



*Artigo*

## **Endividamento público em nível local: estudo comparativo da legislação entre Brasil e Portugal**

*Public indebtedness at the municipal level: a comparative study of the legislation between Brazil and Portugal*

*Endeudamiento público a nivel municipal: estudio comparativo de la legislación entre Brasil y Portugal*

*L'endettement public au niveau municipal: une étude comparative de la législation entre le Brésil et le Portugal*

Diego Pugliese Tonelotto<sup>1</sup>, Jaime Crozatti<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Filiação institucional. Bacharel em Dirección y Gestión Pública pela Universidad de Vigo, Espanha e em Gestão de Políticas Públicas e Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Correspondência: [dpt\\_itu@hotmail.com](mailto:dpt_itu@hotmail.com)

<sup>2</sup> Filiação institucional. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Maringá, Brasil, mestre e doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo, onde é docente no bacharelado e na Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, São Paulo, SP, Brasil.

Correspondência: [jcrozatti@gmail.com](mailto:jcrozatti@gmail.com)

## Resumo

O presente trabalho compara os principais marcos regulatórios da gestão financeira no nível local existente no Brasil e em Portugal. São elas: a Lei nº 73/2013 de Portugal (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais - RFALEI) e a Lei Complementar nº 101 de 2000 do Brasil (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Apresenta as formas como cada um dos países trata o tema, em especial os limites de endividamento, os procedimentos de recondução financeira em caso de superação destes limites, as possibilidades de empréstimos e de isenções fiscais. Apresenta, ao final, um quadro comparativo e as considerações relativas sobre ambas as Leis nos aspectos entendidos como vantagens e desvantagens de ambos os modelos. Por fim, considera as características sociais, territoriais e políticas que determinam tais discrepâncias e semelhanças.

**Palavras-chaves:** Finanças Públicas; endividamento público; lei das finanças locais; responsabilidade fiscal; gestão pública.

## Abstract

This paper compares the main regulatory framework of financial management at the local level in Brazil and Portugal. These are: Law No. 73/2013 of Portugal (Financial Regime of Local Authorities and Intermediary Entities - RFALEI) and Complementary Law No. 101 of 2000 of Brazil (Fiscal Responsibility Law - LRF). It presents the ways in which each country deals with the subject, in particular the limits of indebtedness, the procedures for financial renewal in case of exceeding these limits, lending possibilities and tax exemptions. It constructs, in the end, a comparative table and the relative considerations on both laws in the understood aspects like advantages and disadvantages of both models. Finally, it considers the social, territorial and political characteristics that determine the discrepancies and similarities.

**Keywords:** Public Finance; public indebtedness; local finance law;

fiscal responsibility.

## Resumen

El presente trabajo compara los principales marcos regulatorios de la gestión financiera a nivel local existente en Brasil y Portugal. La Ley N ° 73/2013 de Portugal (Régimen Financiero de Autoridades Locales y Entidades Intermediarias - RFALEI) y Ley Complementaria N ° 101 de 2000 de Brasil (Ley de Responsabilidad Fiscal - LRF). Presenta las formas en que cada uno de los países trata el tema, en especial los límites de endeudamiento, los procedimientos de reconducción financiera en caso de superación de estos límites, las posibilidades de préstamos y de exenciones fiscales. Se presenta al final un cuadro comparativo y las consideraciones relativas a ambas leyes en los aspectos entendidos como ventajas y desventajas de ambos modelos. Por último, considera las características sociales, territoriales y políticas que determinan tales discrepancias y semejanzas.

**Palabras Clave:** Finanzas Públicas; endeudamiento público; ley de finanzas locales; responsabilidad fiscal; gestión pública.

## Résumé

Ce document compare les principaux cadre réglementaire pour la gestion financière au niveau local au Brésil et au Portugal. Il s'agit de la Loi n ° 73/2013 du Portugal (Régime financier des autorités locales et des entités intermédiaires - RFALEI) et de la Loi complémentaire n ° 101 de 2000 sur le Brésil (Loi sur la responsabilité budgétaire - LRF). Il présente la façon dont chaque pays traite le sujet, en particulier les limites de l'endettement, les procédures de renouvellement financier en cas de dépassement de ces limites, les possibilités de prêt et les exonérations fiscales. Il construit, à la fin, un tableau comparatif et les considérations relatives sur les deux lois dans les aspects compris comme les avantages et les inconvénients des deux modèles. Enfin, il considère les caractéristiques sociales, territoriales et politiques qui

déterminent les divergences et les similitudes.

**Mots-clés:** Finances Publiques; l'endettement public; loi de finances locales; responsabilité fiscale; gestion publique.

## Introdução

---

No fim do século passado diversos países adotaram ações para disciplinar a gestão fiscal no setor público, criando limites ao endividamento e critérios mais exigentes para as regras orçamentárias. Estas ações visaram capacitar tais entes públicos à utilização dos recursos públicos com maior nível de responsabilidade, e manter a estabilidade economia. Exemplos destas Leis são o Budget Enforcement Act (BEA), nos Estados Unidos, o Fiscal Responsibility Act (FRA), na Nova Zelândia e o Tratado de Maastricht, que indica limites de endividamentos para os países membros na União Europeia (Menezes e Júnior, 2006).

Tais regulações não limitam seus efeitos ao nível nacional de governo, em vista do processo de descentralização da gestão pública ocorrido nestes mesmos países, que dotou de maior autonomia os governos regionais e locais. Também os mecanismos de estabilização econômica tiveram de contemplar estes novos atores no processo. Como afirmado por João (2014), a autonomia fiscal nos locais só é possível através de atribuições, competências, recursos próprios e liberdade de ação, vis a vis o desenvolvimento de capacidades para regular e gerir seus próprios assuntos na gestão da coisa pública.

No entanto, essa liberdade de gestão dos próprios recursos pode levar a resultados opostos daqueles pretendidos pelo governo central em relação à macroeconomia. Sendo por isso necessário a existência de mecanismos que possam disciplinar os assuntos fiscais dos níveis subnacionais, de modo que possa haver uma convergência de ações na busca da estabilidade macroeconômica (Lobo e Ramos, 2007; João, 2014). De acordo com Menezes e Junior (2006), quanto maior a descentralização na realização dos gastos públicos, maior será a propensão à geração de déficits em nível local, fato que se intensifica quando a maior parte das receitas é proveniente de transferência de outros níveis de governo. Segundo o autor, isto ocorre devido o gestor local não controlar a maior parte da arrecadação, o que o leva a efetuar um gasto superior ao possível, visando atender a população de sua localidade; bem como buscar novas transferências para cobrir o déficit, transferindo o passivo para o governo central e o restante da população, num problema do tipo “free rider” (Lobo e Ramos, 2007). Deste modo, a solução para que a autonomia local não se torne um problema para a estabilidade econômica é o regime de crédito e possibilidades de endividamento regulados em nível nacional (Rodden, 2002, citado em Lobo e Ramos, 2007).

Em acordo com os especialistas no tema, as três principais maneiras de se atingir esta disciplina fiscal na gestão dos entes subnacionais são: a criação de regras, Leis e normas que obriguem uma gestão responsável do orçamento público, através de limites de endividamento, regras sobre novos empréstimos e punições; procedimentos hierárquicos onde o nível subnacional deve pedir permissão para realizar empréstimos ao aumentar o seu endividamento; e, o aumento da transparência do processo orçamentário, quando a população e a oposição possam fiscalizar e regular a ação do governante e assim controlar a indisciplina fiscal (Menezes e Júnior, 2006).

Por outro lado, existe o risco do engessamento na gestão dos recursos caso as normas sejam excessivamente rígidas, limitando a autonomia local e podendo causar problemas, como apresentado por Menezes e Júnior (2006). O primeiro seria o “Tax Smoothin”, descrito por Robert J. Barros (1979), que representa a situação quando a rigidez em relação a empréstimos e endividamentos levariam o governo a constantes elevações nos impostos, de modo a aumentar as despesas e manter o equilíbrio orçamentário. O segundo problema é que, em períodos de crise as limitações impedem a execução de políticas anticíclicas para a necessária reestruturação econômica, o que fará agravar a crise. Somando-se a isso, o crescimento dos gastos correntes com os serviços públicos, em um cenário de restrição, leva à necessidade de corte nos investimentos.

Por este motivo, as regras sobre a gestão fiscal devem ser rígidas o suficiente para impedir que impactem negativamente a estabilidade econômica do país e promovam a disciplina dos gastos públicos, ao mesmo tempo que devem ser flexíveis ao ponto de possibilitar ações anticíclicas em épocas de necessidades e não restrinjam a autonomia do governo local na gestão de seus recursos (Perry, 2003, citado em Menezes e Júnior, 2006).

Com base neste argumento buscou-se analisar as legislações de países diferentes em relação a rigidez e flexibilidade da gestão dos recursos a nível local em relação ao endividamento, comparando Brasil e Portugal. A escolha pelos dois países se deu pela proximidade cultural e histórica, dado que a estrutura do setor público brasileiro teve suas origens nas estruturas existentes em Portugal e ainda hoje, conservam similaridades entre si, e a diferença atribuída a gestão local em ambos os países, permitindo ver como este assunto é tratado em diferentes contextos e sua relação com a rigidez e flexibilidade.

Desta forma, este trabalho tem como objetivo comparar a legislação do Brasil - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -, e de Portugal - Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI) -, referentes à regulação do nível local de gestão nas questões de endividamento, empréstimo, gestão orçamentária e disciplina fiscal. Configura-se como estudo de caso com base em documentação legislativa, obtida através de sites dos órgãos oficiais.

Em vista das diferenças existentes entre ambas as nações, foi realizada uma breve descrição dos países e o contexto em que a legislação foi aprovada. Na sequência, é feita a exposição da legislação referida de cada país: a Lei Complementar nº 101 de 2000, no Brasil, e a Lei nº 73/2013, em Portugal, indicando os seus principais aspectos e como abordam os temas da gestão fiscal. Ao final, realizamos uma comparação entre as informações apresentadas, com a discussão relativa às características de cada uma das normas, finalizando com a construção de um quadro comparativo para melhor avaliação das distinções e semelhanças entre as duas realidades.

Pretende-se contribuir com o debate sobre a responsabilidade pública em relação à gestão fiscal e dos impactos dos mecanismos de controle sobre a liberdade no uso dos recursos locais pelos seus gestores, não havendo a intenção de esgotar o tema, mas levantar algumas considerações.

## O Brasil e sua legislação fiscal

---

A República Federativa do Brasil é uma nação que tem a gestão pública estruturada em três níveis de governo: o municipal (local), o estadual (subnacional) e o federal (central). Devido a autonomia de gestão dos estados e municípios, criada pela Constituição de 1988, e pela grande quantidade de entes envolvidos (governo federal, distrito federal, 26 estados, e 5.570 municípios), foi sancionada a Lei Complementar nº 101/2000, batizada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta Lei Federal visa coordenar a gestão financeira de todos os entes nacionais, possibilitar um maior planejamento e controle econômicos por parte do governo federal e dificultar o mau uso dos recursos públicos.

Em 1994, com o início do Plano Real, a geração de superávit fiscal era uma das prioridades do governo central na tentativa de controlar a inflação. Desta forma, considerava-se necessária a realização de um ajuste fiscal para controlar o aumento da dívida pública. Este processo culminou com o lançamento do Programa de Estabilidade Fiscal Brasileiro, quatro anos depois, que incluiu a criação de uma Lei Federal que: "...definirá princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão dos recursos públicos, bem como limites específicos referentes a variáveis como nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais" (Sodré, 2002). Após um processo de renegociação de dívidas de estados e municípios, a referida Lei foi aprovada no ano 2000 como Lei Complementar e recebeu no nº 101/2000 (Sodré, 2002).

A LRF buscou aumentar a disciplina fiscal do poder público, através de imposição de limites ao déficit público, fortalecimento do processo orçamentário, aumento da importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) e aprimoramento da prestação de conta no uso dos recursos com a exigência de novos demonstrativos contábeis e fiscais (Sodré, 2002; Menezes e Júnior, 2006). Todos os dispositivos da referida Lei têm como objetivo aumentar a capacidade de planejamento fiscal do governo, em seus diversos níveis.

Com o objetivo de evitar divergências futuras em relação à gestão fiscal, a LRF abrangiu os três níveis de governo ao criar regras comuns e determinou índices e normas que passaram a valer separadamente. Com isso, disciplinava-se a questão em nível nacional através de um único documento legal, com a possibilidade de alinhar a disciplina imposta a todos os entes com os objetivos macroeconômicos do governo central.

## Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal

---

O primeiro artigo da LRF apresenta o foco da criação da Lei, a responsabilidade da gestão fiscal dos entes públicos, através da observância dos limites descritos, do planejamento orçamentário e das ações fiscais que cada um tem o poder de executar.

Art 1: § 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (Brasil, 2000).

O Art. 9º da LRF determina que, bimestralmente se avalie a execução das receitas e das despesas a fim de que, se neste período não for observado a total cobertura financeira para as despesas empenhadas, poderá ser limitado a emissão de novos empenhos e a respectiva movimentação financeira. Observa-se que estão excetuados os gastos com obrigações constitucionais, ao pagamento da dívida pública e aos salários dos servidores. A suspensão da emissão dos Empenhos é prerrogativa do próprio poder executivo, mas pode, também, ser determinado pelo Ministério Público ou outro poder com tal atribuição jurídica.

A LRF não faz descrição detalhada do tratamento das Receitas Públicas, expondo apenas que constituem o total dos impostos, créditos, transferências e demais receitas, e aponta as Leis específicas sobre o tema. Porém, trata, em seção específica, que para a renúncia de receitas deve existir um estudo da estimativa de impacto sobre as finanças e a justificativa para tal renúncia. O estudo referido no texto legal determina que deve estimar o efeito da renúncia fiscal para os dois exercícios fiscais seguintes. Este estudo deve ser aprovado pelo legislativo para aumentar a transparência em tal decisão.

Por outro lado, no tratamento das despesas, a LRF apresenta maior detalhamento quanto a descrição, uma vez que separa as despesas correntes das demais, e expõe aquelas obrigatórias constitucionalmente. Diferentemente das receitas, dedica-se uma parte específica para tratar da expansão das Despesas. O Art. 16 trata do planejamento do aumento dos gastos públicos, da criação de novas despesas e das necessárias condições para tal aumento.

Além da inscrição no orçamento e da aprovação pelo poder legislativo, o aumento dos gastos públicos, excetuando-se aqueles decorrentes de correção pela inflação, deve vir acompanhado de documentos com: (a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; (b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a Lei de diretrizes orçamentárias.

Na abordagem das despesas obrigatórias, as despesas com pessoal têm limite para cada um dos entes da federação. Determina que estados e municípios não gastem mais que 60% de sua receita corrente líquida com os salários e os encargos trabalhistas, seja por órgão, poder ou função. A Lei determina, também que, caso estes percentuais sejam ultrapassados, a diferença seja eliminada nos dois quadrimestres seguintes, ao menos 1/3 no primeiro. Para alcançar esta meta, o executivo pode: (a) extinguir cargos e funções; (b) reduzir valores a eles atribuídos (excetuando salários); (c) criar programa de demissão voluntária; (d) reduzir temporariamente a jornada de trabalho dos servidores.

No caso de tomadas estas providências e decorrido o tempo para a adequação, ainda não se observar o atendimento ao limite de 60% da receita corrente líquida, o município pode: (a) receber transferências voluntárias; (b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; (c) contratar operações de crédito de curto prazo.

Após as despesas, a Lei passa a abordar o endividamento público. Esta seção, não apresenta os limites máximos de endividamento. Porém, determina estudo e confecção de outra Lei que regulamente este ponto. No ano de 2001 o Senado Federal emitiu a Resolução N° 40/2001, que apresentava, entre seus artigos, as proporções máximas para o estoque de dívida de cada ente. Os limites, ficaram assim estabelecidos pela referida Resolução: o Distrito Federal e os Municípios a proporção de 1,2, ou seja, o saldo da dívida consolidada líquida no final de um determinado período fiscal não pode ser superior a 120% do valor das receitas correntes líquidas (Art° 3).

Ao se superar este limite de endividamento a Resolução determina que o ente público ficará impedido de contratar empréstimos, excetuando aqueles que visem o refinanciamento ou investimentos já programados, até a observação do respectivo indicador. O Art. 31° determina que, ao final de cada quadrimestre, se ultrapassado o limite apresentado, o ente deve, no prazo máximo de um ano, se ajustar aos limites legais. Para os primeiros quatro meses a diferença entre a dívida e o limite deve ser diminuída em pelo menos 25%. Enquanto não se reestabelecer a normalidade, a Lei determinada que o ente: (a) fica proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, exceto para refinanciamento de dívida mobiliária; (b) deve obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho. Caso decorrido todo o período previsto para se reestabelecer o limite e este não tenha sido alcançado, o município fica impedido de receber transferências voluntárias do estado e da União enquanto não for alcançada novamente a taxa de 1,2 do estoque da dívida sobre a receita corrente líquida.

Em relação à contratação de empréstimos, o ente deve primeiro encaminhar ao Ministério da Fazenda um relatório, no qual evidenciará o cumprimento dos limites e condições para a realização do pedido de crédito. Neste relatório deve constar: (a) parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, no qual demonstre a relação custo-benefício bem como o interesse econômico e social da operação; (b) a existência de prévia autorização para o pedido de crédito, na Lei orçamentária; (c) a inclusão no orçamento dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; (d) a indicação dos limites e condições fixados pelo Senado Federal quanto ao limite de endividamento.

Também é proibida a realização de empréstimo para um ente da federação através de fundo, autarquia, fundação, empresa pública ou entidades da administração indireta. Ou para refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, financiamento de despesas correntes ou para cobrir empréstimo contraído com outra instituição.

Em relação aos empréstimos realizados por antecipação de receitas, estes apenas podem ser realizados para cobrir dificuldades financeiras durante o exercício fiscal, devendo ser feitos apenas junto a instituição financeira vencedora de processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

Os municípios podem oferecer, como garantia à União, a vinculação de parte das receitas tributárias diretamente arrecadadas e que provenham de transferências constitucionais, se o ente não estiver com parcelas atrasadas ou com descumprimento de termos legais referentes a realização do empréstimo. Durante o período em que se observar esta situação o município fica impedido de realizar qualquer nova operação de crédito. Ainda em relação à dívida, a Lei proíbe a cobertura de despesas correntes com receitas provenientes de alienação de bens e direitos do patrimônio público.

Os efeitos da LRF nas finanças públicas do Brasil foram estudados em vários e diferentes modos. Sobre o endividamento, os trabalhos que podem ser destacados são os de Crozatti e Ordonez (2015) e Macedo e Corbary (2009). Os primeiros autores, após analisarem indicadores de endividamento e o custo da dívida nos municípios brasileiros agrupados por região geográfica e por faixas do tamanho da população, entendem que:

Os municípios maiores têm maior relação da Dívida Consolidada Líquida e da diferença Passivo Financeiro e Ativo Financeiro com a Receita Corrente Líquida. Em consequência são os que comprometem maior parcela da Receita Corrente Líquida com o pagamento dos encargos bem como com o pagamento do principal. As constatações permitem considerar que houve relativa ou significativa diminuição do endividamento dos municípios no Brasil no período 1999 a 2012, com a vigência da LRF. Os municípios maiores têm maior relação da Dívida Consolidada Líquida e da diferença Passivo Financeiro e Ativo Financeiro com a Receita Corrente Líquida. Em consequência são os que comprometem maior parcela da Receita Corrente Líquida com o pagamento dos encargos bem como com o pagamento do principal. As constatações permitem considerar que houve relativa ou significativa diminuição do endividamento dos municípios no Brasil no período 1999 a 2012, com a vigência da LRF. Porém, outro aspecto dos dados desta pesquisa indica que, apesar da diminuição do nível de endividamento, não houve a mesma diminuição do comprometimento da RCL com o pagamento dos juros da dívida. Porém, outro aspecto dos dados desta pesquisa indica que, apesar da diminuição do nível de endividamento, não houve a mesma diminuição do comprometimento da RCL com o pagamento dos juros da dívida. (Crozatti & Ordonez, 2015: 224).

Por sua vez, Macedo e Corbari (2009), que estudaram o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros, com dados de 1998 a 2006 e a técnica de dados em painel, buscaram verificar se houve alteração da influência de variáveis de gestão financeira sobre o endividamento ao longo do tempo. Na conclusão, os autores afirmam: “os resultados mostram que, com a introdução da LRF, o Endividamento

Defasado (EDF) obteve perda de poder de explicação, enquanto a variável Estrutura de Capital (EC) obteve incremento, sugerindo que a gestão da dívida e das fontes de recursos passou a ser mais efetiva.” (Macedo e Corbari, 2009, 59).

Os dois estudos referidos acima são categóricos ao determinar que, nos municípios brasileiros, houve redução dos níveis de endividamento, bem como diminuição da dependência do endividamento de períodos anteriores, como resultado da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. A LRF foi fator determinante para que municípios no Brasil tivessem sua carga de dívida com terceiros diminuída, mostrando que houve forte saneamento das dívidas, e por assim dizer, das finanças públicas neste nível de ente público.

## Portugal e sua legislação fiscal financeira

---

A República Portuguesa é um Estado unitário, apresenta um governo central, responsável pela porção continental e os arquipélagos de Açores e Madeira. Estes últimos são divididos em municípios e freguesias que têm autonomia de gestão (Portugal, 1976). No total, existem 308 municípios, 278 no continente, 11 na Madeira e 19 nos Açores. Subdivididos em 3.091 freguesias, 2.881 no continente, 156 em Açores e 54 em Madeira.

Com o início da descentralização ocorrida no país após a Revolução dos Cravos e a promulgação da Constituição na década de 1970, os municípios aumentaram seu peso nos gastos públicos e no fornecimento de serviços à população, sendo por isso promulgada a Lei nº 1/1979, de 2 de janeiro, a primeira Lei das Finanças Locais (LFL), abordando a gestão fiscal de forma ampla.

Nessa época, o aumento das obrigações dos municípios sem uma contrapartida de autonomia de tributação e dependente das transferências do governo central, fez com que a insuficiência de recursos levasse muitos destes municípios a financiarem parte de suas despesas através de empréstimos e abertura de créditos orçamentários. A consequência natural foi o crescimento do endividamento público em nível local (Lobo e Ramos, 2007).

Em 1984 ocorreu a primeira alteração desta Lei, através do Decreto-Lei nº 77/1984, que reformulou a maneira da transferência dos recursos e tratou do regime de crédito e endividamento municipal. A referida Lei passou a permitir a contratação de empréstimos com instituições privadas e instituições públicas que dispunham deste serviço, não se limitando apenas ao Governo Central e aos Bancos Públicos (Pinto, 2014). Quatorze anos depois, a Lei nº 42/1998, de 6 de agosto, manteve o conteúdo em relação ao controle, alterando os índices e as formas de cálculo do endividamento. Porém, este novo regulamento não foi capaz de induzir os ajustes fiscais necessários para a sustentabilidade da dívida pública portuguesa buscada pelo governo central (Lobo e Ramos, 2007).

Por este motivo, em 2002 foi promulgada a Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, a Lei de Estabilidade Orçamental, que buscou igualar parte das regras fiscais dos municípios a aquelas adotadas pelo governo central. Uma das alterações foi a limitação do endividamento municipal

com base na Lei do Orçamento do Estado, estabelecida anualmente, conjuntamente com os limites previstos na LFL de 1984. Deste modo, havendo dupla limitação: a proibição do aumento do endividamento líquido global; e a limitação do volume referente às amortizações e juros de médio e longo prazo (Pinto, 2015).

Nos anos seguintes o governo central restringiu as regras de acesso ao crédito, ao diminuir as possibilidades de aumento da dívida pública dos governos locais. Devido à brusca queda de receitas pela limitação de empréstimos os municípios tiveram de fazer uma rápida adaptação, como demonstrado pelo total dos empréstimos bancários de médio e longo prazo realizados no período, os quais diminuíram de 257 milhões de euros em 2003 para 37 milhões de euros em 2005 (Lobo e Ramos, 2007).

Visando consolidar as transformações relativas ao endividamento e possibilidades de empréstimos, foi aprovada a Lei n° 2/2007, de 15 de janeiro, que novamente alterou a LFL. As alterações visaram alterar a fórmula de cálculo do endividamento, introduzir mecanismos de impedimentos para ampliação das dívidas e garantir que a gestão fiscal municipal estivesse de acordo com os objetivos macroeconômicos do governo central (Lobo e Ramos, 2007). Porém, mesmo com as alterações realizadas, as novas regras não se mostraram suficientes para melhorar a situação financeira de um grupo considerável de municípios, sendo que em 2011 70% dos municípios apresentavam algum problema fiscal (Pinto, 2015).

Por isso, em 2013 foi promulgada a Lei n° 73/2013, de 3 de setembro, que buscou simplificar os mecanismos de controle e as regras referentes ao endividamento municipal, ao adequar as normas legais à realidade das finanças locais. O conteúdo desta nova Lei será apresentado na próxima seção e será a base para a comparação.

## **Lei n° 73/ 2013, 3 de setembro, Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais em Portugal<sup>1</sup>.**

---

O primeiro artigo da Lei aponta o seu objetivo de forma direta, o de estabelecer o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Compreende como Autarquia Local os municípios e as freguesias.

Na parte referente às receitas, estas são apresentadas detalhadamente, já que expõe as diferentes fontes dos recursos, como as transferências nacionais, os impostos municipais, a cobrança de derramas, taxas e preços dos serviços públicos, os rendimentos próprios, a

---

<sup>1</sup> A última alteração ocorrida foi através Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro de 2016, porém não apresenta modificações referentes ao conteúdo deste artigo.

alienação de bens e os empréstimos. Em relação às despesas, a Lei aponta aquelas relacionadas às funções sociais atribuídas ao município e sua fonte, separando-as das demais despesas.

Já em relação à isenção e benefícios fiscais, o Art. 16º expõe que o poder executivo pode conceder, depois de aprovação do legislativo, mediante deliberação sobre a estimativa de despesas e o impacto destas ações, total ou parcialmente a renúncia de impostos ou tributos próprios. Apresenta também um limite máximo de tempo para esta isenção, o período de 5 anos, podendo ser renovado apenas por mais um período de igual duração.

No que tange ao Estado, não é permitido o subsídio ou participação financeira junto às autarquias, excetuando os casos previstos no Art. 22º de: Calamidade pública; efeitos negativos de investimentos do Governo; circunstâncias que afetam a infraestrutura, os serviços e a população; e a reestruturação urbana decorrente de gênese ilegal ou plano de reabilitação, desde que sobre a responsabilidade da autarquia.

No capítulo que trata do endividamento, descreve as possibilidades de crédito pelas autarquias, ao apontar que estas têm o poder de contratar empréstimos junto a qualquer instituição autorizada por Lei, mediante aprovação da assembleia, constando informações sobre pelo menos três instituições autorizadas a realizar o acordo.

Em relação ao tipo de empréstimo, especifica duas modalidades, de curto e de médio e longo prazos. Indica que os primeiros são exclusivos para cobrir dificuldades na tesouraria e devem se restringir aos exercícios financeiros nos quais foram realizados; os de médio e longo prazos devem ser destinados apenas a investimentos que ultrapassem a capacidade de gastos ou para a recuperação financeira, mas nunca para períodos superiores a 20 anos.

Ao abordar o limite da dívida, define que esta não pode ultrapassar, no último dia do ano, 1,5 vezes o valor médio da receita corrente líquida dos três exercícios anteriores. Ou seja, a dívida não pode ser maior que 150% da média das receitas correntes líquidas dos três exercícios fiscais anteriores. Porém, mesmo com o estoque de dívidas dentro deste limite, a cada exercício, não é permitido aumentar mais que 20% da margem disponível para gastos com o endividamento.

Caso ultrapassado este limite, deve-se diminuir pelo menos 10% da diferença, até se retornar ao exigido pela Lei. Quando não for possível retornar ao limite pela diminuição das despesas ou aumento das receitas, a Lei apresentará dois mecanismos a serem seguidos visando o reestabelecimento da normalidade financeira: o Saneamento Financeiro e a Recuperação Financeira.

O Saneamento Financeiro, descrito no Art. 58º, trata da contratação de empréstimos visando reestabelecer a estrutura financeira da autarquia, através da reprogramação da dívida e consolidação do passivo financeiro. Caso a dívida esteja entre 225% e 300% da média das receitas, este saneamento se faz obrigatório para a autarquia. Caso contrário, a entidade deve adotar o procedimento de recuperação financeira.

Para realizar o saneamento, deve ser elaborado um plano com a previsão do tempo necessário para a recondução ao limite da dívida, com a apresentação das medidas que serão implementadas. Tais medidas podem ser: contenção das despesas, racionalização dos investimentos ou aumento das receitas legalmente possível.

Já a recuperação financeira se faz necessária sempre que a autarquia esteja em situação de ruptura financeira, ou seja, as dívidas sejam superiores a 300% da média das receitas. Para isso, cria-se o Fundo de Apoio Municipal, pessoa coletiva de direito público, onde é desenvolvido um plano de ajustamento a ser executado pelo município beneficiário, que utiliza das receitas deste fundo na aplicação da recondução para um estado de equilíbrio fiscal, mediante o cumprimento de metas e acordos por parte do município para com o Estado e demais municípios contidos no fundo. Sendo a não conformidade com isso motivo para sua dissolução.

Catarino e Fonseca (2013: 47), ao analisarem as condições dos gastos e endividamento dos países da União Europeia, dos quais Portugal é um dos que apresentavam maiores dificuldades, anotam que:

embora as metas definidas, a existência de etapas programadas para a introdução do euro e, depois disso a existência de limites para o défice das contas públicas e o endividamento público, nem os 27 Estados europeus nem os Estados da zona euro encetarem em devido tempo verdadeiros programas de saneamento e de consolidação orçamental a médio e longo prazo.

A condição do endividamento no país, a partir do estudo citado acima, não melhorou a condição de financiamento do setor público que, devido à disponibilidade de recursos desta natureza em agentes financeiros, se viu em situação de concorrência com outros atores públicos. Para os mesmos autores (Catarino e Fonseca, 2013: 47):

No caso de Portugal a despesa do Estado foi agravada com o recurso numa escala invulgar a parcerias público-privadas e com um Setor Empresarial do Estado (SEE) muito indisciplinado e desestruturado. Estes compromissos assumidos aumentam a pressão sobre as contas públicas no médio prazo. Para além deste risco orçamental, verificou-se também um efeito de crowding-out do sector privado: o elevado nível de endividamento do SEE, designadamente junto dos bancos, absorveu uma fração considerável do crédito que, desta forma, não pôde ser destinado ao sector privado, com destaque para as pequenas e médias empresas (PMEs) e as empresas exportadoras.

Assim, as dificuldades financeiras do estado português causaram reflexos na economia pelo desempenho das empresas, uma vez que o crédito disponível foi distribuído, ou disputado, entre as necessidades das entidades públicas e das privadas. A Legislação que visa a equilibrar e dar limites ao endividamento demonstra não ser suficiente para o encaminhamento do problema, haja vista a complexidade das externalidades que gera, as positivas e as negativas.

## Comparação

---

Expostas ambas as Leis, pode-se notar as semelhanças e distinções existentes entre as possibilidades de gestão do endividamento dos governos locais nos dois países. As duas Leis têm foco no equilíbrio financeiro e no orçamento, na relação de equilíbrio entre as despesas e as

receitas. Ambas estipulam relação percentual entre as despesas e as receitas como indicadores de limites para o estoque da dívida, as quais determinam limites saudáveis para manter a boa condução dos recursos públicos.

Reconhece-se também a autonomia local em relação à própria gestão de recursos, pois dá aos municípios liberdade de ação caso se observe elevação no nível de endividamento, às quais apresenta um conjunto de possibilidades de ação a serem tomadas, sem ser preciso a intervenção de outros níveis de governo.

Porém, devido às diferenças de estrutura política, social e econômica existente entre os dois países, é possível observar diferenças quanto ao tratamento dado ao nível local em relação ao seu endividamento. A LRF aborda o endividamento de todos os entes públicos, sendo complementada com outras Leis e resoluções que apresentam indicadores e prazos a serem observados. Já a RFALEI trata apenas das autarquias e entidades locais, abordando o tema de modo mais completo e aprofundado em um único diploma.

Os valores e o modo de cálculo dos indicadores dos limites também apresentam diferenças. No Brasil, o limite para a dívida é de 120%, considerado apenas as receitas e despesas inscritas dentro do mesmo ano, porém, com a avaliação bimestral do nível do endividamento. Este modelo é mais sensível às oscilações econômicas avaliadas em um tempo menor para a recondução aos limites legais, provavelmente, dada ao maior nível de instabilidade econômica que se vive neste país. Em Portugal o limite é de 150% sobre a receita, além deste ser considerado sobre uma média histórica de três anos, o que a torna menos sensível a flutuações, já que a verificação é feita anualmente. Neste país, o prazo para o retorno aos limites é maior do que no Brasil. Assim, há maior autonomia e possibilidade de planejamento de médio prazo ao gestor local, o que diminui o risco de intervenção externa.

No Brasil, o apoio do governo central apresenta um papel mais relevante, pois a Lei possibilita a contratação da dívida, o refinanciamento e uma maior intervenção, podendo haver vinculações de receitas e transferências para a cobertura de empréstimos e contratos entre os entes locais e o central. Já em Portugal, a participação do Governo é menor no tocante ao endividamento local, havendo apenas alguns casos previstos, como insolvência e momentos de crise.

Abordando a contratação dos empréstimos, em Portugal o nível local apresenta uma maior autonomia, não havendo necessidade de permissão de outros níveis de governo. No Brasil o pedido de empréstimo está vinculado a aprovação por parte do Ministério da Fazenda, o que configura um controle mais rígido pelo governo central, o que indica um nível de maior responsabilidade do governo central. Outra diferença se refere à contratação desta. Enquanto em Portugal se faz a análise de pelo menos três instituições para se escolher em qual delas será realizada contratação, no Brasil primeiro se solicita o empréstimo, para depois, através de processo licitatório, se realizar o empréstimo junto à instituição vencedora, havendo assim um maior controle de todo o processo da contratação.

Um último ponto relevante a ser destacado, refere-se ao nível de endividamento e às ações a serem tomadas em situações de extrapolação dos limites definidos pelas respectivas Leis. Em Portugal, apresentam-se três possibilidades de ações: a diminuição de despesas, o Saneamento Financeiro e a Recuperação Financeira, todas as três possibilidades com procedimentos próprios para serem feitos, sendo obrigatórios apenas nos casos descritos. No Brasil, considera-se apenas

se o município está dentro dos limites de endividamento ou não, tornam-se obrigatórias atitudes que visem retornar aos níveis legais quando ultrapassados estes limites, porém as possibilidades de ação mostram-se mais flexíveis e diversificadas, principalmente por não haver programas a serem seguidos.

Tendo em vista as descrições realizadas bem como a possibilidade de se sintetizar as discrepâncias e semelhanças entre os modelos de controle e gestão do endividamento entre Brasil e Portugal para o nível de governo local, apresentamos, a seguir, a Tabela 1, com as principais características em foco:

**Tabela 1. Comparação das Leis de gestão local de Brasil e Portugal.**

<b>Dimensão</b>	<b>Lei de Responsabilidade Fiscal</b>	<b>Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais</b>
Limitações descritas	Endividamento; Pessoal	Endividamento
Limite de endividamento	120% (despesas) - 60% (Pessoal)	150% (despesas)
Base de calculo	Último exercício	Média dos 3 anos anteriores
Verificação de contas	Bimestral	Anual
Período de isenção fiscal	Indeterminado	Máximo de 10 anos (5+5)
Pedido de empréstimos (aprovação)	Ministério da Fazenda Legislativo municipal	Assembleia municipal
Pedido de empréstimos (credores)	Instituição financeira vencedora de processo competitivo	Qualquer instituição autorizada por Lei, mediante comparação.
Diminuição mínima da diferença do limite de endividamento	25% no primeiro quadrimestre	10% ao ano
Procedimentos descritos	Corte de despesas; Diminuição de repasses; Renegociação com outro ente	Corte de despesas; Saneamento Financeiro; Recuperação financeira
Possibilidade de intervenção do Estado	Sempre que se superar o limite da dívida	Recuperação Financeira

Fonte: Elaboração Própria.

As características das observações sistematizadas no quadro acima indicam que a Lei brasileira é mais exigente ao atribuir limites menores para o estoque da dívida e o gasto com pessoal, bem como considera aspectos temporais mais imediatistas uma vez que toma como referência o último período fiscal, ou parcelas bimestrais do período corrente; enquanto a Lei portuguesa usa como referência a média dos valores realizados nos três últimos exercícios fiscais. Quando a criação de benefícios fiscais, a Lei brasileira é mais generosa para com os beneficiados, uma vez que o benefício somente se extingue em caso de alteração do texto, enquanto que em Portugal o benefício se limita a 5 anos, com prorrogação máxima de mais 5. Para empréstimos o pedido no Brasil é direcionado à instituição financeira enquanto em Portugal as instituições são previamente nomeadas por legislação pertinente. Em caso de superação dos limites do endividamento a Lei brasileira é mais exigente, uma vez que a redução no próximo período fiscal deve ser de  $\frac{1}{4}$  do excedente/ enquanto em Portugal somente 10%. As punições no Brasil são mais robustas uma vez que incluem diminuição de repasses de verbas federais ao ente que extrapolar os limites e haverá intervenção federal sempre que os limites forem excedidos; por outro lado, em Portugal há intervenção somente em questões relacionadas à recuperação financeira necessária.

## Considerações finais

---

Com o desenvolvimento deste trabalho foi possível apresentar a diferença de como dois países com proximidades e forte influência cultural tratam o endividamento público dos entes de gestão local, os municípios, em suas respectivas legislações. Portugal mostra uma legislação mais rígida, com maior controle sobre as possíveis ações, porém tem um limite de tolerância do endividamento maior e oferece maior liberdade e autonomia de escolha para os gestores autárquicos por apresentar prazos superiores de tempo para a prestação de contas e cálculo da dívida. No Brasil, há inversão destas características, já que a legislação mostra uma maior flexibilidade de soluções e menor rigidez sobre as ações que possam ser adotadas. Porém, apresenta um limite menor de endividamento e uma fiscalização maior por parte do governo central, havendo uma maior dependência do Governo central no governo do nível local.

Estas diferenças podem ser explicadas pelas próprias características sócio políticas dos países. O Brasil, por se tratar de um país continental, com uma grande desigualdade de recursos, se faz necessário um maior controle pelo governo central, que atua de forma mais ativa na gestão do endividamento dos municípios. Tenta, através desta característica diminuir a disparidade entre os diferentes municípios e estados, ao mesmo tempo que dá uma possibilidade maior de ações ao nível local, mantém um maior controle em relação ao endividamento e aos empréstimos, e intervém mais ativamente nestas situações.

Portugal, por ser um país menor e mais homogêneo, pode ser considerado que é menos laboriosa a padronização das ações que possam ser tomadas em nível local, apresentando que mesmo a Lei sendo mais detalhada e abordando mais assuntos e ações, esta permite uma maior liberdade de escolha e menor interferência do Governo central na gestão do endividamento, haja

vista que, mesmo havendo o endividamento, isso não implica em obrigações de ação imediata que levem ao saneamento, visto existirem prazos maiores e cotas menores a serem atingidas.

Assim, podemos observar as diferenças existentes no tratamento de uma mesma matéria por parte do poder público em cada país, que busca atingir a estabilidade orçamentária local e a sustentabilidade das finanças públicas, para não lesar a capacidade de prestação de serviços públicos com decisões mais próximas de onde tais serviços são prestados, e não comprometer o desenvolvimento econômico e social. Tais discrepâncias e similaridades são elementos objetivos e observáveis da cultura da gestão pública de ambos os países.

## Referências Bibliográficas

---

- Barro, Robert J. (1979). On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy* 87(5): 940-971.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, 5 de, Seção 1, p. 1
- Brasil. (4 de maio de 2000). Lei Complementar nº 101. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 5/5/2000, Página 1
- Brasil. (21 de dezembro de 2001). Resolução do Senado Federal nº 40. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 21/12/2001, Página 6
- Catarino, João R., & Fonseca, Jaime. (2013). Sustentabilidade Financeira e Orçamental em Contexto de Crise Global Numa Europa de Moeda Única. *Sequência* (Florianópolis), n. 67, p. 21-51, dez. Acessado em 28/11/2016 de: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n67/02.pdf>.
- Macedo, Joel J., & Corbari, Ely C. (2009). Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade & Finanças – USP*. 20(51).
- João, Vadim M. (2014). Estudo comparativo das Leis de finanças locais números 2/2007 e 73/2013: o endividamento das autarquias locais. *Working papers - TributariUM*, 14; Braga, Acesso em 16/07/2016: [http://tributarium.net/uploads/3/0/9/1/3091332/wp\\_14\\_-\\_vadim\\_manuel\\_joo.pdf](http://tributarium.net/uploads/3/0/9/1/3091332/wp_14_-_vadim_manuel_joo.pdf).
- Lobo, Flora., & Ramos, Pedro. (2007). Análise do Regime Jurídico do Endividamento dos Municípios em Portugal - A Nova Lei das Finanças Locais. *15º Congresso da APDR*, Cidade da Praia, Cabo Verde, 784–815
- Menezes, Rafael T. de., & Júnior, Rudini T. (2006). Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. *Planejamento e políticas públicas*, v. 26, p. 1–36.
- Pinto, Carlos A. J. (2015). As implicações do novo regime financeiro das autarquias locais no apuramento do endividamento do grupo municipal: o caso do município de Lisboa. Dissertação de Mestrado. Instituto Politécnico de Lisboa.
- Portugal. (1976). *Constituição da República Portuguesa*. VII revisão constitucional 2005. Assembleia da República.

Portugal. (3 de setembro 2013). Lei n° 73, Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. *Diário da República* n° 169, série 1, 5499-5519.

Sodré, Antônio C. A. (2002). Lei de responsabilidade fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. *RAE eletrônica*, v. 1, n. 2, p. 2-15, 2002.

**Recebido em 15/07/2016.**

**Aceito 30/08/2016.**