




COLÓQUIO


A NOVA LEI DAS EMPRESAS LOCAIS

# OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

Coimbra, 24 de novembro de 2012

Elementos de apoio preparados por:  
Alexandre Amado

 **CEDIPRE**  
Centro de Estudos de Direito Público e Regulação




OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS


2

## Sumário

- Gestão orçamental e situação financeira dos municípios**
  - Origem dos desequilíbrios financeiros dos municípios**
    - ▶ Conjuntura desfavorável ao nível da arrecadação das receitas?
    - ▶ Práticas inadequadas e permissivas ao nível da gestão orçamental?
  - Endividamento municipal**
    - Breve caracterização do regime previsto na LFL**
      - ▶ Autonomia creditícia dos municípios e coordenação das finanças locais com as finanças estaduais
      - ▶ Princípios orientadores do endividamento autárquico
      - ▶ Aspetos gerais do regime de crédito dos municípios
      - ▶ Os empréstimos de médio, longo e curto prazos
      - ▶ As outras dívidas a terceiros

Alexandre Amado

 **CEDIPRE**  
Centro de Estudos de Direito Público e Regulação

 **OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**


3


**Sumário**

**C. Os limites de endividamento municipal**

- 1. Análise crítica dos limites legais de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais (ECP, EMLP e END. LIQ.) e dos limites especiais consagrados na proposta de Lei do Orçamento de Estado de 2013**
  - » Em especial, o conceito de endividamento líquido e a sua evolução entre 2003 e a atual Lei das Finanças Locais
- 2. O conceito de endividamento líquido total (perímetro das entidades relevantes para efeitos dos limites de endividamento municipal) e a sua evolução entre 2007 e a Lei n.º 50/2012, de 31/ago**
  - » Designadamente no que respeita às empresas locais e participadas por entidades do setor local
- 3. Ineficácia/risco dos regimes legais enquanto instrumentos para o exigível e necessário equilíbrio financeiro dos municípios e do contributo do subsector das autarquias locais para a dívida e défice públicos**
- 4. Eventual impacto sobre o endividamento municipal (e respetivos limites) da obrigação de dissolução das empresas prevista no art. 70º, n.ºs 3 a 5 e 62º da Lei n.º 50/2012, de 31/ago**

Alexandre Amado

 **CEDIPRE**  
Centro de Estudos de Direito Público e Regulação

 **OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

4

**GESTÃO ORÇAMENTAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

5

**GESTÃO ORÇAMENTAL E ENDIV. MUNICIPAL**

**ALGUNS DADOS FINANCEIROS E A ORIGEM DO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

6

**Evolução das receitas provenientes dos fundos municipais e da participação no IRS**

**2009 a 2013**

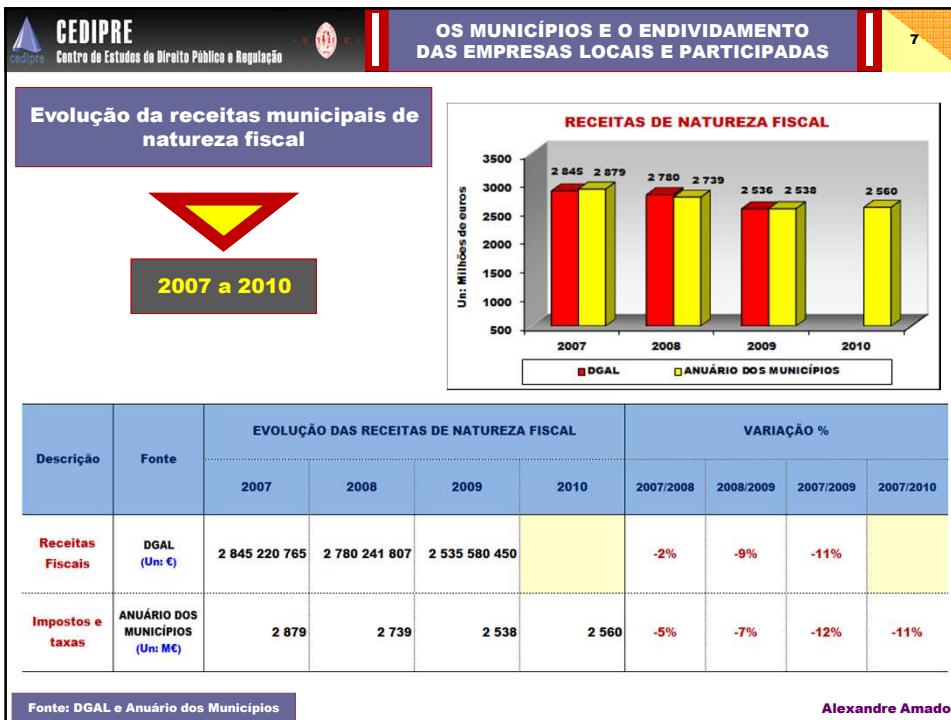
**EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE FUNDOS MUNICIPAIS**

DESCRÇÃO	EVOLUÇÃO DAS RECEITAS PROVENIENTES DOS FUNDOS MUNICIPAIS E DA PARTICIPAÇÃO NO IRS					VARIÇÃO %							
	2009	2010		2011	2012	2013 (PROPOSTA DO OE)	2009/2010 (LEI 12-A)	2010 (OE)/2010 (LEI 12-A)	2010 (LEI 12-A)/2011	2011/2012	2009/2011	2009/2012	2009/2013
Fundos Municipais e Participação no IRS	2 513 722 014	2 625 840 322	2 525 840 322	2 397 864 673	2 283 996 289	2 284 721 696	0,5%	-4%	-5%	0%	-5%	-9%	-9%

Un: €

Fonte: OE e DGAL

Alexandre Amado



**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

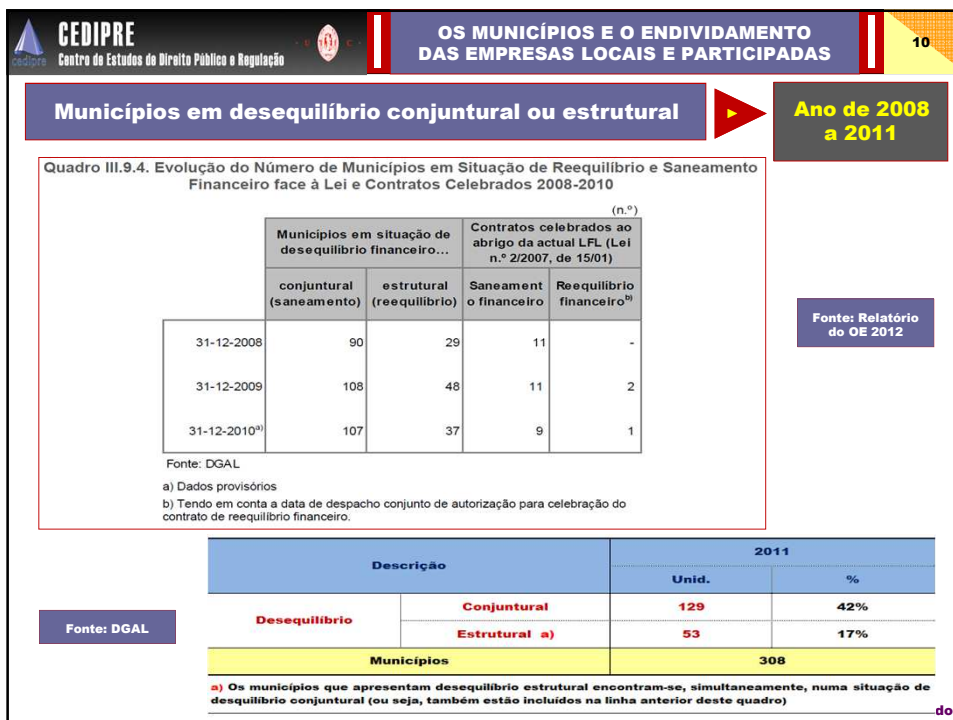
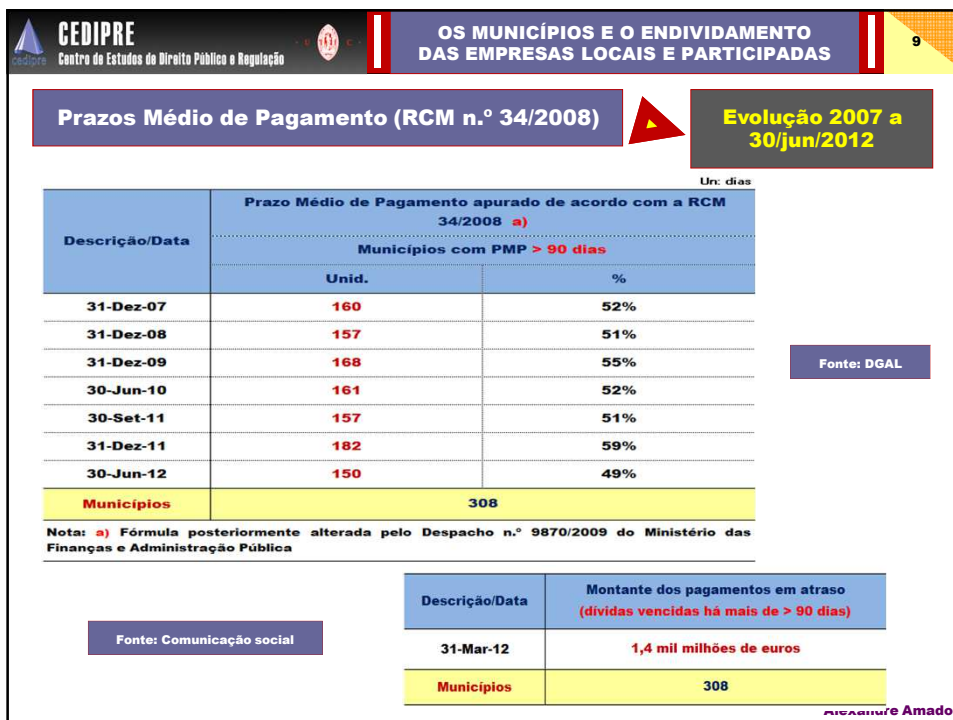
**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

8

### QREN – OPORTUNIDADE OU PROBLEMA?

- ▶ Dificuldades de acesso e custo atual do financiamento bancário
- ▶ Despesas com a operação, a manutenção e, mais tarde, com a necessária recuperação dos equipamentos e infraestruturas
- ✓ As exceções do capital de EMLP dos limites legais de endividamento municipal quando destinados a investimentos apoiados por fundos comunitários:
  - Um pressuposto enganador e, de algum modo, anestesiante da decisão municipal?

Alexandre Amado



**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

11

## PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

<b>POCAL</b> (Ponto 3.1.1. das CT)	<b>LEOE</b> (Art. 9º, 23º, 25º e 28º)
<p>✓ O orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes</p>	<p>» Em termos genéricos significa que os Orçamentos do SPA devem prever todas as receitas necessárias para cobrir todas as despesas (existem, no entanto, vários princípios de equilíbrio consoante o subsector em causa)</p>

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

12

**EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL NOS MUNICÍPIOS**

**Perspetivas de análise**

» **Apenas em termos formais:**

- ✓ Previsão de receitas superiores às despesas?
- ✓ Receitas cobradas superiores às despesas pagas (execução, mas apenas na perspetiva de caixa)?

» **Ou, antes, em termos substanciais:**

- ✓ Equilíbrio efectivo entre receitas cobradas e despesas realizadas e faturadas (ou equivalente) à Autarquia?
  - Para cumprir: Saldo orçamental superior ou igual à despesa de CP transitada?

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

13

**EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL NOS MUNICÍPIOS**

**Empolamento orçamental**

- ▶ **Empolamento das receitas orçamentais ou as falsas expectativas orçamentais**
  - ✓ Prática **sistemática na generalidade dos municípios portugueses**, em especial, nas receitas de natureza de capital
  - ✓ Articulada com uma gestão imprudente da execução orçamental que:
    - **Desliga totalmente a execução da despesa dos níveis efetivos de cobrança de receitas**
- ▶ **As regras previsionais do POCAL: instrumentos destinados a pôr fim à prática referida, pois têm como objetivos:**
  - ✓ **Garantir a uniformização dos critérios de previsão;**
  - ✓ **Contribuir para a elaboração de orçamentos rigorosos, principalmente no que respeita à vertente da receita.**
    - **Questão: Pode, desde já, concluir-se pelo falhanço das regras previsionais consagradas no POCAL face aos objetivos visados?**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

14

**Evolução da relação entre as receitas previstas e cobradas**

**2006 a 2010**

**RECEITAS PREVISTAS E COBRADAS**

ANOS / DESCRIÇÃO	RECEITAS a)		DIFERENÇA	TAXA DE EXECUÇÃO DA RECEITA
	PREVISTAS	COBRADAS		
2006	11 227	7 001	4 226	62%
2007	11 215	7 542	3 674	67%
2008	11 572	7 747	3 825	67%
2009	13 002	8 198	4 804	63%
2010	12 995	7 860	5 136	60%

a) Não inclui saldo da gerência anterior

Un: M€

Fonte: Anuário dos Municípios Portugueses - 2010

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

15

**EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL NOS MUNICÍPIOS**

**Algumas considerações**

*“A questão é concreta, se ao comprometer as despesas a autarquia tem em consideração ou não, o grau de execução do orçamento da receita. A resposta é claramente negativa, pelo menos ao nível das entidades competentes para decidirem da despesa.*

*O orçamento da despesa aparece como o valor autorizado que deve ser gasto no exercício, entendendo-se que o dinheiro orçamentado é dinheiro disponível e devido ao órgão que gere e compromete a despesa. Não existe nenhum limite para comprometer despesas se estas estiverem previamente orçamentadas. A questão de quando se pagarão?, não afecta em nada o órgão decisor, provocando assim, que o orçamento de despesa tenda a executar-se no seu máximo grau com independência das limitações de tesouraria.*

*(...) pode falar-se de uma disfunção ao nível da decisão no sistema de orçamento local, disfunção, que mais adiante, denominaremos por falsas expectativas orçamentais. Estas falsas expectativas agravam a desvinculação e colapsam a tesouraria.”*

José Antonio Mallado Rodriguez, em “ Las dificultades en la Tesoreria Local “, V Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Publica, Universidade de Málaga, 1999, fls. 32

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

16

**EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL NOS MUNICÍPIOS**

**Empolamento orçamental**

▶ *“Não se pode dizer que a problemática dos desequilíbrios financeiros municipais radique numa insuficiência estrutural de receita face às despesas municipais, mas antes ao nível da forma como os recursos disponíveis são aplicados por cada autarquia.”*

▶ *“Essa situação prende-se com a sobreavaliação de receitas de modo a assegurar a realização de um determinado programa de despesas.”*

Saneamento e reequilíbrio financeiro municipal, de Sérgio Gonçalves do Cabo

▶ **CONSEQUÊNCIA:** Um nível de provisão de bens e serviços públicos desadequado (excessivo!) face à capacidade financeira dos municípios?

Alexandre Amado



**EMPOLAMENTO ORÇAMENTAL** **Município A**

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO (%)
	2007		2008		2009		2007	2008	2009	
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO				
1 - Saldo inicial	957 660	957 660	1 060 279	1 060 279	324 820	324 820	100%	100%	100%	-66%
2 - Repos. não abatidas nos pagam.	1 490	126	5 000	8 606	10 000	50 741	8%	172%	507%	40113%
3 - Receita Corrente	23 138 952	16 721 117	24 066 456	17 058 349	25 997 530	17 901 988	72%	71%	69%	7%
4 - Despesa Corrente	20 665 660	12 202 050	21 124 343	14 594 856	26 268 626	17 309 314	59%	69%	66%	42%
5 - Receita de Capital	66 464 386	18 943 681	57 485 293	15 304 743	49 823 225	17 328 734	29%	27%	35%	-9%
6 - Despesa de Capital	68 939 168	23 360 255	60 432 406	18 512 300	49 562 129	17 860 270	34%	31%	36%	-24%
7 - Receita Total (1+2+3+5)	90 562 487	36 622 584	82 617 028	33 431 976	76 155 575	35 606 284	40%	40%	47%	-3%
8 - Despesa Total (4+6)	89 604 828	35 562 305	81 556 749	33 107 156	75 830 755	35 169 584	40%	41%	46%	-1%

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (M2/M3)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
1 - Receita total efectivamente disponível	36 622 584	33 431 976	35 606 284	41%	41%	47%
2 - Despesa orçamental prevista	89 604 828	81 556 749	75 830 755			
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 52 982 244</b>	<b>- 48 124 774</b>	<b>- 40 224 471</b>			

DESCRIÇÃO	2007	2008	2009
1 - Saldo final de operações orçamentais	1 060 279	324 820	436 700
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (excepto OT)	37 868 438	45 610 183	44 358 286
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 36 808 159</b>	<b>- 45 285 363</b>	<b>- 43 921 586</b>

Alexandre Amado

**PERSPECTIVA IGF** **Equilíbrio orçamental em sentido substancial**

**CONTROLO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL CORRENTE E EM SENTIDO SUBSTANCIAL**

ANO	NATUREZA	SALDO ORÇAMENTAL INICIAL / RECEITAS CORRIDAS	DESPESAS PAGAS	EQUILÍBRIO CORRENTE (execução orçamental)		OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS ORIGINARIAMENTE DE CURTO PRAZO (OUTCP)	OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS ORIGINARIAMENTE DE LONGO PRAZO RELEVADAS NO MLP (ODOTCP/MLP)	EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL SUBSTANCIAL	
				Valor Absoluto	Valor Relativo			EXECUÇÃO AUTÓNOMA DO ANO	EXECUÇÃO GLOBAL DO ANO
1	2	3	4	5-3-4	6-2/4/06	7	8	9	10
2006	Saldo orçamental inicial (SOI)	0							
2007	Reposições não abatidas nos pagamentos	0							
	Correntes	0	0	0	#DIV/0!	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Capital	0	0	0					
	<b>Total</b>	0	0	0					
2008	Saldo orçamental inicial	0							
	Reposições não abatidas nos pagamentos	0							
	Correntes	0	0	0	#DIV/0!	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Capital	0	0	0					
	<b>Total</b>	0	0	0					
2009	Saldo orçamental inicial	0							
	Reposições não abatidas nos pagamentos	0							
	Correntes	0	0	0	#DIV/0!	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
	Capital	0	0	0					
	<b>Total</b>	0	0	0					

**OBSERVAÇÕES:**

a) Na coluna relativa a "Outras dívidas a terceiros consideradas no CP" são considerados os valores apurados no mapa DIV\_RECORN, constante a fls. X dos ANEXOS, que não engloba a dívida administrativa/comercial considerada no MLP, as operações de tesouraria e as cauções e garantias em numerário de fornecedores, mas j) entrega e ajustamentos realizados em consequência da constituição e recondição de saldos com fornecedores e empresas, empresas municipais, serviços municipais e fundações municipais.

b) A coluna relativa a "Outras dívidas a terceiros originariamente de CP, mas relevadas no MLP" inclui apenas os valores da dívida de natureza indicada apurados no mapa DIV\_RECORN, constante a fls. X dos ANEXOS.

c) Taxa de cobertura do valor das despesas orçamentais assumidas e realizadas em cada ano pelas receitas disponíveis no mesmo ano.


**Cálculo de seguinte modo:**


i) Caso o saldo inicial seja superior às dívidas consideradas no CP do final do ano anterior: (Receitas orçamentais cobradas no ano + Saldo inicial de operações orçamentais - dívidas consideradas no CP do final do ano anterior) / (Despesas orçamentais pagas no ano + Diferença entre o valor das "Outras dívidas a terceiros consideradas no curto prazo de longo prazo" e "Outras dívidas a terceiros originariamente de CP" no fim do ano anterior).

ii) Caso o saldo inicial seja inferior às dívidas de CP do final do ano anterior: (Receitas orçamentais cobradas no ano + Diferença entre o valor das "Outras dívidas a terceiros originariamente de CP" no fim do ano anterior).

d) Taxa de cobertura do valor das despesas orçamentais mais pelas receitas disponíveis no ano.

e) Cálculo de seguinte modo: (Receitas orçamentais cobradas no ano + Saldo inicial de operações orçamentais) / (Despesas orçamentais pagas no ano + Dívida administrativa/comercial originariamente de CP no final do exercício / Diferença entre as "Outras dívidas a terceiros originariamente de CP, mas relevadas no MLP" de N-1 e N).


**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação



**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**


19

**RELATÓRIO DO OE DE 2012**


**ASPETOS ABORDADOS QUANTO À ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS**

Alexandre Amado


**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação


**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

20

**Relatório do OE 2012**  **Alguns aspetos**

» A implementação de um efetivo controlo sobre o contributo do setor das autarquias locais para o défice público **pressupõe o reconhecimento prévio das fragilidades que decorrem, não só de práticas adotadas na gestão orçamental e financeira dos municípios ao longo dos últimos anos mas, igualmente, de algumas das disposições legais aplicáveis neste domínio e constantes do atual enquadramento legal.**

» Genericamente, os riscos orçamentais que podem ser identificados agrupam-se em três itens fundamentais:
 

- Processo de elaboração e gestão do orçamento;
- Dívida a terceiros e saneamento financeiro;
- Endividamento municipal.


» Ao nível do processo de elaboração e gestão do orçamento das autarquias reconhecem-se fragilidades que **decorrem da aplicação do princípio de equilíbrio orçamental, sempre que esta aplicação pressupõe um empolamento de receita ou falsas expectativas orçamentais.**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

21

**Relatório do OE 2012**  **Alguns aspetos**

- ▶ **Reconhece-se o risco do princípio do equilíbrio orçamental ser perspetivado, pela generalidade dos municípios, apenas em termos formais e não em termos substanciais, isto é, não pelo equilíbrio efetivo entre receitas cobradas e despesas realizadas**
- ▶ **A prática seguida num número significativo de municípios portugueses de acordo com a avaliação produzida pela IGF e comprovada pela DGAL, demonstra o empolamento orçamental das receitas (falsas expectativas orçamentais), em especial, de natureza de capital, que articulada com uma gestão menos rigorosa da execução orçamental, baseada em expectativas não sustentadas e sem monitorização da execução da despesa realizada face aos níveis efetivos de cobrança de receita, aumenta o risco de se verificar:**
  - **Um nível de provisão de bens e serviços públicos e, assim, de despesa pública, desadequados face à capacidade financeira de cada município, o que provoca desequilíbrios financeiros, em especial, ao nível do endividamento de curto prazo;**
  - **A realização de despesas de montante materialmente relevante sem uma efetiva cobertura pela receita cobrada.**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

22

**SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS**


**ALGUNS COMENTÁRIOS FINAIS**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

23

**Aspectos prévios**  **Alguns comentários finais**

- » **Um nível de provisão de bens e serviços públicos desadequado (excessivo?) face à capacidade financeira dos municípios?**
- » **Necessária racionalização/redução da despesa municipal**
  - **Obriga a uma escolha, cada vez mais fundamentada (designadamente, através de uma análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade da despesa a realizar) das opções a tomar na selecção das várias alternativas suscetíveis de justificarem a afetação dos recursos disponíveis, bem como a descontinuar atividades desenvolvidas atualmente**
- » **Especial cuidado na assunção de compromissos com repercussões em exercícios futuros, que deve ser precedida de uma análise rigorosa, detalhada e ponderada, levando em conta a sua dimensão intergeracional**
- » **QREN: Análise muito atenta e cuidada, independentemente das percentagens de participação, da utilidade, da necessidade e da adequação dos programas e dos investimentos a promover à realidade e aos objetivos de cada município**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

24

**BREVE CARACTERIZAÇÃO DO REGIME DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL PREVISTO NA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS**

Alexandre Amado


**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação



**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**


25

**ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL**

**COORDENAÇÃO DAS FINANÇAS LOCAIS COM AS FINANÇAS ESTADUAIS**

Alexandre Amado


**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação


**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

26

**COORDENAÇÃO DAS FINANÇAS LOCAIS E ESTADUAIS**

Lei n.º 2/2007, de 15/1 (atual LFL)

► **Coordenação das finanças locais com as finanças estaduais tendo especialmente em conta:**

- ☐ **O desenvolvimento equilibrado de todo o País;**
- ☐ **A necessidade de atingir os objectivos e metas orçamentais a que Portugal se encontra vinculado em termos de UE.**

**Este princípio já resultava do conjunto de disposições que integram o Título V da LEOE, com a epígrafe de Estabilidade Orçamental, como por exemplo, arts. 84º, n.º 3, 86º, 87º, 88º e 92º.**

Art. 5º, n.º 1

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

27

**COORDENAÇÃO DAS FINANÇAS LOCAIS E ESTADUAIS**

Lei n.º 2/2007, de 15/1 (atual LFL)

▶ De modo a **assegurar a coordenação efectiva** entre as finanças do Estado e as finanças locais:

- ☞ A Lei do Orçamento de Estado pode definir **limites máximos ao endividamento municipal diferentes daqueles que se encontram estabelecidos na presente lei**
  - ☑ Regra que, aliás, já se encontrava consagrado no art. 87º da LEOE

Art. 5º, n.º 3 e 4

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

28

**Lei de Estabilidade Orçamental**

▶▶ **Equilíbrio orçamental e limites de endividamento**

▶▶ A Lei do Orçamento fixa **limites específicos de endividamento da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto do SPA**

▶▶ **Esses limites podem ser inferiores aos previstos nas respectivas leis financeiras (no caso das autarquias locais, a LFL)**

Art. 87º da LEOE

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

29

## Lei de Estabilidade Orçamental

### ▶▶ Transferências do OE

▶▶ A Lei do OE pode determinar transferências de montante inferior àquele que resultaria das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector (no caso das autarquias locais, a LFL)

- ✓ A referida possibilidade de redução depende sempre de **circunstâncias excepcionais** imperiosamente exigidas pelo cumprimento do PEC e dos princípios da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca
- ✓ Carece de **audição prévia dos órgãos** constitucional e legalmente competentes dos subsectores envolvidos

Art. 88º da LEOE

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

30

## ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

### AUTONOMIA CREDITÍCIA DOS MUNICÍPIOS E PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO ENDIVIDAMENTO AUTÁRQUICO


Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

31

### ASPECTOS GERAIS DO REGIME DE CRÉDITO DOS MUNICÍPIOS

Anterior LFL (n.º 42/98)	Atual LFL (n.º 2/07)
<p>▶ Os <b>municípios podiam</b>, nos termos da lei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Contrair <b>empréstimos</b>;</li> <li>✓ Utilizar <b>aberturas de crédito</b>;</li> <li>✓ Emitir <b>obrigações</b>;</li> <li>✓ Celebrar <b>contratos de locação financeira</b>.</li> </ul>	 <p><b>Não existe qualquer alteração substancial quanto a este aspecto</b></p>
Art. 23º	


Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

32

### PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO ENDIVIDAMENTO AUTÁRQUICO

Anterior LFL (n.º 42/98)	Atual LFL
<p>▶▶ A questão do endividamento municipal deveria orientar-se por <b>princípios de rigor e eficiência</b>, prosseguindo os seguintes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo;</li> <li>☐ Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;</li> <li>☐ Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;</li> <li>☐ Não exposição a riscos excessivos.</li> </ul>	 <p><b>Não existe qualquer alteração substancial sobre esta matéria</b></p>
Art. 23º	

Alexandre Amado



**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

33

### ASPECTOS GERAIS DO REGIME DE CRÉDITO DOS MUNICÍPIOS

Anterior LFL (n.º 42/98)	Atual LFL (n.º 2/07, de 15/1)
<p>▶ Os empréstimos e a utilização de aberturas de crédito podiam ser de curto prazo ou médio e longo prazos</p> <p>➔ A <b>definição da maturidade</b> dos empréstimos de médio e de longo prazos não estava consagrada na LFL, mas no DL 344/78, de 17/11, considerava-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Médio prazo – superior a 1 ano, mas não a cinco;</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Longo prazo – Mais de 5 anos.</li> </ul>	<p>▶ Os empréstimos e a utilização de aberturas de crédito são <b>obrigatoriamente denominadas em euros</b> e podem ser a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ <b>Curto prazo</b> (maturidade até um ano);</li> <li>➔ <b>Médio prazo</b> (maturidade entre 1 e 10 anos),</li> <li>➔ <b>Longo prazo</b> (maturidade superior a 10 anos).</li> </ul>
Art. 23º LFL, DL 344/78 e 429/79, de 25/10	Art. 38º, n.º 2

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

34

### ASPECTOS GERAIS DO REGIME DE CRÉDITO DOS MUNICÍPIOS

Atual LFL (n.º 2/07, de 15/1)

É **vedado** aos municípios, associações de municípios e empresas do setor empresarial local a **concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas**, salvo nos casos expressamente previstos na lei.

- No RJSEL também se reafirmava expressamente que as entidades participantes não podiam conceder empréstimos a empresas do setor empresarial local, sendo, ainda, acrescentado que as empresas também não podiam conceder empréstimos às entidades participantes (art. 32º).
- Estas proibições mantêm-se na Lei n.º 50/2012, de 31/ago (art. 41º, n.ºs 2 e 3)

Art. 38º, n.º 11

Alexandre Amado


**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação



**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**


35

**ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL**

**EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS**



Alexandre Amado


**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação


**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

36

**EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS**

Anterior LFL (42/98, de 6/8)	Atual LFL (n.º 2/07)
<p>▶▶ <b>Os EMLP podiam ser contraídos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➡ Para aplicação em investimentos, ou ainda</li> <li>➡ Para proceder ao saneamento e reequilíbrio financeiro dos municípios.</li> </ul>	<p>▶▶ <b>Acrescenta apenas que os <i>investimentos</i> devem estar devidamente identificados no respectivo contrato</b></p>
<p>▶▶ <b>Os pedidos de autorização para a contração de EMLP eram obrigatoriamente acompanhados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➡ De informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito;</li> <li>➡ De mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.</li> </ul>	 <p style="background-color: #4b4b8b; color: white; padding: 5px; text-align: center;">Este quadro mantém-se na atual de LFL (art. 38º), mas sofre alguma evolução</p> 
Arts. 23º e 24º e art. 53º, n.º 7, da Lei 169/99	Art. 38º, n.ºs 4 e 6

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

37

### EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS

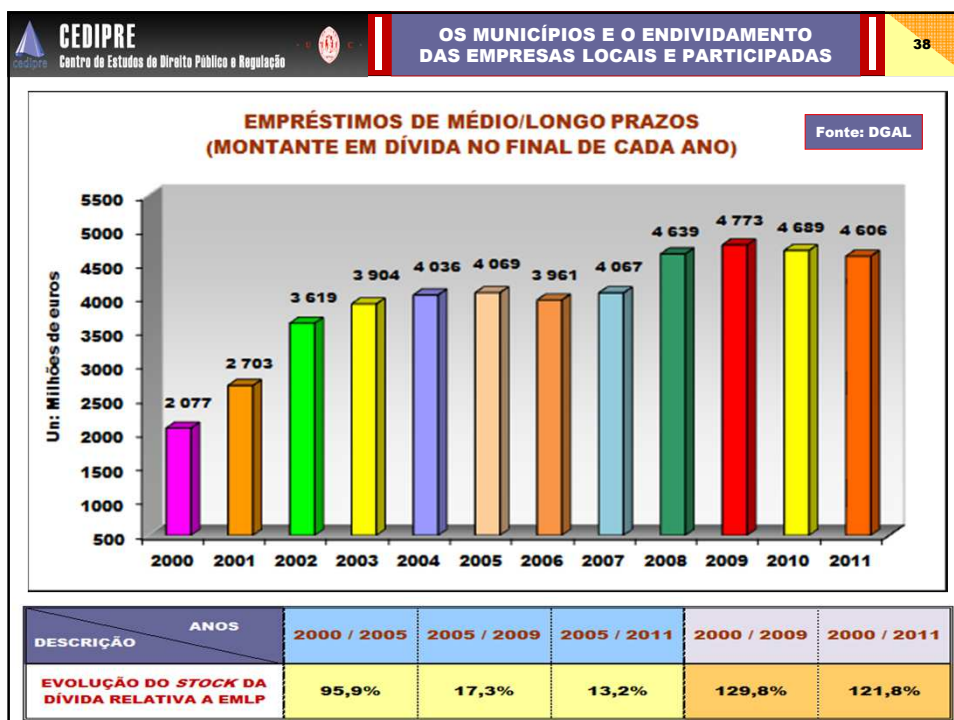
Atual LFL (n.º 2/07, de 15/1)

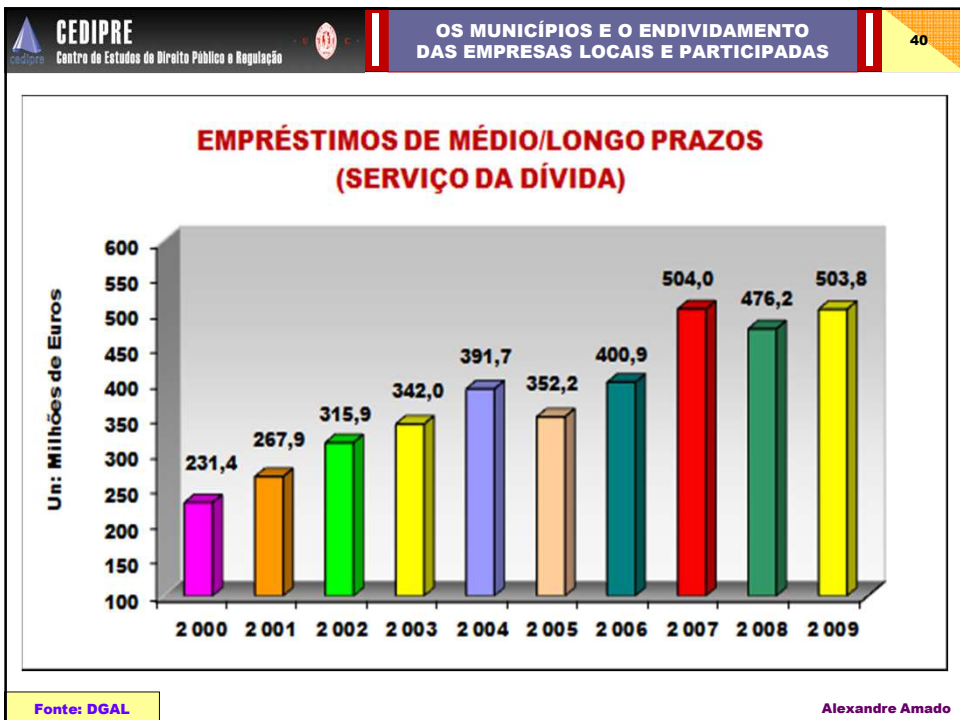
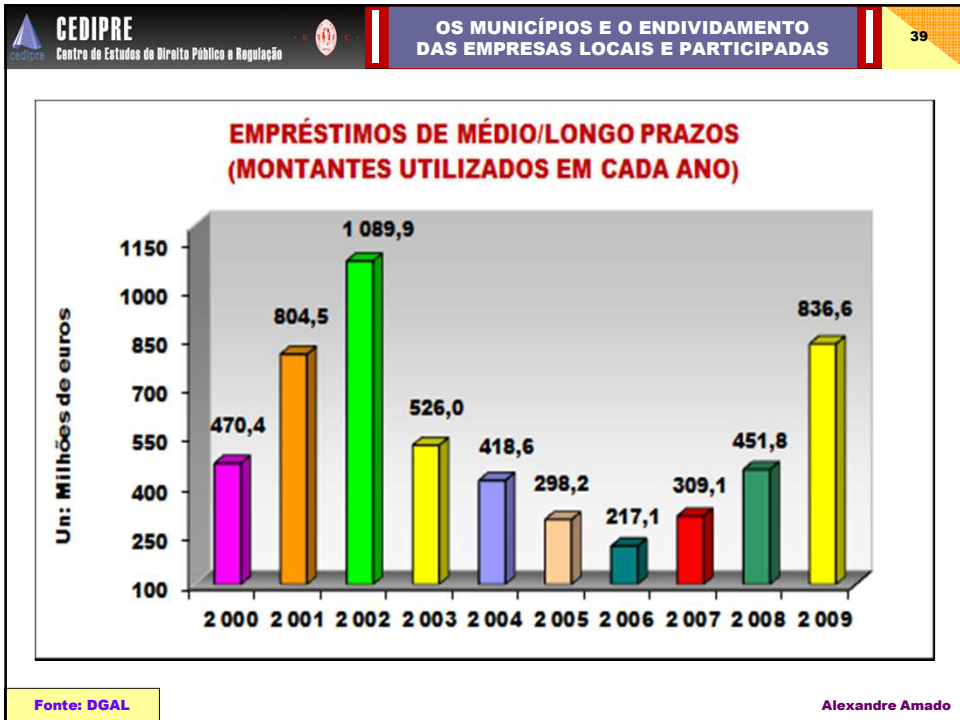
Em matéria de autorização para a contratação de EMLP o quadro legal sofre alguma evolução

► Sempre que os efeitos da celebração de um contrato de empréstimo se mantenham ao longo de dois ou mais (acrescentado na discussão da AR) mandatos, deve ser objeto de aprovação por maioria absoluta dos membros da Assembleia Municipal em efetividade de funções.

Art. 38º, n.º 8

Alexandre Amado





**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

41

**ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL**

**EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

42

**EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO**

Anterior LFL (42/98, de 6/8)	Atual LFL (n.º 2/07, de 15/1)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶▶ Eram contraídos para acorrer a dificuldades de tesouraria;</li> <li>▶▶ Podiam ser aprovados, pela AM, na sua sessão anual de aprovação do orçamento</li> <li>▶▶ Deviam ser integralmente amortizados no mesmo exercício orçamental onde eram contratados e utilizados <i>(alguma controvérsia sobre esta matéria)</i>.</li> <li>▶▶ Estavam sujeitos a limites legais, definidos na LFL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶▶ Continuam a poder ser contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria;</li> <li>▶▶ Podem ser aprovados, pela AM, na sua sessão anual de aprovação do orçamento;</li> <li>▶▶ Devem ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contratação <b>(independentemente de ultrapassar o exercício orçamental)</b>;</li> <li>▶▶ Estão sujeitos a um limite legal.</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>Clarificação (?) do conceito de empréstimo de curto prazo, ao arrepio do regime previsto para a dívida pública flutuante do Estado</p> </div>
Art. 24º, n.ºs 1, 4 e 5, e art. 23º, n.º 6	Arts. 38º, n.º 3, e 39º, n.ºs 1 e 4

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

43

**OS EMPRÉSTIMOS MUNICIPAIS DE CURTO PRAZO**

**EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO (MONTANTE EM DÍVIDA NO FINAL DE CADA ANO)**

Ano	Montante em Dívida (Milhões de Euros)
2000	2,0
2001	6,1
2002	9,5
2003	4,4
2004	4,5
2005	24,1
2006	???
2007	38,3

Un: Milhões de Euros

Fonte: DGAL

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

44

**ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL**

**OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS**

**DÍVIDA ADMINISTRATIVA/COMERCIAL**  
 (ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS NA TRADIÇÃO MUNICIPAL)

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

45

### OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS

(encargos assumidos e não pagos – na ótica da tradição municipal)

► **Caracterização**

- ✓ Trata-se da dívida a terceiros, em princípio de curto prazo (essencialmente de natureza comercial, isto é, a fornecedores, empreiteiros e a outros prestadores de serviços) – e a de médio/longo prazos, designadamente por transformação da de CP?
- ✓ As regras previsionais do POCAL visam, principalmente, controlar esta componente do endividamento municipal, de modo a mantê-lo em níveis adequados ao quadro financeiro de cada município
- ✓ A realidade tem demonstrado a necessidade de alteração do quadro legal previsto no POCAL em matéria de regras previsionais (a IGF já fez algumas propostas neste sentido, sendo a última bastante radical)
- ✓ Sua relevância para o equilíbrio orçamental em sentido substancial (IGF) e também para cálculo do endividamento líquido

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

46

### OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS

Fonte: DGAL

**OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS DE CURTO PRAZO (ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS NO FINAL DE CADA EXERCÍCIO)**

Ano	Un: Milhões de euros
2000	629
2001	1112
2002	1219
2003	1350
2004	1448
2005	2363
2006	???
2007	2456
2008	1733
2009	1979

M/L Prazos: 2003: + 134,06 M€ 2004: + 158,07 M€

2008 e 2009 não englobam os saldos das contas 262, 263, 264 e 268

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

47

**LIMITES LEGAIS DE  
ENDIVIDAMENTO**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

48

**LEI DAS FINANÇAS LOCAIS**

**LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO,  
ENTIDADES RELEVANTES, BASE DE CÁLCULO,  
PERCENTAGENS, CONTEÚDO E EXCEÇÕES**

Alexandre Amado



**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

49

**CONCRETIZAÇÃO DOS CONCEITOS / LIMITES**

**LIMITES LEGAIS**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

50

**LIMITES DE ENDIVIDAMENTO**

**LEI DAS FINANÇAS LOCAIS (n.º 2/07, de 15/1)**

<b>EMLP</b>	<b>ECP</b>	<b>END. LIQ. TOTAL</b>
<p>» <b>EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS</b></p>	<p>» <b>EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO</b></p>	<p>» <b>ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO TOTAL</b></p>
<b>Art. 39º, n.º 2</b>	<b>Art. 39º, n.º 1</b>	<b>Art. 37º, n.º 1</b>

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

51

## DÍVIDAS A FORNECEDORES

### Reequilíbrio financeiro municipal

**A LFL CONTEMPLA UMA ESPÉCIE DE QUARTO LIMITE?**

» **A situação de desequilíbrio é declarada:**

- ☐ Pela **AM**, sob proposta da **CM**;
- ☐ Ou, **subsidiariamente**, por **despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela**, após **comunicação da DGAL**, quando se verifique **uma das seguintes situações**:

- ☑ **A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;**
- ☑ O incumprimento, nos últimos três meses, de **dívidas contribuições e quotizações para a segurança social, ADSE, créditos emergentes de contrato de trabalho e rendas de qualquer tipo de locação**, sem que as disponibilidades sejam suficientes para o seu pagamento no prazo de 2 meses.

Art. 41º, n.º 3, da LFL

De difícil demonstração !!!!!!!

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

52

### CONCRETIZAÇÃO DOS CONCEITOS / LIMITES

## LIMITES LEGAIS

### (BASE DE CÁLCULO COMUM)

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

53

**LIMITES DE EMPRÉSTIMOS E DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO NA LFL**

Meior dizendo, recebimentos

**BASE DE CÁLCULO COMUM A TODOS OS LIMITES**

▶ **Receitas (?), do ano anterior, provenientes:**

Valores líquidos de reembolsos e restituições

- ↻ Dos impostos municipais
- ↻ Das participações do município no FEF
- ↻ Da participação no IRS (*art. 19º, n.º 1, al. c)*
- ↻ Da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local (*âmbito?? arts. 2º e 3º do RJSEL - Remissão*)
- ↻ Da derrama

Em 2007 incluiu Fundo Social Municipal

Em 2008 e seguintes só FEF e IRS

DGAL 2008 a 2010 (do próprio ano) ????

Art.s 39º, n.ºs 1 e 2, 37º e 36º, n.ºs 1 e 3

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

54

**CONCRETIZAÇÃO DOS CONCEITOS / LIMITES**

**LIMITES LEGAIS**

**(APURAMENTO)**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
 DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

55

**CONCRETIZAÇÃO DE CADA UM DOS CONCEITOS / LIMITES**

**LIMITES DE END. – PERCENTAGENS SOBRE A BASE DE CÁLCULO**

<b>EMLP</b>	<b>ECP</b>	<b>END. LIQ.</b>
Atual LFL (n.º 2/07, de 15/1)	Atual LFL (n.º 2/07, de 15/1)	Atual LFL (n.º 2/07, de 15/1)
<p>» <b>Stock dívida no final de cada exercício não pode ultrapassar o valor global (100%) das receitas anteriores</b></p>	<p>» <b>Montante máximo, em qualquer momento, do capital em dívida não pode ultrapassar 10% do valor global das receitas anteriores</b></p>	<p>» <b>No final do exercício não pode ultrapassar 125% do valor global das receitas anteriores</b></p>
Art. 39º, n.º 2	Art. 39º, n.º 1	Art. 37º, n.º 1

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
 DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS


56

**CONCRETIZAÇÃO DOS CONCEITOS / LIMITES**


**LIMITES LEGAIS**

**(ASPETOS CONSIDERADOS)**

Alexandre Amado

 <b>CEDIPRE</b> Centro de Estudos do Direito Público e Regulação			<b>OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS</b>			57
<b>CONCRETIZAÇÃO DE CADA UM DOS CONCEITOS / LIMITES</b>						
<b>LIMITES DE ENDIVIDAMENTO – ASPETOS CONSIDERADOS</b>						
<b>EMLP</b>		<b>ECP</b>		<b>END. LIQ.</b>		
Atual LFL (n.º 2/07, de 15/1)		Atual LFL (n.º 2/07, de 15/1)		Atual LFL (n.º 2/07, de 15/1)		
<p>» <b>Stock dívida no final de cada exercício dos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Empréstimos de médio e longo prazos;</li> <li>✓ Empréstimos obrigacionistas;</li> <li>✓ Empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito no montante não amortizado até 31/12.</li> </ul>		<p>» <b>Montante máximo, em qualquer momento, do capital em dívida de:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Empréstimos de curto prazo;</li> <li>✓ Aberturas de crédito.</li> </ul>		<p>» <b>Diferença entre passivos e ativos financeiros</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Os créditos sobre terceiros que não sejam reconhecidos por ambas as partes e os créditos sobre SM e SEL não relevam</li> </ul> <p><i>(VER A SEGUIR)</i></p>		
Art. 39º, n.ºs 2 a 4		Art. 39º, n.º 1		Art. 37º, n.º 1		

Alexandre Amado

 <b>CEDIPRE</b> Centro de Estudos do Direito Público e Regulação			<b>OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS</b>			58
<div style="background-color: #4b0082; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"><b>ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO</b></div> <div style="background-color: #ffff00; padding: 20px; border: 1px solid black; text-align: center; font-size: 2em; font-weight: bold; color: #0000ff;"> <b>CONCEITO</b> </div>						

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

**CONCEITO DE ENDIV. LÍQUIDO NA LFL**

**Não obstante as alterações efetuadas (que marquem), o conceito é o mesmo que foi consagrado no regime especial previsto na LOE 2006**

► **O montante de endividamento líquido municipal, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), é equivalente à diferença entre:**

- ☐ **A soma dos passivos (elimina financeiros),** qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores; e
- ☐ **A soma dos ativos (elimina financeiros),** nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros **(acrescenta esta parte final).**

☑ **Todavia, não são considerados os créditos sobre terceiros que não sejam reconhecidos por ambas as partes (como vai ser feita a prova???) e os créditos sobre os serviços municipalizados e entidades que integrem o setor empresarial local.**

Art. 36º, n.ºs 1 e 3

Esta norma suscita algumas dificuldades em termos da sua interpretação

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

**EM SÍNTESE** ► **CONCEITO DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO**

► **Assenta (desde 2003, ainda que apenas assumido legalmente em 2006) na:**

**Diferença entre um conjunto de ativos e passivos FINANCEIROS (na perspetiva do SEC95) de cada município**

**Saldos de todas as contas do classificador patrimonial do POCAL até à 41- Investimentos financeiros**

**Exceto**

- ☑ **Das contas de provisões / ajustamentos de valor**
- ☑ **Das contas da classe “3 – Existências”**
- ☑ **Da conta “2745 - Proveitos diferidos - Subsidios ao investimento” (ou de outras contas que reflitam saldos desta natureza)**
- ☑ **Da conta “414 - Investimentos em imóveis”**

Contas idênticas do SNC no caso de uma empresa municipal

Alexandre Amado

CONTAS RELEVANTES PARA APURAR ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO				
Contas do POCAL		Relativos <i>FINAL DO ANO</i>		Endividamento
Códigos	Discriminação	Activos Financeiros (saldos devedores)	Passivos Financeiros (saldos credores)	Líquido Final do ano
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4-3)
<b>1</b>	<b>DISPONIBILIDADES</b>			0,00
<b>2</b>	<b>TERCEIROS</b>			
21	Clientes, contribuintes e utentes			0,00
22	Fornecedores			0,00
23	Empréstimos obtidos			0,00
24	Estado e Outros Entes Públicos			0,00
25	Devedores e credores pela execução do orçamento			0,00
26	Outros devedores e credores			0,00
27	Acréscimos e diferimentos			0,00
28	Empréstimos concedidos			0,00
<b>4</b>	<b>IMOBILIZAÇÕES</b>			
41	Investimentos financeiros			
411	Partes de capital			0,00
412	Obrigações e títulos de participação			0,00
415	Outras aplicações financeiras			0,00
	<b>1 - SUBTOTAL A</b>	0,00	0,00	0,00
2745	Subsídios para investimento		0,00	0,00
2749	Outros proventos diferidos (subsídios ao investimento)		0,00	0,00
	<b>2 - SUBTOTAL B</b>	0,00	0,00	0,00
	<b>3 - TOTAL C (SUBTOTALS A - B)</b>	0,00	0,00	0,00

A conta 447 (adiantamentos por conta de investimentos financeiros) não deveria estar expressamente contemplada?

Outras operações?

EL pode ser positivo ou negativo

62

#### 4. Informação para acompanhamento do setor da administração local

**Conceito de endividamento líquido municipal (SEC 95): visa estabelecer o controlo indireto do défice**

- Uma **variação nula do endividamento líquido** entre 31 de Dezembro de um ano e 31 de Dezembro do ano seguinte, **corresponde a um défice nulo**.
  - A definição deste **critério indireto** de controlo baseia-se na **simetria entre o efeito contabilístico da realização das operações e o seu financiamento** (referido entre os economistas como “acima” e “abaixo da linha”).
  - A **justificação metodológica** baseia-se no facto de o saldo da conta de capital (SEC95) – **B9, isto é o défice, ser conceptualmente simétrico do saldo da conta financeira** (variações de ativos financeiros e passivos).

Diapositivos apresentados pela **Dr.ª Ana Leal**, Subdirectora-Geral do Orçamento, nas “1<sup>as</sup> Jornadas de Finanças e Contabilidade Locais – A reforma legislativa de 2007”, Lisboa, 27/06/2007

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

63

**CONCRETIZAÇÃO DOS CONCEITOS / LIMITES**

**ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO TOTAL**  
**(ENTIDADES RELEVANTES)**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

64

**ENTIDADES RELEVANTES - CONCEITO DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO TOTAL**

▶ Para os limites legais de endividamento do município é suscetível de relevar endividamento das seguintes entidades:

- ✓ Município;
- ✓ Serviços Municipalizados;
- ✓ Associações de municípios, de forma proporcional à participação do município no seu capital?????? (o regime legal das entidades associativas municipais não ajuda);
- ✓ Entidades de natureza empresarial participadas pelo município (exceto se integrarem o setor empresarial do Estado ou Regional - 2012?), proporcional à participação do município no seu capital social (e estatutário?? - entidades empresariais locais), em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas RJSEL.

Regime de 2012 ≠ 2009 a 2011 ≠ 2008 ≠ 2007

Art. 36º, n.º 2, als. a) e b), da LFL, arts. 2º, 3º, 31º, 33º e 37º do RJSEL, arts. 40º, 41º, 3º, 4º e 55º da Lei 50/2012



**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

65

**END. LIQUÍDO TOTAL – ENTIDADES RELEVANTES**

**ENTIDADES ASSOCIATIVAS  
MUNICIPAIS**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

66

**ENTIDADES ASSOCIATIVAS MUNICIPAIS - EVOLUÇÃO DO QUADRO LEGAL**

**Leis n.º 10 e 11/2003, de 13 de Maio (entretanto revogadas)**

- » **Previa: Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas, Comunidades Intermunicipais e Associações de Municípios**

**Leis n.º 45 e 46/2008, 27 de Agosto (revogaram as anteriores)**

- » **Estabelece o regime jurídico e o quadro de funcionamento das áreas metropolitanas (apenas Lisboa e Porto) e das associações de municípios (de fins múltiplos e fins específicos)**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**


67

### ENTIDADES ASSOCIATIVAS MUNICIPAIS

▶ O **endividamento líquido total** de cada município inclui:

- Os empréstimos e o endividamento líquido das associações de municípios proporcional à participação do município no seu capital
- Que tipo de associações? Apenas as criadas e participadas exclusivamente por municípios e ao abrigo do quadro legal específico?
- As associações de municípios têm capital ??????
- E os critérios das Leis 10 e 11/2003? As atuais leis (45 e 46/2008) permitem ultrapassar o problema???

Art. 36º, n.º 2, al. a), da LFL

Alexandre 


**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

68


### AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS TÊM CAPITAL ????

Quando se pretende distinguir, por exemplo, as associações das sociedades, afirma-se que existem duas diferenças fundamentais:



**Sociedades:** existência do capital e fim lucrativo

**Associações:** fim não lucrativo e desnecessidade de capital



**Associações:** pessoas colectivas de substrato pessoal que não têm por fim a obtenção dos lucros pelos seus sócios

**Associações de municípios:** agrupamentos de municípios para a realização conjunta de interesses comuns (Prof. Freitas do Amaral)

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

69

**Lei n.º 46/2008, de 27/8 (ÁREAS METROPOLITANAS DE LISBOA E PORTO)**

**Artigo 25.º**  
**Património e finanças**

1 — As áreas metropolitanas têm património e finanças próprios.  
2 — O património das áreas metropolitanas é constituído por bens e direitos para elas transferidos ou adquiridos a qualquer título.

**Lei n.º 45/2008, de 27/8 (ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL)**

**Artigo 26.º**  
**Património e finanças**

1 — As CIM têm património e finanças próprios.  
2 — O património das associações de municípios de fins múltiplos é constituído por bens e direitos para elas transferidos ou adquiridos a qualquer título.

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

70

**AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS TÊM CAPITAL ???**

**EM CONCLUSÃO:**


**Nas normas indicadas refere-se sempre e apenas a património e não a capital**


**O próprio conceito de associação tem subjacente, pelo menos aparentemente, a inexistência de capital**

**Parecendo claro que as associações de municípios não têm capital, a questão é a de saber como (em que percentagem) imputar o seu endividamento aos municípios participantes?**

**Os diplomas que referimos dão alguma ajuda nesta matéria??**

Alexandre Amado

 **CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

 **OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

71

**Lei n.º 46/2008, de 27/8 (áreas metropolitanas de Lisboa e Porto)**


**Art. 26º - Endividamento**


**1** — *A área metropolitana pode contrair empréstimos junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, em termos idênticos aos dos municípios*


**2** — *Os estatutos definem, nos limites da lei, os termos da contratação de empréstimos e as respectivas garantias, que podem ser constituídas pelo património da área metropolitana ou por uma parcela das contribuições dos municípios*

**3** — *A celebração dos contratos referidos no n.º 1 releva para efeitos dos limites à capacidade de endividamento dos municípios integrantes, de acordo com o critério legalmente definido para estes.*

**4** — *Para os efeitos do disposto no número anterior, compete à assembleia metropolitana deliberar sobre a forma de imputação dos encargos aos municípios integrantes, a qual carece do acordo expresso das assembleias municipais respectivas.*

 Alexandre Amado

 **CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

 **OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

72

**Lei n.º 46/2008, de 27/8 (áreas metropolitanas de Lisboa e Porto)**

**Art. 26º - Endividamento (cont)**


**5** — *Os municípios são subsidiariamente responsáveis pelo pagamento das dívidas contraídas pelas associações de municípios que integram, na proporção da população residente em cada um dos municípios integrantes*


**6** — *A área metropolitana não pode contratar empréstimos a favor de qualquer dos municípios associados*

**7** — *É vedada à área metropolitana a concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas, salvo nos casos expressamente previstos na lei*

**8** — *É vedada à área metropolitana a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos*

Alexandre Amado

 **CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

 **OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

73


**Lei n.º 45/2008, de 27/8 (Associativismo Municipal)**


**Art. 27º - Endividamento**


**1 — As CIM podem contrair empréstimos junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito e celebrar contratos de locação financeira, em termos idênticos aos dos municípios**

**2 — A contração de empréstimos ou a celebração dos contratos referidos no número anterior releva para efeitos dos limites à capacidade de endividamento dos municípios associados**

**3 — Para os efeitos do disposto no número anterior, compete à assembleia intermunicipal deliberar sobre a *forma de imputação dos encargos aos municípios associados*, a qual *carece do acordo expresso das assembleias municipais respectivas***

Alexandre Amado 

 **CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

 **OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

74

**Lei n.º 45/2008, de 27/8 (Associativismo Municipal)**

**Art. 27º - Endividamento (cont)**

**4 — Os municípios são subsidiariamente responsáveis pelo pagamento das dívidas contraídas pelas CIM que integram, na proporção da população residente**

**5 — As CIM não podem contratar empréstimos a favor de qualquer dos municípios associados**

**6 — É vedada às CIM a concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas, salvo nos casos expressamente previstos na lei**

**7 — É vedada às CIM a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

75

**SUGESTÃO**

» **Deliberação, dos órgãos deliberativos de cada entidade associativa municipal, sobre a forma e critérios de imputação do seu endividamento (EMLP, ECP e Endividamento Líquido) aos municípios integrantes**

**ALGUMAS DÚVIDAS**

» **Terá de ter o acordo expresso das assembleias municipais respetivas, por identidade com a situação relativa à deliberação sobre a forma de imputação de encargos?**

» **Que critérios: População (como está previsto para as dívidas), participação nos impostos do Estado, quota prevista para o funcionamento da associação, imputação direta aos municípios beneficiados no caso dos EMLP contratados para investimento, divisão por atividades (caso todos os municípios não beneficiem do mesmo conjunto de atividades)?**

» **Poderão coexistir, na mesma entidade, critérios e formas de imputação diferenciadas relativamente a cada um dos limites de endividamento em causa?????**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

76

**ALGUMAS CONCLUSÕES E DÚVIDAS**

» **Independentemente das dificuldades de interpretação e concretização do quadro legal a que aludimos anteriormente, o endividamento das associações de municípios (EMLP, ECP e endividamento líquido) tem de ser imputado aos municípios que a integram para efeito dos respetivos limites legais (de acordo com o critério que venha a ser deliberado)**

» **Não está fixada legalmente qualquer condição para a relevância do endividamento das associações de municípios para os limites legais de endividamento dos municípios integrantes**

» **Consequentemente, o endividamento das associações de municípios releva sempre para efeitos dos limites legais de endividamento dos municípios que as integram, ainda que, no caso do endividamento líquido, tal imputação produza efeitos positivos (quando a associação têm mais ativos do que passivos relevantes)**

**Questão**

**As participações das associações de municípios em empresas locais ou participadas: Consubstanciam, para efeitos dos limites legais de endividamento dos municípios, participações indiretas dos que integram as associações?**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

77

**END. LÍQUIDO TOTAL – ENTIDADES RELEVANTES**

**EMPRESAS PARTICIPADAS**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

78

**EVOLUÇÃO, ENTRE 2007 E 2011, DO PERÍMETRO DAS ENTIDADES DE NATUREZA EMPRESARIAL SUSCETÍVEIS DE RELEVAREM PARA OS LIMITES**

ANO	TIPO DE ENTIDADES	IMPUTAÇÃO	CONDIÇÃO(ÕES) ADICIONAIS
2007	Entidades que integrassem o setor empresarial local	O endividamento (EMLP, ECP e EL) é imputado na proporção da sua participação no capital social (estatutário)	A não ser que seja dado cumprimento às regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL
2008	Sociedades comerciais nos quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e Porto detenham, direta ou indiretamente, uma participação social		+
2009	Exceto empresas que, nos termos do art. 6º do DL 558/99, de 17/Dez, não estivessem integradas no setor empresarial local		-

Art. 36º, n.º 2, al. a) e b), da LFL e art.s, 2º, 3º, 31º e 32º do RJSEL (na redação inicial e das LOE 2008 e 2009)

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

79

**LIMITES DE 2012 – EMPRESAS PARTICIPADAS**

**ALTERAÇÃO DO QUADRO LEGAL NA SEQUÊNCIA DA LEI N.º 50/2012**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

80


**EMPRESAS SUSCETÍVEIS DE RELEVAREM PARA OS LIMITES**

LFL (art. 36º, n.º 2, al. b)) e RJSEL (art. 32º, n.º 1 e 4)	LFL (art. 36º, n.º 2, al. b)) e Lei n.º 50/2012 (art. 41º, n.º 4, e 55º, n.º 4)
<p>▶▶ <b>A globalidade das empresas participadas, de forma direta ou indireta, à exceção:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Das empresas que, nos termos do art. 6º do DL 558/99, de 17/Dez, não estejam integradas no setor empresarial local</li> <li>☐ Ou seja, exclua dos limites legais as empresas que, por força da indicada norma, integrassem o setor empresarial do estado ou Regional.</li> </ul>	<p>▶▶ <b>A globalidade das empresas participadas, de forma direta ou indireta, à exceção:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Das empresas que integram o setor empresarial do estado</li> <li>☐ Ou seja, passa a incluir as empresas do setor empresarial Regional (em que as participações dos municípios resultam de situações idênticas às que ocorrem no Continente com o SEE)</li> </ul>

Justifica-se esta diferença?

Alexandre Amado



 <b>CEDIPRE</b> Centro de Estudos do Direito Público e Regulação		<b>OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS</b>		81
<b>ESPECIFICIDADE AO NÍVEL DO LIMITE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO</b>				
<b>RJSEL (art. 32º, n.º 5) – REDAÇÃO LOE 2009</b>		<b>Lei n.º 50/2012 (art. 41º, n.º 5, e 55º, n.º 4)</b>		
<p>▶▶ <b>Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ A contribuição das entidades que integram o setor empresarial local e das entidades referidas no número anterior (outras empresas participadas), não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total de cada município, calculado nos termos LFL.</li> </ul>		<p>▶▶ <b>Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ A contribuição das empresas locais e <b>das entidades referidas no número anterior</b>, não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total de cada município, calculado nos termos LFL.</li> </ul>		
<p><b>NOTA:</b> Não se trata propriamente de uma posição nova, pois já era defendida pela DGAL e também pela IGF</p>		<p>A parte marcada a vermelho não faz qualquer sentido, pois o indicado “número anterior” refere-se às empresas que, por integrarem o SEE, não relevam para os limites legais (qualquer um)</p>		
LFL (art. 36º, n.º 2, al. b))		LFL (art. 36º, n.º 2, al. b))		
Alexandre Amado				

 <b>CEDIPRE</b> Centro de Estudos do Direito Público e Regulação		<b>OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS</b>		82
<b>LIMITES DE 2012 – EMPRESAS PARTICIPADAS</b>				
<b>ASPETOS A VERIFICAR PARA APURAR DA RELEVÂNCIA DAS EMPRESAS PARA OS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL</b>				
Alexandre Amado				

**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
 DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

83

**LIMITES DE EMLP, DE ECP E DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO**

ATUAL LFL (N.º 2/07, DE 15/1) / **LEI N.º 50/2012**

▶ Assim, relativamente a 2012 suscitam-se três questões para enquadrar e definir a relevância ou não do endividamento das empresas para os respectivos limites legais dos municípios que participam no seu capital:

- ☑ Definição do âmbito do setor empresarial do Estado ou Regional (art. 6º do DL n.º 558/99, de 17/12) – A partir de 2012 apenas do Estado?;
- ☑ Análise das regras de equilíbrio de contas previstas na Lei n.º 50/2012;
- ☑ Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio, verificar, para efeitos do limite de endividamento líquido, se a empresa tem ou não mais ativos do que passivos relevantes.

Art. 36º, n.º 2, al. a) e b), e arts. 19º, 7º, 40º, 41º e 55º da Lei 50/2012

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
 DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

84

**END. LIQUIDO TOTAL – ENTIDADES RELEVANTES**

**SETOR EMPRESARIAL LOCAL E  
 SETORES EMPRESARIAS  
 REGIONAIS E DO ESTADO**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

85

**O SETOR EMPRESARIAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS NO DL 558/99, DE 17 DE DEZEMBRO**  
(Regime Geral do setor Empresarial do Estado e Bases Gerais do Estatuto das Empresas Públicas do Estado)

**Art. 5º do DL 558/99, de 17 de Dezembro**

☑ *“(…) Além do Estado, apenas dispõem de setores empresariais próprios as Regiões Autónomas, os municípios e suas associações, nos termos da legislação especial, relativamente ao qual o presente diploma tem natureza supletiva.”*

**Art. 6º, n.º 1, do DL 558/99, de 17 de Dezembro**

☑ *“Uma empresa participada por diversas entidades públicas integra-se no setor empresarial da entidade que, no conjunto das participações do setor público, seja titular da maior participação relativa”*

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

86

**O SETOR EMPRESARIAL LOCAL NA LEI 50/2012, DE 31 DE AGOSTO**

**Art. 7º, n.º 1**

☑ *“As sociedades comerciais controladas conjuntamente por diversas pessoas coletivas de direito público integram-se no setor empresarial da entidade que, no conjunto das participações de natureza pública, seja titular da maior participação ou que exerça qualquer outro tipo de influência dominante.”*

**Art. 7º, n.º 2**

☑ *“Para os efeitos do disposto no número anterior, as participações detidas direta ou indiretamente pelos municípios, associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e áreas metropolitanas são consideradas de forma agregada como uma única participação relativa”*

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

87

**EMPRESA MUNICIPAL, INTERMUNICIPAL OU METROPOLITANA NA LEI 50/2012, DE 31 DE AGOSTO**

**Art. 19º**

**1) São empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nos quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes pressupostos:**

- a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;**
- b) Direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgão de gestão, de administração ou de fiscalização;**
- c) Qualquer outra forma de controlo de gestão**

**5) As empresas locais são pessoas coletivas de direito privado, com natureza municipal intermunicipal ou metropolitana, consoante a influência dominante prevista no n.º 1 seja exercida, respetivamente, por um município, dois ou mais municípios ou uma associação de municípios, independentemente da respetiva tipologia, ou uma área metropolitana**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

88

**PARTICIPAÇÕES LOCAIS NA LEI 50/2012, DE 31 DE AGOSTO**

**Arts. 3º e 4º**

**» Art. 3º**

**São participações locais todas as participações sociais de detidas pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas em entidades constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais**

**» Art. 4º**

**Para os efeitos da presente lei, as entidades referidas no artigo anterior consideram-se sociedades comerciais participadas**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

89

**END. LIQUIDO TOTAL – ENTIDADES RELEVANTES**

**CONSOLIDAÇÃO FINANCEIRA  
E  
EQUILÍBRIO DE CONTAS**

Aplicável às empresas locais e às participações locais (cfr. arts. 40º, 41º e 55º, n.º 4, da Lei n.º 50/2012)

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

90

**EQUILÍBRIO DE CONTAS – DUAS PERSPETIVAS** Texto legal

» **PERSPETIVA ANUAL**

**1) As empresas devem apresentar resultados anuais equilibrados.**


» **PERSPETIVA PLURIANUAL**


**5) Sempre o equilíbrio de exploração da empresa só possa ser aferido numa perspetiva plurianual, que abranja a totalidade do período do investimento, é apresentado à Inspeção-Geral de Finanças, para efeitos de apreciação, e aos sócios de direito público:**

**Um plano previsional de mapas de demonstração de fluxos de caixa líquidos Atualizados na óptica do equilíbrio plurianual dos resultados.**

Art. 40º, n.º 1 e 5, da Lei n.º 50/2012

Alexandre Amado


**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação



**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**


91

**EQUILÍBRIO DE CONTAS**

**PERSPETIVA ANUAL**

Alexandre Amado


**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação


**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

92

**EQUILÍBRIO DE CONTAS NUMA PERSPETIVA ANUAL**

**2) (...) No caso de o resultado líquido antes de impostos se apresentar negativo,**

**É obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respetiva da participação social, com vista a equilibrar os resultados do exercício em causa.**

Excluídas, assim, as situações referidas cujo equilíbrio tem de ser analisado numa perspetiva plurianual (cfr. Infra)

Texto legal

Art. 40º, n.º 2, da Lei n.º 50/2012

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

93

**EQUILÍBRIO DE CONTAS NUMA PERSPETIVA ANUAL**

**3) Os sócios de direito público preveem nos seus orçamentos anuais o montante previsional necessário à cobertura dos resultados líquidos antes dos impostos, na proporção da respetiva participação social.**

**4) No caso do orçamento anual do ano em causa não conter verba suficiente para a cobertura dos prejuízos referidos no número anterior, os sócios de direito público deverão proceder a uma alteração ou revisão do mesmo, por forma a contemplar o montante necessário, e proceder à sua transferência no mês seguinte à apreciação das contas da empresa local, nos termos e nos prazos da lei comercial**

Texto legal

Art. 40º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 50/2012

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

94

**EVOLUÇÃO DA FÓRMULA DO EQUILÍBRIO ANUAL**

**NA VIGÊNCIA DO RJSEL E DO POC**

<p><b>Resultado de exploração operacional</b></p> <p>☑ Apurado na conta 81-POC, que corresponde à diferença entre proveitos e custos operacionais:</p> <p><i>(Saldo devedor - resultados negativos; Saldo credor - resultados positivos)</i></p>	+	<p><b>Encargos financeiros</b></p> <p>(saldo devedor da conta 681 - POC - Juros suportados)</p>	=	<p><i>Saldo nufo ou saldo credor</i></p>
--	---	---	---	--

**Com o POC, a regra de equilibrio suscitava muitos problemas, em especial, com as empresas municipais que tinham usufruído de montantes de subsidios ao investimento muito relevantes**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

95

## EVOLUÇÃO DA FÓRMULA DO EQUILÍBRIO ANUAL

### NA VIGÊNCIA DO RJSEL E DO SNC

<p><b>Resultado de exploração operacional</b></p> <p>☑ Que corresponde à diferença entre rendimentos e gastos operacionais: <i>(Saldo devedor – resultados negativos; Saldo credor – resultados positivos)</i></p>	+	<p><b>Encargos financeiros</b> (saldo devedor da conta 691 – SNC – Juros suportados)</p>	=	<p><i>Saldo nulo ou saldo credor</i></p>
--	---	--	---	--

▶▶ **O SNC continuou a consagrar:**

- ✓ Por um lado, o apuramento de **resultados operacionais** (ainda que integrando um conjunto de componentes completamente distintas das previstas no POC, designadamente o valor de **subsídios ao investimento especializado no período**);
- ✓ Por outro lado, em termos autónomos, **os juros e gastos similares suportados**.

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

96

## EVOLUÇÃO DA FÓRMULA DO EQUILÍBRIO ANUAL

### NA VIGÊNCIA DA LEI N.º 50/2012 E DO SNC

<p>▶▶ <b>Resultado antes dos impostos</b> (apurado na conta 811 SNC)</p> <p>☑ Que corresponde à soma da diferença entre rendimentos e gastos operacionais e entre os juros e rendimentos similares obtidos e juros e gastos similares suportados <i>(Saldo devedor – result. negativos; Saldo credor – result. positivos)</i></p>	=	<p><i>Saldo nulo ou saldo credor</i></p>
---	---	--

Ultrapassa as críticas que continuavam a ser suscetíveis de ser efetuadas à regra do equilíbrio anual mesmo após a vigência do SNC

Art. 40º, n.º 2, da Lei n.º 50/2012

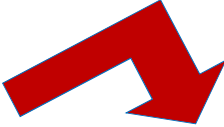
Alexandre Amado



**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

97



» **1ª conclusão em matéria de endividamento:**

- Verificada a situação anterior, o endividamento da empresa não releva para efeitos dos limites de endividamento do município

**Caso contrário:**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

98

**CASO NÃO SE VERIFIQUE A REFERIDA SITUAÇÃO DE EQUILÍBRIO**

» Os sócios são obrigados a realizar, na proporção da respetiva participação, uma transferência financeira com vista a equilibrar os resultados do exercício em causa

» Os sócios de direito público

- Preveem, nos seus orçamentos anuais, o montante previsional necessário à cobertura dos resultados líquidos (negativos) antes de impostos, na proporção da respetiva participação
- No caso de o orçamento anual do ano em causa não conter verba suficiente para a cobertura dos referidos prejuízos:
  - Procedem a uma alteração ou revisão do mesmo por forma a contemplar o montante necessário
  - Efetuam a sua transferência no mês seguinte à apreciação das contas da empresa (nos termos e prazos da lei comercial)

Cfr. art. 65º, n.º 5, do CSC

Art. 40º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 50/2012

Qual, então, o prazo em que essa transferência deve ocorrer?

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

99

**Efetivação da transferência - 1ª Hipótese - Prevista no art. 40º, n.º 3**

**Previsão da transferência no orçamento do próprio exercício** Sócios de direito público

▶ **O orçamento da entidade pública (no caso, os municípios), do próprio ano a que se refere o desequilíbrio da empresa, deve prever uma despesa que permita efectuar a transferência necessária a repor o equilíbrio.**

☐ **Esta norma é susceptível de ter alguma aplicação prática?**

- O próprio diploma prevê a celebração de contratos-programa para efectuar a atribuição de subsídios à exploração pelas entidades participantes no capital (art. 47º, n.º 2 a 5, e art. 50º, n.º2);
- Esses contratos visam, exactamente, garantir o equilíbrio económico financeiro das empresas (e algum retorno do capital??) e o seu montante decorre dos sacrifícios e das obrigações que lhes são impostas na prossecução da sua atividade (por exemplo, fixação de preços políticos, que não lhes permitem praticar preços económicos).
- A existência de prejuízos ou não só é completamente apurada já no exercício seguinte.

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

100

**Efetivação da transferência - 1ª Hipótese - Prevista no art. 40º, n.º 3**

**Previsão da transferência no orçamento do próprio exercício** Sócios de direito público

▶ **Como perspetivar, então, salvo situações excepcionais, que durante a execução do orçamento da entidade pública do próprio exercício se possa estimar, com alguma segurança, o valor dos prejuízos das empresas em que participa?**

▶ **E, ainda assim, a transferência seria efetuada a que título (*questão a analisar infra*)?**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

101

**Efetivação da transferência - 2ª Hipótese -** Prevista no art. 40º, n.º 4

**Previsão da transferência no orçamento do exercício subsequente** Sócios de direito público

» **Caso não se verifique a situação anterior, os sócios de direito público:**

- ☐ **Procedem a uma alteração ou revisão do orçamento do ano em causa por forma a contemplar o montante necessário**
- ☐ **Efetuem a sua transferência no mês seguinte à apreciação das contas da empresa (nos termos e prazos da lei comercial)**

**Qual o sentido desta norma?**

Que razão existe para a a modificação do orçamento do ano a que respeita o desequilíbrio se, de acordo com a mesma norma, a transferência apenas irá ocorrer no ano seguinte?

De facto, nesse caso, o valor da transferência tem é de ser previsto no orçamento do exercício seguinte ao que respeita o desequilíbrio **(o tratamento deve ser diferente ao nível da contabilidade patrimonial – cfr. infra)**

Cfr. art. 65º, n.º 5, do CSC

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

102

**Previsão da transferência no orçamento do exercício subsequente** Sócios de direito público

**Em esquema para as situações regra:**

```

    graph LR
      A[31/12 n-1] --- B[31/3 n]
      B --- C[30/4 n]
      A --- D[Fim do exercício]
      B --- E[Apreciação de contas]
      C --- F[Fim do prazo para efectivar a transferência]
  
```

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
 DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

103

**EQUILÍBRIO DE CONTAS NUMA PERSPETIVA ANUAL**

**Se não se verificar, autonomamente, a situação de equilíbrio anual**

➤ **2ª conclusão em matéria de endividamento:**

- ☑ Caso os sócios de direito público (na situação, os municípios) **não efetuem, no prazo legalmente previsto, a transferência no montante necessário para ultrapassar o desequilíbrio** (de acordo com a sua percentagem de participação), então o endividamento da empresa releva para efeitos dos limites de endividamento do município.
- ☑ **Caso contrário**, o endividamento da empresa (de EMLP, de ECP e Líquido) não conta para os respectivos limites legais do município que participa no capital.

**E se empresa não aceitar a transferência, nomeadamente nas empresas participadas ou se os sócios públicos/privados não a efetuam??**

**No caso do endividamento líquido apenas se os passivos forem superiores aos ativos relevantes**

➤ **Nota:** Em regra, até ao final de Abril do ano seguinte não se sabe, em termos definitivos, se o endividamento da empresa conta ou não para os limites de endividamento municipal.

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
 DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

104

**EQUILÍBRIO DE CONTAS**

**PERSPETIVA PLURIANUAL**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

105

**EQUILÍBRIO DE CONTAS PLURIANUAL**

Texto legal  
(para relembrar)

► **PERSPETIVA PLURIANUAL**

5) *Sempre que o equilíbrio de exploração da empresa só possa ser avaliado numa perspetiva plurianual que abranja a totalidade do período do investimento, é apresentado à Inspeção-Geral de Finanças, para efeitos de apreciação, e aos sócios de direito público:*

✓ *Plano previsional de mapas de demonstração de fluxos de caixa líquidos Atualizados na ótica do equilíbrio plurianual dos resultados.*

Art. 40º, n.º 5, da Lei n.º 50/2012

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

106

**EQUILÍBRIO DE CONTAS NUMA PERSPETIVA PLURIANUAL**

Texto legal

6) *Na situação prevista no número anterior, os sócios de direito público consagram nos seus orçamentos anuais o montante previsional anual e os compromissos plurianuais necessários à cobertura dos desvios financeiros verificados no resultado líquido antes de impostos, relativamente ao previsto no mapa inicial que sejam da sua responsabilidade, em termos semelhantes aos previstos nos n.ºs 3 e 4.*

Sócios de direito público

7) *É permitida a correcção do plano previsional de mapas de demonstração de fluxos de caixa líquidos, desde seja igualmente submetida à apreciação da Inspeção-Geral de Finanças e os sócios de direito público procedam às transferências financeiras necessárias à sustentação de eventuais prejuízos acumulados em resultado de desvios ao plano previsional inicial.*

Art. 40º, n.ºs 6 e 7, da Lei n.º 50/2012

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

107

### EQUILÍBRIO DE CONTAS NUMA PERSPETIVA **PLURIANUAL**

▶ **Sempre que o equilíbrio de exploração da empresa só possa ser visto numa perspetiva plurianual que abranja a totalidade do período do investimento**

☐ **Exige-se a elaboração (e a apresentação à IGF e aos sócios de direito público) de um *plano previsional* de:**

☒ ***Mapas de demonstração de fluxos de caixa líquidos Atualizados na ótica do equilíbrio plurianual dos resultados***

⇒ **Nota: A informação referida na primeira e na segunda parte da previsão anterior não são articuláveis e o conteúdo do mapa previsto não dá informação sobre a segunda parte**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

108

### EQUILÍBRIO DE CONTAS NUMA PERSPETIVA **PLURIANUAL**

☒ **Mapas de demonstração de fluxos de caixa líquidos atualizados na ótica do equilíbrio plurianual dos resultados (cont):**

**Crítica!**

⇒ **Tecnicamente não tem qualquer sustentação ligar fluxos de caixa atualizados com a ótica de equilíbrio anual dos resultados (antes de impostos)**

↪ **De facto:**

- ✓ **A primeira não é mais do que uma análise do projeto de acordo com critérios de avaliação baseados nos seus *cash flows* (como, por exemplo, o critério de avaliação designado de *período de recuperação – payback – atualizado*), que, com é sabido, consiste na *previsão das entradas e saídas de numerário* que resultam da execução do projeto, atualizando, em regra, o valor do dinheiro no tempo.**
- ✓ **A segunda parte refere-se ao equilíbrio anual dos resultados que tem a ver com o *apuramento do resultado contabilístico* (em regime de acréscimo).**

⇒ **Contudo, o cumprimento do plano referente ao fluxo de caixa atualizados, garante, de algum modo, o respeito pelo princípio do equilíbrio consagrado em termos anuais.**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

109

**EQUILÍBRIO DE CONTAS NUMA PERSPETIVA PLURIANUAL**

Qual o sentido desta norma?

» **Não obstante o referido anteriormente, prevê-se:**

☐ **Que os sócios de direito público têm de consagrar nos seus orçamentos anuais o montante previsional anual e os compromissos plurianuais necessários à cobertura dos desvios financeiros verificados no resultado líquido antes de impostos relativamente ao previsto no mapa inicial que sejam da sua responsabilidade**

**Algumas questões**

Como considerar esse desvio e o seu montante se o mapa exigido na legislação não engloba a previsão da evolução das componentes relevantes para a regra de equilíbrio (resultados antes de impostos) ao longo da totalidade do período do investimento?

Qual a razoabilidade e como é possível prever em termos, pelo menos, de orçamento inicial (e, por maioria de razão, no que respeita a compromissos plurianuais - ver a seguir) os montantes correspondentes aos desvios entre os resultados (ainda que negativos) previstos no mapa inicial e os que decorrem da execução. **Não estou, imediatamente, a assumir que não vou cumprir as projeções do Plano?**

Nos orçamentos anuais apenas se preveem as receitas e despesas anuais, não englobando, por isso, os compromissos plurianuais. Estes últimos, devem ser refletidos em contas específicas previstas no POCAL (04 e 05), afetando os orç. de cada ano

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

110

**EQUILÍBRIO DE CONTAS NUMA PERSPETIVA PLURIANUAL**

» **A questão suscitada em primeiro lugar no diapositivo anterior só pode ser ultrapassada se:**

☐ **Do plano previsional também tem de constar, em termos plurianuais, um mapa com a evolução das componentes relevantes para o princípio do equilíbrio previsto em termos anuais (resultados antes de impostos)**

⇒ **De facto, só ao monitorizar a evolução dessas componentes em termos reais e comparando-as com o previsto no plano é que posso determinar, em cada um dos anos abrangidos por esse plano, a eventual obrigatoriedade de realizar transferências e o respetivo montante (desvios)**

Alexandre Amado

**CEDIPRE** Centro de Estudos do Direito Público e Regulação **OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS** 111

### EQUILÍBRIO DE CONTAS NUMA PERSPETIVA **PLURIANUAL**

▶ **Por fim:**

☐ Permite-se a **correção do plano previsional** de mapas de demonstração de fluxos de caixa líquidos desde, que:

- ☒ **Seja submetido à apreciação da Inspeção-Geral de Finanças**
- ☒ **Os sócios de direito público procedam às transferências financeiras necessárias à sustentação de eventuais prejuízos acumulados em resultado de desvios ao plano previsional inicial.**
  - ⊖ Mais uma vez, a resposta à segunda parte do preceito anterior não me parece possível sem que tenha sido elaborado o mapa (a que aludimos anteriormente) com a previsão da evolução dos resultados antes de impostos da empresa.

▶ **Os problemas levantados em termos de orçamentação e prazo das transferências a efectuar, eventualmente, pelas entidades públicas para as empresas são idênticos aos que abordámos em termos de equilíbrio anual**

Alexandre Amado

**CEDIPRE** Centro de Estudos do Direito Público e Regulação **OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS** 112

### Análise ao equilíbrio de contas plurianual - Em esquema

Plano Previsional	Valores reais	Desvio relevante
N+7 + € 50000	N+7 + € 50000	N+7 € 0
N+6 + € 40000	N+6 + € 50000	N+6 € 0
N+5 + € 30000	N+5 + € 20000	N+5 € 10000
N+4 + € 20000	N+4 - € 10000	N+4 € 30000
- € 30000 N+3	- € 50000 N+3	N+3 € 20000
- € 20000 N+2	- € 27500 N+2	N+2 € 7500
- € 15000 N+1	- € 20000 N+1	N+1 € 5000
- € 10000 N	- € 5000 N	N € 0

Pode funcionar numa espécie de conta-corrente?

▶ **Valores indicados respeitam ao resultado antes de impostos**



**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

113

### EQUILÍBRIO DE CONTAS NUMA PERSPETIVA PLURIANUAL

» **3ª conclusão em matéria de endividamento:**

- ☑ Caso tenha sido elaborado um plano previsional nos termos referidos anteriormente e a **execução real não sofra desvios negativos**, o endividamento da empresa não releva para o endividamento municipal;
- ☑ O mesmo acontece, caso os sócios de direito público (na situação, os municípios) **efetuem, no prazo legalmente previsto, a transferência** a que aludimos anteriormente.
 

**Dúvida: E se os sócios privados/públicos não acompanharem ou se a empresa não aceitar a transferência????**
- ☑ **Caso contrário**, o endividamento da empresa (de EMLP, de ECP e Líquido) conta para os respetivos limites legais do município que participa no capital.
 

**Apenas, no caso do endividamento líquido, se os passivos forem superiores aos ativos relevantes**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

114

### EQUILÍBRIO DE CONTAS

## SÓCIOS PRIVADOS

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

115

**SÓCIOS PRIVADOS - TRANSFERÊNCIA** - Prevista no art. 40º, n.º 8

» **As transferências financeiras a cargo dos **sócios privados**:**

☐ **Devem ser realizadas no mês seguinte à apreciação das contas pela entidade pública participante**

**Sócios privados**

Abrange a análise numa perspectiva anual ou plurianual

**E se os sócios privados não efetuarem a transferência?**

**Questão**

O que se entende por apreciação das contas pela ent. pública participante?

Quando a CM delibera mandar o seu representante para votar na AG da empresa (neste caso, como é que o privado sabe da data)? ou

Quando este vota na referida Assembleia (o que justifica, então, uma previsão legal com uma redação tão diferente da do n.º 4 do mesmo artigo)? ou

Refere-se a alguma eventual intervenção direta de algum dos órgãos municipais (neste sentido, não está fixada, em qualquer norma legal, uma data para apreciação das contas pelas entidades públicas participantes)?

Assim sendo, afinal como se define o mês em que os sócios privados têm de efetuar esta transferência?

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

116

**EQUILÍBRIO DE CONTAS - OUTROS ASPECTOS RELEVANTES**

**TRANSFERÊNCIA**

**CONSEQUÊNCIAS FISCAIS E OUTRAS**

**QUESTÕES**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

117

**Natureza da transferência**

- ▶▶ **De acordo com a natureza do desequilíbrio que visa cobrir**
  - Rendimento operacional / Rendimento de juros e rendimentos similares suportados**
- ▶▶ **Extraordinária (com o SNC, não)**
- ▶▶ **Para aumento de capital**
  - Não, pois nesse caso não tem qualquer efeito sobre o endividamento líquido do município????**
- ▶▶ **Para cobertura de prejuízos**
  - Hipótese suscetível de ser ponderada apenas caso existam prejuízos transitados. A AT, face ao quadro legal, irá aceitar essa hipótese????**
  - Admitindo-se essa solução, caso o município adote o método da equivalência patrimonial para valorizar as suas participações não tem qualquer efeito sobre o endividamento líquido do município (do próprio ano ou do seguinte)????**

**NOTA:** Na Município, em termos orçamentais, tem de ser sempre contabilizada como despesa corrente

**Consequências fiscais**

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

118

**ASPETO FISCAL**

- ▶▶ **Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas**
  - Está previsto no art. 21º, n.º 1 do referido Código que:**
    - “Concorrem ainda para a formação do lucro tributável as variações patrimoniais positivas não refletidas no resultado líquido do exercício, exceto:**
      - “As (...), bem como as coberturas de prejuízos, a qualquer título, feitas pelos titulares do capital”.**

A AT irá aceitar esta solução??

- A admitir-se esta solução:**
  - ✗ **Caso os resultados líquidos (ou transitados) da empresa sejam negativos e de montante superior ao que resulta da obrigação de reposição do equilíbrio, a transferência seria suscetível de ser efetuada para cobertura de prejuízos e não estaria sujeita a IRC**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

119

### NATUREZA DA TRANSFERÊNCIA – NOTA FINAL

» **Saliente-se, por fim, que:**

- ✓ **Caso o Município adote o método da equivalência patrimonial para valorizar os seus investimentos financeiros;**
- ✓ **Qualquer que seja a opção tomada quanto à contabilização da transferência; e**
- ✓ **Desde que o registo contabilístico desse evento se reflita ainda em qualquer rubrica dos capitais próprios da empresa do ano a que respeita o desequilíbrio**

**O montante da transferência, ao contrário do que decorre do quadro legal, não tem qualquer impacto sobre o endividamento líquido do município do ano a que respeita o desequilíbrio**

A não ser que, como tudo parece indicar, a valorização dos investimentos financeiros pelo método da equivalência patrimonial exija (como decorre do SNC) uma espécie de consolidação de contas (com eliminação das operações recíprocas) para apurar o valor dos capitais próprios a refletir como participação

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

120

### OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

#### TRANSFERÊNCIAS NAS PARTICIPAÇÕES INDIRETAS

» **Questão a suscitar relativamente à transferência:**

**No caso de participações indiretas a quem cabe a obrigação de equilibrar as contas?**

- ✓ **À empresa que participa diretamente ou ao município que a detém indiretamente?**
- ✓ **Neste último caso, a transferência concretiza-se de forma direta ou indireta (via empresa participada diretamente)?**
- ✓ **Se for pela via direta, a que título e com que legitimidade?**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

121

**Auxílios do Estado**

**Tribunal de Justiça Europeu – Acórdão *Altmark***

Sem qualquer preocupação quanto ao facto de se aplicar diretamente às situações em causa

» **Conclusões:**

☐ **Compensação das obrigações de serviço público não constitui auxílio do Estado proibido desde que:**

- ☑ **Sejam claramente definidas as obrigações de serviço público de que a empresa foi encarregada;**
- ☑ **Sejam previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, os parâmetros com base nos quais é estabelecida a compensação.**
- ☑ **O financiamento público não ultrapasse o montante necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público (incluindo um lucro razoável pela execução dessas obrigações).**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

122

**EQUILÍBRIO DE CONTAS - *OUTROS ASPECTOS RELEVANTES***

**ALGUMAS NOTAS FINAIS**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

123

**Admitimos que o regime que analisámos:**

▶▶ **Resulte do facto de se pretender que, através da assunção pelos municípios dos desequilíbrios das empresas em que participam, a respetiva execução financeira, ao ser internalizada na conta daquelas entidades, tivesse reflexo em termos de apuramento do contributo do subsetor autárquico para o défice público.**

☑ ***Contudo, a opção tomada não parece a melhor já que:***

**1) O SEC95 baseia-se numa óptica económica**

☑ **Assim, o reflexo ou não da execução financeira de cada empresa para o défice público deve ser analisado de forma autónoma, de modo a concluir-se, relativamente a cada uma delas, se reúne ou não condições para integrar o setor das administrações públicas de acordo com as regras previstas naquela norma**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

124

▶▶ **Contudo, a opção tomada não parece a melhor já que:**

**2) Da opção tomada pode resultar a integração incorreta e desnecessária de valores no apuramento do défice público**

☑ **De facto, pode estar a refletir-se no défice público montantes relativos à cobertura dos desequilíbrios de empresas que, de forma autónoma, não integrariam o setor das administrações públicas nos termos previstos SEC95.**

▪ **NOTAS:**

- **O INE e a DGO elaboraram e a IGF tem aplicado nas auditorias realizadas um indicador no sentido de concluir se as empresas do setor empresarial local participadas pelos Municípios auditados deveriam ou não integrar o setor das administrações públicas do SEC95**
- **O INE publica anualmente a lista das entidades incluídas no setor das administrações públicas**

**LISTA SAP**      **MAPA ENT\_MERC**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

125

» **Contudo, a opção tomada não parece a melhor já que:**

**3) A repercussão das transferências para o déficit é suscetível de ocorrer em ano diferente daquele que resultaria da aplicação da base contabilística prevista no SEC95 (base de acréscimo)**

- ☑ **Com efeito, as transferências, na generalidade das situações, serão efetuadas no ano seguinte àquele em que ocorre o desequilíbrio financeiro, pelo que o eventual déficit na execução financeira das empresas reflete-se no déficit público, através do município, em ano diferente daquele em que os direitos e obrigações nasceram.**
  - **NOTA: Esta crítica que pode, eventualmente, ser ultrapassada, através do registo da verba a transferir no ano seguinte: No Município em acréscimos de custos; Na empresa em acréscimos de rendimentos?????**

**Risco decorrente do tratamento contabilístico em acréscimo de rendimentos (pode esconder um resultado negativo sem que a transferência se concretize)**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

126

» **Contudo, a opção tomada não parece a melhor já que:**

**4) Ao nível das empresas municipais, caso a contabilização da transferência (do valor do desequilíbrio do ano n) seja efetuada apenas no ano seguinte (n+1) e como rendimento operacional desse exercício, já se está a contribuir para o equilíbrio desse ano (previsto na Lei n.º 50/2012)**

- ☑ **Com efeito, se tal se verificar, é contabilizado, por exemplo, como um rendimento operacional do ano o valor da transferência relativo ao exercício anterior, melhorando, nesse montante, os resultados operacionais do próprio exercício.**
  - **NOTA: Ao nível das empresas, o valor da transferência (após a confirmação da sua concretização!!! em que termos???) , sendo efetuada no próprio ano ou no seguinte, terá de ser sempre contabilizado como rendimento do exercício em que ocorre o desequilíbrio (a título, respetivamente, de rendimento do exercício ou acréscimo de rendimentos).**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

127

**CONTROLO DA EVENTUAL RELEVÂNCIA DAS ENTIDADES DE  
NATUREZA EMPRESARIAL**

**Mapa de verificação da regra do equilíbrio**  
*(adotado pela IGF)*

**MAPA PDF**      **MAPA EX.**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

128

**LIMITES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO**

**PROPOSTA DO ORÇAMENTO  
DE ESTADO DE 2013**

Alexandre Amado



**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

129

**Limite Especial de Endividamento de 2013**

**Proposta de Lei do OE\_2013**

**Art. 95º**

- 1) *Nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, o limite de endividamento líquido de cada município para 2013, tendo em vista assegurar uma variação global nula do endividamento líquido municipal no seu conjunto, corresponde ao menor dos seguintes valores:*
  - a) *Limite de endividamento líquido de 2012;*
  - b) *Limite resultante do disposto no n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.*
- 2) *Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, o limite de endividamento de médio e de longo prazos para cada município em 2013 é o calculado nos termos do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.*
- 3) *Sem prejuízo do disposto no número anterior, a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos é limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios no ano de 2011 proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município, aferida nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.*

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

130

**Limite Especial de Endividamento de 2013**

**Proposta de Lei do OE\_2013**

**Art. 95º**

- 4) *O valor global das amortizações efetuadas no ano de 2011 é corrigido, até 30 de junho, pelo valor das amortizações efetuadas no ano de 2012.*
- 5) *O rateio referido nos n.ºs 2 e 3 é prioritariamente utilizado pelos municípios em empréstimos de médio e longo prazos para investimentos no âmbito do QREN ou da reabilitação urbana.*
- 6) *Pode ser excecionada dos limites de endividamento estabelecidos no presente artigo a celebração de contratos de empréstimo, a autorizar por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, em situações excecionais devidamente fundamentadas e tendo em conta a situação económica e financeira do País, designadamente no âmbito do QREN e da reabilitação urbana, e da aquisição de fogos cuja construção foi financiada pelo IHRU, I.P., e incluindo o empréstimo quadro do Banco Europeu de Investimento (BEI)*
- 8) *O valor disponível para rateio nos termos dos n.ºs 2 e 3 é reduzido em 150 milhões de euros.*

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

131

**CONCRETIZAÇÃO DOS CONCEITOS / LIMITES**

**EXCEÇÕES LIMITES LEGAIS**  
**(DE EMLP E DE END. LIQ.)**

Alexandre Amado

**Empréstimos e amortizações (?) / dívidas (?) excluídos do limite **EMLP****

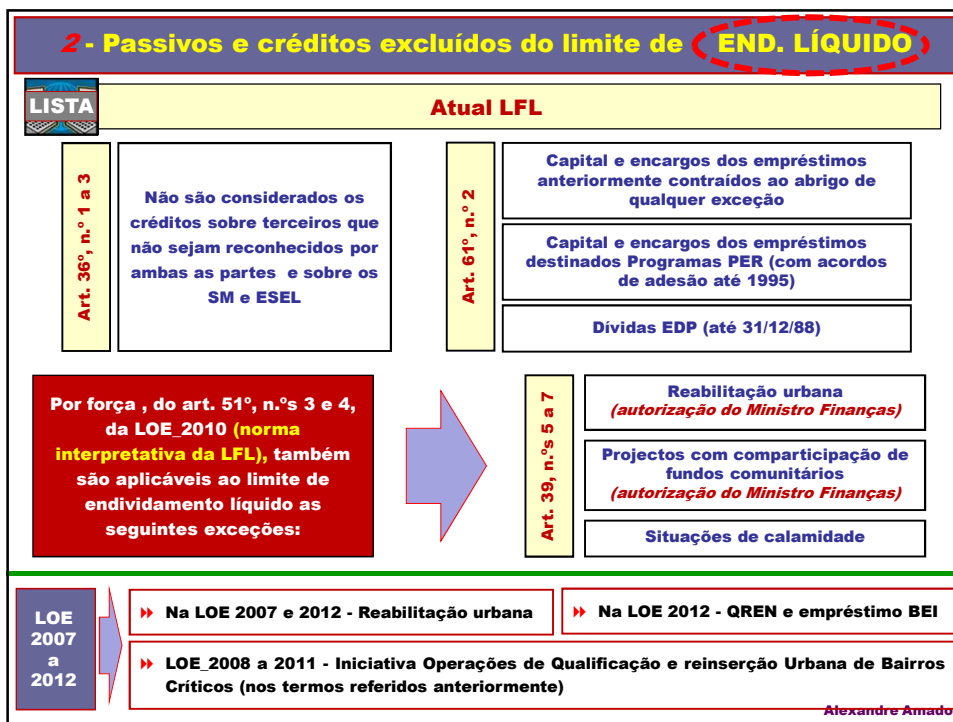
**Atual LFL**

<b>Art. 39, n.ºs 5 a 7</b>	<b>Reabilitação urbana</b> <i>(autorização do Ministro Finanças)</i>	<b>Art. 61, n.º 2</b>	<b>Anteriormente contraídos ao abrigo de qualquer excepção</b>
	<b>Projectos com participação de fundos comunitários</b> <i>(autorização do Ministro Finanças)</i>		<b>Empréstimos destinados Programas PER (com acordos de adesão até 1995)</b>
	<b>Situações de calamidade</b>		<b>Dívidas (empréstimos??) às empresas concessionárias de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão (até 31/12/88)</b>

**LOE\_2007 a 2012**

- ▶▶ **Na LOE 2007 e 2012 - Reabilitação urbana**
- ▶▶ **LOE 2008 a 2012 - Empréstimos destinados a investimentos no âmbito da Iniciativa Operações de Qualificação e reinserção Urbana de Bairros Críticos (em 2010 e 2011, desde que destinados ao financiamento de investimentos apoiados pelo mecanismo financeiro do Espaço Único Europeu)**
- ▶▶ **Na LOE 2012 - QREN e empréstimo BEI**
- ▶▶ **Na LOE 2010 (art. 51º, n.º 3 e 4) também se afirma que as excepções previstas no art. 39º, n.º 5 e 6, da LFL são extensíveis ao limite de endividamento líquido (norma interpretativa - efeitos LFL)**

Alexandre Amado



**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação


**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**


134

**CONCRETIZAÇÃO DOS CONCEITOS / LIMITES**

**SANÇÕES / OBRIGAÇÕES EM CASO DE VIOLAÇÃO DOS LIMITES LEGAIS**

*Alexandre Amado*

 <b>CEDIPRE</b> Centro de Estudos do Direito Público e Regulação		<b>OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS</b>		135
<b>SANÇÕES/OBRIGAÇÕES EM CASO DE INCUMPRIMENTO DOS LIMITES</b>				
<b>EMLP</b>		<b>ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO</b>		
<p>▶ Quando um município não cumpra o limite de EMLP, exige-se</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>uma trajectória descendente de ajustamento</i>, em cada ano subsequente, de, pelo menos, 10% do montante que excede o limite, até que este se mostre cumprido</li> </ul>		<p>▶ Quando um município não cumpra o limite de endividamento líquido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Exige-se uma <i>trajectória descendente de ajustamento</i>, em cada ano subsequente, de, pelo menos, 10% do montante que excede o limite, até que este se mostre cumprido; e</li> <li>✓ Prevê-se uma <i>redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas, no ano subsequente</i>, pelo subsector Estado, valor que é afecto ao <i>Fundo de Regularização Municipal</i>.</li> </ul>		
Art. 39º, n.º 3, da LFL		Art. 37º, n.º 2, e art. 5º, n.º 4, da LFL		
<b>Questão:</b> Ao nível do endividamento líquido as duas consequências podem ser cumuladas?				

 <b>CEDIPRE</b> Centro de Estudos do Direito Público e Regulação		<b>OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS</b>		136
<b>SANÇÕES DE NATUREZA TUTELAR ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA</b>				
<b>TUTELAR ADMINISTRATIVA</b>		<b>FINANCEIRA</b>		
Lei 27/96, de 1 de Agosto		Lei 98/97, de 26 de Agosto		
<p>▶ Dissolução dos órgãos ou perda de mandato</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Em caso de violação dos limites legais de endividamento, salvo ocorrência de facto julgado justificativo ou regularização superveniente</i></li> </ul>		<p>▶ Multa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Em caso de ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento</i></li> </ul>		
Art. 9º, al. g), e art. 8º, n.º 1, al. d)		Art. 65º, n.º 1, al. f), parte final		
Alexandre Amado				


**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação



**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**


137

**CONCRETIZAÇÃO DOS CONCEITOS / LIMITES**

**EFICÁCIA / RISCOS DO QUADRO LEGAL PREVISTO NA LFL EM MATÉRIA DE LIMITES LEGAIS**

Alexandre Amado


**CEDIPRE**  
 Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

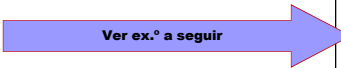

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**



138

**EFICÁCIA / RISCOS DECORRENTES DO QUADRO LEGAL**

**Sob duas perspectivas:**


**1) DO MUNICÍPIO:** Como forma de garantir uma gestão financeira equilibrada e a sustentabilidade futura das finanças de cada município

➤ **Questão das exceções aos limites legais**  Ver ex.º a seguir

-  As exceções são tantas (em especial art. 61º, n.º 2, al. a) que existem municípios com altos níveis de endividamento (de EMLP e líquido), mas que, por força das exceções, não apenas cumprem os limites legais, como mantêm mesmo uma grande margem de endividamento;
  -  Limites **legais** de endividamento / limites **reais** ao endividamento (ou seja, aqueles que decorrem da capacidade da entidade continuar a poder cumprir atempadamente os seus compromissos para com terceiros).

**Ligado também à ideia da alternância democrática, que tem subjacente a possibilidade dos órgãos eleitos cumprirem os seus programas e não ficarem completamente condicionados e prisioneiros da gestão financeira levada a cabo por executivos anteriores**

ANO DE 2007			ANO DE 2007		ANO DE 2007
<b>BASE DE CÁLCULO - RECEITAS</b>			<b>CONTROLO LIMITES - INÍCIO 2007</b>		<b>MARGEM PARA AUMENTAR O ENDIVIDAMENTO EM 2007</b>
(1) IMPOSTOS MUNICIPAIS_2006	22.200.000,00 €	<b>DESIGNAÇÃO</b>	<b>MONTANTES</b>		
(2) PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS DO SECTOR EMPRESARIAL_2006	0,00 €	(1) Capital em dívida de empréstimos de MLP	80.000.000,00 €		
(3) DERRAMA_2006	4.000.000,00 €	(2) Endividamento Líquido	35.000.000,00 €		
(5) RECEITAS PREVISTAS NO ART. 24º DA LOE_2007	21.000.000,00 €	(3) Capital em dívida de empréstimos excepcionados	65.000.000,00 €		
(5) TOTAL = (1)+(2)+(3)+(4)	47.200.000,00 €	(4) Dívidas à EDP	0,00 €		
<b>LIMITES LEGAIS</b>			<b>VALORES RELEVANTES PARA OS LIMITES</b>		
<b>EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO</b>	4.720.000,00 €	Capital de EMLP relevante para efeitos de limite (1) - (3)	15.000.000,00 €	32.200.000,00 €	
<b>EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS</b>	47.200.000,00 €	Endividamento líquido relevante (2) - ((3) + (4))	-30.000.000,00 €	89.000.000,00 €	
<b>ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO</b>	59.000.000,00 €				



**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

140

**EFICÁCIA / RISCOS DECORRENTES DO QUADRO LEGAL**

**1) DO MUNICÍPIO: (cont)**

- **Questão relacionada com o conceito de endividamento líquido**
  - ☐ **Atendendo ao conteúdo de tal conceito ou, mais concretamente, ao conjunto de ativos susceptíveis de relevarem para o limite de endividamento líquido, o seu cumprimento (ou a resolução de uma situação de excesso) pode ser atingido:**
    - **Pelo simples recurso a expedientes de vária natureza (contabilística ou não, designadamente, no primeiro caso, ao nível dos critérios adotados para o reconhecimento contabilístico de certos eventos, ainda que com a eventual violação de princípios contabilísticos);**

*Efeitos do SNC? Aumento dos capitais próprios das empresas, designadamente por força dos subsídios ao investimento*

- **Sem que isso tenha ficado a dever-se a qualquer processo sistemático promovido pela entidade no sentido de diminuir ou racionalizar o nível da sua despesa e, conseqüentemente, a relevância do seu endividamento (nomeadamente, através de uma efectiva redução dos passivos financeiros relevantes para efeitos de endividamento líquido), não espelhando, assim, tal situação uma evolução positiva da situação financeira do município.**

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

141

**RISCOS DECORRENTES DO QUADRO LEGAL (CONT)**

Sob duas perspetivas *(cont)*:

**2) Risco quanto à participação subsector das autarquias locais e, em especial, dos municípios, no cumprimento por Portugal dos critérios definidos no TUE e no PEC, quer em termos do “stock” da dívida, quer, *principalmente*, em matéria de défice público**

☐ **Desarticulação, no conjunto dos municípios, entre redução / possibilidade de aumento de endividamento, designadamente endividamento líquido.**

Não existe qualquer relação/articulação entre o montante que alguns têm de reduzir e o que os restantes podem aumentar

**Potencia um reflexo indesejável da gestão financeira municipal para o défice**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS

142

**INEFICÁCIA / RISCOS DECORRENTES DO QUADRO LEGAL**

**Fragilidades dos limites legais previstos na LFL**

» **Exceções aos limites legais**

» **Conceito de endividamento líquido (torna-o manipulável)**

» **O conceito de endividamento líquido total (definição do perímetro relevante para os limites legais de endividamento municipal) na LFL é incoerente com o conceito de setor das Administrações Públicas consagrado no SEC95 (definição do perímetro relevante para reporte da dívida e défice públicos).**

» **A LFL não permite abranger a globalidade das entidades controladas com uma execução financeira relevante (cooperativas, associações, fundações, etc.) e há uma abrangência excessiva de participações irrelevantes em entidades de natureza empresarial**

» **Suscetibilidade de serem facilmente manipulados e contornados o âmbito das entidades a considerar para os limites legais**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

143

**INEFICÁCIA / RISCOS DECORRENTES DO QUADRO LEGAL**

**Outras fragilidades dos limites legais previstos na LFL**

- ▶ **Falta de articulação entre o limite de EMLP e o contributo do subsector das autarquias locais para a dívida pública consolidada (tendo em vista a exigência do cumprimento do respectivo critério decorrente da participação na União Europeia)**
- ▶ **Inaptidão do limite de endividamento líquido para controlar o contributo do subsector das autarquias locais para o défice público (atendendo ao facto deste ser apurado com base num fluxo anual, enquanto que o primeiro está relacionado com um *stock* no final do exercício)**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

144

**LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DA LFL**

**ALGUMAS CONCLUSÕES FINAIS**

- ▶ **Os limite legais de endividamento previstos na LFL não são adequados para atingir o objectivo visado inicialmente por este mecanismo legal: o de garantir a sustentabilidade futura das finanças de cada município**
- ▶ **O mesmo se pode afirmar, por maioria de razão, quanto à participação dos municípios no cumprimento dos objectivos definidos no TUE e no PEC, quer em termos do “*stock*” da dívida, quer em matéria de défice público**
- ▶ **Estas fragilidades do regime legal consagrado na LFL justificam a existência de regimes e limites especiais de endividamento (como acontece relativamente a 2012).**
  - **Questão que se suscita: Esses limites especiais conseguem ultrapassar totalmente estas insuficiências?**

Alexandre Amado



**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

145

**Relatório do OE 2012**

**Alguns aspetos**

- ▶ No que respeita aos **níveis de endividamento dos municípios existe o risco dos valores apresentados refletirem uma desadequação entre limites legais de endividamento e limites reais ao endividamento**, isto é, aqueles que decorrem da capacidade da entidade continuar a poder cumprir atempadamente os seus compromissos para com terceiros.
- ▶ Atualmente verifica-se a **possibilidade dos limites legais ao endividamento serem contornados**, através do recurso a operações de várias naturezas, designadamente contabilísticas, como a inclusão, nos ativos relevantes, dos saldos da conta de investimentos financeiros e pela possibilidade de afastar, dos limites legais, as empresas participadas cujo equilíbrio de exploração seja aferido numa ótica plurianual
- ▶ No quadro da atual Lei de Finanças Locais **não é possível abranger a globalidade das entidades controladas pelos municípios com uma execução financeira relevante**, não relevando para os limites legais, a participação dos municípios em cooperativas, fundações ou associações que não sejam exclusivamente de municípios, sendo ainda pouco clara a eventual relevância de associações de municípios constituídas ao abrigo do direito civil

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

146

**LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO**

**ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

147

**Procedimentos a adotar pelos MUNICÍPIOS para garantir o cumprimento dos limites legais de endividamento**

- 1) Necessária coordenação prévia entre as finanças municipais e as das empresas municipais, de modo a que a execução do conjunto de entidades relevantes cumpra os limites legais**
  - Criação, imprescindível, de mecanismos e circuitos de informação que lhe permitam acompanhar e monitorizar, de forma sistemática, a actividade dessas entidades, bem como a prevenir o aparecimento de situações de desequilíbrio económico-financeiro (dificuldades nas entidades participadas minoritariamente)**
- 2) Celebração de contratos-programa que garantam a apresentação pelas empresas de resultados antes de impostos equilibrados**
- 3) Efetivação das transferências destinadas a suprir o desequilíbrio, caso tal facto não afete o cumprimento pelo município (autonomamente considerado) dos limites legalmente previstos**
  - Questão: Será admissível reequilibrar apenas algumas empresas e as restantes continuarem a relevar para o endividamento municipal.**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**


148


**ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS PELAS DGAL / DGO**

▶▶ **Acompanhamento do endividamento municipal e da sua evolução:**

- Pelas DGAL e DGO**
  - ✓ **Obrigação de presta o de informa o periódica pelos municípios (na sequência, aliás, da consagra o do princípios da transparência, quer na LEOE, quer na LFL).**

Alexandre Amado

 **CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

 **OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**


149


### ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLO

►► **Qual, afinal, o papel dos órgãos de controlo???**

- ☐ **Contribuir para garantir a fiabilidade e a comparabilidade da informação económico-financeira prestada pelos municípios, designadamente em termos de endividamento líquido, dados os riscos que decorrem da abrangência do conceito em termos de registos contabilísticos**
- ✓ **Ou seja, garantir a *IGUALDADE ENTRE OS MUNICÍPIOS* face, designadamente, aos limites legais de endividamento previstos e atendendo, em especial, às sanções previstas para a sua violação.**

Alexandre Amado

 **CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

 **OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO  
DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

150

### OBRIGAÇÃO DE DISSOLUÇÃO DAS EMPRESAS

## EVENTUAL IMPACTO SOBRE O ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL E OS RESPECTIVOS LIMITES

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

151

### IMPACTO DA DISSOLUÇÃO DAS EMPRESAS

» **Em caso de dissolução de empresas com internalização no município ou em serviços municipalizados**

- ✓ **Diminuição dos ativos financeiros do município**
  - **Consequência:** Aumento do endividamento líquido
- ✓ **Eventual aumento do passivo municipal relativo a empréstimos e a outras dívidas a terceiros**
  - **Consequência:** Aumento do stock da dívida de EMLP e ECP e do endividamento líquido
  - **Questões:** Eventual intervenção do Tribunal de Contas ao nível da fiscalização prévia em caso de aumento da dívida pública fundada do município

Risco ao nível do cumprimento dos referidos limites legais de endividamento, ainda que a empresa estivesse a ser considerada para esse efeito, que aumentará de forma muito significativa na situação contrária

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

152

### INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

**ATIVIDADE DESENVOLVIDA EM MATÉRIA DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL E DE CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS**

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

153

**igf**  
Inspeção geral de finanças

» **Consta, de forma sistemática, no Plano da IGF, a realização de auditorias no âmbito do projeto “Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica”.**

» **Nas que estão a ser executadas em 2012, os objectivos são:**

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2011.
2	Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, leasing e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento, no final do ano de 2011, do regime e dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais e na Lei de Orçamento de Estado, quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspectos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Alexandre Amado

**CEDIPRE**  
Centro de Estudos do Direito Público e Regulação

**OS MUNICÍPIOS E O ENDIVIDAMENTO DAS EMPRESAS LOCAIS E PARTICIPADAS**

154

**Programas de trabalho** → **Controlo das autarquias locais numa lógica de grupo (2006)**

**Objetivos**

» **Analisar a situação financeira do município, não só de forma autónoma, mas tendo, igualmente, em consideração o conjunto de entidades detidas ou em que participe maioritariamente (definição do perímetro de consolidação, consolidação de contas – apenas na perspetiva financeira -, seleção e adoção de indicadores, etc.);**

» **Controlar e apreciar o endividamento municipal e a sua evolução;**

» **Avaliar o processo de criação e a situação financeira das entidades (empresariais e outras) a que aludimos, bem como identificar e controlar as relações estabelecidas com o Município.**

Alexandre Amado



**OBRIGADO PELA ATENÇÃO**

[alexandreamado@igf.min-financas.pt](mailto:alexandreamado@igf.min-financas.pt)

Alexandre Amado