

REGRA DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL**1. Enquadramento genérico**

1.1. No art. 40º da Lei n.º 73/2013, de 3/set (RFALEI) ¹, sob a epígrafe “ *Equilíbrio orçamental* ”, prevê-se o seguinte:

1 - Os orçamentos das entidades do setor local preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos.

3 - O resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido das amortizações pode registar, em determinado ano, um valor negativo inferior a 5% das receitas correntes totais, o qual é obrigatoriamente compensado no exercício seguinte.

4 - Para efeitos do disposto no n.º 2, considera-se amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos o montante corresponde à divisão do capital contraído pelo número de anos do contrato, independente do seu pagamento efetivo. ”.

Por sua vez, no art. 83º do mesmo diploma legal, integrado no Título V, intitulado de “ *Disposições finais e transitórias* ”, prevê-se, ainda, relativamente ao equilíbrio orçamental, que:

“ Para efeitos do n.º 4 do artigo 40º, no caso de empréstimos já existentes quando da entrada em vigor da presente lei, considera-se amortizações médias de empréstimos o montante correspondente à divisão do capital em dívida à data da entrada em vigor da presente lei pelo número de anos de vida útil remanescente do contrato. ”.

1.2. Refira-se, desde logo, por um lado, que, independentemente da terminologia adotada nas normas citadas, o cumprimento da referida regra de equilíbrio orçamental deve ser garantido, relativamente a cada ano económico, no momento da elaboração do orçamento, das respetivas modificações e em termos de execução orçamental.

Por outro lado, que o controlo e a demonstração do cumprimento da referida regra não decorre, atendendo aos seus pressupostos, diretamente dos documentos consagrados no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL ²) ao nível da contabilidade orçamental.

Assim, sugere-se que a referida demonstração, pelas entidades do setor local, seja efetuada da seguinte forma:

- ✓ No momento da elaboração do orçamento, em mapa (com um conteúdo que permita aferir a situação em termos da regra de equilíbrio – cfr. infra) a integrar o documento previsto no artigo 46.º, n.º1, al. a), do RFALEI;
- ✓ Quando da elaboração de eventuais modificações, em mapa específico (com um conteúdo idêntico ao referido anteriormente) que deve acompanhar e integrar a

¹ Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2/dez, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

respetiva proposta apresentada aos órgãos ou eleitos locais competentes para a sua aprovação;

- ✓ Ao nível da execução orçamental, em mapa (com um conteúdo idêntico ao referido anteriormente) a incluir no relatório de gestão que integra os documentos de prestação de contas.

Importa, por fim, realçar que esta norma revoga, ainda que tacitamente, o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no ponto 3.1.1., al. e), do POCAL.

1.3. Face ao exposto anteriormente, importa concretizar, analisar e interpretar, desde já, alguns conceitos adotados no quadro legal supra transcrito, bem como assumir alguns pressupostos que, não estando expressamente consagrados na lei, são fundamentais à operacionalização da regra em apreço, a saber:

- ✓ Receita corrente bruta: A correspondente às rubricas dos capítulos 01 a 08 do classificador económico previsto no DL n.º 26/2002, de 14/fev³.

Nota: Refira-se que apesar de no art. 40º, n.º 3, não referir expressamente receita corrente bruta, considera-se, nesse contexto, atendendo à sua articulação com o n.º 2 do mesmo artigo, que se trata do mesmo conceito.

- ✓ Despesa corrente: Respeitante às rubricas que integram os agrupamentos 01 a 06 do classificador económico previsto no DL n.º 26/2002, de 14/fev.
- ✓ Amortização de um empréstimo: Respeita exclusivamente ao pagamento periódico (ou total) do capital em dívida, concretizando-se com o pagamento de cada prestação do serviço da dívida que inclui, por norma, também os respetivos juros⁴.
- ✓ Número de anos do contrato de empréstimo: Prazo de vencimento de cada empréstimo de harmonia com previsto no art. 51º, n.º 3, do RFALEI, ou seja, o número de anos de duração do contrato de empréstimo de médio e longo prazo⁵, que, inclui, total ou parcialmente, o prazo de utilização e de carência consagrados no n.º 4 do mesmo artigo⁶.
- ✓ Início do prazo de vencimento do empréstimo de médio e longo prazos (EMLP): Em regra, a partir da data do visto do Tribunal de Contas (TC), pois só a partir desse momento é que o contrato é eficaz e o capital contratado pode começar a ser utilizado.

Nos casos em que não exista visto do TC, designadamente porque foi legalmente dispensada essa obrigação⁷, ou em que esteja expressamente consagrado no contrato outra data (nomeadamente, a do princípio da utilização do capital)⁸, o início do prazo de vencimento deverá ser contado a partir, respetivamente, da data

³ Relembramos que o saldo da gerência anterior não constitui receita corrente ou de capital.

⁴ Refira-se, a este propósito, que de acordo com o disposto no art. 51º, n.º 5, da Lei nº 73/2013, de 3/set " (...) as amortizações anuais previstas para cada empréstimo não podem ser inferiores a 80 % da amortização média de empréstimos."

Assim, esta norma fixa, para os EMLP contratados após a entrada em vigor do RFALEI, o limite mínimo de amortização do capital, ou seja, quando da contratação de um empréstimo não pode ser prevista, após o período de carência, uma amortização anual inferior a 80% da respetiva amortização média (que decorre da divisão do capital pelo prazo de vencimento do contrato).

⁵ Máximo de 20 anos (cfr. art. 51º, n.º 3, do RFALEI).

⁶ Máximo de 2 anos (cfr. art. 51º, n.º 4, do RFALEI).

⁷ Cfr, por exemplo, os empréstimos contraídos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 211/2003, de 17/set, estão dispensados de fiscalização prévia do TC por força da Lei n.º 107/2003, de 10/dez).

⁸ Cfr, por exemplo, os empréstimos concedidos ao abrigo do DL n.º 110/85, de 17/abr, de acordo com o previsto na Portaria n.º 1149/2001, de 29/set.

de celebração do contrato ou da prevista no mesmo.

Realce-se que o fim do período de utilização/carência corresponde ao momento em que, caso seja essa a opção, se inicia o pagamento do serviço da dívida (capital e/ou juros), situação que não tem de estar obrigatoriamente relacionada com o início do prazo de vencimento do contrato.

Assim, no cálculo da amortização média de EMLP, a considerar para efeitos da aferição do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, releva sempre o início do correspondente prazo de vencimento (como referimos, data do visto, do contrato ou outra expressamente prevista no mesmo) e não o início da amortização, não tendo também qualquer impacto o montante entretanto pago (cfr. art. 40º, n.º 4, do RFALEI).

- ✓ Capital contraído: O significado deste conceito é controverso, pois é aplicado, de uma forma mais ou menos indistinta, como sinónimo de capital contratado ou utilizado, pelo que, nesta sede, importa tomar uma posição sobre esta matéria tendo em conta a sua relevância para a definição e o cálculo da amortização média de um empréstimo de médio e longo prazos.

Ora, o montante do empréstimo contratado nem sempre coincide com o montante efetivamente utilizado pelas autarquias locais, ao que acresce que um empréstimo pode ser contratado num determinado exercício orçamental e o visto do Tribunal de Contas (e, assim, o início do prazo de vencimento do empréstimo) ocorrer num ano diferente.

Assim, no contexto da lei em apreço e face ao conteúdo da norma em que esta clarificação é necessária, deve entender-se que o capital:

- Contratado corresponde ao montante máximo do empréstimo (que poderá ou não vir a ser integralmente utilizado) resultante da negociação entre uma autarquia local e uma instituição financeira e da consequente formalização por escrito.
- Contraído diz respeito ao montante do capital arrecadado em cumprimento do contrato celebrado, pois, em nosso entender, tal conceito está relacionado com o nascimento e reconhecimento contabilístico da consequente obrigação, o que, em eventos desta natureza, não ocorre na sequência da celebração formal do contrato, mas sim com a utilização do capital contratado, momento a partir do qual passa a existir uma dívida.

Aliás, a definição, consagrada no art. 3º, al. b), da Lei n.º 7/98, de 3/fev (aplicável às autarquias locais por força dos disposto no seu art. 17º), de "*dívida pública fundada contraída*" tem como pressuposto o facto de o respetivo produto ter sido efetivamente arrecadado pela entidade pública, já que tem subjacente a obrigação e o período de amortização, o que não aconteceria se o contrato de empréstimo fosse celebrado, mas o respetivo capital não chegasse a ser utilizado.

Assim, o capital contraído corresponde, a nosso ver, na aceção da norma em apreço, ao montante já arrecadado em cada momento ao longo do prazo de utilização do empréstimo, e, no fim desse período e até ao termo do prazo de vencimento do respetivo contrato, ao montante máximo de capital efetivamente utilizado por uma autarquia local em execução do contrato (independentemente da respetiva amortização parcial).

Nota: Saliente-se que, se fosse outro o entendimento, os empréstimos de

médio e longo prazos iriam contribuir, face ao quadro legal consagrado no RFALEI, para a amortização média dos empréstimos, relevante para o equilíbrio orçamental, por um número de anos superior ao respetivo prazo de vencimento e tendo sistematicamente por base o valor global contratado (pois não se prevê que o cálculo da amortização média dos empréstimos possa ser efetuada por duodécimos, tendo em conta, nomeadamente, o mês de início do respetivo prazo de vencimento), independentemente da data visto do Tribunal de Contas (e, portanto, da possibilidade de utilização do capital).

- ✓ Empréstimos de médio e longo prazos existentes à data de entrada em vigor do RFALEI (norma transitória a que aludimos no ponto 1.1): Aqueles em que, a 1/jan/2014 ⁹, o capital contratado tenha sido integralmente utilizado ou parcialmente utilizado (capital contraído/utilizado <= capital contratado), mas, neste último caso, com o respetivo prazo de utilização já esgotado na data indicada ou, se isso não se verificar, caso exista uma deliberação dos órgãos competentes no sentido de que já não irá ser utilizado qualquer montante adicional do capital contratado.

Nota: Qualquer outra interpretação não faria sentido no contexto da norma em apreço, pois, atendendo ao respetivo conteúdo, a mesma não seria aplicável, por exemplo, numa situação em que o contrato, no início de 2014, já tivesse sido celebrado, mas não estivesse visado pelo Tribunal de Contas ou, caso isso já se verificasse, não tivesse sido arrecadado qualquer parte do capital contrato.

Acresce que a aplicação da norma também não faria qualquer sentido relativamente a empréstimos nas situações em que, no início de 2014, o capital estivesse parcialmente arrecadado, mas ainda estivesse em curso o respetivo período de utilização.

- ✓ Amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos: Corresponde ao somatório da amortização média de cada um dos empréstimos em vigor, de acordo com os pressupostos indicados nos pontos anteriores e as regras que descreveremos de seguida.

2. Amortização média dos empréstimos de médio e longo prazos

2.1. De acordo com o explanado anteriormente, consoante se trate de um empréstimo já existente ou não quando da entrada em vigor do RFALEI, a amortização média de cada empréstimo é calculada da seguinte forma:

- ✓ Empréstimos de médio e longo prazos existentes à data de entrada em vigor do RFALEI (art. 83º)
 - Divisão do capital em dívida à data de entrada em vigor do RFALEI (1/jan/2014) pelo número de anos de vida útil remanescente do contrato.
- ✓ Restantes empréstimos de médio e longo prazos (art. 40º, n.º 4, do RFALEI)
 - Divisão do capital contraído (ou seja, utilizado) pelo número de anos do contrato (prazo de vencimento do contrato), independentemente do seu pagamento efetivo.

Em ambos os casos anteriormente referidos, são também considerados os empréstimos que,

⁹ O que é o mesmo que dizer em 31/dez/2013.

eventualmente, se encontrem em período de carência, pois, para este efeito, o decurso desse período é indiferente, uma vez que o que releva é o início do prazo de vencimento do contrato, sendo de considerar, consoante os casos, o capital em dívida ou o utilizado.

A amortização média do conjunto de empréstimos de médio e longo prazos, prevista no art. 40º, n.º 2, do RFALEI, corresponde à soma da amortização média de cada um dos empréstimos em vigor, calculada nos termos referidos anteriormente.

Face ao exposto, um empréstimo deixará de relevar para efeitos de apuramento da referida amortização média a partir do exercício orçamental seguinte ao que termina o seu prazo de vencimento.

2.2. Para concretizar e, eventualmente, clarificar a posição assumida anteriormente no que respeita ao cálculo da amortização média dos empréstimos, apresentamos, de seguida, alguns exemplos baseados em cenários que abrangem, a nosso ver, o conjunto de situações reais existentes nas autarquias locais.

Nos exemplos apresentados de seguida calcula-se a amortização média de cada empréstimo a considerar para efeitos da aferição do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental ao nível da execução orçamental do ano de 2014, tendo-se considerado, para efeitos de simplificação, em todos os casos, que o início do prazo de vencimento dos contratos ocorreu com o visto do TC.

Todavia, como já referimos, tal regra tem de ser também respeitada ao nível da elaboração inicial do orçamento e das suas modificações, podendo o valor da amortização média do mesmo empréstimo, a considerar em cada um dos momentos referidos, não ser igual (cfr. sobre este aspeto o item seguinte).

Empréstimos existentes à data de entrada em vigor do RFALEI - 1/jan/2014 (art. 83º do RFALEI)

Exemplo I

Situação em 1/jan/2014: Capital contraído/utilizado = capital contratado

Nº Contrato Empréstimo	Datas			Prazo de vencimento do contrato (em anos)	N.º de anos em 1/jan/2014	
	Aprovação pela AM	Celebração do contrato	Tribunal de Contas (visto)		Decorridos	Remanescentes
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)
1	2000-02-21	2000-03-22	2000-05-11	20	13	7

Capital		Encargos de 2013		Capital em dívida em 2013		Amortização Média do Empréstimo
Contratado	Contraído / Utilizado	Amortizações	Juros	Início do ano	Final do ano	
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)=(12)-(10)	(14)=(13)/(7)
900 000,00	900 000,00	120 000,00	2 000,00	300 000,00	180 000,00	25 714,29

Nota: O valor apurado na coluna 14 será utilizado em todos os anos de vida útil remanescente do contrato para apurar o montante total da amortização média dos empréstimos a considerar para efeitos da regra de equilíbrio orçamental.

Exemplo II

Situação em 1/jan/2014: Capital contraído/utilizado < Capital contratado / Prazo de utilização do capital esgotado ou, se isso não se verificar, com deliberação anterior dos órgãos competentes no sentido de que já não irá ser utilizado qualquer montante adicional do capital contratado

N.º Contrato Empréstimo	Datas			Prazo de vencimento do contrato (em anos)	N.º de anos em 1/jan/2014	
	Aprovação pela AM	Celebração do contrato	Tribunal de Contas (visto)		Decorridos	Remanescentes
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)
2	2000-02-21	2000-03-22	2000-05-11	22	13	9

Capital		Encargos de 2013		Capital em dívida em 2013		Amortização Média do Empréstimo
Contratado	Contraído / Utilizado	Amortizações	Juros	Início do ano	Final do ano	
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)=(12)-(10)	(14)=(13)/(7)
900 000,00	850 000,00	115 000,00	1 800,00	280 000,00	165 000,00	18 333,33

Nota: Cfr. a nota ao exemplo anterior.

Restantes empréstimos (art. 40º, n.º 4, do RFALEI)

Exemplo III

Situação no final de 2014: Capital contraído/utilizado < Capital contratado / Prazo de utilização do capital (2 anos) a decorrer e sem deliberação no sentido da não arrecadação do capital por utilizar

N.º Contrato Empréstimo	Datas			Prazo de vencimento do contrato (em anos)	N.º de anos em 1/jan/2014	
	Aprovação pela AM	Celebração do contrato	Tribunal de Contas (visto)		Decorridos	Remanescentes
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)
3	2013-02-21	2013-03-22	2013-05-11	20	0	20

Capital		Encargos de 2014		Capital em dívida em 2014		Amortização Média do Empréstimo
Contratado	Máximo Contraído / Utilizado	Amortizações	Juros	Início do ano	Final do ano	
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)=(9)/(5)
900 000,00	700 000,00	0,00	0,00	600 000,00	700 000,00	35 000,00

Nota: O valor apurado na coluna 14 será utilizado, relativamente à execução orçamental de 2014, para apurar o montante total da amortização média dos empréstimos a considerar para efeitos da regra de equilíbrio orçamental. Nos anos seguintes, o referido valor altera-se consoante vai sendo prevista nos orçamentos a utilização e utilizada a parte restante do capital do empréstimo contratado (cfr. ponto 3.) até à sua utilização integral ou parcial, mas, neste último caso, definitiva (o que, não estando esgotado o prazo de utilização, exige uma deliberação do órgão competente), momento a partir do qual o valor da amortização média do empréstimo (calculada com base no capital máximo utilizado) será constante até ao final do respetivo prazo de vencimento (cfr. ponto 3.).

Exemplo IV

Situação no final de 2014: Capital contraído/utilizado = 0 / Prazo de utilização do capital (2 anos) a decorrer

Nº Contrato Empréstimo	Datas			Prazo de vencimento do contrato (em anos)	N.º de anos em 1/jan/2014	
	Aprovação pela AM	Celebração do contrato	Tribunal de Contas (visto)		Decorridos	Remanescentes
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)
4	2013-11-21	2013-12-22	2014-03-11	20	0	20

Capital		Encargos de 2014		Capital em dívida em 2014		Amortização Média do Empréstimo
Contratado	Máximo Contraído / Utilizado	Amortizações	Juros	Início do ano	Final do ano	
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)=(9)-(5)
1 000 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Nota: O valor apurado na coluna 14 (no presente caso, 0) será utilizado, relativamente à execução de 2014, para apurar o montante total da amortização média dos empréstimos a considerar para efeitos da regra de equilíbrio orçamental. Cfr., relativamente aos anos seguintes, a parte final da nota ao quadro relativo ao exemplo III.

Exemplo V

Situação no final de 2014: Contrato posterior a 1/jan/2014 - Capital contraído/utilizado = Capital contratado

Nº Contrato Empréstimo	Datas			Prazo de vencimento do contrato (em anos)	N.º de anos em 1/jan/2014	
	Aprovação pela AM	Celebração do contrato	Tribunal de Contas (visto)		Decorridos	Remanescentes
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)
5	2014-02-20	2014-03-15	2014-05-01	10	0	10

Capital		Encargos de 2014		Capital em dívida em 2014		Amortização Média do Empréstimo
Contratado	Máximo Contraído / Utilizado	Amortizações	Juros	Início do ano	Final do ano	
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)=(9)-(5)
500 000,00	500 000,00	42 000,00	600,00	0,00	458 000,00	50 000,00

Nota: O valor apurado na coluna 14 será utilizado não só relativamente à execução de 2014, mas também, à previsão e execução dos anos seguintes, para apurar o montante total da amortização média dos empréstimos a considerar para efeitos da regra de equilíbrio orçamental.

Exemplo VI

Situação no final de 2014: Contrato posterior a 1/jan/2014 - Capital contraído/utilizado < capital contratado / prazo de utilização a decorrer

Nº Contrato Empréstimo	Datas			Prazo de vencimento do contrato (em anos)	N.º de anos em 1/jan/2014	
	Aprovação pela AM	Celebração do contrato	Tribunal de Contas (visto)		Decorridos	Remanescentes
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)
6	2014-02-20	2014-03-15	2014-05-01	10	0	10

Capital		Encargos de 2014		Capital em dívida em 2014		Amortização Média do Empréstimo
Contratado	Máximo Contraído / Utilizado	Amortizações	Juros	Início do ano	Final do ano	
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)=(9)-(5)
500 000,00	400 000,00	40 000,00	400,00	0,00	360 000,00	40 000,00

Nota: O valor apurado na coluna 14 será utilizado, relativamente à execução orçamental de 2014, para apurar o montante total da amortização média dos empréstimos a considerar para efeitos da regra de equilíbrio orçamental. Cfr., relativamente aos anos seguintes, a parte final da nota ao quadro relativo ao exemplo III. Refira-se, por fim, que, neste exemplo, considera-se que este empréstimo não tem qualquer período de carência.

Finalmente, se os empréstimos que utilizámos nos exemplos anteriores constituíssem, numa determinada autarquia local, o conjunto da dívida desta natureza no final de 2014, o valor total a considerar, ao nível da execução orçamental desse exercício, em termos das amortizações médias dos empréstimos relevantes para efeitos da regra do equilíbrio orçamental (art. 40º do RFALEI), seria o seguinte:

Nº Contrato Empréstimo	Amortização média dos EMLP relativa à execução orçamental de 2014
1	25 714,29
2	18 333,33
3	35 000,00
4	0,00
5	50 000,00
6	40 000,00
TOTAL	169 047,62

3. Cumprimento da regra do equilíbrio orçamental ao nível da elaboração, modificação e execução dos orçamentos

3.1. Atendendo às fases subjacentes a cada ciclo orçamental e a possibilidade, que decorre do art. 40º, n.º 3, do RFALEI, do equilíbrio orçamental poder ser aferido por períodos de dois anos, os empréstimos e valores do capital a considerar, em cada momento, para calcular as amortizações médias de empréstimos relevantes para aferir do respetivo cumprimento, são os que se indicam de seguida (considerando, a título exemplificativo, um ciclo que abranja os exercícios de 2015 e 2016).

Exercício orçamental de 2015

Devem ser consideradas as amortizações médias (calculadas, para cada empréstimo, nos termos dos exemplos anteriores) do seguinte conjunto de empréstimos:

✓ Na **elaboração do orçamento**:

- Totalmente utilizados e com um prazo de vencimento que abrange o ano seguinte;
- Em período de utilização, mas considerando não só o capital já arrecadado até à data da elaboração do orçamento, mas também o previsto arrecadar até ao final do exercício em curso (2014), bem como o montante previsional de receita desta natureza considerado no orçamento (2015);
- Já contratados, mas ainda não visados, o capital previsto arrecadar até ao final do exercício em curso (2014), bem como o montante previsional de receita desta natureza considerado no orçamento (2015).

✓ Nas **modificações do orçamento**:

- As referidas anteriormente, bem como a previsão da arrecadação do capital de empréstimos não incluído no orçamento inicial ou em modificações anteriores.

✓ Na **execução do orçamento**:

- Nas várias situações descritas anteriormente que implicam valores previsionais, o capital a considerar deve ser ajustado aos valores efetivamente utilizados.

O equilíbrio orçamental previsto no RFALEI é assegurado, em cada uma das fases referidas, de acordo com os seguintes pressupostos:

✓ Na **elaboração e modificações do orçamento**:

- Com o cumprimento sistemático da regra prevista no art. 40º, n.º 2, do RFALEI.

✓ Na **execução do orçamento**:

- Com o cumprimento da regra prevista no art. 40º, n.º 2, do RFALEI;
- Ou, não se verificando a situação anterior, o desvio não exceda o montante que decorre da fórmula prevista no n.º 3 do mesmo artigo, ficando, neste caso, o cumprimento da regra de equilíbrio dependente do comportamento do município no exercício orçamental seguinte, no qual deverá compensar o desvio ocorrido.

Saliente-se, por fim, que, caso o aludido desvio exceda, em qualquer exercício orçamental, o montante que decorre da fórmula indicada, verifica-se, desde logo, a violação da regra de equilíbrio orçamental consagrada no art. 40º do RFALEI e, sem prejuízo das responsabilidades decorrentes de tal facto, inicia-se um eventual novo ciclo de dois exercícios para aferir do cumprimento da indicada regra.

Exercício orçamental de 2016

Devem ser consideradas as amortizações médias (calculadas, para cada empréstimo,

nos termos dos exemplos anteriores) do seguinte conjunto de empréstimos:

- ✓ Na **elaboração do orçamento**:
 - De acordo com as regras descritas para exercício orçamental de 2015, alterando-se apenas os anos de referência.
- ✓ Nas **modificações do orçamento**:
 - De acordo com as regras descritas para exercício orçamental de 2015;
 - E, caso tenha sido apurado, na execução orçamental de 2015, um desvio que não exceda o montante que decorre da fórmula prevista no art. 40º, n.º 3, do RFALEI, após a elaboração e aprovação pela Câmara Municipal dos documentos de prestação de contas, deverá ser promovida, na primeira reunião daquele órgão ou sessão do órgão deliberativo, consoante o caso, uma modificação orçamental que contemple, em termos de equilíbrio orçamental, a compensação do desvio ocorrido no ano anterior, a não ser que a previsão das grandezas consideradas no orçamento inicial sejam suscetíveis de acomodar o desvio verificado.
- ✓ Na **execução do orçamento**:
 - De acordo com as regras descritas para exercício orçamental de 2015, mas considerando também o desvio a que aludimos no ponto anterior.

O equilíbrio orçamental previsto no RFALEI é assegurado, em cada uma das fases referidas, de acordo com os seguintes pressupostos:

- ✓ Na **elaboração e modificações do orçamento**:
 - Com o cumprimento sistemático da regra prevista no art. 40º, n.º 2, do RFALEI.
- ✓ Na **execução do orçamento**:
 - Com o cumprimento da regra prevista no art. 40º, n.º 2, do RFALEI;
 - Ou, caso tenha sido apurado, na execução orçamental de 2015, um desvio que não exceda o montante que decorre da fórmula prevista no art. 40º, n.º 3, do RFALEI, a execução orçamental acomode a compensação do desvio ocorrido no ano anterior.

Saliente-se, por fim, que, caso o desvio de 2015 não seja totalmente compensado em 2016, verifica-se a violação da regra de equilíbrio orçamental consagrada no art. 40º do RFALEI no ciclo dos dois anos referidos, com as responsabilidades decorrentes de tal facto.

3.2. Para concretizar e, eventualmente, clarificar a posição assumida anteriormente no que respeita ao cumprimento da regra do equilíbrio orçamental consagrada no RFALEI, apresentamos, de seguida, alguns exemplos (relativos ao Município X) baseados no conjunto de empréstimos considerados no ponto 2.2. e em cenários que abrangem a elaboração do orçamento inicial, as respetivas modificações e a execução orçamental com alterações no montante do capital de EMLP utilizado.

Para maior facilidade e compreensão dos cenários apresentados, sintetizamos, de

seguida, a situação, em 31/dez/2014, dos EMLP a que aludimos, a título de exemplo, no ponto 2.2., a saber:

Número Contrato Empréstimo	EMLP - Situação em 31/dez/2014				
	Capital			Data limite para a utilização do capital	Amortização média dos empréstimos
	Contratado	Utilizado	Passível ainda de ser utilizado		
1	900 000,00	900 000,00	0,00		25 714,29
2	900 000,00	850 000,00	0,00		18 333,33
3	900 000,00	700 000,00	200 000,00	11/mai/2015	35 000,00
4	1 000 000,00	0,00	1 000 000,00	11/mar/2016	0,00
5	500 000,00	500 000,00	0,00		50 000,00
6	500 000,00	400 000,00	100 000,00	01/mai/2016	40 000,00
TOTAL	4 700 000,00	3 350 000,00	1 300 000,00		169 047,62

Exercício orçamental de 2015

I - Preparação do orçamento para 2015

✓ Descrição dos pressupostos e/ou premissas relevantes para a aferição do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental:

- Receita corrente total prevista para o ano de 2015: € 12 600 000;
- Informações relativas ao conjunto de EMLP:
 - Em 2015 não termina o prazo de vencimento de nenhum dos EMLP;
 - Encargo anual previsto com a amortização do capital dos EMLP: € 365 000;
 - Contrato de Empréstimo n.º 3: Previsão de utilização durante o ano de 2015 do valor remanescente do capital contratado (€ 200 000);
 - Contrato de Empréstimo n.º 4: Previsão de utilização durante o ano de 2015 de 50% do valor total do capital contratado (€ 500 000);
 - Contrato de Empréstimo n.º 6: Não se prevê a utilização durante o ano de 2015 de qualquer montante adicional do capital contratado.

Assim, face aos pressupostos elencados, nomeadamente ao nível da previsão de arrecadação de receitas provenientes de EMLP (n.ºs 3 e 4), a amortização média dos empréstimos apurada é de € 204 047,62, conforme se evidencia de seguida:

Nº Contrato(s) Empréstimo(s)	Prazo de vencimento do contrato (em anos)	Capital			Amortização Média do Empréstimo
		Utilizado em 31/dez/2014	Previsão no orçamento de 2015	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)=(5)/(2)
1, 2, 5 e 6					134 047,62
3	20	700 000,00	200 000,00	900 000,00	45 000,00
4	20	0,00	500 000,00	500 000,00	25 000,00
TOTAL					204 047,62

Consequentemente, para cumprir a regra de equilíbrio orçamental, a despesa corrente máxima suscetível de ser considerada no **orçamento inicial** é a seguinte:

Descrição	Elaboração orçamento de 2015 (Regra de equilíbrio)
A - Receitas correntes previstas	12 600 000,00
B - Amortização média dos EMLP	204 047,62
C - Montante máximo das despesas correntes a considerar ((A)-(B))	12 395 952,38

II – Modificação ao orçamento de 2015 (realizada em abril desse ano)

✓ Descrição dos pressupostos relevantes:

- Integração do saldo da gerência anterior: € 192 000;
- Arrecadação, contrariamente ao previsto em sede de preparação do orçamento, do valor remanescente do Contrato de Empréstimo n.º 6: € 100 000;
- Encargo anual com a amortização do capital dos EMLP após a modificação orçamental: € 368 500.

Assim, face aos pressupostos elencados, nomeadamente ao nível da previsão de arrecadação de nova receita proveniente de EMLP (n.º 6), a amortização média dos empréstimos apurada é de € 214 047,62, conforme se evidencia de seguida:

Nº Contrato(s) Empréstimo(s)	Prazo de vencimento do contrato (em anos)	Capital			Amortização Média do Empréstimo
		Utilizado em 31/dez/2014	Previsão na modificação do orçamento de 2015	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)=(5)/(2)
1 a 5					164 047,62
6	10	400 000,00	100 000,00	500 000,00	50 000,00
TOTAL					214 047,62

Anexos, a fls 2

Consequentemente, para cumprir a regra de equilíbrio orçamental, a despesa corrente máxima suscetível de ser considerada na sequência da modificação orçamental é a seguinte ¹⁰:

Descrição	Modificação orçamento de 2015 (Regra de equilíbrio)
A - Receitas correntes previstas	12 600 000,00
B - Amortização média dos EMLP	214 047,62
C - Montante máximo das despesas correntes a considerar ((A)-(B))	12 385 952,38

¹⁰ Refira-se que se a modificação orçamental, ao contrário da situação subjacente ao exemplo apresentado, implicasse uma redução na previsão do capital de EMLP a arrecadar no exercício, o valor da amortização média dos empréstimos seria naturalmente ajustado para menos e, consequentemente, mantendo-se o mesmo nível de receita corrente, o limite máximo da despesa corrente admissível aumentaria em montante igual ao do referido ajustamento.

Assim, como referimos anteriormente, a integração, no orçamento, do saldo da gerência anterior, independentemente do respetivo montante, não tem qualquer influência nas grandezas relevantes para a regra de equilíbrio, uma vez que não consubstancia uma receita corrente, sendo enquadrado na rubrica " outras receitas ".

Do mesmo modo, o encargo anual real com a amortização do capital em dívida dos EMLP também não tem qualquer impacto na aferição do cumprimento da regra do equilíbrio.

Juntamos, em anexo, um documento no qual se exemplifica os movimentos e valores de uma possível modificação orçamental com base nos pressupostos anteriormente referidos.

Anexos, a fls 3

III – Execução orçamental de 2015

✓ Descrição dos pressupostos relevantes:

- Saldo da gerência anterior: € 192 000;
- Receita corrente cobrada bruta: € 11 001 000;
- Receita de capital cobrada bruta: € 8 400 000;
- Informações relativas ao conjunto de EMLP:
 - Encargo anual com a amortização do capital dos EMLP: € 367 400;
 - Contrato de Empréstimo n.º 3: Ao contrário do previsto no orçamento inicial (não alterado, nesta matéria, por qualquer modificação orçamental), o valor efetivamente utilizado foi de € 180 000 (menos € 20 000 do que o previsto).
- Despesa corrente paga:
 - Cenário 1: € 10 650 000;
 - Cenário 2: € 10 985 000.

Assim, face à alteração descrita no que concerne ao montante do capital efetivamente utilizado do EMLP n.º 3, a amortização média dos empréstimos a considerar ao **nível da execução orçamental de 2015** é de **€ 213 047,62**, conforme se evidencia de seguida:

Nº Contrato(s) Empréstimo(s)	Prazo de vencimento do contrato (em anos)	Capital utilizado			Amortização Média do Empréstimo
		31-dez-14	Durante 2015	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)=(5)/(2)
1, 2 e 4 a 6					169 047,62
3	20	700 000,00	180 000,00	880 000,00	44 000,00
TOTAL					213 047,62

Anexos, a fls. 4

Consequentemente, o comportamento do Município X ao nível do cumprimento da regra de equilíbrio orçamental, considerando os dois cenários apontados, é o seguinte:

Descrição	Dados do exercício de 2015		
	Constantes em todos os cenários	Variáveis de acordo com cada cenário	
		1	2
A - Receitas correntes cobradas brutas	11 001 000,00		
B - Despesas correntes pagas		10 650 000,00	10 985 000,00
C - Saldo corrente ((A)-(B))		351 000,00	16 000,00
D - Amortização média dos EMLP	213 047,62		
E - Diferença ((C)-(D))		137 952,38	- 197 047,62
Controlo do cumprimento da regra de equilíbrio	5% das receitas correntes cobradas brutas em 2015 (art. 40º, n.º 3, do RFALEI)	550 050,00	
Conclusão		Cumprimento	Desvio (valor linha E) suscetível de ser colmatado no ano seguinte

Deste modo, o Município X, de acordo com a análise anterior:

- ✓ **Cenário 1:** Cumprimento da regra de equilíbrio orçamental, pois a receita corrente bruta cobrada é superior à soma da despesa corrente paga com o valor da amortização média dos EMLP;
- ✓ **Cenário 2:** A receita corrente bruta cobrada é inferior à soma da despesa corrente paga com o valor da amortização média dos EMLP, mas tal diferença é menor do que 5% da receita corrente bruta cobrada no ano de 2015.

Assim, a verificação do cumprimento da regra de equilíbrio orçamental fica dependente da execução orçamental do ano seguinte (art. 40º, n.º 3, do RFALEI), no qual o desvio verificado (€ 197 047,62) terá de ser obrigatoriamente compensado sob pena da violação da indicada regra.

Realce-se, por fim, no contexto do exemplo utilizado, que se o montante apurado na linha E do quadro anterior fosse negativo e superior a € 550 050, mostrava-se, desde logo, violada a regra de equilíbrio orçamental consagrada no RFALEI.

Exercício orçamental de 2016

Considerando o cenário 2 apresentado anteriormente, para cumprir a regra de equilíbrio é necessário, como referimos, colmatar, no ano seguinte (2016), o desvio do ano anterior em termos previsionais e ao nível da execução orçamental.

Deste modo, caso o orçamento aprovado para 2016 não acomode, desde logo, o desvio ocorrido no ano anterior, deve o Município promover, nos termos e prazos referidos anteriormente, uma modificação orçamental que contemple a respetiva compensação em termos orçamentais.

Veja-se, a título de exemplo, a seguinte situação (relacionada com o cenário 2 de 2015):

- ✓ Receita corrente cobrada bruta: € 11 140 000;
- ✓ Informações relativas ao conjunto de EMLP:
 - Em 2016 não termina o prazo de vencimento de nenhum dos EMLP;
 - A amortização média de empréstimos ao nível da execução orçamental não sofre qualquer alteração face ao valor apurado no final do ano anterior: € 213 047,62.

- ✓ Despesa corrente paga:
 - Cenário 1: € 10 680 000;
 - Cenário 2: € 10 900 000.

Ora, o comportamento do Município X, atendendo à execução orçamental de 2016, ao nível do cumprimento da regra de equilíbrio orçamental, considerando os dois cenários apontados, foi o seguinte:

Descrição	Dados do exercício de 2016		
	Constantes em todos os cenários	Variáveis de acordo com cada cenário	
		1	2
A - Receitas correntes cobradas brutas	11 140 000,00		
B - Despesas correntes pagas		10 680 000,00	10 900 000,00
C - Saldo corrente ((A)-(B))		460 000,00	240 000,00
D - Amortização média dos EMLP	213 047,62		
E - Diferença anual ((C)-(D))		246 952,38	26 952,38
F - Desvio relativo ao ano anterior a colmatar obrigatoriamente	197 047,62		
G - Diferença global ((E)-(F))		49 904,76	- 170 095,24
Controlo do cumprimento da regra de equilíbrio		Cumprimento	Incumprimento

Deste modo, o Município X, de acordo com a análise anterior e considerando, conjuntamente, a execução orçamental de 2015 e 2016:

- ✓ **Cenário 1:** Cumprimento da regra de equilíbrio orçamental, pois a receita corrente bruta cobrada é superior à soma da despesa corrente paga com o valor da amortização média dos EMLP e do desvio apurado no ano anterior (montante positivo na linha G do mapa anterior);
- ✓ **Cenário 2:** Incumprimento da regra de equilíbrio orçamental, já que a receita corrente bruta cobrada é inferior à soma da despesa corrente paga com o valor da amortização média dos EMLP e do desvio apurado no ano anterior (montante negativo na linha G do mapa anterior).

Refira-se, por fim, que independente do resultado apurado no 2º ano de um ciclo de análise da regra de equilíbrio orçamental (o que pressupõe que, no 1º ano, ocorreu um desvio inferior a 5% das receitas correntes cobradas brutas), inicia-se, em todos os casos, um novo ano/ciclo de análise desta matéria.

4. Cálculo da amortização média dos empréstimos de médio e longo prazos em caso de alargamento do prazo de vencimento do contrato

Atendendo à possibilidade de alargamento do prazo de vencimento dos contratos de EMLP durante a sua vigência (sem prejuízo das disposições aplicáveis, nomeadamente, em matéria de fiscalização prévia do Tribunal de Contas), apresentam-se dois exemplos de cálculo da amortização média de empréstimos de médio e longo prazos a considerar para efeitos da aferição do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista na RFALEI.

Assim, a título de exemplo, admita-se que o Município X decidiu acordar com a entidade financeira, durante o ano de 2015, o **alargamento do prazo de vencimento** de dois contratos de EMLP **por mais 2 anos** do que o inicialmente estabelecido, nos termos

referidos de seguida.

Empréstimos existentes à data de entrada em vigor do RFALEI - 1/jan/2014 (art. 83º do RFALEI)

Exemplo A

Situação em 1/jan/2014

EMLP contratado e visado em 2008, com um capital máximo de € 2 000 000 e um prazo de vencimento de 10 anos.

Nº Contrato Empréstimo	Datas			Prazo de vencimento do contrato (em anos)	N.º de anos em 1/jan/2014	
	Aprovação pela AM	Celebração do contrato	Tribunal de Contas (visto)		Decorridos	Remanescentes
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)
A	2007-12-31	2008-01-20	2008-04-11	10	5	5

Capital		Encargos do ano 2013		Capital em dívida em 2013		Amortização Média do Empréstimo
Contratado	Contraído / Utilizado	Amortizações	Juros	Início do ano	Final do ano	
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)=(12)-(10)	(14)=(13)/(7)
2 000 000,00	2 000 000,00	215 000,00	3 500,00	1 300 000,00	1 085 000,00	217 000,00

Situação no final de 2015

O prazo de vencimento do contrato de EMLP foi alterado, durante o referido ano, de 10 para 12 anos.

Para efeitos da concretização deste exemplo considerou-se que o Município X, durante os anos de 2014 e 2015, amortizou, relativamente a este EMLP, respetivamente, € 185 000 e € 190 000, do que resulta um capital em dívida em 31/dez/2015 de € 710 000.

Assim, a amortização média deste EMLP a considerar, em 2015, para efeitos da regra de equilíbrio orçamental prevista no RFALEI, é a seguinte:

Nº Contrato Empréstimo	Datas respeitantes à alteração do contrato			Novo Prazo de vencimento do contrato (em anos)	N.º de anos remanescentes		
	Aprovação pela AM	Formalização com a entidade financeira	Tribunal de Contas (visto)		Em 1/jan/2014	Alargamento (em 2015)	Total
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(6)+(7)
A	2015-04-30	2015-05-15	2015-06-01	12	5	2	7

Capital em dívida a 1/jan/2014	Capital em dívida a 31/dez/2014	Encargos do ano 2015		Capital em dívida em 2015		Amortização Média do Empréstimo
		Amortizações	Juros	Início do ano	Final do ano	
(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)=(13)-(11)	(15)=(9)/(8)
1 085 000,00	900 000,00	190 000,00	2 800,00	900 000,00	710 000,00	155 000,00

Assim, atendendo à norma transitória prevista no artigo 83º do RFALEI, após o alargamento do prazo de vencimento de um contrato de EMLP já existente **em 1/jan/2014**, releva, para o cálculo da nova amortização média do EMLP:

- O capital em dívida naquela data (€ 1 085 000);

- O novo número de anos remanescente do contrato, que resulta da soma dos 5 anos que faltavam em 1/jan/2014 com os 2 anos de alargamento do prazo.

Verifica-se, por isso, que o montante das amortizações de capital efetuado entre 1/jan/2014 e a data de alargamento do prazo de vencimento do EMLP não influencia o cálculo da respetiva amortização média para efeitos da regra de equilíbrio em apreço.

Todavia, desta operação resultou, em cada um dos anos remanescentes do contrato de EMLP, uma redução da respetiva amortização média de € 62 000.

Restantes empréstimos (art. 40º, n.º 4, do RFALEI)

Exemplo B

Situação no final de 2014

EMLP contratado e visado em 2014, com um capital máximo de € 1 000 000 e um prazo de vencimento de 10 anos.

Nº Contrato Empréstimo	Datas			Prazo de vencimento do contrato (em anos)	N.º de anos em 1/jan/2014	
	Aprovação pela AM	Celebração do contrato	Tribunal de Contas (visto)		Decorridos	Remanescentes
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(6)
B	2014-02-20	2014-03-15	2014-07-12	10	0	10

Capital		Encargos do ano 2014		Capital em dívida em 2014		Amortização Média do Empréstimo
Contratado	Capital Máximo Contraído / Utilizado	Amortizações	Juros	Início do ano	Final do ano	
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)=(9)/(5)
1 000 000,00	1 000 000,00	82 000,00	2 000,00	0,00	918 000,00	100 000,00

Situação no final de 2015

O prazo de vencimento do contrato de EMLP foi alterado, durante o referido ano, por acordo entre o Município e a entidade financeira, de 10 para 12 anos.

Assim, a amortização média deste EMLP a considerar, em 2015, para efeitos da regra de equilíbrio orçamental prevista no RFALEI, é a seguinte:

Nº Contrato Empréstimo	Datas respeitantes à alteração do contrato			Novo Prazo de vencimento do contrato (em anos)	N.º de anos	
	Aprovação pela AM	Formalização com a entidade financeira	Tribunal de Contas (visto)		Prazo inicial	Alargamento (em 2015)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(6)+(7)	(6)	(7)
B	2015-06-30	2015-08-18	2015-09-05	12	10	2

Capital		Encargos do ano 2015		Capital em dívida em 2015		Amortização Média do Empréstimo
Contratado	Capital Máximo Contraído / Utilizado	Amortizações	Juros	Início do ano	Final do ano	
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)=(9)/(5)
1 000 000,00	1 000 000,00	84 000,00	1 900,00	918 000,00	834 000,00	83 333,33

Deste modo, atendendo à regra geral prevista no artigo 40º do RFALEI, após o alargamento do prazo de vencimento de um contrato de EMLP, que já foi contratado e utilizado na vigência do referido regime legal (ou seja, considerado como não existente à data de 1/jan/2014), releva, para o cálculo da nova amortização média do EMLP:

- O capital máximo utilizado (€ 1 000 000);
- O novo prazo de vencimento do contrato, que resulta da soma do prazo de vencimento inicial (10 anos) com o de alargamento contratualizado (2 anos).

Verifica-se, por isso, que o montante das amortizações de capital efetuado até à data de alargamento do prazo de vencimento do EMLP não influencia o cálculo da respetiva amortização média para efeitos da regra de equilíbrio.

Todavia, desta operação resultou, em cada um dos anos remanescentes do contrato de EMLP, uma redução da respetiva amortização média de € 16 666,67.

5. Cumprimento da regra de equilíbrio orçamental quando existem serviços municipalizados ou intermunicipalizados

Nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31/ago (Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais - RJAEP), os municípios podem criar serviços municipalizados (SM) e participar, em articulação com outros municípios ou com entidades intermunicipais, na criação de serviços intermunicipalizados (SIM)¹¹.

Os SM " (...) integram a estrutura organizacional do município." (cfr. art. 8º, nº 2), não têm personalidade jurídica própria, o mesmo acontecendo, ainda que com as devidas adaptações, com os SIM.

De tal situação resulta que os SM/SIM não podem contrair empréstimos diretamente junto das instituições financeiras¹², mas apenas através das entidades que os detêm ou que neles participam.

De facto, a contração de empréstimos para os SM obedece às regras aplicáveis ao respetivo município (cfr. art. 17º, nº 1, do RJAEP)¹³, o que, em rigor, significa que esses empréstimos " (...) constituem, do ponto de vista jurídico externo, empréstimos contraídos «para» o município, como quaisquer outros que o município contraia no mercado. " ¹⁴.

No caso dos SIM, a contração de empréstimos encontra-se prevista no art. 17º, nº 2, do RJAEP, aplicando-se, ainda que com as devidas adaptações, o art. 16º, nº 4, do mesmo diploma, do que decorre que " (...) os empréstimos «para» esses serviços são contraídos pelos municípios responsáveis, nos termos definidos em acordo celebrado para o efeito. " ¹⁵.

¹¹ Cfr. art. 8º do RJAEP, na redação dada pela Lei n.º 69/2015, de 16/jul.

¹² O que também explica, por exemplo, o disposto no art. 133º, nº 4, do Código dos Contratos Públicos, onde se estabelece que " contam " como do município os contratos celebrados no âmbito de cada SM.

¹³ Os empréstimos têm, designadamente, que ser autorizados pela Assembleia Municipal na sequência de uma proposta de autorização apresentada pela Câmara Municipal nos termos do art. 25º, nº 4, do Anexo I, da Lei n.º 75/2013, de 12/set.

¹⁴ Pedro Costa Gonçalves, Regime Jurídico da Atividade Empresarial, Almedina, 2012, pág. 88.

¹⁵ Pedro Costa Gonçalves, obra citada, pág. 89.

Não obstante, os SM " (...) possuem organização autónoma no âmbito da administração municipal " (cfr. art. 9º, n.º2 da RJAEP), o que significa que são dirigidos por órgãos próprios, além de terem orçamento e contabilidade independentes (consubstanciando, assim, uma subentidade contabilística, de harmonia com o previsto no ponto 3.2., al. a), do POCAL), o mesmo acontecendo, com as devidas adaptações, com os SIM.

De facto, de acordo com o princípio da universalidade, previsto no ponto 3.1.1., al. d), do POCAL, " O orçamento compreende todas as despesas e todas as receitas, inclusive as dos serviços municipalizados em termos globais, devendo o orçamento destes serviços apresentar-se em anexo ao orçamento do município ".

No preâmbulo do DL, que aprovou o referido Plano de Contas, afirma-se que " (...) os serviços municipalizados, enquanto parte da estrutura municipal, passam a aplicar este diploma (...) ", sendo acrescentado, no ponto 2.3.2. do POCAL, que " O orçamento das autarquias locais é constituído por dois mapas: Mapa resumo das receitas e despesas da autarquia local, que inclui, no caso dos municípios, as correspondentes verbas dos serviços municipalizados (...); Mapa das receitas e despesas, desagregado segundo a classificação económica, a que acresce os dos serviços municipalizados quando aplicável (...) ".

Assim, numa perspetiva interna, considerando sobretudo aspetos de natureza financeira e contabilística, os SM/SIM correspondem a um património autónomo ou separado dos municípios/entidades intermunicipais que os detêm ou que neles participam, estando obrigados à elaboração de um orçamento autónomo e ficando sujeitos, individualmente, ao cumprimento dos princípios e regras orçamentais aplicáveis àquelas entidades, como é o caso da regra de equilíbrio orçamental prevista no art. 40º do RAFLEI.

Com efeito, apesar de os municípios/entidades intermunicipais ser(em) a(s) entidade(s) que contrata(m) os EMLP, os SM/SIM são, de facto, quem beneficia do respetivo financiamento para a prossecução da(s) atividade(s) que desenvolve(m).

Contudo, em termos contabilísticos, de acordo com o preconizado pelo POCAL, por exemplo, o evento relativo a um EMLP contratado por um Município com destino a uma atividade desenvolvida por um SM ¹⁶, está refletido, em regra, no:

- ✓ **Município:** A dívida à entidade financeira na subconta " 2312 - Empréstimos obtidos - De médio e longo prazo " e o direito sobre os SM (decorrente da transferência do capital do EMLP) na subconta " 26431 - Outros devedores e credores - Administração Autárquica - Serviços Municipalizados -Empréstimos " ¹⁷;
- ✓ **SM:** A dívida ao Município (decorrente da arrecadação da transferência do capital do EMLP) na subconta " 2642 - Outros devedores e credores - Administração Autárquica - Municípios " ¹⁸.

Assim, ao nível dos documentos de prestação de contas, a dívida à entidade bancária é

¹⁶ O mesmo acontece, ainda que com as devidas adaptações, relativamente aos SIM.

¹⁷ Da respetiva nota explicativa do POCAL consta que " (...) serve para o registo dos empréstimos contraídos pelo município para financiar atividades daqueles serviços. Esta subconta debita-se pela transferência do produto do empréstimo para os serviços municipalizados e credita-se à medida que for satisfeito o serviço da dívida. ".

¹⁸ Que será movimentada em sentido inverso ao referido na nota anterior, ou seja, credita-se pela arrecadação da transferência do produto do empréstimo e debita-se à medida que for transferido para o Município o montante correspondente ao pagamento do serviço da dívida.

apresentada, de acordo com a sua natureza originária, apenas no balanço do Município, constando tal evento, nos dos SM/SIM, como dívida ao Município, o que, de algum modo, distorce a leitura e análise a efetuar com base na informação constante daqueles documentos, nomeadamente no que respeita às fontes de financiamento ¹⁹.

De qualquer modo, em coerência com o facto de os SM/SIM terem um orçamento e documentos de prestação de contas próprios (cfr. art. 16º, n.ºs 1 e 3, do RJAEPL), aqueles serviços, ao nível da elaboração, modificação e execução dos respetivos orçamentos, devem cumprir a regra do equilíbrio orçamental considerando a amortização média de EMLP afetos e destinados a financiar as suas atividades.

Por sua vez, os municípios/entidades intermunicipais não devem considerar, para efeitos de cumprimento da mesma regra, os EMLP que contrataram e cujo capital foi transferido para os SM/SIM com a finalidade de financiar as atividades daqueles serviços, não obstante a correspondente dívida financeira constar dos respetivos registos contabilísticos e documentos de prestação de contas (nomeadamente, balanço e mapa de empréstimos).

Em síntese, os SM/SIM e os municípios/entidades intermunicipais que os detêm ou neles participam devem considerar, para efeitos da regra de equilíbrio orçamental (prevista no art. 40º do RFALEI), apenas a amortização média dos EMLP cujo capital foi utilizado diretamente nas atividades que desenvolvem.

Face ao exposto, a aplicação da aludida regra de equilíbrio orçamental suscita algumas questões de índole procedimental, uma vez que implica, por parte dos SM/SIM e das entidades que os detêm ou que neles participam, o apuramento do montante da amortização média dos EMLP cujo capital foi afeto à(s) atividade(s) desenvolvida(s) por cada um deles, independentemente de quem reconhece a dívida com natureza financeira.

¹⁹ Fragilidade que, em nosso entender, pode ser de algum modo ultrapassada pelos SM/SIM através de uma nota a incluir no " Anexo ao balanço e à demonstração de resultados " e, mesmo, por via da elaboração do mapa previsto no ponto 8.3.6.1. do POCAL, designado de " Empréstimos ".

Regra do Equilíbrio Orçamental

ANEXOS

APURAMENTO DA AMORTIZAÇÃO MÉDIA DOS EMPRÉSTIMOS

I - Na preparação do Orçamento para 2015 do Município X (em out/2014)

N.º Contrato Empréstimo	Amortização Média dos Empréstimos (AME)		
	Previsão Orçamental		Observações
	Valor	Apuramento (nas situações alteradas)	
1	25 714,29		Tratando-se de um empréstimo existente à data de entrada em vigor do RFALEI (art. 83º), e dado que o prazo de vencimento do empréstimo se encontra ainda em curso, o valor da AME mantém-se igual relativamente a 31-12-2014.
2	18 333,33		Tratando-se de um empréstimo existente à data de entrada em vigor do RFALEI (art. 83º), e dado que o prazo de vencimento do empréstimo se encontra ainda em curso, o valor da AME mantém-se igual relativamente a 31-12-2014.
3	45 000,00	$\frac{(700\ 000 + 200\ 000)}{20}$	Tratando-se de um empréstimo abrangido pelo art. 40º, n.º 4, do RFALEI, a AME sofre um aumento face a 31-12-2014, dada a previsão de utilização, em 2015, do valor remanescente do capital contratado. Assim, o capital utilizado passará a ser igual ao capital contratado do empréstimo e a AME passará a ser considerada pelo montante agora determinado, não só para efeitos da previsão do Orçamento do município para 2015, como a concretizar-se a previsão, até ao prazo de vencimento do empréstimo.
4	25 000,00	$\frac{(0 + 500\ 000)}{20}$	Tratando-se de um empréstimo abrangido pelo art. 40º, n.º 4, do RFALEI, a AME sofre um aumento face a 31-12-2014, dada a previsão de utilização de 50%, em 2015, do valor total do capital contratado. Ainda assim, o capital utilizado mantém-se inferior ao capital contratado do empréstimo, pelo que é o valor, previsivelmente, a utilizar do total do capital contratado, que releva para efeitos do apuramento da AME em sede de previsão do Orçamento do município para 2015.
5	50 000,00		Tratando-se de um empréstimo abrangido pelo art. 40º, n.º 4, do RFALEI, dado que o capital utilizado era, em 31-12-2014, igual ao capital contratado do empréstimo, a AME não sofre qualquer alteração e manterá o seu valor até ao prazo de vencimento do empréstimo.
6	40 000,00		Tratando-se de um empréstimo abrangido pelo art. 40º, n.º 4, do RFALEI, considerando que o prazo máximo de utilização do capital só termina em 01-05-2016, e ainda, que não há previsão de aumentar o capital utilizado durante o ano de 2015, será o valor do capital utilizado até 31-12-2014, na medida em que continua a ser inferior ao valor total do capital contratado, o que releva para efeitos do apuramento da AME em sede de previsão do Orçamento do município para 2015.
TOTAL	204 047,62		

APURAMENTO DA AMORTIZAÇÃO MÉDIA DOS EMPRÉSTIMOS

II - Na elaboração de uma Modificação ao Orçamento de 2015 do Município X (em abr/2015)

N.º Contrato Empréstimo	Amortização Média dos Empréstimos (AME)		
	Modificação Orçamental		Observações
	Valor	Apuramento (nas situações alteradas)	
1	25 714,29		Mantém-se igual ao valor apurado com as previsões do Orçamento para 2015.
2	18 333,33		Mantém-se igual ao valor apurado com as previsões do Orçamento para 2015.
3	45 000,00		Mantém-se igual ao valor apurado com as previsões do Orçamento para 2015.
4	25 000,00		Mantém-se igual ao valor apurado com as previsões do Orçamento para 2015.
5	50 000,00		Mantém-se igual ao valor apurado com as previsões do Orçamento para 2015.
6	50 000,00	$\frac{(400\ 000 + 100\ 000)}{10}$	<p>Tratando-se de um empréstimo abrangido pelo art. 40º, n.º 4, do RFALEI, a AME sofre um aumento face ao inicialmente previsto no Orçamento para 2015, dada a atual previsão de utilização do valor remanescente do capital contratado.</p> <p>Assim, o capital utilizado passará a ser igual ao capital contratado do empréstimo e a AME passará a ser considerada pelo montante agora determinado, não só para efeitos da presente Modificação ao Orçamento de 2015, como a concretizar-se a previsão, até ao prazo de vencimento do empréstimo.</p>
TOTAL	214 047,62		

NOTA:

A modificação do orçamento em análise consubstanciará uma **Revisão Orçamental**, porquanto está em causa o aumento global da despesa inicialmente prevista por contrapartida da inscrição do SGA (Cfr. ponto 8.3.1.4 do POCAL).

Refira-se que se estivesse em causa apenas o aumento da dotação global da despesa em resultado da aplicação do empréstimo contratado, a modificação em análise seria tratada como uma alteração orçamental (Cfr. ponto 8.3.1.3, al. b) do POCAL).

MODIFICAÇÃO do ORÇAMENTO 2015

1ª Revisão Orçamental

Classificação Económica		Receita			
Código	Descrição	Previsões iniciais	Modificações orçamentais		Previsões corrigidas
			Inscrições/ reforços	Diminuições/ anulações	
	(...)				
	Total receitas correntes	12 600 000,00	0,00	0,00	12 600 000,00
	(...)				
12.06.02	Empréstimos a médio e longo prazos	700 000,00	100 000,00		800 000,00
	Total receitas de capital	9 000 000,00	100 000,00	0,00	9 100 000,00
	(...)				
16.01.01	Saldo da gerência anterior	0,00	192 000,00		192 000,00
	Total outras receitas	0,00	192 000,00	0,00	192 000,00
	Total Geral	21 600 000,00	292 000,00	0,00	21 892 000,00

Classificação Económica		Despesa			
Código	Descrição	Dotações iniciais	Modificações orçamentais		Dotações corrigidas
			Inscrições/ reforços	Diminuições/ anulações	
	(...)				
02.01.xx	Aquisição de bens	800 000,00	12 000,00		812 000,00
02.02.xx	Aquisição de serviços	4 900 000,00	29 900,00		4 929 900,00
03.01.03.02	Juros da dívida pública - EMLP	5 600,00	100,00		5 700,00
	Total despesas correntes	12 250 000,00	42 000,00	0,00	12 292 000,00
	(...)				
07.01.xx	Aq. de bens de capital - Investimentos	7 500 000,00	100 000,00		7 600 000,00
08.05.01.02	Transf. De capital - Freguesias	200 000,00	146 500,00		346 500,00
10.06.03	EMLP - Sociedades Financeiras - Bancos	365 000,00	3 500,00		368 500,00
	Total despesas de capital	9 350 000,00	250 000,00	0,00	9 600 000,00
	Total Geral	21 600 000,00	292 000,00	0,00	21 892 000,00

APURAMENTO DA AMORTIZAÇÃO MÉDIA DOS EMPRÉSTIMOS

III - Na Execução Orçamental - Prestação de Contas de 2015 do Município X (em abr/2016)

N.º Contrato Empréstimo	Amortização Média dos Empréstimos (AME)		
	Execução Orçamental		Observações
	Valor	Apuramento (nas situações alteradas)	
1	25 714,29		Mantém-se igual ao valor apurado com as previsões do Orçamento para 2015.
2	18 333,33		Mantém-se igual ao valor apurado com as previsões do Orçamento para 2015.
3	44 000,00	$\frac{(700\ 000 + 180\ 000)}{20}$	Altera-se face ao valor apurado com as previsões do Orçamento para 2015. Tratando-se de um empréstimo abrangido pelo art. 40º, n.º 4, do RFALEI, considerando que o prazo máximo de utilização do capital terminou em 11-05-2015, e que a previsão de aumentar o capital utilizado durante o ano de 2015 ficou aquém do esperado, então, será o valor do capital efetivamente utilizado até ao fim do referido prazo, ainda que o mesmo seja inferior ao valor total do capital contratado, o montante a relevar para efeitos do apuramento da AME em sede de execução orçamental de 2015, a qual se manterá até ao prazo de vencimento do empréstimo.
4	25 000,00		Mantém-se igual ao valor apurado com as previsões do Orçamento para 2015.
5	50 000,00		Mantém-se igual ao valor apurado com as previsões do Orçamento para 2015.
6	50 000,00		Mantém-se igual ao valor apurado com a Modificação ao Orçamento de 2015.
TOTAL	213 047,62		