

EFICÁCIA DOS INDICADORES DE ALERTA PRECOCE DO RFALEI NA IDENTIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE ULTRAPASSARAM O LIMITE AO ENDIVIDAMENTO

Paula Gomes dos Santos

Doutorada

Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa/IPL

COMEGI, pasantos@iscal.ipl.pt

<https://orcid.org/0000-0003-2192-8855>

351 217 984 500

Carla Martinho

Doutorada

Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa/IPL

ICPOL - ID&I Unit cmartinho@iscal.ipl.pt

<https://orcid.org/0000-0001-7675-7390>

351 217 984 500

Carlos Pinho

Doutorado

Universidade Aberta

CAPP, carlos.pinho@uab.pt

<https://orcid.org/0000-0002-5509-2921>

351 213 916 300

RESUMO

A necessidade de gerir a dívida dos municípios traduz-se, em Portugal, na existência de um *framework* legal consubstanciado, nomeadamente, no respetivo regime financeiro. O regime em vigor (desde 2014), estabelece limites à dívida total e define mecanismos de prevenção do endividamento. Esta investigação analisou os municípios portugueses que ultrapassaram o limite ao endividamento e, em que medida, aqueles indicadores de alerta precoce permitem identificar a situação de incumprimento em cada um dos períodos estudados (2011 a 2013 e 2014 a 2016). O indicador da taxa execução da receita tem vindo a melhorar significativamente desde 2014, parecendo estar a contribuir para a elaboração de orçamentos menos sobreavaliados. Quanto à eficácia dos indicadores, conclui-se que no período de 2014 a 2016, ambos são estatisticamente significativos em termos de correlação. No entanto, o indicador

“dívida total maior ou igual à média da receita corrente” revelou-se mais eficaz na identificação dos municípios em incumprimento.

Palavras chave: RFALEI, Endividamento, Mecanismos de alerta precoce, Eficácia de execução da receita, Coeficiente de correlação.

1. INTRODUÇÃO

A Lei das Finanças Locais (LFL₂₀₀₇), Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, vigorou em Portugal desde 2007 até 2013. No entanto, as regras previstas não se revelaram totalmente eficazes e permitiram situações de endividamento excessivo num assinalável número de municípios.

Diversos autores defendem que os municípios têm tido necessidade de recorrer ao crédito para financiar parte da sua atividade (Carvalho, 1996; Cabral, 2003 & Lobo e Ramos, 2009), o que tem contribuído para o seu crescente endividamento e para o agravamento das despesas públicas (quer pelo efeito da amortização de capital, quer pelos juros suportados). Como defende Ferreira (2011, p. 6), o recurso ao crédito funcionou como forma de “proporcionar às autarquias a disponibilidade de meios financeiros adicionais e estimular aplicações a médio e longo prazo de assegurada reprodutividade económica, social e cultural”.

Assim, o endividamento excessivo e crónico representa um peso significativo para as entidades públicas e, especialmente, para as próximas gerações (João, 2014).

Segundo Veiga (2014), no final de 2011 existiam 174 municípios em situação de desequilíbrio conjuntural e 50 em situação de desequilíbrio estrutural, ou seja, mais de 70% dos municípios portugueses apresentavam problemas a nível financeiro.

Neste contexto, entrou em vigor a partir do dia 1 de janeiro de 2014, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabeleceu o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI). Esta Lei surgiu no âmbito da Reforma da Administração Local, revogou a LFL₂₀₀₇ e motivou alterações relevantes ao nível do endividamento municipal, propondo-se adequar os níveis de endividamento e o acesso ao capital alheio por parte dos municípios às suas reais capacidades de financiamento e pagamento. O RFALEI previu, ainda, mecanismos de prevenção do endividamento, definindo indicadores de alerta precoce de desvios, os quais implicam o acompanhamento dos rácios ao longo dos exercícios.

Dada a importância de gerir a dívida dos municípios e a necessidade de identificar variáveis que permitam monitorizar o respetivo risco, a presente investigação tem como objetivo estudar os municípios que ultrapassaram o limite ao endividamento no período de 2011 a 2016 e, em que medida, os indicadores de alerta precoce definidos no RFALEI permitem identificar a situação de incumprimento em cada um dos anos.

O presente estudo pretende contribuir para a investigação sobre o endividamento municipal, nomeadamente para uma maior compreensão quanto à real eficácia dos mecanismos de prevenção previstos no RFALEI.

O artigo está estruturado em quatro secções. A primeira trata a problemática do endividamento subnacional, nomeadamente no que respeita aos fatores que o podem incentivar e os modelos

de gestão associados, bem como alguns indicadores associados aos modelos de alerta precoce. Na segunda secção estuda-se o *framework* legal associado ao apuramento do endividamento municipal em Portugal, seguindo-se a secção relativa ao estudo empírico desenvolvido. Por fim, apresentam-se as conclusões da investigação realizada.

2. O ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL

Os gastos excessivos por parte dos governos subnacionais e o sobre endividamento podem comprometer a estabilidade económica de um país e a sustentabilidade da sua dívida (Ter-Minassian, 2007). No Quadro 1, são elencados vários fatores que podem incentivar o endividamento excessivo.

Quadro 1. Fatores que podem incentivar o endividamento excessivo

Fatores que podem incentivar o endividamento excessivo	
Common pool	Num espaço económico e financeiro nacional integrado, os custos da indisciplina fiscal de um ou mais governos subnacionais (como, por exemplo, um aumento nas taxas de juro) refletir-se-ão, provavelmente, nos demais. Além disso, cada governo subnacional terá poucos incentivos em poupar as receitas partilhadas (como as que são transferidas do governo central), por temer que isso possa levar a reduções na sua parte dessas receitas, em favor de jurisdições que gastem mais.
Moral hazard	Existindo um histórico de resgates de governos subnacionais pelo governo central, os incentivos para a responsabilidade fiscal são enfraquecidos, pois os custos da indisciplina são transferidos para o orçamento nacional. Além disso, mesmo que o governo central se comprometa com uma política de não resgate, tal poderá não ser credível na medida em que se os governos locais forem responsáveis pela prestação de bens e serviços públicos essenciais, uma rutura naquela prestação provavelmente terá fortes consequências políticas e sociais.
Grande heterogeneidade das jurisdições subnacionais	Se os governos subnacionais diferirem significativamente na sua capacidade de prestar os bens e serviços públicos, e as transferências do governo central não forem adequadas para colmatar essas lacunas, a tendência para gerar défices pode aumentar, especialmente se aqueles tiverem acesso aos bancos ou a outras formas de crédito (como crédito de fornecedores ou empréstimos indiretos através de empresas em que participem).
Autonomia Legal	Esta pode impedir o governo central de estabelecer e impor restrições orçamentais efetivas (como limites ao endividamento) sobre os governos subnacionais. Quanto maior a sua autonomia legal, menor a probabilidade de restrições <i>top down</i> serem viáveis e efetivas.

Fonte: Adaptado de Ter-Minassian (2007, p.3)

A gestão da dívida dos governos subnacionais pode assentar em diferentes abordagens (apresentadas no Quadro 2). Rodden e Eskeland (2003) destacam que tanto a supervisão hierárquica como os mecanismos de mercado podem conter eficazmente o endividamento subnacional. Fornasari, Webb e Zou (2000) e Jin e Zou (2002) verificaram que a existência de restrições nos empréstimos subnacionais não parece ter qualquer efeito consistente sobre os défices fiscais subnacionais. Pelo contrário, Rodden (2002) observa que os maiores défices são

executados pelos governos subnacionais que dependem fortemente de transferências dos governos centrais e, ao mesmo tempo, não têm restrições na contração de empréstimos.

Segundo Coronado (2013), a evidência empírica indicia que nenhuma das abordagens parece ser melhor do que outras. Assim, a abordagem da supervisão da dívida subnacional a ser implementada depende, em grande parte, dos arranjos institucionais existentes no país e da solidez financeira dos governos subnacionais.

Quadro 2. Gestão da dívida dos governos subnacionais

Abordagens de gestão da dívida dos governos subnacionais	
Market-based	<p>De acordo com esta abordagem, a dívida subnacional é regulada ou limitada pelo mercado financeiro. Neste caso, o governo central não estabelece limites para a dívida subnacional, pelo que os governos subnacionais são livres para decidir o montante da dívida, as suas fontes e respetivas utilizações.</p> <p>Esta abordagem tem como condição o facto de o governo central não proceder a qualquer resgate. Este motivo leva a que muitos países em desenvolvimento não vejam esta abordagem como uma opção viável.</p>
Administrative Control	<p>Nesta abordagem, o governo central mantém o poder de exercer a administração direta sobre a dívida do governo subnacional por meio de tetos anuais ou semestrais, estabelecendo requisitos administrativos para autorizar o endividamento pelos governos subnacionais ou centralizando a dívida nacional e transferindo recursos por meio de empréstimos àqueles.</p> <p>A administração direta do governo central sobre a dívida do governo subnacional é obviamente mais frequente em países constitucionalmente centralizados do que em países federais.</p>
Cooperative	<p>Nesta categoria, o teto da dívida subnacional não é estabelecido por lei ou pelo governo central, sendo determinado por meio de negociação entre os governos nacional e subnacional.</p> <p>Esta abordagem tem várias vantagens. Ao promover o diálogo entre os vários níveis de governo, tem o potencial de assegurar a coordenação de políticas macroeconómicas e de aumentar a consciencialização dos governos subnacionais para o impacto macroeconómico das suas políticas orçamentais.</p> <p>No entanto, apresenta algumas limitações dado que a sua implementação deficiente pode “suavizar” as restrições orçamentais aos governos municipais, promover o “regateio” nas transferências intergovernamentais e enfraquecer a coordenação de políticas.</p>
Rules Based	<p>Esta abordagem envolve a existência de legislação que limite a dívida subnacional, enquadrada no respetivo <i>framework</i> legal nacional. Aquela legislação pode incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Restrições ao montante global da dívida; – Limites máximos de despesas; – A “regra de ouro” segundo a qual a dívida só pode ser alocada a despesas de investimento. <p>Tem a vantagem de ser transparente e imparcial, além de evitar negociações extensas entre governos centrais e subnacionais, que geralmente envolvem uma componente política e não económica.</p> <p>No entanto, os métodos baseados em regras, pela sua própria natureza, carecem de flexibilidade e, em última instância, promovem comportamentos e práticas evasivas, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Classificar as despesas correntes como despesas de capital, a fim de tornear as regras sobre os saldos correntes e de capital; - Criação de entidades que, mesmo operando como empresas estatais, possuem um regime “fora do orçamento”, de modo a que a sua dívida não seja considerada aquando da determinação dos tetos de endividamento; - Utilizar empresas pertencentes a governos subnacionais para obter empréstimos para fins que devem ser financiados pelo orçamento de cada governo subnacional.

Fonte: Adaptado de Coronado (2013, p. 6-8)

Quando os governos subnacionais se expõem excessivamente ao risco, as finanças públicas do país tendem a sofrer as consequências. Os governos centrais carecem, muitas vezes, da informação necessária para monitorar os riscos dos governos subnacionais. Assim, vários países estabeleceram sistemas para monitorar esses riscos. Estes sistemas avaliam a saúde financeira subnacional e exigem a atenção, e possível intervenção, do governo central se os indicadores predefinidos forem excedidos.

Deste modo, o contexto da crise financeira global veio reavivar o interesse acadêmico e político pela existência de “indicadores de alerta precoce” de crises, uma vez que estas são, usualmente, resultado de vulnerabilidades. Na opinião de Hermansen e Röhn (2015), o valor mais importante dos modelos de alerta precoce é identificar variáveis que devem ser monitoradas para detetar vulnerabilidades (estes indicadores serão um instrumento importante para monitorizar o risco, mas devem ser complementados com outras ferramentas, incluindo o julgamento de especialistas). De acordo com Ma e Brixi (2002), os indicadores de alerta precoce tendem a concentrar-se nos fluxos de caixa e na dívida direta. No Quadro 3 são apresentados alguns exemplos de limites ao endividamento subnacional.

Quadro 3. Limites ao endividamento subnacional em alguns países

País	Rácio serviço da dívida	Rácio dívida-receita	Outras restrições
Itália	≤ 25% das receitas próprias líquidas de certos fundos		Apenas para despesas de capital; não são permitidos empréstimos estrangeiros
Japão	Média dos 3 anos ≤ 20% das receitas próprias		Principalmente para projetos de infraestrutura subnacionais; não são permitidos empréstimos estrangeiros
Lituânia	≤ 15% das receitas totais	≤ 30% das receitas totais	Não há garantias estatais; O Ministério das Finanças pode reduzir o teto para os municípios; o crédito de longo prazo apenas pode ser usado para investimento
Federação Russa	≤ 15% das receitas totais	≤ 30% das receitas próprias para as províncias	
Espanha	≤ 25% das receitas totais	≤ 10% das receitas próprias para os municípios	Long-term credit can be used only for investment; approval required for foreign borrowing O crédito de longo prazo apenas pode ser usado para investimento; é necessária autorização para empréstimos estrangeiros

Fonte: Adaptado de Ma e Brixi (2002, p. 3)

Para além daqueles indicadores, Ma e Brixi (2002) consideram que a informação relativa ao desempenho orçamental, às operações fora do orçamento e aos passivos contingentes dos

governos subnacionais pode ser muito relevante. Assim, sugerem outros indicadores, constantes do Quadro 4.

Quadro 4. Indicadores alternativos para aferir a saúde financeira

Indicador	Vantagens	Desvantagens
Dívida/receitas	Indica o peso financeiro da dívida	Não permite saber os riscos da carteira da dívida ou o impacto na sustentabilidade da dívida
Serviço da dívida/receitas	Indica a pressão financeira do serviço da dívida	Não permite saber as contingências para se tornar dívida ou o impacto na sustentabilidade da dívida
Défice/receitas	Indica a necessidade atual de financiamento	Não permite saber as necessidades futuras de endividamento
Passivos contingentes ajustados para o risco	Indica as pressões financeiras futuras	Requer a análise de cenários e muitos pressupostos. Os resultados podem ser contestados
Ativos líquidos/necessidades de despesas	Indica o risco de liquidez	Não reflete a capacidade de receita, o saldo global ou a sustentabilidade da dívida
Necessidade de financiamento/receitas	Prevê prováveis pressões financeiras	Não permite saber a capacidade de endividamento, o valor presente da dívida ou os riscos da carteira da dívida. Os coeficientes (taxa de crescimento da receita e taxa de juro) são arbitrários

Fonte: Adaptado de Ma e Brixi (2002, p. 4)

3. APURAMENTO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM PORTUGAL

Portugal tende a seguir uma abordagem de gestão da dívida dos governos subnacionais do tipo *Rules Based* assente, nomeadamente, no regime financeiro dos municípios. Assim, o regime financeiro que vigorou entre 1 de janeiro de 2007 até 31 de dezembro de 2013 encontrava-se regulado pela LFL₂₀₀₇¹ e pelas sucessivas Leis do Orçamento do Estado (LEO). Nos artigos 35.º a 44.º da LFL₂₀₀₇, respeitantes ao “Endividamento Autárquico”, estabelecem-se os conceitos e regras de acesso ao endividamento, nomeadamente os tipos de endividamento possíveis por parte dos municípios que, conjugados com as LOE em vigor, definiram o regime e respetivos limites legais.

O artigo 36.º da LFL₂₀₀₇ consagra o conceito de endividamento líquido municipal, correspondente “à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores e a soma dos ativos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros”. No que respeita ao regime de crédito, o artigo 38.º da LFL₂₀₀₇ prevê, no n.º 1, que os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito (designados por empréstimos no âmbito do diploma), bem como emitir

¹ Alterada pelas Leis n.º 22 - A/2007, de 29 de junho, n.º 67- A/2007, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e n.º 22/2012, de 30 de maio.

obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei. No n.º 2 daquele artigo, estabelece-se que os empréstimos podem ser a curto prazo, com maturidade até 1 ano, a médio prazo, com maturidade entre 1 e 10 anos, e de longo prazo, com maturidade superior a 10 anos. Tenha-se presente que foram excecionados alguns empréstimos de médio e longo prazo² pelas diversas LEO (respeitantes aos Orçamentos de 2007 a 2013).

Os limites de endividamento (líquido e de recurso ao crédito) passam a ter por referência o montante das receitas do município provenientes dos impostos municipais, das participações do município no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior³. No entender de Lobo (2012), a LFL₂₀₀₇ instituiu limites à dívida líquida municipal indexada às principais receitas que traduzem a capacidade de solvência do município tornando-se assim, num regime muito mais restritivo que o anterior. No entanto, as regras previstas na LFL₂₀₀₇ revelaram não ser totalmente eficazes, existindo, em 2013, um número significativo de municípios em situação de endividamento excessivo (Carvalho, Fernandes, Camões e Jorge, 2014).

Neste contexto, o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), publicado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, veio introduzir, no seu artigo 52.º, um conceito inovador no que concerne ao endividamento municipal, que é o de dívida total de operações orçamentais. No entanto, a Lei não apresenta uma definição para este conceito, limitando-se a estabelecer que engloba “os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais” (n.º 2 do artigo 52.º).

O n.º 1 do artigo 52.º, na sua atual redação, estabelece que a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Assim, a determinação do limite da dívida total de cada exercício encontra-se condicionado ao desempenho do município nos exercícios anteriores. Segundo João (2014, p. 5) o atual limite ao endividamento “converge com o princípio do equilíbrio orçamental na medida em que a contração do crédito depende da conduta orçamental

² O montante dos empréstimos e a classificação como excecionados consta do Mapa 8.3.6.1 - Empréstimos, documento obrigatório de prestação de contas dos municípios.

³ Cfr. artigos 37º, n.º 1, e 39º, n.ºs 1 e 2 da LFL₂₀₀₇.

passada dos Municípios (delimitada às receitas nos últimos três anos) permitindo determinar a real capacidade dos Municípios para contrair empréstimos”.

Esta limitação vem ao encontro da preocupação demonstrada pelo Tribunal de Contas (2010, p. 24), segundo o qual a sobreavaliação dos orçamentos são uma das principais causas do endividamento excessivo, tendo o recurso reiterado a este expediente permitido “aos municípios assumir despesas sem dispor de receitas suficientes para o seu pagamento, promovendo, desta forma, a acumulação de dívidas para além do próprio ano económico”.

No que respeita ao regime de crédito, o artigo 49.º do RFALEI mantém as possibilidades previstas na LFL₂₀₀₇. No entanto, os empréstimos podem ser a curto prazo, com maturidade até 1 ano (devendo ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados), ou a médio e longo prazos, com maturidade superior a 1 ano. Deve ter-se presente que, a partir da aplicação do RFALEI, em 2014, vigora o limite da dívida total (artigo 52.º). Na LFL₂₀₀₇ existia o limite do endividamento líquido municipal (artigo 37.º) e o limite geral dos empréstimos dos municípios (artigo 39.º). Saliencia-se que, pela primeira vez, são previstos mecanismos de prevenção do endividamento excessivo, tendo o RFALEI introduzido, no artigo 56.º, os seguintes indicadores de alerta precoce de desvios:

1. Dívida total prevista no artigo 52.º maior ou igual à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.
2. Taxa de execução da receita prevista no orçamento respetivo inferior a 85% durante dois anos consecutivos.

Tendo presente que as receitas correntes “são aquelas que, regra geral, se renovam em todos os períodos financeiros” (Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro), considera-se que também os mecanismos de prevenção definidos revelam uma preocupação em desmotivar os orçamentos sobreavaliados e em garantir a existência de receitas cobradas para fazer face às despesas (na linha, aliás, do que se pretende também com a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro).

Note-se que os indicadores de alerta precoce definidos em Portugal, centrados nas receitas cobradas e na dívida, reforçam as conclusões de Ma e Brixi (2002).

No Quadro 5, apresentam-se os principais aspetos inerentes ao regime de crédito e de endividamento dos municípios no contexto dos dois normativos (LFL₂₀₀₇ e RFALEI), identificando-se as principais diferenças entre os dois.

Quadro 5: Análise comparativa da LFL₂₀₀₇ e RFALEI

<i>Áreas</i>	<i>LFL₂₀₀₇</i>	<i>RFALEI</i>	<i>Diferenças</i>
Conceitos	Endividamento líquido (EL) Empréstimos de médio e longo prazo (<i>EMLp</i>) Empréstimos de curto prazo (<i>ECp</i>) (arts. 36.º e 38.º)	Dívida total de operações orçamentais (art. 52.º)	Descontinuado o conceito do endividamento líquido e adotado o conceito de dívida total de operações orçamentais.
Limites	O endividamento bancário de curto prazo, de médio e longo prazo não podem ser superiores a 10%, 100% e 125% da soma das receitas, do ano anterior, provenientes de impostos municipais e da participação do município no FEF, no Imposto de Rendimento Singular (IRS), na derrama e nos resultados das entidades do setor empresarial local (art. 39.º).	A dívida total de operações orçamentais não pode ser superior a 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios (art. 52.º).	O novo regime tem apenas um limite de endividamento, assente no passivo exigível resultante de operações orçamentais e encontra-se relacionado com a totalidade das receitas correntes cobradas. O limite ao endividamento deixa de centrado nos recursos próprios do município e foca-se na execução das receitas correntes dos últimos 3 anos.
Outros limites ao endividamento		O município ainda que cumpra o limite só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem disponível no início de cada um dos exercícios (art. 52.º, n.º 3, al. a)). A regra de Equilíbrio de Orçamental, vulgarmente, designada de Regra de Ouro (art. 40.º).	O novo regime prevê uma margem máxima de aumento anual do endividamento. Para além disso acresce uma norma de equilíbrio orçamental, que pela sua composição e natureza condicionam, ainda que indiretamente, o acesso ao crédito.
Endividamento excecionado	Não releva para efeitos do apuramento do endividamento as dívidas excecionadas pelas seguintes disposições legais: artigo 39.º da LFL ₂₀₀₇ , artigo 33.º da Lei n.º 56-F/2006, de 29 de dezembro, LOE para 2007, artigo 27.º da LOE para 2008, artigo 51.º da LOE para 2009, artigo 38.º da LOE para 2010, artigo 53.º da LOE para 2011, artigo 66.º da LOE para 2012, artigo 12.º da Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho e artigo 98.º da LOE para 2013.	Não há endividamento excecionado. A lei prevê um regime transitório para efeitos das sanções a aplicar em caso de a dívida total ser superior ao limite fixado, por força da dívida anteriormente excecionada (artigo 84.º). Pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, o n.º 5 do artigo 52.º passa a prever que não é considerado o valor dos empréstimos destinados unicamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com participação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia e 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.	A atual lei não contemplava exceções ao endividamento. Contudo, prevê um regime transitório do endividamento excecionado para efeitos das sanções a aplicar pela ultrapassagem do limite da dívida. A partir de 2016, passam a existir valores que não relevam para o apuramento da dívida total.

Quadro 5: Análise comparativa da LFL₂₀₀₇ e RFALEI (continuação)

Áreas	LFL ₂₀₀₇	RFALEI	Diferenças
Fórmula matemática de apuramento dos limites	$\sum \left(\begin{array}{l} \text{Impostos municipais} + \text{Participação no FEF} + \\ + \text{Participação no IRS} \\ + \text{Derrama} + \text{Resultados SEL} \end{array} \right)_{(n-1)}$	<p>Dívida total < 1,5 × $\left[\left(\frac{RCL_{n-1} + RCL_{n-2} + RCL_{n-3}}{3} \right) \right]$</p> <p>em que RCL = Receita corrente cobrada líquida.</p>	
Obrigações e sanções decorrentes pelo não cumprimento do limite de endividamento	<p>Redução em cada ano subsequente de, pelo menos, 10% do montante que excede o limite de empréstimos ou do endividamento líquido do município, até que esses limites sejam cumpridos.</p> <p>Redução das transferências orçamentais do Estado devidas no ano subsequente, de igual montante ao valor excedido do limite de endividamento líquido (artigo 5.º, n.º 4, artigo 39.º, n.º 3 e artigo 42.º).</p>	<p>Redução em 10% do montante em excesso, em cada ano subsequente, até que o limite seja cumprido.</p> <p>Responsabilidade financeira, nos termos e para os efeitos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.</p> <p>(artigo 52.º, n.º 3, al. b) e art.º 4)</p>	<p>O atual regime deixa de prever uma redução das transferências municipais no caso de incumprimento. No entanto, prevê a responsabilidade financeira pelo incumprimento do limite de endividamento.</p>
Mecanismos de alerta e/ou de recuperação financeira	<p>Saneamento financeiro (artigo 40.º e DL n.º 38/2008, de 7 de março).</p> <p>Reequilíbrio financeiro (artigo 41.º e DL n.º 38/2008, de 7 de março).</p>	<p>Saneamento financeiro (art. 58.º e seguintes).</p> <p>Recuperação financeira (artigo 61.º e seguintes e Lei n.º 53/2014, de 25.08).</p> <p>Alerta precoce (art. 56.º).</p>	<p>A atual lei condiciona o recurso a estes mecanismos ao incumprimento do limite da dívida total, fazendo depender recurso a um ou outro mecanismo do grau de incumprimento.</p>

Fonte: Adaptado de Pinto e Santos (2016, p. 15-19).

4. ESTUDO EMPÍRICO

4.1 Metodologia de investigação

O presente estudo incidiu sobre os 308 municípios portugueses no período de 2011 a 2016, sendo que 278 são do continente, 19 da região autónoma da Madeira e 11 da região autónoma dos Açores. A informação foi retirada do Portal Autárquico da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). O ano de 2017 não foi considerado por ainda não estar disponível a informação relativa ao total da dívida.

Apesar de no período de 2011 a 2013 não se aplicar o RFALEI, estes anos foram considerados na análise de modo a ter um período mais longo de estudo e para tentar perceber se a aplicação daqueles critérios permitiria identificar os municípios em incumprimento naquele período.

Para a análise, os municípios foram agrupados segundo o critério seguido por Carvalho, Fernandes e Camões (2018). Assim, os mesmos foram agrupados em três categorias em função da sua dimensão, medida em número de habitantes:

- Municípios Pequenos: com população inferior ou igual a 20 000 habitantes;
- Municípios Médios: com população superior a 20 000 habitantes e inferior ou igual a 100 000 habitantes;
- Municípios Grandes: com população superior a 100 000 habitantes.

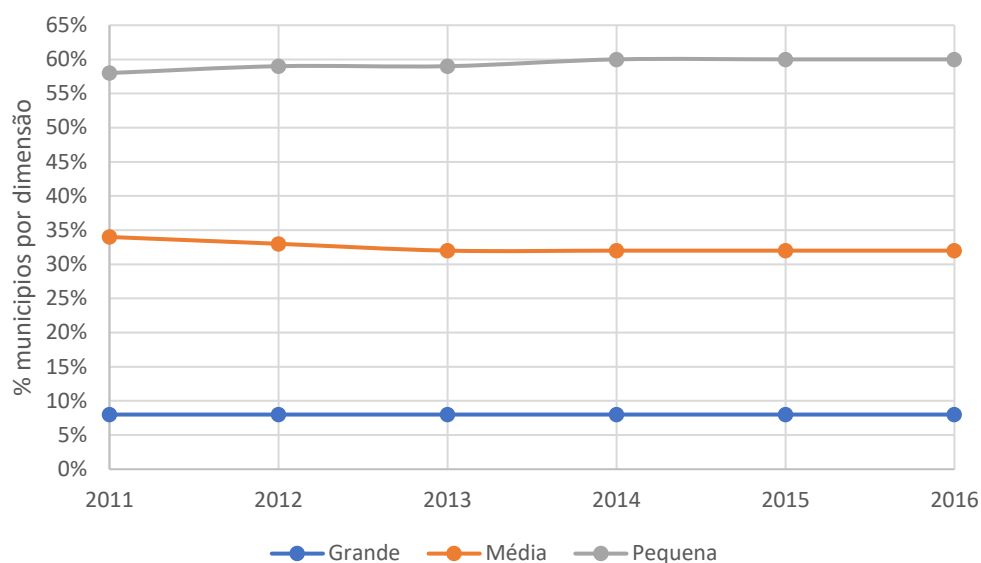
Na Tabela 1, apresenta-se a evolução do número de municípios em cada categoria ao longo do período em estudo.

Tabela 1: Municípios em cada categoria (2011 a 2016)

Categoria	Ano					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grandes	24	24	24	24	24	24
Médios	105	103	101	100	100	99
Pequenos	179	181	183	184	184	185

Pode observar-se que o número de municípios de grande dimensão se mantém constante, existindo uma variação pouco significativa no número de municípios de média e pequena dimensão (estes correspondem à maioria dos municípios portugueses).

Gráfico 1: Evolução do número de Municípios por categoria (2011-2016)



No que respeita ao endividamento, a DGAL disponibiliza, até 2013, informação relativa aos limites e valores do endividamento líquido e do endividamento de médio e longo prazos. A partir de 2014, a informação respeita aos limites e aos valores da dívida total. Para efeitos do cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos, eram considerados “os empréstimos obrigacionistas, bem como os empréstimos de curto prazo e de aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de dezembro do ano em causa” (n.º 4 do artigo 39.º da LFL₂₀₀₇). Assim, dado que a informação não é totalmente comparável ao longo do período em análise, o estudo do endividamento nos anos de 2011 a 2013 assentou nos valores e limites do endividamento de médio e longo prazos, por se considerar que é o que mais se aproxima do conceito de dívida total que vigora a partir de 2014.

No período em estudo (2011 a 2016), analisaram-se os municípios que ultrapassaram o limite ao endividamento e, em que medida, aqueles dois indicadores permitem identificar a situação de incumprimento em cada um dos anos.

Assim, foram considerados os dois indicadores estabelecidos no artigo 56.º do RFALEI:

- Dívida total maior ou igual à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.
- Taxa de execução da receita prevista no orçamento respetivo inferior a 85%.

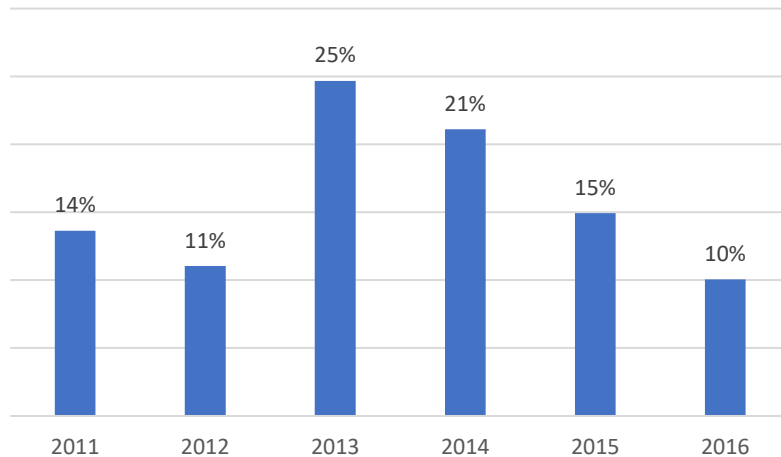
Para o efeito, de 2011 a 2013, como dívida total foi considerado o valor do endividamento de médio e longo prazos. A média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores foi calculada a partir das receitas correntes líquidas disponibilizadas pela DGAL. A taxa de execução da receita foi obtida através da relação entre as receitas cobradas e as previsões corrigidas, disponibilizadas pela DGAL.

4.2 Apresentação dos resultados

4.2.1 Municípios que ultrapassaram o limite ao endividamento

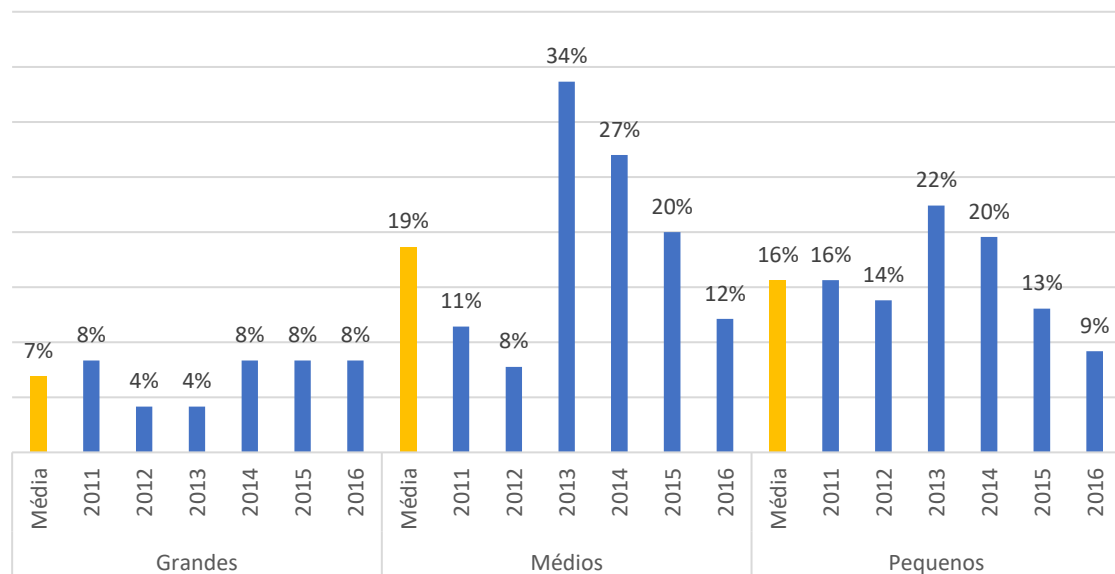
Da análise efetuada ao período em estudo (2011 a 2016), pode observar-se no Gráfico 2 que, no ano de 2013, 25% dos municípios ultrapassaram o limite ao endividamento, assistindo-se a um significativo decréscimo até ao ano de 2016.

Gráfico 2: Municípios que ultrapassaram o limite ao endividamento (2011-2016) coluna



A análise por categoria (Gráfico 3), para os seis anos em estudo, permite perceber que os municípios médios são os que mais ultrapassaram os limites ao endividamento (média de 19%), sendo os grandes os que menos o fizeram (média de 7%).

Gráfico 3: Municípios, por categoria, que ultrapassaram o limite ao endividamento (2011-2016)

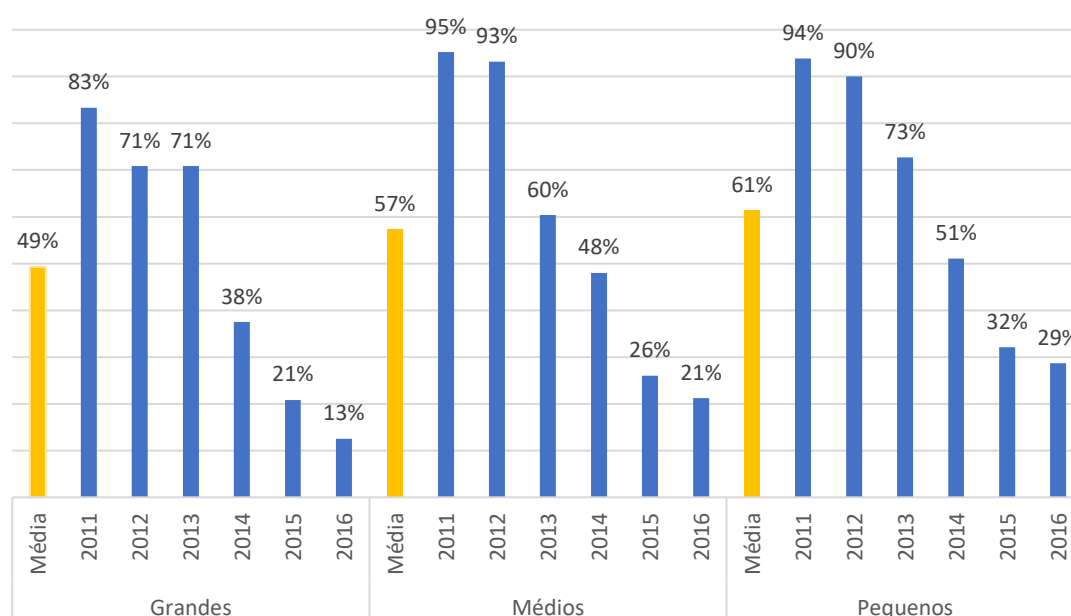


Pode ainda observar-se, para as categorias de municípios médios e pequenos, a partir de 2013, que o número daqueles que ultrapassam o limite ao endividamento e consequente percentagem, diminui de ano para ano até 2016, mantendo-se constante para os municípios considerados grandes.

4.2.2 Taxa de execução da receita prevista no orçamento

Dada a preocupação com a sobreavaliação dos orçamentos (apontada como uma das principais causas do endividamento excessivo), e sendo um dos indicadores de prevenção precoce, procedeu-se à análise dos municípios com uma taxa de execução da receita prevista no orçamento respetivo inferior a 85%.

Gráfico 4: Municípios com taxa de execução da receita cobrada inferior a 85% de (2011-2016)

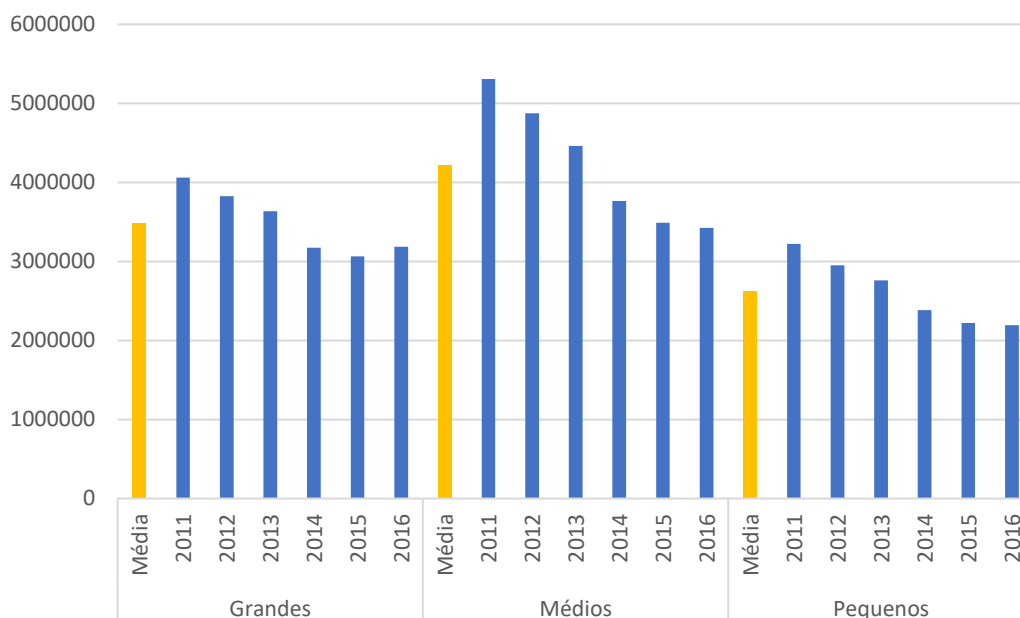


É possível perceber que a maioria dos municípios revela grandes dificuldades na execução da receita (receitas cobradas vs. previsões corrigidas) no período de 2011 a 2013, independentemente da categoria em que se integram. É de salientar que a partir de 2014 (ano de entrada em vigor do RFALEI), o número de municípios que executam menos de 85% do seu orçamento vem a reduzir-se de forma significativa.

De modo a tentar compreender os motivos da melhoria que se tem verificado ao nível da execução da receita, analisou-se a evolução do orçamento da receita (previsões corrigidas) ao longo do período em estudo (Gráfico 5). Assim, observa-se que, desde 2011, os municípios têm

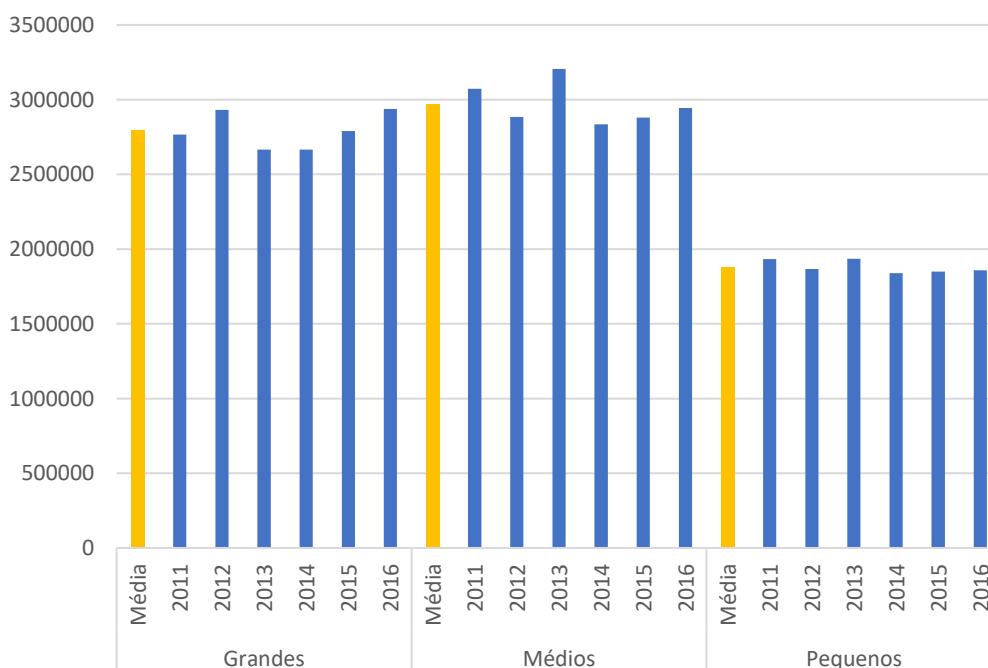
vindo a reduzir o valor dos seus orçamentos da receita. Salienta-se que esta redução é mais significativa nos municípios de média e de pequena dimensão.

Gráfico 5: Orçamento da receita (valores em milhares de euros)



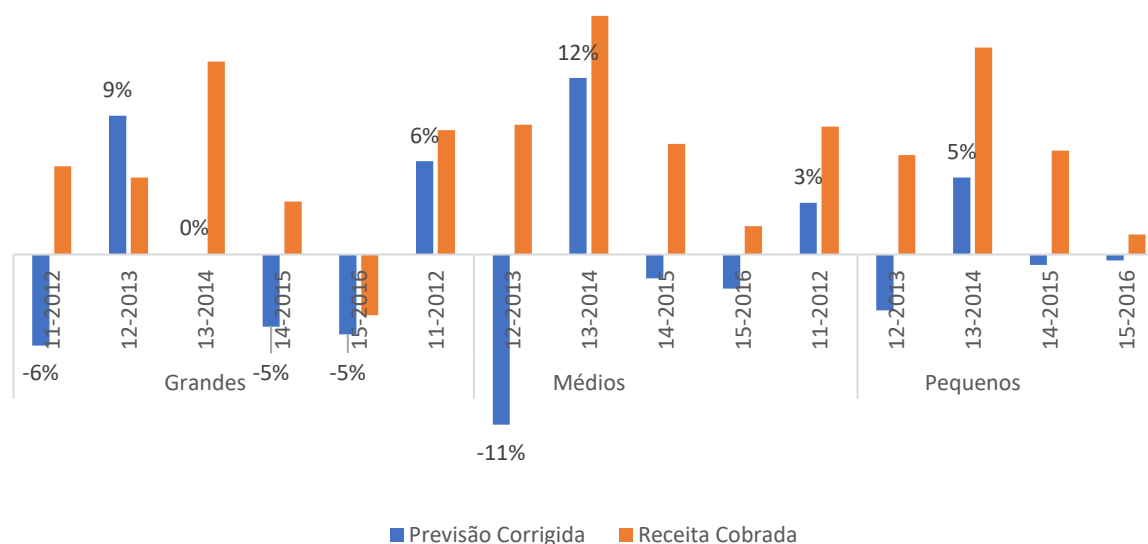
No Gráfico 6, pode observar-se, a partir de 2014, uma tendência de aumento das receitas cobradas, para as três categorias. Antes de 2014 oscilou, tendo comportamentos heterogéneos consoante a categoria dos municípios.

Gráfico 6: Receitas cobradas (valores em milhares de euros)



Das análises anteriores, verifica-se que a evolução das receitas cobradas não acompanha a das previsões corrigidas, o que indicia que existiria uma sobrevalorização dos orçamentos das receitas, tendência que tem vindo a decrescer, conforme se pode verificar pela observação do Gráfico 7.

Gráfico 7: Desvios do Orçamento da receita e Receitas cobradas, relativos ao ano anterior



Pela diminuição dos desvios relativos ao ano anterior e pela redução verificada no número de municípios que executam menos de 85% do orçamento da receita, pode concluir-se que esta redução está necessariamente relacionada com o facto dos municípios passarem a apresentar orçamentos mais realistas.

4.2.3 Relação entre a dívida e a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores

O RFALEI definiu como um dos indicadores de alerta precoce, as situações em que a dívida total prevista no artigo 52.º seja maior ou igual à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Como referido anteriormente, para os anos de 2011 a 2013 foi utilizado o endividamento de médio e longo prazo (salienta-se que o conceito de dívida total inclui aquele endividamento, bem como outros valores como as dívidas a fornecedores de bens e serviços).

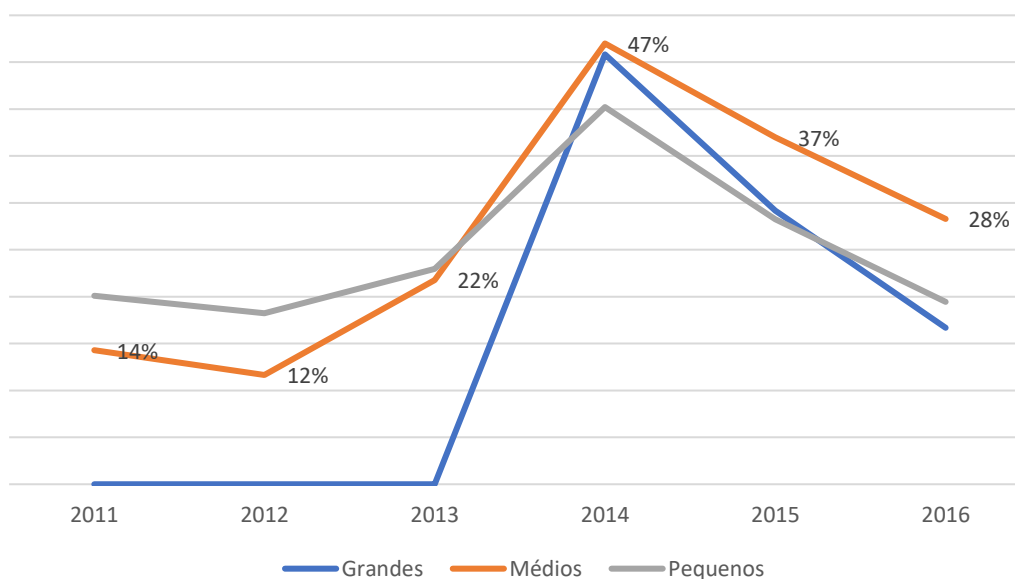
Pode observar-se na Tabela 2 que 2014 foi o ano em que mais municípios tiveram uma dívida total maior ou igual à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (MRC), tendo aquele número vindo a decrescer a partir desse ano.

Tabela 2: Número de Municípios com dívida total maior ou igual à MRC (2011 a 2016)

Categoria	Ano					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grandes				11	7	4
Médios	15	12	22	47	37	28
Pequenos	36	33	42	74	52	36

A relevância ainda se torna mais expressiva pela observação do Gráfico 8, onde se encontra representada a evolução da percentagem de municípios com dívida total maior ou igual à média da receita corrente líquida nos três exercícios anteriores (MRC), por categoria, em relação ao total da mesma categoria (revisitar Tabela 1). Da sua observação denota-se, a partir de 2014, mesmo em relação ao total de municípios por categoria, o decréscimo do número de municípios equivalente, aproximadamente, a 10% de ano para ano.

Gráfico 8. Evolução de Municípios, em relação ao total por categoria, com dívida total maior ou igual à MRC (2011 a 2016)



4.2.4 Eficácia dos indicadores de alerta precoce na identificação dos municípios em incumprimento

Por observação da Tabela 3 e da análise efetuada, é possível concluir que dos municípios que ultrapassaram o limite ao endividamento (ULEnd) em 2011, 93% tiveram uma taxa de execução da receita prevista no orçamento respetivo inferior a 85% (Taxa ERC).

Tabela 3. Evolução de Municípios ULEnd *versus* Taxa ERC inferior a 85% (2011 a 2016)

Municípios	Ano					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taxa ERC < 85%	39	32	48	42	22	17
ULEnd	42	34	76	65	46	31
(Taxa ERC < 85%)/ULEnd	93%	94%	63%	65%	48%	55%

No entanto, em 2016, apenas em 55% dos municípios incumpridores se verifica aquela situação. Torna-se, então, necessário medir o nível de correlação entre os municípios que ultrapassaram o limite ao endividamento e a taxa de execução da receita inferior a 85%, antes e depois entrada em vigor do RFALEI.

Considerou-se, para o efeito, as variáveis relativas aos municípios que ultrapassam o limite ao endividamento, a taxa de execução da receita prevista no orçamento respetivo inferior a 85% (Taxa ERC) e a dívida total maior ou igual à média da receita corrente líquida nos três exercícios anteriores para os dois períodos que fazem parte do estudo, de 2011 a 2013 e de 2014 a 2016. A variável dívida total maior ou igual à média da receita corrente líquida nos três exercícios anteriores é dada pelo quociente entre a dívida total e a média daquela receita (Dívida/MRC). Efetuou-se a análise para as referidas variáveis, cujos coeficientes de correlação de pearson, bem como a significância estatística dos mesmos, que se registaram nas tabelas seguintes. Na Tabela 4, apresentam-se os valores das correlações entre os pares de variáveis relativas aos municípios nos anos de 2011 a 2013 e respetivo teste de significância estatística.

Tabela 4: Correlações das variáveis de ULEnd, Taxa ERC e Dívida/MRC (2011 a 2013)

		Taxa ERC	Dívida/MRC	ULEnd
Taxa ERC	Correlação de Pearson	1	0,008	0,021
	Sig. (2 extremidades)		0,808	0,531
	N	924	924	924
Dívida/MRC	Correlação de Pearson	0,008	1	0,585**
	Sig. (2 extremidades)	0,808		0,000
	N	924	924	924
ULEnd	Correlação de Pearson	0,021	0,585**	1
	Sig. (2 extremidades)	0,531	0,000	
	N	924	924	924

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Como se pode verificar, apenas existe correlação forte (0,585) e estatisticamente significativa ao nível de 99% entre as variáveis relativas aos municípios que ultrapassam o limite ao

endividamento e dívida total maior ou igual à média da receita corrente líquida nos três exercícios anteriores (Dívida/MRC).

Na Tabela 5, apresentam-se os valores das correlações entre os pares de variáveis relativas aos municípios nos anos de 2014 a 2016 e respetivo teste de significância estatística.

Tabela 5. Correlações das variáveis de ULEnd, Taxa ERC e Dívida/MRC (2014 a 2016)

		Taxa ERC	Dívida/MRC	ULEnd
Taxa ERC	Correlação de Pearson	1	-0,332**	-0,334**
	Sig. (2 extremidades)		0,000	0,000
	N	924	924	924
Dívida/MRC	Correlação de Pearson	-0,0332**	1	0,780**
	Sig. (2 extremidades)	0,000		0,000
	N	924	924	924
ULEnd	Correlação de Pearson	-0,334**	0,780**	1
	Sig. (2 extremidades)	0,000	0,000	
	N	924	924	924

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Para o período de 2014 a 2016, como se pode observar existe correlação estatisticamente significativa ao nível de 99% entre todos os pares de variáveis, sendo a respetiva correlação:

- forte (0,780) para as variáveis: ultrapassa o limite ao endividamento e Dívida/MRC;
- moderada (-0,334) para as variáveis: ultrapassa o limite ao endividamento e Taxa ERC;
- moderada (-0,332) para as variáveis Dívida/MRC e Taxa ERC.

Verificou-se que cada um dos indicadores são estatisticamente significativos em termos de correlação com os municípios que ultrapassam o limite ao endividamento.

Como alerta precoce, o indicador calculado com base na dívida total maior ou igual à média da receita corrente líquida nos três exercícios anteriores (Dívida/MRC) mostrou-se mais eficaz na identificação dos municípios em incumprimento a partir da aplicação do RFALEI.

5. CONCLUSÕES

A gestão da dívida dos municípios seguida em Portugal tende a seguir a abordagem *Rules Based* assente, nomeadamente, no respetivo regime financeiro. Assim, dado que o endividamento excessivo dos municípios tem sido um problema recorrente em Portugal, os diversos regimes

financeiros aplicáveis têm tentado responder com regras de acesso ao crédito mais restritivas, limitações ao endividamento e indicadores de alerta precoce.

Neste contexto, a presente investigação propôs-se estudar os municípios que ultrapassaram o limite ao endividamento no período de 2011 a 2016 e, em que medida, os indicadores de alerta precoce definidos no RFALEI permitem identificar a situação de incumprimento em cada um dos anos. Para o efeito, foram considerados os dois indicadores estabelecidos no artigo 56.º do RFALEI:

- Dívida total maior ou igual à média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.
- Taxa de execução da receita prevista no orçamento respetivo inferior a 85%.

Foi possível concluir que, no período em estudo, 2013 foi o ano em que mais municípios ultrapassaram o limite ao endividamento (25%), tendo o número vindo a decrescer desde aí. No que respeita à dimensão, os municípios grandes são os que menos ultrapassaram os limites ao endividamento e os médios os que mais o fizeram.

O mecanismo de prevenção relativo à taxa execução da receita revela uma preocupação em desmotivar os orçamentos sobreavaliados. O estudo permite concluir que a maioria dos municípios apresenta uma taxa de execução da receita cobrada inferior a 85% no período de 2011 a 2013, independentemente da sua dimensão, tendo essa taxa de execução vindo a melhorar significativamente. No entanto, foi possível perceber que essa melhoria está necessariamente relacionada com o decréscimo da tendência de sobrevalorizar os orçamentos das receitas, uma vez que a evolução das receitas cobradas não acompanha a das previsões corrigidas. Assim, este indicador de alerta precoce parece estar a contribuir para a elaboração de orçamentos mais realistas por parte dos municípios.

No que respeita à eficácia dos indicadores em identificar os municípios que ultrapassam os limites do endividamento, conclui-se que no período de 2011 a 2013 apenas o indicador “dívida total maior ou igual à média da receita corrente líquida nos três exercícios anteriores” apresenta uma correlação forte e estatisticamente significativa. No período de 2014 a 2016, ambos os indicadores são estatisticamente significativos em termos de correlação com os municípios que ultrapassam o limite ao endividamento. No entanto, o indicador “dívida total maior ou igual à média da receita corrente líquida nos três exercícios anteriores” revelou-se mais eficaz na identificação dos municípios em incumprimento a partir da aplicação do RFALEI.

A principal limitação ao estudo consiste no facto de no período em análise terem vigorado dois regimes diferentes quanto à determinação do endividamento e ao cálculo dos seus limites.

Como investigações futuras, propõe-se o estudo da eficácia de outros rácios como indicadores de alerta precoce, nomeadamente que não assentem apenas nas receitas cobradas e na dívida.

Financiamento

Este trabalho foi financiado pelo Instituto Politécnico de Lisboa (IPL/2022/WES_ISCAL).

REFERÊNCIAS

CABRAL, N. (2003). *O Recurso ao Crédito Nas Autarquias Locais Portuguesas*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa. ISBN 9782003966057.

CARVALHO, J.; FERNANDES, M. e CAMÕES, P. (2018) *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2017*. Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. Depósito Legal: 228599/05. ISSN: 2182-5564.

CARVALHO, J.; FERNANDES, M.; CAMÕES, P. e JORGE, S. (2014) *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2013*. Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. Depósito Legal: 228599/05. Disponível em <http://www.otoc.pt/pt/a-ordem/publicacoes/anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses/>

CARVALHO, J. (1996). *O Processo Orçamental das Autarquias das Autarquias Locais*. Coimbra: Almedina. ISBN. 9789724008967.

CORONADO, J. (2013). Subnational Debt Management in Latin American. *Joint World Bank - CEMLA Workshop. Subnational Debt Management Performance Assessment Tool*. México, march 18-22. Disponível em <http://www.cemla.org/actividades/2013/2013-03-debt/2013-03-debt-03.pdf>

DGAL. Acedido em janeiro de 2019. Disponível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>

FERREIRA, D. (2011). *Determinantes do Endividamento Municipal em Portugal*. Braga: Universidade do Minho. Dissertação de Mestrado.

FORNASARI, F., WEBB, S. e ZOU, H. (2000), *The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence*, *Annals of Economics and Finance*, 1 (11), p. 403-433

HERMANSEN, M. e RÖHN, O. (2015), *Economic resilience: The usefulness of early warning indicators in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1250, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxhgfqx3mv-en>

JIN, J. e ZOU, H. (2002), *How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?*, Journal of Urban Economics, 52 (7), p. 270-293.

JOÃO, V. (2014). *Estudo comparativo das Leis de Finanças Locais n.ºs 2/2007 e 73/2013: O endividamento das autarquias locais*. Braga: Universidade do Minho - Escola de Direito da Universidade do Minho. Working papers. Disponível em: http://tributarium.net/uploads/3/0/9/1/3091332/wp_14_-_vadim_manuel_joo.pdf

LOBO, F. e RAMOS, P. (2009). *Análise do Regime Jurídico do Endividamento dos Municípios em Portugal – A Nova Lei das Finanças Locais*. 15º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, Cidade da Praia, Cabo Verde. Disponível em: <http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sess%C3%A3o%209/47A.pdf>

MA, J. e BRIXI, H. (2002). *Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments*, PREM Notes Number 64, March 2002, World Bank, Washington D.C. Disponível em <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote64.pdf>

PINTO, C. e SANTOS, P. (2016). “Estudo Comparativo dos Regimes Financeiros das Autarquias Locais (LFL 2007 vs. RFALEI) e Implicações na sua Capacidade de Endividamento”, trabalho apresentado no I Congresso Internacional de Contabilidade Pública. In Atas das Comunicações, ISBN 978-989-98660-5-8, Maio 12-13, Setúbal (Portugal). <https://www.occ.pt/news/cicpublica2016/pdf/27.pdf>

RODDEN, J. e ESKELAND, G. (2003), *Lessons and Conclusions* in Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, e Jennie Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, p. 431-466.

RODDEN, J. (2002), *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World*, American Journal of Political Science, 46(3), p. 670-687

TER-MINASSIAN, T. (2007). *Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?* OECD Journal on Budgeting, Volume 6, No. 3, ISSN 1608-7143

TRIBUNAL DE CONTAS. (2010). *Relatório n.º 8/10 – 2.ª Secção - Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas relativo ao endividamento e relações financeiras com o Setor Empresarial*

Local do Município de Lisboa. Disponível em:
http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2010/audit-dgtr-rel008-2010-2s.pdf

VEIGA, J. (2014). *Da Lei das Finanças Locais à Recuperação Financeira Municipal.* Apresentação efetuada no âmbito da Recuperação Financeira Municipal e o Fundo de Apoio Municipal. Braga: Universidade do Minho. Disponível em
http://www.fd.lisboa.ucp.pt/resources/documents/CONFERENCIAS/2014/RecFinanceiraMunicipal_Apresentacao_Francisco%20Veiga.pdf

LEGISLAÇÃO

Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.