei, consideram-se integrados no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respectivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento.”. Na *Exposição de Motivos* que acompanhava a *Proposta de Lei* (Proposta de Lei n.º 47/XI/2), afirma-se que esta alteração é essencial para aproximar o universo da contabilidade pública do universo relevante para as contas nacionais.

No que respeita a regras orçamentais, passa-se a impor uma regra sobre o saldo orçamental conjunto das Administrações Públicas. A LEOE impõe que o saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não pode ser inferior ao objectivo de médio prazo estabelecido no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento (cf. art. 12.º-C).

A LEO introduz também uma dimensão de médio prazo na concepção e execução da política orçamental, ao definir um quadro plurianual de programação orçamental, aprovado conjuntamente com o primeiro orçamento anual de cada legislatura, e actualizado todos os anos na Lei do Orçamento do Estado, para os quatro anos seguintes, em consonância com os objectivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento O quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais, compatíveis com os objectivos estabelecidos no PEC, e que especifica a regra de despesa. Este quadro plurianual define ainda os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas (cf. art. 4º, nº 2, art. 5º, nº 3, art. 12º-D e art. 17º da LEOE). Os aspectos positivos deste quadro plurianual residem essencialmente na ampla cobertura da despesa e na definição de limites vinculativos

A nova LEOE cria o Conselho das Finanças Públicas (a que já fizemos referencia neste capítulo). Trata-se de uma entidade independente cuja missão consiste em avaliar a consistência dos objectivos relativamente aos cenários macro-económico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, e ao cumprimento da regra sobre o saldo e da regra sobre a despesa da Administração Central, e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respectivas leis de financiamento (cf. art. 12º-I).

Nos termos do Programa de Assistência Económica e Financeira, o nº 1 do ponto 3.14 do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica (Primeira Actualização, 1 de Setembro de 2011.)¹¹³, o governo deverá proceder à revisão da Lei das Finanças Locais, com vista à adaptação do quadro orçamental a nível

¹¹³ Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-adjunto-e-dos-assuntos-parlamentares/o-ministerio-e-os-memorandos/o-ministerio-e-os-memorandos.aspx>

local aos princípios e normas da nova Lei de Enquadramento Orçamental, nomeadamente no que respeita: i) à inclusão de todas as entidades relevantes no perímetro das administrações local¹¹⁴; ¹¹⁵ (ii) à adopção de um quadro plurianual de programação orçamental, definindo regras de despesa, equilíbrio orçamental e endividamento, bem como a adopção da orçamentação por programas; e (iii) à inteiração com o Conselho das Finanças Públicas. A Lei das Finanças Locais deverá ainda prever: (i) a avaliação pelo Conselho das Finanças Públicas das projecções de receitas e planos orçamentais plurianuais das administrações locais e regionais; (ii) a criação de uma reserva de contingência no montante global de despesa, para fazer face a quebras imprevistas das receitas ou a projecções de despesas que se revelem erradas.

No nº 2 do ponto 3.14 do Memorando é estabelecida ainda a aplicação de limites ao endividamento municipal mais restritivos. Relativamente a esta questão, diga-se que a Proposta Lei do Orçamento Estado para 2012 (PL 90/2011 de 13 de Outubro) propunha: i) acabar com o regime de endividamento líquido nulo para os Municípios, substituindo-o por um regime de redução obrigatória do endividamento líquido; ii) eliminar o regime de rateio dos valores das amortizações efectuadas no ano anterior pelos Municípios; iii) reduzir em 50% dos limites de endividamento municipal, passando estes de 125% para 62,5% das receitas de referência (no caso do endividamento líquido) e de 100% para 62,5% (no caso do endividamento de médio e longo prazos). Estas alterações aos limites de endividamento municipal, justificadas na Proposta Lei do Orçamento Estado pela “(...) necessidade de atingir as metas e os

¹¹⁴ Rebelo (2011: 83) propõe a introdução na Lei das Finanças Locais de um preceito relativo ao princípio da universalidade que vai mais longe do que a previsão do nº 5 do art. 2º da LEOE: “O Orçamento dos municípios é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos, das entidades integrantes do respectivo sector empresarial local, das associações de direito público e privado em que participe, bem como de todas as entidades públicas consideradas relevantes no perímetro do governo municipal, e aquelas decorrentes de parcerias público-privadas locais”. Rebelo (2011: 83) defende que o nº 5 do art. 2º da LEOE, ao exigir apenas a integração das entidades que, nas últimas contas, tenham sido consideradas pelo INE “(...) acaba por deixar margem para uma disparidade entre aquilo que é administrativo e aquilo que é empresarial, para efeito interno e para efeito de reporte às instituições comunitárias (...)”. Com esta formulação, há, assim, uma adesão expressa ao critério económico utilizado no SEC 95 para integrar nas administrações públicas as instituições controladas, seja qual for a sua natureza, desde que não mercantis.

¹¹⁵ Como é natural, à inclusão de todas as entidades relevantes no perímetro da administrações local terá impacto nos critérios e limites de endividamento municipal.

objectivos de estabilidade orçamental decorrentes da aplicação do PAEF (...)” (cf. nº 2 do artº 57º) acabaram por não se concretizarem na A Lei do Orçamento do Estado para 2012. Para a manutenção dos actuais limites previstos na Lei de Finanças certamente contribuiu a pressão exercida pela Associação Nacional de Municípios¹¹⁶.

Será também necessária a adaptação da Lei das Finanças Locais à disciplina de assunção de compromisso e pagamentos em atraso a que os municípios passaram a estar sujeitos, nos termos da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso. Esta Lei veio, em termos sucintos, estabelecer e reforçar os mecanismos aplicáveis à assunção de compromissos, e estabelecer regras relativamente a pagamentos em atraso das entidades públicas, incluindo os municípios.

10. Em conclusão

A actual lei das Finanças Locais, ao afastar os limites ao endividamento municipal em termos de fluxos por referência ao serviço da dívida, e ao instituir limites à dívida municipal (definida de acordo com o conceito de necessidades líquidas de financiamento estabelecido pelo SEC95), indexados às principais receitas (efectivas) do município, introduz de facto restrições mais apertadas aos défices e ao crescimento da dívida dos município. Trata-se, assim, de uma solução positiva, quer em termos da garantia da solvabilidade financeira do município, quer em termos da solidariedade orçamental exigida à Administração Local no processo de consolidação orçamental, com vista ao cumprimento dos compromissos assumidos pelo país no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Há, no entanto, algumas limitações importantes do enquadramento regulamentar previsto na lei das finanças locais. A dimensão dos atrasos nos pagamentos a fornecedores e do volume dos pagamentos em atraso, bem como do número significativo de municípios em situação em desequilíbrio financeiro, indiciam a existência de situações que em que estará em causa a solvabilidade financeira dos municípios. A suspensão, após a entrada em vigor da actual lei, dos limites ao endividamento municipal em sede da lei do orçamento do estado é um sinal de que os limites ao endividamento definidos na lei das finanças locais não estão a assegurar

¹¹⁶ Veja-se o documento *Análise da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012, em Relação aos Municípios*, da Associação nacional de Municípios, disponível em http://www.anmp.pt/files/dfin/2012/OE2012_Parecer_Analise_CG27out2011.pdf

efectivamente o contributo das autarquias locais para os objectivos de consolidação orçamental.

Em relação aos limites ao endividamento municipal, sublinhamos a importância de fazer acompanhar a regra do limite à dívida (stock) por uma regra sobre o saldo global ou primário dos municípios (substituindo a actual regra do equilíbrio do orçamento corrente). Este seria um contributo importante para assegurar a necessária estabilidade no enquadramento jurídico de acesso ao crédito por parte dos municípios, compatível com o imperativo do cumprimento dos objectivos de consolidação orçamental para o conjunto das Administrações Públicas. As excepções aos limites ao endividamento e o perímetro das entidades que relevam para os limites legais constituem igualmente um risco para a salvaguarda da solvabilidade financeira dos municípios e a consolidação orçamental. A questão das entidades que relevam para os limites legais cruza-se com o perímetro de consolidação legalmente obrigatório, que não se entende que seja tão redutor.

A solução para a sistemática sobreavaliação das receitas, principal causa da dimensão atingida pelos compromissos por pagar, passa obrigatoriamente por um sistema que imponha regras quanto aos compromissos assumidos e que penalize os municípios com dívidas a fornecedores para além do razoável. A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso vem cumprir, espera-se que de forma eficiente, esse papel.

A existência de municípios que, em situação de desequilíbrio financeiro, não declaram a sua situação, para não se sujeitarem às condições impostas pelos planos de recuperação financeira, compromete de igual forma a capacidade dos mesmos em cumprir de forma atempada com os seus compromissos. Uma forma de ultrapassar esta questão seria submeter os municípios em situação de desequilíbrio financeiro a uma auditoria externa, que faça um acompanhamento próximo da situação financeira do município e que tenha um papel de persuasão no sentido da declaração de desequilíbrio conjuntural ou estrutural. Apenas no contexto actual, de sérias dificuldades no acesso ao crédito, é que se poderá aceitar a solução do governo para estas situações através do Programa de Apoio à Economia Local. Apesar das obrigações a que estão sujeitos os municípios que aderem ao programa, este tipo de solução pode sempre ser encarado como um factor de risco para o rigor na disciplina das finanças municipais, porque passa ao lado do previsto na lei das finanças locais e envolve o financiamento por parte do governo. Para as situações de gravidade extrema, em que o município seja de todo

capaz de recuperar a solvabilidade financeira, a solução também deve passar por um enquadramento legal adequado, como por exemplo uma lei de insolvências.

Por fim, realçar apenas que a revisão da lei das finanças locais, com as necessárias adaptações à nova lei de enquadramento do orçamento do estado e à lei dos compromissos, certamente permitirá ultrapassar muitas das limitações e riscos já aqui enunciados.