

Análise dos Limites à Dívida nas Propostas de Lei de Finanças Regionais e Locais



Publicação Ocasional n.º1/2013

Manuela Paixão

Rui Nuno Baleiras

Abril de 2013

A série “Artigo Ocasional” divulga textos esporádicos sobre qualquer tema relacionado com a missão e as atribuições do Conselho das Finanças Públicas. Trata-se de trabalhos aprovados pelo Conselho Superior e assinados pelos autores.

Enquadramento

O [Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica](#), assinado em maio de 2011 previa que, até ao final do último trimestre de 2011, fosse «*submetida à Assembleia da República uma proposta de revisão da Lei das Finanças Locais e da Lei das Finanças Regionais, com vista a adaptar as mesmas aos princípios e normas adotadas pela recentemente revista Lei do Enquadramento Orçamental, nomeadamente no que se refere: (i) à inclusão de todas as entidades públicas relevantes no perímetro das administrações local e regional; (ii) ao enquadramento plurianual das regras de despesa, saldos orçamentais e regras de endividamento, e de orçamentação de programas; e (iii) à interação com as funções do Conselho das Finanças Públicas*» (par. 3.14).

No âmbito da 2.ª revisão do memorando foi reconhecido que as entidades nacionais necessitavam de mais tempo e de assistência técnica para a finalização dessa tarefa, tendo a data para a apresentação dessas propostas sido revista, até ao final de março de 2012, para a apresentação da proposta de lei das finanças regionais e, até ao final de junho de 2012, para a submissão da proposta de lei das finanças locais. No âmbito da 3.ª revisão do memorando, a data para a apresentação, ao Parlamento, dessas duas propostas de lei foi novamente adiada, agora para o final de dezembro de 2012. Em cumprimento desse prazo, a 27 de dezembro de 2012 o Governo português apresentou ao Parlamento a Proposta de Lei n.º 121/XII relativa à Lei das Finanças das Regiões Autónomas (doravante, PPL 121) e a Proposta de Lei n.º 122/XII/2.ª relativa à Lei das Finanças Locais (PPL 122).

O Conselho das Finanças Públicas divulgou em setembro de 2012 um relatório com evidência empírica e onde sugeria um conjunto de princípios a serem tidos em conta na preparação da revisão legislativa.¹ Em abril de 2013, tenciona publicar um segundo relatório onde analisa economicamente as propostas de lei em discussão no Parlamento.²

O presente documento é um contributo analítico adicional. Concentra-se na regra de dívida constante da PPL 121 e da PPL 122. Reúne e compatibiliza informação dispersa por várias fontes sobre a magnitude do endividamento subnacional atual e constrói uma série de exercícios de simulação numérica. Com a sua divulgação, o CFP oferece ao público uma análise que visa aferir o impacto dos

¹ [CFP \(2012\), Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais, Relatório n.º 2/2012, Setembro, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas.](#)

² CFP (2013), *Análise das Propostas de Lei de Finanças Públicas Subnacionais*, Relatório n.º 1/2013, abril, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas (no prelo).

limites de dívidas em discussão no Parlamento sobre a dívida bruta das Administrações Públicas. A Secção 1 apresenta o indicador de dívida estabelecido na PPL 121 para as Regiões Autónomas e reúne a informação disponível para calcular o seu valor nos anos 2009 a 2011. Com as limitações próprias de um exercício de aplicação retroativa, sinaliza a posição que cada território teria naqueles anos perante a meta numérica fixada na proposta de lei. A Secção 2 replica esta estrutura para a PPL 122 e o subsector local. Finalmente, a Secção 3 compara a posição de cada região e do conjunto dos municípios e serviços municipalizados entre o indicador de dívida fixado pelas propostas de lei e o indicador de dívida que Portugal reporta ao Eurostat no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos. Avalia, de modo retroactivo, como é que o cumprimento das metas fixadas nas PPL teria impactado sobre o nível de dívida reportada nos anos mais recentes. Inclui ainda um exercício que avalia o espaço que teria ficado disponível para os restantes subsectores públicos no limite de 60% do PIB estabelecido na legislação europeia no caso de as regiões e os municípios terem esgotado a capacidade legal de endividamento fixado nas PPL 121 e 122.

1. Proposta de revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas

A PPL 121 estabelece, no número 1 do artigo 39.º, que o total do passivo exigível das regiões autónomas não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

Segundo os dados da conta consolidada do sector público administrativo regional, constantes nas Contas apresentadas pelas duas regiões autónomas, a receita corrente evoluiu entre 2006 e 2011 de acordo com o que o **Quadro 1** mostra.

Quadro 1 – Receita corrente das Regiões Autónomas (2006-2011)

	Unidade: milhões de euros					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Região Autónoma dos Açores	775,9	668,2	717,7	689,9	689,8	712,7
Região Autónoma da Madeira	936,5	998,8	965,2	893,6	980,6	1015,0
RAA+RAM	1712,4	1667,0	1682,8	1583,5	1670,4	1727,7

Fonte: Contas da RAA e da RAM (valores consolidados)

Essa informação é, grosso modo, coincidente com os dados divulgados pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), que disponibiliza um conjunto de informação

relativa à execução orçamental das Regiões Autónomas para períodos mais recentes, permitindo, esta segunda fonte, estender a série até ao ano de 2012.

Quadro 2 – Execução orçamental da Administração Regional (2009-2012)

Unidade: milhões de euros				
	2009	2010	2011	2012
Região Autónoma dos Açores				
Receita corrente (a)	721,1	687,1	714,6	638,4
Reposições não abatidas aos pagamentos (b)	38,4	1,7	2,3	0,9
RAA: Receita corrente - RNAP (a)-(b)	682,7	685,4	712,4	637,4
Região Autónoma da Madeira				
Receita corrente (a)	895,8	985,3	1015,9	912,6
Reposições não abatidas aos pagamentos (b)	2,2	4,8	1,0	1,5
RAM: Receita corrente - RNAP (a)-(b)	893,6	980,6	1014,9	911,1

Fonte: DGO, Síntese da Execução Orçamental (jan-2013, fev-2012 e fev-2011).

O **Quadro 3** calcula a receita corrente média mais recente que entra no indicador da regra de dívida.

Quadro 3 – Receita corrente cobrada – média a considerar nos 2009 a 2013

Unidade: milhões de euros					
	2009	2010	2011	2012	2013
Região Autónoma dos Açores	720,6	691,9	699,1	697,5	678,4
Região Autónoma da Madeira	966,8	952,5	946,5	963,1	968,9
RAA+RAM	1687,4	1644,4	1645,6	1660,5	1647,3

Nota: Em cada coluna mostra-se a média da receita corrente cobrada nos três anos anteriores.

Fonte: Cálculos próprios baseados nos Quadros 1 e 2

Uma vez que não se encontram disponíveis dados patrimoniais relativamente às regiões autónomas, o valor do passivo exigível pode ser obtido através da informação da dívida financeira das regiões, tal como reportada no Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), adicionada do montante da dívida não financeira.

Relativamente à dívida financeira, e de acordo com os dados da [última notificação](#) do Instituto Nacional de Estatística (INE, março de 2013), o valor dessa dívida evoluiu entre 2008 e 2012 como o **Quadro 4** mostra.

Quadro 4 – Dívida bruta da administração regional (2008-2012)

Unidade: milhões de euros					
	2008	2009	2010	2011	2012
Administração Regional dos Açores (a)	536,7	600,5	652,5	690,9	723,0
Administração Regional da Madeira (b)	1848,5	2066,2	3053,3	3735,8	3782,8
Administração Regional (a)+(b)	2385,2	2666,7	3705,8	4426,7	4505,8

Fonte: INE, *Procedimento dos Défices Excessivos* (2.º notificação de 2012 e 1.ª notificação de 2013)

Relativamente à dívida não financeira, apenas se conseguiu obter informação para o ano de 2011 e através da variável “encargos assumidos e não pagos” apurada em Ministério das Finanças (2012).³ Juntando essa informação à informação anterior, obtém-se a série no **Quadro 5**.

Quadro 5 – Estimativa do passivo exigível das Regiões Autónomas (2008-2011)

Unidade: milhões de euros				
	2008	2009	2010	2011
Região Autónoma dos Açores				
Dívida financeira	536,7	600,5	652,5	690,9
Dívida não financeira ^a	n.d.	n.d.	n.d.	38,0
Passivo exigível da RAA	536,7	600,5	652,5	728,9
Região Autónoma da Madeira				
Dívida financeira	1848,5	2066,2	3053,3	3735,8
Dívida não financeira ^a	n.d.	n.d.	n.d.	2054,0
Passivo exigível da RAM	1848,5	2066,2	3053,3	5789,8

Fontes: INE, (2012) *Procedimento dos Défices Excessivos* (2.ª Notificação de 2012), 28 de setembro, Lisboa.
Ministério das Finanças (2012), *Estratégia para a Redução dos Pagamentos em Atraso Há Mais de 90 Dias*, 20 de

Notas:

a. Informação relativa a Encargos Assumidos e Não Pagos (EANP). De acordo com a nota constante em Ministério das Finanças (2012, p. 22), os EANP correspondem, grosso modo, às contas a pagar, cujo prazo de pagamento tenha ou não expirado e podem ser interpretados como um indicador avançado dos pagamentos em atraso.

Não se pode comparar a evolução do passivo exigível entre 2010 e 2011 porque há uma quebra de série na componente “dívida não financeira”: só existe informação sobre ela no ano de 2011, embora isso não significa que, na realidade, não existisse antes. Com esta ressalva, tomando por base este conjunto de informação, calculou-se, retroativamente, os montantes relativos ao limite da dívida, bem como os respetivos desvios face aos indicadores de alerta precoce e de excesso de dívida, caso a regra enunciada na proposta de lei em análise se encontrasse em vigor. Refira-se que não foi possível calcular esses indicadores para 2012, dado que não se encontra disponível informação relativa à dívida não financeira para esse ano.

³ [Ministério das Finanças \(2012\), Estratégia para a Redução dos Pagamentos em Atraso Há Mais de 90 Dias, 20 de abril, Lisboa.](#)

Quadro 6 – Estimativa retroactiva da posição de cada Região Autónoma face ao limite da dívida constante na Proposta de Lei para as Finanças Regionais (2009-2012)

	Unidade: milhões de euros			
	2009	2010	2011	2012
Região Autónoma dos Açores				
Receita corrente cobrada (média últimos 3 anos) (a)	720,6	691,9	699,1	697,5
Limite da dívida (b)=1,5*(a)	1080,9	1037,9	1048,7	1046,2
Total do passivo exigível (c)	600,5	652,5	728,9	
Desvios:				
Alerta precoce (c)≥(a)	Não	Não	Sim	
Excesso de dívida (c)≥(b)				
Região Autónoma da Madeira				
Receita corrente cobrada (média últimos 3 anos) (a)	966,8	952,5	946,5	963,1
Limite da dívida (b)=1,5*(a)	1450,2	1428,8	1419,7	1444,6
Total do passivo exigível (c)	2066,2	3053,3	5789,8	
Desvios:				
Alerta precoce (c)≥(a)	Sim	Sim	Sim	
Excesso de dívida (c)≥(b)	616,0	1624,5	4370,1	

Fonte: Cálculos próprios baseados nos Quadros 3 a 5

Nota: Não foi possível apurar o valor da dívida não financeira registada nos anos de 2009, 2010 e 2012

De acordo com os cálculos efetuados, verifica-se que em 2011 a Região Autónoma dos Açores estaria em **situação de alerta** pelo facto do valor do seu passivo exigível exceder, em cerca de 30 milhões de euros, o valor médio da receita corrente líquida cobrada nos três anos anteriores. Já a Região Autónoma da Madeira estaria, desde 2009, em **situação de excesso de dívida**, visto nesses três anos ter um passivo exigível sempre superior a 1,5 vezes o valor médio da receita corrente líquida cobrada. A diferença substancial entre os anos de 2010 e 2011 no caso desta região não deve ser valorizada por causa da quebra na série da dívida não financeira acima referida.

Denote-se que a PPL 121 refere, no número 2 do Artigo 39.º, que o limite fixado poderá ser ultrapassado quando esteja em causa a contração de empréstimos para o financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública ou outras situações excecionais, não tendo esta exceção sido considerada na presente secção por apenas se ter tido conhecimento de valores para a RAM.⁴

Com todas as reservas que um exercício de simulação de aplicação retroactiva da (proposta de) lei comporta, a principal ilação a retirar do **Quadro 6** é a de que muito dificilmente uma região cuja dívida relevante ultrapassa em 2011 o

⁴ Concretamente, 75 M€ em 2010 e 2011 e 25 M€ em 2012 e 2013, [conforme UTAO \(2013\), Análise ao Impacto Orçamental da Proposta de Lei n.º 121/XII/2.º, Parecer Técnico n.º 2/2013, 8 de abril, Lisboa: Unidade Técnica de Apoio Orçamental.](#)

seu teto em mais de quatro vezes será capaz de o cumprir em 2014, primeiro ano previsto para a aplicação da lei.

2. Proposta de revisão da Lei das Finanças Locais

A PPL 122, que propõe uma nova Lei das Finanças Locais, define, no número 1 do artigo 52.º, que a dívida total de operações orçamentais do município não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Sublinha-se o facto de a regra da dívida estar definida ao nível individual, isto é, de cada município e não do conjunto dos municípios. Porém, o artigo 54.º estabelece que deve ser imputada à dívida de cada município o conjunto de responsabilidades contraídas por um leque muito alargado de entidades, que extravasa em muito o âmbito estatístico da administração pública local definido pelos critérios europeus de contabilidade nacional. Essas entidades são: serviços municipalizados e intermunicipalizados, entidades intermunicipais e entidades associativas municipais, empresas locais e participadas, cooperativas e fundações, bem como as entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção de controlo por parte do município e, ainda, associações não participadas exclusivamente por municípios que tenham por objeto a prossecução das atribuições e competências destes. É ainda relevante esclarecer que o conceito de dívida utilizado na PPL 122 inclui tanto a dívida financeira (critério de Maastrich) como os débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais (por exemplo, os atrasos no pagamento a fornecedores).

Para efeitos deste trabalho, foi necessário procurar informação pertinente e em tempo útil. Tanto no caso da dívida como da receita, a informação disponível apenas se reporta à atividade financeira da estrutura administrativa municipal em sentido estrito, ou seja, sem inclusão da atividade financeira do sector empresarial local nem da das demais entidades locais que, de acordo com o artigo 54.º desta proposta de lei, são consideradas relevantes para efeitos de limites da dívida. Por razões de tempo e espaço, a análise subsequente foi conduzida em termos agregados (308 municípios) uma vez que o objetivo da mesma é apenas o de detetar sinais de preocupação quanto à razoabilidade da regra da dívida constante da PPL 122 e que possam fundamentar algumas das observações que o Conselho das Finanças Públicas formula sobre a mesma no Relatório n.º 1/2013.⁵

Refira-se que a PPL 122 também estabelece uma regra para o nível de dívida das freguesias, com condições diferentes. Dado que os municípios representarão

⁵ *Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais*, relatório em preparação à data em que este artigo foi concluído. Brevemente disponível em www.cfp.pt.

mais de 90 por cento da despesa local⁶ e que os dados disponíveis sobre freguesias são escassos, a análise seguinte incide apenas sobre a regra de dívida aplicável aos municípios.

Tendo em conta estas limitações e, de acordo com os dados constantes de Carvalho *et al.* (2002),⁷ o **Quadro 7** mostra como a receita municipal evoluiu entre 2006 e 2010.

Quadro 7 – Receita autárquica (2006-2010)

	Unidade: milhões de euros				
	2006	2007	2008	2009	2010
Receitas previstas	11126,7	11215,2	11572,3	13001,9	12995,1
Receitas liquidadas	7256,4	7770,5	8463,7	8899,5	8092,9
Receitas por cobrar no início do ano	398,8	542,6	558,8	612,9	651,3
Receitas cobradas	7001,0	7541,6	7746,9	8198,0	7859,5
Receitas correntes cobradas	4955,0	5653,4	5730,0	5745,8	5824,8
Receitas de capital cobradas	2040,2	1876,5	2005,3	2446,2	2025,5
Reposições não abatidas aos pagamentos	5,8	11,7	11,6	6,0	9,2
Saldo da gerência anterior	194,6	228,1	335,8	293,2	166,8
Total de receitas cobradas + saldo inicial	7195,6	7769,7	8082,7	8491,2	8026,3

Fonte: Carvalho *et al.* (2012, pp. 40 e 46)

Nota: Valores agregados respeitantes ao universo dos municípios

Note-se que a cobertura temporal da fonte utilizada apenas permite apurar o valor do limite da dívida para o conjunto dos municípios, de acordo com as regras constantes nesta proposta de lei, para os anos entre 2009 e 2011.

Poder-se-ão considerar, enquanto fonte alternativa, os dados divulgados pela DGO, que disponibilizam informação mais recente sobre a execução orçamental das autarquias. Note-se, porém, que a informação destas duas fontes não é coincidente, como se pode depreender da análise do **Quadro 8**.

⁶ Em 2000, as freguesias terão representado 7,76 (4,41) por cento da despesa (receita) efetiva local consolidada, de acordo com Baleiras, Rui Nuno (2005), "Finanças Municipais", in Presidência da República (coord.), *Desafios para Portugal — Seminários da Presidência da República*, Cruz Quebrada (Portugal): Casa das Letras, pp. 365–472 (artigo) e 473–506 (discussão).

⁷ Carvalho, João, Fernandes, Maria José, Camões, e Jorge, Susana (2012), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses — 2010*, fevereiro, Edições OTOC, Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.

Quadro 8 – Execução orçamental da Administração Local (2009-2012)

Unidade: milhões de euros				
	2009	2010	2011	2012 ^a
Receita corrente (a)	5763,7	5755,0	5658,0	4509,3
Reposições não abatidas aos pagamentos (b)	5,9	8,6	13,2	7,2
Receita corrente - RNAP (a)-(b)	5757,8	5746,4	5644,9	4502,0

Fonte: DGO, Síntese da Execução Orçamental (jan-2013, fev-2012 e fev-2011)

Nota a: Dados relativos a 256 municípios (52 municípios faltosos: Albufeira, Alenquer, Alijó, Aljustrel, Almeida, Amadora, Armamar, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Braga, Calheta (São Jorge), Cartaxo, Castelo Branco, Crato, Faro, Funchal, Gavião, Horta, Lagos, Loures, Macedo de Cavaleiros, Marinha Grande, Marvão, Melgaço, Mira, Moimenta da Beira, Montemor-o-Novo, Montemor-o-Velho, Mortágua, Oeiras, Paços de Ferreira, Peso da Régua, Portalegre, Redondo, Santa Cruz, Santa Maria da Feira, Santiago do Cacém, Sardoal, Serpa, Sines, Tabuaço, Tavira, Terras de Bouro, Torres Novas, Valença, Viana do Castelo, Vieira do Minho, Vila de Rei, Vila Pouca de Aguiar, Vila Real de Santo António, Vila Verde, Vouzela)

Dados o carácter provisório e parcial dos valores apresentados para o ano de 2012 e, para os anos anteriores, a existência de algumas diferenças entre as fontes apresentadas, optou-se por proceder abaixo (**Quadro 12**) ao cálculo do limite numérico da dívida usando a série de Carvalho *et al.* (2012) para apurar a receita corrente média relevante nos anos de 2009, 2010 e 2011 e usar a série da DGO para calcular a do ano de 2012.

No sentido de aferir o posicionamento da administração local face ao limite apresentado na proposta de lei que se encontra em apreciação, há ainda que clarificar o conceito de “dívida total de operações orçamentais do município” que, de acordo com o número 2 do artigo 52.º, engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

Da interpretação que se faz desse enunciado neste documento, considera-se que aquela norma corresponde ao conceito de passivo exigível, ou seja, às componentes do passivo com exceção para os «Acréscimos de Custos», os «Proveitos Diferidos» e as «Provisões para riscos e encargos». De acordo com os dados constantes de Carvalho *et al.* (2012), o passivo exigível (ou seja, as dívidas a terceiros) evoluiu do seguinte modo entre 2006 e 2010 como o **Quadro 9** regista.

Quadro 9 – Componentes do passivo dos municípios (2006-2010)

Unidade: milhões de euros					
	2006	2007	2008	2009	2010
Dívidas a curto prazo	2188,2	2264,4	2436,8	2879,7	3155,1
Dívidas a médio e longo prazo	4448,9	4399,4	4687,5	5140,4	5120,6
Total de dívidas a terceiros	6637,1	6663,8	7124,3	8020,1	8275,7
Provisões para riscos e encargos	134,7	309,6	311,0	763,6	774,8
Acréscimos de custos	194,0	280,3	447,5	468,0	417,4
Proveitos diferidos	3494,0	3895,8	4440,0	4871,0	5299,7
Total do passivo não exigível	3822,7	4485,7	5198,5	6102,6	6491,9
Total do passivo	10459,8	11149,5	12322,8	14122,7	14767,6

Fonte: Carvalho *et al.*, (2012, p. 106)

Tal como referido anteriormente, no artigo 54.º desta proposta de lei é elencado um conjunto mais amplo de entidades a considerar para o apuramento da dívida. Refira-se que, para essas entidades, a informação é escassa ou inexistente, não permitindo que se proceda ao apuramento do montante global da dívida nos moldes enunciados na proposta de lei. A única informação que se encontrou disponível, de forma sistematizada, foi a relativa ao passivo dos serviços municipalizados, cuja evolução se apresenta no **Quadro 10**, para o período compreendido entre 2008 e 2010.

Quadro 10 – Componentes do passivo dos serviços municipalizados (2006-2010)

Unidade: milhões de euros			
	2008	2009	2010
Dívidas a curto prazo	76,8	95,0	93,5
Dívidas a médio e longo prazo	55,3	53,2	53,4
Total de dívidas a terceiros	132,1	148,2	146,9
Provisões para riscos e encargos	1,7	1,6	1,6
Acréscimos de custos	17,7	21,7	22,4
Proveitos diferidos	349,9	330,0	293,4
Total do passivo não exigível	369,3	353,3	317,4
Total do passivo	501,4	501,5	464,3

Fonte: Carvalho *et al.* (2012. p. 168)

Para o período mais recente, e adotando a mesma metodologia que foi aplicada para a Região Autónoma dos Açores, obteve-se a estimativa do passivo exigível da Administração Local através da informação relativa à dívida financeira deste subsector constante na 1.ª notificação de 2013 do PDE e do valor dos Encargos Assumidos e Não Pagos (EANP) do conjunto das entidades que compõem o subsector. Note-se que, doravante, os números a apresentar sobre o subsector local agregam os municípios em sentido estrito e os serviços municipalizados, a menos que explicitamente referido em contrário.

Quadro 11 – Estimativa do passivo exigível da Administração Local (2011)

Unidade: milhões de euros	
2011	
Administração Local	
Dívida financeira	5684,1
Dívida não financeira ^{a, b}	3159,0
Passivo exigível da Administração Local	8843,1

Fontes: INE (2013), *Procedimento dos Défices Excessivos* (1.ª notificação de 2013), 28 de março, Lisboa. Ministério das Finanças (2012), *Estratégia para a Redução dos Pagamentos em Atraso Há Mais de 90 Dias*, 20 de abril, Lisboa.

Notas:

a. Informação em Ministério das Finanças (2012), relativa aos encargos assumidos e não pagos (EANP). Segundo esta fonte, os EANP correspondem, grosso modo, às contas a pagar, cujo prazo de pagamento tenha ou não expirado e podem ser interpretados como um indicador avançado dos pagamentos em atraso.

b. Engloba EANP de um universo mais vasto que municípios e serviços municipalizados (por ex., inclui empresas locais, freguesias, associações de municípios, entidades regionais de turismo) mas não há maneira de imputar os EANP aos municípios como a PPL 122 exige.

Com base neste conjunto de informação calcularam-se, retroativamente, os montantes relativos ao limite da dívida, bem como os respetivos desvios face aos indicadores de alerta precoce e de excesso de dívida, caso a regra enunciada na proposta de lei em análise se encontrasse em vigor desde 2009. Refira-se que não foi possível calcular alguns desses indicadores para o ano de 2012, dado não se encontra disponível informação para esse ano relativa à dívida não financeira.

Segundo os cálculos efetuados, verifica-se que em cada ano do período observado **o passivo exigível dos municípios excede o valor médio da receita corrente líquida cobrada nos três anos anteriores**,⁸ ultrapassando uma vez e meia esse valor em 2011 (estimando-se, assim, **um excesso de dívida** de cerca de 193 milhões de euros). Este número tem de ser lido com cuidado pois a implementação da PPL exigiria a aplicação da regra e o apuramento de eventual excesso de dívida município a município; este procedimento resultaria num valor superior a 193 milhões de euros mas, com elevada probabilidade, abaixo da meta numérica de 8.650 milhões de euros indicada no **Quadro 12**. O facto de, em termos agregados e sem consideração da cláusula de salvaguarda e de outras entidades que não os municípios e os serviços municipalizados, se detetar uma situação de ultrapassagem do teto da dívida num exercício de retroatividade, não configura necessariamente uma situação de incumprimento generalizado. Antes **indicia a existência de vários**

⁸ Recorda-se que tanto o numerador como o denominador do indicador de dívida estão subavaliados dado não terem sido encontrados os valores homónimos para a totalidade das entidades relevantes para efeitos do limite da dívida total especificadas na proposta de lei.

municípios que poderão ter dificuldade em se adaptar no curto prazo à nova regra que a PPL 122 estabelecerá a partir de 2014.⁹

Quadro 12 – Estimativa retroactiva da posição do conjunto dos municípios face ao limite da dívida constante na Proposta de Lei para as Finanças Locais (2009-2012)

	Unidade: milhões de euros			
	2009	2010	2011	2012
Receita corrente cobrada (média últimos 3 anos) (a)	5446,1	5709,7	5766,9	5725,6
Limite da dívida dos municípios (b)=1,5*(a)	8169,2	8564,6	8650,3	8588,36
Total do passivo exigível (c) ¹	8168,3	8422,6	8843,1	n.d.

Fonte: Cálculos próprios baseados nos Quadros 7 a 11

1. Para 2009 e 2010, valor calculado com base nos dados de balanço (dívidas a terceiros dos municípios e dos serviços municipalizados). Em 2011, valor calculado com base no valor da dívida financeira reportada para a Administração Local no último PDE (INE, 2013) e no valor dos Encargos Assumidos e Não Pagos para todo o subsector da Administração Local (Ministério das Finanças, 2012, p. 22). Estes, no valor de 3159 M€, compreendem 23 M€ de freguesias e associações de freguesias que nunca poderiam ser imputados aos municípios pela regras do artigo 54.º da PPL 122.

3. Diferenças entre conceitos de dívida no PDE e nas propostas de lei

Iremos agora confrontar valores da dívida subnacional resultantes da aplicação retroativa da noção de dívida presente nas propostas de lei em análise com os valores inerentes ao indicador de dívida utilizado no Procedimento dos Défices Excessivos (dívida PDE)¹⁰. Importa recordar que a dívida utilizada neste procedimento **incorpora apenas a componente financeira**. O “stock” associado às duas regras de dívida (regra nacional, para os governos subnacionais, e regra europeia, para o conjunto das administrações públicas nacionais) é diferente.

O **Quadro 13** mostra que o peso da dívida subnacional aferida de acordo com as regras constantes nas PPL cresceu ao longo do período observado, estimando-se que tenha atingido cerca de 9% do PIB em 2011. Ao longo do período,

⁹ Chama-se a atenção para o facto de a informação consultada não consolidar as contas dos municípios com as dos respetivos serviços municipalizados, pelo que os valores da receita corrente e do passivo exigível apresentados no **Quadro 12** poderão sobre-estimar a realidade. Todavia, não se crê que esta possibilidade afete qualitativamente a conclusão avançada.

¹⁰ De acordo a informação do INE, a definição de dívida bruta das Administrações Públicas usada no PDE integra as seguintes categorias de dívida: moeda e depósitos; títulos de curto e de longo prazo, exceto ações, excluindo derivados financeiros; empréstimos de curto e de longo prazo. O INE esclarece ainda que, de acordo com a legislação europeia sobre esta matéria, para o apuramento da dívida bruta: i) é excluída a dívida comercial; ii) é excluída a dívida das empresas públicas que não integram o sector das Administrações Públicas; iii) a dívida dos municípios e freguesias localizados nos territórios das Regiões Autónomas é registada no subsector da Administração Local. Aproveita-se para notar que este conceito de dívida é ligeiramente mais restritivo do que a definição constante do manual SEC-95. Este inclui: numerário e depósitos (AF.2), títulos exceto ações (AF.3), incluindo derivados financeiros (AF.34), empréstimos (AF.4) e outros débitos (AF.7), assim como, em alguns casos e em pequena escala, ações e outras participações (AF.5) e provisões técnicas de seguros (AF.6).

o crescimento da dívida PDE das administrações subnacionais processou-se a um ritmo menos intenso do que o da sua dívida total. De facto, enquanto o total da dívida subnacional registou um acréscimo de 2,6 pontos percentuais do PIB entre 2009 e 2011, a dívida PDE aumentou 0,9 pontos percentuais do PIB, o que revela uma **tendência para o aumento do peso da dívida não financeira no total da dívida das regiões e dos municípios neste período**. Nota-se que as leis de finanças subnacionais vigentes naquele período, com destaque para a das regiões, excluem dos limites de dívida alguns débitos não pagos de curto prazo (não financeiros).

Quadro 13 – Cálculo da dívida segundo as propostas de lei e o Procedimento dos Défices Excessivos (2009-2011)

Unidade: milhões de euros

	2009	2010	2011
Propostas de Lei das Finanças Regionais e Locais			
Dívida da Administração Regional ^a	2.666,7	3.705,8	6.518,7
Dívida da RAA	600,5	652,5	728,9
Dívida da RAM	2.066,2	3.053,3	5.789,8
Dívida da Administração Local ^{ab}	8.168,3	8.422,6	8.843,1
Dívida subnacional ^a	10.835,0	12.128,4	15.361,8
<i>Em %PIB nacional</i>	<i>6,4</i>	<i>7,0</i>	<i>9,0</i>
Excesso de dívida da RAM ^c	616,0	1.624,5	4.527,1
Excesso de dívida dos Municípios ^d			192,8
Excesso de dívida subnacional ^c	616,0	1.624,5	4.719,9
<i>Em %PIB nacional</i>	<i>0,4</i>	<i>0,9</i>	<i>2,6</i>
Procedimento dos Défices Excessivos			
Dívida bruta das Administrações Públicas (consolidada)	141.055,1	162.473,3	185.240,7
<i>Em %PIB nacional</i>	<i>83,7</i>	<i>94,0</i>	<i>108,3</i>
Dívida bruta da Administração Regional	2.666,7	3.705,8	4.426,7
Dívida bruta da RAA	600,5	652,5	690,9
Dívida bruta da RAM	2.066,2	3.053,3	3.735,8
Dívida bruta da Administração Local	5.858,7	5.871,4	5.684,1
Dívida bruta subnacional	8.525,4	9.577,2	10.110,8
<i>Em %PIB nacional</i>	<i>5,1</i>	<i>5,5</i>	<i>5,9</i>
Excesso de dívida bruta das Administrações Públicas ^e	39.937,7	58.757,9	82.601,8
Por memória:			
PIBpm	168.529,0	172.859,0	171.064,8
<i>PIBpc da RAA ^f</i>	<i>3.650,4</i>	<i>3.743,4</i>	<i>3.701,4</i>
<i>PIBpc da RAM ^f</i>	<i>5.139,6</i>	<i>5.207,5</i>	<i>5.111,5</i>

Fonte: Cálculos próprios baseados nos Quadros 6 e 12 e nos elementos constantes no *Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª Notificação de 2013)*

Notas:

- Os valores relativos a Dívida reportam-se aos valores estimados para o "Total do passivo exigível".
- Para 2009 e 2010, valor calculado com base nos dados de balanço (dívidas a terceiros dos municípios e dos serviços municipalizados). Para 2011, valor calculado com base no valor da dívida financeira reportada para a Administração Local no último PDE e no valor dos encargos assumidos e não pagos para todo o subsector da Administração Local.
- Excesso de dívida calculado de acordo com as regras da proposta de lei em apreciação.
- Valor com base na aplicação da regra ao conjunto dos municípios. Numa análise município a município, valor total poderá ser superior ao indicado, como explicado no texto.
- Excesso da dívida bruta calculado face ao limite fixado na legislação europeia (60% do PIB).
- Para 2011, o valor é provisório.

Por fim, um outro exercício de simulação procurou aferir o efeito que existiria, em 2011, no caso de o limite de dívida presente nas PPL 121 e 122 ser integralmente contabilizado para efeitos de dívida PDE. O objectivo desta simulação é obter uma ideia aproximada da pressão que essa situação colocaria sobre os demais subsectores, sujeitos à obrigação de assegurarem o cumprimento do teto de 60% do PIB imposto pela legislação europeia. Nessa situação extrema, em que

toda a dívida subnacional permitida pelas propostas de lei seria exclusivamente financeira, a dívida PDE aumentaria cerca de 2.966 M€ (1,73% do PIB) no caso dos municípios e diminuiria 1.958 M€ (-1,14% do PIB) no caso das regiões autónomas, face aos valores efetivamente observados. Em agregado, isto implicaria um agravamento da dívida PDE em cerca de 1.007,9 M€ (+0,59% PIB). Neste cenário, em que o nível da dívida financeira das autarquias e das regiões autónomas atingiria 6,49% do PIB, as restantes administrações públicas poderiam ter, no máximo, um valor de dívida financeira de 91.538,2 M€ se Portugal não pudesse superar o limite de 60% do PIB definido no art. 126.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) e no [Protocolo \(n.º 12\) sobre o Procedimento Relativo aos Défice Excessivos](#).