

O ENQUADRAMENTO LEGAL DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM PORTUGAL*

LEGAL FRAMEWORK FOR MUNICIPAL BORROWING IN PORTUGAL

Flora Cunha Lobo

Instituto Superior de Contabilidade e Administração e GOVCOPP,
Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas,
Universidade de Aveiro

Pedro Ramos

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

RESUMO/ABSTRACT

O processo da descentralização orçamental envolve um risco potencial de endividamento excessivo dos governos subnacionais, em particular se estes estão sujeitos a uma restrição orçamental fraca (*soft budget constraint*). Este conceito caracteriza a situação em que a garantia implícita de que os governos subnacionais beneficiarão do auxílio financeiro do governo central em caso de ruptura financeira introduz distorções na condução da política orçamental por parte das autoridades subnacionais. A expectativa de que o governo central assumira parte dos custos da despesa e do endividamento excessivos não induz nos níveis inferiores do governo uma gestão prudente das finanças públicas subnacionais (*moral hazard problem*). Sem o apropriado enquadramento legal, o endividamento público subnacional pode então constituir uma séria ameaça à própria solvabilidade financeira dos níveis inferiores do governo e à capacidade do governo central em manter a disciplina orçamental e a estabilidade macroeconómica.

A nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/207) 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. A nova Lei também veio densificar os regimes jurídicos associados à recuperação dos municípios em desequilíbrio financeiro

Neste estudo é feita uma análise dos antecedentes do novo enquadramento legal do endividamento municipal e

Fiscal decentralization can create adverse incentives for subnational governments to borrow excessively, especially if there is a problem of “soft budget” constraint in intergovernmental fiscal relations. Under a *soft budget constraint*, the implicit guarantee that, in case of financial crises, subnational governments can rely on central government’s bailouts leads to distortions in the conduct of fiscal policy. In such cases, the incentives for fiscal responsibility are weakened by the subnational governments’ expectation that the costs of their spending and borrowing are transferred to the central government (*moral hazard problem*). Without the appropriate legal framework, subnational borrowing can then represent a serious threat to subnational financial solvability and undermine the center’s efforts at maintaining fiscal discipline, therefore jeopardizing macroeconomic stability

The new Local Finance Law (Law No. 2/207) introduced profound alterations in the legal framework for municipal borrowing in Portugal. The new Law increased the restrictions on the ability of Portuguese municipalities to borrow, as a strategic measure to ensure the consolidation of public finances and the fulfilment of the commitments assumed by the Portuguese government within the scope of the Stability and Growth Pact. The new Local Finance Law has also strengthened the legal regimes for the recovery of financially distressed municipalities.

This study analyses the background to the new legal framework for municipal borrowing in Portugal and the new restrictions to municipal indebtedness. It also analy-

* Os autores agradecem os comentários e sugestões de um *referee* anónimo.

das inovações introduzidas no que respeita ao conceito e ao modelo de apuramento dos limites de endividamento. Analisa-se também o enquadramento das situações de desequilíbrio financeiro.

Palavras-chave: disciplina fiscal, endividamento municipal, restrições ao endividamento, Portugal.

Classificação JEL: H72, H74.

1. INTRODUÇÃO

A centralidade das questões macroeconómicas na agenda da política económica de todos os países na actualidade, e em particular nos Estados-membros da União Económica e Monetária, explica o relevo que o debate da descentralização fiscal tem dado à questão da disciplina orçamental dos níveis inferiores do governo e, em particular, à necessidade de controlar o endividamento público subnacional (Prud'homme, 1995; Banco Mundial, 2000: 118-120).

Nos Estados-membros da União Económica e Monetária, o processo de consolidação orçamental e a redefinição das relações fiscais entre os diferentes níveis de governo têm vindo a ser condicionadas, não só pelo processo de integração europeia, mas também pelo processo de descentralização interna, que tem conferido uma autonomia crescente aos níveis inferiores de governo (European Commission, 2001: 61-70 e 2003: 205-213). Por um lado, há uma tendência generalizada no sentido da descentralização orçamental interna nos Estados-membros, independentemente de se tratarem de estruturas de governo unitárias ou federais, com a possibilidade de endividamento dos governos subnacionais. Por outro lado, o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento exige a solidariedade entre todos os níveis de governo no cumprimento dos objectivos orçamentais definidos para todo o sector público.

Sem o apropriado enquadramento legal, 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 (Ter-Minassian, 1997); que podem consubstanciar uma solução centralizada ou descentralizada, hoje existentes em todos os países da União Europeia, ainda que em graus e formas diferenciadas (Dafflon, 2002; Joumard e Kongsrud, 2003; OECD, 2003).

A disciplina jurídica do regime de crédito dos municípios na anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto) mostrou-se desajustada do objectivo de garantir um nível de endividamento sustentável em cada município (o seu objectivo inicial), bem como para salvaguardar a participação solidária deste subsector no esforço de consolidação orçamental das Administrações Públicas, de acordo com as exigências impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

ses the legal framework for leading with municipal financial distress.

Keywords: fiscal discipline; municipal indebtedness; institutional restrictions; Portugal.

JEL Classification: H72, H74.

A nova Lei das Finanças Locais em Portugal (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) consagra profundas alterações no regime jurídico que até então regulava o endividamento dos municípios. Esta 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 ainda na altura.

O artigo está organizado da seguinte forma. Na secção 2 é feita a discussão teórica sobre a racionalidade da imposição de restrições ao endividamento subnacional. Na secção 3 discutem-se as limitações das restrições ao endividamento municipal previstas na anterior Lei das Finanças Locais. Na secção 4, debruçamo-nos sobre os regimes especiais de endividamento que precederam a publicação da nova Lei das Finanças Locais. Na secção 5 analisamos os limites ao endividamento resultantes da nova Lei das Finanças Locais. A secção 6 descreve os regimes legais de saneamento e reequilíbrio financeiros. A secção 7 sintetiza as conclusões do estudo.

2. A RACIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES AO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL

O recurso ao crédito por parte dos governos subnacionais é um importante instrumento financeiro que contribui para um nível de financiamento adequado ao desempenho das atribuições de que são incumbidos e, mais latamente, para a respectiva estabilidade e solvabilidade financeiras. Em particular, o endividamento público é um meio de financiamento adequado do investimento público, funcionando como um mecanismo de equidade intergeracional.

A Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa, considera que “a fim de financiarem as suas próprias despesas de investimento, as autoridades locais devem ter acesso, nos termos da lei, ao mercado nacional de capitais” (cfr. ponto 8 do art. 9.º). Partindo desta orientação, podemos inferir que: i) o endividamento subnacional deve servir (pelo menos) para o financiamento de despesas de investimento, funcionando como um mecanismo de equidade intergeracional, e não (porventura) para o financiamento de despesas correntes; ii) o endividamento subnacional deve ser descentralizado,

isto é, os governos subnacionais devem ter acesso directo aos mercados de capitais; iii) os níveis superiores do governo podem impor restrições ao endividamento subnacional por via da lei.

A afectação do endividamento subnacional ao investimento e a regulação do endividamento subnacional são também linhas directrizes presentes nas duas recomendações do Comité dos Ministros do Conselho da Europa sobre as finanças subnacionais: Rec (2004) 1 sobre a *Gestão Financeira e Orçamental aos níveis Local e Regional* (Recomendação 24) e Rec (2005) 1 sobre as *Receitas Financeiras das Autoridades Regionais e Locais* (Recomendações 73, 74, 75 e 76) (Council of Europe, 2009).

A racionalidade para a imposição de restrições ao endividamento dos governos subnacionais emerge logo à partida do risco de indisciplina fiscal dos níveis inferiores do governo num contexto de descentralização fiscal. A literatura do federalismo fiscal analisa os factores que, num contexto de descentralização fiscal, podem estar na origem de incentivos adversos nas opções de política orçamental dos níveis inferiores do governo, estimulando o crescimento excessivo da despesa pública e do endividamento subnacionais. Nesta perspectiva, o enquadramento das relações fiscais intergovernamentais pode ser um factor determinante da extensão e da relevância que a indisciplina fiscal pode assumir.

Podemos identificar três questões fundamentais nas relações intergovernamentais que potenciam a indisciplina fiscal dos governos subnacionais (Pisauro, 2001; Rodden *et al.*, 2003; Ter-Minassian, 2007): (i) o *common pool problem* associado ao desequilíbrio financeiro vertical; ii) a restrição orçamental fraca (*soft budget constraint*) dos governos subnacionais, decorrente da garantia implícita de que os governos subnacionais beneficiarão do auxílio financeiro do governo central em caso de dificuldades financeiras; iii) a incapacidade do sistema de transferências intergovernamentais em cumprir em pleno o objectivo da equidade horizontal a que se propõe, defrontando-se os governos subnacionais mais pobres com dificuldades acrescidas em realizar a despesa pública no domínio das suas competências, logo, com uma maior pressão no sentido do endividamento.

O *common pool problem* nas relações fiscais intergovernamentais decorre da utilidade marginal social da despesa local exceder o respectivo custo marginal social, em consequência da divergência entre o benefício social (predominantemente para os eleitores locais) e o custo social (para todos os contribuintes) da despesa pública local. Um forte desequilíbrio financeiro vertical significa que uma parte significativa da despesa subnacional é financiada através de recursos comuns (transferências do governo central), conduzindo a níveis excessivos de despesa, défices e endividamento por parte dos níveis inferiores do governo (von Hagen, 1992; von Hagen e Harden, 1995).

Há que ter em conta, contudo, que a eliminação do desequilíbrio fiscal vertical, através do financiamento da despesa pública dos níveis inferiores do governo predominantemente através das receitas próprias, não erradica o problema da indisciplina fiscal subnacional (Pisauro,

2001). A própria natureza pública dos governos subnacionais – não podem falir no mesmo sentido que as empresas – enfraquece à partida a restrição orçamental desses governos. Assim, porque o que está em causa é a estabilidade do sistema financeiro e a garantia da continuidade de oferta dos bens e serviços da responsabilidade das entidades subnacionais, a convicção é de que, em caso de dificuldades financeiras, o governo central assegurará sempre a necessária assistência financeira (resgate financeiro). A restrição orçamental de um governo subnacional é fraca (*soft budget constraint*) quando a expectativa de que o governo central assumirá parte do endividamento excessivo não induz os níveis inferiores do governo a tomarem decisões financeiras prudentes – problema do *moral hazard* (Inman, 2003; Kornai *et al.*, 2003; Rodden *et al.*, 2003). A garantia implícita de que os governos subnacionais beneficiarão do auxílio financeiro do governo central em caso de ruptura financeira introduz distorções na condução da política orçamental por parte das autoridades subnacionais. As decisões locais ao nível da despesa pública e do endividamento são tomadas de forma estratégica, influenciadas pela convicção de que o Estado nunca deixará um governo subnacional falir. Esta avaliação que as autoridades subnacionais fazem da intervenção do governo central favorece o endividamento excessivo (Goodspeed, 2002; Inman, 2003; Pettersson-Lidbom e Dahlberg, 2005) e a opção por investimentos que envolvem riscos elevados (Careaga, 2000), na expectativa do resgate financeiro.

Quando a restrição orçamental é fraca, também o papel regulador do mercado é posto em causa, na medida em que os credores avaliam o risco de crédito dos governos subnacionais em função das expectativas de resgate financeiro por parte do governo central e não reflectem nas taxas de juro a indisciplina fiscal e o risco de incumprimento dos governos subnacionais (Rodden, 2002; Rodden *et al.*, 2003).

O problema da restrição orçamental fraca é mitigado pelo compromisso credível por parte do governo central de não resgatar os governos subnacionais em ruptura financeira. A literatura aponta vários factores que potenciam o problema da restrição orçamental fraca: i) a afectação das transferências do governo central ser feita de forma discricionária (Rodden *et al.*, 2003); ii) o resgate financeiro poder-se traduzir em benefícios políticos (Goodspeed, 2001; Von Hagen e Dahlberg, 2004; Bordignon e Turatti, 2009); iii) a ruptura financeira do governo subnacional poder pôr em causa a provisão de serviços públicos fundamentais para o bem-estar das populações locais (Rodden *et al.*, 2003; Bordignon e Turatti, 2009); iv) a recusa do resgate financeiro envolver importantes externalidades negativas para o resto da economia (Wildasin, 1997; Crivelli e Staal, 2006); v) a combinação entre a escassa autonomia fiscal e a larga autonomia no endividamento subnacional (von Hagen e Eichengreen, 1996; Ter Minasian, 1997; Rodden, 2002; Rodden *et al.*, 2003).

Relativamente a este último ponto, o relatório *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties*

(Council of Europe, 2002) enfatiza que o regime das finanças dos governos locais não contempla os incentivos adequados de modo a estes evitarem as situações de ruptura financeira. Em particular, o governo central será mais vulnerável às pressões políticas de resgate financeiro se os níveis inferiores do governo são excessivamente dependentes das transferências intergovernamentais e gozarem de reduzidos níveis de autonomia fiscal. Neste contexto, e porque a capacidade dos governos subnacionais para ajustar as receitas e responder a uma eventual crise financeira é reduzida, o argumento a favor da legitimidade do auxílio financeiro é que a crise financeira é da responsabilidade do governo central. Dependendo do grau de autonomia do endividamento dos níveis inferiores do governo, o problema da restrição orçamental fraca pode ser potenciado num contexto de escassa autonomia fiscal dos governos subnacionais.

As insuficiências na regulação das situações de ruptura financeira dos governos subnacionais também potenciam o problema da restrição orçamental fraca. Um enquadramento legal global do endividamento subnacional deve contemplar não só as restrições *ex ante* ao endividamento, que definem as finalidades, formas e limites do endividamento, mas também os procedimentos *ex post* para lidar com as situações de desequilíbrio financeiro, que não envolvam a ajuda financeira do governo central, ou que o envolvam só em situações predefinidas bem delimitadas. A regulação *ex post* do endividamento, ao assegurar que é o governo subnacional que internaliza os custos das suas decisões de despesa e de endividamento, é fundamental para mitigar o problema da restrição orçamental fraca [Inman, 2003, Liu e Waibel, 2010, Recomendação Rec (2004) 1] do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre a *Gestão Financeira e Orçamental ao Níveis Local e Regional* (Council of Europe, 2009). Os mecanismos para lidar com as situações de ruptura financeira podem ser de natureza administrativa, envolvendo ou não a intervenção da autoridade superior (como é o caso de Portugal), judicial (como é o caso da Hungria) ou podem coexistir os dois sistemas (como acontece nos Estados Unidos).

No contexto da União Económica e Monetária, os constrangimentos nas finanças públicas subnacionais impostos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento trouxeram um novo impulso à discussão das repercussões macroeconómicas da indisciplina fiscal dos governos subnacionais. Em todos os Estados-membros, independentemente do grau de descentralização, o respectivo governo central é o responsável único e imediato pelo cumprimento dos requisitos estabelecidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento para o valor do défice (e da dívida) do conjunto do Administração Pública. Esta assimetria de responsabilidades exige a redefinição das regras de controlo do endividamento aplicáveis aos níveis inferiores do governo dos Estados-membros, visando a solidariedade entre todos os níveis de governo no cumprimento dos objectivos orçamentais definidos para todo o sector público (Balassone *et al.*, 2002).

A questão que se coloca é, então, decidir em que medida é que os níveis inferiores do governo deverão contribuir

para os objectivos orçamentais estabelecidos para todo o sector público. As estratégias adoptadas para o controlo das finanças públicas subnacionais dos Estados-membros dependem da importância que as autoridades locais possam ter na concretização dos objectivos orçamentais impostos ao conjunto das Administrações Públicas de um país (*financial significance*), que por sua vez é condicionada por factores como a autonomia financeira dos níveis inferiores do governo, a rigidez dos limites ao endividamento subnacional, bem como a capacidade daqueles em reclamarem transferências adicionais em caso de ruptura financeira (European Commission, 2001). De qualquer forma, um aspecto importante a ter em conta é que, a partir do momento em que os governos subnacionais participam na prossecução de objectivos de natureza macroeconómica, torna-se imperativo um certo grau de coordenação na política fiscal dos diferentes níveis de governo, tanto mais exigente quanto maior for a sua autonomia financeira. Contudo, as dificuldades de coordenação em matéria de política fiscal induzem o risco de que as restrições à autonomia financeira sejam levadas ao extremo de uma solução centralizada para a política do endividamento público (Council of Europe, 2000).

As alterações ao enquadramento institucional do endividamento subnacional, como garantia adicional ao cumprimento dos objectivos de política orçamental estabelecidos nos Programas de Estabilidade em cada Estado-membro, têm vindo a ser pautadas pelo princípio comum da responsabilidade partilhada do controlo do endividamento do sector público pelos vários níveis de governo (Committee of the Regions, 2000; European Commission, 2001 e 2003; Cunha e Silva, 2002). Em alguns países as regras orçamentais adoptadas limitaram-se à imposição de limites adicionais ao endividamento das autoridades locais pelo governo central, como aconteceu em Portugal, em outros países, nomeadamente em Estados-membros federais, como Itália e Espanha, essas regras definem e quantificam a responsabilidade das autoridades locais no défice do conjunto do sector público, consubstanciando pactos internos de estabilidade (OECD, 2003) (*national stability pacts*). Von Hagen *et al.* (2001) e Von Hagen (2003) argumentam que as responsabilidades financeiras de um Estado-membro perante a União Económica e Monetária devem ser partilhadas por todos os níveis de governo com um elevado grau de autonomia em termos de despesas e receitas, numa solução do tipo pacto interno de estabilidade.

3. OS ANTECEDENTES DA NOVA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS: AS LIMITAÇÕES DAS RESTRIÇÕES AO ENDIVIDAMENTO DA ANTERIOR LEI DAS FINANÇAS LOCAIS (LEI N.º 42/98)

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, 1987: 134).

A anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto) fixou os limites à capacidade de endividamento dos municípios nos mesmos termos das leis que lhe antecederam (art. 24.º, n.º 3):

- 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.

O princípio que preside à definição dos limites ao endividamento de médio e longo prazo está tecnicamente errado, uma vez que é definido 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 nem outras modalidades de financiamento, como os contratos de locação financeira, com impacto na necessidade de financiamento da Administração Local, logo, no défice das Administrações Públicas;
- d) quanto mais investimentos um município realizar, mais se pode endividar, quando, normalmente, os investimentos públicos não geram receitas, mas sim despesas;
- e) o problema da solvência financeira do município também se coloca se é o limite do endividamento em função da despesa de investimento do ano anterior que é relevante, por ser mais apertado do que o primeiro: é possível que o município, no estrito cumprimento da lei, registre um endividamento ilimitado e insustentável (Barbosa, 2002);
- f) por fim, coloca-se 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.

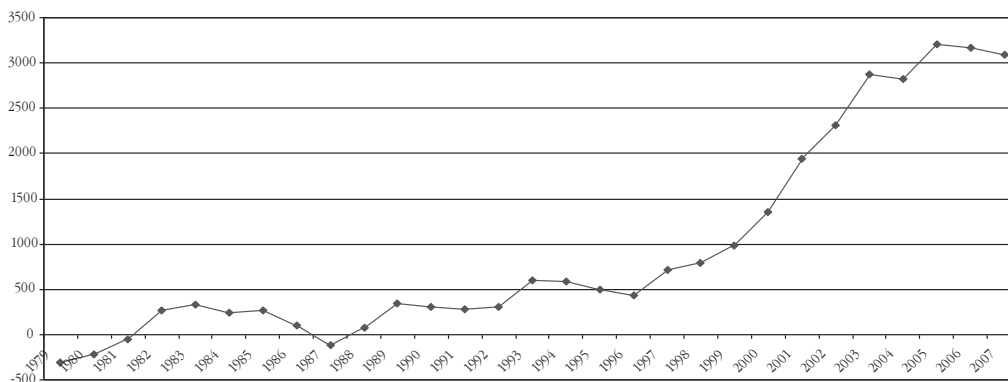
Portanto, a fórmula de cálculo do limite ao endividamento de médio e longo prazo prevista na anterior Lei das Finanças Locais revela deficiências de formulação que não lhe permitem garantir a sustentabilidade das finanças de cada município, logo, por maioria de razão, a participação dos municípios nos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

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

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

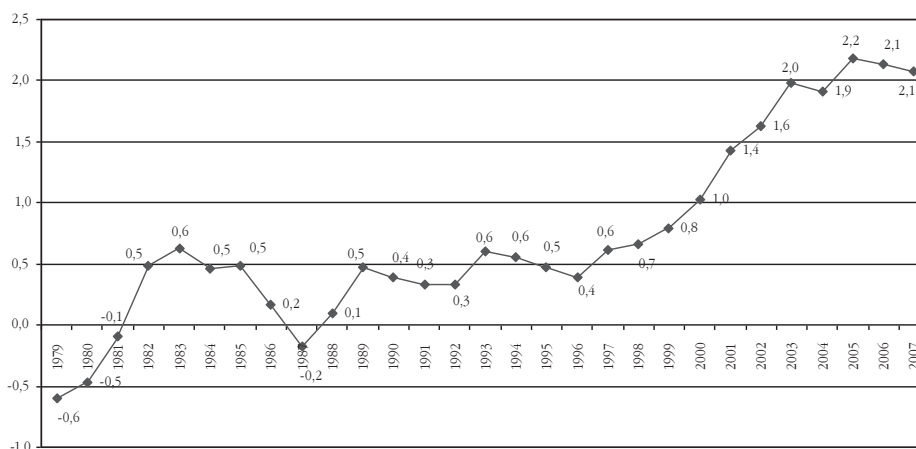
Este crescimento excepcionalmente elevado da dívida bancária líquida contrasta com o padrão anterior da evolução da dívida. Até 1997, a evolução da dívida é claramente marcada pelos ciclos eleitorais autárquicos, com os picos da dívida a acontecerem nos anos de eleições (com excepção do ano de 1982).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

Em 2004, o crescimento ininterrupto da dívida líquida observado entre 1997 e 2003 é invertido. Podemos constatar que, excepto para 2005, ano de eleições autárquicas, o endividamento líquido foi negativo, fazendo baixar a dívida, ainda que de forma muito ténue. Esta inversão da tendência de crescimento resulta do agravamento significativo das restrições ao endividamento municipal impostas nas Leis do Orçamento do Estado nos anos que antecederam a publicação da nova Lei das Finanças Locais.

GRÁFICO 1. DÍVIDA BANCÁRIA LÍQUIDA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL (PREÇOS CONSTANTE DE 2006), 1979-2007

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

Fonte: Banco de Portugal e cálculos próprios.

GRÁFICO 2. DÍVIDA BANCÁRIA LÍQUIDA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM % DO PIB, 1979-2007

Fonte: Banco de Portugal e cálculos próprios.

A expansão da dívida bancária líquida a partir de finais da década de 90 resultou basicamente da diminuição das taxas de juro. Num contexto de descida das taxas de juro, os limites ao endividamento definidos em função do serviço da dívida tornaram-se muito menos restritivos, permitindo um aumento da dívida.

Mas o crescimento da dívida terá sido também uma resposta dos municípios ao aumento das transferências do Estado com a implementação da Lei das Finanças Locais de 1998. O aumento das transferências a favor dos municípios (não acompanhado pelo acréscimo significativo das suas competências) determinou um aumento da despesa realizada, contribuindo desta forma para o crescimento da dívida (Cunha e Silva, 2002). Esta é uma questão que nos remete para a combinação entre a fraca autonomia fiscal dos governos subnacionais (como é o caso dos municípios em Portugal) e regras desadequadas para os limites ao endividamento como um factor agravante da indisciplina fiscal dos níveis inferiores do governo, porque potencia o *common pool problem* e a restrição orçamental fraca.

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

Para além da questão da solvabilidade financeira dos municípios, a gestão orçamental das finanças municipais poderá também dificultar o cumprimento do limite do défice total das Administrações Públicas imposto pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Na ausência de regras com vista a garantir a solidariedade entre os vários subsectores da Administração Pública no processo de consolidação orçamental, esse objectivo poderá ser posto em causa pelo aumento do défice global dos municípios, em particular nos anos de eleições, padrão que podemos observar na Tabela 1. A evo-

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

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

TABELA 1. SALDO GLOBAL MUNICIPAL

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

Nota: as linhas sombreadas correspondem a anos de eleições autárquicas

Fonte: Direcção-Geral das Autarquias Locais, Banco de Portugal e cálculos próprios.

4. OS REGIMES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO ENTRE 2002 E 2006

O período entre 2002 e 2006 foi marcado pelas suspensões discricionárias nas regras de acesso ao crédito inscri-

tas 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.

Com a aprovação do Orçamento Rectificativo de 2002 (Lei n.º 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. 7.º). 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 7.º, as restrições 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, a Lei da Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) veio alterar a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, Título V) no sentido de habilitar o legislador a estabelecer na Lei do Orçamento os limites ao endividamento dos municípios para cada ano, que poderão ser mais restritivos do que os previstos na Lei das Finanças Locais. Em conformidade com esta alteração, o artigo 35.º-A é aditado à anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98), 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.”

O tratamento casuístico dos limites ao endividamento dos municípios pode colidir com a sua autonomia financeira. Para que este princípio 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.º 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.

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 dos municípios. 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”.

Com a Lei do Orçamento do Estado para 2003 (Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro) foram tomadas medidas ainda mais restritivas ao endividamento municipal do que as definidas para 2002, e que assim se podem sintetizar:

- a) redução para metade dos limites dos empréstimos a médio e longo prazo que vigoravam anteriormente, fixados no n.º 3 do artigo 24.º da anterior Lei das Finanças Locais;
- b) limite ao montante global do endividamento líquido do conjunto dos municípios, formulado em termos de *stock*, que não poderá exceder o que existia em 31 de Dezembro do ano anterior.

O limite específico para os empréstimos a médio e longo prazo manteve-se até à aprovação da nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007). É de sublinhar que, apesar do significativo agravamento das restrições ao endividamento de médio e longo prazo, 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.

O limite ao endividamento líquido do conjunto dos municípios manteve-se até à Lei do Orçamento do Estado para 2006. Em relação a este segundo limite, a Lei do Orçamento do Estado para 2003 (Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, n.º 5 do artigo 19.º) estabelece que “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 n.º 10/02-DCP-NC), 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, dos peritos portugueses em SEC 95, 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.

Apenas com o orçamento do Estado de 2006 há uma clarificação do conceito de endividamento líquido compatível com o conceito de necessidade de financiamento do SEC 95. Daqui decorre que apenas em 2006 as dívidas a fornecedores passaram a relevar explicitamente para o cálculo do endividamento líquido dos municípios, compreendendo o controlo da dívida administrativa.

Também só com o Orçamento do Estado para 2006 é concretizado o comportamento de cada município para que, para o conjunto dos municípios, se cumpra o objecti-

vo do não agravamento do endividamento líquido do conjunto dos municípios (n.º 6 do artigo 33.º).

O Orçamento do Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro) regula o endividamento municipal no artigo 33.º 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.

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. Este facto não está suficientemente reflectido nos Gráficos 1 e 2 atrás por aqueles se referirem somente à dívida bancária.

Já em 2004, o Tribunal de Contas recomendou à Assembleia da República e ao Governo a clarificação e a regulação das fontes contratuais de natureza creditícia relevantes para os limites de endividamento das Autarquias Locais (Deliberação n.º 1/2004, de 25 de Maio, e Deliberação n.º 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, 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 prazo, sem ser considerada na capacidade de endividamento municipal

5. O ACTUAL REGIME JURÍDICO DO ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS – A NOVA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS – LEI N.º 2/2007, DE 15 DE JANEIRO

Em relação à anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 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 e Teixeira, 2007). Refiram-se, nomeada-

mente, os novos princípios orientadores em matéria de endividamento municipal, os mecanismos de controlo da dívida de curto prazo, a fornecedores e locação financeira e, por fim, o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais.

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 avales) (art. 43.^o). A inexistência da proibição formal podia ser encarada como um factor potenciador da restrição orçamental fraca dos municípios;
- b) é vedado aos municípios a cedência de créditos não vencidos para efeitos de antecipação de receitas (n.^o 12 do art. 38.^o);
- 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) (n.^o 1 do art. 36.^o);
- 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 (n.^o 2 do art. 36.^o);
- 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 três limites legais para o endividamento municipal enquanto *stock*:
 - i) a dívida líquida de cada município não pode exceder, no final de cada ano, 125% das receitas municipais do ano anterior provenientes da participação no FEF, participação fixa no IRS, impostos municipais, derrama e lucros das empresas municipais (n.^o 1 do art. 37.^o);
 - 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 (n.^o 1 do art. 39.^o);
 - iii) o *stock* da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazo 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.

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

- a) aos municípios que excedam o limite do endividamento líquido municipal ou o limite da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo 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 (n.^o 2 do art. 37.^o e n.^o 3 do art. 39.^o, respectivamente);
- b) a violação do limite de endividamento líquido de cada município determina uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas, no ano subse-

quente, pelo subsector Estado, o qual é afecto ao fundo de regularização municipal (n.^o 4 do art. 5.^o).

Os mecanismos de controlo da dívida a fornecedores e locação financeira estão implícitos no modelo de limites ao endividamento, formulados em referência a um mesmo cabaz de receitas:

- a) 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); 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 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);
- 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 de 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 (n.^o 9 do artigo 38.^o);
- 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) (n.^o 12 do artigo 38.^o).

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. 5.^o), através do Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo. 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.

Face ao exposto, podemos resumir desta forma os objectivos dos limites ao endividamento previstos no novo enquadramento jurídico do recurso ao crédito pelos municípios:

- a) assegurar a solvência financeira dos municípios, prevenindo as situações de falência técnica, mediante a fixação de limites à dívida municipal e os mecanismos

de controlo da dívida a fornecedores e contratos de locação financeira. 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;

- b) 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

6. O ENQUADRAMENTO LEGAL DAS SITUAÇÕES DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO

A figura dos contratos de saneamento financeiro (já prevista na primeira Lei das Finanças Locais, Lei n.º 1/79) e de reequilíbrio financeiro (já prevista na segunda Lei das Finanças Locais, Decreto-Lei n.º 98/84) está vocacionada para a recuperação da sustentabilidade financeira dos municípios. Estes contratos consubstanciam um regime especial de acesso ao crédito (a que os municípios têm acesso mediante a observação de um conjunto de requisitos) que permite aos municípios contrair empréstimos a médio e longo prazo com vista à recuperação do desequilíbrio financeiro, seja ele de natureza conjuntural (saneamento financeiro) ou estrutural (reequilíbrio financeiro),

O novo enquadramento regulamentar a partir de 2007 veio densificar os regimes jurídicos associados ao saneamento e reequilíbrio financeiro, quer no que diz respeito aos pressupostos de declaração de desequilíbrio financeiro quer no que diz respeito ao conteúdo dos respectivos planos de recuperação e das regras de acompanhamento.

O saneamento financeiro é o quadro legal de enquadramento das situações de desequilíbrio financeiro menos gravoso decorrente da nova Lei das Finanças Locais, aplicável a situações de desequilíbrio financeiro conjuntural (n.º 1 do art. 40.º da LFL).

O n.º 4 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 define indicadores objectivos caracterizadores da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural dos municípios:

- a) a ultrapassagem do limite de endividamento líquido municipal (previsto no n.º 1 do art. 37.º da LFL);
- b) a existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40% das receitas municipais do ano anterior;
- c) o rácio dos passivos financeiros (incluindo o valor dos passivos financeiros excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido) em percentagem da receita total superior a 200%;
- d) prazo médio de pagamento a fornecedores superior a seis meses.

A verificação de uma destas situações implica a celebração de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, com vista à reprogramação da dívida e a con-

solidação de passivos financeiros (n.º 1 do art. 40.º da LFL), acompanhado de um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo. O plano de saneamento financeiro contempla as medidas de recuperação financeira do município nos termos do n.º 2 do art. 40.º da LFL, podendo-se estender por um período máximo de 15 anos (n.º 2 do art. 3.º), ou seja, quase 4 mandatos, e a sua execução é acompanhada semestralmente pelos ministros da tutela e do das Finanças (art. 6.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março).

Importa reter uma condição fundamental subjacente à celebração destes contratos de empréstimo: do empréstimo a contrair para efeitos de saneamento financeiro não pode resultar o aumento do endividamento líquido do município (n.º 1 do art. 40.º da LFL). Esta imposição deve ser entendida como um sinal aos responsáveis municipais de que não deverão entender o empréstimo em causa como um meio de obtenção de liquidez, mas antes como um importante instrumento de solvabilidade financeira.

Em caso de incumprimento do plano de saneamento financeiro estão previstas sanções para o município, nomeadamente a impossibilidade de contracção de novos empréstimos durante um período de cinco anos e a impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central (art. 40.º, n.º 5, da LFL).

Um município encontra-se em situação de desequilíbrio financeiro estrutural se se verificarem pelo menos três das seguintes situações (art. 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março):

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

A situação de reequilíbrio financeiro estrutural pode ser declarada por iniciativa da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (n.º 2 do art. 41.º da LFL) ou, subsidiariamente, de forma coerciva, pelo Governo, por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro da tutela, sendo neste caso o processo iniciado pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (n.º 3 do art. 41.º da LFL).

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

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

Durante a vigência do contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro, que não pode exceder os 20 anos, ou seja, 5 mandatos (n.º 6 do art. 41.º da LFL), o município está vinculado a um plano de reequilíbrio financeiro, que consigna as medidas a adoptar pelo município, em harmonia com o disposto no n.º 1 do art. 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, e cuja execução é acompanhada trimestralmente pelo ministro que tutela as autarquias locais (n.º 7 do art. 41.º da LFL).

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

Importa ainda salientar que os municípios em situação de desequilíbrio financeiro estrutural são os beneficiários exclusivos do Fundo de Regularização Municipal, conforme dispõe o art. 42.º da LFL. Este fundo é composto pelos montantes correspondentes à redução das transferências aos municípios que violem o limite legal de endividamento líquido (n.º 4 do art. 5.º da LFL).

Face ao exposto, podemos considerar que o enquadramento legal das situações de desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses vai de encontro às directrizes do relatório *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties* (Council of Europe, 2002), e da Recomendação Rec (2004) 1 do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-membros sobre a *Gestão Financeira e Orçamental aos Níveis Local e Regional*, (Council of Europe, 2009):

- a) a recuperação das autoridades locais em desequilíbrio financeiro não é feita de forma casuística, pelo contrário, tem por base normas previstas na lei que definem procedimentos claros de intervenção nestas situações, e que não envolvem a ajuda financeira do Governo.

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

- b) a recuperação dos municípios em desequilíbrio financeiro não envolve a ajuda financeira do Governo. A ajuda financeira do Governo aos municípios pode desencadear efeitos perversos, como a dependência em relação às ajudas, desincentivando o município à mobilização dos recursos e à melhoria das práticas de ges-

tão, o efeito de imprudência na gestão financeira e na avaliação dos riscos, e por fim a concorrência entre os municípios para obter ajudas do governo central. Do ponto de vista colectivo, também não é do interesse do poder local o recurso às ajudas financeiras do governo central: a assistência financeira em grande escala poderá afectar negativamente os recursos financeiros locais, seja de forma directa, em resultado de cortes nouro tipo de transferências, seja de forma indirecta, através do abrandamento na actividade económica associado ao aumento dos impostos para financiamento dessas ajudas.

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

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

7. CONCLUSÃO

Os limites ao endividamento fixados na anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98) revelaram-se desajustados do objectivo de garantir um nível de endividamento sustentável em cada município (o seu objectivo inicial), bem como para salvaguardar a participação solidária da Administração Local 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 n.º 2/2007) são o culminar da evolução do enquadramento 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, n.º 2/2002) 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 assegurar a necessária estabilidade no enquadramento jurídico de acesso ao crédito por parte dos municípios, ao definir regras estáveis e duradouras. Com a nova Lei das Finanças Locais são colmatadas 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. Estabelecesse, igualmente, o princípio geral da proibição da assunção pelo Estado das obrigações assumidas pelos municípios.

Os novos princípios orientadores do endividamento municipal e a existência de um enquadramento legal que prevê a recuperação dos municípios em ruptura financeira sem a ajuda financeira do governo central são contributos positivos para o reforço da disciplina orçamental dos municípios portugueses, minimizando o problema do *common pool* e da restrição orçamental fraca.

BIBLIOGRAFIA

- Antunes, I. C. (1987), *A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*, Ministério do Plano e da Administração do Território, Lisboa.
- Balassone, F. *et al.* (2002), “Fiscal Rules for Sub-National Governments: What Lessons from EMU Countries?”, Paper apresentado na Conferência “Rules-Based Macroeconomic Policies in Emerging Market Economies,” Oaxaca, Mexico, February.
- Banco Mundial (2000), *Entering the 21st Century*, World Development Report, 1999/2000, Washington: Oxford University Press.
- Barbosa, A. S. P. (2002), “Nota sobre uma Lei Explosiva”, *Boletim Económico*, Banco de Portugal, Dezembro, pp. 27-29.
- Bordignon, M., e Turati, G. (2009), “Bailing out expectations and public health expenditure”, *Journal of Health Economics*, 28(2), pp. 305-321.
- Cabral, N. C. (2003), *O Recurso ao Crédito Nas Autarquias Locais Portuguesas*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa.
- Careaga, M., e Weingast, B. R. (2000), “The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance”, Working Paper, Stanford University.
- Carvalho, J., e Teixeira, A. (2007), “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, Coimbra Editora, pp. 116-123.
- Committee of the Regions (2000), “Regional and Local Government in the European Union, Responsibilities and Resources”, *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg.
- Council of Europe (2000), “Effects on the Financial Autonomy of Local and Regional Authorities Resulting from the Limits set at European Level on National Public Debt”, *Local and Regional Authorities in Europe*, n.º 71, Committee on Local and Regional Democracy.
- Council of Europe (2002), “Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties”, *Local and Regional Authorities in Europe*, n.º 77, Committee on Local and Regional Democracy.
- Council of Europe (2009), “The Council of Europe Handbook on Local Finance”, in *Benchmarking. Local Finances, Toolkit Benchmarking for Public Ethics and Local Finance*, Centre of Expertise for Local Government Reform.
- Crivelli, E., e Staal, K. (2006), “Size, Spillovers and Soft Budget Constraints”, CESifo Working Paper, 1858.
- Cunha, J. C., e Silva, P. (2002), “Finanças Públicas e Consolidação Orçamental em Portugal”, *Boletim Económico, Banco de Portugal*, Março, pp. 47-56.
- Dafflon, B., ed. (2002), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar., Cheltenham, U.K.
- European Commission (2001), “Public finances in EMU – 2001”, *European Economy*, n.º 3, Brussels.
- European Commission (2003), “Public finances in EMU – 2003”, *European Economy*, n.º 3, Brussels.
- Goodspeed, T. (2002), “Bailouts in a Federation”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 9, pp. 409-21.
- Inman, R. (2003), “Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism”, in *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland, and Jennie Litvack (eds.), Cambridge: MIT Press, London, pp. 35-83.
- Jourard, I., e Kongsrud, P. M. (2003), “Fiscal Relations Across Government Levels”, OECD Economics Department Working Papers, n.º 375.
- Kornai, J. *et al.* (2003), “Understanding the soft budget constraint”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 41 (4), pp. 1095-1136.
- Liu, L., e Waibel, M. (2010), “Managing Subnational Credit And default Risks”, World Bank Policy Research Working Paper, n.º 5362.
- Oates, W. E. (2005), “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 12(4), pp. 349-373.
- O.E.C.D. (2003), “Fiscal relations across levels of government”, in *OECD Economic Outlook*, n.º 74, pp. 144-160.
- Pettersson-Lidbom, P., e Dahlberg, M. (2005), “An Empirical Approach for Estimating the Causal Effect of Soft Budget Constraints on Economic Outcomes”, Uppsala University, mimeo.
- Pisauro, G. (2001), “Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints”, IMF Working Paper, 01/65.
- Prud’homme, R. (1995), “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer* 10, pp. 201-220.
- Rodden, J. (2002), “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World”, *American Journal of Political Science*, Vol. 46(3), pp. 670-87.
- Rodden, J. *et al.* (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press.

- Ter-Minassian, T. (1997), "Decentralization and Macroeconomic Management", IMF Working Paper, 97/155.
- Ter-Minassian, T. (2007), "Fiscal Rules for Sub-national Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6 (3).
- Von Hagen, J. (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *European Economy – Economic Papers*, n.º 96.
- Von Hagen, J. (2003), "Fiscal Discipline and Growth in Euroland. Experiences with the Stability and Growth Pact", ZEI, Bonn, Working Paper, B06-2003.
- Von Hagen, J., e Dahlberg, M. (2004), "Swedish Local Government: Is there a Bailout Problem?", in *Fiscal Federalism in Unitary States*, Per Molander (ed.). Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers, pp. 47-79.
- Von Hagen, J., e Eichengreen, B. (1996), "Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union", *The American Economic Review*, Vol. 86 (2), pp. 134-138.
- Von Hagen, J., e Harden, I. J. (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review*, Vol. 39, pp. 771-779.
- Von Hagen, J., et al. (2000), "Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies", InterAmerican Development Bank Research Network Working Paper, #R-399.
- Von Hagen, J., et al. (2001), "Budgetary Consolidation in EMU", *European Economy-Economic Papers*, n.º 148 (2001).
- Wildasin, D. E. (1997), "Externalities and bailouts: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations", Policy Research Working Paper Series 1843, The World Bank, Washington D.C.