



Revista Portuguesa de Estudos

Regionais

E-ISSN: 1645-586X

rper.geral@gmail.com

Associação Portuguesa para o
Desenvolvimento Regional
Portugal

Alpendre, José; Almeida, Vanessa

Endividamento Municipal na Região Centro 2005-2009

Revista Portuguesa de Estudos Regionais, núm. 28, septiembre-diciembre, 2011, pp. 81-
97

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional
Angra do Heroísmo, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=514351892006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL NA REGIÃO CENTRO

2005-2009*

MUNICIPAL INDEBTEDNESS IN THE CENTRO REGION OF PORTUGAL IN THE PERIOD 2005-2009

José Alpendre

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro,
Coimbra, Portugal.

Vanessa Almeida

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro,
Coimbra, Portugal.

RESUMO/ABSTRACT

As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. Para prosseguirem as atribuições e competências que lhes são conferidas as autarquias locais dispõem de autonomia, em especial de autonomia administrativa, regulamentar e financeira.

O exercício das atribuições inerentes às autarquias locais implica despesas. Devido à exiguidade de recursos, os municípios têm de se reger por princípios de rigor e eficiência, estando o seu regime financeiro balizado por um conjunto normativo. A escassez de recursos financeiros tem conduzido a que o endividamento, entendido como as dívidas aos diversos agentes económicos, tenha vindo a assumir bastante relevância na gestão municipal. Dada a importância do tema, este artigo tem como objectivo caracterizar o endividamento municipal na Região Centro, no período compreendido entre 2005 e 2009. Essa caracterização centra-se nas principais rubricas do balanço relacionadas com o endividamento, nomeadamente: empréstimos, dívidas a fornecedores conta corrente e dívidas a fornecedores de imobilizado. Simultaneamente, pretendeu-se compilar e explicitar o conteúdo legal conducente às realidades apresentadas com o intuito de facilitar a compreensão dos elementos apresentados.

Na governação local, dentro da estratégia de consolidação orçamental, têm sido consagradas medidas tendentes ao controlo do endividamento municipal, designadamente

In Portugal, municipalities are locally based legal bodies entities which are endowed with representative bodies that pursue the specific interests of their respective communities. In order to fulfil their functions and exercise their competencies, municipalities have autonomy, particularly administrative, financial and legislative autonomy. The activities of municipalities imply expenses. Since their financial resources are scarce, municipalities have to be managed with rigor and efficiency, and their financial system has to comply with specific regulations. The lack of financial resources has resulted in municipalities becoming indebted to various economic agents and this situation has had a significant impact on municipal management. The objective of this article is to characterize municipal indebtedness in the Centro Region of Portugal in the period between 2005 and 2009. This characterisation focuses on the main budget items related to indebtedness, *i.e.*, loans, debts to current account suppliers, and debts to fixed assets suppliers. The article also gives an overview and explanation of the relevant pieces of legislation which have contributed to the current situation and which can help understand the data presented.

Within the strategy of budgetary consolidation, local governance has favoured policies that seek to control municipal indebtedness by establishing specific limits for short-, medium-, and long-term loans as well as rules for calculating each municipality's indebtedness capacity. Thus, municipal indebtedness between 2005 and 2009 has

* O presente artigo foi elaborado a partir do estudo “Endividamento Municipal na Região Centro 2005-2009”, disponível em www.ccdrc.pt.

através do estabelecimento de limites específicos para a celebração de empréstimos de curto, médio e longo prazo e de regras de cálculo da capacidade de endividamento de cada município. Neste sentido, o endividamento municipal entre 2005 e 2009 enquadra-se no âmbito da aplicação de duas leis das finanças locais (LFL): a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, aplicável aos anos 2005 e 2006, e a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, em vigor desde 2007. Por esse motivo a caracterização do endividamento municipal será efectuada isolando cada um dos períodos de vigência da legislação aplicável.

Palavras-chave: dívidas a fornecedores, empréstimos, endividamento, lei das finanças locais.

JEL: H74 e K30

I. INTRODUÇÃO

As autarquias locais são entidades dotadas de autonomia. A Constituição da República Portuguesa preconiza no n.º 1 do artigo 6.º o princípio da autonomia local, entendendo como a “capacidade das autarquias locais prosseguirem livremente a realização das suas atribuições através dos seus próprios órgãos e sob a sua inteira responsabilidade”, Neves (2004: 9). Desta forma, as autarquias locais possuem autonomia administrativa, financeira e regulamentar.

A concretização dos princípios da autonomia local e da descentralização administrativa está prevista na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. Esta lei estabelece, por um lado, o quadro de transferências de atribuições e competências da administração central para a administração local (princípio da descentralização administrativa) e, por outro, a delimitação da intervenção entre estes dois níveis da administração com a finalidade de “assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, a promoção da eficiência e da eficácia da gestão pública, garantindo os direitos dos administrados”, Neves (2004: 12), assegurando a concretização do princípio da subsidiariedade¹. A autonomia financeira é condição fundamental para a efectivação destes princípios.

A transferência de atribuições e competências implica a concessão de poderes aos órgãos das autarquias locais, nomeadamente em matéria de investimentos² (as compe-

¹ O princípio da subsidiariedade, segundo a autora, “postula que a transferência de atribuições e competências se efectue para a autarquia local melhor colocada para as prosseguir, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia”, Neves (2004: 13).

² De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 159/99, os domínios em que os municípios dispõem de atribuições são os seguintes: a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Ação social; i) Habitação; j) Protecção civil; l) Ambiente e saneamento básico; m) Defesa

to be examined in the context of the implementation of two local finance laws: Law no. 42/98, of 6 August (applicable to 2005 and 2006), and Law no. 2/2007, of 15 January, in force since 2007. A characterisation of municipal indebtedness will be provided for each separate period in which these laws were applicable.

Keywords: debts to suppliers, loans, indebtedness, local finance law.

JEL: H74 e K30

tências dos órgãos das autarquias locais para o exercício das suas atribuições estão definidas na Lei das Autarquias Locais – LAL³).

O exercício das atribuições implica despesas, exigindo por parte dos municípios uma gestão adequada dos recursos financeiros de que legalmente podem dispor. Neste sentido, dada a escassez de recursos disponíveis, o endividamento tem vindo a assumir particular importância na gestão municipal.

A importância crescente do tema motivou a elaboração do presente trabalho. Para uma melhor compreensão do objecto de estudo procedeu-se, numa primeira parte, ao enquadramento legislativo subjacente ao endividamento municipal. Numa segunda parte, efectuou-se a caracterização do endividamento municipal na Região Centro⁴ no período 2005 a 2009. A escolha deste intervalo de análise prende-se com as alterações legislativas verificadas no período, permitindo constatar as suas implicações no endividamento. Salienta-se a entrada em vigor da nova Lei das Finanças Locais, assim como a aplicação dos novos regimes jurídicos do sector empresarial local e do associativismo municipal, em 2007 e 2008, respectivamente. Desta forma, este estudo poderá ainda constituir um instrumento auxiliar de gestão municipal.

Para a sua elaboração foi recolhido um conjunto de informação relativa aos valores em dívida que constam das rubricas do passivo do balanço em 31 de Dezembro de

do consumidor; n) Promoção do desenvolvimento; o) Ordenamento do território e urbanismo; p) Polícia municipal; q) Cooperação externa.

³ Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

⁴ De acordo com o Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro, o qual integra na Região Centro, as sub-regiões NUTS III do Oeste e Médio Tejo.

cada um dos anos considerados. O artigo 6.º do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, determina que as autarquias locais remetam às Comissões de Coordenação Regionais os documentos de prestação de contas para efeitos de tratamento os quais são posteriormente enviados à Direcção-Geral das Autarquias Locais para análise global da situação financeira das autarquias e estudo prospectivo das finanças locais. Para os anos 2005 e 2007 foi utilizada a base de dados da Direcção-Geral das Autarquias Locais. Para os anos 2006, 2008 e 2009 foi efectuada a consulta directa dos documentos de prestação de contas aprovados e apreciados pelos órgãos municipais com excepção, em 2008 e 2009, dos municípios pertencentes às sub-regiões do Oeste e Médio Tejo, cuja informação foi cedida pela Divisão da Administração Local da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo.

Para a análise procedeu-se à identificação das rubricas do passivo do balanço que constituem dívidas a terceiros, as quais foram agregadas de acordo com a similitude da sua natureza (por exemplo, agregaram-se as rubricas de fornecedores conta corrente e fornecedores – facturas em recepção e conferência, numa única rubrica de fornecedores de bens e serviços correntes). Desta forma não foram considerados os acréscimos e diferimentos e rubricas relacionadas com garantias e cauções por não constituírem verdadeiras dívidas a terceiros uma vez que são valores já contemplados nas ordens de pagamento e servirem para garantia de cumprimento dos contratos assumidos entre as partes.

II. O ENQUADRAMENTO LEGAL DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

No prosseguimento das suas atribuições, os municípios estão sujeitos às normas e aos princípios específicos consagrados na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – e às leis financeiras aplicáveis às autarquias locais. Como anteriormente referido, o presente estudo enquadra-se no âmbito da aplicação de duas Leis das Finanças Locais (LFL): a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto⁵, para os anos 2005 e 2006, e a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro⁶, para os anos 2007, 2008 e 2009.

⁵ A Lei n.º 42/98 foi alterada pelas seguintes leis: Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, e Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

⁶ A Lei n.º 2/2007 foi modificada pelas alterações introduzidas pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, e Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro. As mudanças relativas ao endividamento municipal previstas na Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007) já constam da Lei n.º 2/2007, com efeitos a 1 de Janeiro desse ano.

A Administração Pública está sujeita ao princípio da estabilidade orçamental que consiste na situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), nas condições estabelecidas sectorialmente. Para tal, todos os subsectores da Administração Pública, nos quais se inclui a Administração Local e, consequentemente, as autarquias locais, deverão contribuir de forma proporcional.

Na governação local, dentro da estratégia de consolidação orçamental, têm sido consagradas medidas tendentes ao controlo do endividamento municipal, designadamente através do estabelecimento de limites específicos à capacidade de endividamento de cada município. No desenvolvimento da estratégia de consolidação orçamental, foi definido o endividamento líquido compatível com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, associando o volume da dívida aos activos financeiros da autarquia⁷.

1. PERÍODO 2005/2006

No biénio 2005/2006 o endividamento municipal foi regido pela LFL n.º 42/98, de 6 de Agosto. Nesta, apenas eram referidos os limites dos empréstimos bancários. Os empréstimos de curto prazo apenas poderiam ser contraídos para acorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante médio anual ser superior a 10% das receitas provenientes das participações nos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal. Relativamente aos empréstimos a médio e longo prazo, os quais se destinam à aplicação em investimentos de carácter reprodutivo ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios, era indicado que deviam ter um prazo de vencimento adequado às operações que visavam financiar, não podendo exceder a vida útil dos respectivos investimentos, com o limite de 25 anos nos contratados para aquisição e construção de habitação a custos controlados para arrendamento e de 20 anos nos restantes casos. Os limiares impostos na Lei n.º 42/98 para a contracção destes empréstimos, bem como dos empréstimos obrigacionistas, eram calculados em função do valor dos encargos anuais com juros e amortizações dos empréstimos a médio e longo prazo anteriormente contraídos, incluindo os dos novos empréstimos, os quais não poderiam ultrapassar o maior dos limites:

- Três duodécimos (25%) da soma dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal ou
- 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.

Contudo, uma vez que, de acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental (artigo 87.º), para cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental, tendo em vista assegurar a coordenação efectiva entre as finanças do Estado e as finanças das autarquias locais, a Lei do Orçamento do

⁷ O conceito de endividamento líquido, o seu cálculo e limite são abordados de forma expressa nos artigos 36.º e 37.º da Lei n.º 2/2007 (última LFL).

Estado podia estabelecer limites máximos ao endividamento municipal inferiores aos que resultariam da aplicação das leis das finanças locais, aqueles limites foram reduzidos para metade, através do Orçamento de Estado para 2003, o que se manteve até à entrada em vigor da nova Lei das Finanças Locais.

Adicionalmente, havia situações excepcionadas dos limites estabelecidos. Tratava-se, de acordo com o n.º 6 do artigo 24.º da Lei n.º 42/98, de:

- Empréstimos destinados à amortização de outros empréstimos e somente durante o tempo necessário para o efeito;
 - Empréstimos contraídos com o fim de acorrer a despesas extraordinárias necessárias a prejuízos resultantes de calamidade pública;
 - Empréstimos para aquisição, construção ou recuperação de imóveis destinados à habitação social.
- Por virtude das leis do Orçamento de Estado (OE), excepcionavam-se, igualmente, dos limites de endividamento, e consequentemente dos limites definidos para os empréstimos:
- A contratação de novos empréstimos destinados a projectos co-financiados pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão, integrados no Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, nas condições previstas, e até 75% da participação pública nacional;
 - Os empréstimos e respectivas amortizações destinados ao financiamento de projectos integrados na iniciativa comunitária INTERREG III.

No ano 2006 foram ainda excluídos dos limites (via OE 2006) os empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de investimentos de programas de habitação social, de renovação de áreas urbanas degradadas e de reabilitação de equipamentos destruídos pelos incêndios.

Os juros e amortizações dos empréstimos contraídos pelas associações de municípios e pelas empresas públicas municipais relevavam para os limites dos empréstimos contraídos pelos municípios⁸.

Apenas com a lei do Orçamento de Estado de 2006 ficou explicitado o conceito de endividamento líquido compatível com as necessidades de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), através da sua forma de cálculo, como sendo o que resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores e a soma dos activos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria.

2. PERÍODO 2007/2009

O ano 2007 marca a mudança no regime das finanças locais e, consequentemente, do endividamento mu-

nicipal, com a publicação de uma nova Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro. Esta introduziu no seu articulado o conceito de endividamento líquido adoptado da definição constante do OE de 2006⁹, como sendo o resultado da diferença entre a soma dos passivos financeiros, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira (capital em dívida) e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos financeiros¹⁰, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros (n.º 1 do artigo 36.º). A Lei n.º 2/2007 estabelece que aquele não poderia ultrapassar, em 31 de Dezembro de cada ano, 125% do valor das receitas provenientes dos impostos municipais¹¹, das participações do município no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), da participação no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)¹², da derrama e da participação nos resultados do sector empresarial local, relativas ao ano anterior. Na situação de o limite ser ultrapassado, os municípios devem reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do valor excedente, até que o limite seja reposto. Em caso de incumprimento desta disposição, a lei prevê uma penalização correspondente à redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas no ano subsequente pelo subsector Estado, sendo o valor retido afecto ao Fundo de Regularização Municipal (FRM), regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, conforme previsto no n.º 4 do artigo 5.º da LFL. Não eliminando o excesso de endividamento líquido, no prazo de três anos, as importâncias retidas e os respectivos juros seriam afectos ao FEF, reforçando as dotações dos municípios com uma captação de impostos locais inferior a 1,25 da média nacional que estivessem a cumprir planos de saneamento ou de reequilíbrio financeiro. A eliminação do excesso de endividamento líquido implica a reposição, pela DGAL, das verbas retidas.

Uma vez que os empréstimos bancários constituem uma componente importante do endividamento municipal, a Lei n.º 2/2007, tal como sucedeu na anterior Lei das Finanças Locais, também balizou a utilização deste recurso. Segundo esta lei, os empréstimos a curto prazo têm

⁹ O conceito contém uma ligeira diferença face ao preconizado no OE de 2006 no que respeita à explicitação da composição dos activos financeiros.

¹⁰ O que exclui os activos não financeiros, como as existências e o imobilizado.

¹¹ Impostos a cuja receita os municípios têm direito: imposto municipal sobre imóveis (IMI), imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e imposto único de circulação (IUC).

¹² Nos termos dos artigos 19.º e 20.º, os municípios têm direito a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano anterior, calculada sobre a colecta líquida das deduções previstas no respectivo código (artigo 78.º).

⁸ Cf. n.ºs 4 e 5 do artigo 24.º

maturidade até um ano¹³ e são contraídos para fazer face a dificuldades de tesouraria. O seu valor não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% do total das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior. Os empréstimos a médio e a longo prazo destinam-se a financiar investimentos, não podendo o seu prazo exceder a sua vida útil. O montante dos empréstimos em dívida em 31 de Dezembro de cada ano, não pode ser superior ao total das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior. No caso de o valor em dívida relativo a empréstimos de médio e longo prazo ultrapassar este limite, os municípios devem reduzir em cada ano subsequente, pelo menos 10% do valor excedente, até que este seja reposto (nímeros 2 e 3 do artigo 39.º), sob pena da redução correspondente das transferências a efectuar no OE.

Para o cálculo do limite deste tipo de empréstimos consideram-se os empréstimos obrigacionistas e os empréstimos de curto prazo e aberturas de crédito, na parte não amortizada até ao fim do ano em causa (n.º 4 do artigo 39.º).

À semelhança do que se verificou na vigência da anterior Lei das Finanças Locais, também neste período houve a exclusão do limite dos empréstimos e, consequentemente, do endividamento líquido, dos empréstimos de médio e longo prazo destinados ao financiamento de:

- Programas de reabilitação urbana (de acordo com os OE para 2008 e 2009 são excluídos os empréstimos para financiamento de investimentos no âmbito da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos);
- Projectos co-financiados pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão, até 75% da participação pública nacional e
- Projectos de recuperação de infra-estruturas municipais afectadas por situações de calamidade pública.

Desde o ano de 2008 e uma vez que foi constatado que o prazo médio de pagamentos em Portugal tem sido consideravelmente superior ao praticado nos restantes países europeus e que os prazos praticados na administração pública e nas empresas públicas têm um efeito de arrastamento a toda a economia (préambulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro) foram disponibilizados, através dos Orçamentos

¹³ Por proposta do órgão executivo, a contratação de empréstimos bancários é aprovada pela assembleia municipal. No caso dos empréstimos a curto prazo, na sessão anual de aprovação do orçamento, por proposta do órgão executivo, a assembleia municipal pode deliberar no sentido da autorização da contratação dos que se prevejam necessários para o período de vigência do orçamento (n.º 7 do artigo 38.º da LFL e alínea *d*) do n.º 2 do artigo 53.º da Lei das Autarquias Locais).

do Estado, créditos a médio e longo prazo destinados ao financiamento de programas de apoio ao pagamento de dívidas a fornecedores das autarquias. Nesse sentido, surgiram os seguintes programas:

- *Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH)*
- *Programas de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)*

O *Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH)* foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, com o objectivo de reduzir os prazos de pagamento a fornecedores nas transacções comerciais. Enquadra-se no modelo de gestão por objectivos, tendo em vista o estabelecimento de prazos de pagamento das dívidas de curto prazo a fornecedores, a monitorização e publicitação dos indicadores dos prazos de pagamento e a criação de incentivos, premiais ou sancionatórios, associados ao grau de cumprimento dos objectivos, nomeadamente a redução ou agravamento da taxa de juro associada. Prevê a implementação de melhorias operacionais para a agilização dos pagamentos a fornecedores e a criação de mecanismos de substituição da dívida por empréstimos.

Os municípios que aderiram ao programa puderam contrair empréstimos a médio e longo prazo em complemento dos de curto prazo para dificuldades de tesouraria, nos termos definidos na Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2008), desde que não fossem ultrapassados os limites de endividamento líquido previstos na LFL.

O financiamento do *Programa Pagar a Tempo e Horas* é composto por dois empréstimos de médio e longo prazo:

- Um, correspondente a 60% do valor, a conceder por instituições de crédito e
- Outro, respeitante aos restantes 40% do valor, disponibilizado pelo Estado através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças¹⁴.

Na Região Centro beneficiaram deste programa 11 municípios: Cantanhede, Covilhã, Leiria, Lousã, Miranda do Corvo, Nelas, Peniche, Sátão, Tondela, Torres Vedras e Viseu.

Os *Programas de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado*, aprovados pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro, e n.º 29/2009, de 30 de Março (PREDE I e PREDE II, respectivamente), criaram linhas de financiamento de médio e longo prazo que funcionaram nos mesmos termos do *Programa Pagar a Tempo e Horas*, alargando os critérios de elegibilidade de forma a abranger um leque mais vasto de municípios. Permitiram candidaturas de acesso a todos os municípios, com exceção dos que

¹⁴ Como garantia do reembolso do capital e pagamento dos juros do empréstimo, os municípios aderentes autorizam a redução correspondente nas transferências correntes e de capital do Fundo de Equilíbrio Financeiro – FEF (situação prevista no diploma de execução orçamental de 2008 – n.º 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março).

preenchessem pelo menos três das situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira¹⁵, nos termos da última lei das Finanças Locais e do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março (regime jurídico do saneamento financeiro e do reequilíbrio financeiro municipais) e não tivessem declarado tal situação até à data de apresentação da candidatura, até ao limite de cabimento da dotação disponível para os empréstimos a conceder pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças¹⁶.

Foram aprovadas 95 candidaturas aos *Programas de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado* (PREDE I e PREDE II), 33 das quais na Região Centro. Os municípios com candidaturas aprovadas na Região Centro foram: Alcanena, Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Castro Daire, Celorico da Beira, Entroncamento, Estarreja, Figueira da Foz, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Gouveia, Guarda, Ílhavo, Leiria, Mangularde, Meda, Mira, Nazaré, Nelas, Ourém, Pedrógão Grande, São Pedro do Sul, Sardoal, Sever do Vouga, Sobral de Monte Agraço, Soure, Tomar, Tondela, Torres Novas, Vagos e Vila Nova de Poiares.

III. CARACTERIZAÇÃO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL NA REGIÃO CENTRO, NO PERÍODO 2005 A 2009

Depois de apresentada toda a legislação pertinente respeitante ao endividamento municipal, passa-se a uma análise mais detalhada da sua incidência e caracterização na Região Centro no período 2005 a 2009. Uma vez que este âmbito temporal abarcou a vigência de duas

¹⁵ A partir de 2008, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, constitui motivo de celebração de contrato de reequilíbrio financeiro a apresentação de três das seguintes situações:

- a) Ultrapassagem do limite dos empréstimos a médio e longo prazo;
- b) Endividamento líquido superior a 175% das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior;
- c) Existência de dívidas a fornecedores de valor superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- d) Rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos financeiros excepcionados para o cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total, superior a 300%;
- e) Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a seis meses;
- f) Violação da redução em pelo menos 10% em cada ano do montante excedente do limite de endividamento líquido e do limite de empréstimos.

¹⁶ No PREDE I a data limite das candidaturas foi 15 de Janeiro de 2009 e no PREDE II o prazo decorreu até 30 de Junho de 2009, constituindo garantia de reembolso, tal como no PPTH, as transferências do FEF.

leis de finanças locais e algumas das rubricas do endividamento possuem alguma volatilidade, optou-se por considerar os valores médios em cada um dos períodos nos quais cada uma das leis estava em vigor (2005/2006 e 2007/2009)¹⁷.

A caracterização do endividamento municipal na Região Centro foi elaborada em termos nominais. Como um dos objectivos da alteração da legislação sobre finanças locais consistiu no controlo nominal do endividamento, considerou-se importante evidenciar e divulgar as responsabilidades assumidas pelos diversos municípios com os valores nominais constantes das contas de execução orçamental. Por outro lado, uma vez que a variação de preços ocorrida entre os dois períodos temporais analisados não foi expressiva (1,6%)¹⁸, as conclusões decorrentes de uma análise a preços correntes não se alteraram significativamente¹⁹. Ainda assim, ao nível da Região Centro, sempre que se considerou oportuno, realçaram-se as diferenças decorrentes de uma análise a preços constantes.

1. ENDIVIDAMENTO TOTAL

Durante o período 2007 a 2009, as dívidas a terceiros²⁰ dos municípios da Região Centro, ascenderam, em média, a 1636 milhões de euros. Trata-se de um valor 8%²¹ superior ao registado para a média dos anos 2005 e 2006 e que correspondeu a 1510 milhões de euros, contrariando as expectativas criadas com a alteração legislativa. Este crescimento deveu-se ao endividamento de médio e longo prazo o qual é mais representativo no total das dívidas a terceiros, conforme se comprova pela observação da Figura 1. Em média, nos anos 2005 e 2006 as dívidas a mais de um ano correspondiam a 60% do endividamento, tendo passado para 64%, no período 2007 a 2009. No curto prazo assistiu-se a uma ligeira redução da média das dívidas a terceiros as quais, em média, passaram de 606,2 milhões de euros, em 2005 e 2006, para 594,5 milhões de euros, entre 2007 e 2009.

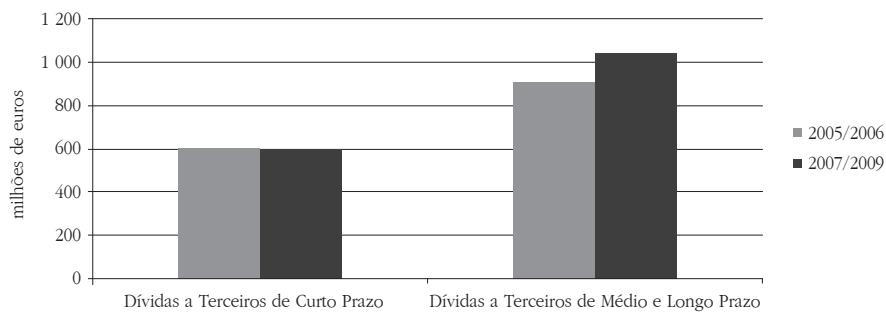
¹⁷ Os valores absolutos anuais utilizados, desagregados por município e NUTS III, encontram-se discriminados no estudo a partir do qual foi elaborado o presente artigo, disponível, como já referido, em www.ccdrc.pt.

¹⁸ Para o cálculo desta variação recorreu-se à média dos valores anuais do Índice de Preços no Consumidor relativo a Portugal, em cada um dos períodos analisados.

¹⁹ Em termos sub-regionais, tendo em conta a análise efectuada, apenas teria havido alteração na leitura dos resultados em cinco situações.

²⁰ Recorde-se que foram excluídos do endividamento os montantes relativos a cauções e garantias por se tratar de valores contemplados nas ordens de pagamento e servirem para garantia de cumprimento dos contratos assumidos entre as partes. Também não foram considerados os montantes (sem expressão) de adiantamentos de clientes.

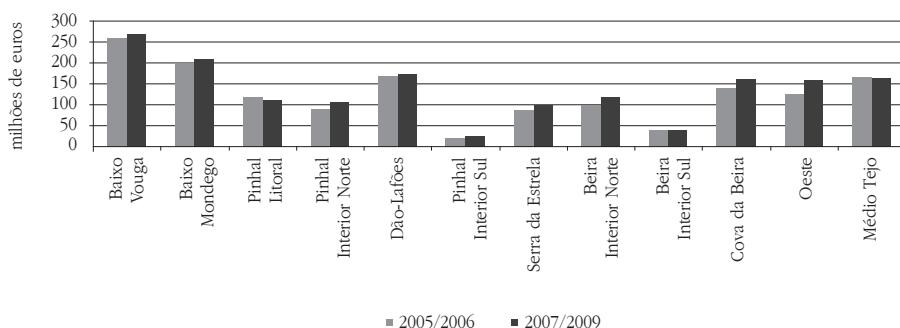
²¹ Eliminando o efeito do nível dos preços, a variação real do endividamento municipal na Região Centro foi de 6,6%.

FIGURA 1. VALOR MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS NA REGIÃO CENTRO DE ACORDO COM O SEU PRAZO

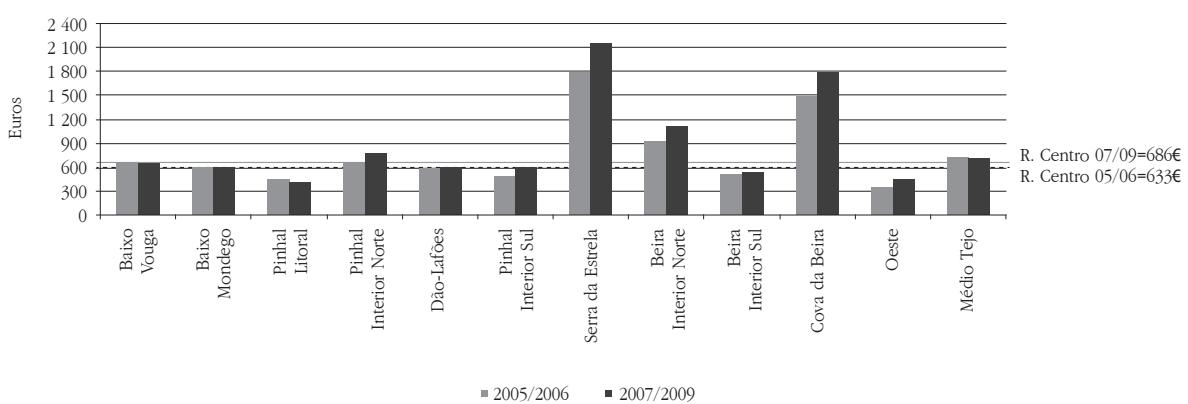
Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais e DGAL.

As NUTS III que evidenciaram os maiores valores médios de dívidas a terceiros foram o Baixo Vouga, o Baixo Mondego e o Dão-Lafões (Figura 2). O conjunto das dívidas a terceiros destas três sub-regiões representou no período 2005/2006 e 2007/2009, respectivamente, 41,5% e 39,7% das dívidas a terceiros de toda a Região Centro.

Tal como sucedeu para o total da região, também ao nível das várias NUTS III se verificou um acréscimo generalizado das dívidas a terceiros entre os anos 2005 e 2006 e o período 2007 a 2009. Apenas o Pinhal Litoral e o Médio Tejo registaram uma redução do valor médio das dívidas a terceiros.

FIGURA 2. VALOR MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS, POR NUTS III

Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais e DGAL.

FIGURA 3. VALOR MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS POR HABITANTE, POR NUTS III

Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

Dadas as atribuições e competências inerentes às autarquias, é de esperar que o nível populacional influencie o nível das despesas e a consequente necessidade de recursos e endividamento dos municípios. Desta forma, considerou-se importante relativizar os valores de endivi-

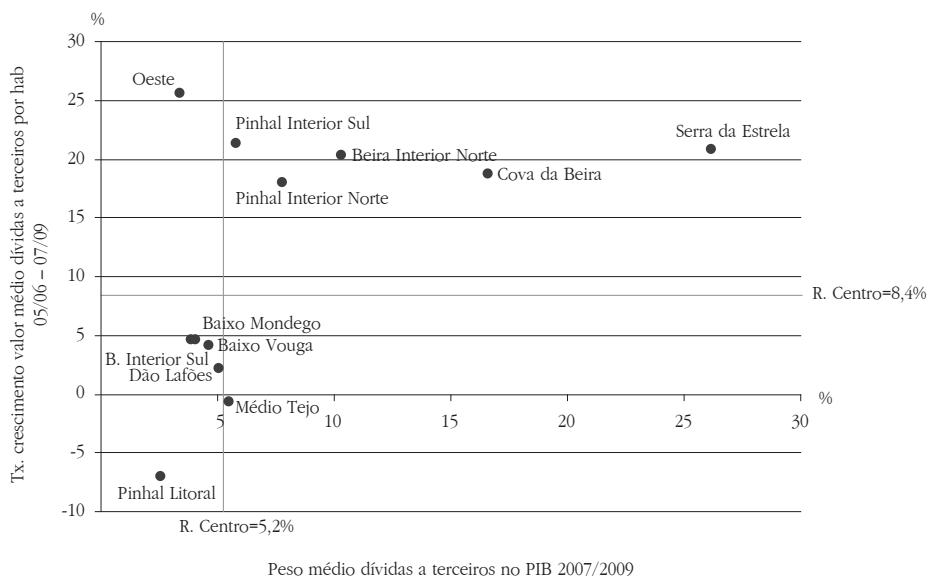
damento das diferentes NUTS III relativamente às respetivas populações, o que foi representado na Figura 3. Da sua análise verifica-se que as sub-regiões que, em termos absolutos, eram as que apresentavam um maior valor de dívidas a terceiros são agora as que registam dos mais bai-

xos endividamentos por habitante. Em sentido contrário encontram-se as sub-regiões da Serra da Estrela e da Cova da Beira, as quais, nos períodos analisados registaram os mais elevados valores médios de dívidas a terceiros por habitante, claramente distanciadas das restantes sub-regiões. De facto, no período 2007/2009, as dívidas a terceiros por habitante evidenciadas pela Serra da Estrela são cerca de cinco vezes superiores às evidenciadas pelas duas sub-regiões com os menores níveis de endividamento por habitante, Pinhal Litoral e Oeste.

A Figura 4 relaciona o peso médio que o endividamento das 12 NUTS III representava no respectivo Produto Interno Bruto (PIB) com a taxa de crescimento do valor médio das dívidas a terceiros por habitante verificada entre os períodos 2005/2006 e 2007/2009, em cada um desses territórios. Da sua observação constata-se que as dívidas a terceiros dos municípios da Região Centro representavam, no período 2007/2009, 5,2% da produção regional medida através do PIB, valor que registou um crescimento de 8,4% face ao verificado no período 2005/2006 (em que representava 5,1%). Adicionalmente, é visível que as sub-regiões se enquadraram essencialmente em dois grupos. Por um lado, cinco sub-regiões, todas localizadas no interior da região, apresentaram taxas de crescimento do endividamento médio por habitante e um peso do endividamento no

respectivo PIB superiores à média regional. Destas destaca-se a Serra da Estrela, onde o peso das dívidas a terceiros no PIB da sub-região em 2007/2009 foi mais do quíntuplo da média regional, e a Cova da Beira, em que o mesmo indicador atingiu 16,6%. Na situação oposta, ou seja, em que os indicadores analisados apresentavam valores inferiores aos verificados para a Região Centro, encontravam-se outras cinco sub-regiões, três localizadas no litoral (Pinhal Litoral, Baixo Mondego e Baixo Vouga) e ainda a Beira Interior Sul e o Dão-Lafões. Apenas duas sub-regiões se afastaram daqueles padrões: o Oeste e o Médio Tejo. A primeira evidenciou um peso do endividamento no respectivo PIB inferior ao verificado para a Região Centro (o segundo mais baixo) conjugado com um crescimento no valor médio das dívidas a terceiros por habitante significativo (conduzindo a que o endividamento médio tenha passado de 2,8% do PIB, no biénio 2005/2006, para 3,4%, no período 2007/2009). O Médio Tejo constatou uma redução no valor médio das dívidas a terceiros por habitante entre 2005/2006 e 2007/2009 (em oposição ao verificado na região) e evidenciou um peso do endividamento no PIB ligeiramente superior à média regional. Destaque ainda para o Pinhal Litoral por ser a sub-região com o menor peso do endividamento na respectiva produção de toda a Região Centro, no período 2007/2009.

FIGURA 4: PESO MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS NO PIB NO PERÍODO 2007/2009 E TAXA DE CRESCIMENTO DO VALOR MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS POR HABITANTE ENTRE 2005/2006 E 2007/2009



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

Ao nível municipal, o valor médio do endividamento por habitante nos períodos 2005/2006 e 2007/2009 encontra-se cartografado na Figura 5. A sua leitura permite constatar que 57% dos municípios evidenciaram valores médios de dívidas a terceiros por habitante inferiores ao verificado para a região no período 2005/2006. Destes, são de realçar Oliveira do Hospital, Penacova, Torres Vedras, Caldas da Rainha, Batalha, Porto de Mós e Pombal

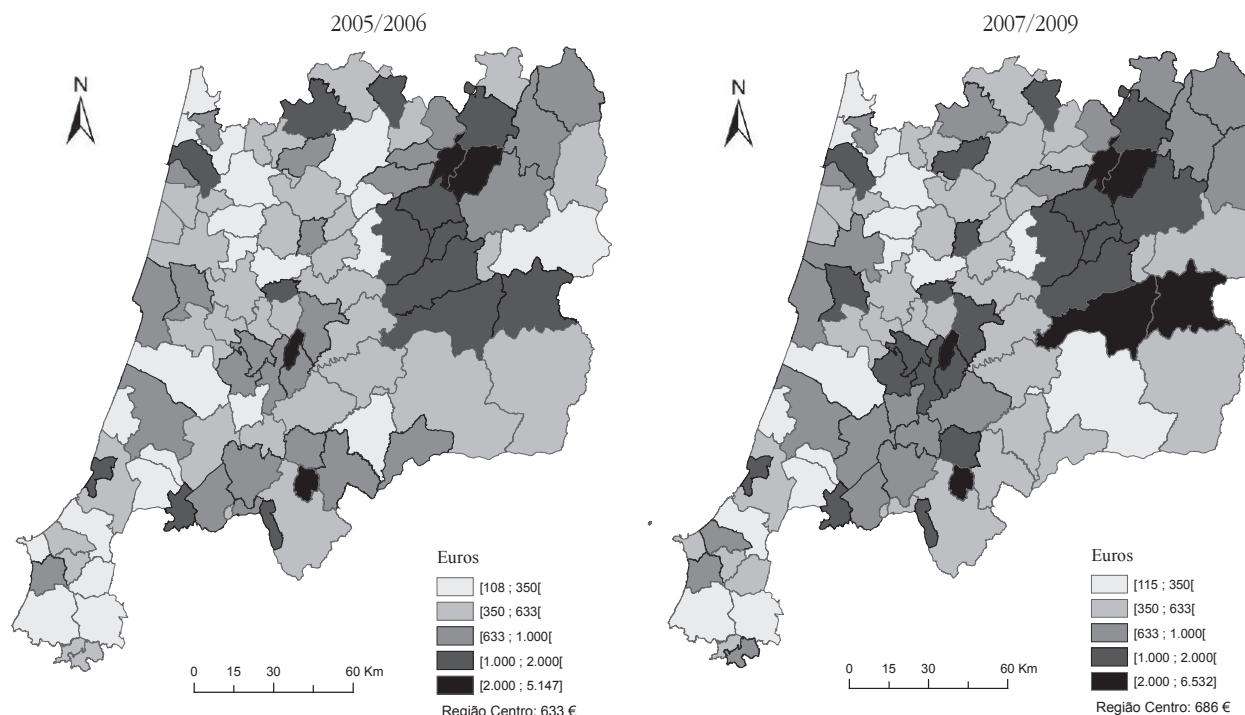
por apresentarem os valores mais baixos, não chegando o indicador a atingir os 200 euros. Contrariamente, os municípios de Fornos de Algodres, Castanheira de Pêra, Celorico da Beira e Sardoal registaram valores superiores a 2000 euros. Apesar de os municípios apresentarem valores muito dispares de endividamento, confirmou-se a tendência de concentração dos valores mais baixos nos municípios do litoral norte e sul da região e dos valores

mais elevados no interior norte, relativamente ao período em referência.

No período 2007/2009, o panorama do endividamento anual médio por habitante em termos de dispersão territorial manteve-se semelhante ao verificado no período 2005/2006. Os menores valores do indicador em questão encontravam-se em Penacova (115 €), Batalha (128 €), Oliveira do Hospital (165 €) e Pombal (171 €), os quais já no período anterior tinham registado dos valores mais baixos. No extremo oposto mantiveram-se, à semelhança do biênio 2005/2006, Fornos de Algodres (6531 €), Castanheira de Pêra (3797 €) e Celorico da Beira (2328 €) e, adicionalmen-

te, Fundão (2402 €), Sardoal (2137 €) e Penamacor (2110 €). Realce-se ainda o agravamento do endividamento da maioria dos municípios da Região Centro, sendo de destacar Alvaiázere e Meda por terem mais que duplicado o seu valor médio anual das dívidas a terceiros nos períodos considerados. Também Torres Vedras, Cantanhede, Almeida, Sabugal e Caldas da Rainha registaram acréscimos significativos (superiores a 65%). Apenas 36 dos 100 municípios da Região Centro constataram uma diminuição das dívidas a terceiros por habitante. As reduções mais importantes foram verificadas nos municípios de Abrantes, Ovar, Sátão e Mação, onde os decréscimos superaram 25%.

FIGURA 5. VALOR MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS POR HABITANTE, POR MUNICÍPIO



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

As dívidas dos municípios têm uma composição diversificada. Para a presente análise optou-se por decompor o endividamento nas seguintes categorias: Empréstimos, Fornecedores de bens e serviços correntes, Fornecedores de imobilizado, Estado, Administração autárquica e Credores diversos. A Tabela 1 descreve o peso médio de cada uma destas rubricas no total das dívidas a terceiros nos dois períodos em análise.

A rubrica mais importante no endividamento dos municípios da Região Centro corresponde aos empréstimos, os quais são constituídos, quase exclusivamente, por dívidas de médio e longo prazo²². No período 2005/2006,

os empréstimos de médio e longo prazo dos municípios da Região Centro representavam, em média, 56,9% do total das dívidas, tendo o seu peso médio aumentado para 58,1%, no período 2007/2009. No período 2005/2006 apenas quatro sub-regiões evidenciaram uma representatividade dos empréstimos de médio e longo prazo superior à média regional. Tratou-se do Pinhal Litoral (75,5%), do Médio Tejo (67,9%), do Dão-Lafões (66,7%) e da Beira Interior Sul (64,4%). No período 2007/2009, verificou-se um aumento do número de sub-regiões com um peso dos empréstimos de médio e longo prazo superior à média regional.

²² Recorde-se que os dados analisados correspondem a valores reportados a 31 de Dezembro de cada ano. Isto significa que os municípios podem recorrer a empréstimos de curto prazo para

fazerem face a dificuldades pontuais de tesouraria e que poderão ser regularizados antes do final do ano, não ficando, portanto, evidenciados na presente análise.

**TABELA 1. PESO MÉDIO DAS DIFERENTES RUBRICAS NO TOTAL DO ENDIVIDAMENTO DAS NUTS,
NOS PERÍODOS 2005/2006 E 2007/2009**

Unidade: %

NUTS	Empréstimos de Curto Prazo		Empréstimos de Médio e Longo Prazo		Fornecedores de Bens e Serviços Correntes		Fornecedores Imobilizado		Estado		Administração Autárquica		Credores Diversos*	
	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009
Região Centro	0,2	0,8	56,9	58,1	10,4	10,3	22,7	16,5	0,5	0,7	0,3	0,6	9,0	13,0
Baixo Vouga	0,0	0,4	52,5	57,5	11,5	11,8	28,2	21,3	0,3	0,4	0,3	0,2	7,2	8,4
Baixo Mondego	0,0	0,6	53,8	59,3	10,4	9,1	21,4	13,3	0,8	1,0	0,1	0,0	13,6	16,7
Pinhal Litoral	0,0	0,0	75,5	77,2	11,3	9,0	9,6	7,3	0,5	0,4	0,2	0,2	3,0	5,9
Pinhal Interior Norte	1,1	1,6	53,4	58,7	10,4	11,5	30,3	18,4	1,1	1,3	0,0	0,2	3,6	8,4
Dão-Lafões	0,1	1,0	66,7	67,3	8,8	8,7	18,3	11,0	0,5	0,6	0,5	2,5	5,1	9,1
Pinhal Interior Sul	0,5	0,4	46,0	40,1	12,4	17,5	30,7	25,8	1,3	1,3	0,1	0,2	8,9	14,8
Serra da Estrela	0,0	0,8	45,8	43,6	3,6	4,9	31,2	27,7	0,1	0,2	0,2	0,3	19,1	22,5
Beira Interior Norte	0,3	2,0	53,1	53,1	8,9	12,2	18,9	16,2	0,8	0,9	0,4	0,4	17,7	15,2
Beira Interior Sul	0,0	3,2	64,4	59,5	7,9	5,6	9,5	5,6	0,5	0,6	1,5	3,7	16,3	21,8
Cova da Beira	0,0	0,2	48,1	50,0	8,4	3,9	29,8	15,4	0,3	0,1	0,4	0,9	13,0	29,5
Oeste	0,7	1,1	48,4	47,5	18,4	20,6	24,5	18,5	0,8	1,1	0,1	0,2	7,1	11,1
Médio Tejo	0,0	0,0	67,9	67,9	9,9	9,8	18,1	16,8	0,5	1,0	0,2	0,5	3,3	4,0

* Inclui todas as sub-contas da conta 26 – Outros Credores, do POCAL, com excepção das sub-contas 26.1 – Fornecedores de Imobilizado e 26.4 – Administração Autárquica

Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais e DGAL.

Os fornecedores de imobilizado são outra rubrica com algum peso no endividamento dos municípios (bastante menos pronunciado que o dos empréstimos de médio e longo prazo). Na Região Centro, no período 2005/2006 este tipo de dívida representava, em média, cerca de 22,7% das dívidas a terceiros, tendo diminuído para 16,5% no período 2007/2009. Todas as sub-regiões verificaram uma redução da representatividade média deste tipo de dívida entre os dois períodos de análise, tendo sido esta mais sentida na Cova da Beira e no Pinhal Interior Norte.

A conjugação do aumento do peso dos empréstimos de médio e longo prazo e da redução da representatividade dos fornecedores de imobilizado poderá ser o reflexo da utilização dos mecanismos colocados à disposição dos municípios para encurtar os prazos de pagamento aos seus fornecedores (nomeadamente do *Programa Pagar a Tempo e Horas* e dos *Programas de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado*).

A rubrica credores diversos engloba um leque de dívidas muito abrangente como custos com o pessoal, as relacionadas com empresas municipais e associações de municípios e outras não enquadráveis nas especificadas na Tabela 1. Ainda assim, trata-se de uma rubrica com alguma representatividade a qual ultrapassou, por diversas vezes, a dos fornecedores de bens e serviços correntes. Assim, enquanto no período 2005/2006 os fornecedores de bens e serviços correntes representavam 10,4% do endividamento da Região Centro, os credores diversos pesa-

vam 9,0%, tendo o seu diferencial aumentado no período 2007/2009, passando os fornecedores de bens e serviços correntes e os credores diversos a representar 10,3% e 13%, respectivamente. Ao nível dos credores diversos são de destacar a Cova da Beira, a Serra da Estrela e a Beira Interior Sul uma vez que, no período 2007/2009 aquela rubrica era responsável por mais de 20% das dívidas daquelas sub-regiões.

As rubricas mais importantes no endividamento municipal, nomeadamente, empréstimos de médio e longo prazo, fornecedores de imobilizado e fornecedores de bens e serviços correntes, serão objecto de uma análise mais detalhada nos subcapítulos seguintes. A rubrica credores diversos, apesar de ter um peso significativo, não foi particularizada por envolver um leque muito diversificado de situações.

2. EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO

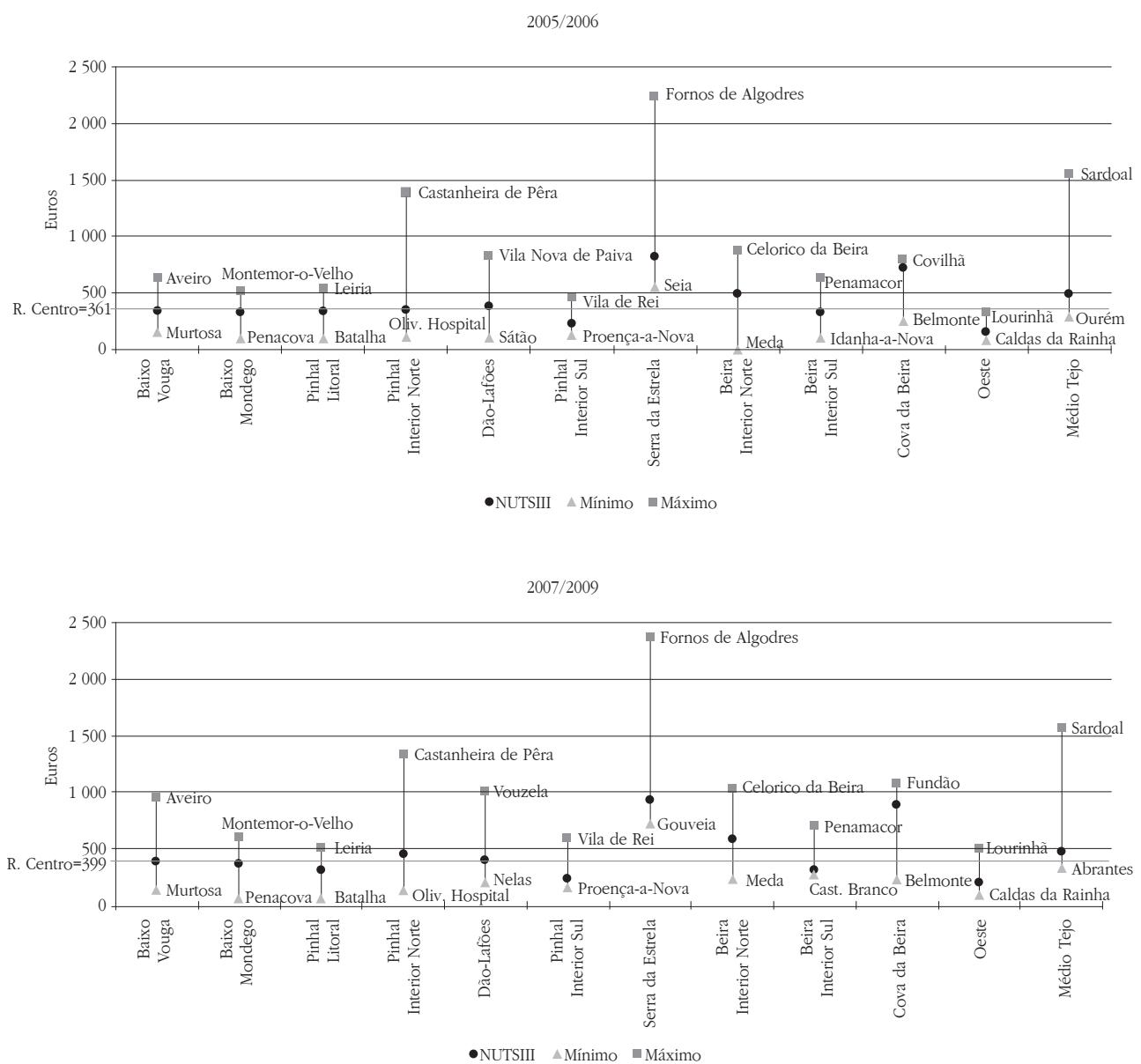
O endividamento dos municípios diz respeito, na sua maioria, a empréstimos de médio e longo prazo. A Região Centro, no período de 2007/2009 registou um valor médio de empréstimos por habitante de 399 euros, significando um crescimento de 10,5%²³, face à média do biênio 2005/2006, altura em que se registou um valor médio

²³ Em termos reais, o aumento dos empréstimos de médio e longo prazo ficou-se pelos 8,8%.

de empréstimos por habitante de 361 euros. O aumento ocorrido poderá estar relacionado com a alteração legislativa. As duas leis de finanças locais aplicáveis ao período temporal analisado estabelecem limites ao endividamento autárquico no que concerne às receitas creditícias (dívidas a instituições financeiras), tendo como referência um conjunto de receitas municipais, de forma a garantir os compromissos e pagamentos do serviço da dívida. A última lei, apesar de estabelecer limites ao endividamento em função dos valores absolutos da dívida, alargou as receitas municipais que lhes servem de referência (receitas dos impostos municipais, do FEF, da participação no IRS, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior).

As sub-regiões que se destacaram por deterem, em ambos os períodos de análise, os valores médios mais elevados de empréstimos de médio e longo prazo por habitante foram a Serra da Estrela, a Cova da Beira, a Beira Interior Norte e o Médio Tejo (Figura 6). Na situação oposta encontravam-se, com os valores mais baixos, as NUTS III do Oeste e Pinhal Interior Sul. A maioria das sub-regiões registou um crescimento no valor médio dos empréstimos a médio e longo prazo por habitante entre os dois períodos, tendo os mais elevados sido registados no Pinhal Interior Norte (29,6%) e na Cova da Beira (23,6%). As exceções no agravamento do valor médio dos empréstimos por habitante foram registadas no Pinhal Litoral, que registou um decréscimo de 5%, na Beira Interior Sul (-3,4%) e no Médio Tejo (-0,8%).

FIGURA 6. VALOR MÉDIO DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO POR HABITANTE, POR NUTS III E MUNICÍPIOS COM VALORES EXTREMOS NA RESPECTIVA SUB-REGIÃO



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

Ao nível municipal verifica-se que não houve grandes alterações no posicionamento extremo dos municípios, nas respectivas sub-regiões, entre os dois períodos analisados (2005/2006 e 2007/2009). As diferenças ocorreram essencialmente nos municípios que se posicionavam nos limites inferiores no período 2005/2006, nomeadamente, Sátão, Seia, Idanha-a-Nova e Ourém que deram lugar, respectivamente, aos municípios de Nelas, Gouveia, Castelo Branco e Abrantes, no período 2007/2009. Ao nível dos municípios que registaram os valores máximos da respectiva sub-região verificou-se alteração no posicionamento extremo, entre os dois períodos em análise, em apenas duas das 12 sub-regiões. Tratou-se do município de Vila Nova de Paiva que, no período 2005/2006, detinha o maior valor médio de empréstimos de médio e longo prazo por habitante do Dão-Lafões e que foi ultrapassado, no período 2007/2009 por Vouzela. Também a Covilhã que tinha o valor máximo do indicador em referência da sub-região da Cova da Beira, no período 2005/2006, deu lugar ao Fundão, no período 2007/2009. Realce-se ainda os municípios de Fornos de Algodres, Sardoal e Castanheira de Pêra por serem aqueles que, ao nível da Região Centro, evidenciaram os valores médios mais elevados em ambos os períodos.

Na maioria dos municípios da Região Centro verificou-se um aumento do valor médio dos empréstimos a médio e longo prazo por habitante entre o biénio 2005/2006 e o período 2007/2009. Apenas em 34 se constatou uma redução naquele indicador. Os municípios de Abrantes, Vagos, Batalha e Penacova foram os que registraram as maiores reduções relativas no valor médio dos empréstimos de médio e longo prazo por habitante, as quais foram superiores a 35%. Nos 66 municípios que registraram um acréscimo do valor médio dos empréstimos de médio e longo prazo por habitante são de destacar os municípios de Ansião, cujo

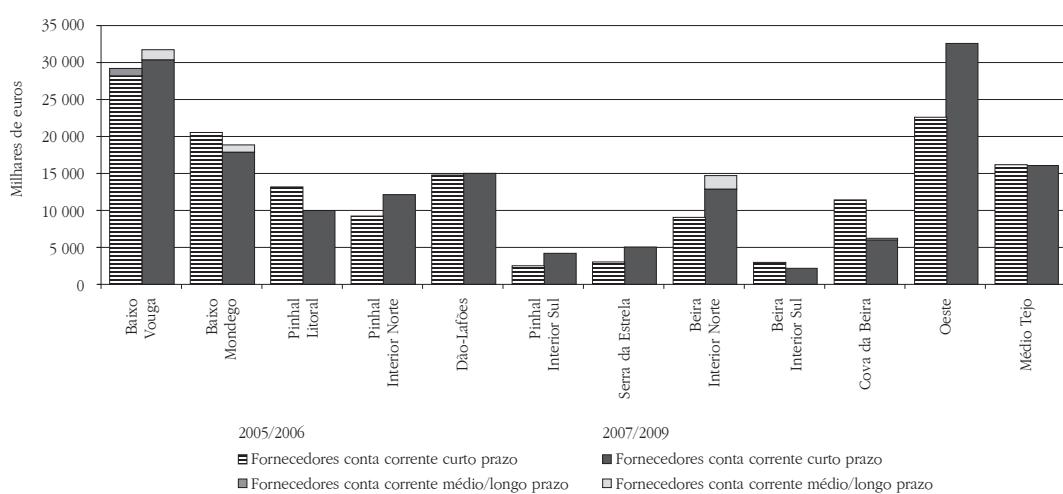
valor quase triplicou, Idanha-a-Nova e Sátão, com taxas de crescimento superiores a 150%, e Meda que passou de uma situação de não existência de empréstimos de médio e longo prazo no biénio 2005/2006, para um valor médio de empréstimos de médio e longo prazo por habitante de 228 euros.

3. FORNECEDORES DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES

No desenvolvimento das atribuições que lhe estão designadas, as autarquias realizam despesas relativas à aquisição de bens e serviços correntes. Quando o pagamento dessas aquisições não é efectuado de imediato, os mesmos são registados no balanço em fornecedores conta corrente ou em fornecedores – facturas em recepção e conferência, as quais foram agregadas, como já referido, numa só rubrica, aqui sob a designação de fornecedores de bens e serviços correntes. As dívidas a médio/longo prazo relativas às contas acima mencionadas foram consideradas nos casos em que a sua desagregação constava do balanço dos municípios.

A evolução do valor médio de fornecedores de bens e serviços correntes, desagregada em função do prazo de pagamento das dívidas, para os períodos 2005/2006 e 2007/2009 encontra-se representada na Figura 7. Da sua leitura verificamos que o peso das dívidas de médio e longo prazo neste tipo de rubrica era, na maioria das sub-regiões, inexistente e, nos casos em que havia registo, era residual. A existência de dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes de médio e longo prazo pode dever-se a situações de acordos de regularização de créditos com os fornecedores (o número 12 do artigo 38.º da última Lei das Finanças Locais interdita aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras para consolidação de dívida a curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos).

FIGURA 7. VALOR MÉDIO DOS FORNECEDORES DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES DE ACORDO COM O SEU PRAZO, POR NUTS III



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais e DGAL.

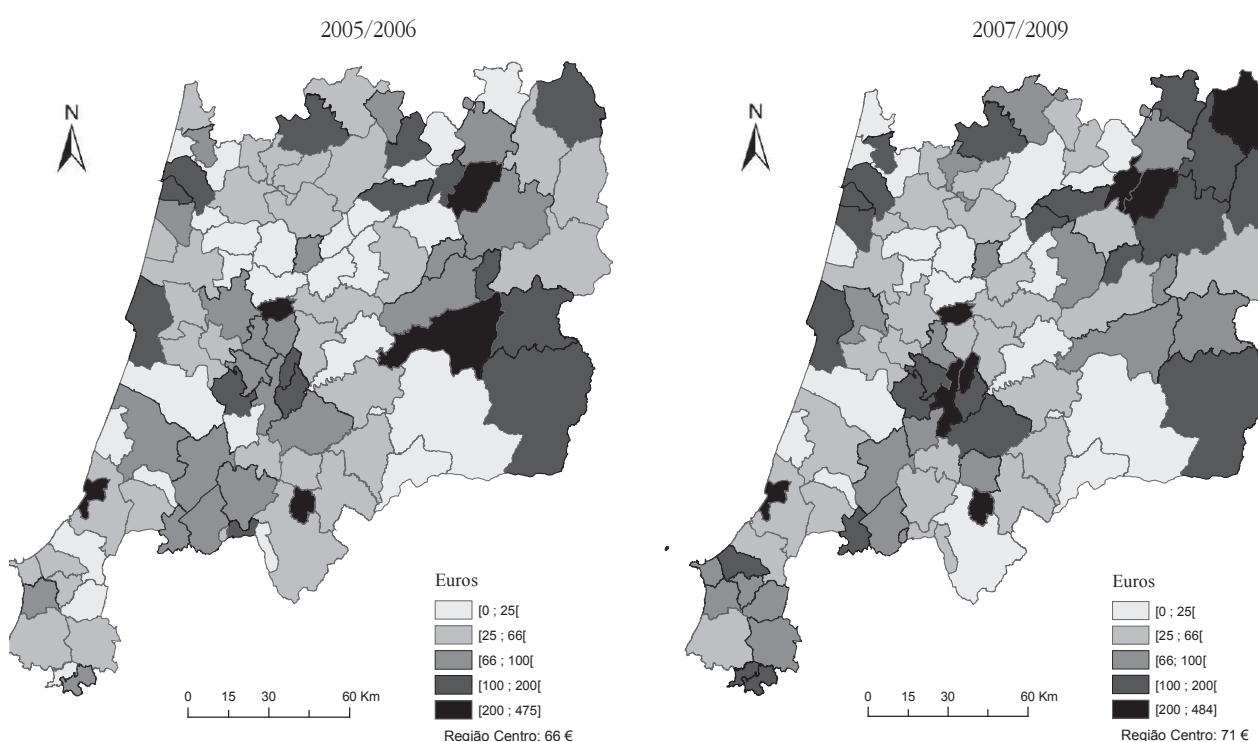
Da observação da Figura 7 verifica-se ainda que, das 12 sub-regiões que compõem a Região Centro, sete registaram um crescimento nos valores médios em dívida para com fornecedores de bens e serviços correntes. Foram exceção a Cova da Beira, o Pinhal Litoral, o Baixo Mondego, a Beira Interior Sul e o Médio Tejo. No último período em análise os valores médios mais elevados, superiores a 30 milhões de euros, registaram-se no Oeste e Baixo Vouga. Igualmente elevados foram os valores registados no Baixo Mondego (18 854 milhares de euros), Médio Tejo (16 887 milhares de euros) e Dão-Lafões (15 019 milhares de euros). Os valores médios mais baixos foram apresentados pelos municípios que constituem as NUTS III da Beira Interior Sul, do Pinhal Interior Sul e Serra da Estrela (respectivamente, 2175 milhares de euros, 4189 milhares de euros e 5043 milhares de euros).

À semelhança do que tem sido efectuado e com o objectivo de anular o efeito que a dimensão dos municípios causa no valor das dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes, optou-se por relativizar este indicador pela população. Desta forma, o valor médio das dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes por habitante foi cartografado, para os períodos 2005/2006 e 2007/2009, na Figura 8. A sua leitura permite verificar a evolução do indicador em referência. Na maioria dos municípios (64) verificou-se o agravamento do valor médio das dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes, constatável na análise à evolução dos valores da Região Centro, que pas-

saram de uma média de 66 euros, no período 2005/2006, para 71 euros, no período de 2007/2009. O maior valor médio de endividamento por habitante ao nível dos fornecedores de bens e serviços correntes, registado nos períodos 2005/2006 e 2007/2009, foi verificado na Nazaré, com 437 e 484 euros, respectivamente.

Com os maiores acréscimos nos níveis médios de endividamento de fornecedores de bens e serviços correntes por habitante encontravam-se Pampilhosa da Serra e Anadia, pelo facto de, em ambos os períodos, terem registado valores residuais e ainda Sobral de Monte Agracô, Meda e Pinhel que mais que quadruplicaram o valor médio dos fornecedores de bens e serviços correntes por habitante. Já em termos absolutos, as maiores variações ocorreram nos municípios de Castanheira de Pêra (que passou de um valor médio de 163 euros por habitante, no biênio 2005/2006, para 396 euros, no período 2007/2009), Figueiró dos Vinhos (que em 2005/2006 registou um valor médio de 76 euros e no período 2007/2009 atingiu 243 euros) e ainda Fornos de Algodres (onde o valor médio subiu de 196 euros para 342 euros, nos períodos considerados). Inversamente, apresentando as melhorias mais significativas ao nível do indicador em questão, encontravam-se Mealhada, que no período 2007/2009 anulou a dívida a fornecedores de bens e serviços correntes que tinha apresentado no biênio 2005/2006, e Vila Nova da Barquinha, Ovar, Fundão e Mira, que registaram decréscimos acima de 60%.

FIGURA 8: VALOR MÉDIO DOS FORNECEDORES DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES POR HABITANTE, POR MUNICÍPIO



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

4. FORNECEDORES DE IMOBILIZADO

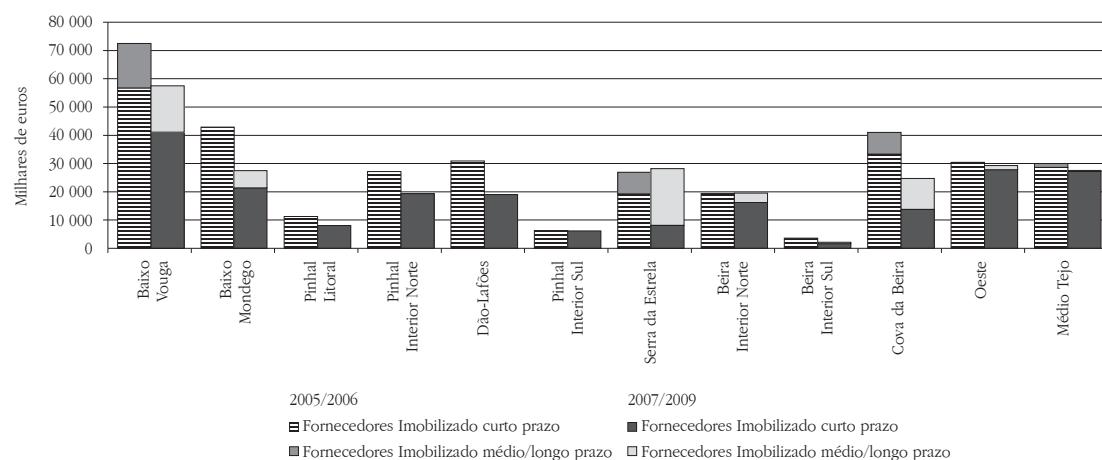
As dívidas para com agentes que fornecem bens de investimento encontram-se repercutidas no balanço das autarquias nas contas fornecedores de imobilizado e fornecedores de imobilizado – facturas em recepção e conferência. À semelhança do que foi efectuado para os fornecedores de bens e serviços correntes, também aqui foi feita a agregação destas duas contas. O valor médio das dívidas a fornecedores de imobilizado, desagregadas entre curto prazo e médio e longo prazo, e a sua evolução nos períodos considerados, estão representados na Figura 9. As dívidas a fornecedores de imobilizado a mais de um ano foram consideradas nos casos em que o seu registo constava do balanço das autarquias, à semelhança do efectuado para os fornecedores corrente.

Através da Figura 9 verifica-se uma tendência generalizada de decréscimo do valor médio dos fornecedores de imobilizado em quase todas as sub-regiões. Excepcionalmente, é constatável o aumento das dívidas a

médio/longo prazo a fornecedores de imobilizado (o que pode ficar a dever-se a acordos de regularização de créditos com os fornecedores), significando que as reduções correspondentes foram efectuadas no endividamento a menos de um ano. A anterior Lei das Finanças Locais era omissa no que concerne a outras dívidas que não as resultantes da contracção de empréstimos e, consequentemente, às dívidas a fornecedores de imobilizado. Na actual lei foram estabelecidas novas regras no sentido de limitar, por credor ou fornecedor, os valores em dívida, de forma a não ultrapassarem, em 31 de Dezembro de cada ano, um terço do montante global dos créditos da mesma natureza existentes há mais de seis meses²⁴.

A Serra da Estrela foi a sub-região com a maior representatividade das dívidas a fornecedores de médio e longo prazo no total das dívidas a fornecedores de imobilizado, a qual atingiu 71% no período de 2007/2009. Para esta situação contribuíram os municípios de Gouveia, onde 83% das dívidas a fornecedores eram superiores a um ano, e Seia onde o peso do médio e longo prazo ascendia a 80% das dívidas a fornecedores de imobilizado.

FIGURA 9. VALOR MÉDIO DOS FORNECEDORES DE IMOBILIZADO, DE ACORDO COM O SEU PRAZO, POR NUTS III



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmara Municipais, DGAL.

No período 2007/2009, em termos absolutos, os valores médios em dívida mais elevados foram verificados no Baixo Vouga (57 553 milhares de euros), seguindo-se o Oeste (29 319 milhares de euros), Serra da Estrela (28 224 milhares de euros), Médio Tejo (27 588 milhares de euros) e Baixo Mondego (27 519 milhares de euros). Ao se considerar a distribuição da população verifica-se que, no período 2007/2009, a Serra da Estrela evidenciava o maior rácio de dívidas a fornecedores de imobilizado, tal como sucedeu no período 2005/2006. No entanto, as restantes sub-regiões do litoral, que tinham apresentado

dos maiores valores absolutos em dívida para com fornecedores de imobilizado, foram ultrapassados por sub-regiões como a Cova da Beira, a Beira Interior Norte ou o Pinhal Interior Sul.

²⁴ Caso tal se verificasse, a câmara municipal deveria apresentar à assembleia municipal, juntamente com os documentos de prestação de contas, um plano da sua resolução no período de um ano, não podendo ultrapassar o mandato dos órgãos autárquicos.

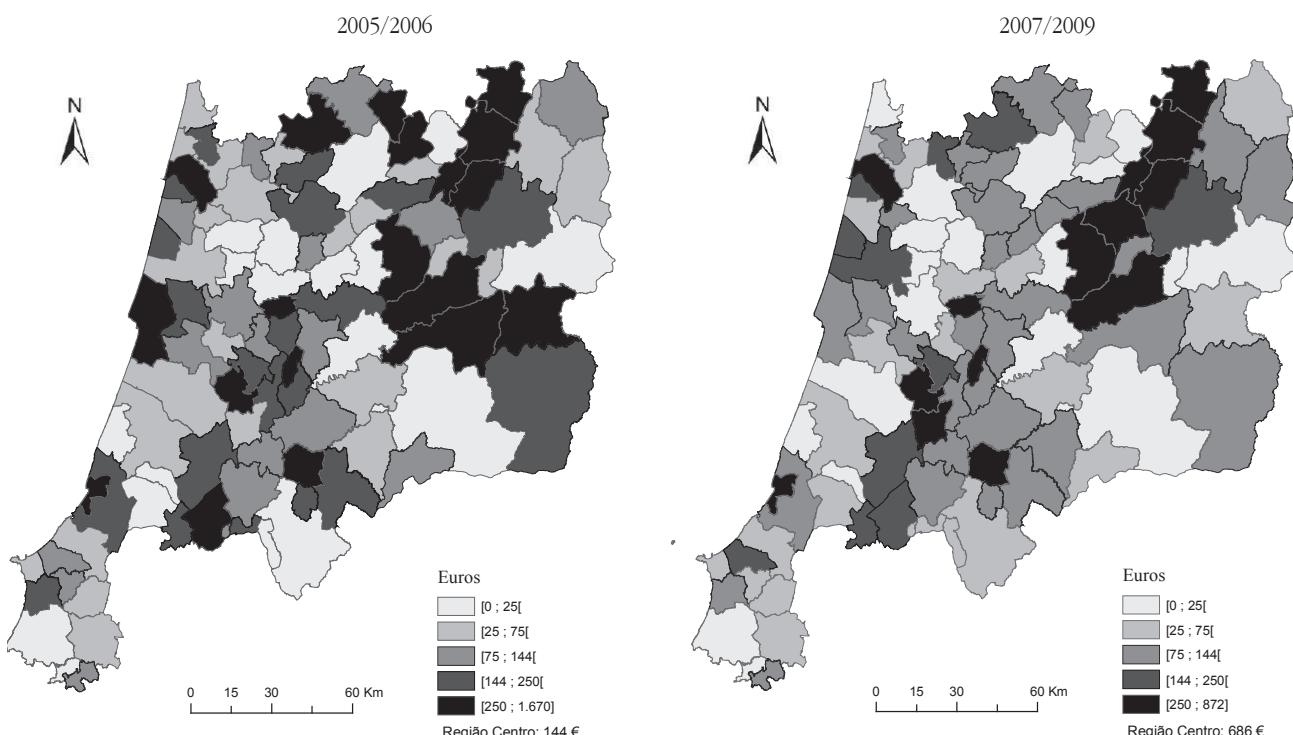
A nível municipal, o endividamento a fornecedores de imobilizado relativizado pela população encontra-se representado, para o período 2005/2006 e 2007/2009, na Figura 10. Em termos globais, a dívida média, por habitante, para com os fornecedores de imobilizado baixou de 144 para 113 euros entre 2005/2006 e 2007/2009, registando-se aumentos em 40 dos 100 municípios que compõem a Região Centro. Os acréscimos mais significativos ocorreram nos municípios de Constância, Aguiar da Beira, Penacova, Castelo Branco e Porto de Mós, casos em que os valores mais que quintuplicaram.

Dos municípios com maior endividamento médio por habitante no período 2007/2009, destacam-se Castanheira de Pêra (871 euros), Vila de Rei (804 euros), Seia (789 euros) e Fornos de Algodres (607 euros). Com valores

médios entre 400 e 500 euros por habitante, no mesmo período, encontravam-se a Covilhã, Vila Nova de Poiares, Aveiro e Celorico da Beira.

Uma análise mais detalhada ao período 2007/2009, na vigência das normas impostas pela nova Lei das Finanças Locais, pode ser efectuada tendo em consideração a evolução das dívidas a fornecedores de imobilizado entre os anos extremos deste período. No conjunto da Região Centro, as dívidas a fornecedores de imobilizado tiveram um crescimento de 53,1%²⁵ entre 2007 e 2009. Isso significou uma variação no seu peso relativo no total do endividamento. Assim, enquanto em 2007 as dívidas a fornecedores de imobilizado representavam 13% do total do endividamento da região, no último ano do período em análise o seu peso passou para 17%.

FIGURA 10. VALOR MÉDIO DOS FORNECEDORES DE IMOBILIZADO POR HABITANTE, POR MUNICÍPIO

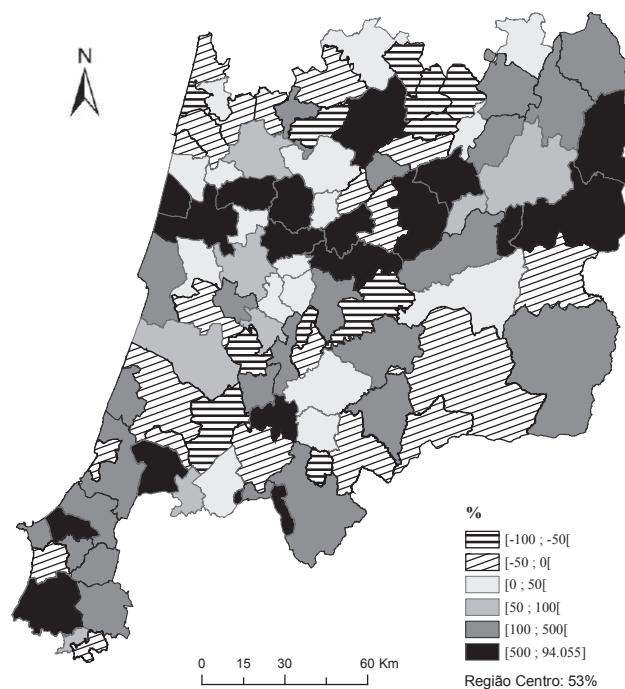


Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

De acordo com a Figura 11, que tem representada, por município, a evolução do endividamento a fornecedores de imobilizado entre os anos 2007 e 2009, as taxas de crescimento das dívidas a fornecedores de imobilizado mais elevadas (superiores a 2000%) verificaram-se em Penacova, Mortágua, Porto de Mós, Gouveia, Viseu, Belmonte e Sabugal. Em sentido contrário destaca-se o município de Aguiar da Beira, o qual em 2009 já não apresentava valores em dívida para com fornecedores de imobilizado. Também com decréscimos significativos, superiores a três quartos da dívida a fornecedores de imobi-

lizado, encontravam-se vários municípios das sub-regiões do Dão-Lafões e Pinhal Interior Sul: Vouzela, Penalva do Castelo, Castanheira de Pêra, Sátão e Ansião.

²⁵ Ao se eliminar a variação dos preços, o aumento das dívidas a fornecedores de imobilizado entre o ano 2007 e o ano 2009 foi de 50,4%.

FIGURA 11: TAXA DE VARIAÇÃO DOS FORNECEDORES DE IMOBILIZADO ENTRE 2007 E 2009, POR MUNICÍPIO

Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

IV. NOTAS FINAIS

O endividamento municipal na Região Centro foi caracterizado tendo em atenção a vigência das duas Leis de Finanças Locais aplicáveis ao período 2005-2009. Da análise efectuada são de destacar as seguintes conclusões:

- No período 2007/2009 o endividamento médio dos municípios da Região Centro correspondia a 5,2% do PIB, valor semelhante ao do biênio 2005/2006 (no qual registou o valor de 5,1%).
- As sub-regiões cujo peso das dívidas no PIB respetivo foi mais elevado nos dois períodos em análise foram a Serra da Estrela, a Cova da Beira e a Beira Interior Norte. Estas sub-regiões apresentaram, igualmente, os valores médios de dívidas a terceiros por habitante superiores às restantes NUTS III da Região Centro.
- O endividamento de médio e longo prazo foi bastante significativo no total das dívidas a terceiros no período 2005/2006 (correspondendo, em média, a 60% das dívidas), tendo o seu peso aumentado, no período 2007/2009, em média, para 64%.
- O endividamento de médio e longo prazo era constituído quase exclusivamente por empréstimos de médio e longo prazo, conduzindo a que estes fossem bastante representativos na estrutura da dívida dos municípios.
- As dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes foram essencialmente de curto prazo e registraram, em média, um acréscimo entre os períodos 2005/2006 e 2007/2009 na maioria das sub-regiões que compõem a Região Centro.

- O valor médio das dívidas a fornecedores de imobilizado registou um decréscimo entre os períodos 2005/2006 e 2007/2009. Apesar da redução média constatada, a observação entre o ano 2007 e o ano 2009 evidenciou um crescimento da dívida a fornecedores de imobilizado.

V. AGRADECIMENTOS

Agradece-se toda a colaboração prestada pela Direcção de Serviço de Apoio Jurídico e à Administração Local das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo, sem as quais não teria sido possível a elaboração do presente documento.

VI. BIBLIOGRAFIA

- Neves, M. (2004), *Governo e administração local*, Coimbra, Coimbra Editora.
 Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de Agosto.
 Decreto-Lei n.º 50-C/2007²⁶, de 6 de Março.
 Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março.
 Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

²⁶ A numeração do Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março, resulta da rectificação publicada na Declaração de Rectificação n.º 21/2007, de 21 de Março.

- Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.
 Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.
 Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro.
 Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio.
 Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.
 Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.
 Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro.
 Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.
 Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.
- Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.
 Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto.
 Lei n.º 64-A/2008, de 31 Dezembro.
 Resolução de Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro.
 Resolução de Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro.
 Resolução de Conselho de Ministros n.º 29/2009, de 30 de Março.

VII. ANEXO

MAPA DA REGIÃO CENTRO (ATÉ AGOSTO DE 2010)

