



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise dos determinantes do desequilíbrio financeiro nos municípios portugueses

Introdução

Propósitos da publicação em preparação:

Analisar a problemática do endividamento municipal, na perspetiva de determinar as causas para o desequilíbrio financeiro de alguns municípios, analisar os resultados efetivos dos mecanismos de recuperação que têm vindo a ser utilizados e identificar medidas que possam contribuir para diminuir os riscos de endividamento excessivo na administração local.

Esquema do que vamos discutir nesta sessão:

- i. Regras de disciplina orçamental
 - ii. Limites ao endividamento em Portugal (conceitos e evolução histórica)
 - iii. Mecanismos de recuperação financeira municipal (apresentação e análise da sua eficácia)
-



Enquadramento

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

- **Equilíbrio orçamental**
Imposição do objetivo anual de apresentação de um saldo orçamental equilibrado, com a possibilidade de transposição dos défices para anos seguintes
 - **Limites à despesa**
Fixação de tetos de despesa, cuja utilização é rara devido às competências atribuídas à administração local e à autonomia do poder local
 - **Limites à autonomia fiscal**
Limites à fixação local de parâmetros dos impostos municipais
Limites ao exercício de competências de liquidação e cobrança
 - **Limites ao endividamento**
Restrições ao recurso a empréstimos bancários, definidas em função das despesas correntes ou de capital a financiar
 - **Limites à orçamentação da receita** (menos comum)
Restrições ao recurso a falsas estimativas orçamentais para empolamento dos orçamentos municipais
-

Regras de disciplina orçamental

Exemplos:

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



Limites ao endividamento municipal em Portugal

No âmbito das Lei das finanças locais:

Dívida Financeira

- Limite à capacidade de endividamento de médio e longo prazo
- Limite à capacidade de endividamento de curto prazo

Dívida Comercial

- Limite de endividamento líquido

No âmbito do OE:

Dívida Financeira

- Limite à capacidade de endividamento de médio e longo prazo

Dívida Comercial

- Redução dos pagamentos em atraso
-

Limites ao endividamento municipal em Portugal

No âmbito da Lei das finanças locais:

LFL	Endiv. CP	Endiv. MLP	Tipologia
1979	$LCP \leq \frac{1}{12} \times Ip$	$SD \leq 0,2 \times Ip$ e $EMLP \leq Pn \leq 1,25 \times EMLPn_{-1}$	Incentivo ao investimento através do recurso ao endividamento
1984	$LCP \leq \frac{1}{12} \times I$	$SD_n \leq 0,2 \times In_{-1} \text{ } SDx$ e $EMLPn \leq 1,25 \times EMLPn_{-1}$	
1987	$LCP \leq \frac{1}{10} \times FEF$	$SD \leq \frac{3}{12} \times FEF$ ou $SD \leq 0,2 \times In_{-1}$	
1998	$LCP \leq \frac{1}{10} \times (FGM + FCM)$	$EMLP \leq \frac{3}{12} \times (FGM + FCM)$ ou $SD \leq 0,2 \times In_{-1}$	
2007	$LCP \leq \frac{1}{10} \times (T + FEF + IRS + Derr + RLSEL)_{n-1}$	$EMLP \leq (T + FEF + IRS + Derr + RLSEL)_{n-1}$	Limitação do endividamento pelos recursos
	<u>Endividamento Líquido</u> $EL = \sum P - \sum A \leq 1,25 \times (T + FEF + IRS + Derr + RLSEL)_{n-1}$		

Legenda:

LFL: Lei das finanças locais

Ip: Investimento orçamentado

FCM: Fundo de coesão municipal

In-1: Investimento realizado no ano anterior

Derr: Derrama

$\sum A$: Somatório dos ativos

LCP: Limite de endividamento de curto prazo

FEF: Fundo de equilíbrio financeiro

SDx: Serviço da dívida estimado

T: Receita de impostos

RLSEL: Resultados líquidos empresas setor local

SD: Serviço da dívida

FGM: Fundo de gestão municipal

EMLP: Limite de endividamento de médio e longo prazo

IRS: participação variável no IRS

$\sum P$: Somatórios dos passivos



Limites ao endividamento municipal em Portugal

No âmbito da Lei das finanças locais:

Regra da dívida total inscrita na Lei das finanças locais de 2013:

$$LDT = (Dt - DtNO) + DS_{EL} \leq 1,5 \times MRC$$

Legenda:

LDT: Limite da dívida total

DtNO: Dívidas a terceiros não orçamentais

MRC: Média da receita corrente líquida cobrada nos 3 anos anteriores

Dt: Dívida a terceiros

DSEL: Dívida das entidades participadas

Limites ao endividamento municipal em Portugal

Regras de stock de dívida e de redução dos pagamentos em atraso consideradas em sede de OE

OE	EMLP	ΔPA
2002	$EMLP_{2002} = EMLP_{2001}$, se $EL_{2002} \geq EL_{2001}$	n.a.
2006	$EL_n \leq EL_{n-1} + \Delta AM_{n-2}$	n.a.
2011	$EL_n \leq EL_{n-1} + \Delta AM_{n-2}$	n.a.
2012	$EL_n \leq EL_{n-1} + (\Delta AM_{n-2} - \text{€}M150)$	$PA_{2012} = \left(\frac{PA_{2011}}{1,1} \right) - \frac{1}{7} \times DP$
2013	$EL_n \leq EL_{n-1} + (\Delta_e AM_{n-2} - \text{€}M150)$ $\sum_{i=1}^n EL_{2013} = \sum_{i=1}^n EL_{2012}$	$PA_{2013} = \left(\frac{PA_{2012}}{1,1} \right) - \frac{3,5}{100} \times DP$

Legenda:

EMLP: Limite de endividamento de médio e longo prazo

EL: Endividamento líquido

ΔPA : Redução dos pagamentos em atraso

ΔAm_{n-2} : Redução das amortizações no penúltimo ano

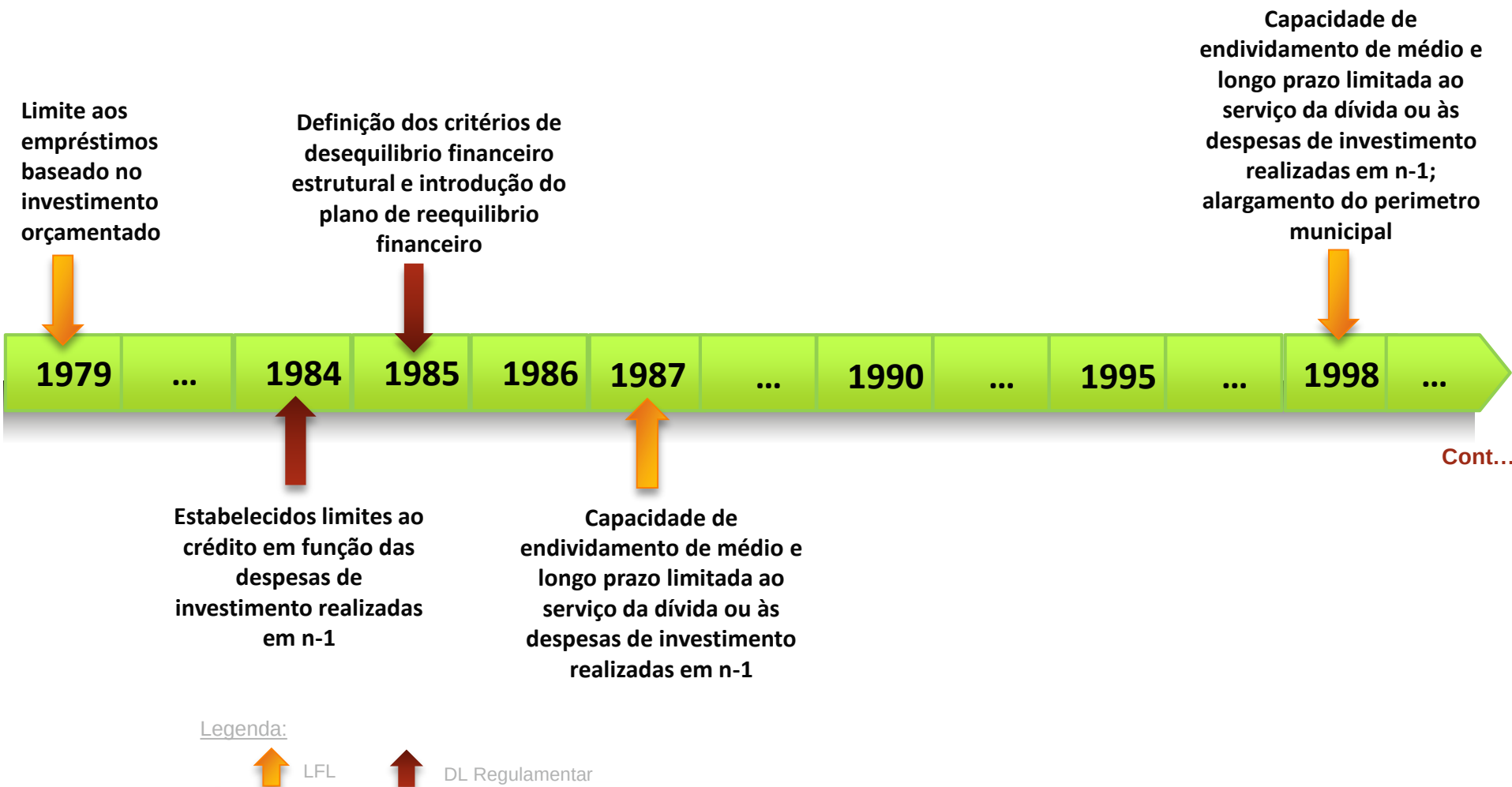
$\sum EL$: Somatório do endividamento líquido de todos os municípios

DP: Despesas com pessoal

Os limites legais não estão relacionados com a receita do município

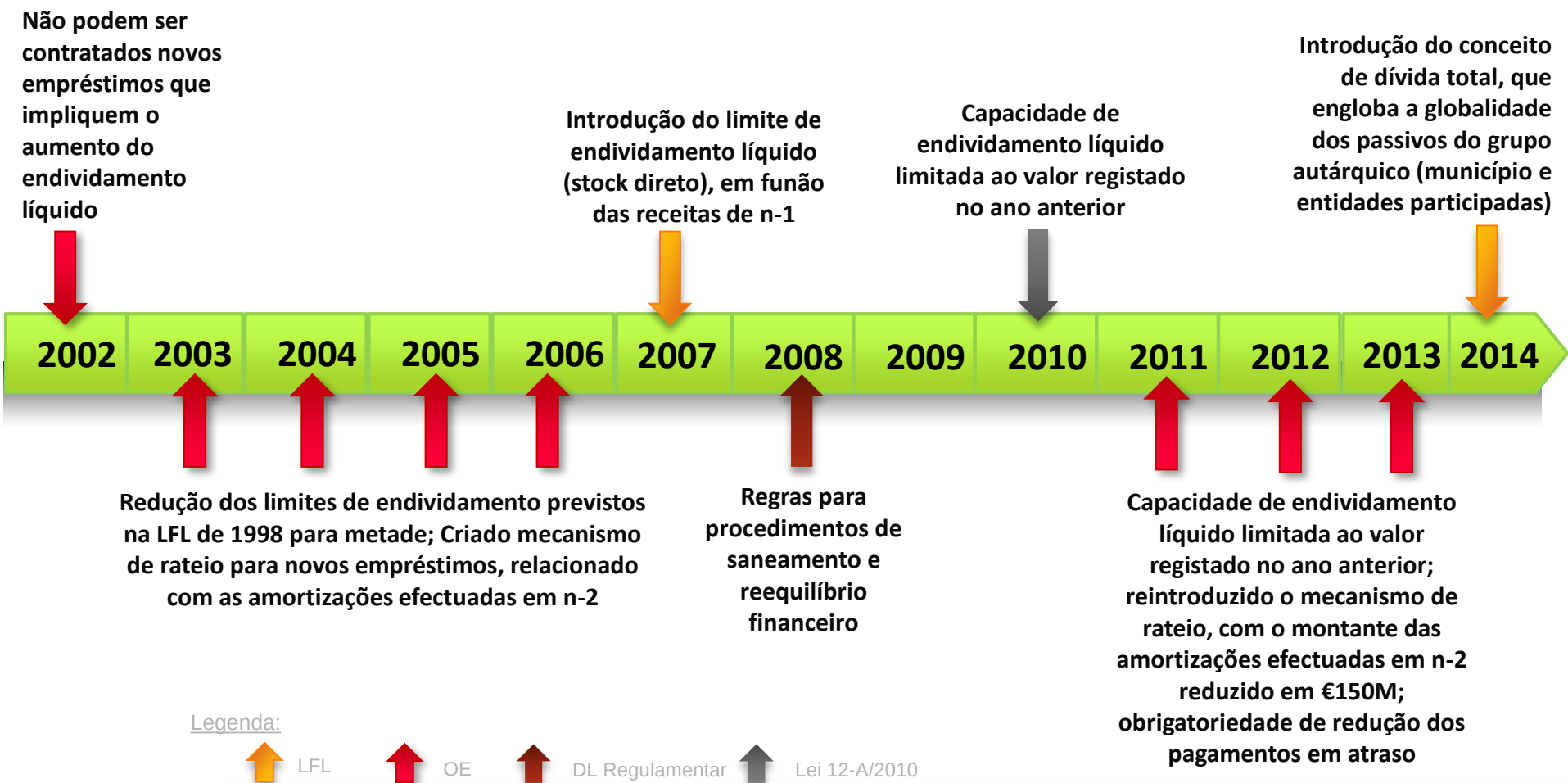
Limites ao endividamento municipal em Portugal

Alternância das regras de endividamento e de stock de dívida em sede da LFL e do OE:



Limites ao endividamento municipal em Portugal

Alternância das regras de endividamento e de stock de dívida em sede da LFL e do OE:





Mecanismos de recuperação financeira municipal

Principais mecanismos:

- Saneamento financeiro municipal
 - Reequilíbrio financeiro municipal
 - Programas pontuais:
 - Pagar a tempo e horas - PTH
 - PREDE
 - Programa de apoio à economia local - PAEL
 - Fundo de apoio municipal - FAM
-

Saneamento e reequilíbrio financeiro

Regras para a determinação das situações de desequilíbrio conjuntural e estrutural:

Legislação	Indicadores	Alerta Precoce	Saneamento	Reequilíbrio
DL n.º38/2008	EL	n.a.	> 100%	> 175%
	Dívidas a fornecedores (n)/ Receitas totais (n-1)	n.a.	> 40%	> 50%
	Passivos financeiros (n) /receitas totais (n-1)	n.a.	> 200%	> 300%
	Prazo médio de pagamento (em meses)	n.a.	> 6	> 6
LFL 2013	LDT	> 1,5	> 2,25	> 3



Situação a 31/12/2013 face ao LDT

Dados provisórios, fev. 2014

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

Fonte: CRFM

Eficácia dos mecanismos de recuperação financeira

DT>1,5

Recuperação Financeira

DT>2,25

Com recurso
aos mecanismos
existentes

101
33%

Sem recurso
aos mecanismos
existentes

207
67%

Com eficácia
(tendo utilizado estão abaixo do limiar)

33	11%
58	19%

Sem eficácia
(tendo utilizado estão acima do limiar)

68	22%
43	14%

Em desequilíbrio
(não utilizaram mas estão acima do limiar)

55	18%
22	7%

Em equilíbrio
(não utilizaram e estão abaixo do limiar)

152	49%
185	60%

Pelo menos 40% dos municípios já estiveram em situação de desequilíbrio financeiro

2/3 dos mecanismos de recuperação utilizados foi ineficaz

1 município em cada 5 não recorreu a qualquer mecanismo de recuperação apesar de se encontrar em desequilíbrio

Eficácia dos mecanismos de recuperação financeira



DT>1,5

**Recuperação
Financeira
+
Programas
Pontuais**

DT>2,25

**Com recurso
aos mecanismos
existentes**

**194
63%**

**Sem recurso
aos mecanismos
existentes**

**114
37%**

**Com eficácia
(tendo utilizado estão abaixo do limiar)**

**81
131** **26%
43%**

**Sem eficácia
(tendo utilizado estão acima do limiar)**

**113
63** **37%
20%**

**Em desequilíbrio
(não utilizaram mas estão acima do limiar)**

**10
2** **3%
1%**

**Em equilíbrio
(não utilizaram e estão abaixo do limiar)**

**104
112** **34%
36%**

**Existe baixa apetência para recurso
aos mecanismos de recuperação
e aos programas pontuais
mesmo quando os condicionalismos
são ligeiros ou inexistentes**

Municípios	Mecanismos de Recuperação ao abrigo do DL 322/85		Mecanismos de Recuperação ao abrigo do DL 38/2008		PTH	PREDE I	PREDE II	PAEL		Endividamento face aos limites da dívida a 31/12/2012
	Saneamento	Reequilíbrio	Saneamento	Reequilíbrio				Contratualizado	Por Aprovar	
FORNOS DE ALGODRES				35 000 000,00						866%
RIBEIRA BRAVA		3 148 397,18	6 500 000,00							739%
POVOAÇÃO	3 950 864,00		2 625 000,00							664%
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO									25 656 327,72	660%
NORDESTE			1 500 000,00					12 012 797,13		628%
VILA FRANCA DO CAMPO			9 500 000,00	30 500 000,00						584%
PORTIMÃO					1 400 183,00	7 840 541,00			93 865 393,11	573%
VELAS										520%
FUNDÃO			11 500 000,00			7 509 689,00		36 777 845,90		511%
AVEIRO			58 000 000,00							494%
PRAIA DA VITÓRIA								1 953 334,88		490%
ALFÂNDEGA DA FÉ			11 100 000,00				3 000 000,00	18 444 457,45		480%
PONTA DO SOL					450 000,00					477%
PAÇOS DE FERREIRA							3 800 000,00	7 137 212,14		466%
NAZARÉ	1 246 994,74					8 910 018,98			20 972 494,56	455%
VILA NOVA DE POIARES			7 300 000,00			4 595 658,00			863 909,60	449%
SEIA				45 000 000,00				2 768 064,92		398%
COVILHÃ					4 810 190,60			2 815 020,90		396%
FREIXO DE ESPADA À CINTA					516 381,00	1 391 153,00			5 070 445,50	389%
CASTANHEIRA DE PÊRA				7 880 648,32						389%
CARTAXO			13 000 000,00						17 667 910,00	380%
TROFA								16 597 187,97		371%
MACHICO		6 139 245,92	7 197 097,00							361%
CELORICO DA BEIRA							4 186 555,00		5 292 591,43	357%
ALANDROAL			9 650 000,00							354%
MONDIM DE BASTO			13 500 000,00							337%
PORTALEGRE			17 120 560,00			1 581 488,00				334%
SANTA COMBA DÃO			6 500 000,00						3 660 741,90	332%
ALIJÓ	1 898 633,00		9 300 000,00					15 019 134,45	4 790 341,47	331%
VIEIRA DO MINHO								3 056 978,05		325%
CANTANHEDE			16 000 000,00		1 342 000,00					320%
SANTARÉM			6 000 000,00			23 000 000,00		24 581 766,58		307%
SANTA CRUZ		3 040 865,06	10 738 514,00						22 749 330,73	304%
VILA NOVA DE GAIA	40 000 000,00						10 000 000,00	22 751 431,24		301%



Conclusões

- O que já sabemos:
 - Os limites de endividamento municipal têm vindo a ser sucessivamente modificados
 - Um conjunto significativo de municípios entrou em situação de desequilíbrio financeiro
 - Os mecanismos de recuperação financeira municipal não têm sido totalmente eficazes
 - Que mais gostaríamos de saber?
 - Quais os determinantes do desequilíbrio financeiro dos municípios
 - Próximas tarefas
 - Criar uma base dados com os dados financeiros dos municípios desde 1979
 - Estimar um modelo que permita apurar os determinantes do desequilíbrio financeiro dos municípios
 - Identificar eventuais medidas de recuperação financeira municipal mais eficazes
-

Hipóteses de determinantes do endividamento a testar:

P1: Incentivos e exceções ao endividamento de médio e longo prazo

P2: Empolamento orçamental das receitas (falsas expectativas orçamentais)

P3: Inadequação dos mecanismos de recuperação financeira

P4: Instabilidade das regras de endividamento e inaptidão das regras orçamentais do POCAL

P5: Inexistência de um sistema adequado de monitorização e de alerta precoce

P6: Dependência das transferências do OE

A vossa vez

- Comentários
 - Dúvidas
 - Perplexidades
 - Sugestões...
-