

## **Análise do Regime Jurídico do Endividamento dos Municípios em Portugal - A Nova Lei das Finanças Locais**

Flora Hermengarda de Pinho e Cunha Lobo\*

Pedro Miguel Girão Nogueira Ramos\*\*

### **Resumo**

A descentralização pode pôr em causa a função estabilizadora de um governo central quando as relações intergovernamentais se caracterizam por regras de disciplina orçamental que não sejam capazes de disciplinar as finanças locais (“soft budget constraint”). Sem o apropriado enquadramento regulamentar e institucional, o endividamento público subnacional pode constituir uma séria ameaça à capacidade do governo central em manter a disciplina fiscal e a estabilidade macroeconómica. A gestão deste risco passa pela definição de restrições ao endividamento dos níveis inferiores do governo, que podem consubstanciar uma solução centralizada ou descentralizada, hoje existentes em todos os países da União Europeia, ainda que em graus e formas diferenciadas.

A nova Lei das Finanças Locais em Portugal (Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro) consagra profundas alterações no regime jurídico que até então regulava o endividamento dos municípios (Lei nº 42/98, de 6 de Agosto). Aquela lei foi precedida pelos regimes especiais de endividamento impostos a partir de 2002, no âmbito dos Orçamentos do Estado para cada ano, que se traduziram num agravamento significativo das restrições constantes da Lei das Finanças Locais em vigor na altura.

Neste estudo é feita uma análise detalhada deste novo regime jurídico do crédito municipal. Para além da discussão dos antecedentes, de natureza estrutural e conjuntural, da nova Lei das Finanças Locais, avalia-se a conformidade dos mecanismos previstos na lei com os objectivos a alcançar. Analisamos ainda, para o período 2002-2006, os ajustamentos a que os municípios foram obrigados, em resposta à forte quebra na receita proveniente dos empréstimos, resultante das novas regras de endividamento.

---

\*Instituto Superior de Contabilidade e Administração – Universidade de Aveiro; email: flora.lobo@ua.pt

\*\*Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra; email: pnramos@fe.uc.pt

## 1. Introdução

O crédito municipal é um importante instrumento financeiro para municípios, contribuindo para um nível de financiamento adequado ao desempenho das atribuições de que é incumbida a Administração Local Autárquica e, mais latamente, para a estabilidade e solvabilidade financeiras deste nível de governo. É, pois, um instrumento fundamental para a prossecução dos princípios da autonomia financeira<sup>1</sup>, logo, da autonomia local.

Desde a primeira Lei das Finanças Locais de 1979<sup>2</sup>, os municípios assumiram um papel fundamental enquanto dinamizadores das despesas de investimento público e promotores da coesão económica e social, garantindo o acesso de todos os cidadãos a um conjunto de bens e serviços mínimos fundamentais (Melo, 2006). A crescente transferência de competências do governo central para os municípios foi sustentada por um sistema de financiamento caracterizado por uma forte dependência em relação às transferências da administração central e pela escassez de receitas próprias, insuficientes para responder às despesas decorrentes das novas responsabilidades (Franco, 1991, pág. 592). Neste contexto, o recurso ao crédito foi uma opção inevitável, enquanto forma de financiamento complementar às transferências, contribuindo para o crescente endividamento dos municípios (Carvalho, 1996, pág. 70; Cabral, 2003, pág. 35). Se compararmos as competências municipais inicialmente definidas no Decreto-Lei nº 77/84 de 8 de Março, artigo 8º, com os domínios de actuação previstos no Decreto-Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, art. 13º, conclui-se que, com a transferência de atribuições que até então competiam à Administração Central (habitação, acção social, protecção civil, ambiente, defesa do consumidor, apoio ao desenvolvimento regional e local, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal, justiça e participação em projectos e acções de cooperação externa), as áreas de intervenção municipal duplicaram (Bravo e Sá, 2000, pág. 52-56).

A disciplina jurídica do regime de crédito dos municípios na anterior Lei das Finanças Locais (Lei nº 42/98, de 6 de Agosto) mostrou-se desajustada do objectivo de garantir um nível de endividamento sustentável em cada município (o seu objectivo

---

<sup>1</sup> Seguindo Sousa Franco (1996, pág. 152-156), autonomia creditícia é, entre outras (autonomia patrimonial, autonomia orçamental e autonomia creditícia), uma forma de autonomia financeira, consubstanciando-se no “poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras de crédito”. A possibilidade de recurso ao crédito por parte dos municípios resulta hoje de forma expressa da Lei das Finanças Locais (nº 1 do artº 38º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro).

<sup>2</sup> Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro.

inicial), bem como para salvaguardar a participação solidária deste subsector no esforço de consolidação orçamental das Administrações Públicas, de acordo com as exigências impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. As alterações resultantes da nova Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro) são o culminar da evolução do quadro legal do endividamento municipal entre 2002 e 2006. O período em questão foi marcado pela Publicação da Lei da Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica da Assembleia da República, nº2/2002) e pelas suspensões discricionárias nas regras de acesso ao crédito inscritas na anterior Lei das Finanças Locais, previstas nas leis que aprovaram os Orçamentos do Estado para este período, e que se traduziram num agravamento significativo das restrições no acesso ao crédito por parte dos municípios.

A nova Lei das Finanças Locais vem, deste modo, assegurar a necessária estabilidade no enquadramento jurídico de acesso ao crédito por parte dos municípios, ao definir regras estáveis e duradouras, compatíveis com o imperativo do cumprimento dos objectivos de rigor e consolidação orçamental para o conjunto das Administrações Públicas.

Neste trabalho começamos por fazer uma análise desagregada das contas de gerência municipais para o ano de 2006, analisando um conjunto de indicadores do endividamento municipal. Numa segunda fase, discutem-se os antecedentes, de natureza conjuntural e estrutural, do agravamento das restrições ao endividamento municipal. A ênfase da nossa análise é mostrar que a anterior Lei das Finanças Locais se mostrou incapaz de disciplinar as finanças municipais, comprometendo a solvabilidade dos municípios e os objectivos macroeconómicos do governo central em termos orçamentais. Numa terceira fase, debruçamo-nos sobre a evolução no enquadramento legal das restrições no acesso ao crédito pelos municípios, desde as regras discricionárias impostas a partir de 2002 até à publicação da actual Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro).

Por último, avaliamos os mecanismos de ajustamento dos municípios aos novos limites de endividamento no período entre 2002 e 2006.

## **2. Indicadores de Endividamento Municipal**

O Quadro 1 apresenta três indicadores do endividamento municipal para o ano de 2006, em termos agregados e segundo a dimensão dos municípios: a dívida líquida per

capita, a dívida líquida em percentagem das principais receitas do ano anterior, o endividamento líquido (empréstimos bancários<sup>3</sup>) e a taxa de esforço, ambos em percentagem da receita não financeira.

### Quadro 1. Indicadores de Endividamento Municipal, 2006

(em euros e %)

Municípios	Assimetria (1)	Média	Média Aparada	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo	Percentil 25	Percentil 50	Percentil 75	Percentil 90
<b>Dívida Líquida per capita</b>										
Todos	17,97	631,19	573,73*	645,83	-789,35	5405,96	229,91	468,44	840,05	1327,06
Pequenos	11,777	784,58	722,67*	755,30	-789,35	5405,96	310,79	625,07	1103,65	1643,29
Médios	4,47	425,26	402,50*	360,93	-379,00	1629,77	178,12	366,44	605,28	855,46
Grandes	3,34	375,33	344,79*	328,21	-86,40	1441,34	166,93	310,15	501,95	744,97
<b>Dívida Líquida em % receitas próprias ano anterior</b>										
Todos	9,68	110,99	106,26*	91,25	-114,53	694,03	50,87	95,17	161,41	234,17
Pequenos	9,93	108,74	103,66*	91,46	-76,77	694,03	50,21	93,72	154,63	224,25
Médios	3,11	115,33	111,27*	93,91	-114,53	384,13	49,94	97,17	174,86	239,76
Grandes	0,80	106,40	104,50	78,34	-27,65	275,90	56,34	102,74	162,50	224,42
<b>Endividamento Líquido Bancário em % da receita não financeira</b>										
Todos	11,09	1,04	0,63*	7,05	-15,93	42,34	-0,19	4,78	9,37	12,26
Pequenos	7,80	2,38	1,95*	7,91	-15,93	42,34	-2,23	1,13	5,97	11,06
Médios	3,34	-0,22	-0,46*	5,20	-9,29	18,48	-3,54	-1,35	2,79	6,68
Grandes	0,19	-3,80	-3,74	3,13	-10,37	1,40	-6,12	-4,35	-1,50	1,12
<b>Taxa de esforço em % da receita não financeira</b>										
Todos	11,67	6,92	6,44*	5,08	0,00	31,52	3,38	5,62	9,25	13,72
Pequenos	9,29	7,06	6,43*	5,74	0,00	31,52	3,04	5,19	9,42	14,22
Médios	4,38	6,43	6,13*	4,04	0,83	18,61	3,14	5,63	8,92	11,50
Grandes	1,3	8,21	8,08	3,50	2,31	16,77	6,15	7,25	10,15	13,42

Nota: (1) A medida de assimetria utilizada pelo SPSS é dada pelo quociente entre a Skewness e o seu Std. Error. Quando este quociente for menor que 2 em valor absoluto, não se rejeita a simetria. Se o resultado for positivo e maior que 2, a distribuição é assimétrica positiva ou enviesada à esquerda. Se o quociente for negativo e inferior a -2, a distribuição é assimétrica negativa ou enviesada à direita.

Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais e cálculos próprios.

Os dados são referentes às contas de gerência dos municípios publicadas na página electrónica da Direcção Geral das Autarquias Locais, e respeitam a 307 municípios, já que, por falta de informação, não se considerou o município de Setúbal. Dada a grande variabilidade em termos populacionais dos municípios, e para avaliarmos a diferenciação de comportamentos consoante a dimensão dos mesmos, consideraram-se

<sup>3</sup> Segundo a informação disponibilizada na página electrónica da Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL), os passivos financeiros incluem as receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto, médio e longo prazo.

três classes diferentes de dimensão populacional: a) a primeira classe, os municípios de pequena dimensão, é constituída pelos municípios com população menor ou igual a 20 000 habitantes (179 municípios); b) a segunda classe, os municípios de média dimensão, inclui os municípios com uma população maior que 20 000 habitantes e menor ou igual a 100 000 habitantes (106 municípios); c) a terceira classe integra os municípios de grande dimensão, com população maior que 100 000 habitantes (22 municípios).

A série de valores da dívida líquida foi construída apurando a diferença entre o valor dos passivos financeiros (dívidas a terceiros, de curto prazo e de médio e longo prazo) e o valor dos activos financeiros (dívidas de terceiros, de curto prazo e médio e longo prazo, títulos negociáveis e depósitos em instituições financeiras e caixa), à data de 31 de Dezembro de 2006. O endividamento líquido foi apurado deduzindo ao endividamento anual associado a empréstimos a variação no crédito líquido concedido pelos municípios<sup>4</sup>. A taxa de esforço associada à dívida municipal resulta da soma das amortizações e dos encargos com juros. Relativamente ao indicador que relaciona a dívida líquida com as receitas do ano anterior, consideraram-se as receitas do ano de 2005 relativas às transferências do Orçamento do Estado e aos impostos municipais. Este indicador foi definido no espírito do limite à dívida líquida imposto aos municípios pela nova Lei das Finanças Locais, que não pode ultrapassar 125% das receitas próprias mais importantes do ano anterior<sup>5</sup> (art.º 37, nº 1, da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro).

Sempre que as distribuições de frequências se revelaram assimétricas (neste caso assimetria positiva, fundamentalmente em resultado dos valores extremos), e daí resultaram diferenças significativas entre a média e a mediana, optou-se por adoptar a média aparada a 5%<sup>6</sup> como o indicador da distribuição central da distribuição<sup>7</sup>.

Os valores apresentados no Quadro 1 indiciam que a situação perante o endividamento é muito diferenciada consoante a dimensão do município:

---

<sup>4</sup> O endividamento anual municipal é apurado como o saldo das operações financeiras passivas. A variação no crédito líquido concedido pelos municípios é dada pelo saldo das operações financeiras activas. Os depósitos dos municípios junto das Outras Instituições Financeiras Monetárias não são contemplados nos activos financeiros das contas de gerência dos municípios publicadas pela DGAL.

<sup>5</sup> As receitas em questão são os impostos municipais, participações do município no FEF, participação no IRS, derrama, e participação nos resultados das entidades do sector empresarial local.

<sup>6</sup> A média aparada a 5% calcula-se dispondo as observações por ordem crescente, após o que são eliminadas 5% das maiores e das menores observações, e é feita uma média aritmética das restantes.

<sup>7</sup> Estes casos estão identificados no Quadro 1, na coluna da Média Aparada, com um \*.

-em média, a dívida líquida per capita dos municípios em 31 de Dezembro de 2006 é de cerca de 574 euros. Nos municípios de pequena dimensão, é muito superior à média, cerca de 723 euros, diminuindo acentuadamente com a maior dimensão dos municípios (à volta de 403 e 345 euros, respectivamente nos de média e grande dimensão);

-a dívida líquida absorve, em média, cerca de 106% das receitas próprias mais importantes do município. Em 25% dos municípios aquela percentagem é superior a 161%, e em 10% supera mesmo os 234%, o que é muito significativo. Analisando este indicador segundo tipo de município, verifica-se que é comparativamente mais elevado nos de média dimensão. Se considerarmos como referencia como limite para este indicador os 125% definidos na nova Lei das Finanças Locais<sup>8</sup>, concluímos que 111 municípios ultrapassaram este limite, com maior incidência nos de média dimensão: 61 são de pequena dimensão, cerca de 34% dos municípios deste grupo, 42 de média dimensão, à volta de 40%, e 8 de grande dimensão, 36%. No universo destes 111 municípios, o valor médio do rácio é de 197,11%, e é mais elevado nos de média dimensão (203,71%, mais 8,51 p.p. que nos de pequena dimensão, e 13,76 p.p. que nos de grande dimensão);

-o endividamento líquido associado aos empréstimos bancários representa em média, 0,63% das receitas não financeiras. Note-se, no entanto, que para metade dos municípios considerados o endividamento representa uma proporção não negligenciável do financiamento municipal, superior a 4,78%, ultrapassando os 9,37% em ¼ dos municípios. Claramente, é nos municípios de pequena dimensão que o endividamento associado aos empréstimos assume maior importância relativa enquanto fonte de financiamento, representando em média 1,95 das receitas não financeiras. Neste grupo, para 25% dos municípios o endividamento líquido em empréstimos representa mais de 6% das receitas não financeiras. Nos outros municípios, o endividamento líquido foi negativo em 2006, com maior significado nos de grande dimensão (-3,80 %). Os valores negativos para o endividamento líquido são explicados pelo agravamento significativo das restrições ao endividamento de médio e longo prazos previstas na Lei das Finanças Locais em vigor na altura (Lei nº 42/98, de 6 de Agosto), impostas a partir de 2003,

---

<sup>8</sup> Esta análise é feita com a ressalva de que o endividamento líquido aqui calculado respeita exclusivamente às contas individuais dos municípios e não consolidadas, ao contrário do previsto na nova Lei das Finanças Locais, e de que não expurgamos os empréstimos bancários não considerados para o cálculo do limite de endividamento em 2006, previstos na Lei do Orçamento do Estado para esse ano.

pelas leis do Orçamento do Estado, e que precederam a actual Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro). Nesse enquadramento legal, que desenvolveremos em pormenor no ponto 3, os municípios acima dos limites de endividamento foram obrigados a amortizar e impedidos de recorrer a novos empréstimos de médio e longo prazo. Por outro lado, os municípios abaixo do limite de endividamento podiam contrair novos empréstimos, em função das amortizações dos restantes (sistema de rateio);

-o serviço da dívida representava, em 2006, para o conjunto dos municípios, 6,44% das receitas não financeiras, o que pode ser considerado significativo. Este indicador é superior a 9,25% em 25% dos municípios, e 10% dos municípios terão encargos financeiros que ultrapassam os 13,72%. Analisando a taxa de esforço segundo a dimensão dos municípios, verifica-se que é superior à média nacional nos de grande dimensão, 8,21%.

No Quadro 2 apresentam-se os valores médios de um conjunto de indicadores das contas de gerência dos municípios, para 2006, e que são um contributo para a compreensão dos comportamentos diferenciados dos municípios no que respeita ao endividamento, evidenciados no Quadro 1. Verifica-se que nos municípios de pequena dimensão o investimento per capita é claramente superior, o que poderá resultar da existência de economias de escala nos municípios de maior dimensão. Esta vertente, associada a um saldo corrente per capita significativamente abaixo da média nacional, insuficiente para compensar o saldo de capital negativo, conduzem a que o endividamento (empréstimos) líquido dos municípios de pequena dimensão seja positivo, ao contrário dos de média e grande dimensão, e muito superior à média nacional em termos per capita. É de destacar ainda que, independentemente da dimensão dos municípios, as amortizações dos empréstimos são a grande componente do esforço da dívida dos municípios, absorvendo cerca de 5% da receita não financeira. Nos municípios de grande dimensão, este indicador é superior à média nacional, 6%.

## Quadro 2. Indicadores das Contas de Gerência dos Municípios, 2006

(em euros e %)

Médias	Todos	Pequenos	Médios	Grandes
	N=307	N=179	N=106	N=22
Endividamento líquido per capita	9,57	23,32	-1,97	-20,37
Investimento per capita	350,79	460,52	233,79	139,85
Saldo sapital per capita	-48,79	-41,28	-59,86	-61,73
Saldo corrente per capita	42,46	21,89	61,52	88,97
Amortizações em % da receita não financeira	4,63	4,67	4,30	6,03
Juros em percentagem da receita não financeira	1,70	1,64	1,72	2,18

Notas: N = nº de observações. Na definição de investimento, considera-se o investimento directo e indirecto (transferências de capital). O saldo de capital é dado pela diferença entre as receitas de capital (excluindo activos e passivos financeiros) e as despesas de capital (despesas de investimento e outras despesas de capital, de natureza residual).

Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais e cálculos próprios.

### 2. A Anterior Lei das Finanças Locais – a Lei nº 42/98, de 6 de Agosto

As condições que limitam o acesso ao crédito por parte dos municípios fazem parte das regras de disciplina orçamental a que estes sempre estiveram sujeitos. Estas restrições foram aperfeiçoadas ao longo das Leis das Finanças Locais vigentes desde 1979, de forma a enquadrar o regime legal do endividamento municipal dentro dos princípios de autonomia local e autonomia financeira das autarquias locais. (Antunes, 1985, pág. 134).

A anterior Lei das Finanças Locais (Lei nº 42/98 de 6 de Agosto) fixou os limites à capacidade de endividamento dos municípios nos mesmos termos das leis que lhe antecederam (art. 24º, nº 3, da Lei das Finanças Locais, na redacção introduzida pelo art. 1º da Lei nº 94/2001, de 20 de Agosto): a) o endividamento de curto prazo não pode exceder 10% do total dos três Fundos Municipais (Fundo Geral Municipal, Fundo de Coesão Municipal e Fundo de Base Municipal); b) juros e amortizações de empréstimos a médio e longo prazo não podem ultrapassar o maior dos seguintes valores: 25% do total dos três Fundos Municipais ou 20% das despesas realizadas com investimentos no ano anterior<sup>9</sup>. Do limite aos empréstimos a médio e longo prazo foram excluídos um conjunto muito relevante de empréstimos, designadamente empréstimos associados à habitação social, a despesas extraordinárias em caso de calamidade pública e investimentos comparticipados pelo Quadro Comunitário de Apoio (arts. 24º, nº 6, e 32º).

<sup>9</sup> Relevam para o cálculo deste limite os empréstimos contraídos por associações de municípios e por empresas públicas municipais (art. 24º, nº 4 e nº 5).

A formula de cálculo do limite legal do endividamento de médio e longo prazos prevista na anterior Lei das Finanças Locais revela deficiências de formulação que não lhe permitem garantir a sustentabilidade das finanças de cada município, logo, por maioria de razão, a participação dos municípios nos objectivos definidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento em matéria de défice público. Logo à partida, o princípio que preside à definição dos limites ao endividamento de médio e longo prazo está tecnicamente errado, uma vez que é definidos de forma indirecta, em termos do serviço da dívida (juros e amortizações), não havendo nenhuma regra nem quanto ao endividamento adicional, nem quanto ao stock da dívida. Daqui decorrem um conjunto de outras limitações, que podem ser assim sintetizadas:

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

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

c) Não relevam para o cálculo dos limites ao endividamento as dívidas a fornecedores e os contratos de locação financeira, com impacto na necessidade de financiamento da Administração Local, logo, do défice das Administrações Públicas;

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

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

f) Por fim, coloca-se a questão da responsabilização pelas decisões tomadas no mandato autárquico: tendo em conta o período de carência, pode acontecer que os efeitos da contratação de empréstimos sobre a relevância das amortizações e dos juros

para efeitos dos limites legais do endividamento só venham a concretizar-se em mandatos subsequentes.

Num contexto de descida das taxas de juro, a combinação de um enquadramento legal do endividamento municipal altamente permissivo, que acabamos de descrever, com um sistema de financiamento caracterizado pela forte dependência das transferências e pela escassez de poderes tributários, como é o da nossa administração local (OCDE, 2003), conduziu à deterioração da situação orçamental dos municípios, em especial nos anos de eleições. O padrão da evolução de indicadores como a despesa de investimento, o saldo global e a dívida líquida bancária dos municípios<sup>10</sup> confirma a permeabilidade da gestão municipal ao calendário eleitoral autárquico (Quadro 3 e a sombreado). Nos anos de eleições há uma deterioração nestes indicadores, recuperando nos primeiros anos de cada mandato, mas diminuindo nos seguintes.

### Quadro 3. Deterioração Orçamental dos Municípios-1990/2006

(a preços constantes de 2000 e em %)

	Despesa Total		Despesa Despesa de investimento		Despesa Corrente		Saldo global % Receita não financeira	Dívida Bancária Líquida		
	10 <sup>6</sup> euros	tvtr %	10 <sup>6</sup> euros	tvtr %	10 <sup>6</sup> euros	tvtr %		10 <sup>6</sup> euros	% PIB	tvtr %
1990	2747,7		1115,8		1631,9		-3,5	256,3	0,3	-11,3
1991	3139,0	14,2	1330,4	19,2	1808,6	10,8	-2,6	239,2	0,2	-6,7
1992	3375,6	7,5	1441,8	8,4	1933,8	6,9	-2,3	255,3	0,3	6,7
1993	3580,9	6,1	1569,6	8,9	2011,3	4,0	-7,1	502,7	0,5	97,0
1994	3233,6	-9,7	1237,7	-21,1	1995,9	-0,8	-2,5	490,8	0,5	-2,4
1995	3240,4	0,2	1193,1	-3,6	2047,3	2,6	1,2	417,5	0,4	-14,9
1996	4019,6	24,0	1486,0	24,5	2173,3	6,2	-1,8	358,8	0,3	-14,0
1997	4638,0	15,4	1903,7	28,1	2293,9	5,6	-7,2	597,4	0,6	66,5
1998	4750,0	2,4	1878,0	-1,4	2393,6	4,3	-4,8	656,6	0,6	9,9
1999	5105,7	7,5	2029,6	8,1	2586,2	8,0	-1,4	823,3	0,7	25,4
2000	5467,5	7,1	2161,5	6,5	2781,7	7,6	-7,7	1130,0	0,9	37,3
2001	6221,4	13,8	2562,3	18,5	3028,2	8,9	-10,2	1623,5	1,3	43,7
2002	6241,5	0,3	2423,0	-5,4	3161,0	4,4	-10,1	1924,7	1,5	18,6
2003	5962,2	-4,5	2086,7	-13,9	3216,9	1,8	-5,68	2391,2	1,9	24,2
2004	5864,0	-1,6	1829,5	-12,3	3294,0	2,4	0,25	2343,6	1,9	-2,0
2005	6136,0	2,9	1967,5	-5,7	3459,8	7,6	-0,4	2662,7	2,1	13,6
2006	5782,7	-1,4	1655,9	-9,5	3481,7	5,7	2	2643,8	2,1	-0,7

Notas: Eleições autárquicas em meados de Dezembro, nos anos de 1993, 1997, 2001 e 2005, conforme assinalado a sombreado. Em 2006, as contas de gerência dos municípios disponibilizadas pela DGAL não incluem o município de Setúbal. Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais (despesas e receitas e municipais), Banco de Portugal (PIB e Dívida Bancária Líquida) e cálculos próprios.

<sup>10</sup> A partir dos dados publicados pela DGAL apenas podemos calcular a dívida líquida dos municípios para os anos de 2003, 2004 e 2005. Para uma série temporal longa, a única fonte sobre a dívida líquida da Administração Local limita-se à dívida líquida bancária, publicada pelo Banco de Portugal.

A separação entre os custos e os benefícios dos projectos públicos da responsabilidade dos governos locais num sistema de financiamento com estas características, transferindo para os contribuintes de todo um país o custo do financiamento de projectos que beneficiam predominantemente os contribuintes locais (problema do tipo “free rider”), resulta em níveis de despesa excessivos. É o Estado que se endivida e cobra impostos para pagar as transferências, mas perante os eleitores são os municípios que realizam despesa de investimento na construção de infra-estruturas (as transferências têm um custo marginal nulo para os municípios). As decisões de investimento não são sustentadas pelo esforço e responsabilidade de obtenção de receitas adicionais, logo, não há o incentivo adequado à contenção do crescimento das despesas de capital ao nível municipal. Pelo contrário, e como comprovam diversos estudos empíricos sobre a existência de ciclos político-económicos na despesa de investimento dos municípios portugueses (Veiga, 2002; Baleiras e Costa, 2004; Veiga e Veiga, 2004), as despesas de investimento são permeáveis à pressão eleitoral.

Um outro inconveniente da escassez de poderes tributários tem a ver com o facto de, em caso de dificuldades financeiras, as autoridades locais poderem argumentar que os défices locais são da responsabilidade do governo central, dada a impossibilidade de manipularem as receitas próprias (via subida de taxas ou impostos) para assegurarem a solvência dos seus compromissos, e o governo central sente-se na obrigação de prestar a devida assistência financeira. Assim, e como sustenta (Rodden, 2002), um sistema de financiamento dependente das transferências centrais e com uma fraca autonomia fiscal só será compatível com a sustentabilidade financeira dos governos locais e com os objectivos macroeconómicos do governo central se o regime de acesso ao crédito for restritivo o suficiente para efectivamente ser capaz de conter o endividamento excessivo. Dadas as deficiências na formulação dos limites ao endividamento na anterior Lei das Finanças Locais, a reformulação dessas regras era uma questão premente. Paralelamente, a nova Lei das Finanças Locais também reforça a autonomia dos municípios, de que são exemplos a participação variável até 5% no IRS gerado no município, o reforço da autonomia na concessão de isenções fiscais relativamente aos impostos municipais, a possibilidade de lançamento de taxas variáveis na derrama, até ao limite de 5% sobre o lucro tributável, a possibilidade de lançar uma taxa reduzida de derrama, quando o volume de negócios não ultrapasse os 150 000 euros, e a possibilidade de cada município decidir da repartição dos montantes das transferências do Orçamento do Estado/Fundo de Equilíbrio Financeiro entre receita corrente e receita

de capital, com a condição de que a receita corrente não pode exceder 65% do Fundo de Equilíbrio Financeiro.

Seguindo Baleiras (2004) no diagnóstico que faz às finanças municipais em Portugal, uma leitura mais atenta do Quadro 3 permite-nos perceber as razões de natureza conjuntural que levaram, a partir de 2002, ao agravamento significativo das restrições ao endividamento municipal previstas na anterior Lei das Finanças Locais. Refiram-se, nomeadamente, o aumento da despesa municipal, a deterioração da situação orçamental e o crescimento acelerado do endividamento municipal, resultantes da inadequação dos limites ao endividamento municipal previstos na anterior Lei das Finanças Locais:

a) Entre 1995 e 2001, a despesa municipal quase que duplica em termos reais, fortemente impulsionada pelo aumento das despesas de investimento (mais do que duplicam). Esta dinâmica contrasta com o crescimento moderado da despesa entre 1990 e 1995, 17,9%, mais associado ao aumento das despesas correntes (25,5%) e menos às despesas de investimento (cresceram 6,9%);

b) No mandato 1998/2001, o saldo global é sempre negativo e claramente menor que nos anos correspondentes aos dois mandatos anteriores. Em 2000 e 2001, os valores são mesmo os mais desfavoráveis todo o período considerado;

c) O período entre 1996 e 2003 é marcado por uma expansão substancial da dívida líquida bancária da administração local: mesmo a preços constantes, aumenta cerca de 7 vezes, de 358,8 milhões de euros para 2391,2 milhões de euros. Com exceção do ano de 1996, o endividamento líquido foi sempre positivo, crescendo a uma taxa média anual de cerca de 32%. Em 2003, a dívida líquida bancária representava 1,9 por cento do PIB, mais 1,6 p.p. do que em 1996. Entre 1990 e 1996, a evolução foi nitidamente mais moderada: a dívida líquida aumentou cerca de 40%, o endividamento líquido foi sempre negativo, com exceção dos anos de 1992 e 1993, e com maior expressão neste último, ano de eleições autárquicas. Em percentagem do PIB, a dívida líquida bancária variou entre um mínimo de 0,2% e um máximo de 0,5%, com um valor médio de cerca de 0,4%; neste período.

É de realçar ainda que a anterior Lei das Finanças Locais proporcionou um aumento significativo das transferências da Administração Central: a preços constantes, estas aumentaram 25% entre 1999 e 2002, crescendo a uma taxa média de 7.5 por cento. Como é salientado por Cunha e Silva (2002), num contexto de descida das taxas de juro, os limites ao endividamento baseados no serviço da dívida tornaram-se claramente

menos restritivos, e o aumento das transferências da administração central não reduziu o endividamento dos municípios, pelo contrário, reflectiu-se num aumento da despesa e do endividamento.

Em resultado das restrições impostas ao endividamento municipal a partir de 2002, a evolução destes indicadores é claramente mais favorável, ainda que em 2005 haja um retrocesso, fazendo-se notar a influência do momento eleitoral.

### **3. Os Regimes Especiais de Endividamento entre 2002 e 2007**

#### **3.1 O ano de 2002**

Em 2001, o défice da Administração Pública em percentagem do PIB foi superior a 3 por cento (-4,3% do PIB, mais 1,4 pontos percentuais que em 2000), para o que contribuiu a deterioração da situação orçamental dos municípios, que acabamos de descrever.

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

Ainda em 2002, e com o mesmo objectivo de garantir os princípios da solidariedade e da coordenação financeira entre os vários subsectores das Administrações Públicas no cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público, foi aprovada a Lei da Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica nº 2/2002 de 28 de Agosto).

Esta Lei veio alterar a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, Título V)). Nos termos do artigo 84º, a Lei do Orçamento do Estado para cada ano pode estabelecer os limites ao endividamento dos municípios, podendo os mesmos ser mais restritivos do que os previstos na Lei das Finanças Locais. Em conformidade com esta alteração, o artigo 35º-A é aditado à anterior Lei das Finanças Locais (Lei nº 42/98, de 6 de Agosto), com a seguinte redacção: “A presente lei não exclui a aplicação das normas do novo título V da Lei de Enquadramento Orçamental, até à plena realização dos Programas de Estabilidade e Crescimento”.

Neste contexto, e nos termos do artigo 35º-A da Lei das Finanças Locais e do artigo 84º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, os limites do endividamento passam a ser estabelecidos pela Lei do Orçamento para cada ano, podendo os mesmos ser mais restritivos do que os previstos na Lei das Finanças Locais.

### **3.2 O ano de 2003**

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

a) O limite anual dos encargos anuais dos municípios (incluindo as respectivas empresas municipais e associações de municípios em que participem) com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo não podem exceder o maior dos seguintes limites: um oitavo dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabe ao município, ou 10% das despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior (nº 1). Estes valores correspondem a uma redução para metade dos limites de endividamento que vigoravam anteriormente, fixados no nº 3 do artigo 24º da Lei das Finanças Locais de 1998;

b) O montante global do endividamento líquido do conjunto dos municípios, incluindo todas as formas de dívida, não poderá, em 31 de Dezembro de 2003, exceder o que existia em 31 de Dezembro de 2002 (nº 4);

c) Complementarmente, o mesmo artigo proíbe (nº 2) o recurso a novos empréstimos de médio e longo prazo aos municípios que já tenham excedido os limites fixados no nº 1;

d) Os municípios que não tenham atingido o limite de endividamento poderão aceder a novos empréstimos (nº 3), em função do montante que nesse ano lhes for atribuído no rateio do montante global das amortizações efectuadas, proporcionalmente à soma dos Fundos Municipais;

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

De acordo com o nº 5 do artigo 19º da Lei citada, “O conceito de endividamento líquido é o definido no sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC 95)”. Verifica-se, contudo, que o SEC 95 não tem qualquer definição explícita de endividamento líquido. Segundo parecer do Tribunal de Contas (Tribunal de Contas, Parecer Nº 10/02-DCP-NC, relativo ao regime de endividamento municipal previsto nº artigo 18º da proposta de lei do Orçamento do Estado para 2003), entende-se como endividamento líquido o valor dos passivos do conjunto dos municípios, resultante da contratação de empréstimos, emissão de títulos, contratos de locação financeira e aberturas de crédito, deduzido do somatório das amortizações de operações de financiamento de natureza idêntica. Esta interpretação do Tribunal de Contas não teve em conta o parecer, não publicado, mas de cuja existência tivemos conhecimento, dos peritos portugueses em SEC95, não sendo, portanto, consonante com o modo como o Pacto de Estabilidade e Crescimento mede o défice público, e que corresponde ao conceito de “necessidade de financiamento” do SEC 95.

### **3.3 Os anos de 2004, 2005 e 2006**

Ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2004 (artigo 20º da Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro), 2005 (artigo 19º da Lei nº 55-B/2004, de 30 de Dezembro) e 2006 (artigo 33º da Lei nº 60-A/2005, de 30 de Dezembro), mantiveram-se as restrições genéricas ao endividamento nos termos definidos para o ano de 2003<sup>11</sup>.

Relativamente ao Orçamento do Estado para 2006, merece particular relevo:

---

<sup>11</sup> A excepção admitida às restrições impostas ao endividamento passa a ser relativa aos empréstimos e amortizações de empréstimos associados ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários, ainda que sujeitos a um conjunto de restrições impostas na lei.

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

b) É concretizado o comportamento de cada município de forma a que, para o conjunto dos municípios, se cumpra o objectivo do não agravamento do endividamento líquido (nº 6 do artigo 33º): “O endividamento líquido de cada município, calculado de acordo com os nºs 4 e 5, não pode exceder, em 31 de Dezembro de 2006, o existente na mesma data do ano anterior acrescido do valor que caiba ao município no procedimento de rateio a que se refere o nº 3 deste artigo e diminuído do valor das amortizações de empréstimos que tenha de efectuar no ano de 2006”.

Esta omissão, em conjugação com a falta de clareza quanto ao conceito de endividamento líquido em termos da sua compatibilização com o conceito de necessidade de financiamento do SEC 95, impossibilitou a responsabilização individual pelo aumento do endividamento líquido.

### **3.4 O ano de 2007**

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

### **3.5 Considerações finais**

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

a) Para que o principio da autonomia local não seja posto em causa, as medidas específicas restritivas da autonomia financeira e orçamental devem ser temporárias e

não ter um carácter permanente, devendo ser substituídas pelas regras definidas no quadro da Lei das Finanças Locais logo que atinjam o seu objectivo (Parte I, parágrafo 13, da Recomendação N° R (2004) 1 do Comité Director sobre a Democracia Local e Regional, CDLR). Esta questão é de primeira importância quando estão em causa as restrições no acesso ao crédito, pois, dado tratar-se de um instrumento financeiro com repercussões para além do momento da contratualização, a estabilidade das regras é um elemento indispensável à gestão orçamental dos municípios numa perspectiva plurianual;

b) Apesar do significativo agravamento das restrições ao endividamento de médio e longo prazos, o limite que lhe é imposto continua a contemplar o serviço da dívida, o que, num contexto caracterizado por baixas taxas de juro, não constitui uma restrição eficiente ao endividamento municipal;

c) Apenas os encargos com empréstimos de médio e longo prazo relevam para o cálculo da capacidade municipal de endividamento, não sendo contemplados os empréstimos a curto prazo, os contratos de locação financeira nem os contratos de factoring;

d) Apenas em 2006 há uma clarificação do conceito de endividamento líquido compatível com o conceito de necessidade de financiamento do SEC95. Também apenas em 2006 as dívidas a fornecedores passaram a relevar explicitamente para o cálculo do endividamento líquido dos municípios, comprometendo o controlo da dívida administrativa;

e) Até 2006, o regime foi omissivo quanto à repercussão, ao nível de cada município, da regra da manutenção, para o conjunto dos municípios, do mesmo nível de endividamento líquido em cada ano.

A falta de clareza e transparência dos regimes especiais de endividamento previstos nas leis que aprovam os Orçamentos do Estado neste período permitiu aos municípios contornar a proibição de recorrer a novos empréstimos de médio e longo prazo quando esgotado o seu limite de endividamento, bem como a obrigação da manutenção do endividamento líquido municipal, violando os objectivos de limitação do défice público.

Já em 2004, o Tribunal de Contas recomendou à Assembleia da Republica e ao Governo a clarificação e a regulação das fontes contratuais de natureza creditícia relevantes para os limites de endividamento das Autarquias Locais (Deliberação N°1/2004, de 25 de Maio e Deliberação N° 2/2004, de 4 de Novembro). Esta recomendação resultou da avaliação feita pelo Tribunal de Contas à evolução do

endividamento municipal entre Janeiro de 2002 e Maio de 2004<sup>12</sup>, e cujos resultados podem ser assim sintetizados:

a) Crescente insuficiência de receitas por parte da Administração Local para fazer face a compromissos assumidos junto dos seus fornecedores e empreiteiros;

b) Para suprir no imediato a falta de meios de liquidez, e sem impacto na capacidade de endividamento, os municípios: i) recorrem frequentemente à locação financeira, ii) celebram cada vez mais contratos de empréstimos de curto prazo; iii) recorrem à celebração de acordos com os fornecedores e empreiteiros credores dos municípios ou com as instituições financeiras que adquiriram os referidos créditos, consolidando, assim, a dívida administrativa, e diferindo o seu pagamento. Com a celebração destes contratos de natureza financeira, a dívida administrativa converte-se em dívida financeira de médio e longo prazos, sem ser considerada na capacidade de endividamento municipal.

#### **4. O Actual Regime Jurídico do Endividamento dos Municípios –a Nova Lei das Finanças Locais e Legislação Complementar**

A análise do regime jurídico do endividamento dos municípios, que desenvolveremos neste ponto, incidirá sobre os limites quantitativos ao endividamento, que resultam da nova Lei das Finanças Locais e da obrigatoriedade do equilíbrio do saldo corrente.

##### **4.1. A Nova Lei das Finanças Locais - Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro**

Em relação à anterior Lei das Finanças Locais (Lei nº 42/98, de 6 de Agosto), a nova Lei das Finanças Locais introduz importantes alterações que se traduzem num regime de acesso ao crédito por parte dos municípios mais apertado e com maior rigor na gestão das finanças municipais (Carvalho, J. e Teixeira, A., 2007). Refiram-se, nomeadamente, os novos princípios orientadores em matéria de endividamento municipal, as sanções em caso incumprimento dos limites estabelecidos para o endividamento dos municípios, os mecanismos de controlo da dívida de curto prazo a

---

<sup>12</sup> Em 2004, o Tribunal de Contas desenvolveu duas acções de fiscalização aos contratos de natureza financeira celebrados pelos municípios e não sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por empresas municipais ou intermunicipais por elas participadas e por associações de municípios a que se encontrassem vinculadas. A primeira acção de fiscalização cobriu o período de Janeiro de 2002 a meados de Junho de 2003, a segunda de Janeiro de 2003 a Maio de 2004.

fornecedores e locação financeira e, por fim, o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais.

#### **4.1.1. Princípios orientadores em matéria de endividamento municipal**

Os princípios orientadores em matéria de endividamento municipal podem ser assim sintetizados:

a) Passa a ser explicitamente proibida a assunção de dívidas dos municípios por parte do Estado (proibição de avals) (art. 43º). A inexistência da proibição formal podia ser encarada como uma fonte potencial de endividamento excessivo, no sentido em que era entendida pelas instituições financeiras como a existência de garantias mais ou menos implícitas da dívida dos municípios por parte do Estado, incentivando-as a subavaliarem o risco de crédito municipal (a taxa de juro paga pelo pela autarquia não reflecte o verdadeiro risco de crédito);

b) É vedado aos municípios a cedência de créditos não vencidos para efeitos de antecipação de receitas (nº 12 do art. 38);

c) é redefinido o conceito de endividamento: a lei introduz o conceito de endividamento líquido municipal, consonante com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (o SEC 95) (nº 1 do art. 36º);

d) É introduzido o conceito de endividamento líquido total de cada município, que inclui o endividamento líquido das associações de municípios e as entidades que integram o sector empresarial local (nº 2 do art. 36º);

e) É redefinido o modelo de apuramento dos limites do endividamento. É abandonada a definição do limite de endividamento em termos de fluxos (juros e amortizações), e são estabelecidos cumulativamente os seguintes limites legais para o endividamento municipal enquanto stock:

i) A dívida líquida de cada município não pode exceder<sup>13</sup>, no final de cada ano, 125% das receitas municipais mais importantes relativas ao ano anterior -a saber, participação no FEF, participação fixa no IRS, impostos municipais, derrama e lucros das empresas municipais (nº 1 do art. 37º)<sup>14</sup>;

<sup>13</sup> Para efeito do cálculo do endividamento líquido municipal e dos limites fixados no nº 1 do art. 37º relevam o endividamento líquido e os empréstimos contraídos por associações municipais e por empresas municipais (cfr. o nº 2 do art. 36º).

<sup>14</sup> Excluem-se deste limite o endividamento decorrente os empréstimos destinados ao financiamento de programas de reabilitação urbana, de projectos com comparticipação de fundos comunitários e de investimentos na recuperação de infra-estruturas municipais afectadas por situações de calamidade pública (cf. os nºs 5, 6 e 7 do art. 39º).

ii) Em qualquer momento do ano, o stock da dívida de cada município referente a empréstimos de curto prazo não pode exceder 10% do valor das receitas elegíveis para o cálculo do limite legal da dívida líquida (nº 1 do art. 39);

iii) o stock da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazos<sup>15</sup> não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma das receitas do ano anterior, elegíveis para o cálculo do limite da dívida líquida .

#### **4.1.2. Sanções em caso de incumprimento dos limites do endividamento**

Em caso de incumprimento dos limites de endividamento, os municípios estão sujeitos a sanções previstas na lei:

a) Quando um município não cumpre o limite do endividamento líquido municipal ou o limite da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazos, é exigida uma trajectória descendente de ajustamento, em cada ano subsequente, de, pelo menos, 10% do montante que excede o limite, até que este seja cumprido (nº 2 do art. 37 e nº 3 do art. 39, respectivamente);

b) A violação do limite de endividamento líquido de cada município origina uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas, no ano subsequente, pelo subsector Estado, o qual é afecto ao fundo de regularização municipal (cf. nº 4 do art. 5º).

#### **4.1.3. Mecanismos de controlo da dívida de curto prazo a fornecedores e locação financeira**

Os mecanismos de controlo da dívida de curto prazo a fornecedores e locação financeira estão implícitos no modelo de limites ao endividamento:

a) As dívidas a fornecedores e os contratos de locação financeira passam a ser relevantes para a capacidade creditícia dos municípios (nº 2 do artigo 36º); dada a importância crescente deste tipo de dívida como forma de contornar os limites ao endividamento, esta novidade constitui mais um aperto à capacidade de endividamento dos municípios;

b) A capacidade de contracção de empréstimos a médio e longo prazos varia na razão inversa do crescimento da dívida a fornecedores e dos contratos de locação

---

<sup>15</sup> Os empréstimos obrigacionistas, bem como os empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa, relevam para o cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos (cf. nº 4 do art. 39).

financeira (aumentando a dívida a fornecedores ou os contratos de locação financeira, diminui a possibilidade de contrair empréstimos a médio e longo prazos, mesmo que a dívida com este tipo de empréstimos seja inferior a 100% das receitas consideradas);

c) o stock da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazos só atingirá o limite referido (100% das receitas consideradas) se o total da dívida a fornecedores e por locação financeira for, no máximo, de 25% das receitas; pelo contrário, se esta representar mais de 25% das referidas receitas, a dívida associada aos empréstimos terá que ficar aquém do limite legal permitido.

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

d) 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 (nº 9 do artigo 38);

e) 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) (nº 12 do artigo 38).

#### **4.1.4. Princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais**

Relativamente à questão dos limites à capacidade de endividamento municipal, importa ainda referir que a nova Lei das Finanças Locais contempla o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais (art. 5º), através do Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo. Como já salientamos, ao abrigo dos objectivos e metas orçamentais, decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a Lei do Orçamento do Estado pode definir limites máximos ao endividamento municipal diferentes dos constantes da Lei das Finanças Locais.

A legitimidade constitucional e financeira é invocada por certos autores na defesa da limitação à capacidade de endividamento dos municípios pela Assembleia da República, na Lei do Orçamento do Estado.

Nos termos do relatório do Ministério das Finanças, Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental - Trabalhos preparatórios e anteprojecto (1998, pág. 57), esta prática não viola princípios constitucionais, pois não entra em conflito com o princípio da autonomia financeira, também ela creditícia. Segundo Cabral (2003, pág. 41), a autorização parlamentar do endividamento dos municípios é hoje “aconselhada e

legitimada pela urgência do cumprimento dos critérios de convergência nominal em matéria de finanças públicas, os quais estão já a forçar, de facto, uma nova solidariedade financeira entre todos os subsectores do SPA”.

Não se trata de uma norma inovadora, pois tal aplicação já resultava da Lei da Estabilidade Orçamental e da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, e já estava contemplada na anterior Lei das Finanças Locais. Aliás, e como vimos no ponto 3, o período entre 2002 e 2007 foi marcado pelas suspensões discricionárias nas regras de acesso ao crédito inscritas na anterior LFL, previstas nas leis que aprovaram os Orçamentos do Estado para este período, e que definiram um quadro claramente restritivo em matéria de endividamento municipal.

#### **4.2. Legislação Complementar**

Adicionalmente, e de acordo com as regras e princípios orçamentais definidos no Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho<sup>16</sup>, os municípios estão obrigadas à regra do equilíbrio do orçamento corrente (nº 2 do art. 9º). A não negatividade do saldo corrente tem por base o fundamento da afectação do endividamento de médio e longo prazo ao financiamento das despesas de investimento (já prevista na Lei das Finanças Locais, no nº 4 do art.º 38º), com o objectivo de garantir o princípio da equidade intergeracional, isto é, fazer coincidir o fluxo intertemporal dos benefícios gerados pelos bens duradouros com o pagamento pelo usufruto desses mesmos benefícios.

Este princípio pressupõe que o orçamento corrente nunca seja deficitário - se o for, o endividamento não só cobre as despesas de investimento, mas também parte da despesa corrente.

Pelo contrário, o objectivo é afectar ao investimento a receita creditícia e, ainda, a poupança corrente (Carvalho, 1996, pág. 67-68). Nesta perspectiva, o princípio da não negatividade do saldo corrente está em harmonia com o papel dos municípios na dinamização do investimento em infra-estruturas locais (Cabral, 2003, pág. 70).

A restrição orçamental a que os municípios estão sujeitos pode ser expressa como:

$$\text{ENDL} + \text{SC} + \text{SK} = 0 \quad (1)$$

Onde:

$\text{ENDL} = (\text{RKPF} - \text{DKPF}) - (\text{DKAF} - \text{RKAF})$  é o endividamento líquido em empréstimos, dado pela diferença entre o saldo das operações financeiras passivas e o

---

<sup>16</sup> Este diploma regulamentou o plano de actividades e orçamento, o relatório de actividades e a conta de gerência das autarquias locais.

saldo das operações financeiras activas (R e D denotam receita e despesa, K capital, PF e AF passivos financeiros e activos financeiros, respectivamente); SC é o saldo corrente, calculado como a diferença entre receitas correntes e despesas correntes;  $SK = RKNF - (INV + ODK)$  é o saldo de capital, dado pela diferença entre as receitas de capital, excluindo activos e passivos financeiros (RKNF), e as despesas de capital, em concreto as despesas de investimento (INV), directo e indirecto, e outras despesas de capital (ODK), de natureza residual.

A expressão (1) pode então decompor-se da seguinte forma:

$$SC = INV - (RKNF - ODK) - ENDL \quad (2)$$

Daqui decorre que se o saldo corrente for positivo, então:

$$INV > RK + ENDL \text{ com } RK = RKNF - ODK, \quad (3)$$

Pelo que o rácio entre as fontes de financiamento RK e ENDL e o INV terá que ser inferior a 100%.

O Quadro 4 permite-nos fazer o retrato do financiamento das despesas de investimento dos municípios entre 2002 e 2006. Como se pode observar, em termos agregados, há a formação de poupança corrente que permite compensar a insuficiência das fontes de financiamento associadas às receitas de capital e ao endividamento líquido (o rácio das receitas de capital mais endividamento líquido, em percentagem do investimento, é inferior a 100%). No entanto, o mesmo já não acontece se analisarmos o saldo corrente em termos desagregados e segundo a dimensão dos municípios.

A grande maioria dos municípios com saldo corrente negativo é de pequena dimensão. Em 2006, dos 61 municípios com saldo corrente negativo (21,28% dos 307 municípios considerados), 56 são de pequena dimensão, representando 34,08% dos municípios desse grupo. Numa perspectiva dinâmica, os dados indicam uma dificuldade crescente dos pequenos municípios em manterem o respectivo equilíbrio corrente. Entre 2002 e 2006, o número de município de pequena dimensão com saldo corrente negativo cresceu 29,79%, de 47 para 61 municípios.

#### Quadro 4. Financiamento das Despesas de Investimento dos Municípios-2002/2006

(em euros, número e %)

SC					RK (em % INV) (1)	ENDL (em % INV) (2)	Fontes de Financiamento (1+2)
10 <sup>6</sup> euros	Municípios com saldo corrente negativo (Nº e %))						
	Pequenos	Médios	Grandes	Total			
2002							
633,70	47 (26,26%)	6 (5,71%)	1 (4,17%)	54 (17,53%)	57,77%	26,54%	84,31%
2003							
276,87	49 (27,37%)	8 (7,62%)	2 (8,33%)	59 (19,16%)	65%	8,21%	71,21%
2004							
787,49	42 (23,60%)	8 (7,55%)	1 (4,17%)	51 (16,56%)	69,89%	2,12%	72,01%
2005							
819,92	56 (31,46%)	5 (4,72%)	0 -	61 (19,81%)	68,95%	0,25%	69,20%
2006							
765,50	61 (34,08%)	6 (5,66%)	0 -	67 (21,82%)	72,91%	-3,88%	69,03%

Notas: SC, RK, INV e ENDL têm o significado dado no desenvolvimento da restrição orçamental dos municípios (equação 1). Os dados são referentes às contas de gerência dos 308 municípios, com excepção do ano de 2006, em que, por falta de informação, não se considerou o município de Setúbal.

Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais e cálculos próprios

Por imposição da anterior Lei das Finanças Locais (Lei nº 42/98 de 6 de Agosto), que se aplica ao período em análise, das transferências do Orçamento do Estado recebidas pelos municípios, 60 por cento eram inscritas nos orçamentos municipais como receitas correntes e 40 por cento como receitas de capital. Esta regra imposta constituiu um constrangimento importante à gestão orçamental dos municípios e produziu efeitos perversos, em especial no que diz respeito aos municípios de pequena dimensão, como se pode comprovar com a leitura do Quadro 5.

### Quadro 5. Caracterização das Receitas e Despesas dos Municípios-2006

(em %)

	Todos	Pequenos	Médios	Grandes Dimensão
	N=307	N=197	N=106	N=22
Receitas Correntes - em % das receitas totais	70,83	58,24	70,40	80,41
Despesas Correntes -em % das despesas totais	60,21	55,71	59,16	64,68
Receitas Correntes - Participação Impostos Estado				
- em % das receitas correntes	27,75	53,78	27,68	14,23
- em % das despesas correntes	32,84	56,70	34,80	17,81
Receitas Capital - Participação Impostos Estado				
- em % das receitas capital	44,92	50,01	41,48	37,71
- em % das despesas capital	33,13	47,81	31,87	21,05

Notas: N = nº de observações.

Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais e cálculos próprios.

Os municípios de pequena dimensão, com uma grande dependência das transferências do orçamento do Estado para financiarem as despesas correntes (cerca de 54% das receitas correntes resultam da participação nos impostos do Estado, e estas mesmas receitas financiam cerca de 57% das despesas correntes, valores incomparavelmente superiores aos observados para os médios e grandes municípios), realizam comparativamente menos receitas correntes que os de maior dimensão (58,24% das receitas totais são receitas correntes nos pequenos municípios, percentagem que sobe para os 70,40% e 80,41% nos de média e grande dimensão, respectivamente), daí a dificuldade em garantir a não negatividade do saldo corrente.

Ainda relativamente aos efeitos perversos da repartição das transferências do Orçamento do Estado em receitas correntes e receitas de capital, Trigo (2008) argumenta que esta regra condiciona fortemente os municípios de pequena dimensão no que diz respeito às decisões de investimento, constituindo um incentivo a gastos superiores aos eficientes. Neste tipo de municípios, com escassas receitas fiscais (impostos e taxas), a estrutura de despesas é fortemente condicionada pelas transferências do Orçamento do Estado, como se pode observar no Quadro 5 (cerca de 56% das despesas são despesas correntes). Uma vez que as necessidades de investimento público em infra-estruturas básicas estão, genericamente, satisfeitas, tornando-se prioritárias as despesas correntes decorrentes da actividade e manutenção das mesmas, é legítimo questionar se os municípios de pequena dimensão não serão obrigados a investir mais do que desejariam. Como já foi referido, a nova Lei das

Finanças Locais introduziu alguma flexibilização na regra das transferências<sup>17</sup>. No entanto, e como salienta Trigo (2008), quando combinada com a regra da não negatividade do saldo corrente, a separação entre transferências correntes e de capital potencia sempre ineficiências no que diz respeito às decisões de investimento, particularmente nos municípios de pequena dimensão. Como resulta da equação (1), se o saldo corrente é positivo e, na circunstância do endividamento líquido ser nulo, obrigatoriamente o saldo de capital será negativo, independentemente da vontade dos municípios quanto aos montantes a investir.

### 4.3. Considerações Finais

Face ao exposto, podemos resumir desta forma os objectivos e os mecanismos de controlo do endividamento previstos no actual enquadramento jurídico do recurso ao crédito pelos municípios:

- a) Garantir a equidade intergeracional, mediante a afectação do endividamento a médio e longo prazos ao investimento e a regra do equilíbrio do orçamento corrente;
- b) Assegurar a solvência financeiro dos municípios, prevenindo as situações de falência técnica, mediante a fixação de limites à dívida municipal e aos mecanismos de controle da dívida a fornecedores. A institucionalização de uma regra de dívida a respeitar por cada município individualmente traduz-se numa maior responsabilização individual ao nível municipal e é um incentivo à programação plurianual dos investimentos;
- c) Assegurar a participação solidária dos municípios na concretização dos objectivos orçamentais definidos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Este objectivo passa pela definição dos limites ao endividamento em termos de stock e não de fluxos, e pela coordenação das finanças dos municípios com as finanças estaduais, ao abrigo da qual a Lei do Orçamento do Estado pode definir limites máximos ao endividamento municipal diferentes dos estabelecidos na Lei das Finanças Locais.

---

<sup>17</sup> Cada município pode decidir da repartição dos montantes das transferências do Orçamento do Estado/Fundo de Equilíbrio Financeiro entre receita corrente e receita de capital, com a ressalva de que a receita corrente não pode exceder 65% do Fundo de Equilíbrio Financeiro (artº 25º, nº 3).

## 5. Ajustamento dos Municípios aos Novos Limites de Endividamento

Numa perspectiva dinâmica, a análise dos Quadros 6/A e 6/B permite-nos concluir que no período 2002/2006 os municípios desenvolveram um esforço assinalável de adaptação à forte quebra de receitas provenientes dos empréstimos, resultante das restrições impostas aos níveis de endividamento neste período.

### Quadro6/A. Ajustamento dos Municípios às Restrições ao Endividamento

(em % e milhões de euros)

DT (milhões de euros)		VDT (milhões de euros)		EMB (milhões de euros)		EMBVDT (%)	
CP	LP	CP	LP	CP	LP	CP	LP
<b>2003 (N=301)</b>							
1366,78	4016,38	138,74	396,59	1,51	257,32	1,09	64,88
<b>2004 (N=308)</b>							
1757,02	4227,73	390,24	211,35	0,01	128,18	0,00	60,65
<b>2005 (N=308)</b>							
nd	nd	nd	nd	3,00	37,21	nd	nd
<b>2006 (N=307)</b>							
2607,37	3941,41	850,35*	-286,32*	4,62	-76,64	0,90*	-13,77*

Notas: DT = Dívida total, VDT = Variação da dívida total anual, EMB = Empréstimos bancários anuais, calculados como a diferença entre passivos financeiros (receitas e despesas), EMBVDT = Contributo dos empréstimos para a variação da dívida total, dado pelo rácio entre EMB e VDT, CP = Curto Prazo, LP = Longo Prazo, N = N° de observações, \*Valores calculados por comparação entre 2004 e 2006. No ano de 2006, não é considerado o município de Setúbal. No ano de 2003, 7 municípios (Alijó, Azambuja, Foros de Algodres, Montalegre, Trofa, Vagos e Viana do Castelo) não elaboraram balanço.

Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais e cálculos próprios.

O endividamento resultante de empréstimos bancários a médio e longo prazo diminui acentuadamente, de 257,32 milhões de euros em 2003 para 37,21 milhões de euros em 2005, uma quebra de cerca de 86% (Quadro 6/A). É de salientar que se em 2003 e em 2004 a dívida total dos municípios aumenta, quer na componente de curto prazo, quer na componente de longo prazo, ainda que esta diminua de importância relativa, entre 2004 e 2006 só a componente de curto prazo aumenta. Se tivermos em conta que os empréstimos de curto prazo são residuais na explicação do endividamento de curto prazo (por exemplo, o endividamento de curto prazo explicou cerca de 1% do aumento da dívida de curto entre 2004 e 2006), conclui-se que aumentou a dívida a fornecedores, como forma de contornar os limites ao endividamento, como já havíamos fazer notar. Um outro aspecto interessante é que, entre 2004 e 2006, a diminuição na

dívida de longo prazo não é explicada exclusivamente pelos empréstimos de longo prazo, estes representam apenas cerca de 14% dessa variação.

**Quadro 6/B. Ajustamento dos Municípios às Restrições ao Endividamento**  
(em % e milhões de euros)

Municípios	INV (10 <sup>6</sup> euros)	INVDNF (%)	ENDL (10 <sup>6</sup> euros)	ENDLRNF (%)	DVCDVT (%)	UBS (10 <sup>6</sup> euros)	UBSRNF (%)
<b>2002</b>							
<b>Todos</b>	<b>3011,59</b>	<b>46,82</b>	<b>799,23</b>	<b>13,58</b>	<b>25,13</b>	<b>620,07</b>	<b>10,53</b>
Pequenos	737,20	50,07	91,12	6,44	nd	114,63	8,10
Médios	1188,27	48,49	245,15	10,72	nd	280,76	12,28
Grandes	1086,12	43,28	462,96	21,17	nd	224,68	10,28
<b>2003</b>							
<b>Total</b>	<b>2713,56</b>	<b>42,96</b>	<b>222,69</b>	<b>3,73</b>	<b>25,23</b>	<b>757,49</b>	<b>12,67</b>
Pequenos	680,69	45,89	37,65	2,59	33,88	143,98	9,92
Médios	1100,54	45,04	98,22	4,18	28,64	332,87	14,16
Grandes	932,32	39,02	86,82	3,99	19,59	280,64	12,91
<b>2004</b>							
<b>Total</b>	<b>2562,55</b>	<b>40,34</b>	<b>54,29</b>	<b>0,85</b>	<b>0,85</b>	<b>817,64</b>	<b>12,84</b>
Pequenos	677,57	44,34	24,85	1,63	1,63	152,56	10,03
Médios	1056,42	42,17	57,43	2,31	2,31	364,37	14,68
Grandes	828,56	35,73	-27,99	-1,18	-1,18	300,70	12,71
<b>2005</b>							
<b>Total</b>	<b>2734,25</b>	<b>40,17</b>	<b>6,89</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>887,35</b>	<b>13,09</b>
Pequenos	748,46	45,02	60,07	3,78	3,78	155,82	9,80
Médios	1118,96	42,10	12,35	0,47	0,47	359,56	15,04
Grandes	866,83	34,87	-65,53	-2,56	-2,56	335,97	13,10
<b>2006</b>							
<b>Total</b>	<b>2340,24</b>	<b>35,70</b>	<b>-90,91</b>	<b>-1,36</b>	<b>-1,36</b>	<b>888,08</b>	<b>13,28</b>
Pequenos	673,12	41,10	37,29	2,31	2,31	167,65	10,38
Médios	1011,44	37,74	-20,98	-0,77	-0,77	410,29	15,12
Grandes	655,67	29,32	-107,21	-4,54	-4,54	310,14	13,14

Notas: INV= Investimento (directo e indirecto), INVDNF = Investimento em % da despesa não financeira, ENDL = Endividamento (empréstimos) líquido, ENDLRNF = Endividamento (empréstimos) líquido em % da receita não financeira, DVCDVT = Dívida de Curto Prazo em % da dívida total, UBS = Receita proveniente dos utentes de bens e serviços, englobando as taxas, multas e outras penalidades, bem como as receitas proveniente da venda de bens e serviços; UBSRNF = Receita proveniente dos utentes de bens e serviços, em % da receita não financeira; Nd = Não disponível. Os totais podem diferir da soma das respectivas parcelas em resultado dos arredondamentos.

Fonte: Direcção Geral das Autarquias Locais e cálculos próprios

Uma análise segundo a dimensão dos municípios (Quadro 6/B) indicia que são os municípios de maior dimensão, mais dependentes à altura das receitas provenientes dos empréstimos (em 2002, o endividamento líquido bancário representava 21,17% das receitas não financeiras dos municípios de grande dimensão, 10,72% nos de média dimensão e 6,44% nos de pequena dimensão), os mais penalizados com os novos limites

ao endividamento de médio e longo prazos e com a impossibilidade de exclusão destes limites das amortizações e encargos previstos na anterior Lei das Finanças Locais. Com efeito, é nestes municípios que a perda de receita associada aos empréstimos foi mais significativa: em percentagem da receita não financeira, o endividamento líquido diminuiu de cerca de 21% (11%) em 2002 para cerca de -5% (-1%) em 2006 nos de grande (média) dimensão.

São de reter alguns valores que ilustram bem a adaptação às novas regras:

a) O esforço de contenção da despesa ao nível do investimento foi muito significativo entre 2002 e 2006, registando uma quebra de 22,29% (diminuiu de 3011,59 milhões de euros para 2340,24 milhões de euros). Em 2005, ano de eleições autárquicas, o investimento aumentou 6,7%, para em 2006 retomar a trajectória descendente, com uma quebra de cerca de 14%. Em 2006, o investimento representava cerca de 36% da despesa não financeira dos municípios, menos 11 p.p. do que em 2002, o que torna clara a poupança que este corte nas despesas de investimento significou. Nos municípios de grande dimensão, a quebra no investimento foi a mais significativa, aproximadamente 40%, permitindo diminuir o peso desta despesa nas despesas não financeiras em cerca de 14p.p.;

b) Entre 2002 e 2005 o endividamento líquido bancário diminuiu de 799,23 milhões de euros para 6,89 milhões de euros, decrescendo a uma taxa média anual de cerca de 78%. Em 2006, o endividamento líquido é mesmo negativo, à volta de 91 milhões de euros. Nos municípios de grande dimensão, já em 2004 o endividamento líquido se torna negativo, tendência que se acentua em 2005 e 2006. Neste último ano, só os municípios de pequena dimensão produziram um endividamento líquido positivo (37,29 milhões de euros), ainda que significativamente menor quando comparado com o de 2002 (diminuiu cerca de 59%).

c) A dívida de curto prazo quase que duplica entre 2003 e 2006, de 1366,78 milhões de euros para 2607,37 milhões de euros, não imputável aos empréstimos bancários, mas sim à dívida a fornecedores. Sendo comum a todos os municípios, o aumento da importância da dívida de curto prazo na dívida total é claramente mais acentuada nos de grande e média dimensão, mais 20 p.p. e 12 p.p. entre 2003 e 2006, respectivamente, em contraste com o aumento em 6 p.p. nos de pequena dimensão;

d) As receitas sobre as quais os municípios têm maior autonomia, nomeadamente as taxas e tarifas, e as provenientes da venda de bens e serviços, aumentaram significativamente no período em análise, cerca de 43% em apenas 5 anos. O aumento

foi incomparavelmente mais significativo em 2003, quer a nível global (22,16%), quer em cada um dos três grupos de municípios considerados (cerca de 26% nos de pequena, 19% nos de média e 25% nos de grande dimensão). Nos municípios de grande dimensão, a variação foi significativamente menor (38%, menos cerca de 8p.p.do que nos outros grupos), o que se poderá explicar pelo facto de as receitas provenientes da venda de bens e serviços estar subvalorizada no caso de municípios que tenham serviços municipalizados autónomos. Em percentagem da receita não financeira, estas receitas aumentaram a sua importância em 2,75 p.p., de 10,53% em 2002 para 13,28% em 2006.

## 6. Conclusão

A nova Lei das Finanças Locais veio colmatar as insuficiências na formulação dos limites ao endividamento da anterior lei. São de destacar a substituição da definição do limite ao endividamento em termos de fluxos pelo endividamento enquanto stock, aplicável a cada município, e a introdução de mecanismos constrangedores do aumento das dívidas a fornecedores. Esta nova formulação vai de encontro ao objectivo de assegurar a solvência dos municípios e a participação destes no cumprimento do objectivo macroeconómico de estabilidade orçamental, decorrente do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Os regimes especiais de endividamento municipal em vigor entre 2002 e 2006, que antecederam a nova Lei das Finanças Locais, introduziram significativas restrições ao endividamento de médio e longo prazos, comparativamente com as previstas na anterior Lei das Finanças Locais, em vigor na altura. No entanto, a falta de clareza e transparência no quadro legal que emanou das leis que aprovam os Orçamentos do Estado, situação só alterada em 2006, permitiu aos municípios contornar a proibição de recorrer a novos empréstimos de médio e longo prazo quando esgotado o seu limite de endividamento, bem como a obrigação da manutenção do endividamento líquido municipal, violando os objectivos de limitação do défice público.

A análise das contas de gerência dos municípios para o período entre 2002 e 2006 permite-nos concluir que os municípios, não só ajustaram as despesas de investimento à quebra na receita proveniente dos empréstimos de médio e longo prazos, aumentaram as receitas provenientes das taxas e das vendas de bens e serviços, mas também aumentaram a dívida junto de fornecedores. Estes resultados indiciam que, com o propósito de contornar os limites ao endividamento, é provável que os municípios tenham sobreavaliado deliberadamente as receitas, fazendo crescer a dívida

administrativa, que na altura não era considerada para esse efeito. A ter acontecido, alguns executivos municipais não terão querido apresentar nos seus orçamentos a aprovar na Assembleia Municipal essa previsão/intenção de crescimento da dívida a fornecedores, e terão preferido esconder a situação sobreavaliando as receitas. A avaliação em termos desagregados indicia que são os municípios de maior dimensão, mais dependentes à altura das receitas provenientes dos empréstimos, os mais penalizados e os que maiores esforços tiveram que desenvolver para se adaptarem às novas regras.

### Referências

- Antunes, Isabel Cabaço, *Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*, Ministério do Plano e da Administração do Território, 1985.
- Baleiras, Rui Nuno e Costa, José da Silva, *To be or not to be in Office again: an empirical test of a local political business cycle rationale*, European Journal of Political Economy, 20, p. 655-671, 2004.
- Baleiras, Rui Nuno (2004), *Seminário Finanças Públicas*, in Presidência da República – Desafios para Portugal, Lisboa, Casa das Letras, 2005, p. 363-472.
- Barbosa, António S. Pinto, *Nota sobre uma Lei “Explosiva”*, Boletim Económico, Banco de Portugal, p. 27-29, Dezembro, 2002.
- Bravo, Ana Bela Santos e Sá, Jorge Vasconcellos, *Autarquias Locais, Descentralização e Melhor Gestão*, Verbo, 2000.
- Cabral, Nazaré da Costa, *O Recurso ao Crédito Nas Autarquias Locais Portuguesas*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.
- Carvalho, Joaquim dos Santos, *O Processo Orçamental das Autarquias Locais*, Almedina, 1996.
- Carvalho, João e Teixeira, Ana, *Recurso ao Crédito por parte das Autarquias Locais*, in 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa-Ciclo de Conferências da Universidade do Minho, Coimbra Editora, 2007.
- Comité sobre a Democracia Local e Regional, *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties*, Local and Regional Authorities in Europe, nº 77, Council of Europe, 2002.
- Cunha, Jorge Correia e Silva, Patrícia, *Finanças Públicas e Consolidação Orçamental em Portugal*, Boletim Económico, Banco de Portugal, p. 47-56, Março, 2002.

Franco, António L. de Sousa, *Finanças do Sector Público-Introdução aos Subsectores Institucionais*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1991.

Franco, António L. de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Almedina, 1996.

Melo, João Paulo Barbosa, *A dimensão local da integração europeia*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2006.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE), *Economic Survey-Portugal 2003*, Paris, p. 81-82, 2003.

Portugal, Tribunal de Contas, *Parecer N° 10/02-DCP-NC* (Parecer relativo ao regime de endividamento municipal previsto n° artigo 18° da proposta de lei do Orçamento do Estado para 2003), Revista do Tribunal de Contas, Lisboa, 2002.

Portugal, Tribunal de Contas, *Deliberação N°1/2004, de 25 de Maio e Deliberação N° 2/2004, de 4 de Novembro* (Deliberações respeitantes à acção de Fiscalização Concomitante aos contratos de natureza financeira celebrados por Autarquias Locais), Lisboa, 2004, disponíveis em <http://www.tcontas.pt>.

Rodden, Jonathan, *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World*, American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3: 670– 87, 2002.

Santos, Jorge Costa (coord.), *Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental-Trabalhos preparatórios e anteprojecto*, Ministério das Finanças, Lisboa, 1998.

Trigo, Paulo. e Silva, João .Andrade., *Intergovernmental Grants rules, the “golden rule” of public finance and local expenditures*, Universidade Técnica de Lisboa, Departamento de Economia, Working Paper n° 42, 2008.

Veiga, L.G., *The political economy of local governments’ expenditure*, Universidade do Minho, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas, Working Paper Séries, n°. 8, 2002.

Veiga, L.G. e Veiga, F. J., *Political Business Cycles at the Municipal Level*, Universidade do Minho, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas, Working Paper Séries, n. 4, 2004.