
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL NA REGIÃO DO NORTE | 2015-2019

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO

M. Natália Gravato

Anabela Moutinho Monteiro

TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

Aníbal Magalhães

Marlene Carvalho

RECOLHA DA INFORMAÇÃO

Documentos de Prestação de Contas 2015 a 2019 – (Balço dos Municípios, documento obtido através do SIIAL)

Limite da Dívida Total dos Municípios 2015 a 2019 – (Limite da Dívida Total, nos termos do n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, documento disponibilizado pela DGAL)

Evolução do endividamento total dos Municípios 2015 a 2019 – (Evolução do endividamento dos municípios portugueses, documento disponibilizado pela DGAL).

Porto, fevereiro de 2021

ÍNDICE

NOTA DE ABERTURA

I. INTRODUÇÃO

- 1.1. Enquadramento Legal
- 1.2. Princípios Orientadores
- 1.3. Regime de Crédito dos Municípios
- 1.4. Endividamento Municipal
- 1.5. Mecanismo de Recuperação Financeira Municipal

II. CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO DO NORTE

- 2.1. Endividamento Municipal
- 2.2. Empréstimos de Médio e Longo Prazos
- 2.3. Dívidas a Fornecedores de Bens e Serviços Correntes
- 2.4. Dívidas a Fornecedores de Imobilizado
- 2.5. Autonomia Financeira
- 2.6. Dívida Total e Limites da Dívida Total
- 2.7. Prazo Médio de Pagamentos
- 2.8. Aplicação dos Mecanismos de Recuperação Financeira Municipal

III. NOTAS CONCLUSIVAS

ANEXOS

ANEXO 1 - Identificação dos Municípios por NUTS III

ÍNDICE DOS QUADROS

Quadro 1 – Distribuição das Dívidas a Terceiros, por NUTS III, por anos

Quadro 2 – Densidade populacional, Dívidas a terceiros por habitante e Receitas correntes das NUTS III da Região do Norte

Quadro 3 – Empréstimos de médio e longo prazo, por NUTS III, no período 2015/2019

Quadro 4 – Limite da Dívida Total, por NUTS III, no período 2015/2019

Quadro 5 – Limite da Dívida Total no período 2015/2019

Quadro 6 – Situação da dívida total, dos municípios da Região do Norte, no período 2015/2019

ÍNDICE DOS GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das Dívidas a Terceiros dos 86 municípios da Região do Norte, no período de 2015/2019

Gráfico 2 – Evolução das dívidas a terceiros por habitante, por NUTS III, da Região do Norte

Gráfico 3 – Evolução da média das Dívidas a Terceiros, por NUTS III no período de 2015/2019

Gráfico 4 – Composição do total das dívidas a terceiros

Gráfico 5 – Evolução das Dívidas a Fornecedores de Bens e Serviços no período 2015/2019 dos municípios da Região do Norte

Gráfico 6 – Evolução das Dívidas a Fornecedores de Bens e Serviços por NUTS III

Gráfico 7 – Evolução do valor médio das dívidas a fornecedores de imobilizado, de acordo com o seu prazo, por NUTS III

Gráfico 8 – Evolução das dívidas a fornecedores de imobilizado por NUTS III

Gráfico 9 – Evolução do rácio de Autonomia Financeira do conjunto de Municípios da Região do Norte

Gráfico 10 – Evolução do rácio de Autonomia Financeira por NUTS III da Região do Norte

Gráfico 11 – Evolução da Autonomia Financeira de acordo com a dimensão dos municípios da Região do Norte

Gráfico 12 – Evolução dos Limites da dívida total do conjunto dos 86 municípios da Região do Norte

Gráfico 13 – Evolução dos Limites da dívida total dos municípios da Região do Norte de acordo com a dimensão dos municípios

Gráfico 14 – Evolução dos Limites da dívida total por NUTS III da Região do Norte

Gráfico 15 – Evolução da dívida total dos municípios da Região do Norte, por dimensão do município

Gráfico 16 – Evolução anual da Dívida Total por NUTS III da Região do Norte

Gráfico 17 – Evolução da Dívida Total por habitante por NUTS III da Região do Norte

Gráfico 18 – Evolução da média do PMP (em dias) dos 86 municípios da Região do Norte

Gráfico 19 – Evolução da Média do PMP (em dias) por NUTS III

Gráfico 20 – Evolução da Média do PMP por NUTS III ao longo do período 2015/2019

Gráfico 21 – Número de municípios com prazo médio de pagamentos superior a 90 dias

LISTA DE ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais

DSAJAL – Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local

FAM – Fundo de Apoio Municipal

FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

LCPA – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

LEO – Lei do Enquadramento Orçamental

LFL – Lei das Finanças Locais

NUTS III - Nomenclatura de Unidades Territoriais - para fins Estatísticos

OE – Orçamento de Estado

PAEL – Programa de Apoio à Economia Local

PER – Programas Especiais de Realojamento

PMP – Prazo Médio de Pagamento

RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais

RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais

SEC – Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais

SEE – Setor Empresarial do Estado

SIIAL – Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

NOTA DE ABERTURA

O presente documento tem como objetivo a caracterização da evolução do endividamento dos municípios da Região do Norte no período de 2015 a 2019, a partir dos documentos de prestação de contas relativos aos exercícios económicos compreendidos no período em análise, elaborados em conformidade com o referencial contabilístico em vigor, para o efeito, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

Nos últimos anos, por um conjunto de fatores externos, entre os quais avulta a crise financeira internacional, foi implementado um conjunto de reformas estruturais na administração local, das quais se destacam o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) e o Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

Associadas à aprovação de outras diplomas legais com reflexo na administração local (Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, Lei nº 11-A/2013, de 28 de janeiro, nº 53/2014, de 25 de agosto, etc.), estas reformas implicaram alterações relevantes na distribuição de atribuições e competências entre as entidades da administração local, na composição das receitas, na assunção de compromissos e nas regras de endividamento dos municípios.

Estas reformas, apesar do contexto económico adverso, foram concebidas com o objetivo de promoverem a redução do endividamento municipal. É pois, importante, analisar a evolução recente do endividamento, das receitas e das despesas municipais.

Porto, fevereiro de 2021

Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local

I. INTRODUÇÃO

A implementação da reforma da administração local impôs consideráveis restrições de natureza financeira, a saber:

- Redução das transferências para as administrações local e regional, no âmbito do contributo deste subsector para a consolidação orçamental¹;
- Revisão da Lei das Finanças Locais de forma assegurar a implementação integral da nova Lei do Enquadramento Orçamental;
- Preparação de uma avaliação abrangente da estrutura de tarifas das empresas públicas, incluindo as da administração local;
- Avaliação dos planos em curso de redução de custos operacionais, propondo cortes específicos por empresa;
- Aplicação de limites de endividamento mais restritos ao Setor Empresarial do Estado (SEE), incluindo o da administração local;
- Elaboração de um plano para reforçar a governação no SEE, de acordo com as melhores práticas internacionais.

Neste contexto, assume particular relevância, pelas implicações ao nível do endividamento municipal, a aprovação do novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, que veio impor critérios mais exigentes de sustentabilidade e equilíbrio financeiro com a consequente redução da possibilidade de concessão de auxílios financeiros por parte das entidades públicas participantes.

Destaca-se ainda, a aprovação em 2013, do novo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)² tendo em vista “ajustar o paradigma das receitas autárquicas à realidade atual, aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas, bem como dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a administração central e local, contribuindo assim para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade financeira” (Preâmbulo da proposta de lei).

A atividade financeira municipal foi também condicionada pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso pelo setor público³. Para a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, foi aprovado o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)⁴, programa através do qual, os municípios elegíveis podem estabelecer contratos de empréstimos com o Estado tendo em vista o restabelecimento da situação financeira do município.

Tendo em conta o horizonte temporal em análise, sublinha-se que não são, naturalmente, analisadas as implicações das medidas excecionais de flexibilização do regime de crédito e de endividamento municipal, adotadas ao longo de 2020, para promover e garantir capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

¹ Esta redução é invertida a partir de 2019, com particular incidência em 2020, na sequência da entrada em vigor, a 1 de janeiro de 2019, da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto que procedeu à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

² Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação.

³ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua atual redação.

⁴ Lei n.º 43/2012, de 31 de agosto, na sua atual redação.

1.1. Enquadramento Legal

No período em apreço na presente análise, o endividamento das autarquias locais está regulado nos seguintes normativos legais:

- a) Regime financeiro das autarquias Locais e das entidades intermunicipais⁵;
- b) Orçamento do Estado para 2015 (OE/2015)⁶;
- c) Orçamento do Estado para 2016 (OE/2016)⁷;
- d) Orçamento do Estado para 2017 (OE/2017)⁸;
- e) Orçamento do Estado para 2018 (OE/2018)⁹;
- f) Orçamento de Estado para 2019 (OE/2019)¹⁰ ;
- g) Normas de execução do Orçamento do Estado para 2015¹¹;
- h) Normas de execução do Orçamento do Estado para 2016¹²;
- i) Normas de execução do Orçamento do Estado para 2017¹³;
- j) Normas de execução do Orçamento do Estado para 2018¹⁴;
- k) Normas de execução do Orçamento do Estado para 2019¹⁵;
- l) Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)¹⁶.

1.2. Princípios Orientadores

O setor local está sujeito aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental, que expressamente o refiram, desenvolvendo-se a atividade financeira das autarquias locais, com respeito, designadamente pelos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade nacional recíproca, da transparência e da equidade intergeracional.

A **estabilidade orçamental** consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC2010), nas condições estabelecidas para

⁵ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

⁶ Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro

⁷ Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março

⁸ Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro

⁹ Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro

¹⁰ Lei n.º Lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro

¹¹ Decreto-Lei n.º 36/2015 de 9 de março

¹² Decreto-Lei n.º 18/2016 de 13 de abril

¹³ Decreto-Lei n.º 25/2017 de 3 de março

¹⁴ Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio

¹⁵ Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho

¹⁶ Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, na sua atual redação

cada um dos subsetores, aplicando-se ao Orçamento do Estado e aos orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais, sem prejuízo do princípio da independência orçamental destes subsetores.

A estabilidade orçamental pressupõe a sustentabilidade financeira das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas, sendo que as autarquias locais não podem assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental.

Já o **princípio da solidariedade nacional recíproca** obriga todas as entidades integradas no setor público administrativo a contribuíram proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar situações de desigualdade.

Tendo em vista assegurar a consolidação orçamental das contas públicas, em situações excecionais e transitórias, podem ser estabelecidos, através da Lei do Orçamento de Estado, limites adicionais à dívida total autárquica, bem como à prática de atos que determinem a assunção de encargos financeiros com impacto nas contas das autarquias locais.

Por forma a garantir a estabilidade orçamental e a solidariedade nacional recíproca, a atividade financeira das autarquias locais está sujeita ao **princípio da transparência** que se traduz num dever de informação mútuo entre estas e o Estado, sendo este dever extensível à informação financeira das entidades participadas pelas autarquias locais e entidades intermunicipais que não integrem o setor local, bem como às concessões municipais e parcerias público privadas.

Por sua vez, o **princípio da equidade intergeracional** pressupõe uma equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual.

Este princípio implica a apreciação da incidência orçamental:

- a) Das medidas e ações incluídas no plano plurianual de investimentos;
- b) Do investimento em capacitação humana cofinanciado pela autarquia local;
- c) Dos encargos com os passivos financeiros da autarquia local;
- d) Das necessidades de financiamento do sector empresarial local, bem como das associações de municípios;
- e) Dos compromissos orçamentais e das responsabilidades contingentes;
- f) Dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de caráter plurianual;
- g) Da despesa fiscal, nomeadamente compromissos futuros decorrentes de isenções fiscais concedidas pelos municípios ao abrigo da lei.

No contexto destes princípios de rigor e eficiência que norteiam a atividade financeira das autarquias locais, o endividamento autárquico visa prosseguir os seguintes objetivos:

- a) Minimizar os custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo;
- b) Garantir uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- c) Prevenir a excessiva concentração temporal de amortização;
- d) Evitar a exposição a riscos excessivos.

1.3. Regime de Crédito dos Municípios

O regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) estabelece o seguinte¹⁷:

- a) Os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei.
- b) Os empréstimos são obrigatoriamente denominados em euros e podem ser a curto prazo, com maturidade até um ano ou a médio e longo prazo, com maturidade superior a um ano.
- c) Os empréstimos de médio e longo prazo podem concretizar-se através da emissão de obrigações, caso em que os municípios podem agrupar-se para, de acordo com as necessidades de cada um deles, obterem condições de financiamento mais vantajosas.
- d) pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município, devendo ser objeto de aprovação por maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções caso os seus efeitos se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos.

É vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei:

- a) O aceite e o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais e reais, limitação esta que inclui as operações efetuadas indiretamente através de instituições financeiras;
- b) A concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas;
- c) A celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos¹⁸.

1.3.1. Empréstimos de Curto Prazo

Os municípios podem contrair empréstimos de curto prazo apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo estes empréstimos ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados.

A aprovação dos empréstimos a curto prazo pode ser deliberada pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que o município venha a contrair durante o período de vigência do orçamento.

1.3.2. Empréstimos de Médio e Longo Prazos

Os municípios podem contrair empréstimos a médio e longo prazo para aplicação em investimentos, para substituição de dívida ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal¹⁹.

¹⁷ Cf. Artigo 49.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, na sua atual redação.

¹⁸ Na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, excecionam-se desta limitação os acordos com os respetivos credores que visam o pagamento de dívidas reconhecidas em decisão judicial transitada em julgado (cf. n.º 9 do artigo 49.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação).

¹⁹ Em consonância com a atual redação, os empréstimos a médio e longo prazo podem também ser contraídos para substituição de dívida (cf. n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto).

No caso dos empréstimos a médio e longo prazo contraídos para aplicação em investimentos, estes devem estar devidamente identificados no respetivo contrato de empréstimo e caso ultrapassem 10 % das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício, são submetidos, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades, a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal.

Os empréstimos a médio e longo prazo obedecem às seguintes condições:

- Têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respetivo investimento, nem ultrapassar 20 anos;
- Têm um prazo de utilização do capital máximo de dois anos, não podendo o início da amortização ser diferida para além desse período, salvo nos casos legalmente previstos;
- As amortizações anuais previstas para cada empréstimo não podem ser inferiores a 80% da amortização média de empréstimos.

1.4. Endividamento Municipal

1.4.1. Limite da Dívida Total

Nos termos do RFALEI²⁰ a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total²¹, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores²².

A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais, sendo determinada pela seguinte equação:

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

Legenda:

LDT: Limite da Dívida Total

Dt: Dívida a terceiros

DtNO: Dívidas a terceiros não orçamentais

DS_{EL}: Dívida das entidades participadas

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

A dívida total de operações orçamentais é relevante para efeitos de verificação do cumprimento do limite legal de endividamento, bem como para efeitos de aplicação dos mecanismos prevenção e recuperação financeira dos municípios em saneamento financeiro ou em situação de rutura financeira, conforme explicitado no ponto 1.5. da presente análise.

²⁰ Cf. Artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro na sua atual redação.

²¹ Identificadas no artigo 54.º do RFALEI e a que se refere o Ponto 1.4.3. da presente análise.

²² Na redação atualmente em vigor, para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios referida no n.º 1, não é considerado:

a) O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com comparticipação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia e

b) O valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro (cf. n.º 5 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação.)

A violação do limite da dívida total é geradora de responsabilidade financeira sancionatória, podendo o Tribunal de Contas aplicar multas pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento²³.

1.4.2. Limite ao Endividamento: Efeitos

Em consonância com o RFALEI, sempre que um município²⁴:

- a) Não cumpra o limite da dívida total deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo da aplicação dos mecanismos de prevenção e recuperação financeira municipal;
- b) Cumpra o limite da dívida total, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios.

O incumprimento destas obrigações é equiparado, para efeito de responsabilidade financeira, à ultrapassagem do limite da dívida total, nos termos e para os efeitos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.²⁵

1.4.3. Entidades Relevantes para o Apuramento da Dívida Total

As entidades que relevam para o apuramento da dívida total de cada município são²⁶:

- a) Os **serviços municipalizados e intermunicipalizados**, neste último caso, em função do acordo celebrado para efeitos de distribuição das perdas ou resultados positivos dos serviços intermunicipalizados²⁷;
- b) As **entidades intermunicipais e as entidades associativas municipais**, independentemente de terem sido constituídas ao abrigo de regimes legais específicos ou do direito privado, de acordo com o critério a estabelecer pelos seus órgãos deliberativos, com o acordo expresso das assembleias municipais respetivas, ou, na sua ausência, de forma proporcional à quota de cada município para as suas despesas de funcionamento;
- c) As **empresas locais e participadas**²⁸;
- d) As **cooperativas e as régies cooperativas**²⁹;
- e) As **cooperativas não previstas na alínea anterior e as fundações**, proporcional à participação, direta ou indireta, do município;
- f) As **entidades de outra natureza** relativamente às quais se verifique, de acordo com regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais³⁰, o controlo ou presunção de controlo por parte do município, pelo montante total.

²³ Cf. Alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua atual redação.

²⁴ Cf. N.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação.

²⁵ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua atual redação.

²⁶ Cf. Artigo 54.º Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação.

²⁷ Cf. Previsto no n.º 4 do artigo 16.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua atual redação.

²⁸ Cf. Artigos 19.º e 51.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, exceto se se tratar de empresas abrangidas pelos setores empresarial do Estado ou regional, por força do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, e pelas Leis n.ºs. 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 55-A/2010, de 31 de dezembro, proporcional à participação, direta ou indireta, do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º daquela lei;

²⁹ De acordo com o disposto nos artigos 19.º e no n.º 3 do artigo 58.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, proporcional à participação, direta ou indireta, do município, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º daquele regime;

³⁰ Cf. N.º 4 do artigo 75.º da Lei n.º 75/2013, de 3 de setembro na sua atual redação.

1.4.4. Limite ao Endividamento: Exceções

O regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais estabelece um regime transitório para o endividamento excecionado ao abrigo de lei anterior, determinando que no caso em que um município cumpra os limites de endividamento na data da sua entrada em vigor, mas que passe a registar uma dívida total superior ao limite legal apenas por efeito da existência de dívidas excecionadas constituídas em data anterior, não deve o município ser sujeito a sanções previstas na presente lei.

Para efeitos deste regime transitório, são consideradas dívidas excecionadas as seguintes:

- a) Os empréstimos e os encargos com empréstimos anteriormente contraídos ao abrigo de disposições legais que os excecionavam dos limites de endividamento;
- b) Os empréstimos e os encargos com empréstimos contraídos para a conclusão dos programas especiais de realojamento (PER) cujos acordos de adesão tenham sido celebrados até ao ano de 1995;
- c) As dívidas dos municípios às empresas concessionárias do serviço de distribuição de energia elétrica em baixa tensão, consolidadas até 31 de dezembro de 1988.

Para além do regime transitório, ao longo do período em análise, as Leis do Orçamento do Estado para os anos de 2015 a 2019 estabeleceram sucessivamente que o montante referente à contribuição de cada município para o Fundo de Apoio Municipal não releva para o limite da dívida total³¹.

O Orçamento do Estado para 2016 excecionou ainda para efeitos de apuramento da dívida total dos municípios, o valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos apoiados por Fundos Europeus Estruturais e de Investimentos (FEEI), ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia e o valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros³², normativo legal que aprova as regras gerais de aplicação dos programas de apoio para o período 2014-2020³³.

Nos termos estabelecidos nos Orçamentos de Estado para 2018 e 2019, a dívida e a receita adicionais que resultem do processo de descentralização de competências para os municípios também não relevam para efeitos do cumprimento do limite da dívida total previsto no RFALEI, bem como a assunção de passivos resultantes do processo de liquidação das sociedades Polis.

1.5. Mecanismos de Recuperação Financeira Municipal

Os municípios que ultrapassem o limite da dívida total recorrem aos seguintes mecanismos de recuperação financeira³⁴:

- a) Saneamento financeiros;
- b) Recuperação financeira.

A adesão aos mecanismos de recuperação financeira é facultativa ou obrigatória consoante o nível de desequilíbrio financeiro verificado a 31 de dezembro de cada ano.

³¹ Previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

³² Cf. n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

³³ Exceção consagrada no n.º 5 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

³⁴ Cf. artigo 58.º e seguintes da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

1.5.1. Saneamento Financeiro

O município deve contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, quando, no final do exercício:

- a) Ultrapasse o limite da dívida total previsto no artigo 52.º; ou
- b) O montante da dívida, excluindo empréstimos, seja superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Caso a dívida total do município se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município é obrigado a contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou a aderir ao procedimento de recuperação financeira, referido no ponto seguinte.

1.5.2. Recuperação Financeira

O município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal sempre que se encontre em situação de rutura financeira.

Esta situação considera-se verificada sempre que a dívida total³⁵ seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.

O processo de recuperação financeira determinava, até à entrada em vigor da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto³⁶, o recurso ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Dívida total = ou > média das receitas correntes dos últimos três anos	Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
$\geq 1 \leq 1,5$	Pode	
$> 0,75$	Deve	
$>1,5 \text{ e } < 2,25$	Deve	
$\geq 2,5 \leq 3$	É obrigado	Adesão voluntária
> 3		É obrigado

³⁵ Cf. artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

³⁶ De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto “o processo de recuperação financeira determina o recurso a um mecanismo de recuperação financeira municipal nos termos a definir por diploma próprio”.

II . CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO DO DO NORTE

2.1. Endividamento Municipal

O endividamento municipal compreende as dívidas que as autarquias detêm para com terceiros e que, nesta análise, foram agrupadas de acordo com a sua natureza: (i) dívida bancária (empréstimos curto, médio e longo prazos); (ii) dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes; (iii) dívidas a fornecedores de imobilizado; (iv) dívidas ao Estado e Outros Entes Públicos e (v) à Administração Autárquica e a credores diversos.

No período de 2015 a 2019, o total das dívidas a terceiros dos municípios da Região do Norte, ascendeu, em média, a 1.515,8 milhões de euros.

Neste período, verificou-se uma redução de -29,7% do total das dívidas a terceiros, atendendo a que se registou em 2015 um total de dívidas a terceiros de 1.798,4 milhões de euros e em 2019 um total de 1.263,5 milhões de euros.

Quadro 1 – Distribuição das Dívidas a Terceiros, por NUTS III, por anos

Valores em milhões de euros

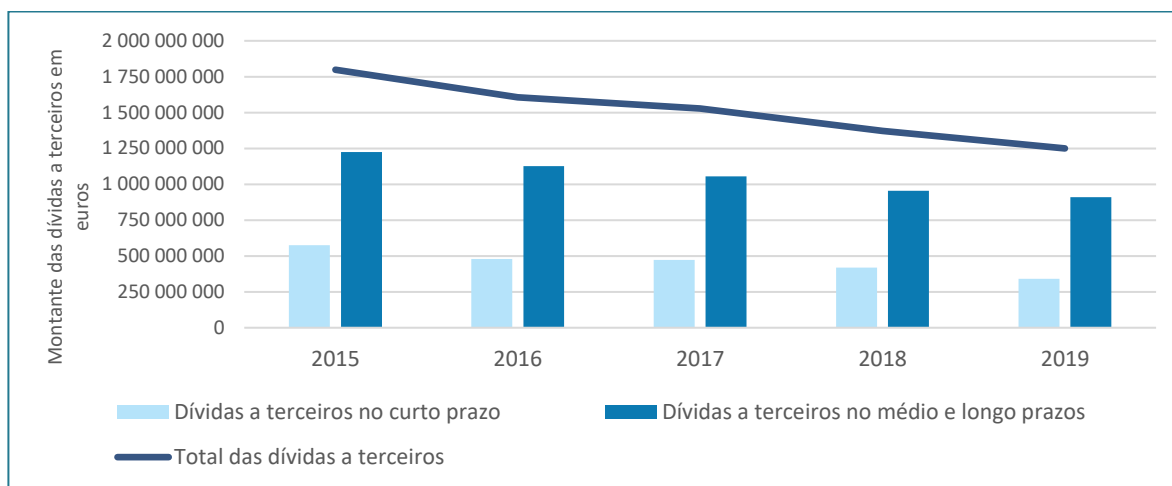
NUTS III	NUTS III		Total das Dívidas a Terceiros (Valores acumulados)									
			2015		2016		2017		2018		2019	
	N.º	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Alto Minho	10	12%	114,5	6%	103,0	6%	106,5	7%	101,9	7%	104,2	8%
Alto Tâmega	6	7%	68,7	4%	55,7	3%	60,1	4%	52,3	4%	48,4	4%
Área Metrop. do Porto	17	20%	853,2	47%	740,6	46%	681,8	45%	593,6	43%	526,9	42%
Ave	8	9%	158,9	9%	147,0	9%	138,1	9%	122,7	9%	113,7	9%
Cávado	6	7%	122,8	7%	111,1	7%	102,7	7%	105,2	8%	93,3	7%
Douro	19	22%	194,7	11%	188,4	12%	175,6	11%	165,1	12%	157,8	12%
Tâmega e Sousa	11	13%	195,6	11%	177,5	11%	182,7	12%	171,7	12%	153,4	12%
Terras de Trás os Montes	9	10%	89,9	5%	81,9	5%	80,6	5%	71,2	5%	65,7	5%
Total das dívidas a terceiros	86	100%	1.798,4	100%	1.605,4	100%	1.528,2	100%	1.383,9	100%	1.263,5	100%
Δ (%)			-		- 10,7%		- 4,8%		- 9,4%		- 8,7%	

Fonte: Documentos de Prestação de Contas 2015 a 2019 dos Municípios e SIAL

Da leitura deste Quadro constata-se que as NUTS III que evidenciaram os maiores valores de dívida a terceiros, em cada um dos cinco anos, foram a Área Metropolitana do Porto, com percentagens acima dos 42%, o Douro e Tâmega e Sousa, com percentagens acima dos 11%.

A diminuição do endividamento dos municípios para com terceiros, no período de 2015/2019, verifica-se quer no endividamento de curto prazo quer no de médio e longo prazo, como se ilustra no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução das Dívidas a Terceiros dos 86 municípios da Região do Norte, no período de 2015/2019

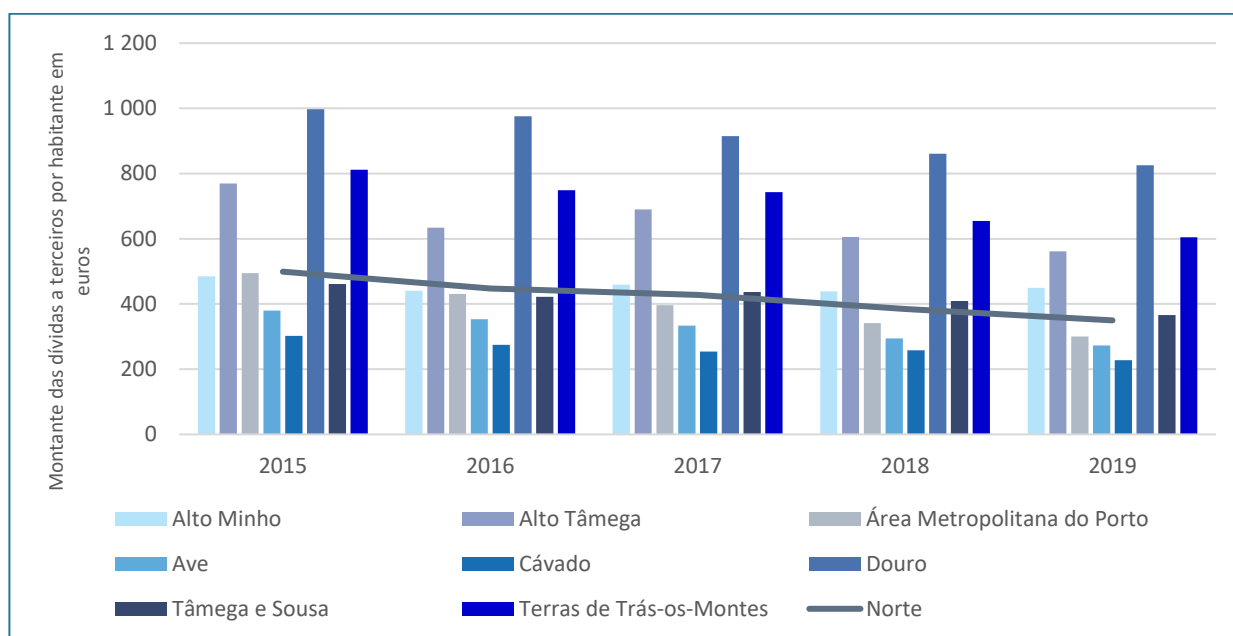


A redução das dívidas a terceiros verificada ao longo dos cinco anos em análise reflete o esforço dos municípios no controlo da execução orçamental e, em particular, da despesa pública, que constituiu um elemento crítico para garantir o cumprimento das metas orçamentais.

Recorde-se que o princípio fundamental subjacente à LCPA³⁷ é o de que a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso.

Passando a analisar a dívida total por habitante, é expectável que, dadas as atribuições e competências cometidas às autarquias locais, o nível populacional influencie o volume de despesas e a consequente necessidade de recursos financeiros e endividamento dos municípios.

Gráfico 2 – Evolução das dívidas a terceiros por habitante, por NUTS III, da Região do Norte



³⁷ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que define as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (LCPA) e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA.

O valor médio anual do endividamento, por habitante, no período de 2015/2019, na Região do Norte é de 464€.

As NUTS III Alto Tâmega, Douro e Terras de Trás-os-Montes evidenciam valores médios de dívidas a terceiros por habitante superiores à média de toda a Região do Norte no mesmo período. Não obstante, evidenciam uma redução consistente ao longo do período em análise 2015/2019.

As NUTS III Alto Minho, Área Metropolitana do Porto e Tâmega Sousa demonstram valores médios próximos da média da Região do Norte, enquanto que as NUTS III (Ave e Cávado) são as que apresentam valores médios mais baixos em comparação com o valor médio da Região do Norte .

De salientar, que os dados parecem demonstrar que o fator mais determinante que concorre para o facto das NUTS III do Douro, Terras de Trás-os-Montes e Alto Tâmega apresentarem uma dívida a terceiros por habitante (residente) mais elevado é o território (Km²) e a consequente baixa densidade populacional. Outra explicação pode ser a dispersão geográfica, mas podem existir outros fatores.

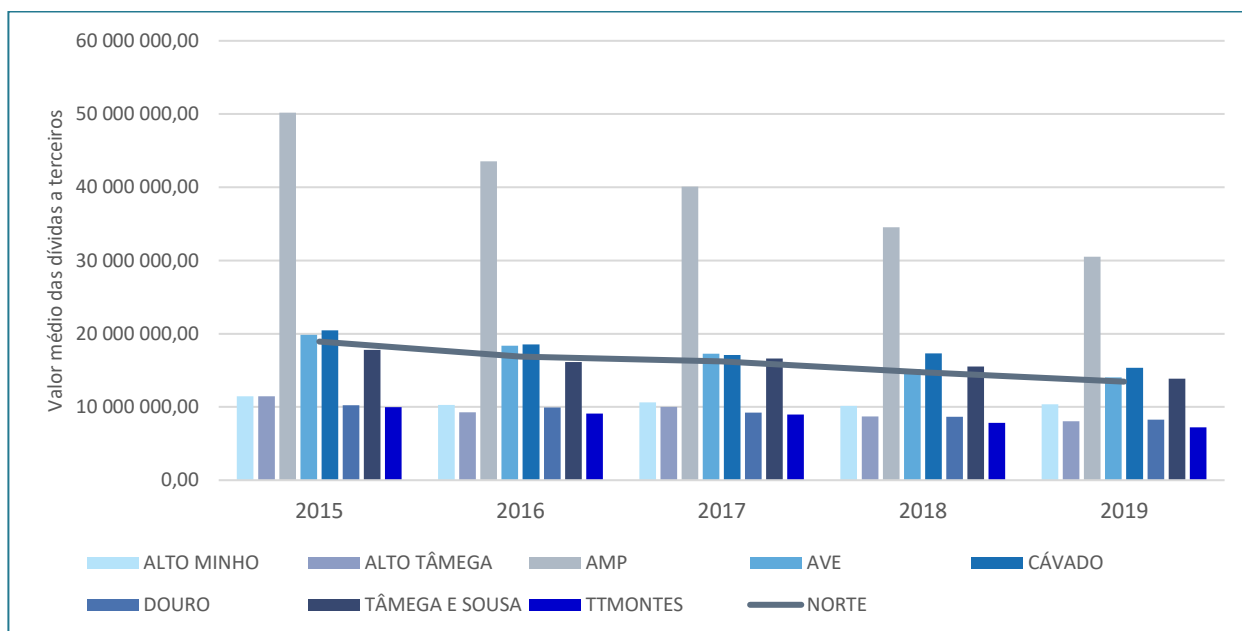
Estas são também as NUTS III com maior número de municípios de pequena dimensão (Douro com 17 municípios de pequena dimensão e 2 de média dimensão, Terras de Trás-os-Montes com 7 municípios de pequena dimensão e 2 de média dimensão e Alto Tâmega com 5 municípios de pequena dimensão e apenas 1 de média dimensão). São também estas NUTS III que apresentam os valores médios de Receitas correntes mais baixos de toda a Região do Norte .

Quadro 2 – Densidade populacional, Dívidas a terceiros por habitante e Receitas correntes das NUTS III da Região do Norte

NUTS III	Nº Municípios	Nº de habitantes (Média 2015-2019)	km ²	Nº de habitantes / km ²	Dívida a terceiros por habitante (Média 2015-2019)	Total das Receitas Correntes (Média anual NUTS III) (milhões de euros)	
Alto Minho	10	244 836	2 219	110	455	17,8	9,4%
Alto Tâmega	6	94 143	2 922	32	652	15,0	7,9%
Área Metropolitana do Porto	17	1 759 524	2 041	862	393	53,6	28,3%
Ave	8	410 169	1 451	283	327	29,5	15,6%
Cávado	6	425 411	1 246	341	263	32,4	17,1%
Douro	19	205 157	4 032	51	915	9,0	4,8%
Tâmega e Sousa	11	432 915	1 832	236	419	19,3	10,2%
Terras de Trás-os-Montes	9	117 527	5 544	21	713	12,9	6,8%
TOTAL	86	3 689 682	21 286	173	422	189,7	100%

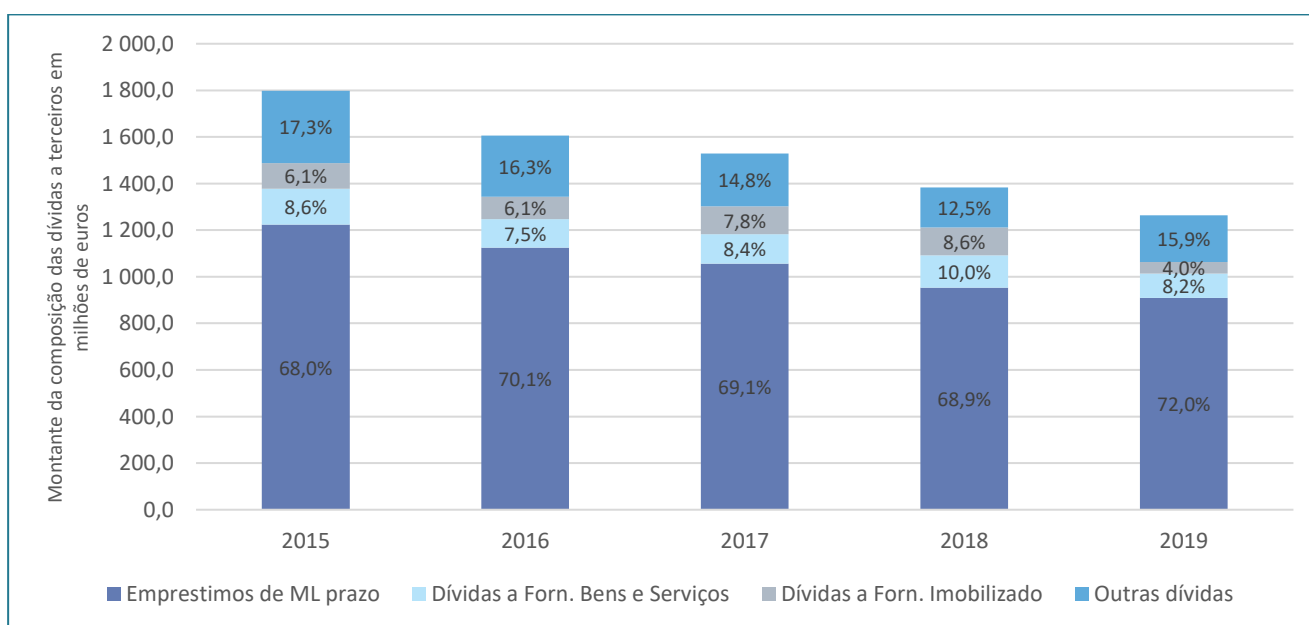
Fonte: Reportes efetuados pelos municípios na aplicação informática SIAL, documentos de prestação de contas dos municípios e INE.

Gráfico 3- Evolução da média das Dívidas a Terceiros, por NUTS III no período de 2015/2019



A rubrica que assume maior expressão no endividamento dos municípios da Região do Norte corresponde, à dívida bancária, como se pode constatar no gráfico 4, a qual é constituída, quase exclusivamente por financiamentos de médio e longo prazo. Esta rubrica de endividamento representa em média 69,6% do total das dívidas a terceiros no período em análise.

Gráfico 4 – Composição do total das dívidas a terceiros



Em seguida, procede-se a uma análise detalhada das componentes mais significativas do endividamento municipal, nomeadamente, empréstimos de médio e longo prazo, dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes e fornecedores de imobilizado.

2.2. Empréstimos de Médio e Longo Prazos

Como se constatou, o endividamento municipal diz respeito, na sua maioria, a empréstimos de médio e longo prazos. A Região do Norte, no período de 2015/2019 registou um valor médio anual destes empréstimos por habitante de 335 euros. As NUTS III do Douro, Terras de Trás-os-Montes e Alto Tâmega são as que apresentam médias no período mais altas de empréstimos de médio e longo prazos por habitante.

Pela leitura dos dados infere-se que, de ano para ano, houve uma redução na contratação de empréstimos desta natureza, no total de -25,7% no período 2015/2019, com exceção da NUTS III do Tâmega e Sousa, que contraria a redução que se verifica no conjunto da Região do Norte, registando um aumento de + 3% no período 2015/2019, sendo que no ano de 2017 registou um aumento de 16%.

Quadro 3 – Empréstimos de médio e longo prazo, por NUTS III, no período 2015/2019

Valores em milhões de euros

NUTS III	Empréstimos de médio e longo prazos				
	2015	2016	2017	2018	2019
ALTO MINHO	71,9	64,4	60,0	55,8	58,5
ALTO TÂMEGA	47,3	38,5	38,9	34,9	32,6
ÁREA METROPOLITANA DO PORTO	564,5	524,6	482,1	421,3	401,3
AVE	124,3	114,8	104,1	92,3	87,3
CÁVADO	93,6	80,4	68,7	59,7	55,0
DOURO	144,8	141,6	126,7	118,4	115,6
TÂMEGA E SOUSA	116,6	107,1	124,3	126,5	120,2
TERRAS DE TRÁS-OS-MONTES	60,4	53,9	50,6	44,6	39,1
TOTAL REGIÃO DO NORTE	1.223,6	1.125,4	1.055,6	953,6	909,5
Δ (%)	-	- 8,0%	- 6,2%	- 9,7%	- 4,6%

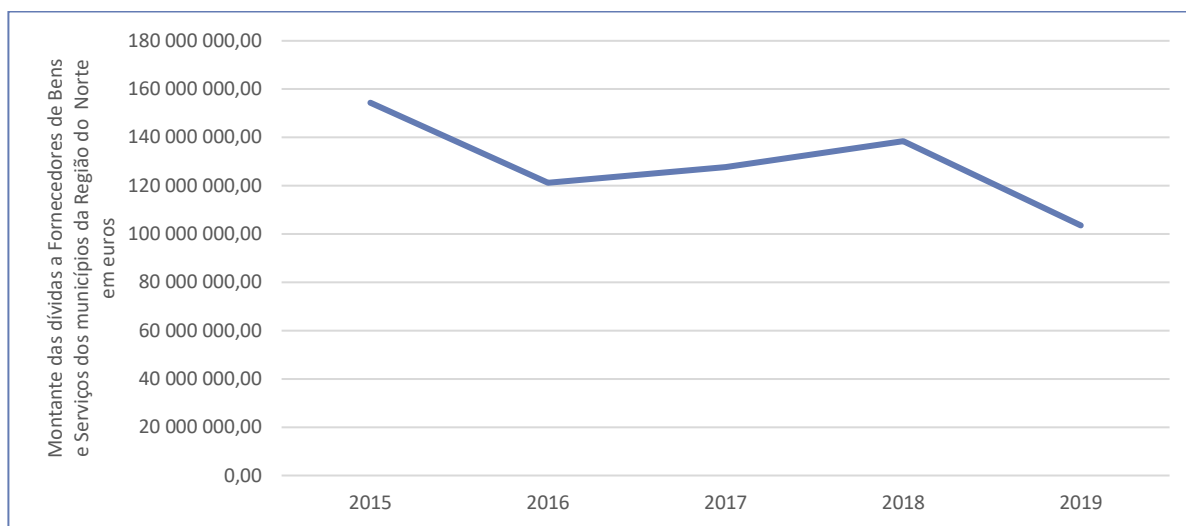
Fonte: Reportes efetuados pelos municípios na aplicação informática SIIAL e documentos de prestação de contas dos municípios

2.3. Dívidas a Fornecedores de Bens e Serviços Correntes

Na prossecução das atribuições que lhe estão cometidas, as autarquias locais realizam despesas relativas à aquisição de bens e serviços correntes que incluem, de um modo geral, as que resultam da compra de bens de consumo (duráveis ou não) a que não possa reconhecer-se a natureza de despesas de capital, bem como com a aquisição de serviços.

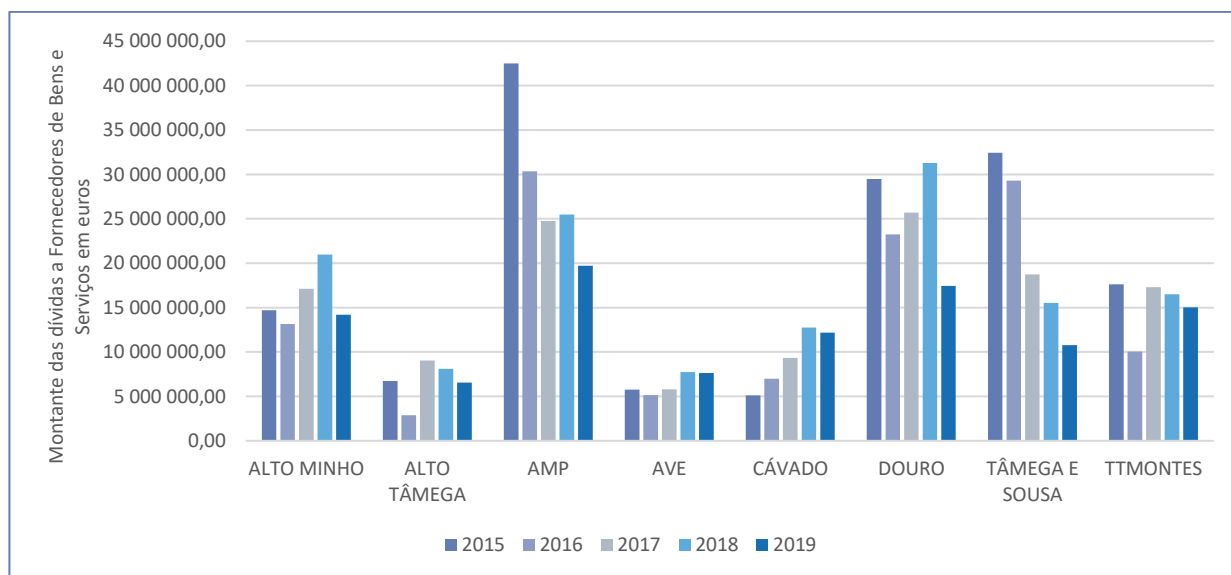
Quando o pagamento dessas aquisições não é efetuado de imediato, o mesmo é registado no balanço em fornecedores em conta corrente ou em fornecedores – faturas em receção e conferência, as quais foram agregadas, numa só rubrica, aqui sob a designação de fornecedores de bens e serviços correntes.

Gráfico 5 – Evolução das Dívidas a Fornecedores de Bens e Serviços no período 2015/2019 dos municípios da Região do Norte



Da leitura do Gráfico 5, verifica-se que, na Região do Norte há um decréscimo acentuado das dívidas a fornecedores de Bens e Serviços correntes, no último ano de 2019, constatando-se, contudo, de 2016 para 2018 um aumento das dívidas desta natureza. Este facto poder-se-á explicar pela circunstância de no ano de 2017 se terem realizado eleições autárquicas, o que implicou um maior volume de aquisições e conseqüentemente um acréscimo de dívidas a fornecedores.

Gráfico 6 – Evolução das Dívidas a Fornecedores de Bens e Serviços por NUTS III



Esta realidade, aumento das dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes, entre 2016 e 2018, verifica-se em quase todas as NUTS III com exceção da Área Metropolitana do Porto e do Tâmega Sousa, conforme se constata pela leitura do Gráfico 6.

Nos anos de 2015 e 2016 são os municípios que pertencem à Área Metropolitana do Porto que apresentam maior volume de dívida para esta rubrica do endividamento, com mais de 40 milhões de euros em 2015. No ano de 2016 também é a Área Metropolitana do Porto que regista o maior valor (cerca de 30 milhões de euros), seguindo-se Tâmega e Sousa muito próximo. Já no ano de 2017 são os municípios da NUTS III do Douro que apresentam maior volume de dívida a fornecedores, com cerca de 25 milhões de euros, bem como no ano de 2018 que ascendem a mais de 30 milhões de euros.

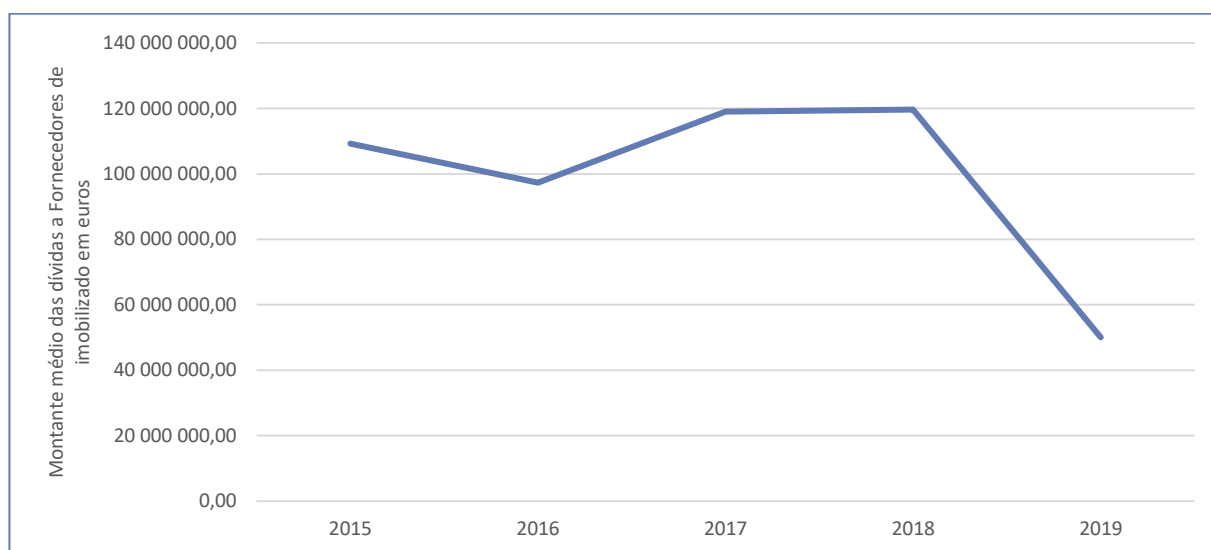
Em 2019 os municípios das NUTS III da Área Metropolitana do Porto e do Douro são os que apresentam valores mais altos.

2.4. Dívidas a Fornecedores de Imobilizado

As dívidas para com agentes que fornecem bens de investimento encontram-se repercutidas no balanço das autarquias nas contas de fornecedores de imobilizado – conta corrente e fornecedores de imobilizado – faturas em receção e conferência.

À semelhança do que foi efetuado para os fornecedores de bens e serviços correntes, também aqui foi feita a agregação dessas duas contas. O valor médio das dívidas a fornecedores de imobilizado, desagregadas entre curto e médio e longo prazo, e a sua evolução no período considerado, estão representados no Gráfico 7.

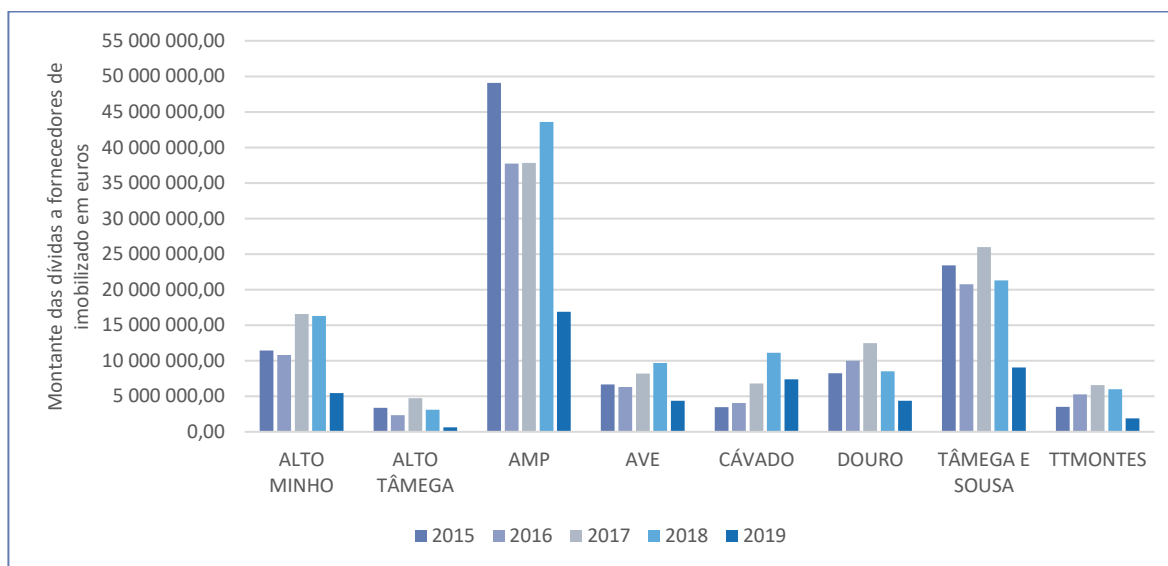
Gráfico 7 – Evolução do valor médio das dívidas a fornecedores de imobilizado, de acordo com o seu prazo, por NUTS III



A leitura deste Gráfico permite verificar uma diminuição do valor médio das dívidas a fornecedores de imobilizado no período em análise (2015/2019) de -54,2%.

Constata-se, contudo, que essa tendência geral não se verificou no período entre 2016 e 2018, período no qual registou-se um aumento de +22,4% em 2017 e de +0,5% em 2018.

Gráfico 8 – Evolução das dívidas a fornecedores de imobilizado por NUTS III



Da leitura do Gráfico 8 verifica-se a diminuição do valor médio das dívidas a fornecedores de imobilizado em quase todas as NUTS III. De salientar a grande diminuição verificada na Área Metropolitana do Porto no ano de 2019, tendência também verificada nas restantes NUTS III.

2.5. Autonomia Financeira

O Novo Regime Financeiro aprovado em 2013 procura, como já foi referido, intervir fundamentalmente sobre o controlo e prevenção do desequilíbrio financeiro.

O endividamento dos municípios é entendido como uma forma de autonomia financeira identificando-se no poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras de crédito.

Dado que a **autonomia financeira**³⁸ municipal deve ser exercida no contexto do equilíbrio financeiro global do setor público, os princípios constantes da Lei de Enquadramento Orçamental³⁹, passaram a estar também plasmados no RFALEI⁴⁰.

2.5.1. Rácio de Autonomia Financeira

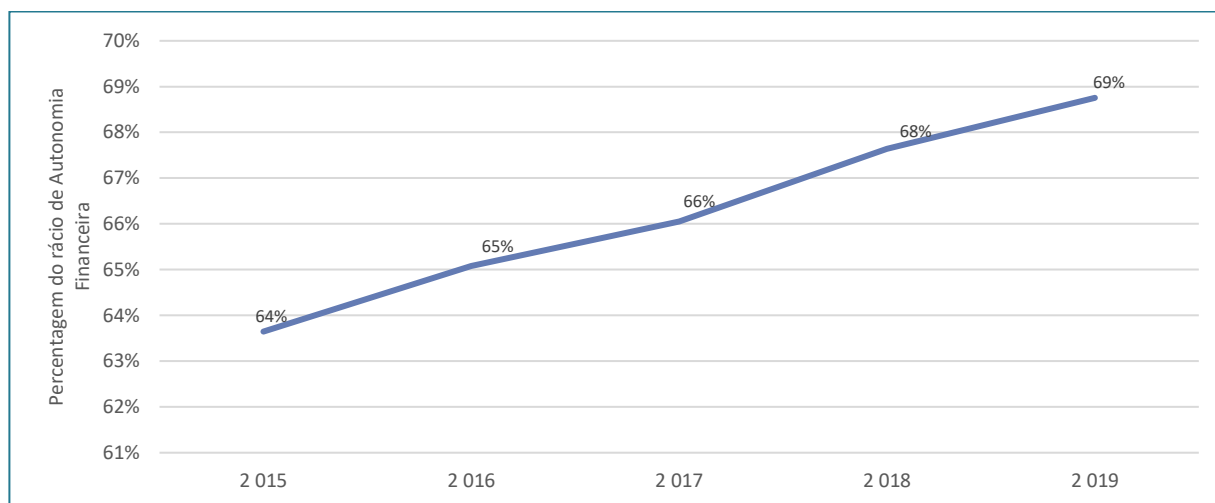
O Gráfico 9 exibe a evolução do rácio de autonomia financeira do total dos municípios da Região do Norte, verificando-se um aumento do rácio entre 2015 e 2019 de 5 pontos percentuais, sendo que este aumento tem sido contínuo e quase constante, havendo apenas um maior aumento entre 2017 e 2018. Verifica-se que o Ativo dos municípios está a ser financiado por Fundos Próprios em mais de 60%, concluindo-se que o nível de endividamento não é muito elevado.

³⁸ O rácio de Autonomia Financeira mede o nível de endividamento da organização, e permite verificar em que percentagem é que o Ativo de uma organização está a ser financiado por Capitais Próprios. Deve ser superior 1/3, caso contrário a organização encontra-se numa situação difícil, pois depende excessivamente de capitais alheios.

³⁹ Lei nº 151/2015, de 11 de setembro, na sua atual redação.

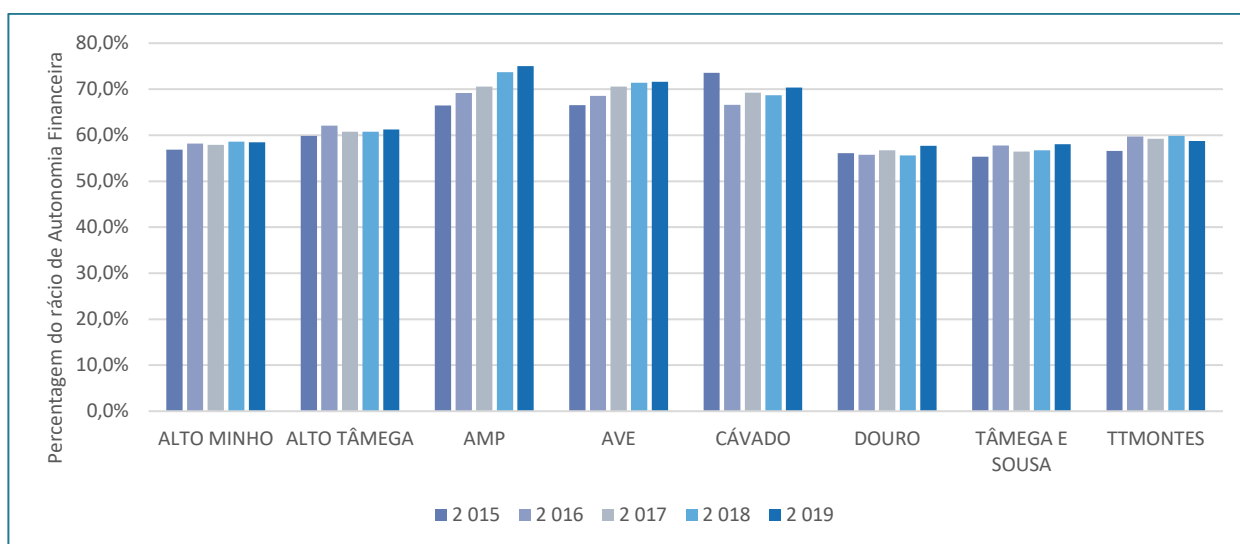
⁴⁰ Princípio da estabilidade orçamental, da solidariedade nacional recíproca, da transparência orçamental, da equidade intergeracional, além dos princípios da legalidade, da tutela inspetiva, da autonomia financeira e da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais.

Gráfico 9 - Evolução do rácio de Autonomia Financeira do conjunto de Municípios da Região do Norte



O Gráfico 10 evidencia a evolução do rácio de autonomia financeira em cada NUTS III da Região do Norte, permitindo comparar a evolução deste rácio ao longo do período em análise. O rácio permanece acima dos 60 % ao longo do período em análise, o que significa que o Ativo é financiado maioritariamente por Fundos Próprios e em menor percentagem com recurso a financiamento externo, ou seja, com menor recurso ao endividamento.

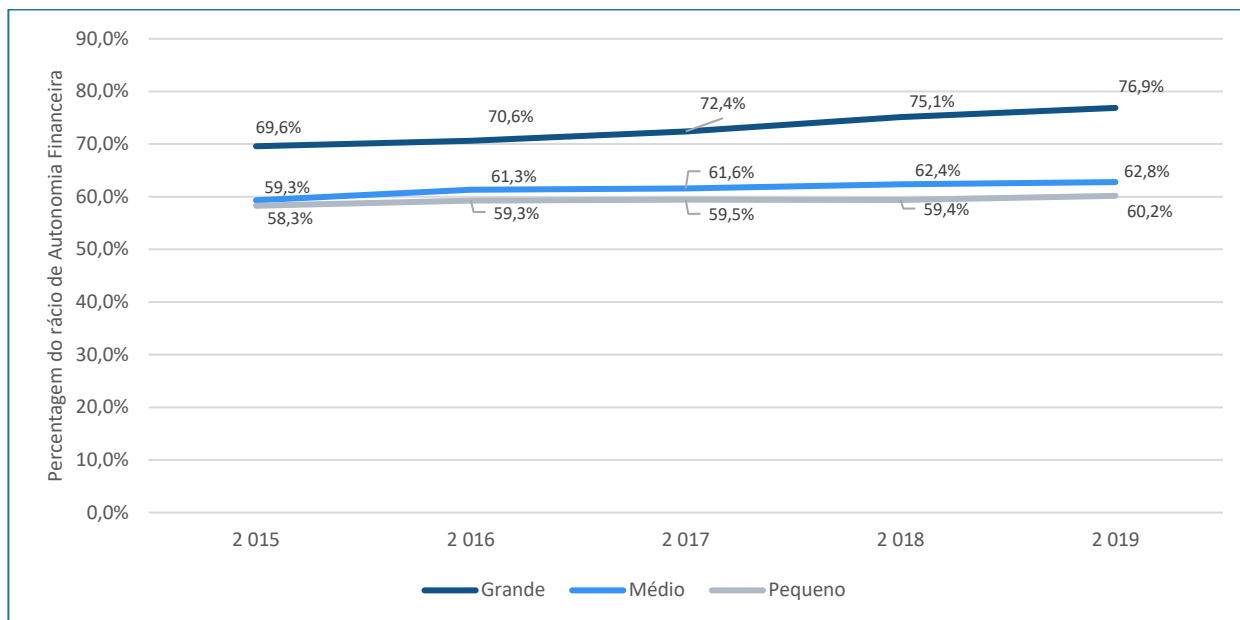
Gráfico 10 – Evolução do rácio de Autonomia Financeira por NUTS III da Região do Norte



O Gráfico 11 mostra-nos a evolução ocorrida no período em análise agrupando os municípios de acordo com a sua dimensão, constatando-se que de um modo geral verifica-se um aumento deste rácio entre 2015 e 2019 nos municípios de grande dimensão, de média dimensão e de pequena dimensão⁴¹.

⁴¹ Cf. Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (por aplicação do critério do número de habitantes: i) Municípios Pequenos – com população inferior ou igual a 20 000 habitantes; ii) Municípios Médios – com população superior a 20 000 habitantes e inferior ou igual a 100 000 habitantes; iii) Municípios Grandes – com população superior a 100 000 habitantes).

Gráfico 11 – Evolução da Autonomia Financeira de acordo com a dimensão dos municípios da Região do Norte



2.6. Dívida Total e Limites da Dívida Total

Conforme supra referido, o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais determina que a dívida total de operações orçamentais dos municípios não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes da média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Tendo presente este limite, e com base nos dados disponíveis foi possível apurar, no período em análise, um decréscimo no número de municípios em situação de excesso face ao limite de dívida imposto, passando de 18 municípios em 2015 para apenas 6 em 2019.

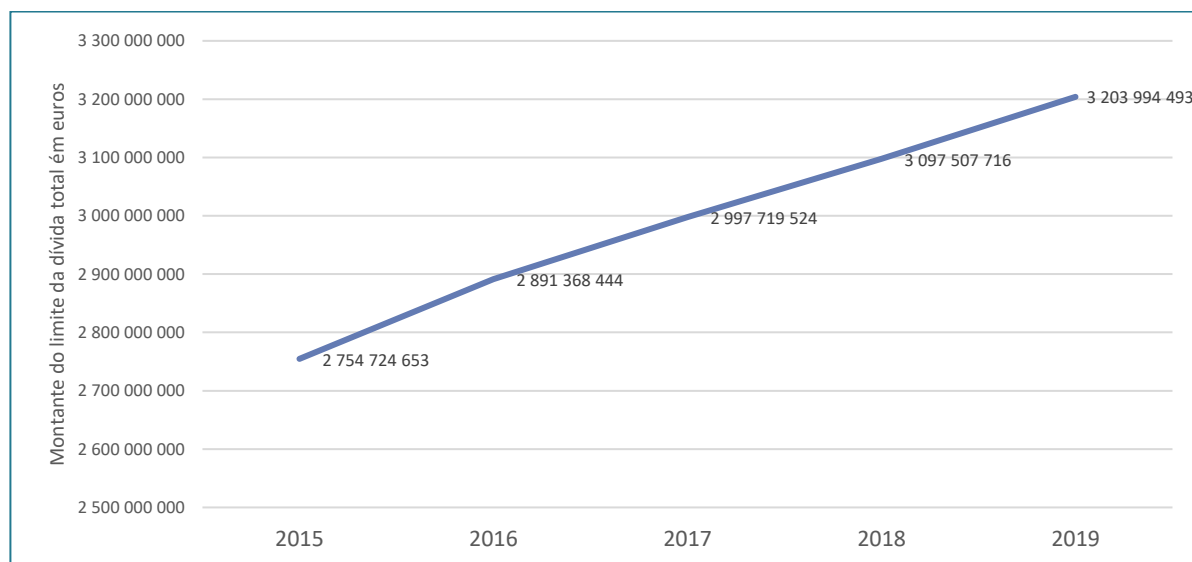
Quadro 4 – Limite da Dívida Total, por NUTS III, no período 2015/2019

NUTS III	Número de Municípios com excesso de dívida total				
	Ano 2015	Ano 2016	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019
Alto Minho	1	0	1	1	0
Alto Tâmega	1	0	1	0	0
Área Metropolitana do Porto	5	3	2	1	0
Ave	2	0	0	0	0
Cávado	0	0	0	0	0
Douro	7	5	4	4	4
Tâmega e Sousa	1	1	3	1	1
Terras de Trás-os-Montes	1	1	1	1	1
TOTAL	18	10	12	8	6
Δ (%)	-	- 44%	+ 20%	- 33%	- 25%

Fonte: Reportes efetuados pelos municípios na aplicação informática SIIAL e documentos de prestação de contas dos municípios

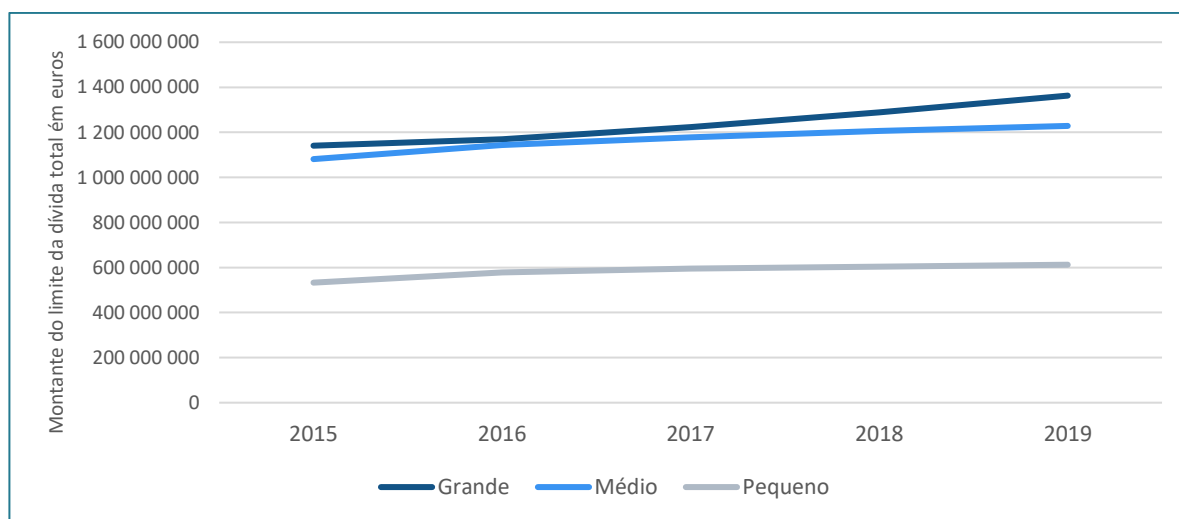
Por outro lado, verifica-se um aumento global do valor que resulta do cálculo dos limites da dívida total do conjunto dos 86 municípios da Região do Norte, como se verifica no gráfico 12.

Gráfico 12 - Evolução dos Limites da dívida total do conjunto dos 86 municípios da Região do Norte



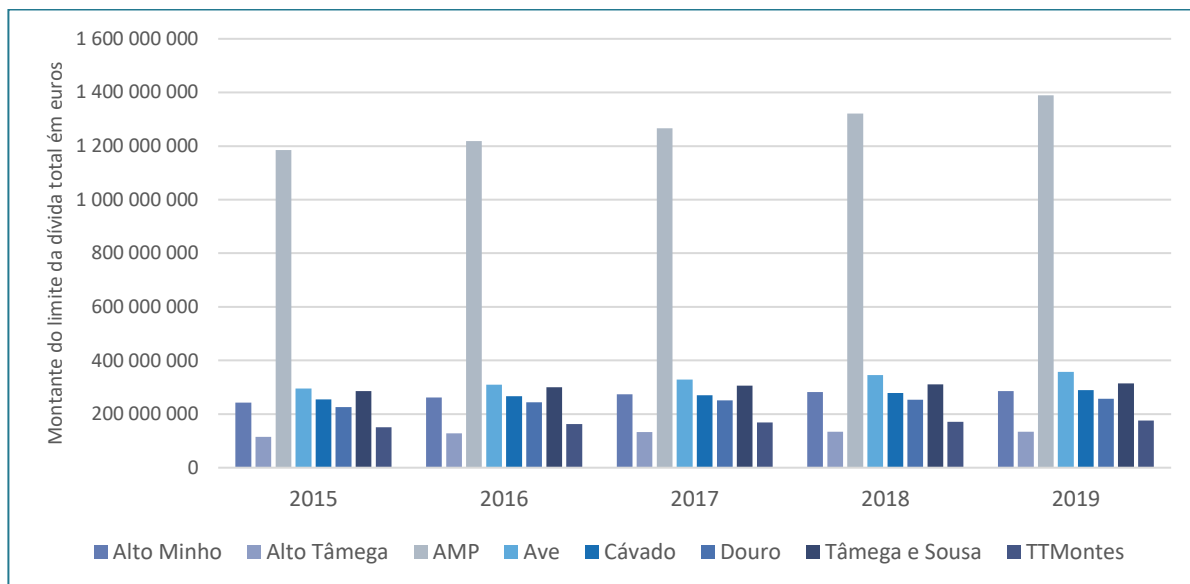
Agrupados os municípios da Região do Norte de acordo com a sua dimensão, constata-se o aumento global acima referido e que os municípios que mais contribuíram para esse aumento foram os municípios de grande dimensão. Os municípios de média e pequena dimensão contribuem mais para o aumento verificado no ano de 2015, mantendo nos restantes anos em análise um comportamento mais estável.

Gráfico 13 - Evolução dos Limites da dívida total dos municípios da Região do Norte de acordo com a dimensão dos municípios



Da análise desta variável por NUTS III resulta que a Área Metropolitana do Porto é a NUTS III cuja evolução positiva dos limites da dívida total é mais visível e a que mais contribui para o aumento global deste indicador.

Gráfico 14 - Evolução dos Limites da dívida total por NUTS III da Região do Norte



O Quadro 5 dá-nos informação quanto ao apuramento da Dívida Total, tal como definida no regime financeiro das autarquias locais e das entidades, evidenciando também uma diminuição, no período em análise, do endividamento, com exceção das dívidas não orçamentais que registam um acréscimo na ordem dos 19%.

Quadro 5 – Limite da Dívida Total no período 2015/2019

Valores em milhões de euros

EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO	Ano 2015	Ano 2016	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019
Dívida total inclui (dívidas SM +AM +SEL + entidades participadas), dívidas não orçamentais, conta 268126 (FAM) e exceções previstas na Lei ⁴²	1.976,7	1.772,4	1.688,2	1.508,4	1.376,3
Dívidas não orçamentais	76,1	82,1	88,4	93,9	108,0
Conta 268126 (FAM)	80,8	68,3	50,8	10,6	3,6
Dívida Total excluindo dívidas não orçamentais, conta 268126 (FAM) e exceções previstas na Lei ⁴³	1.819,7	1.621,9	1.548,9	1.403,8	1.264,6
Δ (%)	-	- 10,9%	- 4,5%	- 9,4%	- 9,9%
Limite da Dívida Total	2.754,7	2.891,3	2.997,7	3.097,5	3.203,9
Δ (%)	-	+ 5%	+ 3,7%	+ 3,3%	+ 3,4%
Índice do limite à dívida total (Dívida total / Limite da Dívida Total)	66,1%	56,1%	51,6%	45,3%	39,5%

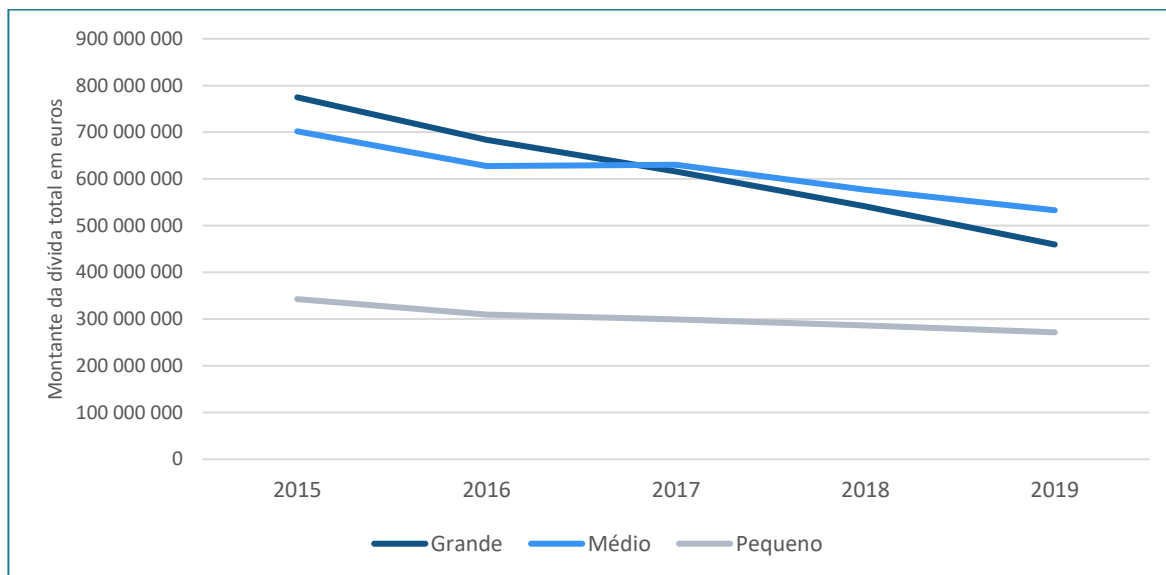
Fonte: Reportes efetuados pelos municípios na aplicação informática SIAL e documentos de prestação de contas dos municípios

No Gráfico 15 podemos observar a tendência generalizada de diminuição da dívida total dos municípios da Região do Norte, sendo ainda possível observar que esse ritmo de diminuição é mais acentuado nos municípios de grande dimensão.

⁴² Exceções consagradas no n.º 5, alíneas a) e b), do artigo 52º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, na redação dada pelo artigo 302.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro. “Sem prejuízo do disposto no número seguinte, para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios referida no n.º 1, não é considerado: a) O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com comparticipação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia; e b) O valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.”, artigo 84º (regime transitório para o endividamento excepcionado) da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro e Leis do Orçamento de Estado de 2015 a 2019 (Lei 82-B/2014, de 31 de dezembro; Lei 7-A/2016, de 30 de março; Lei 42/2016, de 28 de dezembro; Lei 114/2017, de 29 de dezembro e Lei 71/2018, de 31 de dezembro).

⁴³ Exceções consagradas no n.º 5, alíneas a) e b), do artigo 52º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, na redação dada pelo artigo 302.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro. “Sem prejuízo do disposto no número seguinte, para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios referida no n.º 1, não é considerado: a) O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com comparticipação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia; e b) O valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.”, artigo 84º (regime transitório para o endividamento excepcionado) da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro e Leis do Orçamento de Estado de 2015 a 2019 (Lei 82-B/2014, de 31 de dezembro; Lei 7-A/2016, de 30 de março; Lei 42/2016, de 28 de dezembro; Lei 114/2017, de 29 de dezembro e Lei 71/2018, de 31 de dezembro).

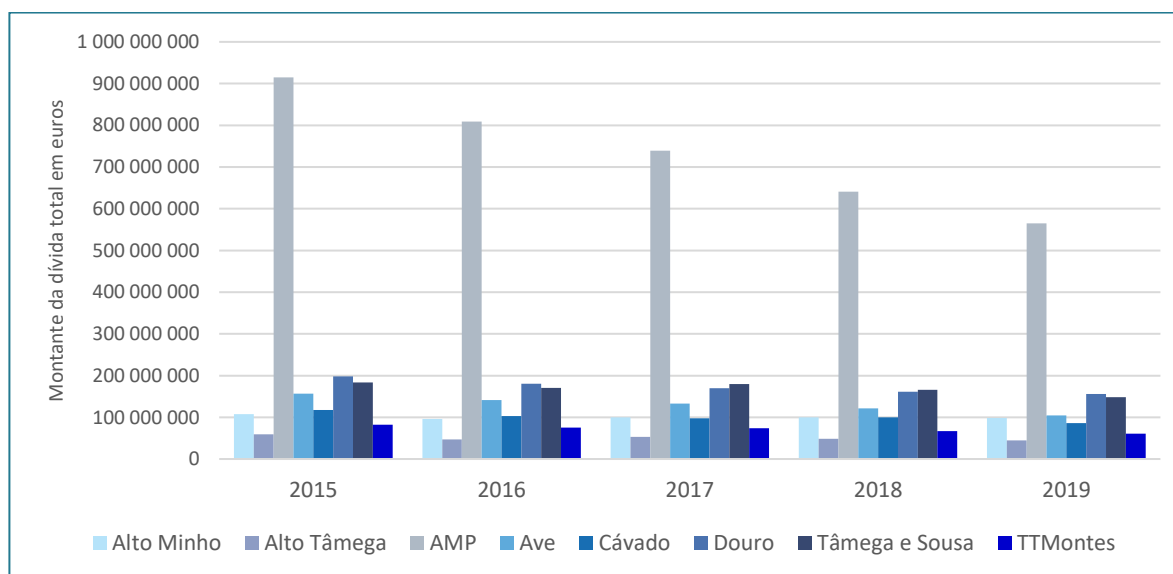
Gráfico 15 - Evolução da dívida total dos municípios da Região do Norte, por dimensão do município



Verifica-se ainda que os municípios de média dimensão registam um ligeiro aumento da dívida total entre os anos de 2016 e 2017, período que contraria a diminuição que se verifica quando analisamos os dados gerais do período 2015/2019.

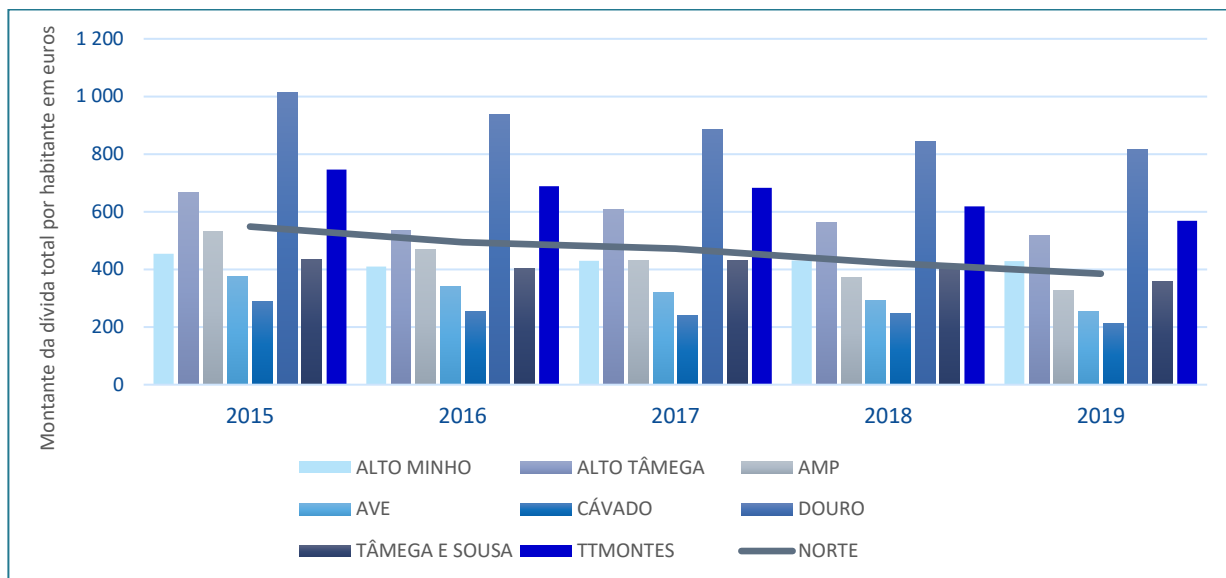
O Gráfico 16 mostra a evolução anual da dívida total dos municípios da Região do Norte, por NUTS III, constatando-se que as com maior nível de endividamento são as que mais contribuem para a diminuição da dívida total, nomeadamente a Área Metropolitana do Porto, Douro e Tâmega e Sousa.

Gráfico 16 - Evolução anual da Dívida Total por NUTS III da Região do Norte



Em relação à dívida total *per capita* verifica-se igualmente uma diminuição ao longo do período em análise.

Gráfico 17 - Evolução da Dívida Total por habitante por NUTS III

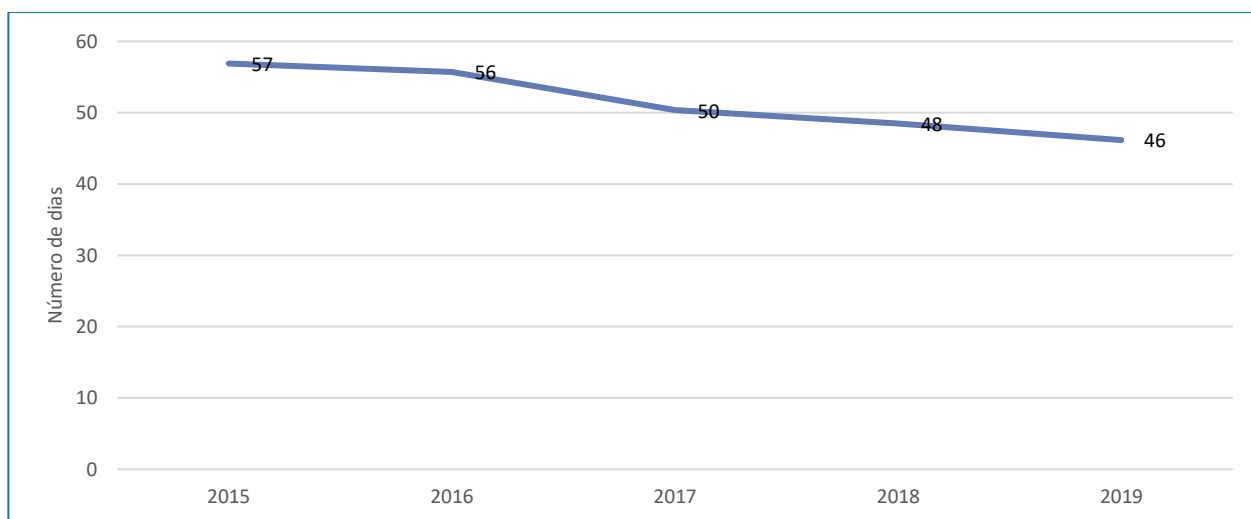


2.7. Prazo médio de pagamentos

O comportamento dos municípios do Norte em relação ao Prazo Médio de Pagamentos (PMP) foi, certamente, influenciado pela adesão dos municípios aos sucessivos programas de apoio lançados pelo Governo, tais como: PPTH - Programa Pagar a Tempo e Horas⁴⁴, PREDE - Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado, PAEL - Programa de Apoio à Economia Local e, já no final de 2014, o plano de emergência do Fundo de Apoio Municipal - FAM.

Tendo presente os prazos médios de pagamento de acordo com o estipulado na lei, avaliando a média dos municípios do Norte, verifica-se uma diminuição de 11 dias no período de 2015/2019. Conclui-se pois que foi atingido um dos objetivos propostos, isto é, diminuir nos anos subsequentes à sua implementação os prazos médios de pagamento (PMP).

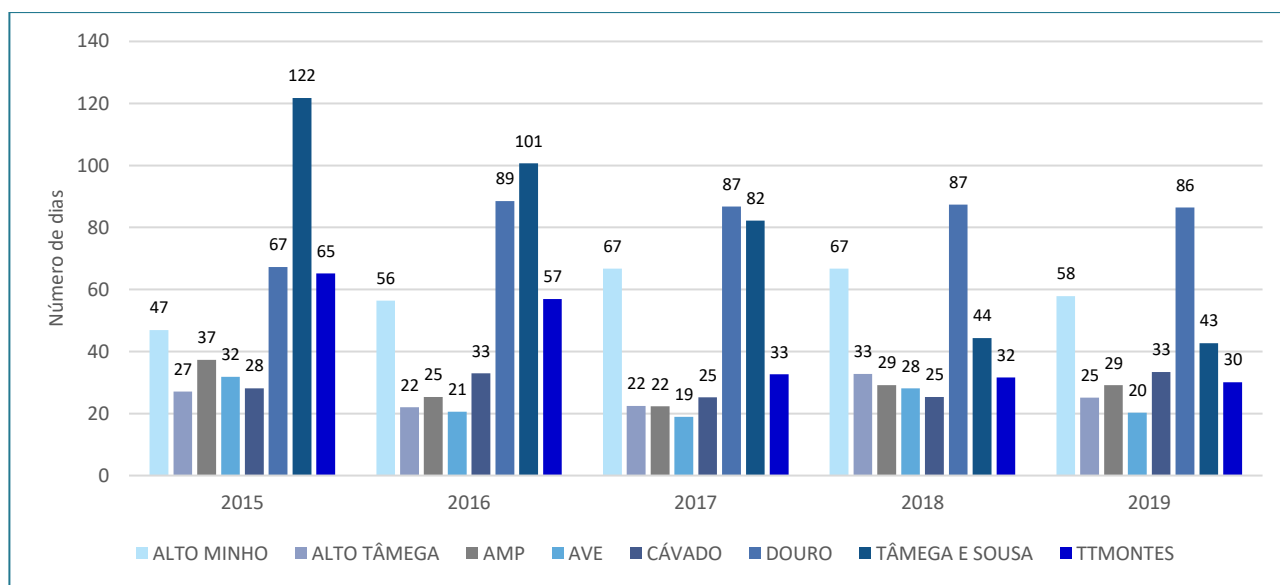
Gráfico 18 - Evolução da média do PMP (em dias) dos 86 municípios da Região do Norte



⁴⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro

O comportamento do PMP não é semelhante em todas as NUTS III. As que apresentavam, no início do período em análise, um PMP mais alto, quase todas diminuíram este indicador.

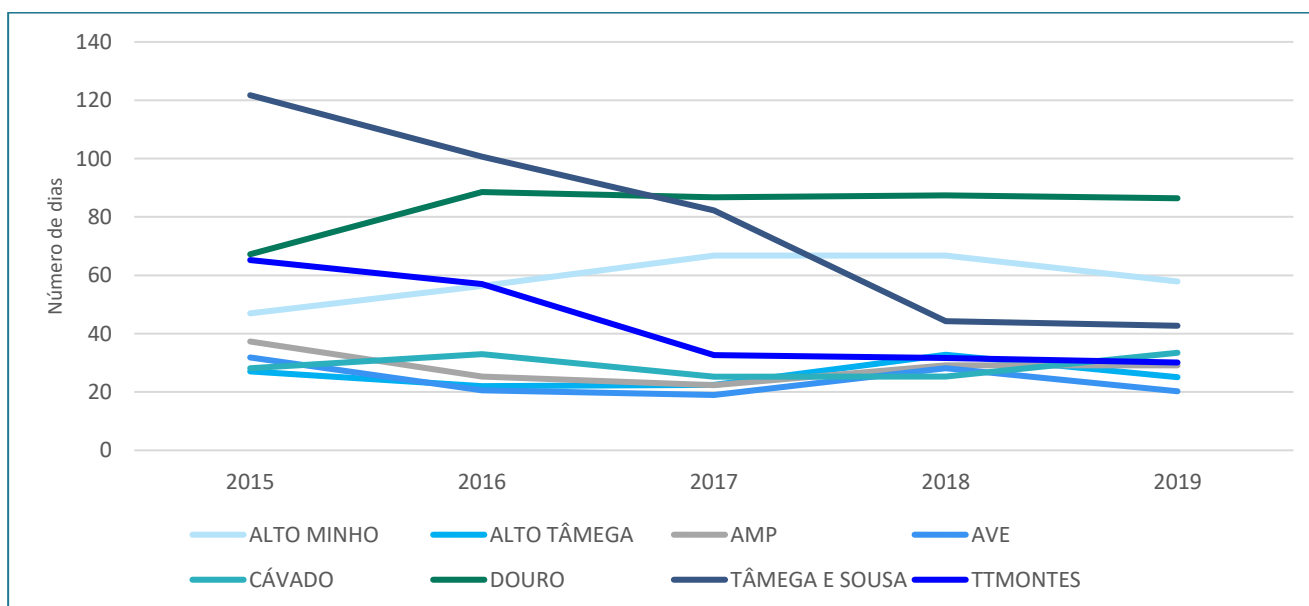
Gráfico 19 - Evolução da Média do PMP (em dias) por NUTS III



Não obstante algumas oscilações ao longo do período em análise, o que é natural, verifica-se uma diminuição contínua do PMP ao longo do período, sobretudo nas NUTS III que apresentavam inicialmente PMP mais altos.

No entanto, Alto Minho e Douro, registaram uma evolução inversa, ou seja, o PMP registou um aumento de dias no período em análise.

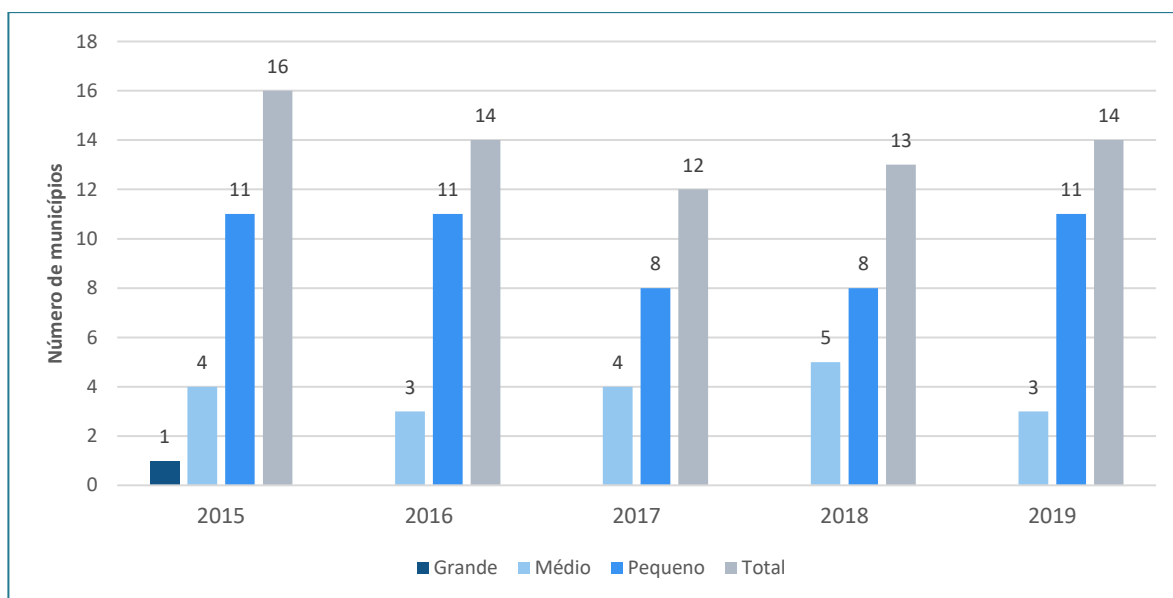
Gráfico 20 - Evolução da Média do PMP por NUTS III ao longo do período 2015/2019



O Gráfico 21 apresenta o número de municípios cujo PMP foi no período em análise superior a 90 dias. Este indicador apresenta uma certa estabilidade ao longo do período. De salientar, que apenas em 2015 havia um município de grande dimensão nesta situação, não se verificando nos anos seguintes.

O número de municípios de média dimensão, com PMP superior a 90 dias, ao longo do período em análise, foram em média de 4, os de pequena dimensão cerca de 10.

Gráfico 21 – Número de municípios com prazo médio de pagamentos superior a 90 dias



2.8. Aplicação dos Mecanismos de Recuperação Financeira Municipal

O Endividamento Autárquico, de forma muito simplista, resulta da diferença entre as despesas e as receitas das autarquias. Sempre que as despesas superam as receitas, as autarquias têm necessidade de se endividar, gerando assim problemas de solvabilidade.

É neste sentido que devem existir mecanismos de controlo do endividamento, de forma a garantir a equidade intergeracional, mediante a afetação do endividamento a médio e longo prazo, a assegurar a solvência financeira dos municípios e uma participação solidária dos municípios na concretização dos objetivos orçamentais.

Em termos de aplicação dos mecanismos de recuperação financeira face ao limite da dívida total, e analisadas as contas dos 86 municípios da Região do Norte, obtém-se o ponto de situação apresentado no Quadro 6.

Quadro 6 – Situação da dívida total, dos municípios da Região do Norte, no período 2015-2019

Situação da dívida total:	Número de Municípios				
	2015	2016	2017	2018	2019
Dívida total = ou > média das receitas correntes dos últimos três anos	35	29	28	21	18
Dívida total, excluindo empréstimos, > 0,75 da média das receitas correntes dos últimos três anos	1	5	5	4	3
Dívida total > 2,25 * média das receitas correntes dos últimos três anos e <= 3* média das receitas correntes dos últimos três anos	4	4	2	1	0
Dívida total > 3* média das receitas correntes dos últimos três anos	1	0	0	0	0

Fonte: Reportes efetuados pelos municípios na aplicação informática SIAL e documentos de prestação de contas dos municípios

Da análise efetuada, conclui-se que, no ano de 2015, apenas um município (Alfândega da Fé) se encontrava em situação de rutura financeira, o que significa que a respetiva dívida total era superior, em 31 de dezembro, a 3 vezes a média das receitas correntes nos últimos três exercícios, o que levou o município recorrer ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Nos restantes anos, 2016 a 2019 nenhum município se encontrava neste situação (Dívida Total superior a três vezes a média das receitas correntes dos últimos três anos), o que é muito positivo.

No período em análise verifica-se ainda uma diminuição dos municípios cuja Dívida Total era superior a 2,25 vezes a média das receitas correntes nos últimos três anos, passando de 4 municípios em 2015 e 2016 para 2 em 2017, para 1 em 2018 e em 2019 nenhum município se encontrava nesta situação. Não obstante, estes municípios poderiam ter sido forçados a contrair empréstimos para saneamento financeiro uma vez que demonstraram, em 31 de dezembro de cada ano, um valor de dívida total entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente cobrada nos três anos anteriores.

Os municípios que apresentavam, em 31 de dezembro Dívida Total igual ou superior à média das receitas correntes dos últimos três anos também diminuiu constantemente ao longo do período em análise, passando dos 35 municípios em 2015 para apenas 18 em 2019.

III . NOTAS CONCLUSIVAS

Da análise dos dados apurados através do reporte efetuado pelos municípios na aplicação informática SIAL e dos respetivos documentos de prestação de contas para o período de 2015 a 2019, conclui-se o seguinte:

No período em referência assistiu-se a uma diminuição do endividamento total dos municípios da Região do Norte, tendo as dívidas a terceiros atingido uma média anual de 1.515,9 milhões de euros por ano.

As NUTS III que evidenciaram, em termos absolutos, valores mais altos de dívida a terceiros, em cada um dos cinco anos, foram Área Metropolitana do Porto, Douro e Tâmega e Sousa. Nos 5 anos da análise, a dívida a terceiros destas três NUTS III representa 68,1% do total das dívidas a terceiros da Região do Norte.

A dívida total do conjunto dos 86 municípios da Região do Norte registou no período em análise uma redução de 30,5%. Esta redução correspondeu de 2015 para 2016 a -10,9%, de 2016 para 2017 a -4,5%, de 2017 para 2018 a -9,4% e de 2018 para 2019 a -9,9%. Foi mais acentuada nos municípios de grande dimensão, que em 2015 apresentavam uma dívida total superior ao conjunto de municípios de média dimensão, mas a partir de 2017 passaram a apresentar, no seu conjunto, um valor de dívida total inferior nos municípios de média dimensão.

Os municípios de média dimensão também evidenciam uma redução da dívida total no período em análise, mas essa redução foi interrompida entre 2016 e 2017. Já os municípios de pequena dimensão apresentam uma diminuição de 2015 para 2016 e de 2018 para 2019, mantendo-se quase constante ao longo dos restantes anos.

O valor médio anual do endividamento, verificado no conjunto dos municípios da Região do Norte, por habitante, no período de 2015/2019, foi de 464€.

Dos 86 municípios da Região do Norte, 43 municípios, ou seja, metade, apresentaram valores médios de dívidas a terceiros por habitante, inferiores ao montante da Região no mesmo período.

A segunda grande conclusão a retirar da presente análise, é a de que, ao nível das componentes da dívida, **a rubrica que assume maior expressão no endividamento dos municípios da Região do Norte corresponde à dívida bancária**, com destaque para os financiamentos de médio e longo prazo, que representam em média 69,7% do total das dívidas a terceiros no período em análise.

Em termos de NUTS III, o peso médio dos empréstimos de médio e longo prazo, no período em análise, é maior no Ave (77,1%) e no Douro (73,5%). O valor mais baixo é registado no Alto Minho com 58,7%. Em média, o peso global dos empréstimos de médio e longo prazo nas Dívidas a Terceiros nas 8 NUTS III é de 68,3%.

Os dados apurados permitem ainda assim inferir que, neste período, se assistiu, de ano para ano, a uma **redução na contratação de empréstimos desta natureza**, com exceção da NUTS III do Tâmega e Sousa.

Da análise detalhada das componentes mais significativas do endividamento municipal, destaca-se também a **redução do valor médio das dívidas a fornecedores de bens correntes e fornecedores de imobilizado**, quando comparado todo o período em análise (2015/2019) em -33,0% e -54,2%, respetivamente.

As Dívidas a fornecedores de bens e serviços passaram de 154,4 milhões de euros em 2015 para 103,5 milhões de euros em 2019 e as dívidas a fornecedores de imobilizado de um valor global de 109,2 milhões de euros em 2015 para 50,0 milhões de euros em 2019, com exceção do ano de 2017 em que se verificou um aumento de 22,4% face ao ano de 2016.

As dívidas a fornecedores de bens e serviços representaram em média no período 8,5% do total da dívida a terceiros, já a dívida a fornecedores de imobilizado representaram em média no período cerca de 6,5%. No total estas duas rubricas representam 15% do total das dívidas a terceiros.

Sem prejuízo deste decréscimo, a Área Metropolitana do Porto, a par do Tâmega e Sousa, são as NUTS III que, em termos absolutos, apresentam os valores médios mais elevados de dívida a fornecedores de imobilizado.

No que respeita ao cumprimento do limite da dívida total consagrado no regime financeiro das autarquias locais, apurou-se, no período em análise, um **decréscimo no número de municípios em situação de excesso face ao limite de dívida imposto**, passando de 18 municípios em 2015 para 6 em 2019, o que representa uma redução de 66,7%.

Este decréscimo tem reflexos ao nível da aplicação dos mecanismos de recuperação financeira, na medida em que se regista uma redução no número de municípios em ambos os mecanismos constando-se que, no período em análise, apenas um município (Alfândega da Fé) se encontrava, em 2015, em situação de rutura financeira, o que significa que a respetiva dívida total era superior, em 31 de dezembro, a 3 vezes a média das receitas correntes nos últimos três exercícios, circunstância que determinou o recurso por parte deste município ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Em síntese, a tendência do endividamento municipal na Região do Norte tem vindo a evoluir favoravelmente, registando-se uma diminuição do endividamento total dos municípios desta Região, no período de 2015 a 2019.

A Dívida Total dos municípios da Região do Norte registou no período 2015/2019 uma redução anual de quase 10% ao ano, com exceção do ano de 2017 onde registou um decréscimo de apenas 4,5%. Os municípios que mais contribuíram para esta diminuição foram os municípios de grande dimensão. Os de média dimensão também deram um bom contributo, com exceção do período 2016/2017. A NUTS III onde se verificou a maior diminuição da dívida total foi a Área Metropolitana do Porto, com -37,4%, seguindo-se o Ave e o Cávado, com -32,1% e -28,4%, respetivamente, o que seria de esperar, pois correspondem às NUTS III onde se situam os municípios de grande dimensão, 6 na Área Metropolitana do Porto, 2 no Ave e 2 no Cávado.

O rácio de autonomia financeira, um dos mais utilizados para aferir o risco financeiro das organizações, uma vez que permite verificar a solidez financeira e mede o nível de endividamento, indica que de um modo geral os municípios da Região do Norte apresentam rácios de autonomia financeira acima dos 60%, sobretudo os municípios de grande dimensão com uma média no período de 72,9%, os municípios de média dimensão com média de 61,5% e os de pequena dimensão de 59,3%. No geral, considerando a média do conjunto dos 86 municípios da Região do Norte, o rácio de autonomia financeira foi de 66,2%, no período em análise.

ANEXOS

ANEXO 1 – IDENTIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR NUTS III

ALTO MINHO

Arcos de Valdevez
Caminha
Melgaço
Monção
Paredes de Coura
Ponte da Barca
Ponte de Lima
Valença
Viana do Castelo
Vila Nova de Cerveira

CÁVADO

Amares
Barcelos
Braga
Esposende
Terras de Bouro
Vila Verde

AVE

Cabeceiras de Basto
Fafe
Guimarães
Mondim de Basto
Póvoa de Lanhoso
Vieira do Minho
Vila Nova de Famalicão
Vizela

ÁREA METROPOLITANA DO PORTO

Arouca
Espinho
Gondomar
Maia
Matosinhos
Oliveira de Azeméis
Paredes
Porto
Póvoa de Varzim
Santa Maria da Feira
Santo Tirso
São João da Madeira
Trofa
Valongo
Vale de Cambra
Vila do Conde
Vila Nova de Gaia

ALTO TÂMEGA

Boticas

Chaves
Montalegre
Ribeira de Pena
Valpaços
Vila Pouca de Aguiar

TÂMEGA E SOUSA

Amarante
Baião
Castelo de Paiva
Celorico de Basto
Cinfães
Felgueiras
Lousada
Marco de Canaveses
Paços de Ferreira
Penafiel
Resende

DOURO

Alijó
Armamar
Carraceda de Ansiães
Freixo de Espada à Cinta
Lamego
Mesão Frio
Moimenta da Beira
Murça
Penedono
Peso da Régua
Sabrosa
Santa Marta de Penaguião
São João da Pesqueira
Sernancelhe
Tabuaço
Taruca
Torre de Moncorvo
Vila Nova de Foz Côa
Vila Real

TERRAS DE TRÁS-OS-MONTES

Alfândega da Fé
Bragança
Macedo de Cavaleiros
Miranda do Douro
Mirandela
Mogadouro
Vimioso
Vinhais
Vila Flor

