

O INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

AS IMPLICAÇÕES DO NOVO REGIME
FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS NO
APURAMENTO
DO ENDIVIDAMENTO DO GRUPO MUNICIPAL:
O CASO DO MUNICÍPIO DE LISBOA

CARLOS ALBERTO JEREMIAS PINTO

Lisboa, Abril de 2015

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

AS IMPLICAÇÕES DO NOVO REGIME
FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS NO
APURAMENTO
DO ENDIVIDAMENTO DO GRUPO MUNICIPAL:
O CASO DO MUNICÍPIO DE LISBOA

Carlos Alberto Jeremias Pinto

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Auditoria, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Paula Alexandra Rocha Gomes dos Santos.

Constituição do Júri:

Presidente - ESPECIALISTA (MESTRE) GABRIEL CORREIA ALVES

Arguente - ESPECIALISTA (MESTRE) PEDRO RAMOS ROQUE

Vogal - DOUTORA PAULA GOMES DOS SANTOS

Lisboa, Abril de 2015

DEDICATÓRIA

Dedico à minha avó, à minha filha, ao meu pai e a todos os que, a cada momento, me ajudaram a aprender a saber um pouco mais.

AGRADECIMENTOS

A vida de cada um de nós está repleta de desafios os quais vencemos ultrapassando etapas que não são mais do que pequenas vitórias mas que nos trazem momentos de alegria e felicidade. Este trabalho constitui um dos maiores desafios que tive de vencer na minha vida. Por si só traduziu-se num marco muito difícil de alcançar. Nas etapas mais difíceis da minha vida tive o privilégio de ter em meu redor as pessoas certas que souberam apoiar-me e encorajar-me a prosseguir. Por isso mesmo e porque nunca conseguimos construir nada sem a ajuda daqueles que acreditam em nós aqui fica o meu agradecimento a todos, em geral. Cada um ajudou-me como pôde ou soube, mas todos me deram o que tinham: conhecimento, opinião ou compreensão pela minha ausência.

À minha família, em particular, agradeço o conforto e força com que preencheram as minhas horas de vazio e desânimo e em especial a ti Ângela, agradeço-te pela forma tão adulta e madura como lidaste com esta minha ausência, cedendo, sem hesitações, a este meu desafio a atenção e o tempo que te pertencia e ainda me soubeste alimentar com o fruto desse teu amor de filha, tão forte, tão doce e tão nutritivo, que me fez elevar a minha coragem até aos limites do impossível.

À Câmara Municipal de Lisboa e aos excelentes funcionários que dia-a-dia dão o seu melhor de si para melhorar a qualidade dos serviços agradeço a cortesia e forma surpreendente como me emprestaram toda a disponibilidade e apoio nas pesquisas que necessitei.

Não posso esquecer os meus companheiros de sempre neste Mestrado, Nuno Oliveira, Vera Figueiredo e Carlos Barbosa. Vocês souberam ser. Foram os meus principais amigos, irmãos, professores deste percurso. Muito obrigado!

Nada disto seria possível sem os excelentes Professores que compõem o quadro do ISCAL, a quem presto homenagem, bem como ao próprio ISCAL, pois souberam transmitir todo o saber e transforma-lo em novas competências dentro de nós.

Esta Dissertação trará sempre à minha mente e ao meu coração a Professora Doutora Paula Alexandra Rocha Gomes dos Santos. Que é uma excelente profissional, todos nós o sabemos. Que prima pela exigência, todos saboreámos arduamente essa virtude mas, acima de tudo, conheci uma Professora actual, dos tempos modernos, cuja competência se completa com a versatilidade e o foco na procura de soluções o que lhe permitiu vencer a tentação de se escudar nas barreiras das dificuldades (que eu próprio apresentei) e encontrar capacidade de

adaptação às minhas limitações profissionais, geográficas e temporais. Soube ter coragem para aceitar este desígnio. Soube dispensar a sua compreensão, apoio e dedicação em prejuízo das suas próprias limitações e obrigações pessoais e profissionais. A Doutora foi um porto seguro para mim, algo pelo qual não terei como agradecer a não ser através do compromisso de Honrá-la com o melhor de mim expresso no trabalho que apresento.

Muito obrigado.

Bem hajam a todos!

RESUMO

No dia 1 de janeiro de 2014 entrou em vigor o novo Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que veio alterar profundamente o paradigma do endividamento municipal.

Esta dissertação pretende, assim, aferir sobre quais as implicações do novo regime financeiro das autarquias locais no apuramento do endividamento do grupo do Município de Lisboa (ML).

Para tal procedeu-se, numa primeira fase, ao estudo exploratório e comparativo sobre o anterior e o atual regime legal ao nível do endividamento municipal, a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, respetivamente, e posteriormente realizou-se uma investigação empírica que se consubstanciou num estudo de caso sobre as eventuais implicações do atual RFALEI no apuramento do endividamento do grupo municipal do ML.

Para identificar e conhecer os impactos do novo regime legal aplicaram-se, retroativamente, ao período de 2008 a 2013, as novas regras de crédito e de endividamento municipal fixadas no atual RFALEI, e posteriormente comparou-se com os dados apurados e apresentados pelo ML nos relatórios e contas daquele período.

Com efeito, conclui-se que as novas regras de crédito e de endividamento municipal são mais limitadoras no acesso ao capital alheio, tendo deteriorado de forma acentuada a capacidade de endividamento do ML.

Palavras-chave:

Municípios; Endividamento Municipal, Restrições ao Endividamento, Finanças Locais.

ABSTRACT

On January 1, 2014 came into force the new financial framework of local and intercity entities, approved by Law No. 73/2013, of 3 September, which have fundamentally changed the paradigm of municipal debt.

This paper seeks to ascertain on what the implications of the new financial regime of local authorities in the discharge of the indebtedness of the municipal group - the case of the Lisbon City Authorities (LCA).

To do this we proceeded, initially, the exploratory and comparative study of the previous and the current legal framework at the level of municipal debt, Law 2/2007 of 15 January and the Law No. 73 / 2013 September 3 , respectively , and subsequently held an empirical investigation which was consolidated in a case study on the possible implications of the current RFALEI the discharge of indebtedness of LCA Group.

To identify and know the impacts of the new legal regime was applied retroactively to the period 2008-2013 , the new rules of credit and municipal debt fixed in the current RFALEI , and then compared with the data gathered and presented by LCA the reports and accounts of that period.

Indeed, it appears that the new rules for credit and municipal debt are more limiting access to debt capital, having deteriorated sharply the borrowing capacity by Lisbon City Authorities.

Keywords:

Municipalities; Municipal Indebtedness; Institutional Restrictions; Local Government Finance.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA.....	IV
AGRADECIMENTOS.....	IV
RESUMO.....	VII
ABSTRACT	VIII
ÍNDICE.....	X
ÍNDICE DE QUADROS.....	XIII
ÍNDICE DE TABELAS.....	XIV
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	XV
ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES	XVI
LISTA DE ABREVIATURAS.....	XVII
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. REGIME DE CRÉDITO E DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL.....	5
2.1. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO.....	5
2.2. EVOLUÇÃO DO ENQUADRAMENTO LEGAL DAS RESTRIÇÕES AO ACESSO AO CRÉDITO	7
2.3. O ANTERIOR REGIME JURÍDICO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL [2007 A 2013].....	15
2.3.1. ENQUADRAMENTO	15
2.3.2. REGIME DE CRÉDITO: CARACTERIZAÇÃO, CONCEITOS, REGRAS E ASPETOS PROCEDIMENTAIS.....	16
2.3.2.1. Empréstimos.....	16
2.3.2.2. Endividamento líquido municipal.....	18
2.3.3. LIMITES LEGAIS E OUTRAS RESTRIÇÕES AO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	20
2.3.4. PERÍMETRO DAS ENTIDADES RELEVANTES.....	23
2.3.5. MODELO LEGAL DO APURAMENTO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	26
2.3.5.1. Montante de endividamento relativo a empréstimos de curto prazo.....	27
2.3.5.2. Montante de endividamento relativo a empréstimos de médio e longo prazo	27
2.3.5.3. Endividamento Líquido Total.....	28
2.3.6. OBRIGAÇÕES E SANÇÕES DECORRENTES DO INCUMPRIMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO	30
2.3.7. PROGRAMAS E MECANISMOS DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO.....	31

2.3.8. A EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO EM PORTUGAL [2007 A 2013]	33
2.3.9. LIMITAÇÕES DO REGIME DE CRÉDITO E DE ENDIVIDAMENTO PREVISTO NA LFL ₂₀₀₇	34
2.4. O NOVO REGIME JURÍDICO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL [2014 E SEGUINTE]	35
2.4.1. ENQUADRAMENTO	35
2.4.2. REGIME DE CRÉDITO: CARACTERIZAÇÃO, REGRAS E ASPETOS PROCEDIMENTAIS 36	
2.4.2.1. Empréstimos de curto prazo	37
2.4.2.2. Empréstimos de médio e longo prazo	37
2.4.3. O CONCEITO DE DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS	39
2.4.4. LIMITES LEGAIS E OUTRAS RESTRIÇÕES AO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	42
2.4.5. PERÍMETRO DAS ENTIDADES RELEVANTES	46
2.4.6. MODELO LEGAL DO APURAMENTO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	48
2.4.7. OBRIGAÇÕES E SANÇÕES DECORRENTES DO INCUMPRIMENTO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL	50
2.4.8. MECANISMO DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL	50
2.4.9. A DÍVIDA TOTAL MUNICIPAL EM NÚMEROS [2013]	52
2.5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS REGIMES DE CRÉDITO E DE ENDIVIDAMENTO	55
3. ESTUDO EMPÍRICO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DO NOVO REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS NO APURAMENTO DO ENDIVIDAMENTO DO GRUPO MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE LISBOA	66
3.1. ENQUADRAMENTO	66
3.2. METODOLOGIA E ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO	67
3.3. ESTUDO DE CASO	70
3.3.1. SITUAÇÃO PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO DE LISBOA	70
3.3.2. PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS DO MUNICÍPIO DE LISBOA	71
3.3.3. GRUPO MUNICIPAL NA ÓTICA DA CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS	72
3.3.4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	74
3.3.4.1. Limites de endividamento	75
3.3.4.2. Perímetro das entidades relevantes e respetiva contribuição para o apuramento do endividamento legal	76

3.3.4.3. Montantes de endividamento relevantes para efeitos dos limites legais de endividamento	83
3.3.4.4. Posição do endividamento do ML perante os limites legais	85
3.3.4.5. Impacto das entidades relevantes na capacidade de endividamento do ML	89
3.3.4.6. Comparação dos perímetros na ótica da consolidação de contas e na ótica do endividamento.....	92
3.3.4.7. Comparação do endividamento apurado nos termos da lei com o montante da dívida consolidada.....	93
4. CONCLUSÕES	94
4.1. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	94
4.2. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE DERIVADAS E DE PARTIDA.....	98
4.3. LIMITAÇÕES E FUTURAS INVESTIGAÇÕES.....	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102
DOCUMENTOS LEGISLATIVOS.....	106
OUTROS DOCUMENTOS OFICIAIS.....	110

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1: Regras de disciplina orçamental impostas às administrações locais nos países da OCDE	15
Quadro 2.2: Limites de endividamento fixados para os anos de 2007 a 2013	22
Quadro 2.3: Apuramento dos limites de endividamento fixados para os anos de 2007 a 2013.....	23
Quadro 2.4: Evolução do perímetro das entidades relevantes para efeitos dos limites de endividamento municipal no anterior regime legal [2007 a 2013]	26
Quadro 2.5: Apuramento dos empréstimos de curto prazo	27
Quadro 2.6: Endividamento relativo a empréstimos de médio e longo prazo.....	28
Quadro 2.7: Apuramento do Endividamento Líquido	30
Quadro 2.8: O Passivo Exigível e a Dívida Total de Operações Orçamentais	40
Quadro 2.9: Apuramento do limite global de endividamento fixado para os anos de 2014 e seguintes	43
Quadro 2.10: Perímetro das entidades relevantes a partir de 2014	48
Quadro 2.11: Apuramento da Dívida Total Municipal	49
Quadro 2.12: Os mecanismos de recuperação financeira do novo regime legal.....	52
Quadro 2.13: Análise comparativa da LFI_{2007} e RFALEI	56
Quadro 3.1: Perímetro de consolidação de contas do ML [2010 a 2013]	73
Quadro 3.2: Evolução das entidades susceptíveis relevarem para o endividamento municipal.....	77
Quadro 3.3: Análise da evolução do cumprimento das regras de equilíbrio de contas – LFI_{2007}	78
Quadro 3.4: Evolução das entidades suscetíveis de relevarem para o endividamento – RFALEI.....	80
Quadro 3.5: Análise da evolução do cumprimento das regras de equilíbrio de contas – RFALEI.....	81
Quadro 3.6: Evolução dos perímetros nas óticas de consolidação e de endividamento nos dois regimes legais.....	92

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.1: A evolução global do Endividamento Líquido Municipal.....	34
Tabela 2.2: A evolução global do Endividamento de médio e longo prazo	34
Tabela 2.3: Dívida total de 2013 apurada nos termos do RFALEI.....	53
Tabela 2.4: Situação dos municípios portugueses face ao limite da dívida total	55
Tabela 3.1: Evolução das Participações do ML e respetiva percentagem de participação [2007 a 2013]	71
Tabela 3.2: Evolução dos limites de endividamento 2007 a 2013 – LFL ₂₀₀₇	75
Tabela 3.3: Evolução dos limites de endividamento 2007 a 2013 – RFALEI.....	76
Tabela 3.4: Análise da evolução do perímetro das entidades relevantes para o apuramento do endividamento legal municipal e respetiva contribuição – LFL ₂₀₀₇	79
Tabela 3.5: Análise da evolução do perímetro das entidades relevantes para o apuramento do endividamento legal municipal e respetiva contribuição - RFALEI	82
Tabela 3.6: Comparação do perímetro das entidades relevantes o apuramento do endividamento líquido e da respetiva contribuição (LFL ₂₀₀₇) <i>vs</i> dívida total (RFALEI)	83
Tabela 3.7: Evolução dos montantes relevantes para o apuramento do endividamento para efeitos do limite de empréstimos de médio e longo prazo.....	84
Tabela 3.8: Evolução dos montantes relevantes para o apuramento do endividamento para efeitos do limite de endividamento líquido.....	84
Tabela 3.9: Evolução do apuramento da Dívida Total do ML	85
Tabela 3.10: Evolução da posição do endividamento de Emlp do ML perante o respetivo limite legal	86
Tabela 3.11: Evolução da posição do endividamento líquido total do ML perante o respetivo limite legal	86
Tabela 3.12: Evolução da posição da dívida total do ML perante o respetivo limite legal	87
Tabela 3.13: Comparação da capacidade de endividamento utilizada – LFL ₂₀₀₇ <i>vs</i> RFALEI.....	87
Tabela 3.14: Aplicação do regime transitório para o endividamento excepcionado.....	88
Tabela 3.15: Evolução do peso relativo dos Emlp do ML e das entidades relevantes face ao limite legal	89
Tabela 3.16: Evolução do peso relativo do EL do ML e das entidades relevantes face ao limite legal.	90
Tabela 3.17: Evolução do peso relativo da dívida total do ML e das entidades relevantes face ao limite legal	91
Tabela 3.18: Comparação do impacto das entidades relevantes na capacidade de endividamento utilizada – LFL ₂₀₀₇ <i>vs</i> RFALEI	91
Tabela 3.19: Evolução da dívida consolidada e da dívida total de operações orçamentais.....	93

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1: Evolução do endividamento municipal [2007 a 2013]	33
Gráfico 2.2: Evolução da dívida bancária.....	33
Gráfico 2.3: Peso do montante da dívida total no limite legal	54
Gráfico 3.1: Síntese da evolução da posição financeira do ML [2007 a 2013].....	70
Gráfico 3.2: Evolução das dívidas a terceiros do ML [2007 a 2013].....	70
Gráfico 3.3: Síntese da evolução da posição financeira do grupo municipal de Lisboa [2010 a 2013] ..	74
Gráfico 3.4: Evolução da dívida total consolidada do Grupo Municipal de Lisboa [2010 a 2013]	74

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 2.1: Evolução das regras de endividamento em Portugal.....	14
Ilustração 2.2: Conceito de endividamento líquido compatível com o SEC 95	19
Ilustração 2.3: Limite da dívida total.....	44

LISTA DE ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ADSE	Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado
AMBELIS	Agência para a Modernização Económica, SA
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
Ecp	Empréstimos de Curto Prazo
Emlp	Empréstimos de médio e longo prazo
EL	Endividamento líquido
EPUL	Empresa Pública de Urbanização de Lisboa
EMEL	Empresa Municipal de Estacionamento de Lisboa
EGEAC	Empresa de Gestão de Equipamentos de Animação Cultural
EMARLIS	Empresa Municipal de Águas Residuais de Lisboa ⁽⁹⁾
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FGM	Fundo Geral Municipal
FBM	Fundo de Base Municipal
FRM	Fundo de Regularização Municipal
GEBALIS	Gestão de Bairros Municipais de Lisboa
IRS	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Singulares
LFL	Lei das Finanças Locais
LFL ₁₉₇₉	Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro
LFL ₁₉₉₈	Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei n.º 42/98, de 6 de agosto
LFL ₂₀₀₇	Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro
LOE	Lei do Orçamento de Estado
ML	Município de Lisboa

NCRF	Norma Contabilística e de Relato Financeiro
OE	Orçamento de Estado
PAM	Programa de Ajustamento Municipal
FAM	Fundo de Apoio Municipal
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RFALEI	Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RAI	Resultado líquido antes de impostos
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais de 1995
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
TOC	Técnicos Oficiais de Contas

1. INTRODUÇÃO

Desde o dia 1 de janeiro de 2014 que os municípios portugueses se deparam com o novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI), a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a qual, para além de revogar a anterior Lei das Finanças Locais (LFL₂₀₀₇), a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, determina alterações substanciais ao nível da consolidação de contas e do endividamento municipal.

Este novo regime surge na sequência da Reforma da Administração Local levada a cabo pelo Governo, com base nos objetivos enunciados no Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011), prevista expressamente no Programa de Assistência Económica e Financeira, assinado em 17 de maio de 2011 com a União Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu, que previa a revisão da LFL₂₀₀₇ de modo a rever alguns aspetos que tenham revelado necessidades de aperfeiçoamento (Proposta de Lei n.º 122/XII/2.^a, 2012).

Com o novo RFALEI assiste-se, a partir de 2014, a uma completa reformulação da filosofia vigente, a qual regulava e limitava o acesso ao crédito, especialmente ao nível dos limites legais de endividamento, das formas de apuramento do endividamento, do perímetro das entidades relevantes, dos principais conceitos utilizados e das consequências pelo não cumprimento dos limites legais.

Por exemplo, foi descontinuado o conceito de endividamento líquido e adotado o conceito de dívida total e alargado, substancialmente, o perímetro das entidades suscetíveis de relevarem para efeitos dos limites legais de endividamento do município.

Os motivos que incentivaram a realização de uma dissertação sobre o endividamento municipal foram tentar identificar e compreender as principais alterações introduzidas pelo novo RFALEI e explicar como estas transformações podem, eventualmente, afetar e restringir o acesso dos municípios ao capital alheio.

O presente estudo pretende, desde logo, contribuir para a resposta à seguinte pergunta de partida:

Quais as implicações do novo regime financeiro das autarquias locais no apuramento do endividamento do grupo municipal do Município de Lisboa (ML)?

Paralelamente, de modo a suportar e facilitar a resposta a esta pergunta de partida foram, também, definidas as seguintes questões derivadas:

- A situação económico-financeira do ML, analisada e tratada segundo dois regimes legais distintos, pode conduzir a capacidades de endividamento completamente distintas com implicações ao nível cumprimento ou não dos limites legais de endividamento?
- Qual dos regimes de crédito e de endividamento municipal (LFL₂₀₀₇ vs RFALEI) se mostra mais restritivo/limitativo no acesso ao crédito por parte do ML?

Deste modo, este trabalho propõe-se colmatar a escassez de investigação sobre o endividamento local e contribuir para uma maior compreensão das alterações introduzidas pelo novo RFALEI ao acesso ao endividamento municipal, tanto a nível teórico como empírico.

Assim, os principais objetivos do presente trabalho são:

- Estudar se a capacidade de endividamento do Município de Lisboa se altera em função da aplicação de um novo RFALEI;
- Perceber se a aplicação de um novo RFALEI terá implicações ao nível do cumprimento dos limites legais de endividamento de endividamento do Município de Lisboa;
- Estudar se a aplicação do novo RFALEI se traduzirá num regime de crédito e de endividamento municipal mais restritivo/limitativo para o Município de Lisboa;
- Analisar se o impacto das contribuições das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento do ML nos limites legais fixados, é mais expressivo nos termos do RFALEI do que na LFL2007;
- Estudar se o perímetro das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento do ML é mais consentâneo com o perímetro das entidades relevantes para efeitos de consolidação de contas se aferidos de acordo com o RFALEI do que com ao abrigo das normas da LFL2007;
- Analisar se o montante da dívida total de operações orçamentais do ML apurado nos termos do RFALEI é semelhante ao montante da dívida consolidada do ML calculada segundo as regras de consolidação de contas.

As questões do endividamento municipal e da transparência financeira têm tido uma indiscutível atualidade política e normativa, comprovada com a quantidade de novos diplomas legais que surgiram nos últimos anos, que disciplinam esta realidade municipal, fruto da atual reforma da Administração Local¹.

A capacidade de endividamento de um município, o controlo dos valores de endividamento, os fins para que é solicitado e a verificação da sua utilização constitui um tema extremamente importante ao nível da gestão autárquica e da avaliação política do desempenho dos gestores autárquicos (Silva, 2013).

Afigura-se, portanto, um estudo pertinente na medida em que o novo RFALEI entrou em vigor, apenas, em janeiro de 2014, portanto só em 2015 é que os municípios irão apurar o seu endividamento de acordo com este novo regime.

Por esse motivo, o conhecimento, atempado e completo, dos efeitos do novo regime legal na capacidade de endividamento dos municípios portugueses é particularmente fundamental para se conseguir analisar com fiabilidade a sua evolução, quer em termos do considerado montante de endividamento quer da observância do cumprimento dos seus limites legais.

Conhecer e perceber as alterações introduzidas pela nova lei e a dimensão dos possíveis impactos poderá, por exemplo, permitir aos municípios tomarem diligências no sentido de contrair ou expandir o acesso ao crédito, caso a alteração legislativa potencie uma diminuição ou um aumento da capacidade legal de endividamento, respetivamente.

De forma a cumprir os objetivos propostos estrutura-se a dissertação em duas partes fundamentais. Numa primeira fase, realiza-se um estudo exploratório sobre o enquadramento histórico, jurídico-contabilístico, do regime de crédito e endividamento municipal, que culminará numa análise comparativa entre o anterior e o atual regime legal ao nível do endividamento municipal.

Com o intuito de complementar e contribuir para um melhor entendimento dos temas abordados anteriormente, apresenta-se, numa segunda fase, uma investigação empírica que se

¹ Realçando pela sua importância os seguintes: (a) Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto); (b) Regras aplicáveis à assunção de compromissos e pagamentos em atraso das entidades pública (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro); (c) Programa de Apoio à Economia Local, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias (Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto); (d) Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro); (e) Regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro); e (f) Regime jurídico do setor público empresarial (DL n.º 133/2013, de 3 de outubro).

consubstanciará num estudo de caso sobre as eventuais implicações do atual RFALEI no apuramento do endividamento do grupo municipal do ML.

Para responder às questões acima apresentadas aplicar-se-á, retroativamente, ao período de 2007 a 2013, as novas regras de crédito e de endividamento municipal fixadas no atual RFALEI, para posteriormente se comparar com os dados apurados e apresentados pelo ML nos relatórios e contas daquele período.

Com este exercício de retroatividade ao período de vigência da anterior lei (1 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2013) será possível comparar realidades iguais tratadas segundo óticas legislativas distintas, permitindo assim verificar se a mesma situação económico-financeira, analisada e tratada segundo os dois regimes legais distintos, pode conduzir a capacidades de endividamento completamente distintas, com implicações ao nível do cumprimento, ou não, dos limites legais de endividamento.

2. REGIME DE CRÉDITO E DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

2.1. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

A emergência da figura do poder local no ordenamento político-administrativo português ocorreu após a revolução de 25 de abril de 1974, com as alterações estruturais introduzidas pela Constituição de 1976, que estabeleceu os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização da administração pública, definindo as autarquias locais como pessoas coletivas territoriais que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (Capela, 2005).

A Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 236.º, categoriza, ainda, as autarquias locais, em freguesias, municípios e regiões administrativas (ainda não criadas).

A gestão económica e financeira dos municípios assenta, assim, no princípio constitucional da autonomia local, em geral, e da autonomia financeira, em particular.

A Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada pela Assembleia da República, através da Resolução n.º 28/90, de 13 de julho, define, no artigo 3.º, a autonomia local como o «direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos».

No que se refere à autonomia financeira, o artigo 9.º do diploma europeu citado destaca que as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas funções.

Sousa Franco (1996: 153) acrescenta, sobre este assunto, que a autonomia creditícia é uma forma de autonomia financeira, consubstanciando-se no «poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras de crédito».

Com efeito, para além dos impostos, das taxas, multas e outras penalidades, rendimentos de propriedades, transferências, vendas de bens, o recurso aos empréstimos é também fonte de financiamento para os Municípios.

De facto, é na primeira Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, (LFL₁₉₇₉) que se reconhece, inequivocamente, o empréstimo como receita municipal (artigo 3.º, al. f)), tendo as posteriores Leis das Finanças Locais mantido este preceito legal.

Nas últimas décadas, tem-se assistido a um considerável reforço do poder das autarquias locais, bem como a um considerável alargamento do seu âmbito de intervenção na sociedade (Ferreira, 2011), tendo passado a desempenhar atribuições que, até aí, eram tipicamente e exclusivamente da responsabilidade da Administração Central.

Os governos locais passaram, assim, a ser cada vez mais interventivos e responsáveis pela melhoria do bem-estar da população que residem sob sua jurisdição, promovendo a organização territorial, o desenvolvimento social e económico e a oferta de bens públicos locais (Veiga e Pinho, 2007).

As atribuições e competências das autarquias locais, actualmente previstas no novo Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei.º 75/2013, de 12 de setembro², estão relacionadas com a satisfação das necessidades das comunidades locais, designadamente, ao desenvolvimento socioeconómico, ao ordenamento do território, ao abastecimento público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura, à segurança, ao ambiente e ao desporto.

A crescente transferência de competências do governo central para os municípios nem sempre foi acompanhada por transferências de recursos financeiros e património suficientes, nem de meios de ação consentâneos (Ferreira, 2011). Essa transferência 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» (Lobo e Ramos, 2009: 785).

Consequentemente, os municípios para contornar a insuficiências de recursos para fazer face às suas atribuições tiveram necessidade de recorrer ao crédito, por vezes, para além da sua capacidade de pagamento. O recurso ao crédito introduziu-se, assim, «de forma a proporcionar às autarquias a disponibilidade de meios financeiros adicionais e estimular aplicações a médio e longo prazo de assegurada reprodutividade económica, social e cultural» (Ferreira, 2011: 6).

Neste contexto, Carvalho (1996), Cabral (2003) e Lobo e Ramos (2009) defendem, também, que o recurso ao crédito tem sido uma opção inevitável, enquanto forma de financiamento de parte da atividade, contribuindo para o crescente endividamento dos municípios.

Porém, como defende João (2014), o recurso ao crédito para garantir a prossecução do interesse público, nos casos de endividamento excessivo e crónico, tem-se demonstrado problemático, comportando riscos irreparáveis, designadamente, nos casos em que ocorrem atrasos na

² Que revogou a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

amortização da dívida, que geram custos financeiros elevadíssimos para os entes públicos e sobretudo para as gerações vindouras.

2.2. EVOLUÇÃO DO ENQUADRAMENTO LEGAL DAS RESTRIÇÕES AO ACESSO AO CRÉDITO

As normas sobre o endividamento municipal em Portugal surgiram com a LFL₁₉₇₉, tendo, desde então, sofrido constantes e significativas alterações ao longo dos tempos.

De facto, desde a LFL₁₉₇₉, que as autarquias locais veem regulada e limitada a sua autonomia creditícia. As primeiras normas sobre o endividamento municipal encontram-se previstas no artigo 15.º do mesmo diploma, onde para além de proibir os municípios de contraírem empréstimos junto de instituições privadas, ainda determina o seguinte:

- O montante dos empréstimos de curto prazo não podia ultrapassar em qualquer momento $\frac{1}{12}$ das receitas orçamentadas para investimentos pelo município;
- Os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo não podiam exceder 20% das receitas orçamentadas para investimentos, no respetivo ano, pelo município;
- O acréscimo anual dos encargos com amortizações e juros não podiam ultrapassar $\frac{1}{4}$ do valor referido no número anterior.³

Alguns meses depois, foi aprovado o DL n.º 258/79, de 28 de julho, sob a epígrafe de empréstimos municipais, que manteve o limite de empréstimo de curto prazo, mas alterou o limite de empréstimos de médio e longo prazo, colocando a tónica no momento da contração, dando-lhe uma lógica mais plurianual, como seguidamente se transcreve:

- «A contração de empréstimos a médio e longo prazo não poderá nunca provocar encargos anuais globais com amortizações e juros que excedam 20% das verbas orçamentadas para investimentos, no respetivo ano, pelo município» (artigo 7.º).

Posteriormente, o DL n.º 77/84, de 8 de março, introduziu algumas mudanças significativas ao nível do regime de crédito e de endividamento municipal, na medida em que passa a permitir a contração de empréstimos junto de instituições de crédito nacionais (públicas ou privadas) e, também, junto de organismos públicos que incluam nas suas atribuições atividades de crédito.

Adicionalmente, os limites ao endividamento passaram a ter, por referência, também as receitas provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), designadamente:

³ Salvo por acumulação da parte deste limite não utilizada em anos transatos e até ao momento de 10% das receitas orçamentadas para investimento no respetivo ano pelo município.

- O montante dos empréstimos a curto prazo não podia ultrapassar, em qualquer momento, 5% do montante do FEF;
- Os encargos anuais com amortizações e juros de empréstimos a médio e longo prazo não podiam exceder o maior dos seguintes limites:
 - 20% do montante do FEF que cabe no respetivo ano ao Município, ou
 - 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.

Posteriormente, a Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto (LFL₁₉₉₈), com a redação dada pela Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto, manteve a tónica do controlo ao endividamento no montante das amortizações e juros suportados anualmente com os respetivos empréstimos (serviço da dívida), tendo alargado substancialmente a base de incidência do limite, aumentando as receitas relevantes, nomeadamente:

- O montante médio anual dos empréstimos a curto prazo não podia exceder 10% do total dos Fundos Municipais (Fundo Geral Municipal (FGM), Fundo de Coesão Municipal (FCM) e Fundo de Base Municipal (FBM)⁴).
- Os juros e amortizações de empréstimos a médio e longo prazo não podiam ultrapassar o maior dos seguintes valores:
 - 25% do total dos Fundos Municipais ou
 - 20% das despesas de investimento realizadas no ano anterior.

O recurso sistemático à contração de empréstimos por parte dos municípios, quer para financiar investimentos, quer para saneamento financeiro, em casos de consolidação de passivos financeiros ou outros, com relevo para as despesas correntes com fornecimento de bens e serviços, levou à introdução de fortes condicionantes com vista ao cumprimento dos objetivos em matéria de défice público e de cumprimento das regras comunitárias (Tribunal de Contas, 2004).

Neste contexto, o Orçamento Retificativo de 2002⁵, introduziu restrições ao recurso ao crédito quando este implicasse o aumento do endividamento líquido municipal, ficando o Governo habilitado a proceder à redução, em proporção ao incumprimento verificado, das transferências a efetuar nos termos LFL₁₉₉₈.

Ainda em 2002, foi publicada a Lei de Estabilidade Orçamental, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, que tornou aplicável às autarquias locais, as normas do Título V da Lei

⁴ O FBM apenas a partir de 2001, com a entrada em vigor da Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto.

⁵ Aprovado pela Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio.

n.º 91/2001, de 20 de agosto (Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), em especial, os princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental.

Em observância a estes princípios, os limites ao endividamento passaram a ser, anualmente, estabelecidos nas Leis de Orçamento de Estado (LOE) em articulação com os limites previstos na LFL₁₉₉₈, admitindo-se, inclusive, em casos de verificação de circunstâncias excecionais imperiosamente exigidas pela rigorosa observância das obrigações decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), a possibilidade de redução do montante das transferências do Orçamento de Estado (OE) a efetuar para as autarquias.

Assim, até à aprovação destes diplomas, os limites da capacidade de endividamento resultavam unicamente do disposto na LFL₁₉₉₈⁶. Com o OE para 2003⁷, foi fixada uma dupla limitação:

1. Proibição do aumento do endividamento líquido global do município face ao ano anterior;
2. Limite geral dos empréstimos: Os encargos anuais dos municípios com amortizações e juros dos empréstimos de médio e longo prazo não podiam exceder, em alternativa:
 - a) $\frac{1}{8}$ do Fundo de Base Geral (FBM), Fundo Geral Municipal (FGM) e Fundo de Coesão Municipal (FCM) que cabia a cada município;
 - b) 10% das despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior.

Ainda no OE de 2003, relativamente aos municípios que não tenham excedido o limite de recurso ao crédito de médio e longo prazo, o acesso a novos empréstimos ficou dependente de um rateio apurado em função do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2001, proporcionalmente à soma dos valores dos Fundos Geral Municipal (FGM), de Coesão Municipal (FCM) e de Base Municipal (FBM), corrigido até 30 de junho pelos valores das amortizações efetuadas em 2002⁸.

Este regime manteve-se praticamente inalterado nos anos subsequentes. As LOE para 2004, 2005

⁶ Vide quanto a estes limites, o artigo 24º da LFL₁₉₉₈, na redação dada pela Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto, em especial o seu n.º 1, nos termos do qual (...) os empréstimos de curto prazo são para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante médio anual exceder 10% das receitas provenientes das participações do município nos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal, bem como os n.ºs 2 e 3, segundo os quais os empréstimos de médio e longo prazo podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios, sendo que os seus (...) encargos anuais com amortizações e juros (...) incluindo os empréstimos obrigacionistas, não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabe ao município ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.

⁷ Aprovado pela Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro.

⁸ Artigo 19º, n.º 3 e 7, do OE 2003.

e 2006⁹, limitaram-se a clarificar conceitos¹⁰ e a admitir novas exceções aos limites dos empréstimos de médio e longo prazo, relacionadas com o financiamento de atividades e projetos considerados de interesse público¹¹.

A Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL₂₀₀₇), consagrou profundas alterações no regime jurídico que até então regulava o endividamento dos municípios em Portugal, como uma medida estratégica para assegurar a consolidação das finanças públicas e o cumprimento das obrigações do Estado português no que respeita ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) (Lobo e Ramos, 2011).

Carvalho e Teixeira (2007) defendem que em relação à LFL₁₉₉₈, a LFL₂₀₀₇ introduz importantes alterações que se traduzem num regime de acesso ao crédito mais restritivo e com maior rigoroso na gestão das finanças municipais.

A este propósito, Lobo (2012) salienta que o referido diploma legal, para além de ter consagrado profundas alterações no que toca ao conceito e ao modelo de apuramento dos limites de endividamento, veio também densificar os regimes jurídicos associados à recuperação dos municípios em desequilíbrio financeiro.

A lei referida anteriormente, por exemplo, afasta os limites de endividamento municipal em termos de fluxos por referência ao serviço da dívida e instituiu limites à dívida líquida municipal indexada às principais receitas que traduzem a capacidade de solvência do município, tornando-se assim, num regime muito mais restritivo que o anterior (Lobo, 2011).

Em matéria de recurso ao crédito, o referido diploma legal introduziu uma nova forma de cálculo dos limites legais de endividamento, o qual passou a ter como referência o montante do capital em dívida, referente aos empréstimos contraídos (stock da dívida), por oposição às anteriores fórmulas que tinham como referência o montante das amortizações e juros suportados anualmente com os respetivos empréstimos (serviço da dívida).

Igualmente relevante foi a alteração relativa aos critérios de fixação dos respetivos limites de endividamento (líquido e de recurso ao crédito), passando estes a ter por referência comum o

⁹ Aprovados pelas Leis n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro, n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro e 50-A/2005, de 31 de dezembro, respetivamente.

¹⁰ Quanto a esta matéria, o OE de 2005, veio esclarecer expressamente que o conceito de endividamento líquido para efeitos de interpretação dos limites ao endividamento municipal seria o constante no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), tendo, posteriormente, o OE para 2006, nos termos do n.º 5 do seu artigo 33º definido que o montante do endividamento líquido, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), 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 ativos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria.

¹¹ Cfr. n.ºs 6 e 7 do artigo 19º, do OE 2005 e n.ºs 8 e 9 do artigo 33º, do OE 2006.

montante das receitas do município provenientes 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, relativas ao ano anterior¹², por oposição às anteriores fórmulas que tinham como referência, para o endividamento líquido, o existente a 31 de dezembro do ano anterior e, para o recurso ao crédito, o investimento realizado pelo município no ano anterior, ou em alternativa, 1/8 dos Fundos Geral Municipal (FGM), de Coesão Municipal (FCM) e de Base Municipal (FBM).

As alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 36.º do mesmo diploma legal determinam, ainda, que para o cálculo destes limites releva o endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios, proporcional à participação do município no seu capital social, bem como o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o setor empresarial local, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas¹³.

A partir de 2008, por força do aditamento do n.º 4 ao artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006¹⁴, de 29 de dezembro, introduzido pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro (LOE para 2008) e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE para 2009), passaram também a concorrer para aqueles limites, todas as participações detidas, direta ou indiretamente, em sociedades comerciais na proporção da respetiva participação social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio previstas (cfr. artigo 28.º e 29.º do LOE para 2008), à exceção das empresas que, nos termos do artigo 6.º do DL n.º 558/99, de 17 de dezembro, alterado pelo DL n.º 300/2007, de 23 de agosto, não estejam integradas no setor empresarial local (cfr. artigo 54.º do LOE para 2009).

Conforme já previam os n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º da LFL₂₀₀₇, as sucessivas LOE de 2010 a 2013¹⁵ e respetivas alterações, tendo em vista assegurar uma variação global nula do endividamento municipal no seu conjunto, introduziram, anualmente, novos limites adicionais aos fixados na LFL₂₀₀₇, que se resumiram, salvo raras exceções, em manter o nível de endividamento líquido do ano imediatamente anterior, bem como fazer depender a contração de empréstimos do valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em anos anteriores, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município.

¹² Cfr. artigos 37.º, n.º 1, e 39.º, n.ºs 1 e 2 da LFL₂₀₀₇.

¹³ Vide n.º 2 do artigo 31.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro. Segundo esta norma as empresas pertencentes ao setor empresarial local estão em equilíbrio de contas caso o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresente positivo.

¹⁴ Este diploma foi posteriormente revogado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o Regime jurídico da atividade empresarial local e participações locais.

¹⁵ Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho (alteração à LOE de 2010), a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE de 2011), a Lei n.º 64-B/2011 de 31 de dezembro (LOE de 2012) e a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (LOE de 2013).

Com efeito, o n.º 1 o artigo 15.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, estabelece que o endividamento líquido a 31 de dezembro de 2010 não pode ser superior ao verificado a 30 de junho do mesmo ano.

Por sua vez, a LOE para 2011¹⁶, no seu artigo 53º, veio definir limites mais restritivos ao endividamento líquido municipal para esse ano. Em novembro de 2011, através de uma alteração à referida LOE¹⁷, fixou-se um novo limite. Assim, relativamente ao endividamento líquido, ao longo do exercício de 2011, vigoraram dois limites adicionais ao imposto pela LFL₂₀₀₇:

- Até 30 de novembro de 2011, o endividamento líquido, a 31 de dezembro de 2011, de cada município não podia exceder o que existia em 30 de setembro de 2010;
- A partir de 01 de dezembro de 2011, o endividamento líquido, a 31 de dezembro de 2011, de cada município não podia exceder o que existia em 31 de dezembro de 2010¹⁸.

As LOE para 2012¹⁹ e 2013²⁰, tendo em vista assegurar uma variação global nula do endividamento líquido municipal no seu conjunto, vieram através do artigo 66º e do artigo 98.º, respetivamente, fixar que o endividamento líquido de cada município não poderia ser superior ao observado em 31 de dezembro do ano anterior, o que significa que nestes anos, à semelhança do que tinha ocorrido para o ano de 2011, o limite ao endividamento líquido era o menor dos seguintes valores:

- O valor do endividamento líquido reportado a 31 de dezembro do ano anterior;
- O valor resultante do disposto no n.º 1 do artigo 37.º da LFL₂₀₀₇ (limite do endividamento líquido).

As LOE para 2011, 2012 e 2013, nos artigos 53.º, 66.º e 98.º, respetivamente, vieram, contudo, estabelecer uma limitação especial na contração de empréstimos de médio e longo prazo, determinando que a celebração de novos contratos de empréstimos é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2009, 2010 e 2011, respetivamente, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município, corrigido até 30 de junho, do valor global das amortizações efetuadas em 2010, 2011 e 2012, respetivamente, sem prejuízo do disposto no artigo 39º da LFL₂₀₀₇.

¹⁶ Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

¹⁷ Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro

¹⁸ Estas alterações legais obrigam a que, para a aferição do endividamento de 2011 e 2012, se tenha de efetuar os cálculos do endividamento relativo ao exercício de 2010.

¹⁹ Lei n.º 64-B/2011 de 31 de dezembro

²⁰ Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro

Em 2012, foi ainda aprovado o novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que revogou a Lei 53-F/2006, 29 de setembro, e que introduziu, ainda, algumas alterações ao nível das regras do apuramento do endividamento municipal, em particular, quanto ao perímetro das entidades relevantes para efeito dos limites legais de endividamento municipal.

Por fim, tal como previsto no ponto 3.14 do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica²¹, assinado em maio de 2011, entre Portugal, o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional, foi aprovada a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), que entrou em vigor apenas a partir de 2014.

Este diploma, veio, no seu artigo 52.º, estabelecer um novo conceito no que concerne ao endividamento municipal, que é o de dívida total de operações orçamentais, desvinculando-se dos conceitos de endividamento líquido e de empréstimos, abandonando os limites de endividamento fixados pela LFL₂₀₀₇.

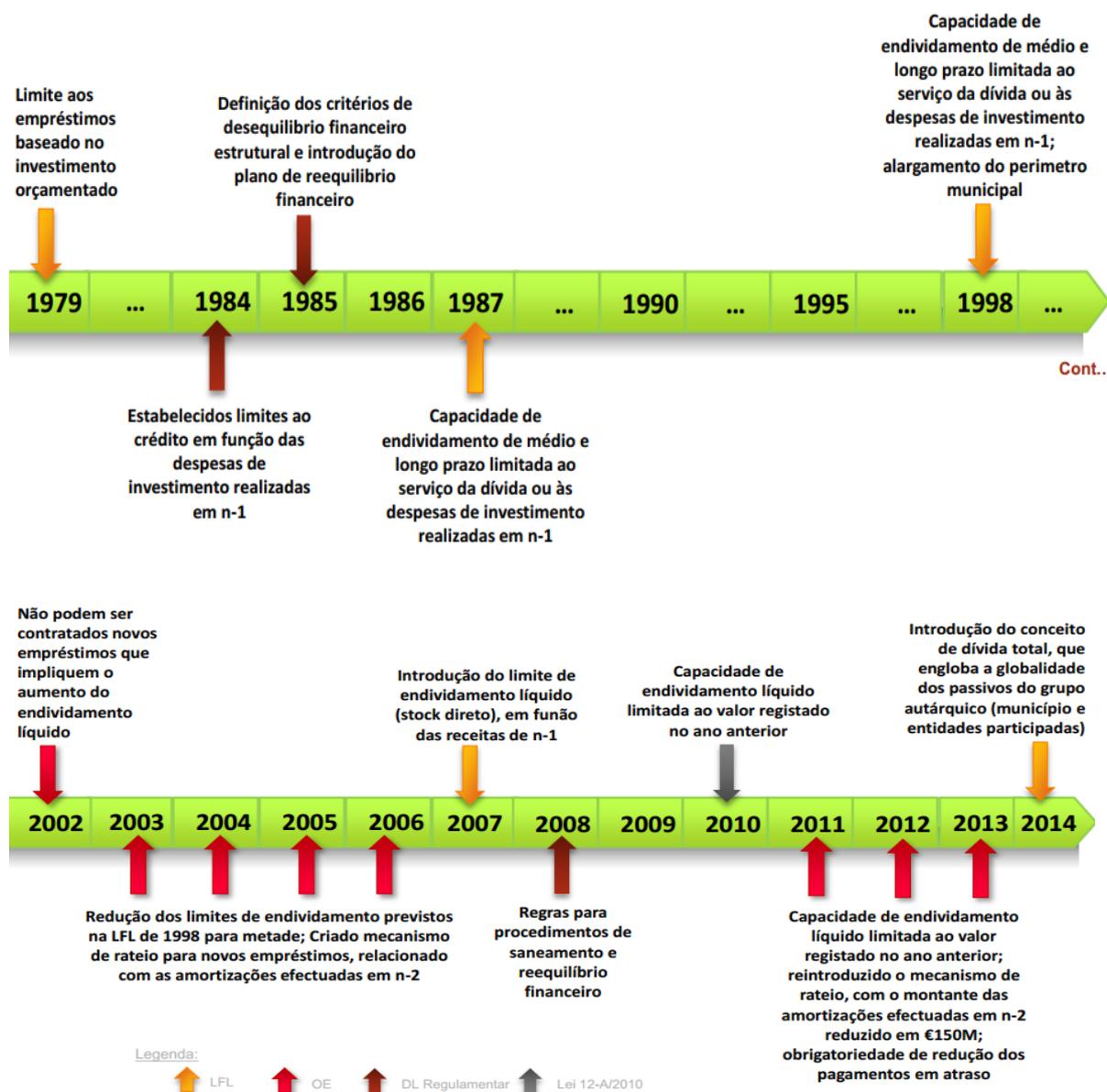
Deste modo, a dívida total de operações orçamentais será o valor relevante para efeitos de verificação do cumprimento do limite de endividamento estabelecido no art.º 52.º da RFALEI, bem como para aferir quais os municípios que se encontram em situação de saneamento financeiro (artigo 58.º) e em situação de rutura financeira (artigo 61.º).

Assim, de acordo com o atual RFALEI, a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada (pelo município e só por este) nos três exercícios anteriores.

Posto isto, apresenta-se a Ilustração 2.1 que sistematiza a evolução dos limites e das regras de endividamento em Portugal, desde 1979 até à atualidade:

²¹ Segundo o qual a revisão da LFL₂₀₀₇ deveria atender aos princípios e normas adotadas pela recentemente revista Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), destacando-se, a inclusão de todas as entidades públicas relevantes no perímetro das administrações local e regional e as regras de endividamento.

Ilustração 2.1: Evolução das regras de endividamento em Portugal



Fonte: Conselho de Finanças Públicas (2014: 10-11)

Ora, atento ao exposto acima, conclui-se que as questões do endividamento municipal não são pacíficas nem de resolução fácil, obrigando o legislador a um contínuo processo de adaptação das regras à realidade do momento, o que demonstra a importância e a versatilidade destas matérias.

Todavia, as regras de restrição do recurso ao crédito não são exclusivas de Portugal. O Conselho de Finanças Públicas (2014) apresenta alguns exemplos de países que possuem, também, regras e limites com o objetivo de disciplinar a execução orçamental e, conseqüentemente, as dívidas no setor da administração local, como se pode depreender do Quadro 2.1.

Quadro 2.1: Regras de disciplina orçamental impostas às administrações locais nos países da OCDE

Administração Local	Equilíbrio orçamental	Limites à despesa	Autonomia fiscal	Limites ao endividamento
Alemanha	X			X
Austrália			X	X
Áustria	X			
Bélgica	X		X	X
Canadá	X		X	X
Chile			X	X
Coreia	X			X
Dinamarca	X	X	X	X
Eslováquia	X			X
Eslovénia	X		X	X
Espanha	X	X		X
Estónia	X			X
Finlândia	X		X	
Irlanda	X			X
Itália	X		X	X
México				X
Nova Zelândia	X		X	X
Noruega	X		X	X
Polónia	X			X
Portugal	X	X	X	X
República Checa	X		X	
Suécia	X			
Suíça	X		X	
Turquia		X		X

Fonte: Conselho de Finanças Públicas (2014: 4)

2.3. O ANTERIOR REGIME JURÍDICO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL [2007 A 2013]

Apresenta-se, nesta fase, uma análise detalhada do anterior regime do endividamento que vigorou até 1 de janeiro de 2014, identificando as suas especificidades, virtualidades e respetivas limitações.

2.3.1. ENQUADRAMENTO

Este regime, conforme já referido anteriormente, encontrava-se regulado pela LFI₂₀₀₇²², e pelas sucessivas LOE, tendo vigorado entre 1 de janeiro de 2007 até 31 de dezembro de 2013, tendo sido posteriormente revogado pelo novo RFALEI, aprovado, pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2014.

As principais normas do endividamento e do acesso ao crédito encontram-se fixadas no Título IV - «Endividamento Autárquico» da LFI₂₀₀₇.

Nesse sentido, os artigos 35º e seguintes da referida lei estabelecem os tipos possíveis de endividamento, por parte dos municípios que, conjugados com as LOE em vigor, estabelecem o regime e respetivos limites legais.

²² Alterada pelas Leis n.º 22 - A/2007, de 29 de junho, n.º 67- A/2007, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e n.º 22/2012, de 30 de maio.

A LFL₂₀₀₇ alterou profundamente o regime de crédito e de endividamento estabelecido na LFL₁₉₉₈. Neste sentido, Lobo e Ramos (2011) destacam as seguintes inovações deste regime legal, a saber:

- Redefinição do conceito de endividamento: a lei introduz o conceito de endividamento líquido municipal, consoante com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais de 1995 (SEC 95)²³ (n.º 1 do artigo 36.º);
- Redefinição do modelo de apuramento dos limites do endividamento. Foi abandonada a definição do limite de endividamento em termos de fluxos relativo ao serviço da dívida (juros e amortizações), e são estabelecidos cumulativamente três limites legais para o endividamento municipal, indexados a um cabaz de receitas;
- Introdução de mecanismos de controlo da dívida de curto prazo, a fornecedores e locação financeira;
- Estabelecimento do princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais.

2.3.2. REGIME DE CRÉDITO: CARACTERIZAÇÃO, CONCEITOS, REGRAS E ASPETOS PROCEDIMENTAIS

A LFL₂₀₀₇ estabelecia três níveis de endividamento municipal, designadamente:

- Empréstimos de curto prazo (artigo 38.º, n.º2, n.º3 e n.º7);
- Empréstimos de médio e longo prazo (artigo 38.º, n.º2, n.º 4 a 6);
- Endividamento Líquido (artigo 36.º).

2.3.2.1. Empréstimos

Os municípios podem, nos termos do artigo 38.º da LFL₂₀₀₇, contrair empréstimos junto de qualquer instituição autorizadas por lei a conceder crédito, bem como a emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei. Os empréstimos são obrigatoriamente denominados em euros e podem ser de curto prazo ou a médio e longo prazo.

²³ «O SEC - 95 é o Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas nomeadamente de contas nacionais e regionais. Portanto é um texto de referência conceptual que pretende auxiliar o cálculo do défice orçamental e da dívida pública de forma a alcançar estatísticas fiáveis e comparáveis para a avaliação da convergência» (Ferreira, 2011: 1).

Nos termos do mesmo artigo, é vedado aos municípios, associações de municípios e empresas do setor empresarial local, a concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas, salvo nos casos expressamente previstos na lei (artigo 38.º, n.º11).²⁴

O artigo 38.º define os empréstimos de curto prazo como o montante global dos contratos de empréstimos e de aberturas de crédito com maturidade inferior a 1 ano, que só podem ser contraídos para fazer face a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados até um ano após a sua contração.

As principais disposições legais aplicáveis aos empréstimos de curto prazo são as seguintes:

- Só podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria (artigo 38.º, n.º 3);
- A contração tem de ser aprovada pela Assembleia Municipal, podendo todos os empréstimos desta natureza que o município venha a contrair durante a vigência de um orçamento serem aprovados na sessão anual de aprovação do mesmo (artigo 38, n.º 7);
- Devem ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contratação, independentemente de ultrapassar o exercício orçamental (artigo 38.º, n.º 3). Contudo, para efeitos dos limites legais de endividamento municipal, o montante de empréstimos de curto prazo, não amortizado até 31 de dezembro do ano em causa, era considerado como empréstimos de médio e longo prazo (artigo 39.º, n.º 4).

A LFL₂₀₀₇, para além de definir os empréstimos de médio e longo prazo como sendo o montante global de dívida referente a empréstimos com uma maturidade superior a 1 ano, (artigo 38.º, n.º 2), determina ainda um conjunto de disposições legais aplicáveis, designadamente:

- São contraídos com a finalidade de financiar investimentos ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro (artigo 38.º, n.º 4);
- Os investimentos devem estar devidamente identificados no contrato de empréstimo (artigo 38.º, n.º 4);
- Em termos de vencimento:
 - 1) Os empréstimos para investimentos têm um prazo adequado à natureza das operações que visam financiar não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respetivo investimento (n.º 5 do artigo 38.º da LFL₂₀₀₇);

²⁴ Está disposição legal encontrava-se, igualmente, prevista na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, e posteriormente mantida, na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

- 2) Os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos, incluindo um período máximo de diferimento de 3 anos (n.º 6 do art.º 40.º da LFL₂₀₀₇ e n.º 2 art.º 3.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março);
 - 3) Os empréstimos para reequilíbrio financeiro não podem ter um prazo superior a 20 anos, incluindo um período máximo de diferimento de 5 anos (n.º 6 do art.º 41.º da LFL₂₀₀₇ e n.º 3 do artigo 13.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março).
- A sua contração é aprovada pelos membros da Assembleia municipal, devendo o pedido de autorização ser acompanhado, obrigatoriamente, da informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento (artigo 38.º, n.º 6);
 - Sempre que o efeito do contrato do empréstimo se prolongue para além de um mandato, deve a contração do empréstimo ser aprovada por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal (artigo 38.º, n.ºs 7 e 8).

Estava, ainda, vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo (artigo 38.º, n.º 12), com exceção dos regimes especiais de acesso ao crédito para proceder ao saneamento financeiro e ao reequilíbrio financeiro dos municípios em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural²⁵.

2.3.2.2. Endividamento líquido municipal

O conceito de endividamento líquido foi legalmente assumido e definido pela primeira vez na LOE para 2006, segundo o qual este conceito deve ver compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95) e 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 ativos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria (artigo 33º, n.º 5).

De acordo com o SEC 95 os défices orçamentais constituem as necessidades líquidas de financiamento das administrações públicas.

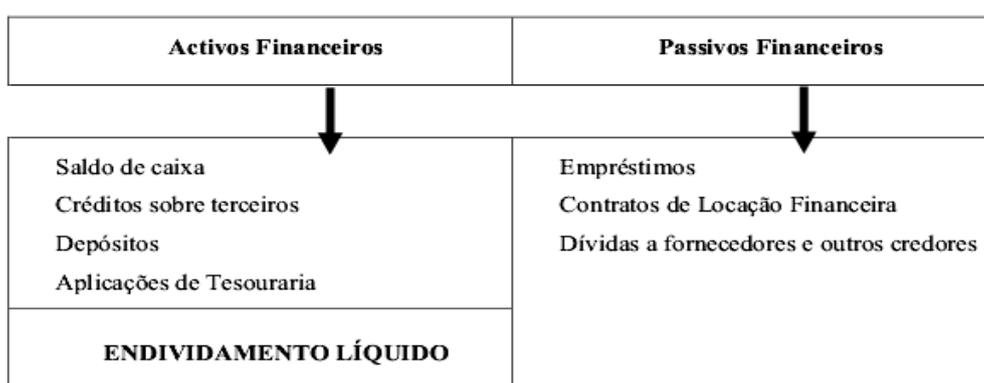
²⁵ O referido diploma legal prevê mecanismos excecionais de recurso ao crédito de médio e longo prazo para consolidar passivos ou regularizar dívidas a fornecedores, a implementar de acordo com pressupostos e regras bem delimitadas, para situações financeiramente gravosas e acompanhados de medidas (Lobo, 2012: 230). Tratam-se, portanto, dos regimes especiais de acesso ao crédito para proceder ao saneamento financeiro e ao reequilíbrio financeiro dos municípios em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural, respetivamente, nos termos previstos na LFL₂₀₀₇ (artigos 40º e 41º) e no DL n.º 38/2008, de 7 de março.

O conceito de endividamento líquido municipal, compatível com o SEC 95, surge como uma resposta ao facto da dívida municipal concorrer para efeitos do apuramento do défice e da dívida pública total, permitindo, assim, estabelecer o controlo indireto do défice, na medida em que uma variação nula do endividamento líquido, entre 31 de dezembro de um ano e 31 de dezembro do ano seguinte, corresponde a um défice nulo (Leal, 2007).

Mais tarde, este conceito viria a ser consagrado na LFL₂₀₀₇, no artigo 36.º, segundo o qual o conceito de endividamento líquido municipal é compatível com o conceito de necessidades de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais de 1995 (SEC 95) e “corresponde à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores e a soma dos ativos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros”.

A LFL₂₀₀₇, ao contrário da LOE para 2006, deixa de fazer referência a ativos e passivos financeiros, no entanto, conforme alerta Amado (2012: 60) o conceito o endividamento líquido total de cada município compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95) é exatamente o mesmo, correspondendo à “diferença entre um conjunto de ativos e passivos financeiros (na perspetiva do SEC95) de cada município”, pois só assim se garante a compatibilidade e conformidade dos conceitos (LFL₂₀₀₇ e SEC95). Com efeito, a Ilustração 2.2 esquematiza o conceito de endividamento líquido:

Ilustração 2.2: Conceito de endividamento líquido compatível com o SEC 95



Fonte: Fernandes (2007: 78) *apud* Carvalho e Teixeira (2007)

O mapa do apuramento do endividamento líquido, constante na aplicação informática da DGAL, o Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL), onde os municípios

reportam, de forma obrigatória e periódica, a informação necessária ao acompanhamento do endividamento, adota a terminologia de ativos e passivos financeiros.²⁶

2.3.3. LIMITES LEGAIS E OUTRAS RESTRIÇÕES AO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Para cada um dos referidos tipos de endividamento, o diploma legal fixa os respetivos limites, cuja base de cálculo assenta nos recursos próprios mais importantes, correspondentes ao ano anterior, designadamente:

- O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma das receitas elencada no n.º 1 do artigo 39.º;
- A dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas elencada no n.º 2 do artigo 39.º;
- O total de endividamento líquido de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas elencadas no n.º 1 do artigo 37.º.

Para o efeito, são consideradas as receitas do ano anterior, provenientes de impostos municipais e da participação do município no FEF, no Imposto de Rendimento Singular (IRS), na derrama e nos resultados das entidades do sector empresarial local.

A coexistência destes 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, permite aos municípios gerirem as diversas componentes dos passivos, mantendo o endividamento municipal dentro dos limites e condicionalismos legais vigentes.²⁷

A estes limites legais acresceram novas restrições, caracterizadas por Fernandes (2007) e Ferreira (2011) como inovadoras, pois introduziram, pela primeira vez, restrições às dívidas a fornecedores e aos contratos de locação financeira, dada a importância crescente deste tipo de dívida como forma de contornar os limites ao endividamento. Esta novidade constituiu, segundo os autores, mais um aperto à capacidade de endividamento dos municípios.

²⁶ “A DGAL, calcula, para cada município, o montante de endividamento líquido e da dívida de curto, médio e longo prazos, previstos na Lei n.º 2/2007, de 15.01..., com base na informação fornecida pelos municípios até 31.05.2011, através do S.I.I.A.L” (DL n.º 29-A/2011, de 01 de março art.º 65.º, n.ºs 1 a 5).

²⁷ A este respeito, Lobo (2012: 229) apresenta o seguinte 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».

Lobo e Ramos (2011) destacam mais algumas limitações ao recurso ao capital alheio fixados pela LFL₂₀₀₇, designadamente:

- as dívidas a fornecedores e os contratos de locação financeira passam a ser relevantes para a capacidade creditícia dos municípios (n.º 1 do artigo 36.º);
- a capacidade de contração de empréstimos a médio e longo prazo varia na razão inversa do crescimento da dívida a fornecedores e dos contratos de locação financeira (aumentando a dívida a fornecedores ou os contratos de locação financeira, diminui a possibilidade de contrair empréstimos a médio e longo prazo, mesmo que a dívida com este tipo de empréstimos seja inferior a 100% das receitas consideradas);
- o *stock* da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo 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 de ficar aquém do limite legal permitido;
- a obrigatoriedade dos municípios liquidarem, no período de um ano, os débitos a terceiros que ultrapassem, por fornecedor, um terço do montante global das dívidas da mesma natureza (n.º 9 do artigo 38.º);
- a proibição da celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo (está em causa a negociação de dívida de curto prazo com a ampliação dos prazos de pagamento das mesmas) (n.º 12 do artigo 38.º).

Para além destas limitações existem, ainda, outras operações vedadas aos municípios, tais como o saque e o aceite de letras de câmbio, a subscrição de livranças, a concessão de garantias reais e pessoais e de empréstimos e a cedência de créditos não vencidos (artigo 38.º, n.ºs 10 a 12).

No mesmo sentido, Figueiredo (2012: 51) acresce que um dos aspetos inovadores, neste novo paradigma de controlo ao endividamento é a «correlação e interdependência existente entre os limites ao endividamento municipal, que faz com que a capacidade de contração de empréstimos varie na razão inversa do crescimento da dívida a fornecedores», alertando ainda para a possibilidade de um município sem empréstimo a médio e longo prazo, poder não ter capacidade de contrair empréstimos, porque o montante das dívidas a fornecedores absorvem integralmente o limite de endividamento líquido, não deixando margem para a contração de empréstimos.

Ao abrigo do princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais, previsto no artigo 5.º da LFL₂₀₀₇, as LOE adicionaram novos limites legais ao endividamento municipal.

Com efeito, expõe-se no Quadro 2.2 a evolução dos limites ao endividamento no anterior regime de crédito e de endividamento [2007 a 2013].

Quadro 2.2: Limites de endividamento fixados para os anos de 2007 a 2013

31.12.Ano	Limites		Quadro legal
	Endividamento líquido	Empréstimos ⁽¹⁾ - Médio e longo prazo	
Até 2010	125% das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º da LFL ₂₀₀₇	100% das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º da LFL ₂₀₀₇	Artigo 37.º e 39.º da Lei n.º 2/2007, 15.01. (LFL)
2010	O menor dos seguintes valores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ O montante de endividamento líquido verificado a 30.06.2010 ▪ 125% das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º da LFL₂₀₀₇ 	100% das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º da LFL ₂₀₀₇	Lei n.º 2/2007, 15.01. Artigo 15.º, n.º 1 da Lei n.º 12-A/2010, de 30.06
2011	O menor dos seguintes valores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ O montante do endividamento líquido verificado a 31.12.2010 ▪ 125% das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º da LFL₂₀₀₇ 	O menor dos seguintes valores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ O valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2009, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município 100% das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º da LFL₂₀₀₇ 	Lei n.º 2/2007, 15.01. Artigo 53.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, LOE para 2011 e artigo 2.º da Lei n.º 60-A/2011, de 3.11
2012	O menor dos seguintes valores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ O montante do endividamento líquido verificado a 31.12.2011 ▪ 125% das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º da LFL₂₀₀₇ 	O menor dos seguintes valores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ O valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2010, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município 100% das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º da LFL₂₀₀₇ 	Lei n.º 2/2007, 15.01. Artigo 66.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12
2013	O menor dos seguintes valores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ O montante do endividamento líquido verificado a 31.12.2012 ▪ 125% das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º da LFL₂₀₀₇ 	O menor dos seguintes valores: <ul style="list-style-type: none"> ▪ O valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2011, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município ▪ 100% das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º da LFL₂₀₀₇ 	Lei n.º 2/2007, 15.01. Artigo 98.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12

Fonte: Adaptado de Figueiredo (2012: 49)

⁽¹⁾ Os limites de empréstimos de curto prazo mantiveram-se inalterados ao longo de todo o período, cifrando-se em 10% das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º da LFL₂₀₀₇

Apresentada a evolução dos limites de endividamento, importa agora perceber como é que se processa o seu apuramento. Com efeito, o Quadro 2.3 esquematiza, sinteticamente, a evolução da forma de apuramento dos limites de endividamento nos termos do regime em vigor entre 2007 até 2013.

Quadro 2.3: Apuramento dos limites de endividamento fixados para os anos de 2007 a 2013

RECEITAS MUNICIPAIS ⁽¹⁾		Até 2010	2011	2012	2013
Impostos Municipais (ano n-1)	(A)				
Derrama (ano n-1)	(B)				
Participação no FEF + parcela fixa do IRS (Anexo XIX do OE do ano anterior)	(C)				
Participação nos resultados das entidades do SEL	(D)				
Total das receitas relevantes	(E)=(A+B+C+D)				
Limites de endividamento	Curto Prazo	(F) = 10% (E)			
	Médio e Longo Prazo	(G) = 100% (E)			
	Líquido	(H) =< dos montantes	125% (E)	n.a	
		Rateio ⁽²⁾			

(1) Receita líquida de reembolsos e restituições calculadas nos termos definidos nos artigos 37º, nº1 e 39º, nºs 1 e 2 da LFL2007 (os montantes deverão ser retirados do Mapa de Controlo Orçamental da Receita)

(2) Endividamento líquido apurado pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) (artº. 53º da OE 2011 com a redação dada pela Lei n.º 60-A/2011, 30.11, e artigo 66º do OE 2012).

2.3.4. PERÍMETRO DAS ENTIDADES RELEVANTES

A redação inicial do artigo 36º da LFL₂₀₀₇ previa que o endividamento líquido total de cada município englobava, também, o endividamento líquido e os empréstimos das seguintes entidades:

- Associações de municípios, na proporção da participação do município no seu capital social (n.º 4, al. a); e
- Empresas integradas no setor empresarial local²⁸, na proporção da participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 31.º da Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro, ou seja, no caso dos «resultados de exploração anuais operacionais, acrescidos de encargos financeiros» se apresentarem negativos e o município não efetuar, dentro do prazo legal, uma transferência financeira, na proporção respetiva da participação social com vista a equilibrá-los (cfr. n.º 2 e 3 do artigo 31.º e n.º 1 do artigo 32.º).

²⁸ O conceito do Setor Empresarial Local encontra-se definido no artigo 2.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, segundo o qual «o setor empresarial local integra as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas», definidas, no artigo 3.º, como sendo, as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, respetivamente, possam exercer, de forma direta ou indireta, influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias: a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; e/ou b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização.

Todavia, o perímetro das entidades relevantes para efeitos do endividamento líquido e empréstimos dos municípios foi, sucessivamente, precisado e/ou alterado ao longo dos tempos, designadamente através dos seguintes diplomas legais:

- LOE para 2008²⁹ e 2009³⁰;
- As Leis n.º 45/2008 e n.º 46/2008, ambas de 27 de agosto, que estabelecem, respetivamente, o regime jurídico do associativismo municipal e o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto;
- DL n.º 158/2009, de 13 de julho, aprova o Sistema de Normalização Contabilística (SNC)³¹, revogando o Plano Oficial de Contabilidade;
- Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, revogando o regime jurídico do setor empresarial local, aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

A LOE para 2008 alargou o perímetro das entidades relevantes para o cálculo do endividamento líquido e dos empréstimos, pois passaram, também, a concorrer para aqueles limites, todas as participações detidas, direta ou indiretamente, em sociedades comerciais na proporção da respetiva participação social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio previstas (cfr. artigo 28º e 29º do LOE para 2008).

Posteriormente, o artigo 54º da LOE para 2009, veio excluir as empresas participadas por municípios que integrassem, por sua vez, o Setor Empresarial do Estado ou Regional³², ou seja, as empresas participadas por diversas entidades públicas nas quais o município não detém a maior participação relativa.

Por sua vez, as Leis n.º 45/2008 e n.º 46/2008, ambas de 27 de agosto, vieram auxiliar a interpretação do n.º 2 do artigo 36.º da LFL₂₀₀₇, quanto ao contributo das associações de municípios para o endividamento municipal, clarificando que apenas o endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios de fins múltiplos, denominadas «comunidades intermunicipais (CIM)», e das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, concorriam para o apuramento do endividamento municipal.

Em 2010, com a entrada em vigor do SNC, ocorreram alterações substanciais ao nível das regras de equilíbrio de contas previstas do artigo 31.º da Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro, «fruto,

²⁹ Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

³⁰ Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

³¹ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 67-B/2009, de 11 de setembro.

³² Ou seja, exceção das empresas que, nos termos do artigo 6.º do DL n.º 558/99, de 17 de dezembro, alterado pelo DL n.º 300/2007, de 23 de agosto, não estejam integradas no SEL. Ou seja, as empresas participadas por diversas entidades públicas relativamente às quais o município não detém a maior participação relativa.

essencialmente, da transformação do conceito e amplitude de resultado operacional que, por força da aplicação do §35 da NCRF 1 – Estrutura e conteúdo das Demonstrações Financeiras, passa a integrar os itens classificados no POC como extraordinários, bem como alguns itens financeiros». Esta alteração determinou uma diminuição substancial do número de entidades que integram o perímetro do endividamento municipal, na medida em que passaram a cumprir as regras de equilíbrio de contas (Figueiredo, 2012: 83).

A partir de 2012, com o novo Regime jurídico da atividade empresarial local e participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que revogou a Lei 53-F/2006, 29 de setembro, ocorreram, uma vez mais, alterações ao nível do perímetro das entidades relevantes para efeitos do endividamento municipal, designadamente:

- Introdução do conceito de empresa local mais amplo que o anterior conceito de empresa municipal, intermunicipal e metropolitana. Veja-se que, com a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, passam a considerar-se como empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante³³. Esta influência, contrariamente ao que acontecia no anterior regime não depende, exclusivamente, da percentagem do capital detido e/ou dos direitos de votos, basta, para tal, que um município, associação de municípios ou área metropolitana exerça o designado controlo de gestão. Com efeito, é possível que existam agora mais empresas locais e, conseqüentemente, mais entidades suscetíveis de concorrerem para efeitos do endividamento municipal.
- Alteração da regra de equilíbrio de contas. Ao abrigo deste diploma legal considera-se uma empresa desequilibrada sempre que o resultado líquido antes de impostos (RAI) se apresente negativo e os sócios não tiverem efetuado, dentro do prazo legal, uma transferência para repor o equilíbrio (artigo 40.º), quando anteriormente, o foco de análise eram os resultados operacionais acrescidos dos encargos financeiros.

Em suma, a evolução no anterior regime [2007 a 2013] do perímetro das entidades que relevam para efeitos dos limites de endividamento municipal, na proporção da participação do município no seu capital social, foi a que seguidamente se sintetiza no Quadro 2.4.

³³ Essa influência dominante pode ser determinada de forma direta ou indireta, através da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, pelo direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização, ou por qualquer outra forma de controlo de gestão (artigo 19, n.º1 do referido diploma legal).

Quadro 2.4: Evolução do perímetro das entidades relevantes para efeitos dos limites de endividamento municipal no anterior regime legal [2007 a 2013]

31.12	Perímetro das entidades relevantes		Quadro legal
	Entidades	Condição para relevar	
2007	Associações de municípios	Relevam sempre	Art. 36º, n.º2, al. a) da Lei n.º 2/2007, 15.01
	Entidades que integram o Setor Empresarial Local	Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas, previstas no artigo 31.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12: $RO+EF < 0$, sem transferência financeira para repor o equilíbrio	Art. 36º, n.º2, al. b) da Lei n.º 2/2007, 15.01 n.º 2 e 3 do art. 31.º e n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12
2008 a 2011	Associações de municípios de fins múltiplos e as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto	Relevam sempre	Art. 36º, n.º2, al. a) da Lei n.º 2/2007, 15.01 Leis n.º 45/2008 e n.º 46/2008, ambas de 27.08
	Entidades que integram o Setor Empresarial Local	Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 31.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12: $RO+EF < 0$, sem transferência financeira para repor o equilíbrio	Art. 36º, n.º2, al. b) da Lei n.º 2/2007, 15.01 n.º 2 e 3 do art. 31.º e n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12
	Demais Sociedades comerciais participadas direta ou indiretamente, com exceção das que integrem o SEE	Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 31.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12: $RO+EF < 0$	Art. 36º, n.º2, al. b) da Lei n.º 2/2007, 15.01, alterado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31.12 (OE/2008) Art. 32º, n.º 4 da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, introduzido pela Lei n.º 67-A/2007, de 31.12 (OE/2008) e Lei n.º 64-A/2008, de 31.12 (OE/2009)
2012 a 2013	Associações de municípios de fins múltiplos e as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto	Relevam sempre	Art. 36º, n.º2, al. a) da Lei n.º 2/2007, 15.01
	Empresas Locais	Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08; $RAI < 0$, sem transferência para repor o equilíbrio	Art. 36º, n.º2, al. b) da Lei n.º 2/2007, 15.01 Art. 19.º e 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08
	Demais sociedades comerciais participadas direta ou indiretamente, com exceção das que integrem o SEE	Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas no artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08; $RAI < 0$	Art. 36º, n.º2, al. b) da Lei n.º 2/2007, 15.01 Arts 3.º, 40.º, 41.º e 55.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08

2.3.5. MODELO LEGAL DO APURAMENTO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Calculados os limites de endividamento e definido o perímetro das entidades relevantes, é agora necessário debruçarmo-nos sobre a forma de apuramento legal dos montantes de endividamento relevantes para este efeito.

Se o município não exceder os referidos limites, poder-se-á dizer que possui, ainda, margem para financiamento, que será tanto maior quanto maior for o volume das receitas próprias que servem de referência.

Apresentam-se, de seguida, as formas de apuramento do endividamento, por nível de endividamento, de acordo com as regras da LFL₂₀₀₇ e subsequentes LOE.

2.3.5.1. Montante de endividamento relativo a empréstimos de curto prazo

Para o cálculo do endividamento de curto prazo de cada município, conta o montante em dívida de todos os empréstimos e aberturas de crédito, com maturidade até 1 ano, contraídos pelo município (n.º 1 do artigo 39.º da LFL₂₀₀₇).

Relevam, igualmente, os empréstimos e aberturas de crédito, com maturidade até 1 ano, das associações de municípios, proporcional à participação do município no seu capital social, assim como, das entidades que integram o setor empresarial local e sociedades comerciais na qual o município participe, proporcionalmente à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do setor empresarial local.

O apuramento do montante de endividamento relativo a empréstimos de curto prazo deve obedecer ao sistematizado no Quadro 2.5.

Quadro 2.5: Apuramento dos empréstimos de curto prazo

Descrição	Município	Perímetro relevante	Total
Empréstimos de curto prazo			(A) = Σ
Aberturas de crédito			(B) = Σ
Empréstimos de curto prazo a considerar			(C) = Σ
Limite ao endividamento de curto prazo			(D)
Montante da capacidade de endividamento			(E) = (D - E)
Percentagem da capacidade de endividamento			(F) = (E/D)

2.3.5.2. Montante de endividamento relativo a empréstimos de médio e longo prazo

Para efeitos do cálculo do endividamento bancário de médio e longo prazo, consideram-se todos os montantes contraídos, incluindo as aberturas de crédito e os empréstimos obrigacionistas de médio e longo prazo, bem como os dos empréstimos e de aberturas de crédito a curto prazo no montante não amortizado até 31 de dezembro do ano em causa (n.º 4 do artigo 39.º da LFL₂₀₀₇).

Como acontece com os empréstimos de curto prazo, também aqui relevam os montantes de empréstimos de médio e longo prazo das associações de municípios, proporcional à participação do município no seu capital social, assim como, das entidades que integram o setor empresarial

local e sociedades comerciais, na qual o município participe, proporcionalmente à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do setor empresarial local.

Contudo, para este efeito não são considerados os empréstimos de médio e longo prazo excecionados³⁴ pelas seguintes disposições legais: artigo 39.º da LFL₂₀₀₇, artigo 33.º da Lei n.º 56-F/2006, de 29 de dezembro, LOE para 2007, artigo 27.º da LOE para 2008, artigo 51.º da LOE para 2009, artigo 38.º da LOE para 2010, artigo 53.º da LOE para 2011, artigo 66.º da LOE para 2012, artigo 12.º da Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho e artigo 98.º da LOE para 2013.

O apuramento do montante de endividamento relativo a empréstimos de médio e longo prazo deve obedecer ao exposto no Quadro 2.6.

Quadro 2.6: Endividamento relativo a empréstimos de médio e longo prazo

Designação	Município	Perímetro relevante	Total
Empréstimos de m/l prazo			(A) = Σ
Empréstimos obrigacionistas			(B) = Σ
Empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito no montante não amortizado até 31.12			(C) = Σ
Capital excecionado dos limites de endividamento			(D) = Σ
Dívida de empréstimos de m.l.p. a considerar			(E) = (A+B+C-D)
Limite ao endividamento de m.l.p			(F)
Montante da capacidade de endividamento			(G) = (F - E)
Percentagem da capacidade de endividamento			(H) = (E/F)

2.3.5.3. Endividamento Líquido Total

Conforme vem referido no artigo 36º da LFL₂₀₀₇, o endividamento líquido municipal será a diferença entre a soma dos seguintes passivos da autarquia: empréstimos utilizados, contratos de locação financeira e dívidas a fornecedores e a soma dos seguintes ativos: saldo de caixa, créditos sobre terceiros (reconhecidos por ambas as partes)³⁵, depósitos e aplicações financeiras, correspondendo, assim, à “diferença entre um conjunto de ativos e passivos financeiros (na perspetiva do SEC95) de cada município” (Amado, 2012: 60).

Relevam, igualmente, os correspondentes montantes das seguintes entidades:

³⁴ O montante dos empréstimos e a classificação como excecionados consta do Mapa 8.3.6.1 - Empréstimos, documento obrigatório de prestação de contas dos municípios.

³⁵ A LFL₂₀₀₇ não faz referência se os valores do ativo a considerar são líquidos ou brutos, no entanto, o Tribunal de Contas recomenda que sejam considerados os valores do ativo líquido no cálculo do endividamento líquido, veja-se por exemplo as recomendações constantes do Relatório de Verificação Interna de Contas n.º 8/2010, disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_vic/2010/vic-dgtec-rel008-2010.pdf,

- associações de municípios, proporcional à participação do município no seu capital social;
- empresas locais e sociedades comerciais nas quais o município participe³⁶, proporcionalmente à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do setor empresarial local.

Contudo, nos termos dos artigos 36.º e 39.º da LFL₂₀₀₇ e posteriores LOE, não relevam para efeitos do apuramento do endividamento líquido os seguintes montantes:

- Os créditos sobre terceiros que não sejam reconhecidos por ambas as partes (artigo 36.º, n.º 3 da LFL2007);
- Os créditos sobre os serviços municipalizados e setor empresarial local (cfr. artigo 36.º, n.º 3 da LFL2007);
- As dívidas legalmente excecionadas pelas seguintes disposições legais: artigo 39.º da LFL2007, artigo 33.º da Lei n.º 56-F/2006, de 29 de dezembro, LOE para 2007, artigo 27.º da LOE para 2008, artigo 51.º da LOE para 2009, artigo 38.º da LOE para 2010, artigo 53.º da LOE para 2011, artigo 66.º da LOE para 2012, artigo 12.º da Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho e artigo 98.º da LOE para 2013.

Importa, ainda, destacar que a contribuição das empresas locais e das demais sociedades comerciais não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total de cada município (cfr. o n.º 5 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, com a redação dada pela LOE para 2009, e posteriormente mantido pelo n.º 5 do artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).

Segundo Coutinho (2013), esta disposição significa que, quando a empresa local apresenta um endividamento líquido negativo, o mesmo não deve relevar para o apuramento do endividamento líquido total do Município evitando, assim, o efeito benéfico de situações de desequilíbrio das empresas.

O facto do endividamento líquido ser inferior a zero, ou seja, negativo, não significa que as entidades não apresentem, no final do exercício, dívidas por pagar, detêm, contudo, é montantes em disponibilidades e em créditos sobre terceiros que lhe permitem sanar estas responsabilidades.

³⁶ Sociedades comerciais nas quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto detenham, direta ou indiretamente, uma participação social, excecionam-se as empresas que, nos termos do art.º 6 do DL n.º 558/99, de 17 de dezembro (regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas), alterado pelo DL n.º 300/2007, de 23 de agosto, não estejam integradas no sector empresarial local.

O apuramento do montante de endividamento líquido encontra-se, assim, sistematizado no Quadro 2.7.

Quadro 2.7: Apuramento do Endividamento Líquido

Designação	Município	Perímetro relevante	Total
Ativos financeiros			(A) = Σ
Passivos financeiros			(B) = Σ
Capital em dívida excepcionado dos limites de endividamento			(C) = Σ
Endividamento Líquido Total a considerar			(D) = (B-A-C)
Limite ao endividamento líquido			(E)
Montante da capacidade de endividamento			(F) = (E - D)
Percentagem da capacidade de endividamento			(G) = (D/E)

2.3.6. OBRIGAÇÕES E SANÇÕES DECORRENTES DO INCUMPRIMENTO DOS LIMITES DE ENVIDADAMENTO

A versão inicial da LFL₂₀₀₇ determinava as seguintes sanções pelo incumprimento dos limites de endividamento líquido e dos empréstimos de médio e longo prazo:

- Redução em cada ano subsequente de, pelo menos, 10% do montante que excede o limite de empréstimos ou do endividamento líquido do município, até que esses limites sejam cumpridos (artigo 39.º, n.º 3);
- Redução das transferências orçamentais do Estado devidas no ano subsequente, de igual montante ao valor excedido do limite de endividamento líquido que será afeto ao Fundo de Regularização Municipal, visando fazer face a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira dos municípios³⁷ (artigo 5.º, n.º 4 e artigo 42.º)

A LOE para 2012, veio alterar o disposto na LFL₂₀₀₇, 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 do limite de endividamento líquido total (Lobo, 2012).

Importa, aqui, referir que apesar de existir o limite aos empréstimos de curto prazo, não se

³⁷ Cfr. o n.º 4 do artigo 5.º conjugado com o artigo 42.º da LFL₂₀₀₇, na redação dada pelo artigo 57.º da LOE para 2012, e o artigo 19.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, na redação dada pelo DL n.º 120/2012, de 19 de junho, que procede à regulamentação do Fundo de Regularização Municipal.

encontra prevista nenhuma sanção pelo respetivo incumprimento. Todavia, o montante de empréstimos de curto prazo não amortizado até 31 de dezembro do ano em causa, apurado nos termos da LFL₂₀₀₇, concorre, para todos os efeitos, para o limite de empréstimos de médio e longo prazo (artigo 39.º, n.º 4).

2.3.7. PROGRAMAS E MECANISMOS DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO

Nas situações de desequilíbrio financeiro de carácter conjuntural ou estrutural, a LFL₂₀₀₇ determinou a necessidade de sujeição a operações específicas de saneamento financeiro e de reequilíbrio financeiro, respetivamente.

Neste âmbito, o artigo 40º da referida lei, no seu n.º 1 determina que «os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios».

Por sua vez, o artigo 41º, n.º 1 da mesma Lei, dispõe que «os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira são sujeitos a um plano de reestruturação financeira».

Estas normas viriam a ser regulamentadas pelo DL n.º 38/2008, de 7 de março, que densificou as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento e do reequilíbrio financeiro municipal.

Com efeito, os municípios, no âmbito de um processo de saneamento financeiro ou de reequilíbrio financeiro, podiam, excepcionalmente, recorrer ao crédito de médio e longo prazo para consolidar passivos ou regularizar dívidas a fornecedores, ficando ainda assim obrigados ao cumprimento de um plano de saneamento ou de reequilíbrio financeiro e a um conjunto de obrigações legais de controlo da despesa e de divulgação de informação.

De acordo com o n.º 4 do artigo 3.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, constituem fundamentos da necessidade de recurso a empréstimos para saneamento financeiro, o preenchimento de uma das seguintes situações:

- A ultrapassagem do limite de endividamento líquido;
- A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40 % das receitas totais do ano anterior;
- O rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excecionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 200%;

- O prazo médio de pagamentos a fornecedores seja superior a seis meses.

Por sua vez, uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira, nos termos do artigo 8.º, n.º 1 do mesmo diploma, ocorre sempre que se verifiquem pelo menos três das seguintes situações:

- Ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazo;
- Endividamento líquido superior a 175 % das receitas relevantes para efeitos do apuramento dos limites de endividamento;
- Existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50 % das receitas totais do ano anterior;
- Rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excecionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 300 %;
- Prazo médio de pagamento a fornecedores superior a seis meses;
- Violação das obrigações de redução dos limites de endividamento.

De acordo com Veiga (2014), no final de 2011, existiam 174 municípios em situação de desequilíbrio conjuntural e 50 em situação de desequilíbrio estrutural.

Para além disso, e durante a vigência deste regime legal, a consolidação de passivos pôde ainda ser feita no quadro específico dos mecanismos pontuais, previstos nas LOE para 2008³⁸ e 2009³⁹, respetivamente, no âmbito do «Programa Pagar a Tempo e Horas»⁴⁰ e do «Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado»⁴¹, bem como do PAEL – Programa de Apoio à Economia Local⁴², aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.

Os municípios foram, assim, autorizados a celebrar empréstimos de médio e longo prazo 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 do prazo de pagamentos a fornecedores e regularização de dívidas.

³⁸ Cfr. o artigo 128º da Lei n.º 67-A/2007 de 31 de dezembro.

³⁹ Cfr. o artigo 173º da Lei n.º 64-A/2008 de 31 de dezembro.

⁴⁰ Aprovado pelo Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro.

⁴¹ 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.

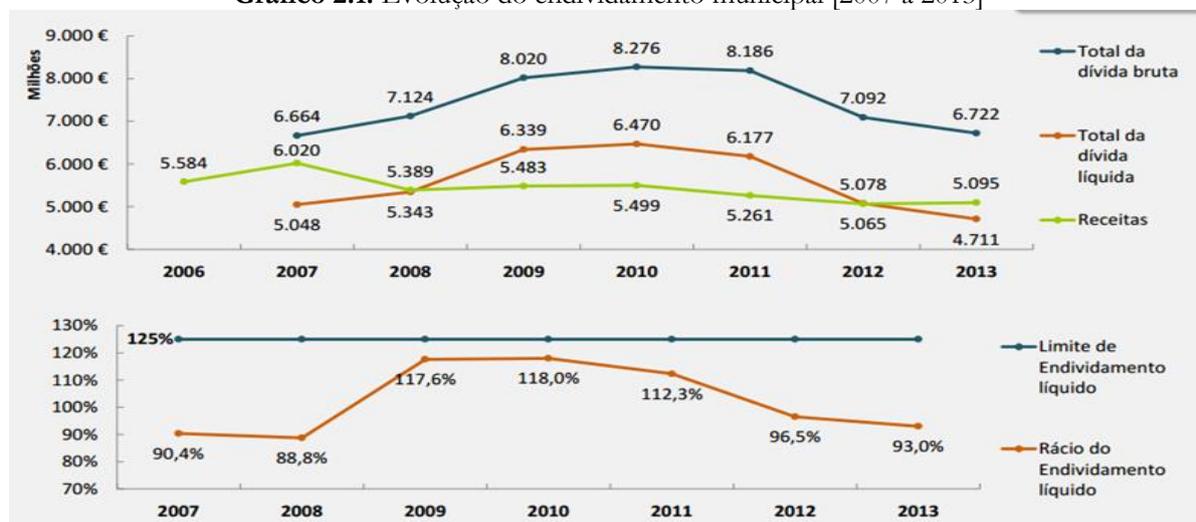
⁴² De acordo com Carvalho *et al.* (2014a: 53), 99 municípios receberam do PAEL:

- 5 receberam 13,7 milhões de euros em 2012;
- 95 receberam 468,3 milhões de euros em 2013, dos quais 39,9 milhões de euros foram atribuídos a 4 municípios da Madeira, nomeadamente Calheta (4,2M€), Câmara de Lobos (5,8M€), Funchal (28,4M€) e Porto Santo (1,5M€);
- 18 receberão 75,8 milhões de euros em 2014 e anos posteriores (destes, 5 não receberam em anos anteriores), estando incluído nestes 18 o município de Santa Cruz que deverá ainda receber 10,1 milhões de euros.

2.3.8. A EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO EM PORTUGAL [2007 A 2013]

Carvalho *et al.* (2014b), no âmbito da apresentação do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2013 apresenta a seguinte evolução do endividamento municipal relativa ao período de 2007 a 2013:

Gráfico 2.1: Evolução do endividamento municipal [2007 a 2013]

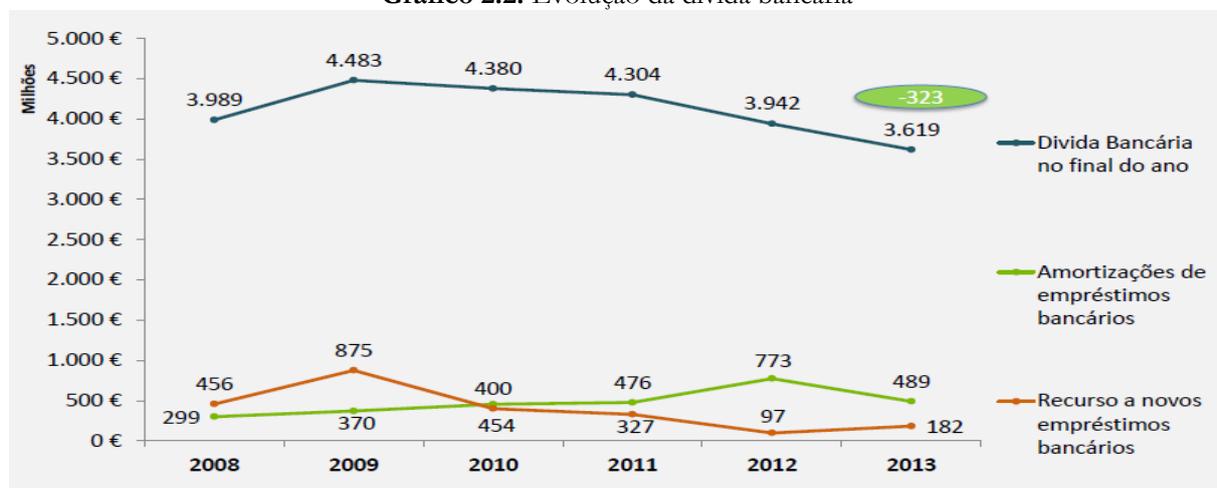


Fonte: Carvalho *et al.* (2014b: 24)

Em termos globais a dívida bruta municipal portuguesa segue, a partir de 2010, uma tendência descendente, o que justifica, em grande parte, a descida do peso do endividamento líquido em relação ao limite autorizado, principalmente em 2012 e 2013.

Também, «o montante da dívida bancária, no final de 2013, no valor de 3 619,3 M€, era inferior ao valor apresentado, pelo conjunto dos municípios, no final de 2011, em 684,2 M€ (-17,2%) e inferior ao volume de dívida apresentada no final de 2012, em 322,2 M€ (-8,2%)» (Carvalho *et al.*, 2014a: 227).

Gráfico 2.2: Evolução da dívida bancária



Fonte: Carvalho *et al.* (2014b: 25)

A DGAL disponibilizou, na sua página da internet, as listagens com a posição de cada um dos municípios perante os limites legais de endividamento líquido de médio e longo prazo. Com base nesta informação apresenta-se, nas Tabelas 2.1 e 2.2, a evolução do endividamento líquido de médio e longo prazo de todos os municípios portugueses nos anos de 2007 a 2012, respetivamente.

Tabela 2.1: A evolução global do Endividamento Líquido Municipal

Unid: milhões de euros

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Límite	5.451	5.799	5.771	5.783	3.461	2.300
Endividamento relevante	2.627	2.851	3.515	3.532	2.557	1.624
N.º de entidades em situação de incumprimento	52	52	68	67	78	61

Fonte: Adaptado da DGAL (2013a e 2013b)

A Tabela 2.1 demonstra que em 2012 existiam 61 municípios, num total de 308, numa situação de incumprimento do limite legal imposto para o endividamento líquido.

No que respeita ao endividamento de médio e longo prazo, a Tabela 2.2 realça que, na mesma data, apenas 31 municípios ultrapassaram o limite legal de empréstimos de médio e longo prazo.

Tabela 2.2: A evolução global do Endividamento de médio e longo prazo

Unid: milhões de euros

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Límite	4.361	4.639	4.616	4.627	3.643	3.230
Endividamento relevante	2.294	2.538	3.130	3.149	3.105	2.809
N.º de entidades em situação de incumprimento	23	28	55	57	35	31

Fonte: Adaptado da DGAL (2013b e 2013c)

2.3.9. LIMITAÇÕES DO REGIME DE CRÉDITO E DE ENDIVIDAMENTO PREVISTO NA LFL₂₀₀₇

Apesar do reforço deste regime para disciplinar o nível de endividamento municipal é possível, ainda assim, assinalar algumas limitações ao regime jurídico, que vigorou até 31 de dezembro de 2013, com relevância, quer em termos da solvabilidade financeira do município, quer em termos do contributo das autarquias locais para as metas do défice e da dívida pública. A este respeito, Lobo (2012) e Veiga (2014) destacam as seguintes limitações:

- Desarticulação entre conceitos: o limite do endividamento líquido municipal é definido com base num *stock* no final do exercício, enquanto o défice das Administrações Públicas é apurado com base num fluxo anual;
- O perímetro das entidades que relevam para os limites legais do endividamento municipal mostrou-se redutor, pois não abrangia a globalidade das entidades relativamente às quais os municípios detêm o controlo e a responsabilidade;
- Os montantes excecionados faziam com que, municípios com dívida claramente excessiva dispusessem de capacidade legal para contrair empréstimos adicionais. A este respeito, Lobo (2012: 267) alerta para o seguinte:

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.

- O limite ao endividamento líquido podia ser facilmente manipulado e contornado.
- As empresas locais e as demais entidades societárias, mesmo que desequilibradas, podiam não ter impacto no endividamento, se o seu ativo relevante fosse superior ao passivo relevante.

Pires e Lopes (2011) salientam, também, a desarticulação dos perímetros das entidades para efeito do apuramento do endividamento municipal e da consolidação de contas, acrescentando que o endividamento líquido dos municípios devia ser calculado com base nas demonstrações financeiras consolidadas do grupo, o que permitiria uma ideia mais aproximada da totalidade das dívidas.

2.4. O NOVO REGIME JURÍDICO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL [2014 E SEQUINTE]

Procede-se, agora, à análise detalhada do novo regime de crédito e de endividamento municipal constante do atual RFALEI, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

2.4.1. ENQUADRAMENTO

As regras previstas na LFL₂₀₀₇ não se revelaram eficazes e permitiram situações de endividamento excessivo num número considerável de municípios. Tal como referido anteriormente, no final de 2011, existiam 174 municípios em situação de desequilíbrio conjuntural e 50 em situação de

desequilíbrio estrutural (Veiga, 2014), ou seja, mais de 70% dos municípios portugueses apresentavam problemas a nível financeiro.

O atual RFALEI surge, assim, na sequência da designada Reforma da Administração Local levada a cabo pelo Governo, com base nos objetivos enunciados no Documento Verde da Reforma da Administração local, que reclama a necessidade de alteração da LFL₂₀₀₇ como instrumento próprio para a concretização das necessidades de financiamento das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

A própria exposição de motivos, que acompanhou o Proposta de Lei n.º 122/XII/2.^a, relativa ao regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais salienta que, no âmbito da preparação do diploma legal:

[...] procurou-se criar regras mais simples, mas ao mesmo tempo mais exigentes e coerentes, no que respeita, nomeadamente, ao equilíbrio orçamental, aos limites da dívida, aos mecanismos de recuperação financeira, à prestação de contas individual e consolidada e à auditoria externa e certificação legal de contas.

Portanto, o atual RFALEI surge com o intuito de colmatar as limitações do anterior regime, mas também adequar os níveis de endividamento e acesso ao capital alheio por parte dos municípios às reais capacidades de financiamento e pagamento.

2.4.2. REGIME DE CRÉDITO: CARACTERIZAÇÃO, REGRAS E ASPETOS PROCEDIMENTAIS

De acordo com o artigo 48.º da RFALEI, o endividamento autárquico orienta-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os seguintes objetivos:

- Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo;
- Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
- Não exposição a riscos excessivos.

Nos termos do artigo 49.º do RFALEI, os municípios podem continuar a contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito, junto de quaisquer instituições financeiras autorizadas por lei a conceder crédito, bem como a celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei.

O regime de crédito e de endividamento encontra-se regulado, essencialmente, pelo Capítulo V do referido diploma legal e pela mais recente Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

Iremos, nesta fase, analisar os tipos de empréstimos previstos no atual regime de crédito e de endividamento, ou seja, os empréstimos de curto prazo e os empréstimos de médio e longo prazo.

2.4.2.1. Empréstimos de curto prazo

Segundo o n.º 2 do artigo 49.º e o artigo 50.º do RFALEI, os empréstimos de curto prazo têm uma maturidade até 1 ano e devem ser amortizados até ao final do ano em que foram contratados.

A legislação aplicável não reporta qualquer limite ao montante que é permitido contratualizar com instituições financeiras, todavia impõe um limite temporal, ao condicionar as amortizações no ano económico da sua constituição, não consentindo fundar dívida de curto prazo em médio longo prazo.

As principais disposições legais aplicáveis aos empréstimos de curto prazo, constantes no novo regime, são as seguintes:

- São contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria (artigo 50.º, n.º1), ou seja, em situações em que se verifica um desencontro momentâneo entre a entrada de receitas e a efetivação das despesas.
- A contração tem de ser aprovada pela Assembleia Municipal, podendo todos os empréstimos desta natureza que o município venha a contrair durante a vigência de um orçamento, serem aprovados na sessão anual de aprovação do mesmo (artigo 50.º, n.º 2).

2.4.2.2. Empréstimos de médio e longo prazo

Nos termos do RFALEI, os empréstimos de médio e longo prazo, ou seja, com uma maturidade superior a um ano, podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal, podendo, em determinadas condições, concretizar-se através da emissão de obrigações⁴³ (cfr. artigo 49.º, n.ºs 2 a 4 e artigo 51.º).

O referido diploma legal estipula, ainda, as seguintes disposições aplicáveis aos empréstimos de médio e longo prazo:

⁴³ No caso em que os municípios podem agrupar-se para, de acordo com as necessidades de cada um deles, obterem condições de financiamento mais vantajosas (artigo 49.º, n.º 3). A emissão destas obrigações é regulada em diploma próprio (artigo 49.º, n.º 3).

- São contraídos apenas para aplicação em investimentos ou para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal ou ainda para fazer face à recuperação de infraestruturas municipais afetadas em situações de calamidade pública (artigos 51.º, n.º 1 e 53.º, n.º 1);
- O contrato de empréstimo deve mencionar e identificar o investimento a financiar (artigo 51.º, n.º 2);
- A contração dos empréstimos é autorizada pela Assembleia Municipal, devendo o pedido de autorização para a contração de empréstimos ser acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município (artigo 49.º, n.º 5);
- Os contratos de empréstimo de médio e longo prazo, com efeitos financeiros ao longo de dois ou mais mandatos, «são objeto de aprovação por maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções» (artigo 49.º, n.º 6).
- Sempre que o investimento a financiar por empréstimos de médio e longo prazo ultrapasse 10% das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício, devem ser submetidos, «independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades, a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal» (artigo 51.º, n.º 2);
- Os empréstimos para investimentos têm um prazo adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respetivo investimento, nem ultrapassar o prazo de 20 anos (artigo 51.º, n.º 3);
- Os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 14 anos e um período máximo de carência de um ano (art.º 58.º, n.º 6);
- Os empréstimos contraídos em situações de calamidade pública, para a recuperação de infraestruturas municipais afetadas, não podem ter um prazo de vencimento superior a 10 anos (n.º 1 do art.º 53.º);
- «Os empréstimos têm um prazo de utilização do capital máximo de dois anos, não podendo o início da amortização ser diferida para além desse período, salvo nos casos legalmente previstos» (artigo 51.º, n.º 4);

- «As amortizações anuais previstas para cada empréstimo não podem ser inferiores a 80% da amortização média de empréstimos» (artigo 51.º, n.º 5).

No que se refere aos empréstimos para recuperação financeira municipal, o art.º 45, n.º 1 da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto determina, ainda, que os mesmos não podem ter um prazo de vencimento inferior à data previsível do cumprimento do limite da dívida total⁴⁴.

O novo RFALEI não fixa limites de endividamento bancário segmentados em curto e médio e longo prazo, antes fixando, no seu artigo 52º, um conceito de dívida total, dado pelo conjunto dos passivos a 31 de dezembro de cada ano, tendo por referência 1,5 vezes da média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

2.4.3. O CONCEITO DE DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS

O atual RFALEI veio, no seu artigo 52.º, introduzir um novo conceito inovador no que concerne ao endividamento municipal, que é o de dívida total de operações orçamentais, no entanto, não o define, limitando-se apenas a enumerar as componentes que concorrem para o seu apuramento.

Com efeito, a dívida total de operações orçamentais do município engloba «os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais» (n.º2 do artigo 52.º).

De acordo com o n.º 1 do mesmo artigo, a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada (pelo município e só por este) nos três exercícios anteriores.

Portanto, nos termos deste diploma, o montante da dívida total de operações orçamentais será o valor relevante para efeitos de verificação do cumprimento do limite de endividamento, bem como para aferir os municípios que se encontram em situação de saneamento financeiro (vide artigo 58.º) e em situação de rutura financeira (vide artigo 61.º).

A lei recorre, assim, à enumeração das componentes que concorrem para o apuramento deste conceito contabilístico não exato, que não se encontra definido na literatura portuguesa, quer contabilística quer jurídica.

⁴⁴ O legislador não especifica um prazo máximo para estes empréstimos, nem na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, nem na Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que vem regular expressamente as situações de rutura financeira, no entanto, reside a dúvida se nestes casos se deve utilizar o prazo máximo de 20 anos, fixado pelo n.º 3 do artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Este conceito tem gerado algumas dúvidas na sua interpretação. O Conselho de Finanças Públicas (2013) refere a este respeito que se trata de uma noção não padronizada, confusa e por vezes contraditória, que poderá levar a diferentes interpretações sobre as componentes que concorrem para o seu apuramento.

A confusão terminológica é ainda mais evidente se atendermos que o legislador utiliza a mesma enumeração de componentes para circunscrever dois conceitos aparentemente distintos, o passivo exigível e a dívida total de operações orçamentais, em dois diplomas legais diferentes, na Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA), aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, e no RFALEI, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, respetivamente.

Veja-se que os dois diplomas foram aprovados quase em simultâneo e até o próprio limite é semelhante, como se demonstra através da análise comparativa daqueles dois conceitos constante do Quadro 2.8.

Quadro 2.8: O Passivo Exigível e a Dívida Total de Operações Orçamentais

Diploma legal	Lei das Finanças das Regiões Autónomas	Regime Financeiro das Autarquias Locais e entidades intermunicipais
		Lei Orgânica n.º2/2013, de 2 de setembro
Âmbito de aplicação	Regiões Autónomas	Autarquias locais e entidades intermunicipais
Limite de endividamento	<p>Limite à dívida regional: O total do <u>passivo exigível</u> das entidades constantes do n.º 2 do artigo 2.º não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios. (n.º 1 do artigo 40.º)</p>	<p>Limite da dívida total: A <u>dívida total de operações orçamentais</u> do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada 3 exercícios anteriores. (n.º 1 do artigo 52.º)</p>
Conceito relevante para efeitos de verificação do cumprimento do limite	<p>Passivo exigível: Engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa das regiões autónomas, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais. (n.º 5 do artigo 40.º)</p>	<p>Dívida total de operações orçamentais: Engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais. (n.º 2 do artigo 52.º)</p>

Assim, o artigo 40.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas usa o conceito de passivo exigível, ao passo que o n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI recorre à noção de dívida total de

operações orçamentais para circunscrever a mesma composição do montante relevante para efeitos de verificação do cumprimento do limite de endividamento.

Com efeito, parece que, apesar de o legislador ter dado conceitos diferentes são, na prática, idênticos e o seu apuramento obedece aos mesmos critérios e forma, resumindo-se em termos abstratos ao montante do passivo exigível⁴⁵ expurgado das dívidas refletidas no balanço que não tenham natureza orçamental.

A Direção Geral das Autarquias Locais (2014a: 1), através do Ofício Circular relativo ao Impacto no Acompanhamento do Endividamento Municipal, esclarece a respeito do conceito de dívida total de operações orçamentais o seguinte:

A dívida total de operações orçamentais no período “n” corresponde ao total das dívidas a terceiros do balanço do município no período “n” (dívidas a terceiros de médio e longo prazo + dívidas a terceiro de curto prazo), que constitui o total da dívida do município no período “n”, menos as dívidas resultantes de operações não orçamentais no final do período “n” (que incluem, para além das cauções em posse do município, os valores que estejam em dívida no final de cada período de operações de tesouraria. Para identificar estas dívidas será útil recorrer aos mapas de contas de ordem e de operações de tesouraria).

Nesta fase, importa saber quais os factos patrimoniais que estão refletidos no passivo exigível que não resultem de operações orçamentais.

Caiado *et al.* (2007: 128) refere que pela «sua natureza as operações orçamentais correspondem à arrecadação de receitas e pagamento de despesas inscritas no orçamento, obedecendo aos procedimentos próprios em sede de execução orçamental».

Com efeito, de acordo com o DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, as operações extraorçamentais engloba as operações que não são consideradas receita nem despesas orçamental, mas com expressão na tesouraria.

A necessidade de observar critérios de clareza e rigor levou a que no atual classificador económico das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo DL n.º 26/2002 de 14 de fevereiro, se tenha instituído um capítulo e agrupamento específicos para as operações extraorçamentais.

⁴⁵ O passivo pode ser dividido em três grandes componentes (Carvalho *et al.*, 2014a):

- Passivo exigível, ou seja, as dívidas a pagar;
- Passivo não exigível, que inclui os «Acréscimos de Custos» e os «Proveitos Diferidos»;
- Passivo possivelmente exigível refletido na conta «Provisões Para riscos e Encargos».

Durante o exercício desenvolve-se um conjunto de operações de entrada e saída de fundos à margem do orçamento, e por isso mesmo, designadas «operações de tesouraria». «Constituem recebimentos e pagamentos no sentido de «caixa», sendo objeto de movimentação contabilística, apenas, no sistema da contabilidade patrimonial» (Carvalho *et al.*, 2006: 247).

De acordo com o ponto 7.6. dos Mapas de Execução Orçamental do POCAL «são consideradas operações de tesouraria as cobranças que os serviços autárquicos realizam para terceiros».

São exemplos de operações de tesouraria:

- As retenções de impostos sobre o rendimento (IRS) dos trabalhadores;
- As retenções das contribuições para a Segurança Social, para a Caixa Geral de Aposentações e para a Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado (ADSE) dos trabalhadores;
- As retenções das quotas de sindicatos dos trabalhadores;
- As taxas e impostos cobrados a favor do Estado.

As operações de tesouraria têm impacto patrimonial e estão, conseqüentemente, refletidas no balanço do município. Assim, entende-se que, para efeitos de apuramento da dívida total de operações orçamentais será de toda a utilidade que a leitura do passivo exigível constante no balanço seja efetuada em simultâneo com a informação obtida no Mapa de Fluxos de Caixa.

Do balanço será retirado o valor da dívida total e do Mapa de fluxos de caixa o valor das operações de tesouraria que ficou em saldo. Este último documento distingue o saldo para a gerência seguinte, em orçamental e referente a operações de tesouraria. Deste modo, o montante relativo a dívidas de operações de tesouraria corresponde ao montante reflectido em saldo para a gerência seguinte proveniente de operações de tesouraria.

2.4.4. LIMITES LEGAIS E OUTRAS RESTRIÇÕES AO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

O RFALEI impõe que a dívida total de operações orçamentais do município não pode ultrapassar, a 31 de dezembro, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios, fixando, ainda, que para efeitos do apuramento da dívida total de operações orçamentais relevam, também, os serviços municipalizados e intermunicipalizados, entidades intermunicipais e associativas municipais, empresas locais e participadas, de acordo com os artigos 19º e 51º da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, cooperativas e fundações, bem como entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção de controlo por parte do município.

As receitas municipais estão estruturadas de acordo com a sua classificação económica⁴⁶ e encontram-se desagregadas em duas grandes categorias: as receitas correntes e as receitas de capital. As receitas correntes são aquelas «que se renovam em todos os períodos financeiros», aumentando o ativo financeiro ou diminuindo o património não duradouro, sendo próprias de uma gestão financeira corrente. Por sua vez, as receitas de capital, «são receitas cobradas ocasionalmente, isto é, que se revestem de carácter transitório», e que aumentam o ativo e o passivo financeiros⁴⁷ ou reduzem o património duradouro da autarquia (Anexo III do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, nas Notas explicativas ao classificador económico).

Para efeitos do limite da dívida total releva apenas a receita do município, não entra portanto em linha de conta com as receitas das entidades relevantes para efeitos do apuramento da dívida total de operações orçamentais.

Todavia, as Instruções da DGAL (2014b), relativamente ao apuramento dos limites de endividamento, esclarecem que à receita corrente líquida cobrada do ano é somada a receita corrente líquida cobrada pelos respetivos serviços municipalizados, já que os mesmos são um serviço do município.

As mesmas Instruções acrescem ainda que, por forma a não se verificar uma duplicação da receita considerada, são expurgadas do apuramento a receita corrente líquida cobrada pelo serviço municipalizado ao município e a receita corrente líquida cobrada pelo município ao serviço municipalizado, em cada um dos anos.

O Quadro 2.9 sintetiza a forma de apuramento do limite da dívida total, a vigorar a partir de 2014.

Quadro 2.9: Apuramento do limite global de endividamento fixado para os anos de 2014 e seguintes

Designação		N-3	N-2	N-1	Total
(A)	Receita corrente líquida cobrada dos 3 exercícios anteriores				
(B) = (A/3)	Média da Receita corrente líquida cobrada dos 3 exercícios anteriores				
(C) = (1,5 * B)	Limite da dívida total				

Para além deste limite o artigo 52.º, n.º 3, do RFALEI, determina também o seguinte:

3- Sempre que um município:

⁴⁶ De acordo com Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que apresenta o classificador económico das receitas e das despesas públicas, posteriormente adaptado às autarquias locais pelo SATAPOCAL.

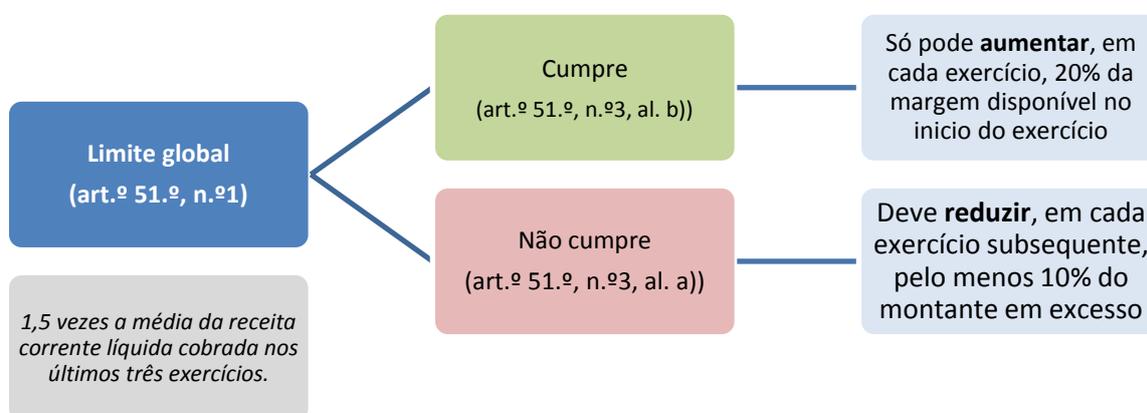
⁴⁷ Os conceitos de Activo e Passivo Financeiro tal como definido no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, difere do conceito referido na perspectiva do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95).

- a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10 % do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção iii;
- b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem disponível no início de cada um dos exercícios.

A este respeito, a Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE para 2014), clarifica no n.º 2 do artigo 97.º que em 2014, «para efeitos da aplicação do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, ou seja, para efeitos da verificação das margens e objetivos de redução, a dívida total a considerar é a existente em 31 de dezembro de 2013».

A determinação do limite da dívida total de cada exercício encontra-se, assim, condicionado ao desempenho do município nos exercícios anteriores, quer em termos de execução das receitas correntes, quer à posição do município face ao limite da dívida total do(s) ano(s) anteriores, devendo atender-se ao exposto na Ilustração 2.3.

Ilustração 2.3: Limite da dívida total



O não cumprimento destes limites é suscetível de responsabilidade financeira, nos termos e efeitos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Segundo João (2014: 5) o atual limite ao endividamento «converge com o princípio do equilíbrio orçamental na medida em que a contração do crédito depende da conduta orçamental passada dos Municípios (delimitada às receitas nos últimos três anos) permitindo determinar a real capacidade dos Municípios para contrair empréstimos».

Refira-se, que é hoje entendimento comum que uma das principais causas do endividamento excessivo são os orçamentos sobreavaliados, em particular o empolamento da previsão das receitas de capital, pois o recurso reiterado a este expediente permitiu «aos municípios assumir despesas sem dispor de receitas suficientes para o seu pagamento, promovendo, desta forma, a acumulação de dívidas para além do próprio ano económico» (Tribunal de Contas, 2010: 24).

A preocupação do legislador com o efetivo equilíbrio orçamental é tão saliente, que o mesmo, para além destes limites introduz, também, uma nova regra de equilíbrio orçamental para o saldo corrente (artigo 40.º, n.º 2) que condiciona, indiretamente, a capacidade dos municípios recorrerem ao crédito.

O Conselho de Finanças Públicas (2013: 23), no âmbito da análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais, salienta que esta regra de equilíbrio orçamental, prevista no artigo 40.º do atual RFALEI «introduz uma versão da «Regra de Ouro» das finanças públicas».

O equilíbrio orçamental é conseguido sempre que se respeite a seguinte equação:

$$\text{Receita corrente bruta cobrada} \geq \text{Despesa corrente} + \text{Amortizações médias}, \quad (1)$$

O n.º 4 do mesmo artigo vem esclarecer o que se deve entender como «amortizações médias», que segundo o qual, corresponde à divisão do capital contraído pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo.

O Conselho de Finanças Públicas (2013: 23) defende que esta forma de apuramento da amortização média, calculada com base no montante total correspondente ao capital contratado a médio e longo prazo, independentemente da cronologia do seu pagamento efetivo, «protege assim o espírito da regra contra eventuais manipulações contabilísticas, como o “empréstimo balão”, em que todo o capital se vence apenas no final do contrato».

O saldo corrente deduzido das amortizações pode registar, num determinado ano, um valor negativo inferior a 5% das receitas correntes totais, o qual é obrigatoriamente compensado no exercício seguinte (artigo 40.º, n.º 3).

Segundo o Conselho de Finanças Públicas (2013: 24) a justificação para a referida regra de equilíbrio do saldo corrente decorre, essencialmente, de preocupações com eficiência e equidade intergeracionais, pois:

A teoria presume que a despesa corrente gera benefícios contemporâneos e que a despesa de capital, interpretada exclusivamente como despesa de investimento, gera benefícios futuros, que se espalham por muitos anos após a sua execução. Nesta perspetiva, o investimento

(líquido das receitas de capital) num dado período é financiado pelo excedente corrente e o endividamento líquido desse período.

Por outras palavras, a regra de ouro fixa um teto para o endividamento anual, que é a despesa de investimento líquida (de receita de capital). Enquanto os pagamentos do serviço da dívida estiverem sincronizados com os benefícios gerados pelo investimento líquido, a regra de ouro garante que os custos da dívida são suportados pelas pessoas que beneficiam da mesma e em linha com os benefícios auferidos.

Veiga (2014) enumera algumas das implicações da designada «regra de ouro» fixada pelo n.º 2 do artigo 40.º do RFALEI:

- Impede o financiamento das despesas correntes através da redução dos ativos líquidos (por venda de ativos ou acumulação de dívida);
- O endividamento só pode ser usado para financiar novo investimento;
- Limita indiretamente o montante de endividamento, pois no caso de endividamento excessivo, os municípios terão dificuldade em gerar saldos correntes suficientes para financiar as amortizações.

Todavia, o mesmo autor alerta para o facto da classificação de operações orçamentais em correntes e de capital ser suscetível de manipulação, levando a que a designada regra de ouro possa ser contornada.

Os municípios estão proibidos, salvo nos casos expressamente permitidos por lei, a proceder direta ou indiretamente (através de instituições financeiras) ao aceite e saque de letras de câmbio, à concessão de avales cambiários, à subscrição de livranças e à concessão de garantias pessoais e reais.

Os municípios continuam a não poder conceder empréstimos a entidades públicas ou privadas (artigo 49.º, n.º7, al. a) e b) e n.º 8).

Acresce ainda a proibição de celebrar contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos (al. c) do n.º 7 do artigo 49.º).

2.4.5. PERÍMETRO DAS ENTIDADES RELEVANTES

O perímetro das entidades suscetíveis de relevarem para os limites legais de endividamento do município é, agora, mais alargado, abrangendo a globalidade das entidades, independentemente

da sua natureza, em que participa ou relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção de controlo por parte do município.

Com efeito, as entidades relevantes para efeitos de apuramento do montante da dívida total relevante para o respetivo limite (artigo 54.º do RFALEI) são, para além do município, as seguintes:

- Serviços municipalizados e intermunicipalizados;
- Entidades intermunicipais e as entidades associativas municipais;
- Empresas locais e participadas, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas, previstas no artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;
- Cooperativas e fundações;
- Entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo por parte do município. Segundo o art.º 75, n.º4, al. c, e n.º 5, a existência ou presunção de controlo nestas entidades afere-se pela verificação dos seguintes pressupostos:

Verificação casuística e em função das circunstâncias concretas, por referência aos elementos de poder e resultado, com base, designadamente, numa das seguintes condições:

- De poder, como sejam a detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, a homologação dos estatutos ou regulamento interno e a faculdade de designar, homologar a designação ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de gestão;
- De resultado, como sejam o poder de exigir a distribuição de ativos ou de dissolver outra entidade;

Presume-se, ainda, a existência de controlo quando se verifique, relativamente a outra entidade, pelo menos um dos seguintes indicadores de poder ou de resultado:

- A faculdade de vetar os orçamentos;
- A possibilidade de vetar, derrogar ou modificar as decisões dos órgãos de gestão;
- A detenção da titularidade dos ativos líquidos com direito de livre acesso a este;
- A capacidade de conseguir a sua cooperação na realização de objectivos próprios;

- A assunção da responsabilidade subsidiária pelos passivos da outra entidade.

Em suma, o conjunto de entidades que relevam para o endividamento, bem como, as respetivas condições para aferir da sua contribuição, as proporções e os critérios de endividamento encontram-se sintetizadas no Quadro 2.10.

Quadro 2.10: Perímetro das entidades relevantes a partir de 2014

Perímetro das entidades relevantes			Quadro legal
Entidades	Condição para relevar	Proporção/Critério de imputação	
Serviços municipalizados	Revelam sempre	Pelo montante total	Art. 54.º, n.º1, al. a) da Lei n.º 73/2013, de 03.09
Serviços intermunicipalizados	Revelam sempre	Critério previsto no n.º 4 do artigo 16.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08	Art. 54.º, n.º1, al. a) da Lei n.º 73/2013, de 03.09 n.º 4 do artigo 16.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08;
Entidades Intermunicipais e as entidades associativas municipais	Revelam sempre	Critério a estabelecer pelos órgãos deliberativos ou na sua ausência proporcional à quota do município para as suas despesas de funcionamento	Art. 54.º, n.º1, al. b) da Lei n.º 73/2013, de 03.09
Empresas locais	Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08; RL (antes de impostos) < 0, sem transferência para repor o equilíbrio	Proporcional à participação, direta ou indireta no capital social	Art. 54.º, n.º1, al. c) da Lei n.º 73/2013, de 03.09 arts 19.º, 40.º e 41.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08
Demais Sociedades comerciais participadas direta ou indiretamente, com exceção das que integrem o SEE	Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08: RL (antes de impostos) < 0	Proporcional à participação, direta ou indireta no capital social	Art. 54.º, n.º1, al. c) da Lei n.º 73/2013, de 03.09 arts 3.º, 40.º, 41.º e 55.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08
Cooperativas e as fundações	Relevam sempre	Proporcional à participação, direta ou indireta	Art. 54.º, n.º1, al. d) da Lei n.º 73/2013, de 03.09
Entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção de controlo	Relevam sempre	Pelo montante total	Art. 54.º, n.º1, al. e) e art. 74, n.º 4, da Lei n.º 73/2013, de 03.09

(1) Independentemente de terem sido criadas ao abrigo de regimes legais específicos ou de direito privado.

2.4.6. MODELO LEGAL DO APURAMENTO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

De acordo com o artigo 52.º, n.º 2, do RFALEI a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades relevantes para efeitos do respectivo limite legal, engloba:

- Os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º;
- Os contratos de locação financeira;
- Quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios junto de instituições financeiras; e,
- Todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

O apuramento da dívida total relevante para o limite de cada município deverá obedecer ao exposto no Quadro 2.11.

Quadro 2.11: Apuramento da Dívida Total Municipal

Designação	Município	Perímetro relevante ⁽¹⁾	Total
Passivo exigível ⁽²⁾			(1)
Dívidas de operações não orçamentais ⁽³⁾			(2)
Dívida Total ⁽⁴⁾			(3) = (1 - 2)
Limite da dívida total			(4)
Montante da capacidade de endividamento			(5) = (4 - 3)
Percentagem da capacidade de endividamento			(6) = (3/4)

- (1) Incluir o valor da dívida total do Município e das entidades que relevam para efeitos de endividamento de acordo com a proporção da participação ou critério de imputação, consoante o tipo de entidade a que se refere (conforme exposto pelo Quadro 2.10);
- (2) Informação constante do balanço do município e das entidades relevantes;
- (3) As operações não orçamentais constantes do passivo exigível são, em regra, as operações de tesouraria, pelo que para aferir este montante deve-se recorrer ao mapa de operações de tesouraria e ao mapa de fluxos de caixa. No caso, das entidades relevantes que não utilizam o POCAL, o apuramento terá que ser feito por analogia ao previsto para os municípios, ou seja:

[...] ao valor da dívida dessas entidades terá que ser abatido o valor registado como dívida de cauções de terceiros que tenham na sua posse, bem como receitas que tenham cobrado para terceiros e que ainda não tenham sido entregues, como seja: o desconto para o IRS dos trabalhadores; o desconto para a Segurança Social ou Caixa Geral de Aposentações dos trabalhadores; desconto do trabalhador para a ADSE ou outro sistema de saúde; desconto do trabalhador para sindicatos ou ordens profissionais; penhoras a vencimentos ou a fornecedores; entre outras (DGAL, 2014a: 2);

- (4) Para efeitos do apuramento da dívida total de cada município não é considerada a dos serviços municipalizados e intermunicipalizados, bem como as das entidades intermunicipais ou entidades associativas municipais que esteja simultaneamente reconhecida na contabilidade do município ou dos municípios detentores (art.º 54.º, n.º 4 do RFALEI).

2.4.7. OBRIGAÇÕES E SANÇÕES DECORRENTES DO INCUMPRIMENTO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL

Em caso de incumprimento do limite da dívida total, o RFALEI obriga a uma redução em 10% do montante em excesso, em cada ano subsequente, até que o limite seja cumprido (artigo 52.º, n.º 3, al. b)).

O incumprimento dos limites ao endividamento era, ao abrigo da anterior lei, sancionado com uma redução do montante das transferências provindas do OE, no montante do excesso do endividamento líquido. Já o novo regime abandona este tipo de sanção e prevê no n.º 4 do artigo 52.º da mesma lei, que o não cumprimento do limite da dívida total, bem como da obrigação da redução do excesso de endividamento, é suscetível de responsabilidade financeira, nos termos e para os efeitos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Esta responsabilidade financeira pelo não cumprimento do limite da dívida pública pode ser afastada, se o município se encontrar nas condições a que se refere o regime transitório do endividamento excecionado, constante do artigo 84.º da nova lei. Lembra-se que, contrariamente ao que sucedia com LFL₂₀₀₇, o novo RFALEI não prevê exceções ao endividamento. Com efeito, e de acordo com o referido artigo, nos casos em que os municípios cumpram os limites de endividamento na data de entrada em vigor da nova lei, mas que passem a registar uma dívida total superior aos limites fixado, apenas por efeito da existência de dívidas excecionadas, constituídas ao abrigo do anterior regime, não deve o município ser sujeito a sanções previstas na presente lei.

2.4.8. MECANISMO DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL

Neste âmbito, a análise da exposição de motivos, que acompanhou o Proposta de Lei n.º 122/XII/2.^a, relativa ao RFALEI, destaca como aspeto inovador a criação de um sistema de alertas precoces «com o intuito de detetar situações de desvio na gestão orçamental dos municípios, permitindo reforçar a monitorização da gestão pelo próprio município por forma a evitar situações de desequilíbrio financeiro.»

Não obstante, em situações de ultrapassagem do limite da dívida, este novo regime prevê mecanismos de recuperação financeira para a consolidação de passivos financeiros através da adoção, por parte do município, de um conjunto de regras de ajustamento tanto mais exigentes quanto mais grave for a situação de desequilíbrio financeiro.

Neste contexto, foi criado o Fundo de Apoio Municipal (artigo 62.º e seguintes), de cariz mutualista entre o Estado e os municípios, associado à assunção de obrigações de ajustamento e a uma monitorização e controlo das contas municipais permanentes, por parte da administração central (artigo 57.º e seguintes do RFALEI).

O regime jurídico da recuperação financeira municipal e a regulamentação do referido Fundo de Apoio Municipal (FAM) foi, recentemente, aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

A adesão a estes regimes é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano.

O município pode contrair empréstimos para saneamento financeiro (artigo 58.º, n.º 1 e 2 do RFALEI), tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, quando a 31 de dezembro, o limite total da dívida, seja ultrapassada e/ou quando o montante da dívida seja superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos 3 exercícios.

Contudo, caso a dívida total, se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos 3 exercícios, o município tem obrigatoriamente de contrair empréstimos para saneamento financeiro ou a aderir ao procedimento de recuperação financeira (artigo 58.º, n.º 3 do mesmo diploma legal). Estes empréstimos têm um prazo máximo de duração de 14 anos e um período máximo de carência de um ano, e da operação não pode ocorrer um aumento da dívida total.

O plano de saneamento financeiro inclui a previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município, a apresentação de medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada no que se refere à contenção de despesa corrente, no domínio da racionalização da despesa de investimento prevista, as fontes de financiamento e da maximização de receitas, bem como a calendarização anual da redução do nível da dívida total e a previsão do impacto orçamental, por classificação económica, para o período de vigência do plano de saneamento financeiro.

O município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal, sempre que se encontre numa situação de rutura financeira. Ou seja, de acordo com a Lei, verifica-se rutura financeira, sempre que a dívida total seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos 3 exercícios. O processo de recuperação financeira determina forçosamente o recurso ao Fundo de Apoio Municipal.

A recuperação financeira municipal realiza-se através de um de contrato celebrado entre o Fundo e o município, denominado por «Programa de Ajustamento Municipal (PAM)», que integra um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida de cada município até ao limite legalmente admissível.

Segundo o Comunicado do Conselho de Ministros de 5 de junho de 2014: «O cumprimento pelo município que acede ao FAM das suas obrigações, incluindo do respetivo programa de ajustamento é objeto de uma rigorosa e permanente monitorização pelo FAM».

Neste caso, o programa de ajustamento municipal deve ser celebrado pelo prazo necessário à redução pelo município do seu endividamento até ao limite legal, podendo ainda assim o empréstimo de suporte a esta operação ter um prazo superior ao definido no programa (artigo 23.º, n.ºs 2 e 3 e artigo 45.º, n.º1 da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto).

O Quadro 2.12 sistematiza as condições, obrigações e prazos de cada um dos mecanismos de recuperação financeira definidos no novo regime de crédito e de endividamento municipal.

Quadro 2.12: Os mecanismos de recuperação financeira do novo regime legal

Descrição		Mecanismos de recuperação		Disposição legal
		Saneamento financeiro	Recuperação financeira	
Situação do Município a 31.12	Ultrapasse o limite da dívida total ou O montante da dívida, excluindo empréstimos, seja superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores	Facultativo		Artigo 58.º, n.º 1 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro
	A dívida total se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos 3 exercícios anteriores	Obrigatório	Facultativo	Artigo 58, n.º 3 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro
	A dívida total seja superior a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos 3 exercícios anteriores		Obrigatório	Artigo 61.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro
Documento de Suporte		Plano de saneamento	Programa de ajustamento municipal	Artigo 23.º e seguintes da Lei n.º 53/2014, de 25.08
Prazos dos empréstimos		Até 14 anos	>= à data previsível do cumprimento do limite da dívida total	Artigo 23.º, n.º 2 e 3 e artigo.º 45, n.º 1 da Lei n.º 53/2014, de 25.08

2.4.9. A DÍVIDA TOTAL MUNICIPAL EM NÚMEROS [2013]

Carvalho *et al.* (2014a: 201), na elaboração do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2013, procedeu ao apuramento retroativo da situação agregada dos 308 municípios portugueses relativamente às novas regras do endividamento. Este estudo teve o intuito de identificar sinais de

alerta para a aplicação do RFALEI, no entanto, conta com algumas limitações e constrangimentos, a saber:

- O cálculo da dívida total foi apenas aplicado ao setor autárquico em sentido restrito, não abrangendo os Grupos Autárquicos na sua totalidade, isto é, sem inclusão das entidades referidas no artigo 54.º do RFALEI;
- Ausência de informação fidedigna quanto ao valor da dívida de curto prazo de natureza estritamente orçamental.

Os dados apurados pelo referido estudo encontram-se sintetizados na Tabela 2.3.

Tabela 2.3: Dívida total de 2013 apurada nos termos do RFALEI

Unid: milhões de euros

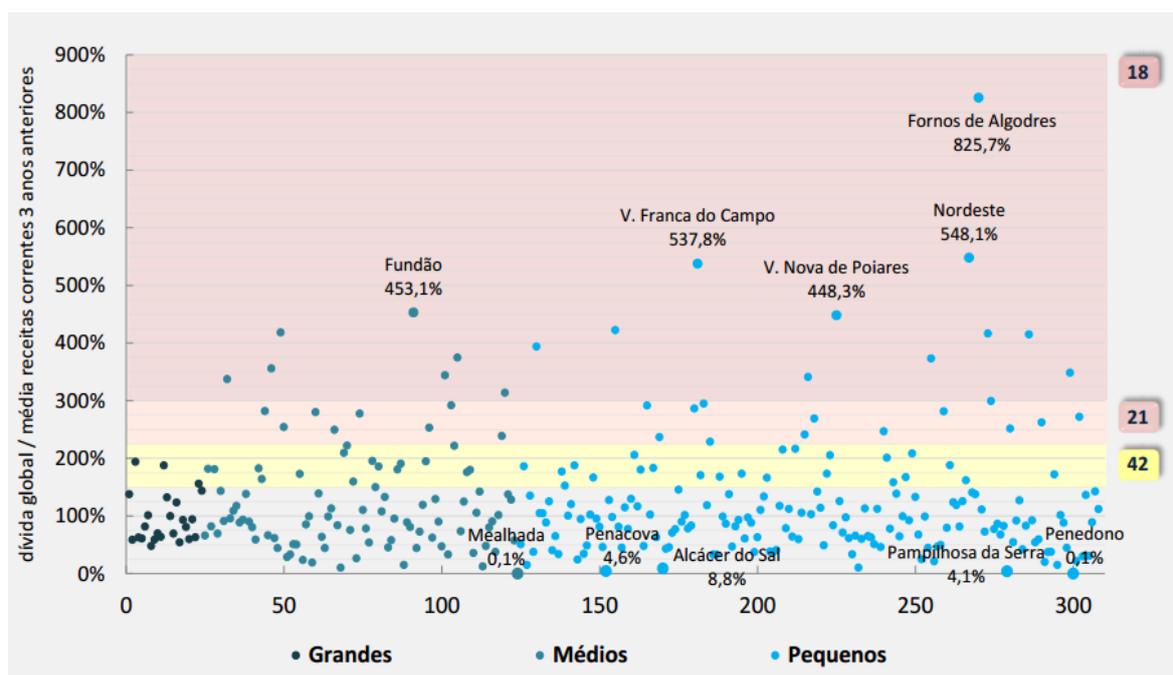
		ANO	308 Municípios	Municípios Açores	Municípios Madeira
Lei 73/2013, de 3 de setembro	Receitas correntes cobradas líquidas	2010	5.824,83	110,97	138,46
		2011	5.645,58	107,48	128,15
		2012	5.564,30	103,16	120,27
		Média 3 anos	5.678,24	107,20	128,96
	Limite à dívida total (1,5 x receitas correntes) (a)	2013	8.517,35	160,80	193,44
	Dívida total (Passivo Exigível - op. tesouraria) (b)		6.536,30	173,47	222,99
	Índice de dívida total (b)/(a)		76,7%	107,9%	115,3%
Nº municípios que excedem limite da dívida	81		8	6	

Fonte: Carvalho *et al.* (2014b, 28)

Com os pressupostos apresentados, constata-se que o valor da dívida total de operações orçamentais do universo total dos 308 municípios em 2013 ficou-se pelos 76,7% do limite imposto pelo artigo 52.º do RFALEI, no entanto, e ainda assim, pelo menos 81 municípios excedem o seu próprio limite de dívida total. Este número poderá ser, substancialmente, maior com a inclusão no cálculo da dívida total de operações orçamentais das demais entidades relevantes para o efeito.

No Gráfico 2.3 apresenta-se a distribuições dos 308 municípios consoante o peso da dívida total de operações orçamentais no limite legal fixado no RFALEI.

Gráfico 2.3: Peso do montante da dívida total no limite legal



Fonte: Carvalho *et al.* (2014b: 42)

Tal como referido, 81 municípios têm montantes de dívida total de operações orçamentais claramente acima do limite legal, ou seja, dos 150% da média das receitas correntes nos três anos anteriores.

Verificam-se, também, algumas situação bastante complicadas, como é o caso do Município de Fornos de Algodres, Nordeste, Vila Franca do Campo, Fundão e Vila Nova de Poiares cujo peso da dívida total é superior a mais de 400% da média das receitas correntes nos três anos anteriores.

Carvalho *et al.* (2014a) concluiu ainda que, em 31 de dezembro de 2013, 18 municípios estavam numa situação de rutura financeira⁴⁸ e que 63 municípios estavam em condições de recorrer ao mecanismo de saneamento financeiro, dos quais, 42 facultativamente e 21 obrigatoriamente.

O Conselho de Finanças Públicas (2014) disponibilizou os dados provisórios constantes da Tabela 2.4, relativos à situação dos municípios portugueses a 31 de dezembro de 2013, face ao seu limite legal da dívida total de operações orçamentais.

⁴⁸ Ou seja, a dívida total é superior a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobradas nos três últimos anos.

Tabela 2.4: Situação dos municípios portugueses face ao limite da dívida total

Dados provisórios, fev. 2014

Situação	n.º de municípios	DT	Excesso face LDT
Equilíbrio	185	€M3079	-
Alerta precoce	58	€M1195	€M291
Desequilíbrio conjuntural	31	€M644	€M331
Desequilíbrio estrutural	34	€M1338	€M1108
Total	308	€M6256	€1730

Fonte: Conselho de Finanças Públicas (2014)

De acordo com a informação da Tabela 2.4, verifica-se que 123 municípios excediam, a 31 de dezembro de 2013, o limite da dívida total dos quais:

- 58 podem facultativamente recorrer ao mecanismo de saneamento financeiro;
- 31 têm obrigatoriamente de recorrer ao mecanismo de saneamento financeiro ou de reequilíbrio financeiro;
- 34 têm obrigatoriamente de recorrer ao mecanismo de reequilíbrio financeiro.

Quer Carvalho *et al.* (2014a), quer o Conselho de Finanças Públicas (2014), demonstram que serão muitos os municípios portugueses que terão de recorrer, facultativamente ou obrigatoriamente, a mecanismos de recuperação financeira.

Como referido anteriormente, a nova regra de equilíbrio orçamental prevista no artigo 40.º do RFALAI, condiciona, também, o recurso ao endividamento. Com efeito, segundo Carvalho *et al.* (2014a: 201), num total de 308 municípios 119 municípios apresentaram, em dezembro de 2013, um valor da receita corrente cobrada inferior à despesa corrente paga acrescida das amortizações dos empréstimos, o que significa que neste ano, se o RFALEI estivesse em vigor, não teriam cumprido a referida regra de equilíbrio orçamental.

2.5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS REGIMES DE CRÉDITO E DE ENDIVIDAMENTO

De seguida procede-se, no Quadro 2.13, à identificação das principais semelhanças e diferenças entre os dois regimes de crédito e de endividamento dos municípios, o que vigorou entre 2007 a 2013 (LFL₂₀₀₇) e aquele que se encontra atualmente em vigor (RFALEI).

Quadro 2.13: Análise comparativa da LFL₂₀₀₇ e RFALEI

Áreas		<i>LFL₂₀₀₇</i>	<i>RFALEI</i>	<i>Semelhanças</i>	<i>Diferenças</i>
Conceitos		Endividamento líquido Empréstimos de médio e longo prazo Empréstimos de curto prazo (art.ºs 36.º e 38.º)	Dívida total de operações orçamentais (art.º 52)		Descontinuado o conceito do endividamento líquido e adotado o conceito de dívida total de operações orçamentais.
Finalidades dos empréstimos	<i>Cp</i>	Dificuldades de tesouraria (art.º 38, n.º 3)	Dificuldades de tesouraria (art.º 50, n.º1)	Os empréstimos de curto prazo são para fazer face a problemas de tesouraria	A nova lei permite a contração de empréstimos para fazer face a calamidades públicas.
	<i>MLp</i>	Investimento Saneamento financeiro Reequilíbrio Financeira (art.º 38, n.º 4)	Investimento Mecanismos de recuperação financeira Recuperação de infraestruturas municipais afetadas em situações de calamidade pública (arts 51.º, n.º 1 e 53.º, n.º 1)	Os empréstimos de médio e longo prazo são, em regra, para investimento. Podem, em situações específicas, serem contraídos para repor o equilíbrio financeiro	
Tipos e maturidades dos empréstimos		Curto prazo: até 1 ano (art.º 38.º, n.º 2)	Curto prazo: até 1 ano (art.º 49.º, n.º 2)	Curto prazo: até 1 ano	A nova lei não distingue as maturidades de empréstimos de médio prazo e de longo prazo.
		Médio prazo: entre 1 a 10 anos Longo prazo: mais de 10 anos (art.º 38.º, n.º 2)	Médio e longo prazo: superior a 1 ano (art.º 49.º, n.º 2)		

Quadro 2.13: Análise comparativa da LFL₂₀₀₇ e RFALEI (continuação)

Áreas		LFL ₂₀₀₇	RFALEI	Semelhanças	Diferenças
Prazos de vencimento geral dos empréstimos	<i>Cp</i>	Até 1 ano, independentemente, de ultrapassar o exercício orçamental. (art. 38.º, n.º 3)	Até 1 ano e tem de ser amortizado no próprio ano. (art.º 50.º, n.º 1)	O período é o mesmo: 1 ano.	A nova lei obriga a amortização dos empréstimos de curto prazo no mesmo exercício orçamental.
	<i>MLp</i>	Vida útil do investimento. (art. 38.º, n.º 5)	Vida útil do investimento. Máximo 20 anos. (art.º 51.º, n.º3)	Utiliza a vida útil do investimento para limitar o prazo de vencimento.	A nova lei limita os empréstimos a um prazo máximo de 20 anos.
Prazos de vencimento dos empréstimos no âmbito de operações especiais		<p>Emp. para saneamento financeiro: 12 anos. (art.º 40, n.º 6)</p> <p>Emp. para reequilíbrio financeiro: 20 anos. (art.º 41, n.º 6)</p>	<p>Emp. para saneamento financeiro: 14 anos.(art. 58.º, n.º6)</p> <p>Emp. para recuperação financeira: Igual ou superior à data previsível do cumprimento do limite da dívida total. (art.º 23.º, n.º 2 e 3 e art.º 45, n.º 1 da Lei n.º 53/2014, de 25.08)</p> <p>Emp para calamidade pública: 10 anos. (art. 53.º, n.º1)</p>		Os prazos de vencimento não são comparáveis pois são operações distintas.
Competência para aprovação dos empréstimos	<i>Cp</i>	Assembleia Municipal, com possibilidade de deliberar em bloco na sua sessão anual de aprovação do orçamento, uma autorização para todos os empréstimos que a Câmara Municipal venha a contrair durante o período de vigência do orçamento. (art.º 38, n.º7)	Assembleia Municipal, com possibilidade de deliberar em bloco na sua sessão anual de aprovação do orçamento, uma autorização para todos os empréstimos que a Câmara Municipal venha a contrair durante o período de vigência do orçamento. (art.º 49.º n.º 5 e 50 , n.º2)	São aprovados pela Assembleia Municipal, com a possibilidade de serem aprovados na sessão anual de aprovação do orçamento todos os empréstimos que venham a ser contraídos durante a vigência do orçamento.	
	<i>MLp</i>	Assembleia Municipal. (art.º 38.º, n.º 6)	Assembleia Municipal. (art.º 49.º, n.º5)	Assembleia Municipal.	

Quadro 2.13: Análise comparativa da LFL₂₀₀₇ e RFALEI (continuação)

Áreas	LFL ₂₀₀₇	RFALEI	Semelhanças	Diferenças
Regras especiais para a aprovação dos empréstimos	<p>Contratos de empréstimos com efeitos que se prolonguem para além de um mandato devem ser aprovados por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal. (art. 38.º, n.º 8)</p>	<p>Contratos de empréstimos com efeitos que se prolonguem para além de um mandato devem ser aprovados por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal. (artigo 49.º, n.º6)</p> <p>Os investimentos a financiar por empréstimos de médio e longo prazo que ultrapassem 10 % das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício devem ser submetidos, «independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades, a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal». (art. 51.º, n.º 2)</p>	<p>Em ambas as leis os contratos de empréstimos com efeitos que se prolonguem para além de um mandato devem ser aprovados por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal.</p>	<p>A nova lei acresce, relativamente à anterior, que os investimentos a financiar por empréstimos de médio e longo prazo que ultrapassem 10 % das despesas de investimento, previstas no orçamento do exercício, devem ser submetidos a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal.</p>
Limites	<p>O endividamento bancário de curto prazo, de médio e longo prazo do endividamento líquido não podem ser superior a 10%, 100% e 125% da soma das receitas, do ano anterior, provenientes de impostos municipais e da participação do município no FEF, no Imposto de Rendimento Singular (IRS), na derrama e nos resultados das entidades do setor empresarial local. (art.º 39.º)</p>	<p>A dívida total de operações orçamentais não pode ser superior a 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios. (art.º 52.º)</p>		<p>O novo regime tem apenas um limite de endividamento, assente no passivo exigível resultante de operações orçamentais e encontra-se relacionado com a totalidade das receitas correntes cobradas. O limite ao endividamento deixa de centrado nos recursos próprios do município e foca-se na execução das receitas correntes dos últimos 3 anos.</p>

Quadro 2.13: Análise comparativa da LFL₂₀₀₇ e RFALEI (continuação)

Áreas		LFL ₂₀₀₇		RFALEI	Semelhanças	Diferenças
Fórmula matemática de apuramento dos limites	ECp	10%	\sum (Impostos municipais + Participação no FEF + Participação no IRS + Derrama + Resultados SEL) (n-1).	Dívidas total < 1,5 X [(RCL N-1 + RCL N-2 + RCL N-3)/3], em que RCL = Receita corrente cobrada líquida.		
	EMLp	100%				
	EL	125%				
Outros limites ao endividamento				<p>O município ainda que cumpra o limite só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem disponível no início de cada um dos exercícios (art.º 52.º, n.º 3, al. a)).</p> <p>A regra de Equilíbrio de Orçamental, vulgarmente, designada de Regra de Ouro (art.º 40).</p>		<p>O novo regime prevê uma margem máxima de aumento anual do endividamento.</p> <p>Para além disso acresce uma norma de equilíbrio orçamental, que pela sua composição e natureza condicionam, ainda que indiretamente, o acesso ao crédito.</p>
Perímetro das entidades relevantes		<ul style="list-style-type: none"> Associações de municípios de fins múltiplos e áreas metropolitanas; Empresas locais e sociedades comerciais (com exceção das empresas do setor empresarial do estado), em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas. (art.º 36.º) 		<ul style="list-style-type: none"> Serviços municipalizados e intermunicipalizados; Entidades intermunicipais e as entidades associativas municipais; Empresas locais e participadas, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas; Cooperativas e fundações; Entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo por parte do município. (art.º 54.º) 	<p>Ambas as leis incluem no perímetro das entidades relevantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Associações de municípios de fins múltiplos e áreas metropolitanas; Empresas locais e sociedades comerciais (com exceção das empresas do setor empresarial do estado), em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas. 	<p>A nova lei apresenta um perímetro muito mais abrangente, passando a incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> Serviços municipalizados e intermunicipalizados; Associações de municípios de direito privado; Cooperativas e fundações; Entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo por parte do município.

Quadro 2.13: Análise comparativa da LFL₂₀₀₇ e RFALEI (continuação)

Áreas	LFL ₂₀₀₇	RFALEI	Semelhanças	Diferenças
Endividamento excepcionado	Não releva para efeitos do apuramento do endividamento as dívidas excepcionadas pelos seguintes disposições legais: artigo 39.º da LFL ₂₀₀₇ , artigo 33.º da Lei n.º 56-F/2006, de 29 de dezembro, LOE para 2007, artigo 27.º da LOE para 2008, artigo 51.º da LOE para 2009, artigo 38.º da LOE para 2010, artigo 53.º da LOE para 2011, artigo 66.º da LOE para 2012, artigo 12.º da Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho e artigo 98.º da LOE para 2013.	Não há endividamento excepcionado, todavia, a lei prevê um regime transitório para o endividamento excepcionado, apenas para efeitos das sanções a aplicar em caso da dívida total ser superior ao limite fixado, por força da dívida anteriormente excepcionada. (artigo 84.º)		A nova lei não contempla exceções ao endividamento. Contudo, prevê um regime transitório do endividamento excepcionado para efeitos das sanções a aplicar pela ultrapassagem do limite da dívida.
Obrigações e sanções decorrentes pelo não cumprimento do limite de endividamento	<ul style="list-style-type: none"> • Redução em cada ano subsequente de, pelo menos, 10% do montante que excede o limite de empréstimos ou do endividamento líquido do município, até que esses limites sejam cumpridos. • Redução das transferências orçamentais do Estado devidas no ano subsequente, de igual montante ao valor excedido do limite de endividamento líquido. (artigo 5º, n.º 4, artigo 39.º, n.º 3 e artigo 42.º) 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução em 10% do montante em excesso, em cada ano subsequente, até que o limite seja cumprido. • Responsabilidade financeira, nos termos e para os efeitos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. (artigo 52.º, n.º 3, al. b) e art.º 4) 	Mantem a obrigatoriedade de reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante em excessos.	O novo regime deixa de prever uma redução das transferências municipais no caso de incumprimento. No entanto, prevê a responsabilidade financeira pelo incumprimento do limite de endividamento.
Mecanismos de alerta e/ou de recuperação financeira	<ul style="list-style-type: none"> • Saneamento financeiro (artigo 40.º e DL n.º 38/2008, de 7.03). • Reequilíbrio financeiro (artigo 41.º e DL n.º 38/2008, de 7.03). 	<ul style="list-style-type: none"> • Saneamento financeiro (art. 58.º e seguintes). • Recuperação financeira (artigo 61.º e seguintes e Lei n.º 53/2014, de 25.08). • Alerta precoce (art.º 56.º). 	Ambas as leis prevêem mecanismos, obrigatórios ou facultativos, para recuperar de situações de desequilíbrio conjuntural ou estrutural.	A atual lei condiciona o recurso a estes mecanismos ao incumprimento do limite da dívida total, fazendo depender recurso a um ou outro mecanismo do grau de incumprimento.

Conforme se constata do Quadro 2.13, são várias as diferenças entre os dois regimes legais em matéria de crédito e de endividamento municipal, destacando-se pela sua importância as seguintes:

- O RFALEI simplifica o controlo ao endividamento, ao concentrar o foco apenas na dívida total de operações orçamentais, enquanto a LFL₂₀₀₇ fixava três níveis de controlo: empréstimos de curto prazo, médio e longo prazo e endividamento líquido;
- Com o RFALEI o controlo centra-se nos montantes em dívida, por sua vez a LFL₂₀₀₇ para além da dívida em si atendia, também, à sua natureza e maturidade bem como à capacidade do município solver a mesma num curto espaço de tempo;
- Com o RFALEI foi descontinuado o conceito do «endividamento líquido», definido na LFL₂₀₀₇ e adotado o conceito de «dívida total de operações orçamentais»;
- As finalidades dos empréstimos mantêm-se praticamente inalteradas, no entanto, o RFALEI permite expressamente a contração de empréstimos para fazer face a calamidades públicas;
- Contrariamente à LFL₂₀₀₇, o RFALEI não distingue as maturidades de empréstimos de médio prazo e de longo prazo. Segundo o mesmo, a partir de um ano todos os empréstimos são considerados de médio e longo prazo. Lembra-se, que na LFL₂₀₀₇, os empréstimos com maturidade entre 1 a 10 anos eram considerados empréstimos de médio prazo e só a partir de 10 anos é que eram considerados empréstimos de longo prazo;
- Contrariamente à LFL₂₀₀₇, o RFALEI obriga à amortização dos empréstimos de curto prazo no mesmo exercício orçamental;
- Tal como a LFL₂₀₀₇, também no RFALEI o prazo máximo de vencimento dos empréstimos de médio e longo prazo é o adequado à vida útil do investimento, no entanto, este último introduz uma novidade adicional, fixando um prazo máximo adicional de 20 anos;
- O RFALEI acresce, relativamente à anterior LFL₂₀₀₇, que os investimentos a financiar por empréstimos de médio e longo prazo que ultrapassem 10% das despesas de investimento, previstas no orçamento do exercício, devem ser submetidos a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal;

- O RFALEI fixa apenas um limite de endividamento, assente no passivo exigível resultante de operações orçamentais enquanto a LFL₂₀₀₇ fixa três tipos de limites ao endividamento: empréstimos de curto prazo, médio e longo prazo e endividamento líquido;
- O limite ao endividamento deixa de estar centrado nos recursos próprios do município de apenas 1 ano e centra-se na execução das receitas correntes dos últimos 3 anos, dando-lhe assim uma certa estabilidade, na medida em que não é tão suscetível a variações sazonais e/ou pontuais;
- No RFALEI está previsto um limite da dívida total adicional, ou seja, mesmo que o município cumpra o limite só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios;
- O RFALEI acresce, relativamente à anterior, que os investimentos a financiar por empréstimos de médio e longo prazo que ultrapassem 10% das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício, devem ser submetidos a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal. Para além disso acresce uma norma de equilíbrio orçamental, que pela sua composição e natureza condicionam, ainda que indiretamente, o acesso ao crédito;
- Ambas as leis incluem no perímetro das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento municipal as associações de municípios de fins múltiplos e áreas metropolitana; e as empresas locais e sociedades comerciais (com exceção das empresas do setor empresarial do estado), em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas. No entanto, o RFALEI alarga, ainda, às seguintes entidades:
 - Serviços municipalizados e intermunicipalizados;
 - Associações de municípios de direito privado;
 - Cooperativas e fundações;
 - Entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo por parte do município;
- Contrariamente ao anterior regime de crédito e de endividamento constante na LFL₂₀₀₇, o RFALEI não contempla exceções ao endividamento. Contudo, prevê um

regime transitório do endividamento excecionado para efeitos das sanções a aplicar pela ultrapassagem do limite da dívida;

- Ao nível das sanções por incumprimento existem, também, diferenças significativas, desde logo, o RFALEI deixa de prever a redução das transferências municipais, no entanto, determina que a mesma é susceptível de responsabilidade financeira, nos termos e efeitos da LOPTC;
- Ambas as leis prevêem mecanismos de alerta e/ou de recuperação financeira, no entanto, são operações distintas, destacando-se as diferenças ao nível condições para recorrer, das obrigações inerentes, dos prazos, e das consequências. Por exemplo, no RFALEI deu-se uma simplificação dos critérios utilizados para aferir se o município deve e/ou tem obrigatoriamente de recorrer a estes mecanismos, centrando a avaliação apenas na dívida total, enquanto anteriormente existia um conjunto robusto de outros indicadores e rácios a ponderar e analisar.

Identificadas estas diferenças é, agora, oportuno perceber se essas diferenças afectarão ou não a capacidade de endividamento dos municípios. Lembra-se que a questão de partida desta investigação é: Qual dos regimes de crédito e de endividamento municipal (anterior LFL₂₀₀₇ vs atual RFALEI) é mais restritivo/limitativo no acesso ao crédito?

Deste estudo exploratório figura-se que o RFALEI, pelo menos em termos teóricos, seja mais restritivo e limitativo no acesso ao endividamento, desde logo porque faz depender o acesso ao capital alheio, exclusivamente, do volume da dívida total e das receitas correntes dos últimos três anos, independentemente do município deter no seu ativo meios financeiros suficientes para solver a mesma. No atual regime, e contrariamente ao que acontecia na LFL₂₀₀₇ os municípios mesmo que detenham ativos financeiros suficientes para pagar a dívida total podem ver vedado o acesso ao crédito. Exemplificando:

Imagine-se o seguinte cenário: O Município A detém, a 31 de dezembro do ano n, os seguintes montantes:

- Dívida total: 1100 euros;
- Dívida total de operações orçamentais: 1.000 euros;
- Caixa e depósitos à ordem: 800 euros;
- Dívidas de terceiros de curto prazo: 1200 euros;
- Limite ao endividamento: 1.000 euros;

Este município ao abrigo do RFALEI está impedido de recorrer a mais capital alheio, pois a dívida total de operações orçamentais consome todo o limite ao endividamento. Neste regime, o facto de o município deter ativos mais do que suficientes para pagar toda a dívida existente, não é relevado nem tido em consideração.

Todavia, no âmbito da LFL₂₀₀₇ a situação seria completamente diferente, pois o município apresenta um endividamento líquido negativo de 900 euros (Passivo relevante (1100) - Ativo relevante (800+1200)), o que significa que neste ano, o mesmo poderia recorrer ao crédito em 1900 euros.

Por outro lado, este regime alarga consideravelmente o perímetro das entidades suscetíveis de relevarem para o endividamento, o que naturalmente poderá afetar negativamente a dívida total do município.

Para além disso, no anterior regime de crédito e de endividamento municipal, as empresas locais e as demais entidades societárias, mesmo que desequilibradas, podiam não ter impacto no endividamento, se o seu ativo relevante fosse superior ao passivo relevante. Ora, no atual regime, uma vez desequilibradas e com dívidas afetam sempre o endividamento.

Outro factor que torna claramente este regime mais restritivo e limitativo no acesso ao crédito é o fim do endividamento excepcionado.

Aliás, o artigo 84.º do RFALEI reconhece que o mesmo diploma, comparativamente, com a LFL₂₀₀₇ tem um carácter mais restritivo, e prevê a possibilidade de alguns municípios passarem a estar numa situação de incumprimentos dos limites de endividamento, se não vejamos:

Artigo 84.º - Regime transitório para o endividamento excepcionado:

1 — No caso em que um município cumpra os limites de endividamento na data de entrada em vigor da presente lei, mas que passe a registar uma dívida total superior aos limites previstos no artigo 52.º apenas por efeito da existência de dívidas excepcionadas constituídas em data anterior à entrada em vigor da presente lei, não deve o município ser sujeito a sanções previstas na presente lei.

Também ao nível dos municípios em situação de incumprimento, ainda que não totalmente comparável, pois a DGAL ainda não publicou os dados oficiais de 2013, parece evidente que o novo RFALEI seja bastante mais restritivo, se não vejamos:

- Em 31 de dezembro de 2012, segundo os dados oficiais da DGAL, existiam 61 e 31 municípios, respectivamente, numa situação de incumprimento dos limites legais de

endividamento líquido e de empréstimos de médio e longo prazo (ver Tabelas 2.1 e 2.2);

- Em 31 de dezembro de 2013, segundo os dados do Conselho de Finanças públicas, existiam 123 municípios que excediam o limite da dívida total (Ver Tabela 2.4).

Ora, atendendo a que não existem grandes variações do n.º de municípios em situação de incumprimento, como se comprova pelas Tabelas 2.1 e 2.2, poder-se-á concluir que estes dados são no mínimo indiciadores de que o RFALEI é mais restrito no que se refere no acesso ao crédito.

Assim, de modo a complementar este estudo exploratório e contribuir para uma resposta mais científica da questão de partida apresentamos de seguida o estudo empírico sobre as implicações do novo regime financeiro das autarquias locais no apuramento do endividamento no caso concreto do grupo municipal do ML.

3. ESTUDO EMPÍRICO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DO NOVO REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS NO APURAMENTO DO ENDIVIDAMENTO DO GRUPO MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE LISBOA

3.1. ENQUADRAMENTO

Tal como definido anteriormente, a presente investigação pretende contribuir para a resposta à seguinte pergunta de partida:

Quais as implicações do novo regime financeiro das autarquias locais no apuramento do endividamento do grupo municipal do ML?

Paralelamente, de modo a suportar e facilitar a resposta a esta pergunta de partida foram, também, definidas as seguintes questões derivadas:

- A situação económico-financeira do ML, analisada e tratada segundo dois regimes legais distintos, pode conduzir a capacidades de endividamento distintas com implicações ao nível do cumprimento ou não dos limites legais de endividamento?
- Qual dos regimes de crédito e de endividamento municipal (LFL₂₀₀₇ vs RFALEI) se mostra mais restritivo/limitativo no acesso ao crédito por parte do ML?

Assim, os principais objetivos da presente investigação são os seguintes:

- Estudar se a capacidade de endividamento do Município de Lisboa se altera em função da aplicação de um novo RFALEI;
- Perceber se a aplicação de um novo RFALEI terá implicações ao nível do cumprimento dos limites legais de endividamento de endividamento do Município de Lisboa;
- Estudar se a aplicação do novo RFALEI se traduzirá num regime de crédito e de endividamento municipal mais restritivo/limitativo para o Município de Lisboa;
- Perceber se o perímetro das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento do ML, este é mais abrangente segundo o RFALEI do que de acordo com a LFL₂₀₀₇;
- Perceber se a contribuição das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento do ML é superior ao abrigo do novo RFALEI;

- Analisar se o impacto das contribuições das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento do ML nos limites legais fixados, é mais expressivo nos termos do RFALEI do que na LFL₂₀₀₇;
- Estudar se o perímetro das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento do ML é mais consentâneo com o perímetro das entidades relevantes para efeitos de consolidação de contas se aferidos de acordo com o RFALEI do que com o abrigo das normas da LFL₂₀₀₇;
- Analisar se o montante da dívida total de operações orçamentais do ML apurado nos termos do RFALEI é semelhante ao montante da dívida consolidada do ML calculada segundo as regras de consolidação de contas.

3.2. METODOLOGIA E ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO

A primeira fase desta dissertação apresenta uma investigação dedutiva do tipo exploratório, inerente à problemática e à determinação das principais diferenças existentes entre os dois regimes legais. Para tal, recorreu-se, sobretudo, a documentos legislativos, a estudos sobre apreciação das contas individuais e consolidadas dos municípios, a vários trabalhos produzidos por outros autores, aos relatórios de auditoria da autoria do Tribunal de Contas e às bases de dados da DGAL.

O estudo exploratório, na primeira parte da dissertação, pretendeu enquadrar em termos históricos e jurídico-contabilísticos o regime de crédito e endividamento municipal, tendo culminado numa comparação da LFL₂₀₀₇ e do RFALEI, na parte respeitante às normas legais relativas ao endividamento municipal.

De modo a complementar o estudo exploratório adotou-se um estudo de caso sobre as eventuais implicações do novo RFALEI no apuramento do endividamento do grupo do Município de Lisboa (ML).

Segundo Ponte (1994: 3):

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o seu “como” e os seus “porquês” evidenciando a sua unidade e identidade próprias. É uma investigação que se assume como particularista, isto é, debruça-se deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única em muitos aspetos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico.

Todavia, os estudos de casos não permitem a obtenção de generalizações, dado que os estudos normalmente abordam pequenas amostras, tornando-se normalmente num ponto de partida para mais investigação científica e para o desenvolvimento da teoria (Ryan *et al.*, 2002).

As conclusões desta investigação não pretendem ser vistas como um fim, mas sim como o princípio de um debate, no sentido de se perceber qual será efetivamente o impacto na generalidade dos municípios portugueses da adoção do novo do novo diploma legal, em particular, no que se refere à temática do acesso ao crédito e de endividamento municipal.

A escolha do ML prende-se com os seguintes factores:

- Segundo Carvalho *et al.* (2014a), em 2013 era o 7.º município com maior independência financeira (receitas próprias/receitas totais) e apresentava o maior:
 - Volume de empréstimos utilizados;
 - Volume de amortizações de empréstimos;
 - Endividamento líquido;
 - Passivo exigível;
- Cumpriu sempre os limites de endividamento fixados pela LFL₂₀₀₇ (Relatórios de Gestão 2007 a 2013);
- Detêm participações em várias entidades, susceptíveis de concorrerem para o endividamento.

O estudo de caso pretende identificar e comparar a evolução do endividamento legal do ML (2008 e 2013), à luz do anterior e do atual regime de crédito e de endividamento municipal, versando, em particular, sobre os seguintes pontos:

- Limites de endividamento [anterior LFL₂₀₀₇ vs atual RFALEI];
- Perímetros das entidades relevantes e respetiva contribuição para o apuramento do endividamento [anterior LFL₂₀₀₇ vs atual RFALEI];
- Montantes de endividamento relevantes [anterior LFL₂₀₀₇ vs atual RFALEI];
- Capacidade de endividamento utilizada e situação do município perante os limites legais [anterior LFL₂₀₀₇ vs atual RFALEI];
- Comparação dos perímetros na ótica da consolidação de contas e na ótica do endividamento [anterior LFL₂₀₀₇ vs atual RFALEI];
- Comparação do endividamento apurado nos termos da lei com o montante da dívida consolidada.

O objetivo é comparar realidades iguais tratadas segundo óticas legislativas distintas, ou seja, verificar se a mesma situação económico-financeira, analisada e tratada segundo os dois regimes legais distintos pode conduzir a capacidades de endividamento completamente distintas, com implicações ao nível do cumprimento ou não dos limites legais de endividamento.

A informação foi recolhida através dos relatórios e contas, individuais e consolidadas, quer do ML, quer das entidades por si participadas, reportados aos exercícios de 2007 a 2013, bem como no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas relativo ao endividamento e relações financeiras com o setor empresarial local do Município de Lisboa (2010) e nos Anuários Financeiros dos Municípios Portugueses (2007 a 2013). Foram, adicionalmente, solicitados ao ML outros elementos fundamentais para o estudo, designadamente os relatórios e contas das entidades relevantes não disponíveis na Internet.

Numa primeira fase, foram identificados, analisados e tratados os dados relativos ao endividamento legal municipal apurados pelo ML, ao abrigo do regime em vigor em 2007 a 2013, constantes dos relatórios de gestão.

Depois, tendo por base as demonstrações financeiras e os relatórios de gestão do município e das entidades relevantes para efeitos do cálculo do endividamento, relativos aos anos de 2007 e 2013, recalcularam-se e redefiniram-se, retroativamente, à luz das normas do novo regime legal, os limites de endividamento, o montante da dívida total, perímetros das entidades relevantes, como se esse regime estivesse estado em vigor naquele período.

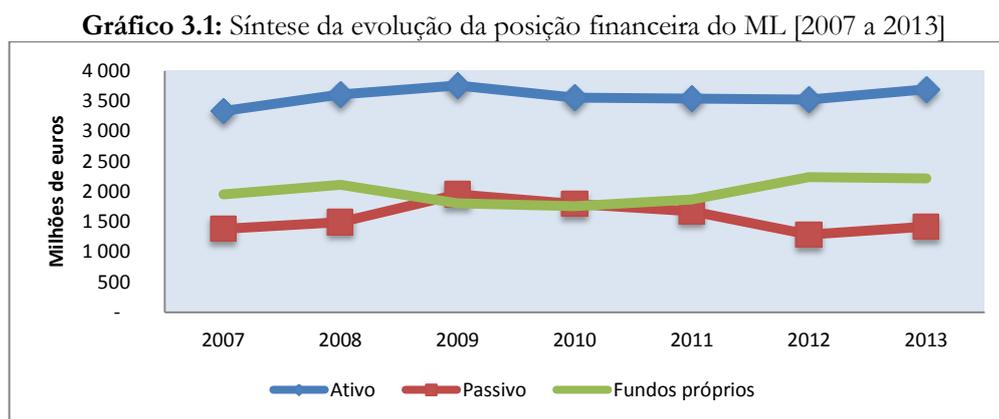
Pretende-se, assim, aferir o posicionamento retroativo do município face ao limite de endividamento constante da nova lei. Este exercício comparativo da análise da evolução do endividamento municipal segundo dois prismas legislativos distintos permitirá concluir sobre eventuais impactos da alteração do regime legal na capacidade de endividamento do ML, alertando para eventuais dificuldades que o município poderá ter no acesso futuro ao crédito, fruto de alterações meramente legislativas e não patrimoniais.

3.3. ESTUDO DE CASO

3.3.1. SITUAÇÃO PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO DE LISBOA

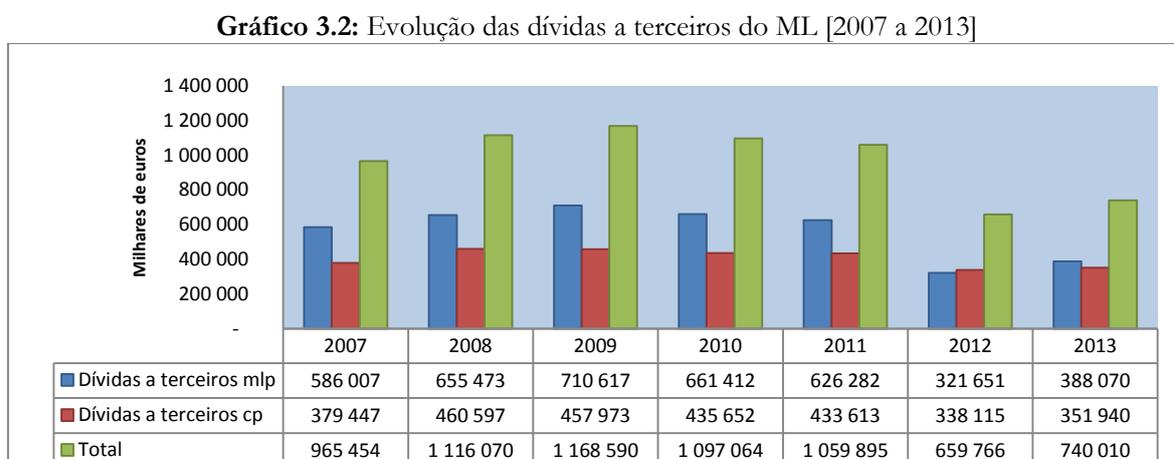
O ML, situado na capital portuguesa, é considerado um município de grande dimensão, aliás o maior município português, com 511.667 habitantes (Carvalho *et al.*, 2014a: 21).

A síntese da evolução da sua situação patrimonial entre 2007 e 2013 foi a que se apresenta no Gráfico 3.1.



Fonte: Dados dos Relatórios e Contas do ML [2007 a 2013]

O Gráfico 3.1 reflete um município com uma situação patrimonial bastante estável, apesar das oscilações do passivo apresentadas. Em 2013, o ML apresentava um ativo líquido de 3,6 mil milhões de euros, enquanto o passivo se cifrava em 1,4 mil milhões de euros. A partir de 2009, assistiu-se a uma redução gradual e significativa das dívidas a terceiros do ML, tendo-se invertido esta tendência em 2013, como se verifica no Gráfico 3.2.



Fonte: Dados dos Relatórios e Contas do ML [2007 a 2013]

3.3.2. PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS DO MUNICÍPIO DE LISBOA

A Tabela 3.1 apresenta a evolução das participações do ML no capital de outras entidades.

Tabela 3.1: Evolução das Participações do ML e respetiva percentagem de participação [2007 a 2013]

Entidades Participadas		Percentagem de participação no capital social ou equivalente (%)						
Tipo de entidade	Designação	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Empresas Locais	EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa ⁽¹⁾	100	100	100	100	100	100	100
	EMEL - Empresa Municipal de Estacionamento de Lisboa	100	100	100	100	100	100	100
	GEBALIS - Gestão de Bairros Municipais de Lisboa	100	100	100	100	100	100	100
	EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos de Animação Cultural	100	100	100	100	100	100	100
	SRU OCIDENTAL	100	100	100	100	100	100	100
	SRU BAIXA POMBALINA ⁽²⁾	51	51					
	EMARLIS – Empresa Municipal de Águas Residuais de Lisboa ⁽³⁾	100						
	SRU ORIENTAL ⁽³⁾	51						
Empresas do setor empresarial do Estado	Sociedade Parque Expo 98, SA	0,93	0,93	0,93	0,57	0,2	0,2	0,22
	MARL, SA	26,4	26,4	26,4	9,9	9,9	9,9	9,9
	SIMTEJO, SA	23,5	23,5	23,5	23,5	23,5	23,5	23,5
	VALORSUL, SA	20	20	20	17,85	17,85	17,85	17,85
Outras empresas	AMBELIS- Agência para a Modernização Económica, SA ⁽⁴⁾	49,3						
Área Metropolitanas	Área Metropolitana de Lisboa ⁽⁵⁾	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i
Associações privada sem fins lucrativos	Lispolis – Associação para o Polo	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
	Associação Parque Junqueira	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
	Agência Promoção Baixa Chiado	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i.	s.i	s.i
	Associação Nova Incubadora de Lisboa						s.i	s.i

Fonte: Dados dos Mapas 8.2.16. – Mapa das Participações financeiras do ML [2007 a 2013], dos Relatórios de Gestão do ML [2007 a 2013], dos Estatutos das entidades e do portal da Área Metropolitana de Lisboa (www.aml.pt)

- (1) Foi aprovada pela Deliberação n.º 61/AM/2013, de 28 de maio, a dissolução da EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa e o respetivo plano de internalização da sua atividade no Município de Lisboa, conforme o Relatório de Gestão de 2013 (2013: 10);
- (2) Empresa extinta em 2009, conforme Relatório de Gestão de 2009 (2009: 110);
- (3) Empresas extintas em 2008, conforme o Relatório de Gestão de 2008 (2008: 104);
- (4) Empresa extinta em 2008, conforme o Relatório de Gestão de 2008 (2008: 100);
- (5) A Área Metropolitana de Lisboa não aparece referida no Mapa das Participações Financeiras, mas de acordo com a informação constante da página da internet da própria instituição consta que o Município de Lisboa é um dos seus 18 participantes: Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira.

De acordo com a informação constante da Tabela 3.1, conclui-se que o ML tem participado, desde 2007, essencialmente no capital social de empresas locais, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto e de empresas que integram o setor empresarial do Estado, conforme definidas no DL n.º 133/2013, de 3 de outubro. As restantes participações não são materialmente relevantes.

3.3.3. GRUPO MUNICIPAL NA ÓTICA DA CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS

A LFL₂₀₀₇ veio introduzir pela primeira vez a obrigatoriedade de elaborar e prestar contas consolidadas nos municípios que detenham serviços municipalizados ou a totalidade do capital de entidades do sector empresarial.

De acordo com a referida Lei, no n.º 2 do artigo 46.º, «os procedimentos contabilísticos para a consolidação dos balanços dos municípios e das empresas municipais ou intermunicipais são os definidos no POCAL», ou seja, no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, documento este que, até ao momento, não abrange esta temática.

Entretanto, em 2010, foi publicada a Orientação Genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do setor público administrativo - Orientação n.º1/2010 da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP), que visa «estabelecer um conjunto de princípios enquadradores, que devem estar subjacentes à consolidação de contas das entidades integradas no setor público administrativo» (artigo 2.º da Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho).

Com base nos diplomas referidos, o subgrupo de apoio técnico na aplicação do POCAL – SATAPOCAL elaborou, em abril de 2011, um conjunto de instruções para a consolidação de contas, a aplicar pelos municípios enquanto não fosse publicada regulamentação sobre o assunto.

Entretanto, surge o novo RFALEI que introduz alterações substanciais ao nível da consolidação de contas, designadamente ao nível da composição do grupo autárquico, que passa a ser «composto por um município, uma entidade intermunicipal ou uma entidade associativa municipal e pelas entidades controladas, de forma direta ou indireta, considerando-se que o controlo corresponde ao poder de gerir as políticas financeiras e operacionais de uma outra entidade a fim de beneficiar das suas actividades» (n.º 3 do artigo 75.º do RFALEI).

De acordo com o mesmo diploma legal, no n.º 8 do artigo 75.º, «os procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais são os definidos para as entidades do

setor público administrativo», ou seja, os previstos na referida Orientação nº1/2010 da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, aprovada pela Portaria n.º474/2010, de 15 de junho.

O ML apresenta na sua página da internet contas consolidadas desde 2010 até 2013, não tendo ainda elaborado as contas consolidadas segundo as novas normas de consolidação previstas no RFALEI.

No entanto, tendo por base a informação disponível sobre o universo das participações existentes nos últimos 4 anos, identificadas no quadro supra, afigura-se não existir um impacto significativo da aplicação do regime legal ao nível do perímetro de consolidação de contas e respetiva posição económico-financeira do grupo municipal, pois as únicas entidades que o ML parece controlar, nos termos do artigo 75.º, são as empresas locais, que são, também elas, neste caso participadas a 100% e, portanto, já faziam parte do perímetro de consolidação de contas nos termos do anterior regime.

O perímetro de endividamento do ML, desde 2010 até 2013, manteve-se inalterado e é composto pelo município e pelo universo das empresas locais em que participa, como se apresenta no Quadro 3.1.

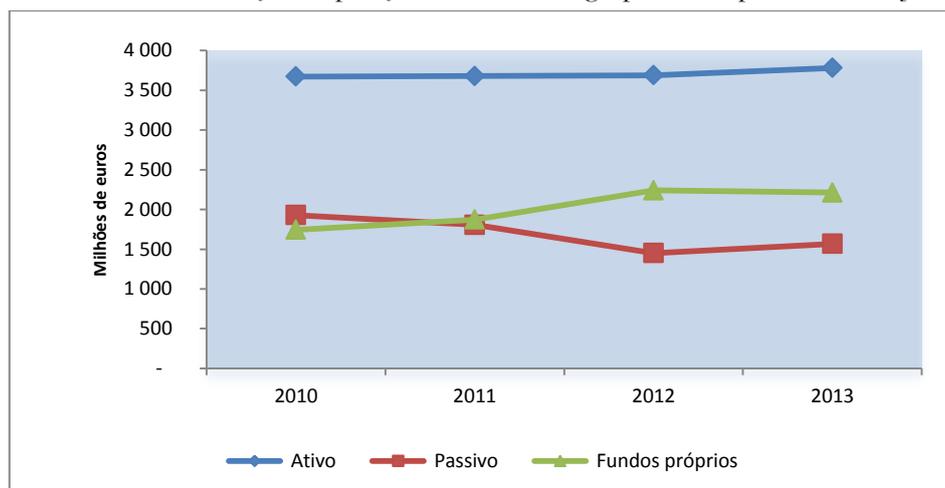
Quadro 3.1: Perímetro de consolidação de contas do ML [2010 a 2013]

Tipo		Designação
Entidade Mãe:		Município de Lisboa
Entidades Consolidadas:	Empresas Locais participadas a 100%	EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa
		EMEL - Empresa Municipal de Estacionamento de Lisboa
		GEBALIS - Gestão de Bairros Municipais de Lisboa
		EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos de Animação Cultural
		SRU OCIDENTAL

Fonte: Dados dos Relatórios e Contas Consolidadas do ML [2010 a 2013]

O Gráfico 3.3 apresenta uma síntese da evolução da sua situação patrimonial do grupo municipal entre 2010 e 2013.

Gráfico 3.3: Síntese da evolução da posição financeira do grupo municipal de Lisboa [2010 a 2013]

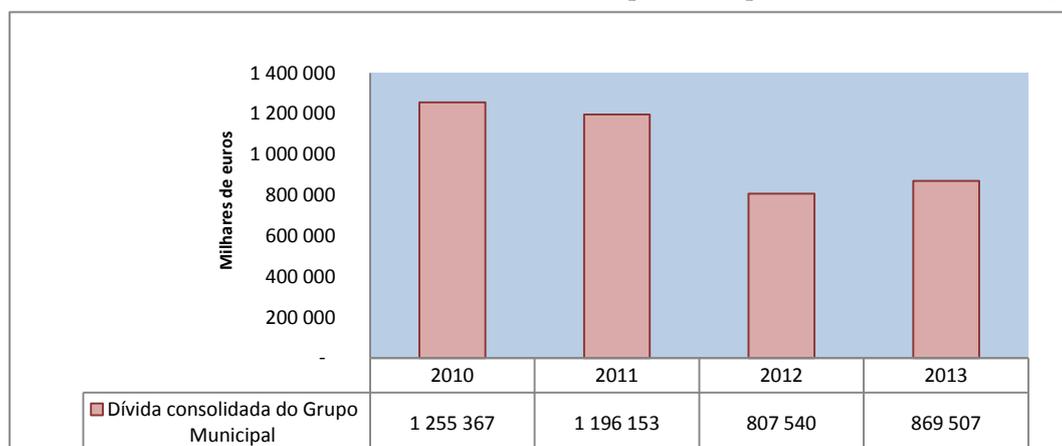


Fonte: Dados dos Relatórios e Contas Consolidadas do ML [2010 a 2013]

A posição económico-financeira do grupo municipal não é muito diferente se comparada com a sua posição individual apresentando o ativo consolidado uma tendência de estabilidade e o passivo uma redução gradual ao longo do período, à exceção do último ano.

A redução do passivo consolidado encontra-se, naturalmente, influenciada pela também gradual redução das dívidas a terceiros, cuja evolução se expõe no Gráfico 3.4.

Gráfico 3.4: Evolução da dívida total consolidada do Grupo Municipal de Lisboa [2010 a 2013]



Fonte: Dados dos Relatórios e Contas Consolidadas do ML [2010 a 2013]

3.3.4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O estudo de caso pretende, tal como referido anteriormente, identificar e comparar a evolução do endividamento legal do ML (2008 e 2013), à luz do anterior e do atual regime de crédito e de endividamento municipal previstos, respectivamente, na LFL₂₀₀₇ e no RFALEI.

A apresentação e análise dos resultados reportam-se aos exercícios de 2008 a 2013, pois não existem dados suficientes e fidedignos disponíveis para alargar a pesquisa ao exercício de 2007 (primeiro ano da entrada em vigor da LFL₂₀₀₇), em particular, no que se refere ao contributo das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento desse ano.

3.3.4.1. Limites de endividamento

Como referido anteriormente, a LFL₂₀₀₇, que vigorou até ao final de 2013, estabelecia três limites legais de endividamento, designadamente para o endividamento líquido, para o endividamento de médio e longo prazo (dívida bancária de médio e longo prazo) e para os empréstimos de curto prazo. Atualmente, o RFALEI, prevê apenas um limite legal de endividamento, o limite da dívida total.

Em ambos os casos os limites em termos quantitativos são aferidos tendo por base um cabaz de receitas, no entanto, a composição e a referência temporal das mesmas é bastante distinta.

Assim, para efeitos meramente comparativos, procede-se de seguida à apresentação dos limites legais de endividamento, de 2008 a 2013, calculados de acordo com os dois regimes legais de crédito e de endividamento.

- **Anterior regime de crédito e de endividamento municipal: LFL₂₀₀₇**

A Tabela 3.2 apresenta o apuramento dos limites legais de endividamento do ML no período de 2008 a 2013, apurados nos termos do anterior regime.

Tabela 3.2: Evolução dos limites de endividamento 2007 a 2013 – LFL₂₀₀₇

Unid: Milhares de Euros

Descrição	Evolução no período					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.Receita Fiscal do ano anterior	320.233	305.396	323.347	323.349	283.719	287.277
2.Transf. Administração Central FEF +IRS	62.441	65.709	68.867	63.063	59.912	59.912
3.Participação do Município nos Resultados do SEL	0	0	383	0	0	0
4.Total da Receita Relevante (1+2+3)	382.674	371.105	392.597	386.412	343.632	347.189
Limite empréstimos de cp	<i>LFL₂₀₀₇</i>	<u>38.267</u>	<u>37.111</u>	<u>39.260</u>	<u>38.641</u>	<u>34.719</u>
Limite empréstimos mlp	<i>LFL₂₀₀₇</i>	<u>382.674</u>	<u>371.105</u>	<u>392.597</u>	386.412	343.632
	<i>LOE 2011, 2012 e 2013</i>				<u>335.599</u>	<u>265.251</u>
Limite endividamento líquido	<i>LFL₂₀₀₇</i>	<u>478.343</u>	<u>463.881</u>	<u>490.746</u>	483.015	429.540
	<i>LOE 2011, 2012 e 2013</i>				<u>544.261</u>	<u>320.413</u>

Fonte: Dados dos Relatórios de Gestão do ML [2008 a 2013]

- **Atual regime de crédito e de endividamento municipal: RFALEI**

Por sua vez, se o RFALEI, estivesse em vigor no período compreendido entre 2008 a 2013, os respectivos limites da dívida total teriam sido os constantes da Tabela 3.3.

Tabela 3.3: Evolução dos limites de endividamento 2007 a 2013 – RFALEI

Unid: Milhares de Euros

Descrição	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Média das receitas correntes líquidas cobradas nos 3 anos anteriores	480.751	492.828	526.920	544.177	542.261	529.820
2.Limite da dívida total (1,5 * (1))	<u>721.126</u>	<u>739.242</u>	<u>790.380</u>	<u>816.264</u>	<u>813.391</u>	<u>794.731</u>

Fontes: Dados dos Mapas 7.3.2 – Mapas do Controlo Orçamental da Receita do ML [2007 a 2012]

Em termos de montantes absolutos constata-se que o regime atual evidencia limites de endividamento bastante superiores aos do anterior regime. Todavia, tal não significa que seja mais vantajoso, pois a sua natureza e grandeza de comparação são distintas. Lembra-se que no anterior regime e no caso do endividamento líquido estes limites eram confrontados com a diferença entre o passivo relevante e ativo relevante, e actualmente, cinge-se a comparação com as dívidas das operações orçamentais na sua totalidade. Para além disso, o novo regime não contempla cláusulas de endividamento excepcionado.

3.3.4.2. Perímetro das entidades relevantes e respetiva contribuição para o apuramento do endividamento legal

Relembra-se que, de acordo com a LFL₂₀₀₇, as entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento são, para além do município, as associações de municípios de fins múltiplos, as áreas metropolitanas, bem como as empresas locais e sociedades comerciais⁴⁹ (com exceção das empresas do Setor Empresarial do Estado), em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas.

Por sua vez, segundo o RFALEI, o perímetro das entidades suscetíveis de relevarem para os limites legais de endividamento do município é, agora, mais alargado, abrangendo a globalidade das entidades, independentemente da sua natureza, em que participa ou relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção de controlo por parte do município.

⁴⁹ Só a partir de 2008, com a respetiva LOE para 2008, é que as todas as participações detidas, direta ou indiretamente, em sociedades comerciais na proporção da respetiva participação social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas, passaram também a concorrer para o cálculo do endividamento líquido municipal e de empréstimos (cfr. artigo 28º e 29º do LOE para 2008).

Assim, para efeitos meramente comparativos, procede-se de seguida à apresentação dos perímetros das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento legal de 2008 a 2013, aferidos de acordo com os dois regimes legais de crédito e de endividamento.

- **Anterior regime de crédito e de endividamento municipal: LFL₂₀₀₇**

Tendo por base o estudo exploratório apresentado na primeira parte e os dados constantes da Tabela 3.1, com a evolução das Participações do ML e respetiva percentagem de participação [2007 a 2013] apresentam-se, no Quadro 3.2, as entidades suscetíveis, nos termos da lei, de terem concorrido para o apuramento do endividamento líquido do ML e de empréstimos, ao longo do período de 2008 a 2013.

Quadro 3.2: Evolução das entidades susceptíveis relevarem para o endividamento municipal

Entidades Participadas		Suscetíveis de relevarem para o endividamento municipal					
Tipo de entidade	Designação	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Empresas Locais ⁽¹⁾	EPUL	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	EMEL	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	GEBALIS	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	EGEAC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	SRU OCIDENTAL	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	SRU BAIXA POMBALINA	Sim					
Empresas do Setor Empresarial do Estado ⁽²⁾	Sociedade Parque Expo 98, SA	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	MARL, SA	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	SIMTEJO, SA	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	VALORSUL, SA	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Área Metropolitana ⁽³⁾	Área Metropolitana de Lisboa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Associações privada sem fins lucrativos ⁽⁴⁾	Lispolis – Associação para o Polo	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Associação Parque Junqueira	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Agência Promoção Baixa Chiado	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Associação Nova Incubadora de Lisboa					Não	Não

- (1) Por força do art. 36º, n.º 2, al. b) da LFL₂₀₀₇ e art. 31º, n.º 2 e 3, artigo 32º, n.º 1 da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12;
- (2) As empresas integradas no Setor Empresarial do Estado participadas pelos municípios são excecionadas para efeitos do apuramento do endividamento municipal, conforme determina o art. 36º, n.º 2, al. b) da LFL₂₀₀₇, alterado pela LOE para 2008;
- (3) Por força do art. 36º, n.º 2, al. a) da LFL₂₀₀₇ e Lei n.º 46/2008, de 27.08;
- (4) Apenas as associações de municípios de fins múltiplos concorrem para efeitos do apuramento do endividamento municipal, conforme determina o art. 36º, n.º 2, al. a) da LFL₂₀₀₇ e Lei n.º 45/2008, de 27.08, portanto, as associações privadas participadas não são suscetíveis de afetarem o endividamento do ML.

As entidades identificadas como suscetíveis de verem o seu endividamento a onerar o endividamento do ML são, sobretudo, empresas locais. Lembra-se que, apenas as empresas que não cumpriam as regras de equilíbrio de contas⁵⁰, nos termos da lei, com empréstimos e endividamento líquido positivo⁵¹ podiam onerar, respetivamente, o montante dos empréstimos e de endividamento líquido relevante para efeitos dos limites legais de endividamento do município.

O facto do endividamento líquido ser inferior a zero, ou seja, negativo, não significa que as entidades não apresentem, no final do exercício, dívidas por pagar, detêm contudo é montante de disponibilidades e créditos sobre terceiros que lhe permitem sanar estas responsabilidades (Carvalho *et al.*, 2014).

De acordo com a informação recolhida nos vários relatórios e contas identificam-se no Quadro 3.3 as entidades que efetivamente concorreram para o endividamento municipal de 2008 a 2013.

Quadro 3.3: Análise da evolução do cumprimento das regras de equilíbrio de contas – LFL₂₀₀₇

Designação Entidades Participadas	Aferir do cumprimento das regras de equilíbrio de contas (art. 31 da Lei 53-F/2006 , de 29.09 revogado pelo art. 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EPUL	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Incumpre Emlp > 0 EL > 0	Incumpre Emlp = 0 EL > 0
EMEL	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre
GEBALIS	Incumpre Emlp=0 EL < 0	Incumpre Emlp= 0 EL < 0	Incumpre Emlp= 0 EL > 0	Cumpre	Cumpre	Cumpre
EGEAC	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre
SRU OCIDENTAL	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre
SRU BAIXA POMBALINA	Incumpre EL >0 Emlp=0					

Fonte: Dados do Relatórios de Gestão do ML [2008 a 2013]

⁵⁰ Previstas no artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;

⁵¹ Lembra-se que a contribuição das empresas locais e das demais sociedades comerciais não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total de cada município, calculado nos termos da LFL₂₀₀₇ (cfr. o n.º 5 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, com a redação dada pela LOE para 2009, e posteriormente mantido pelo n.º 5 do artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).

A Área Metropolitana de Lisboa, entidade relevante para efeitos do endividamento, apresenta, invariavelmente, nas suas demonstrações financeiras disponíveis na internet, um endividamento líquido negativo e a inexistência de empréstimos, não onerando, assim, o endividamento municipal de Lisboa.⁵²

A Tabela 3.4 apresenta a contribuição do universo das entidades relevantes para efeitos do endividamento municipal, entre 2008 e 2013, nos termos do anterior regime legal.

Tabela 3.4: Análise da evolução do perímetro das entidades relevantes para o apuramento do endividamento legal municipal e respetiva contribuição – LFL₂₀₀₇

Unid: Milhares de Euros

Designação Entidades Participadas		Contribuição das entidades para o apuramento do endividamento legal do ML					
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
EPUL						Emlp= 22.500 EL=123.838	Emlp= 0 EL=130.31 3
GEBALIS		Emlp= 0 EL=0	Emlp= 0 EL=0	Emlp= 0 EL=408			
SRU BAIXA POMBALINA		Emlp= 0 EL=1.829					
TOTAL	Empréstimos a médio e longo prazo (Emlp)	0	0	0		22.500	0
	Endividamento líquido (EL)	1.829	0	408		123.838	130.313

Fonte: Dados do Relatórios e Contas das entidades participadas e do Relatório de Gestão do ML [2008 a 2013]

Assim, ao longo deste período conclui-se o seguinte:

- Apenas a EPUL, em 2012, onerou o endividamento de empréstimos de médio e longo prazo do ML, no montante de 22.500 milhares de euros;
- As entidades que efetivamente contribuíram para o agravamento do endividamento líquido do ML foram:
 - SRU – Baixa Pombalina, em 2008, em 1.829 milhares de euros;
 - EPUL, em 2012 e 2013, respetivamente, em 123.838 e 130.313 milhares de euros; e
 - GEBALIS, em 2010, em 408 milhares de euros;

⁵² Refira-se, que o ML não reporta a participação na Área Metropolitana de Lisboa no Mapa das Participações nem faz qualquer referência a esta entidade no âmbito do apuramento do endividamento municipal total.

- A GEBALIS, em 2009 e 2010, apesar de incumprir com as regras de equilíbrio de contas, não onerou o endividamento municipal porque tinha um endividamento líquido negativo e não detinha qualquer empréstimo.

- **Atual regime de crédito e de endividamento municipal: RFALEI**

Para efeitos comparativos apresenta-se no Quadro 3.4 um cenário com as entidades suscetíveis de terem concorrido para o apuramento da dívida total do ML, se o RFALEI estivesse em vigor no período de 2008 a 2013.

Quadro 3.4: Evolução das entidades suscetíveis de relevarem para o endividamento – RFALEI

Entidades Participadas		Suscetíveis de relevarem para o endividamento municipal					
Tipo de entidade	Designação	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Empresas Locais ⁽¹⁾	EPUL	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	EMEL	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	GEBALIS	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	EGEAC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	SRU OCIDENTAL	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	SRU BAIXA POMBALINA	Sim					
Empresas do Setor Empresarial do Estado ⁽²⁾	Sociedade Parque Expo 98, SA	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	MARL, SA	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	SIMTEJO, SA	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	VALORSUL, SA	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Área Metropolitana ⁽³⁾	Área Metropolitana de Lisboa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Associações privada sem fins lucrativos ⁽⁴⁾	Lispolis – Associação para o Polo	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Associação Parque Junqueira	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Agência Promoção Baixa Chiado	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Associação Nova Incubadora de Lisboa					Não	Não

(1) Por força do art. 54.º, n.º1, al. c) do RFALEI;

(2) Por força do art. 54.º, n.º1, al. c) do RFALEI;

(3) Por força do art. 54.º, n.º1, al. b) do RFALEI;

(4) Apenas se o município exercesse sobre elas o designado controlo ou presunção do controlo, conforme determina o art. 54.º, n.º1, al. e) e art. 75, n.º 4, do RFALEI.

No caso do ML, parece não existir grande impacto do RFALEI ao nível do perímetro das entidades suscetíveis de relevar para o seu endividamento, porque o ML detém, essencialmente, participações no capital social de empresas locais (entidades relevantes em

ambos os regimes) e de empresas integradas no Setor Empresarial do Estado (entidades excluídas do cálculo do endividamento em ambos os regimes).

A situação seria diferente se o ML detivesse, por exemplo, participações em associações de municípios de direito privado, cooperativas e fundações, ou participasse em entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo por parte do município.

Tal como no antigo regime de crédito e de endividamento municipal, no RFALEI a aferição das entidades que efetivamente oneram o endividamento municipal depende da verificação do cumprimento das regras de equilíbrio de contas, também estas últimas idênticas.

Conforme resulta do artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, apenas as empresas com resultados líquidos (antes de impostos) negativos, cujo município não tenha procedido, dentro do prazo legal, à transferência financeira para cobrir o referido desequilíbrio oneram o endividamento da entidade. Com efeito, também aqui não há diferenças, tal como se depreende do Quadro 3.5.

Quadro 3.5: Análise da evolução do cumprimento das regras de equilíbrio de contas – RFALEI

Designação Entidades Participadas	Aferir do cumprimento das regras de equilíbrio de contas (art. 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EPUL	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Incumpre	Incumpre
EMEL	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre
GEBALIS	Incumpre	Incumpre	Incumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre
EGEAC	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre
SRU OCIDENTAL	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre	Cumpre
SRU BAIXA POMBALINA	Incumpre					

Fonte: Dados dos Relatórios e Contas das entidades participadas e do Relatório de Gestão do ML [2008 a 2013]

Portanto, a diferença reside, naturalmente, ao nível da contribuição destas entidades para o endividamento municipal do ML.

As desigualdades residem na forma de apuramento da respetiva da contribuição, que conduzirá, obviamente, a montantes distintos, mas também do facto de, atualmente, uma entidade que não cumpra as regras de equilíbrio de contas agrava sempre o endividamento do município, a menos que não tenha dívidas a terceiros. Relembra-se que no anterior regime

algumas empresas ainda que desequilibradas não afetavam o endividamento municipal se apresentassem endividamento líquido negativo, como foi o caso da empresa GEBALIS, em 2009 e 2010.

Assim, se o RFALEI estivesse em vigor, entre 2008 e 2013, a contribuição do universo das entidades relevantes para efeitos do endividamento municipal, teria sido a constante da Tabela 3.5.

Tabela 3.5: Análise da evolução do perímetro das entidades relevantes para o apuramento do endividamento legal municipal e respetiva contribuição - RFALEI

Unid: Milhares de Euros

Designação Entidades Participadas	Contribuição das entidades para o apuramento da dívida total do ML relevante para efeitos do respetivo limite ⁽¹⁾					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EPUL ⁽²⁾					167.950	172.742
GEBALIS	36.122	33.647	34.706			
SRU BAIXA POMBALINA	2.204					
TOTAL	38.326	33.647	34.706	0	167.950	172.742

Fonte: Dados dos Relatórios e Contas das entidades participadas [2008 a 2013] e do Relatório de Gestão do ML [2008 a 2013]

⁽¹⁾ Na ausência de informação fidedigna quanto ao valor da dívida de natureza estritamente orçamental destas entidades partiu-se do pressuposto que a dívida total de operações orçamentais da entidade corresponde ao passivo exigível. Estas entidades aplicam o SNC e não o POCAL, não dispendo, conseqüentemente, de documentos orçamentais elaborados na mesma ótica de que os municípios, designadamente, dos mapas de controlo orçamental da receita e da despesa, do mapa fluxos de caixa, e do mapa de operação de tesouraria, estes dois últimos de extrema importância para apurar a parte da dívida de operações orçamentais. Para além disso, as demonstrações financeiras elaboradas de acordo com o SNC, não refletem direta e autonomamente o valor das dívidas de operações orçamentais ou as designadas operações de tesouraria.

⁽²⁾ A empresa EPUL está em liquidação e não publicou os Relatório e Contas de 2012 e 2013 na sua página de internet, conforme está obrigada nos termos do artigo 43.º, n.º 2, al. i) da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Os dados relativos a esta entidade foram retirados do Relatório de Gestão do ML reportado ao ano de 2013, na página 115, tendo-se partido do pressuposto que o passivo total corresponde à dívida total da EPUL.

A Área Metropolitana, ainda que entidade relevante para efeitos do cálculo da dívida total do ML não será considerada devido à falta de materialidade dos montantes relevantes para a

apuramento da dívida total municipal e à falta de informação fidedigna sobre o critério da repartição dos mesmos.

Em 2012, o passivo exigível era de apenas €27.318, que terá de ser dividido pelos 18 municípios participantes de acordo com o critério a estabelecer pelos órgãos deliberativos ou na sua ausência proporcional à quota de cada município para as suas despesas de funcionamento.

Posto isto, conclui-se que, no caso do ML, se este regime estivesse em vigor, o perímetro das entidades relevantes teria sido exactamente igual ao determinado pelo anterior regime legal, no entanto, a contribuição das entidades seria bastante diferente, na medida em que atualmente o conceito de dívida total é mais penalizador, pois não tem presente o lado ativo do balanço, ou seja, cinge-se praticamente ao passivo exigível.

Esta contribuição penalizadora é mais evidente no caso da empresa Gebalis, que pese embora não tenha cumprido as regras de equilíbrio de contas previstas na lei, em 2008 e 2009, não afetou o endividamento líquido do ML apurado nos termos do anterior regime, na medida em que o seu ativo relevante era superior ao seu passivo relevante, mas onera a dívida total municipal nos termos da atual regime, como seguidamente se constata na Tabela 3.6.

Tabela 3.6: Comparação do perímetro das entidades relevantes o apuramento do endividamento líquido e da respetiva contribuição (LFL₂₀₀₇) vs dívida total (RFALEI)

Unid: Milhares de Euros

Designação das entidades relevantes	2008		2009		2010		2012		2013	
	LFL ₂₀₀₇	RFALEI	LFL ₂₀₀₇	RFALEI						
	EL	DT	EL	DT	EL	DT	EL	DT	EL	DT
EPUL							123.838	167.950	130.313	172.742
GEBALIS	0	36.122	0	33.647	408	34.706				
SRU BAIXA POMBALINA	1.829	2.204								

3.3.4.3. Montantes de endividamento relevantes para efeitos dos limites legais de endividamento

- **Anterior regime de crédito e de endividamento municipal: LFL₂₀₀₇**

A evolução dos montantes relevantes para o apuramento do endividamento para efeitos do limite de empréstimos de médio e longo prazo e do limite de endividamento líquido, nos termos do anterior regime legal, encontra-se espelhada nas Tabelas 3.7 e 3.8.

Tabela 3.7: Evolução dos montantes relevantes para o apuramento do endividamento para efeitos do limite de empréstimos de médio e longo prazo

Unid: Milhares de Euros

Designação		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Emlp do ML	(a)	413.382	484.626	419.057	401.645	306.275	325.469
Emlp das entidades relevantes (cfr. Tabela 3.4)	(b)					22.500	
Total	(c) = (a) + (b)	413.382	484.626	419.057	401.645	328.775	325.469
Emlp excecionados	(d)	209.012	193.200	176.643	186.146	174.347	184.870
Montante de Emlp relevante	(e) = (c) - (d)	204.370	291.426	242.414	215.499	154.428	140.599

Fonte: Dados do Relatório de Gestão do ML [2008 a 2013]

O ML, ao longo do período, à exceção do ano de 2012, foi o único responsável pelo montante de empréstimos de médio e longo prazo relevante para efeitos do respetivo limite. De salientar, a trajetória descendente deste tipo de endividamento.

A evolução do montante do endividamento líquido total relevante para efeitos do respetivo limite, apurado nos termos da lei, mostra uma descida gradual do mesmo montante, à exceção do ano de 2013, como se depreende da Tabela 3.8.

Tabela 3.8: Evolução dos montantes relevantes para o apuramento do endividamento para efeitos do limite de endividamento líquido

Unid: Milhares de Euros

Designação		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ativos financeiros	(a)	485.347	579.004	579.839	595.533	574.122	605.630
Passivos financeiros	(b)	1.152.579	1.208.984	1.145.441	1.102.092	722.042	804.786
Capital excecionado	(c)	209.012	193.200	176.643	186.146	174.347	184.870
Endividamento líquido ML	(d) = (b)-(a)-(c)	458.220	436.780	388.959	320.413	-26.426	14.286
Endividamento líquido das entidades relevantes (cfr. Tabela 3.4)	(e)	1.829	0	408	0	123.838	130.313
Endividamento líquido total	(f) = (d) + (e)	460.049	436.780	389.367	320.413	97.411	144.599

Fonte: Dados do Relatório de Gestão do ML [2008 a 2013]

O montante relevante de endividamento líquido do ML (excluído das entidades relevantes) tem descido acentuadamente, ainda que a contribuição das entidades que integram o perímetro das entidades relevantes para efeitos do limite tenha tido um comportamento contrário e expressivo, nos últimos dois anos, com o endividamento da EPUL a onerar o endividamento líquido total relevante para efeitos do respetivo limite legal. Veja-se que, em

2012, o ML apresenta um endividamento líquido negativo, ou seja, o montante dos ativos financeiros eram superior aos passivos financeiros, excluídos do capital excepcionado.

- **Atual regime de crédito e de endividamento municipal: RFALEI**

A Tabela 3.9 mostra que, se o RFALEI estivesse em vigor neste período verificar-se-ia, igualmente, uma tendência descendente do montante de endividamento relevante, no entanto, não tão expressiva nem acentuada como aquela que se verifica ao nível do endividamento líquido apurado nos termos do anterior regime legal, o que por si pode ser um indiciador de se tratar de um regime legal mais estável e de maior exigência ao nível do controlo do acesso ao capital alheio.

Tabela 3.9: Evolução do apuramento da Dívida Total do ML

Unid: Milhares de Euros

Designação		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dívidas de Curto Prazo	(a)	460.597	457.973	435.652	433.613	338.115	351.940
Dívidas de Médio e Longo prazo	(b)	655.473	710.617	661.412	626.282	321.651	388.070
Total	(c)	1.116.070	1.168.590	1.097.064	1.059.895	659.766	740.010
Dívidas de operações de Tesouraria	(d)	8.582	10.473	9.300	9.206	10.698	12.441
Dívida total do ML	(e) = (c) - (d)	1.107.488	1.158.117	1.087.764	1.050.689	649.068	727.569
Dívida total das entidades relevantes (Cfr. Tabela 3.5)	(f)	38.326	33.647	34.706	-	163.201	160.000
Dívida total relevante	(g) = (e) + (f)	1.145.814	1.191.764	1.122.470	1.050.689	817.018	900.311

Fonte: Dados dos Balanços e dos Mapas de operação de tesouraria do ML [2008 a 2013]

3.3.4.4. Posição do endividamento do ML perante os limites legais

- **Anterior regime de crédito e de endividamento municipal: LFL₂₀₀₇**

As Tabelas 3.10 e 3.11 refletem a posição do ML face, respetivamente, aos limites legais de endividamento de empréstimos de médio e longo prazo e de endividamento líquido, no período de 2008 a 2013.

Tabela 3.10: Evolução da posição do endividamento de Emlp do ML perante o respetivo limite legal

Unid: Milhares de Euros

Designação		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Montante de Emlp relevante	(a)	204.370	291.426	242.414	215.499	154.428	140.599
Limite legal (Cfr. Tabela 3.2)	(b)	382.674	371.105	392.597	335.599	265.251	347.189
Margem de endividamento de m/1 prazo	(c)=(b)-(a)	178.304	79.679	150.183	120.100	110.823	206.590
% Capacidade de endividamento utilizada	(d)=(a)/(b)	53%	79%	62%	64%	58%	40%

Fonte: Dados do Relatório de Gestão do ML [2008 a 2013]**Tabela 3.11:** Evolução da posição do endividamento líquido total do ML perante o respetivo limite legal

Unid: Milhares de Euros

Designação		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Endividamento líquido total	(a)	460.049	436.780	389.367	320.413	97.411	144.599
Limite legal (Cfr. Tabela 3.2)	(b)	478.342	463.881	490.747	544.261	320.413	320.413
Margem de endividamento líquido face ao limite	(c)=(b)-(a)	18.293	27.101	101.380	223.848	223.002	175.814
% Capacidade de endividamento utilizada	(d)=(a)/(b)	96%	94%	79%	59%	30%	45%

Fonte: Dados do Relatório de Gestão do ML [2008 a 2013]

Ao longo deste período o ML cumpriu sempre os seus limites de endividamento fixados pelo regime de crédito e de endividamento em vigor no período de 2008 a 2013. Para além disso, apesar de algumas pequenas oscilações, a tendência ao longo do período foi bastante favorável, apresentando no final de 2013 uma margem de endividamento face ao limite empréstimos de médio e longo prazo de cerca de 206.590 milhares de euros, o equivalente a 60% do limite, e face ao limite de endividamento líquido de cerca de 175.814, o equivalente a 55% do respetivo limite.

O ML dispôs, assim, ao longo deste período de uma margem de endividamento bastante significativa, ou seja, evidenciando capacidade para recorrer a mais capital alheio, independentemente, da sua natureza e tipologia.

- **Atual regime de crédito e de endividamento municipal: RFALEI**

A Tabela 3.12 apresenta a evolução da posição do endividamento do ML face ao limite de dívida total como se o RFALEI estivesse em vigor no período de 2008 e 2013.

Tabela 3.12: Evolução da posição da dívida total do ML perante o respetivo limite legal

Unid: Milhares de Euros

Designação		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dívida total relevante (<i>art.º 52 do RFALEI</i>)	(a)	1.145.814	1.191.764	1.122.470	1.050.689	817.018	900.311
Limite legal (Tabela 3.2)	(b)	721.126	739.242	790.380	816.264	813.391	794.731
Excesso de dívida total face ao limite	(c)=(a)-(b)	424.688	452.522	332.090	234.424	3.627	105.580
% Capacidade de endividamento utilizada	(d)=(a)/(b)	159%	161%	142%	129%	101%	113%

Assim, a variável «excesso de endividamento líquido» corresponde à diferença entre o montante da dívida total e o limite de endividamento fixado legalmente.

Como se depreende da Tabela 3.12, o ML neste período encontrar-se-ia sempre numa situação de incumprimento do limite legal de endividamento, no caso, da dívida total.

O novo regime legal determina, assim, uma radical alteração da posição do ML face aos limites legais, que passa de uma posição confortável de cumprimento, no âmbito da LFL₂₀₀₇ para uma posição de incumprimento, segundo o RFALEI, conforme sistematizado na Tabela 3.13.

Tabela 3.13: Comparação da capacidade de endividamento utilizada – LFL₂₀₀₇ vs RFALEI

Unid: Milhares de Euros

Designação		2008	2009	2010	2011	2012	2013	
LFL₂₀₀₇	<i>Empr</i>	Margem de endividamento	178.304	79.679	150.183	120.100	110.823	206.590
		% Capacidade de endivid. utilizada	53%	79%	62%	64%	58%	40%
	<i>EL</i>	Margem de endividamento	18.293	27.101	101.380	223.848	223.002	175.814
		% Capacidade de endivid. utilizada	96%	94%	79%	59%	30%	45%
RFALEI	<i>Dívida Total</i>	Excesso de endividamento	424.688	452.522	332.090	234.424	3.627	105.580
		% Capacidade de endivid. utilizada	159%	161%	142%	129%	101%	113%

Da análise à Tabela 3.13 verifica-se, por exemplo, que em 2013, o ML utilizou, à luz da LFL₂₀₀₇, apenas 45% da sua capacidade de endividamento líquido e 40% da sua capacidade de endividamento relativamente a empréstimos de médio e longo prazo, dispondo, assim, naquela data de uma considerável margem face ao limite de, respetivamente, 175.814 milhares de euros e 206.590 milhares de euros.

Todavia, a mesma realidade aferida segundo as normas do RFALEI determinaria uma situação de excesso de endividamento de 105.580 milhares de euros, o que significa, que ultrapassaria em 13% o limite legal.

A alteração da posição do ML face aos limites encontra-se, também, influenciada pelo fim dos empréstimos excepcionados ao abrigo do anterior regime legal.

Para perceber qual o efeito dos empréstimos excepcionados na alteração da posição do ML face aos limites legais de endividamento procede-se, na Tabela 3.14, ao apuramento da capacidade de endividamento utilizado pelo ML naquele período, expurgado dos referidos montantes excepcionados.

Tabela 3.14: Aplicação do regime transitório para o endividamento excepcionado

Unid: Milhares de Euros

Designação		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dívida total do ML	(a)	1.145.814	1.191.764	1.122.470	1.050.689	817.018	900.311
Endividamento excepcionado	(b)	209.012	193.200	176.643	186.146	174.347	184.870
Dívida Total relevante	(c) = (a) - (b)	936.802	998.564	945.827	864.543	642.671	715.441
Limite legal (Cfr. Tabela 3.3)	(d)	721.126	739.242	790.380	816.265	813.391	794.731
Excesso de dívida total face ao limite	(e) = (c) - (d)	215.676	259.322	155.447	48.278		
Margem de dívida total face ao limite	(f) = (d) - (e)					170.720	79.290
% Capacidade de endividamento total utilizada	(g) = (c)/(d)	130%	135%	120%	106%	79%	90%

De facto, os empréstimos excepcionados influenciam significativamente a capacidade de endividamento do ML, determinando em 2012 e 2013, a alteração da posição do ML face aos limites legais, ou seja, passar de uma situação de cumprimento folgada para uma situação de incumprimento. No entanto, entre 2008 a 2012, mesmo que se retirasse o montante do endividamento excepcionado, a que se refere o artigo 84.º, o ML continuaria a incumprir os respetivos limites e estaria sujeito às sanções inerentes a esta situação.

Relembra-se, contudo que de acordo com o artigo 84.º do RFALEI, nos casos em que os municípios cumpram os limites de endividamento, na data de entrada em vigor da nova lei, o que é o caso, mas que passem a registar uma dívida total superior aos limites fixado, apenas por efeito da existência de dívidas excepcionadas constituídas ao abrigo do anterior regime, não deve o município ser sujeito a sanções previstas na presente lei, ou seja, os municípios nesta situação não estão sujeitos à responsabilidade financeira, no entanto, parece estarem ainda assim obrigados a reduzir pelo menos 10% do excesso da dívida total. Aliás, ainda que cumprisse o referido limite, o município apenas podia aumentar, anualmente, 20% da margem disponível no início de cada exercício, conforme determina a al. b) do n.º 3 do artigo 52.º da mesma Lei.

3.3.4.5. Impacto das entidades relevantes na capacidade de endividamento do ML

- Anterior regime de crédito e de endividamento municipal: LFL₂₀₀₇

No que se refere ao limite de endividamento de empréstimos de médio e longo prazo, constata-se que o ML ficou muito abaixo do limite fixado, tendo à excepção do ano de 2012, sido o único a onerar o respetivo montante relevante, como seguidamente se constata na Tabela 3.15.

Tabela 3.15: Evolução do peso relativo dos Emlp do ML e das entidades relevantes face ao limite legal

Unid: Milhares de Euros

Designação		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Emlp do ML (excluído dos empréstimos excepcionados)	(a)	204.370	291.426	242.414	215.499	131.928	140.599
Emlp das entidades relevantes	(b)	0	0	0	0	22.500	0
Total de Emlp relevante	(c) = (a) + (b)	204.370	291.426	242.414	215.499	154.428	140.599
Limite legal	(d)	382.674	371.105	392.597	335.599	265.251	347.189
% Capacidade de endividamento utilizada pelo ML	(e) = (a) / (d)	53%	79%	62%	64%	50%	40%
% Capacidade de endividamento utilizada pelas entidades relevantes	(f) = (b) / (d)	0%	0%	0%	0%	8%	0%
% Capacidade de endividamento total utilizada	(g) = (c) / (d)	53%	79%	62%	64%	58%	40%

De facto, as entidades relevantes para efeitos do apuramento do montante de empréstimos de médio e longo prazo não tiveram qualquer impacto na capacidade de endividamento desta natureza do ML, à excepção do ano de 2012, em que os seus empréstimos absorveram 8% da referida capacidade de endividamento.

Ao nível do endividamento líquido, e como demonstra a Tabela 3.16, até 2011 o ML foi o único responsável pelo endividamento apresentado, todavia, a partir de 2012 a situação inverte-se e são as entidades relevantes que apresentam o maior peso relativo face ao limite fixado. Veja-se que em 2012 o ML, excluindo as entidades relevantes, apresentou um montante de endividamento líquido negativo, e em 2013, utilizou apenas 4% da sua capacidade de endividamento.

Tabela 3.16: Evolução do peso relativo do EL do ML e das entidades relevantes face ao limite legal
Unid: Milhares de Euros

Designação		2008	2009	2010	2011	2012	2013
EL do ML (Excluído das dívidas excecionadas)	(a)	458.220	436.780	388.959	320.413	-26.427	14.286
EL das entidades relevantes	(b)	1.829	0	408	0	123.838	130.313
Endividamento Líquido Total	(c) = (a) + (b)	460.049	436.780	389.367	320.413	97.411	144.599
Limite legal	(d)	478.342	463.881	490.747	544.261	320.413	320.413
% Capacidade de endividamento utilizada pelo ML	(e) = (a) / (d)	96%	94%	79%	59%	-8%	4%
% Capacidade de endividamento utilizada pelas entidades relevantes	(f) = (b) / (d)	0%	0%	0%	0%	39%	41%
% Capacidade de endividamento total utilizada	(g) = (c) / (d)	96%	94%	79%	59%	30%	45%

Contrariamente, o endividamento das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento líquido, em 2012 e 2013 contribuiram para o aumento significativo do endividamento líquido total do ML, representando, respetivamente, 39% e 41% do limite de endividamento líquido fixado, tornando-se, assim, nestes anos praticamente os únicos responsáveis pela capacidade de endividamento utilizada.

Uma vez mais se refere que o facto do ML, isoladamente, apresentar um montante de endividamento líquido negativo ou quase nulo não significa que não tenha dívidas a pagar, significa pois que possui ativos de fácil conversão em liquidez para fazer face num curto prazo de tempo a essas mesmas dívidas.

- **Atual regime de crédito e de endividamento municipal: RFALEI**

Da análise à Tabela 3.17 constata-se que se o atual regime legal estivesse em vigor à data dos factos apresentados, o ML teria sido por si só o maior contribuidor para a situação de incumprimento dos limites legais. Aliás, nos anos de 2008 a 2011, o ML isoladamente excederia o limite legal da dívida total fixado, ou seja, o impacto das entidades relevantes no excesso de endividamento não seria significativo. Todavia, nos anos de 2012 e 2013, a dívida total das entidades relevantes, no caso da EPUL, mostrar-se-ia determinante para o excesso de endividamento, representando 22% da capacidade de endividamento utilizada.

Tabela 3.17: Evolução do peso relativo da dívida total do ML e das entidades relevantes face ao limite legal

Unid: Milhares de Euros

Designação		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dívida total do ML	(a)	1.107.488	1.158.117	1.087.764	1.050.689	649.068	727.569
Dívida total das entidades relevantes (Cfr. Tabela 3.5)	(b)	38.326	33.647	34.706	0	167.950	172.742
Dívida total relevante	(c) = (a) + (b)	1.145.814	1.191.764	1.122.470	1.050.689	817.018	900.311
Limite legal (Cfr. Tabela 3.3)	(d)	721.126	739.242	790.380	816.264	813.391	794.731
% Capacidade de endividamento utilizada pelo ML	(e) = (a) / (d)	154%	157%	138%	129%	80%	92%
% Capacidade de endividamento utilizada pelas entidades relevantes	(f) = (b) / (d)	5%	5%	4%	0%	21%	22%
% Capacidade de endividamento total utilizada	(g) = (c) / (d)	159%	161%	142%	129%	101%	113%

A tabela 3.18 sistematiza a evolução do impacto das entidades relevantes na capacidade de endividamento do ML segundo os diferentes regimes legais em apreciação, a LFL₂₀₀₇ e o RFALEI.

Tabela 3.18: Comparação do impacto das entidades relevantes na capacidade de endividamento utilizada – LFL₂₀₀₇ vs RFALEI

Regime Legal/ Tipo de endividamento	Entidades	% da Capacidade de endividamento utilizada (Montante de endividamento relevante/Limite legal)						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	
LFL₂₀₀₇	<i>Emp</i>	ML	53%	79%	62%	64%	50%	40%
		Entidades relevantes	0%	0%	0%	0%	8%	0%
		Total	53%	79%	62%	64%	58%	40%
	EL	ML	96%	94%	79%	59%	-8%	4%
		Entidades relevantes	0%	0%	0%	0%	39%	41%
		Total	96%	94%	79%	59%	30%	45%
RFALEI	Dívida Total	ML	154%	157%	138%	129%	80%	92%
		Entidades relevantes	5%	5%	4%	0%	21%	22%
		Total	159%	161%	142%	129%	101%	113%

Conforme se verifica na Tabela 3.18, quer ao abrigo da LFL₂₀₀₇ quer do RFALEI se constata que, até 2011, estas entidades ou não afetaram ou afetaram de forma pouca significativa a capacidade de endividamento do ML, todavia, nos últimos dois anos (2012 a 2013) a situação têm-se invertido tendo as entidades relevantes vindo a diminuir consideravelmente a capacidade de endividamento do ML.

Com efeito, ambos os regimes espelham uma evolução de significativo agravamento da capacidade de endividamento do ML por parte das entidades que integram o perímetro de endividamento.

Salienta-se, o caso do endividamento líquido apurado segundo a LFL₂₀₀₇ em que as entidades relevantes são praticamente as únicas responsáveis pelo endividamento do ML, absorvendo cerca de 40% da capacidade de endividamento do ML. No entanto, enquanto na LFL₂₀₀₇ o ML dispunha de margem para absorver esse endividamento sem comprometer os limites legais, o mesmo não acontece no âmbito do RFALEI, determinando, assim, uma situação de ultrapassagem do limite legal. Veja-se, que nos anos de 2012 e 2013, a dívida total do ML de acordo com o RFALEI representava, respetivamente, 80% e 92% do limite legal fixado, no entanto, com o contributo das entidades relevantes, acabou por ultrapassar o referido limite.

3.3.4.6. Comparação dos perímetros na ótica da consolidação de contas e na ótica do endividamento

Tendo por base a informação disponível e publicada sobre as entidades participadas pelo ML procede-se, no Quadro 3.6, à comparação de perímetros de entidades relevantes para o apuramento do endividamento municipal e para a consolidação de contas, segundo os dois regimes legais.

Quadro 3.6: Evolução dos perímetros nas óticas de consolidação e de endividamento nos dois regimes legais

Ano	Regime legal/ólicas			
	LFL ₂₀₀₇		RFALEI	
	Endividamento	Consolidação de contas	Endividamento	Consolidação de contas
2010	Gebalis	EPUL EMEL GEBALIS EGEAC SRU OCIDENTAL	Gebalis	EPUL EMEL GEBALIS EGEAC SRU OCIDENTAL
2011	Nenhuma entidade		Nenhuma entidade	
2012	EPUL		EPUL	
2013	EPUL		EPUL	

Como já referido anteriormente, no caso concreto do ML, não há diferenças entre os dois regimes legais ao nível das entidades que concorrem para efeitos do endividamento. Só poderia haver diferenças se o município participasse em associações de municípios de direito privado, cooperativas e fundações, ou em entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo por parte do município, ou seja, nas entidades que o novo regime legal introduziu como suscetíveis de agravarem o endividamento municipal. Para além disso, as regras de equilíbrio de contas que determinam se as empresas concorrem ou não para o endividamento local mantém-se inalterada no novo regime legal.

Apesar do RFALEI alargar o perímetro de consolidação, passando a incluir todas as entidades sobre as quais os municípios controlam, nos termos do artigo 75.º, e não só as participadas a

100%, como previa a LFI₂₀₀₇, a verdade é que o ML apenas exerce o designado controlo sobre as empresas locais que, por acaso, são todas detidas integralmente por si, o que significa que, também, ao nível da consolidação de contas não há diferenças ao nível do perímetro das entidades relevantes, conforme se verifica no quadro supra.

A nova lei alarga em termos gerais o âmbito das entidades suscetíveis de concorrerem quer para o endividamento municipal para efeitos do respetivo limite quer para consolidação de contas, introduzindo o conceito de controlo, no entanto, as regras de equilíbrio de contas fixadas pelo artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto acaba por desarmonizar as duas óticas, levando a disparidades muito significativas entre os dois perímetros, como se verifica no quadro anterior.

3.3.4.7. Comparação do endividamento apurado nos termos da lei com o montante da dívida consolidada

A título demonstrativo apresenta-se, na Tabela 3.19, a comparação da evolução do montante da dívida consolidada do ML e do montante da dívida total de operações orçamentais apurado nos termos do RFALEI.

Tabela 3.19: Evolução da dívida consolidada e da dívida total de operações orçamentais

Unid: Milhares de Euros

Designação	2010	2011	2012	2013
Dívida total de operações orçamentais (Cfr. Tabela 3.9)	1.122.470	1.050.689	817.018	900.311
Dívida consolidada (Cfr. Gráfico 3.4)	1.255.367	1.196.144	807.540	869.507
Diferenças	-132.897	-145.464	9.478	30.804

Com efeito, apesar do perímetro de consolidação ser mais abrangente do que o perímetro do endividamento, nos anos de 2012 e 2013, a dívida total de operações orçamentais cifrou-se em montante superior ao da dívida consolidada. As diferenças entre os dois montantes resultam, essencialmente, de 3 fatores:

- Perímetro das entidades relevantes;
- A dívida consolidada elimina as dívidas entre o grupo, o que para efeitos do cálculo da dívida total de operações orçamentais não acontece, ou seja, as dívidas entre as entidades que integram o perímetro relevante para efeitos do seu apuramento afetam a capacidade de endividamento;
- A dívida total de operações orçamentais não contempla as designadas operações de tesouraria.

4. CONCLUSÕES

4.1. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No que respeita ao estudo sobre se a capacidade de endividamento do Município de Lisboa se altera em função da aplicação de um novo RFALEI, analisando os resultados obtidos na Tabela 3.13, verifica-se que, efetivamente, a capacidade de endividamento a ML aferida de acordo com a LFL₂₀₀₇ é, invariavelmente, superior àquela que se verifica se apurada segundo o RFALEI. Veja-se por exemplo que, em 31 de dezembro 2013, de acordo com a LFL₂₀₀₇ o ML apresenta uma margem de endividamento de 175.814 milhares de euros, no caso do endividamento líquido, e de 206.590 milhares de euros relativamente aos empréstimos de médio e longo prazo, o que significa que o *stock* de endividamento relevante é consideravelmente inferior ao seu limite legal de endividamento. Na mesma data, se o RFALEI estivesse em vigor, o ML apresentaria uma situação oposta, na medida em que apresentaria uma situação de excesso de dívida total de 105.580 milhares de euros. Em suma, ao abrigo da LFL₂₀₀₇ o ML poderia continuar a endividar-se até atingir o seu limite legal, enquanto que segundo a RFALEI não só não pode aumentar o montante da dívida total como terá que reduzir em pelo menos 10% do excesso de endividamento a partir de 2014.

Quanto a se a aplicação de um novo RFALEI terá implicações ao nível do cumprimento dos limites legais de endividamento de endividamento do Município de Lisboa sabe-se que a principal implicação do RFALEI no apuramento do endividamento do ML está, no imediato, no agravamento significativo da sua capacidade de endividamento, que passa de uma situação em que dispõe de uma larga margem de endividamento legal, no âmbito da LFL₂₀₀₇ para uma situação de excesso de endividamento. O novo regime de crédito e de endividamento municipal afeta, assim, negativamente a capacidade de endividamento do ML, impondo-lhe restrições ao crédito e a obrigatoriedade de reduzir o excesso de dívida total verificado a 31 de dezembro de 2013.

Esta drástica alteração da posição do ML face aos limites legais encontra-se influenciada pelos seguintes fatores:

- Alteração da tónica do controlo: o fim do limite ao endividamento líquido e dos empréstimos de médio e longo prazo e o aparecimento do conceito de dívida total de operações orçamentais, conceito este que, contrariamente ao que se verificava na LFL₂₀₀₇ não releva o lado do ativo do balanço, ou seja, não entra em linha de conta com o ativo disponível para solver as dívidas num curto espaço de tempo, nem

mesmo o conceito de Solvabilidade, no caso das dívidas de longo prazo. Daqui resulta que este regime se cinge, praticamente, ao passivo exigível de operações orçamentais, tornando-se, naturalmente, mais penalizador quando comparado com o conceito do endividamento líquido;

- Aumento das contribuições das entidades relevantes no apuramento do endividamento do grupo municipal do ML;
- Fim das exceções legais ao endividamento.

Em termos gerais, e tendo por base o estudo de caso e o estudo exploratório, poder-se-á concluir que o novo regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, veio alterar profundamente o paradigma do endividamento municipal, e que o seu impacto será tanto maior em municípios que:

- possuam ativos financeiros, nos termos do SEC 95, de montantes avultados, pois deixam de ser relevantes para efeitos do apuramento do endividamento;
- participem em associações de municípios de direito privado, cooperativas e fundações ou entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo por parte do município;
- detenham empresas locais e sociedades comerciais com endividamento líquido negativo;
- tenham beneficiado de montantes de endividamento excepcionado nos termos da lei.

Quanto ao estudo sobre se a aplicação do novo RFALEI se traduzirá num regime de crédito e de endividamento municipal mais restritivo/limitativo para o Município de Lisboa, tal como demonstra o ponto 3.3.4.4. deste trabalho, tendo por referência a mesma realidade económica e financeira do ML reportada a 2008 a 2013, podemos verificar que o novo RFALEI demonstra ser um regime legal mais exigente e restritivo no acesso ao crédito. No período em análise, e tendo por base a dívida total, caso este novo regime tivesse sido aplicado, o ML encontrar-se-ia sempre numa situação de incumprimento do limite legal de endividamento. Assim e no caso concreto do ML, podemos concluir que o novo regime legal se revela muito mais exigente e restritivo no acesso ao endividamento, pois em 2014 no âmbito do RFALEI está obrigado a reduzir e/ou controlar seriamente o recurso ao capital alheio, enquanto que caso o anterior regime continuasse em vigor dispunha de uma margem para continuar a endividar-se de cerca de 175.814 milhares de euros

Quanto ao perímetro das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento do ML, este é mais abrangente segundo o RFALEI do que de acordo com a LFL₂₀₀₇. Através do cruzamento das Tabelas 3.4 e 3.5 conclui-se que, pese embora as inovações introduzidas pelo RFALEI, ao nível do alargamento das entidades susceptíveis de relevarem para efeitos do apuramento do endividamento, não existem diferenças entre os dois regimes legais no leque de entidades que integram o perímetro de endividamento do ML. Tal ocorre porque o ML detém, essencialmente, participações no capital social de empresas locais (entidades relevantes em ambos os regimes) e de empresas integradas no Setor Empresarial do Estado (entidades excluídas do cálculo do endividamento em ambos os regimes).

O impacto ao nível do perímetro das entidades relevantes para o apuramento do endividamento será notório no caso dos municípios que participem em associações de municípios de direito privado, cooperativas e fundações ou entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo por parte do município.

No que respeita à contribuição das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento do ML, é superior ao abrigo do RFALEI do que de acordo com a LFL₂₀₀₇, o que se pode constatar através da análise da Tabela 3.6. Mesmo mantendo o leque de entidades relevantes para o apuramento do endividamento do ML, efetivamente os montantes da contribuição das entidades que integram o perímetro de endividamento do ML demonstraram-se mais avultados e penalizadores se apurados de acordo com o RFALEI, o que se fica a dever a dois factores:

- O conceito de dívida total não tem presente o lado ativo do balanço, ou seja, cinge-se praticamente ao passivo exigível de operações orçamentais, tornando-se, naturalmente, mais penalizador quando comparado com o conceito do endividamento líquido;
- Com o RFALEI, as empresas numa situação de incumprimento das regras de equilíbrio de contas oneram, sempre, a dívida total municipal, o que poderia não acontecer no anterior regime se o ativo financeiro relevante fosse superior ao passivo financeiro relevante. Veja-se, a título demonstrativo, na Tabela 3.6, a situação da empresa Gebalis, nos anos de 2008 e de 2009, que nos termos da LFL₂₀₀₇, ainda que desequilibrada não onera o endividamento líquido do ML, mas segundo o RFALEI, agrava consideravelmente o montante da dívida total do ML.

Quanto à análise sobre se o impacto das contribuições das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento do ML nos limites legais fixados, é mais expressivo nos termos

do RFALEI do que na LFL₂₀₀₇, através do estudo comparativo constante da Tabela 3.18, verifica-se que ambos os regimes legais mostram que as entidades relevantes têm vindo a afetar de forma crescente a capacidade de endividamento do ML, em particular o endividamento líquido, no caso da LFL₂₀₀₇, e a dívida total, no âmbito do RFALEI.

Agora, a questão que se coloca passa por saber em qual dos regimes se verifica um impacto mais expressivo do contributo das entidades relevantes na capacidade de endividamento.

Podemos perceber que, até 2010, a Tabela 3.18 evidencia que as entidades relevantes afetam mais expressivamente a capacidade de endividamento do ML no âmbito do RFALEI.

No entanto, em 2012 e 2013 é ao nível do endividamento líquido, aferido segundo a LFL₂₀₀₇, que se verifica o maior peso relativo destas entidades na capacidade de endividamento do ML absorvendo cerca de 40% da capacidade de endividamento do ML. Contudo, importa aqui referir que, enquanto na LFL₂₀₀₇ o ML dispunha de margem para absorver esse endividamento sem comprometer os limites legais, o mesmo não acontece no âmbito do RFALEI, determinando, assim, uma situação de ultrapassagem do limite legal. Veja-se, que nos anos de 2012 e 2013, a dívida total do ML de acordo com o RFALEI representava, respetivamente, 80% e 92% do limite legal fixado, no entanto, com o contributo das entidades relevantes, acabou por ultrapassar o referido limite.

Relativamente ao perímetro das entidades relevantes para efeitos do apuramento do endividamento do ML ser mais consentâneo com o perímetro das entidades relevantes para efeitos de consolidação de contas se aferidos de acordo com o RFALEI do que com ao abrigo das normas da LFL₂₀₀₇, de acordo com o Quadro 3.6 conclui-se que quer o perímetro de endividamento, quer o perímetro de consolidação de contas do ML são iguais em ambos os regimes legais.

Tal como referido anteriormente, apesar do RFALEI alargar, consideravelmente, o leque de entidades susceptíveis de relevarem para efeitos do apuramento do endividamento, não há diferenças face ao perímetro de endividamento aferido segundo a LFL₂₀₀₇, pois o ML detém, essencialmente, participações no capital social de empresas locais (entidades relevantes em ambos os regimes) e de empresas integradas no Setor Empresarial do Estado (entidades excluídas do cálculo do endividamento em ambos os regimes).

Também não existem diferenças nos dois regimes legais ao nível do perímetro de consolidação de contas do ML, pois apesar do RFALEI alargar o âmbito das entidades suscetíveis de concorrerem para consolidação de contas, passando a incluir todas as entidades sobre as quais

os municípios controlam, nos termos do artigo 75.º, e não só as participadas a 100%, como previa a LFL₂₀₀₇, a verdade é que o ML apenas exerce o designado controlo sobre as empresas locais que, por acaso, são todas detidas integralmente por si, o que significa que, também, ao nível da consolidação de contas não há diferenças ao nível das entidades susceptíveis de integrarem referido perímetro.

Todavia, existem diferenças muito significativas entre o perímetro de endividamento e o perímetro de consolidação de contas, pois pese embora as entidades susceptíveis de concorrerem para ambos os perímetros serem as mesmas, apenas as entidades que não cumpram as regras de equilíbrio de contas fixadas pelo artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, irão efectivamente onerar o endividamento municipal, o que acaba por desarmonizar as duas ópticas e ser susceptível de resultar em disparidades muito significativas entre os dois perímetros.

Quanto ao montante da dívida total de operações orçamentais do ML apurado nos termos do RFALEI ser semelhante ao montante da dívida consolidada do ML calculada segundo as regras de consolidação de contas, da análise à Tabela 3.19 conclui-se que os montantes são díspares, designadamente porque:

- Existem diferenças ao nível do respetivos perímetros, motivadas pelas regras de equilíbrio de contas, conforme já referido;
- A dívida consolidada elimina as dívidas entre o grupo, o que para efeitos do cálculo da dívida total de operações orçamentais não acontece, ou seja, as dívidas entre as entidades que integram o perímetro relevante para efeitos do seu apuramento afetam a capacidade de endividamento;
- A dívida consolidada não atende à natureza orçamental da dívida, ou seja, não são extraídas as designadas operações de tesouraria.

Posto isto, consideramos estar em condições de responder às questões derivadas e de partida previamente colocadas.

4.2. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE DERIVADA E DE PARTIDA

No que se refere à primeira questão derivada:

A situação económico-financeira do ML, analisada e tratada segundo dois regimes legais distintos, pode conduzir a capacidades de endividamento completamente

distintas com implicações ao nível cumprimento ou não dos limites legais de endividamento?

Perante a mesma realidade, a mesma posição económica e financeira analisada e tratada segundo os dois regimes legais distintos, no caso do ML, conclui-se que conduzem a capacidades de endividamento completamente distintas. Esta passa de uma situação em que dispõe de uma larga margem de endividamento legal para uma situação de excesso de endividamento. O ML que invariavelmente cumpriu os limites de endividamento previsto no anterior regime poderá, agora, enveredar numa situação de incumprimento dos limites legais de endividamento se não tomar medidas gestionárias adequadas de restrição ao crédito e/ou aumento das receitas correntes.

Quanto à segunda questão derivada:

Qual dos regimes de crédito e de endividamento municipal (LFL₂₀₀₇ vs RFALEI) se mostra mais restritivo/limitativo no acesso ao crédito por parte do ML?

No caso concreto do ML podemos concluir que o novo regime legal se revela muito mais exigente e restritivo no acesso ao endividamento pois, no âmbito do RFALEI, vê-se obrigado a ter de reduzir e/ou controlar seriamente o recurso ao capital alheio, enquanto na anterior LFL₂₀₀₇ dispunha de uma margem significativa, de cerca de 175.814 milhares de euros.

Assim, tendo por base o estudo das situações apresentadas e a resposta às questões derivadas estamos, agora, em condições de responder à nossa questão de partida:

Quais as implicações do novo regime financeiro das autarquias locais no apuramento do endividamento do grupo municipal do ML?

A principal implicação do RFALEI no apuramento do endividamento do ML está, no imediato, no agravamento significativo da capacidade de endividamento do ML, que passa de uma situação em que dispõe de uma larga margem de endividamento legal, no âmbito da LFL₂₀₀₇ para uma situação de excesso de endividamento. O novo regime de crédito e de endividamento municipal afeta, assim, negativamente a capacidade de endividamento do ML, impondo-lhe restrições ao crédito e a obrigatoriedade de reduzir o excesso de dívida total verificado a 31 de dezembro de 2013.

Esta drástica alteração da posição do ML face aos limites legais encontra-se influenciada pelos seguintes fatores:

- Alteração da tónica do controlo: o fim do limite ao endividamento líquido e dos empréstimos de médio e longo prazo e o aparecimento do conceito de dívida total de operações orçamentais, conceito este que, contrariamente ao que se verificava na LFL₂₀₀₇ não releva o lado do ativo do balanço, ou seja, não entra em linha de conta com o ativo disponível para solver as dívidas num curto espaço de tempo, nem mesmo o conceito de Solvabilidade, no caso das dívidas de longo prazo. Daqui resulta que este regime se cinge, praticamente, ao passivo exigível de operações orçamentais, tornando-se, naturalmente, mais penalizador quando comparado com o conceito do endividamento líquido;
- Aumento das contribuições das entidades relevantes no apuramento do endividamento do grupo municipal do ML;
- Fim das exceções legais ao endividamento.

Em termos gerais, e tendo por base o estudo de caso e o estudo exploratório poder-se-á concluir que o novo regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, veio alterar profundamente o paradigma do endividamento municipal., e que o seu impacto será tanto maior em municípios que:

- possuam ativos financeiros, nos termos do SEC 95, de montantes avultados, pois deixam de ser relevantes para efeitos do apuramento do endividamento;
- participem em associações de municípios de direito privado, cooperativas e fundações ou entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo por parte do município;
- detenham empresas locais e sociedades comerciais com endividamento líquido negativo;
- tenham beneficiado de montantes de endividamento excepcionado nos termos da lei.

4.3. LIMITAÇÕES E FUTURAS INVESTIGAÇÕES

Todos os trabalhos científicos têm limitações, quer em termos da matéria sujeita a investigação, quer em termos do próprio limite temporal, pelo que os resultados alcançados devem ser interpretados e contextualizados de acordo com essa realidade.

Uma importante limitação que devemos salientar é o facto de o estudo estar limitado apenas ao Grupo Municipal de Lisboa que, aliado ao facto de, ao que sabemos, não existirem estudos

sobre a mesma temática dificultando comparações com a realidade de outros municípios. Tal permitirá obter conclusões mais sólidas quanto ao efeito geral do novo regime.

Por outro lado, não menos importante, é o facto de se aplicar retroactivamente. Essa situação faz com que sejam ignoradas as possíveis alterações gestionárias que teriam sido efetuadas se efetivamente o regime estivesse em vigor naquele período.

Estas limitações são oportunidades que poderão abrir caminho para investigações futuras, com outros objetivos e/ou perspectivas.

Finalmente, acreditamos que seria muito interessante perceber qual o impacto da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro ao nível da consolidação de contas pelo que, sem dúvida, será um tema oportuno para uma investigação futura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Alexandre – **Os municípios e o endividamento das empresas locais e participadas**: apresentação no âmbito do Colóquio: A Nova Lei das Empresas Locais, Coimbra, 2012. Disponível em: http://www.fd.uc.pt/cedipre/pdfs/coloquios/novaleiempresaslocais/doc_1.pdf

CABRAL, Nazaré da Costa - **O Recurso ao Crédito Nas Autarquias Locais Portuguesas**. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003. ISBN. 9782003966057

CAIADO, António Pires, SILVEIRA, Olga, FERNANDES, Maria José – **Contabilidade Pública**. Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. 2007. Disponível em: http://www.academia.edu/6445024/Contabilidade_P%C3%BAblica_Lisboa_janeiro_2007

CAPELA, José Viriato - **Administração Local e municipal portuguesa do século XVIII às reformas liberais (Alguns tópicos da sua Historiografia e nova História)**. In Os Municípios no Portugal Moderno: Dos forais manuelinos às reformas liberais. Lisboa: Ed. Colibri - CIDEHUS-EU, 2005. ISBN 972-772-526-0. Disponível em http://www.cidehus.uevora.pt/edicoes/ec_brown/Mun%20Port%20Mod.pdf

CARVALHO, Joaquim dos Santos - **O Processo Orçamental das Autarquias das Autarquias Locais**. Coimbra: Almedina, 1996. ISBN. 9789724008967

CARVALHO, João; Teixeira, Ana - **O Recurso ao Crédito por parte das Autarquias Locais**. In 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa-Ciclo de Conferências na Universidade do Minho-2006. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho e Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2007. ISBN 9789729835940. pp. 116-123

CARVALHO, João; FERNANDES, Maria José; TEIXEIRA, Ana - **POCAL Comentado**. 2ª Edição. Lisboa: Editora Rei dos Livros, 2006. ISBN: 9789725110874

CARVALHO, João, FERNANDES, Maria José., CAMÕES, Pedro e JORGE, Susana - **Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2013**. Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2014a. Depósito Legal: 228599/05 Disponível em <http://www.otoc.pt/pt/a-ordem/publicacoes/anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses/>

CARVALHO, João, FERNANDES, Maria José., CAMÕES, Pedro e JORGE, Susana – **Apresentação do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2013**. [projeção visual]. [julho de 2014]. 42 diapositivos: color. Comunicação efetuada no âmbito da apresentação pública do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2013, 2014b. Acessível na Universidade Católica, Lisboa, Portugal. Disponível em <http://www.otoc.pt/fotos/editor2/apresentacaolx.pdf>

CONSELHO DE FINANÇAS PÚBLICAS - **Análise das Propostas de Lei das Finanças Subnacionais** - Relatório N.º 1/2013. Lisboa: Conselho de Finanças Públicas, 2013. Disponível em: <http://www.cfp.pt/publications/relatorio-n-o-12013-analise-das-propostas-de-lei-de-financas-subnacionais/#.VMvLYiw72BI>

CONSELHO DE FINANÇAS PÚBLICAS - **Análise dos determinantes do desequilíbrio financeiro nos municípios portugueses**: apresentação no âmbito do seminário Sustentabilidade das Finanças Públicas: Nova Lei das Finanças Locais e Documento de Estratégia Orçamental (DEO) 2014/2018, Guimarães, 2014. Disponível em <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2014/05/Seminario-fin-locais.pdf>

CONSELHO DE MINISTROS - **Comunicado do Conselho de Ministros de 5 de junho de 2014**. Portal do Governo de Portugal. 2014 [consultado em 30.01.2015]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-da-presidencia-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/20140605-cm-comunicado.aspx>

COUTINHO, Rui - **Empresas Locais e Participações Locais**. Lisboa: Instituto Sá Carneiro, 2013. Disponível em: <http://institutosacarneiro.pt/pdf/blitz/autarquias/Empresas%20Locais%20e%20Participacoes%20Locais.pdf>

DGAL - Direção Geral das Autarquias Locais - Ofício Circular relativo ao Impacto no Acompanhamento do Endividamento Municipal e no Reporte de Informação no SIAL. 2014a

DGAL - Direção Geral das Autarquias Locais – **Limite Dívida Total 2014**. Portal Autárquico. Lisboa. 2014b. [Consultado em 30.01.2015]. Disponível em <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/destaques/limite-divida-total-2014-2/>

DGAL - Direção Geral das Autarquias Locais - **Evolução do endividamento líquido por município 2007-2009**, 2013a. Disponível em <http://195.23.59.132/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/evolucao/>

DGAL - Direção Geral das Autarquias Locais - **Evolução do endividamento líquido por município 2010-2012**, 2013b. Disponível em <http://195.23.59.132/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/evolucao/>

DGAL - Direção Geral das Autarquias Locais - **Evolução do endividamento de médio e longo prazo por município 2007-2009**, 2013c. Disponível em <http://195.23.59.132/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/evolucao/>

DGAL - Direção Geral das Autarquias Locais - **Evolução do endividamento de médio e longo prazo por município 2010-2012**, 2013d. Disponível em <http://195.23.59.132/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/evolucao/>

FERNANDES, Maria José - **Contribuição da informação contabilística para a tomada de decisão na administração pública autárquica: controlo do endividamento líquido**. Tékhnē - Revista de Estudos Politécnicos. ISSN: 1645-9911. Vol V, n.º 8 (2007) p.67-96

FERREIRA, Diogo Vilaça Ferreira - **Determinantes do Endividamento Municipal em Portugal**. Braga: Universidade do Minho, 2011. Dissertação de Mestrado

FIGUEIREDO, Vera - **O Setor Empresarial Local e as implicações da adoção do Sistema de Normalização Contabilística no apuramento do endividamento municipal**. Lisboa: Instituto Politécnico de Lisboa - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, 2012. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <http://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/2431/1/vers%c3%a3o%20final.pdf>

JOÃO, Vadim Manuel - **Estudo comparativo das Leis de Finanças Locais n.ºs 2/2007 e 73/2013: O endividamento das autarquias locais**. Braga: Universidade do Minho - Escola de Direito da Universidade do Minho, 2014. Working papers. Disponível em: http://tributarium.net/uploads/3/0/9/1/3091332/wp_14_-_vadim_manuel_joo.pdf

LEAL, Ana - **A Consolidação de Contas nas autarquias locais. Para quê?**: Apresentação efetuada no âmbito das 1ªs Jornadas de Finanças e Contabilidade Locais – A reforma legislativa de 2007, Lisboa, 2007. Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2007

LOBO, Flora e RAMOS, Pedro - **Análise do Regime Jurídico do Endividamento dos Municípios em Portugal – A Nova Lei das Finanças Locais**: Apresentação efetuada no âmbito 15º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, Cidade da Praia, Cabo Verde, 2009. Disponível em [:http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sess%C3%A3o%209/47A.pdf](http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sess%C3%A3o%209/47A.pdf)

LOBO, Flora e RAMOS, Pedro – **O Enquadramento Legal do Endividamento Municipal em Portugal**. Revista Portuguesa de Estudos Regionais, ISSN 1645586X. n.º28: 3.º Quadrimestre (2011). pp.57-69

LOBO, Flora Hermengarda de Pinho e - **A descentralização orçamental e o endividamento público subnacional : uma aplicação aos municípios portugueses**. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2012. Tese de Doutoramento. Disponível: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/22581>

PIRES, João e LOPES, Carlos - **Os métodos de contabilização das participações financeiras e o grau de endividamento dos municípios**. Revista da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. ISSN: 16459237. dezembro 2011 (2011) 50-53

PONTE, João Pedro - **O estudo de caso na investigação em educação matemática**. Lisboa: Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa. 2014. Disponível em [http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/jponte/docs-pt/94-Ponte\(QuadranteEstudo%20caso\).pdf](http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/jponte/docs-pt/94-Ponte(QuadranteEstudo%20caso).pdf)

RYAN, Bob; SCAPENS, Robert; THEOBALD, Michael - **Research Method and Methodology in Finance and Accounting 2th ed**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade. ISSN 1981-8610. V. 3, n.º 2, Resenha, (maio/ago. 2009) p.118-120

SILVA, José Paulo Oliveira da - **A Evolução do Endividamento Autárquico em Portugal**. Aveiro: Universidade de Aveiro – Instituto Superior de Contabilidade e Administração, 2013. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <http://ria.ua.pt/bitstream/10773/12124/1/A%20evolucao%20do%20endividamento%20autarquico%20em%20Portugal.pdf>

SOUSA FRANCO, António - **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. Vol I, 4ª edição. Coimbra: Almedina, 1996. ISBN. 9789724031194

SATAPOCAL - Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL – **Ficha Técnica sobre Contabilização das operações extra-orçamentais – Regime Completo**. Lisboa: SATAPOCAL, 2004. Disponível em <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/folhetos/8164.htm>

SILVA, José Paulo Oliveira da - **A Evolução do Endividamento Autárquico em Portugal**. Aveiro: Universidade de Aveiro – Instituto Superior de Contabilidade e Administração, 2013. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <http://ria.ua.pt/bitstream/10773/12124/1/A%20evolucao%20do%20endividamento%20autarquico%20em%20Portugal.pdf>

Tribunal de Contas - **Processo n.º 4/2004 – 1.ª Secção - Relatório da Ação de Fiscalização Concomitante aos Contratos de Natureza Financeira Celebrados por Autarquias Locais**. Tribunal de Contas, 2004. Disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/deliberacoes/2004/dlb001-2004-audit-1s_anexos.pdf

Tribunal de Contas - **Relatório n.º 8/10 – 2.ª Secção - Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas relativo ao endividamento e relações financeiras com o Setor Empresarial Local do Município de Lisboa**. Tribunal de Contas, 2010. Disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2010/audit-dgtr-rel008-2010-2s.pdf

VEIGA, José - **Da Lei das Finanças Locais à Recuperação Financeira Municipal: Apresentação efectuada no âmbito da Recuperação Financeira Municipal e o Fundo de Apoio Municipal**, Lisboa, 2014. Braga: Universidade do Minho. 2014. Disponível em http://www.fd.lisboa.ucp.pt/resources/documents/CONFERENCIAS/2014/RecFinanceiraMunicipal_Apresentacao_Francisco%20Veiga.pdf

VEIGA, Linda e PINHO, Maria - **O Poder Local e a Europa**. In Em nome da Europa – Portugal em Mudança, 1986-2006. Lisboa: Princípiã, 2007. ISBN 9789728818852. p. 207-226.

DOCUMENTOS LEGISLATIVOS

Constituição da República Portuguesa - Constituição da República Portuguesa - Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho - Sexta revisão constitucional

Resolução n.º 28/90, de 23 de outubro - Ratificação da Carta Europeia da Autonomia Local

Lei das Finanças locais: Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro

Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de julho

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março

Lei das Finanças Locais: Lei n.º 42/98, de 6 de agosto

Lei das Finanças Locais: Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada de acordo com os seguintes diplomas:

- Declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no Diário da República, Série I, n.º 33, de 15 de fevereiro
- Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho
- Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro
- Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (Orçamento de Estado para 2010)
- Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento de Estado para 2011)
- Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento de Estado para 2012)
- Lei n.º 22/2012, de 30 de maio

Regime jurídico do Setor Empresarial Local: Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, alterado pelos seguintes diplomas:

- Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro
- Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro
- Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro
- Revogado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto

Regime jurídico da atividade empresarial local e participações locais: Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, alterada pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto

Regime Geral do Setor empresarial do Estado e Bases Gerais do Estatuto das Empresas Públicas (RGSEE): Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de junho, alterado pelos seguintes diplomas legais:

- Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto
- Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro
- Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro

Regime jurídico do setor público empresarial: Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro

Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais: Lei no 73/2013, de 3 de setembro, alterada pelo diploma Retificação no 46-B/2013 de 1 de novembro

Regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal: Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto

Regime Jurídico das Autarquias Locais: Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pelos diplomas de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro, e Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico

Proposta de Lei n.º 122/XII/2.^a: **Proposta de Lei que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais**, disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37420>

Orçamento Retificativo de 2002: Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio

Lei de Estabilidade Orçamental: Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto

Lei do Enquadramento Orçamental: Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pelos seguintes diplomas:

- Lei orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto
- Lei n.º 23/2003, de 2 de julho
- Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto
- Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro
- Lei n.º 22/2011, de 20 de maio
- Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro

Lei do Orçamento de Estado para 2003: Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro

Lei do Orçamento de Estado para 2004: Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro

Lei do Orçamento de Estado para 2005: Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro

Lei do Orçamento de Estado para 2006: Lei 50-A/2005, de 31 de dezembro

Lei do Orçamento de Estado para 2008: Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

Lei do Orçamento de Estado para 2009: Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

Lei do Orçamento de Estado para 2010: Lei 3-B/2010, 28 de abril.

Lei do Orçamento de Estado para 2011: Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e alterada pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro

Lei do Orçamento de Estado para 2012: Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro

Lei do Orçamento de Estado para 2013: Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro

Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2011: Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 01 de março

Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2012: Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro

Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL): Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro

Sistema de Normalização Contabilística: Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho, Retificado pela Declaração de Retificação n.º 67-B/2009, de 11 de setembro

Regime jurídico do associativismo municipal e o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto: Leis n.º 45/2008 e n.º 46/2008, ambas de 27 de agosto

Regimes jurídicos do saneamento e do reequilíbrio financeiro municipal: Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março

REGULAMENTO (CE) N.º 2223/96 DO CONSELHO de 25 de Junho de 1996 (SEC 95) relativo ao Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na Comunidade

Programa Pagar a Tempo e Horas: Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de fevereiro

Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado: 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

PAEL – Programa de Apoio à Economia Local: Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto

OUTROS DOCUMENTOS OFICIAIS

Documento Verde da Reforma da Administração Local: Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política – Lisboa: Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares. Ver.2.40 (setembro 2011) Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf

Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de Política Económica: [Portugal] tradução: *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality* / Banco Central Europeu, Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional; República Portuguesa, Ministério das Finanças e da Administração Pública. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000046743/>

Conselho da Europa (1985). **European Charter of Local Self Government and Explanatory Report.** Strasbourg. disponível em <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/122.htm>