
CAPÍTULO I-INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I-INTRODUÇÃO

O objecto desta dissertação é o estudo do endividamento municipal em Portugal. Duas questões mereceram a nossa particular atenção. Em primeiro lugar, o enquadramento regulamentar mais adequado para disciplinar o endividamento municipal, em especial no que respeita aos limites ao endividamento municipal e ao tratamento das situações de desequilíbrio financeiro. Em segundo lugar, e não menos importante, a avaliação da situação financeira dos municípios portugueses e a identificação, no plano empírico, das principais causas do desequilíbrio financeiro municipal.

O processo de consolidação orçamental e a redefinição das relações fiscais entre os diferentes níveis de governo têm vindo a ser condicionadas, em grande parte, pelo processo de descentralização orçamental que tem conferido uma crescente autonomia de gestão financeira e orçamental aos governos subnacionais. A autonomia na gestão financeira e orçamental dos governos subnacionais é, aliás, condição necessária para o exercício da autonomia local e regional, definida na Carta Europeia de Autonomia Local como “(...) o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos.” (cf. Parágrafo 1 do art. 3º). (Conselho da Europa, 1985).

A Carta Europeia de Autonomia Local considera também, e no que respeita aos *Recursos financeiros das autarquias locais*, que “a fim de financiarem as suas próprias despesas de investimento, as autoridades locais devem ter acesso, nos termos da lei, ao mercado nacional de capitais” (cf. Parágrafo 8 do art. 9º). Partindo desta orientação, podemos inferir que: i) o endividamento subnacional deve servir (pelo menos) para o financiamento de despesas de investimento, funcionando como um mecanismo de equidade intergeracional, e não (porventura) para despesas correntes; ii) o endividamento subnacional deve ser descentralizado, isto é, os governos subnacionais devem ter acesso directo aos mercados de capitais e iii) os níveis superiores do governo podem impor restrições ao endividamento subnacional por via da lei.

É principalmente ao nível da função afectação da política orçamental (isto é, da provisão de bens e serviços públicos) que a teoria do federalismo orçamental justifica as vantagens da descentralização e a actuação por excelência dos governos subnacionais. O argumento clássico a favor da provisão de bens públicos locais é que tal traz ganhos de

eficiência quando há heterogeneidade espacial na procura (e na oferta), na medida em que o bem-estar dos constituintes de cada jurisdição será maximizado porque se atenderá às preferências próprias de cada comunidade (*Teorema da descentralização*, Oates:1972).

Do ponto de vista normativo, as razões para o endividamento subnacional devem, então, ser entendidas no âmbito da descentralização da função afectação da política orçamental. Neste contexto, o recurso ao crédito por parte dos governos subnacionais é um importante instrumento financeiro que contribui para um nível de financiamento adequado ao desempenho das atribuições de que são incumbidos, em particular para o financiamento das despesas de investimento (Musgrave, 1959) e, mais latamente, para a respectiva estabilidade e solvabilidade financeiras.

Por sua vez, a racionalidade para a imposição de restrições ao endividamento dos governos subnacionais emerge logo à partida do risco de indisciplina orçamental dos níveis inferiores do governo, também num contexto de descentralização orçamental. O debate da descentralização orçamental tem dado um protagonismo crescente à questão da disciplina orçamental dos níveis inferiores do governo e, em particular, à necessidade de controlar o endividamento público subnacional. Organizações Internacionais [e.g., o Fundo Monetário Internacional (em Ter-Minassian, 1997), o Banco Mundial (2000: 130) e a Comissão Europeia (2003: 190-195)], defendem que a descentralização orçamental pode pôr em causa os objectivos macroeconómicas de disciplina orçamental, nomeadamente pela capacidade dos governos subnacionais se endividarem. O próprio Banco Mundial (2000: 130) aponta o endividamento subnacional como uma das questões mais problemáticas ligadas ao processo de descentralização, pela assunção de que o governo central, para garantir a estabilidade do sistema financeiro, assumirá a dívida dos governos subnacionais sempre que tal for necessário:

“O endividamento subnacional tem emergido como uma das questões mais sensíveis no contexto da descentralização. Em princípio, é uma transacção privada entre devedor e credor. Mas o governo nacional muitas vezes é envolvido com relutância na transacção, por causa de sua responsabilidade para com a estabilidade do sistema financeiro. Como resultado, o endividamento subnacional é quase sempre sujeito à suposição de que o governo central vai financiar um resgate, se necessário, uma suposição que leva os bancos a conceder crédito a governos locais em risco de insolvabilidade.”

Assim, o processo da descentralização orçamental envolve um risco potencial de endividamento excessivo dos governos subnacionais, *em particular se estes estão sujeitos a uma restrição orçamental fraca (soft budget constraint)* (Inman, 2003, Kornai *et al.*, 2003; Rodden *et al.*, 2003a). Este conceito caracteriza a situação em que a garantia implícita, de que os governos subnacionais beneficiarão do auxílio financeiro do governo central em caso de ruptura financeira, introduz distorções na condução da política orçamental por parte das autoridades subnacionais. A expectativa de que o governo central assumira parte dos custos da despesa e do endividamento excessivos não induz nos níveis inferiores do governo uma gestão prudente das finanças públicas subnacionais (*moral hazard problem*). Sem o apropriado enquadramento legal, o endividamento público subnacional pode então constituir uma séria ameaça à própria solvabilidade financeira dos níveis inferiores do governo e à capacidade do governo central em manter a disciplina orçamental e a estabilidade macroeconómica do país.

No contexto específico da União Económica e Monetária, os constrangimentos nas finanças públicas subnacionais, impostos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, trouxeram um novo impulso à discussão das repercussões macroeconómicas da indisciplina orçamental dos governos subnacionais. Em todos os Estados-membros, independentemente do grau de descentralização, o respectivo governo central é o responsável único e imediato pelo cumprimento dos requisitos estabelecidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento para o valor do deficit (e da dívida) do conjunto da Administração Pública. Esta assimetria de responsabilidades exige a redefinição das regras de controlo do endividamento aplicáveis aos níveis inferiores do governo dos Estados-membros, visando a solidariedade entre todos os níveis de governo no cumprimento dos objectivos orçamentais definidos para todo o sector público (Balassone *et al.*, 2002; Comissão Europeia, 2003: 190-195).

Garantias implícitas ou explícitas, de ajuda financeira adicional aos governos subnacionais, representam um risco potencial para as políticas de estabilização macroeconómica do governo central, porque constituem um incentivo ao endividamento e défices excessivos. Quanto maior for a probabilidade atribuída a essa ajuda financeira, mais fraca é a restrição orçamental, logo, maior é o incentivo ao endividamento e défices excessivos. A própria natureza pública dos governos subnacionais – não podem falir no mesmo sentido que as empresas – enfraquece à partida a restrição orçamental desses governos. Assim, porque o que está em causa é a solvabilidade financeira dos governos subnacionais e a garantia da continuidade de oferta dos bens e serviços da sua

competência, a convicção é de que, em caso de dificuldades financeiras, o governo central assegurará sempre a necessária assistência financeira.

No entanto, o problema da restrição orçamental fraca pode ser mitigado pelo adequado enquadramento regulamentar do endividamento municipal. A aplicação de restrições *ex-ante* ao endividamento subnacional, que definem as finalidades, formas e limites do endividamento, limitam a discricionariedade na conduta das finanças públicas subnacionais, e são importantes para endurecer a restrição orçamental quando o compromisso do governo central de não resgatar um governo subnacional não é suficientemente credível. As insuficiências na regulação das situações de desequilíbrio financeira dos governos subnacionais também potenciam o próprio problema da restrição orçamental fraca. Assim, um enquadramento legal global do endividamento subnacional deve contemplar não só as restrições *ex-ante* ao endividamento, mas também os procedimentos *ex-post* para lidar com as situações de desequilíbrio financeiro, que não envolvam a ajuda financeira do governo central, ou que o envolvam só em situações predefinidas bem delimitadas. A regulação *ex-post* do endividamento, ao assegurar que é o governo subnacional que internaliza os custos das suas decisões de despesa e de endividamento, é fundamental para mitigar o problema da restrição orçamental fraca.

Na lógica da intervenção *ex-ante*, o uso de regras orçamentais numéricas (regras sobre o saldo orçamental e/ou regras sobre o endividamento ou dívida) aplicadas aos governos subnacionais tem ganho uma importância crescente enquanto instrumento para limitar a discricionariedade da política orçamental dos níveis inferiores de governo e, particularmente, para prevenir défices e níveis de endividamento excessivos. A regulação *ex-post*, direccionada para a recuperação dos governos subnacionais em dificuldades financeiras e para a reestruturação da dívida em caso de incumprimento, poderá consubstanciar uma solução do tipo administrativo, judicial ou mesmo mista.

Num plano teórico, o que está em discussão neste trabalho é, desde logo, em que circunstâncias a política de restrições à autonomia financeira dos governos subnacionais será compatível com uma solução descentralizada para o endividamento público, com a consequente definição dos mecanismos de controlo mais eficazes, capaz de evitar o endividamento e défices excessivos, e de desencorajar práticas como a manipulação do endividamento com vista à obtenção de ajudas financeiras excepcionais por parte do governo central, ou se, pelo contrário, o endividamento deve ser decidido directamente pelo governo central. Do ponto de vista da regulação da recuperação dos municípios em

dificuldades financeiras, a discussão centrar-se-á no tipo de medidas que devem ser privilegiadas no caso dos municípios portugueses, em particular se a solução deve ser de natureza judicial ou de natureza administrativa.

Este é um debate particularmente interessante no caso dos municípios portugueses. Primeiro, porque a elevada dependência das transferências, combinada com a escassez dos poderes tributários, sugere que, pelo menos no plano teórico, o *soft budget constraint* possa ser realmente um problema ao nível das finanças municipais. Segundo, porque o enquadramento regulamentar do endividamento municipal sofreu alterações significativas a partir de 2007 com a introdução da actual Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro, e que revogou a Lei nº 42/98, de 6 de Agosto), como uma medida estratégica para assegurar a consolidação das finanças públicas e o cumprimento das obrigações do Estado Português no que respeita ao Pacto de Estabilidade e Crescimento.

No plano empírico, o objectivo é identificar os principais factores explicativos das situações de desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses, procurando dar resposta às seguintes questões:

- i) em que medida as situações de desequilíbrio financeiro dos municípios são motivadas pelas opções de gestão municipal dos executivos camarários?
- ii) as variáveis políticas são relevantes, ou seja, o processo de decisão política pode influenciar o desempenho dos executivos municipais e contribuir, por esta via, para uma maior probabilidade de desequilíbrio financeiro dos municípios?
- iii) qual é a importância relativa do grau de desenvolvimento económico e social dos municípios na explicação das situações de desequilíbrio financeiro, isto é, podemos identificar características estruturais dos municípios que, independentemente da qualidade de gestão municipal, os tornam à partida mais propensos à ruptura financeira?

A solvabilidade financeira dos municípios é uma questão que tem relevância, quer ao nível macroeconómico, em especial na questão do controlo do défice total das Administrações Públicas, e na prossecução dos objectivos assumidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento, quer ao nível microeconómico, em que a questão central é que as situações de desequilíbrio financeiro não podem comprometer a oferta de bens e serviços municipais considerados essenciais.

O ponto de partida para a nossa abordagem empírica é o pressuposto de que a problemática do desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses não se prende exclusivamente com a qualidade da gestão dos executivos municipais, em particular

com a realização de despesas para além do que é comportável pela realidade financeira do município. A redução do problema do desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses a esta vertente é, à partida, uma análise precipitada e redutora. De facto, e na medida em que são as características estruturais dos municípios que determinam à partida o potencial de realização de receitas próprias, será razoável admitirmos que há municípios estruturalmente mais difíceis de gerir, onde à partida há sempre um maior risco de desequilíbrio e dificuldades financeiras.

A estrutura desta Tese é composta por 6 Capítulos. Estes Capítulos encontram-se divididos em Secções e em Sub-Secções. Além do actual capítulo Introdutório (Capítulo I), os restantes capítulos abordam as seguintes questões.

O Capítulo II, “Racionalidade das restrições ao endividamento subnacional”, constitui um *survey* da literatura teórica, empírica e estudos de casos sobre a teoria da restrição orçamental fraca (*soft budget constraint*) dos governos subnacionais. Os objectivos deste capítulo são: i) clarificar o conceito de restrição orçamental fraca; ii) identificar as principais determinantes da restrição orçamental e, desta forma, as estratégias disponíveis para minimizar a indisciplina orçamental dos governos subnacionais que lhe está associada e iii) avaliar a efectiva relevância do problema da restrição orçamental fraca dos governos subnacionais.

A literatura teórica sobre a restrição orçamental fraca dos governos subnacionais é essencialmente uma abordagem positiva ao problema, já que procura explicar quais são as condições propícias ao surgimento da restrição orçamental fraca. Os modelos utilizados traduzem os três elementos centrais do problema da restrição orçamental fraca nas relações intergovernamentais: i) a incapacidade do governo central em se comprometer *ex-ante* de forma credível com uma política de “não resgate” dos governos subnacionais em dificuldades financeiras; ii) o comportamento oportunista dos governos subnacionais e iii) o papel das expectativas. De uma forma sucinta, os governos subnacionais incorrem em défices e níveis de endividamento incomportáveis se têm a expectativa *ex-ante* de que o governo central irá afectar recursos financeiros adicionais *ex-post* (*bailout*) caso não consigam cumprir com os compromissos assumidos.

A resposta à questão sobre as determinantes da restrição orçamental fraca passa, então, por perceber em que condições é do interesse dos governos subnacionais encetar um comportamento estratégico para beneficiar de um *bailout* do governo central, e o que motiva o governo central a desviar-se de um compromisso inicial de não resgatar os governos subnacionais em dificuldades financeiras.

A literatura que procura evidenciar a efectiva relevância do problema da restrição orçamental fraca dos governos subnacionais pode ser repartida entre análises econométricas e estudos de caso. No plano empírico, a existência de uma restrição orçamental fraca é testada de forma indirecta por diferentes metodologias que visam identificar a existência de expectativas de resgate financeiro por parte dos governos subnacionais. Por sua vez, os estudos de caso analisam as experiências de descentralização e de crises financeiras ao nível subnacional em diferentes países, identificando os factores de natureza orçamental, política e institucional que potenciam ou mitigam o problema da restrição orçamental fraca, bem como a resposta do governo central às situações de ruptura financeira dos respectivos governos subnacionais.

O Capítulo III, “Endividamento subnacional: que regras e que instrumentos normativos?” tem por objectivo definir as estratégias que melhor cumprem o objectivo de controlar e disciplinar o endividamento subnacional, numa lógica *ex-ante* e numa lógica *ex-post*. Na Secção 2, depois de clarificadas as abordagens disponíveis para disciplinar o endividamento subnacional (a disciplina de mercado, os controlos administrativos directos, os acordos de cooperação e os controlos baseados em regras), e as respectivas vantagens e desvantagens, e não esquecendo que, na maior parte das vezes, há uma abordagem eclética que integra traços das diferentes abordagens, conclui-se que o controlo do endividamento subnacional deverá consubstanciar uma solução descentralizada, enquadrada por regras orçamentais que limitem o poder discricionário dos governos subnacionais na condução da sua política orçamental, de modo a limitar os défices e os níveis de endividamento excessivos. Condicionados por este ponto de partida, o Capítulo III prossegue na Secção 3 com o estudo das regras orçamentais que enquadram as formas e os limites do endividamento subnacional, e que corporizam a regulação *ex-ante* do endividamento subnacional. A aplicação das regras orçamentais aos governos subnacionais suscita uma série de considerações a ter em conta no desenho e implementação das mesmas, em geral, e especificamente quanto às regras orçamentais numéricas sobre o saldo orçamental e sobre a dívida ou endividamento:

- i) como compatibilizar as restrições à autonomia financeira dos governos subnacionais com o princípio da autonomia local?
- ii) será a regra de equilíbrio no orçamento corrente (“regra de ouro”), e a discriminação entre despesas correntes e de capital que lhe está subjacente, a forma mais acertada de zelar pela equidade intergeracional e para disciplinar as finanças subnacionais?

iii) que características devem ser tidas em conta no desenho e implementação das regras orçamentais numéricas para assegurar que efectivamente são cumpridas e eficazes no controlo do endividamento subnacional?

iv) como mitigar o risco de enviesamento pró-cíclico da política orçamental, induzido pelas regras orçamentais aplicadas aos governos subnacionais?

Ainda na esfera da regulação *ex-ante* do endividamento subnacional, sublinha-se que a necessidade de coordenação das finanças públicas dos governos subnacionais com as finanças estaduais é reforçada no universo dos Estados-membros da União Europeia, pelos constrangimentos orçamentais impostos pelo tratado de Maastricht e pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. No Capítulo III são ainda estudadas em detalhe as regras orçamentais numéricas sobre o saldo orçamental e sobre a dívida/endividamento aplicadas aos governos subnacionais da União Europeia, contextualizando os limites ao endividamento municipal em Portugal. A análise é feita a partir dos resultados para 2009 do inquérito da Comissão Europeia, no âmbito do Grupo de Trabalho da Qualidade das Finanças Públicas (do Comité de Política Económica), a todos os Estados-membros, sobre as regras orçamentais numéricas nacionais aplicadas às Administrações Públicas e aos subsectores da administração pública.

A regulação *ex-post* do endividamento subnacional é estudada na Secção 4 do Capítulo III. Partindo do pressuposto de que o enquadramento regulamentar das dificuldades financeiras dos governos subnacionais se deve orientar de acordo com certos princípios estruturantes, discutem-se as medidas regulatórias que devem ser privilegiadas, se de natureza judicial ou se natureza administrativa. A abordagem a privilegiar deverá assegurar a eficácia e a celeridade, quer na reestruturação das dívidas dos municípios, quer na implementação de medidas de consolidação orçamental com efeitos estruturantes, no interesse dos credores e dos munícipes. Para o efeito, a análise da regulação *ex-post* do endividamento subnacional incide sobre as seguintes questões:

- i) as causas das dificuldades financeiras dos governos subnacionais;
- ii) os objectivos da regulamentação das dificuldades financeiras dos governos subnacionais;
- iii) as diferenças entre a abordagem administrativa e a abordagem judicial ao problema das dificuldades financeiras dos governos subnacionais;
- iv) as especificidades do tratamento da insolvência dos governos subnacionais, em relação à insolvência de uma empresa privada

A análise do endividamento dos municípios portugueses é objecto do Capítulo IV, que se intitula “As finanças dos municípios portugueses”, e prossegue três objectivos centrais.

Um dos objectivos é avaliar, na prática, em Portugal, em que medida o regime das finanças locais pode mitigar ou, pelo contrário, potenciar, o problema da restrição orçamental fraca na gestão da política orçamental ao nível municipal. Um segundo objectivo é proceder a um estudo detalhado do enquadramento regulamentar do endividamento municipal nos termos da actual Lei das Finanças Locais -Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro (e legislação complementar). A análise privilegia as questões relacionadas com os aspectos inovadores da actual regulação (comparativamente com a anterior lei das finanças locais -Lei nº 42/98), os antecedentes da imposição das novas regras de disciplina orçamental que a mesma consagra, e a conformidade dos mecanismos previstos na lei com as estratégias disponíveis e com os objectivos a alcançar, nomeadamente com as restrições impostas ao endividamento municipal e com o tratamento das dificuldades financeiras dos municípios. Estes dois objectivos são prosseguidos com as Secções 2 até 6 do Capítulo IV.

Um terceiro objectivo prende-se com a avaliação da situação financeira dos municípios portugueses, já no âmbito da aplicação da actual Lei das Finanças Locais. Prossegue-se, assim, com a Secção 7 do Capítulo IV, que apresenta um conjunto de indicadores reveladores da actual situação financeira dos municípios Portugueses, privilegiando uma análise do tipo desagregada sempre que os dados disponíveis assim o permitiram. O objectivo a que nos propomos envolve, resumidamente, conhecer a composição da dívida municipal nas suas principais componentes, traçar o perfil dos municípios em termos da dimensão e da natureza da dívida, avaliar em que medida a gestão das finanças municipais encerra ou não um risco elevado de aparecimento de situações de desequilíbrio financeiro, que ponham em causa a solvabilidade dos municípios, e identificar algumas das causas das situações de desequilíbrio financeiro.

Ainda relacionado com a situação financeira dos municípios Portugueses, e uma vez constatada na Secção 7 a relevância dos compromissos assumidos e não pagos, que a Lei das Finanças Locais de 2007 acabou por não obstar, a Secção 8 descreve as estratégias utilizados pelo Governo no sentido da resolução do problema da acumulação dos pagamentos em atraso por parte dos municípios. Recorde-se, a este respeito, que a não acumulação de pagamentos em atraso é um dos critérios quantitativos que são

avaliados pela *troika* (Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI)).

Perspectivando uma anunciada nova revisão da actual Lei das Finanças Locais, a Secção 9 faz referência às adaptações que terão que ter lugar na actual Lei aos novos princípios e regras orçamentais, em especial aos consagrados na nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso. O Capítulo IV termina com a Secção 10 que, a título de conclusão, faz uma avaliação global da situação financeira dos municípios portugueses e do actual enquadramento regulamentar do endividamento municipal. São evidenciados os aspectos positivos e as limitações da actual lei das finanças locais, no que respeita à solvabilidade financeira dos municípios e ao contributo solidário dos mesmos para o controlo do défice das Administrações Públicas.

O Capítulo V, “Factores determinantes da probabilidade de desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses: estudo empírico”, que tem um cariz econométrico, propõe-se identificar empiricamente os principais factores que estão na origem das situações de desequilíbrio financeiro dos municípios Portugueses, definido como a incapacidade de responder perante os compromissos financeiros assumidos. O estudo centra-se em três tipos de causas: a gestão municipal, os factores políticos e o grau de desenvolvimento social e económico dos municípios.

O conceito de desequilíbrio financeiro municipal está presente na figura dos contratos de saneamento ou de reequilíbrio financeiro municipal, previstos na Lei das Finanças Locais, ao abrigo dos quais os municípios podem contrair empréstimos de médio e longo prazos para corrigirem os respectivos desequilíbrios financeiros. A eleição da celebração destes contratos como variável dependente permite-nos, através da estimação de um modelo Probit, avaliar a importância dos factores que explicam as diferenças na probabilidade de desequilíbrio financeiro entre os municípios. Esta é uma forma directa de testar a influência desses factores, uma vez que a celebração dos contratos de saneamento ou de reequilíbrio financeiro tem subjacente uma situação objectiva e comprovada de desequilíbrio financeiro municipal.

A estimação do modelo Probit é precedida, numa primeira parte do estudo, por dois ensaios econométricos distintos, que não incidem ainda sobre o desequilíbrio financeiro assim definido. Concretamente, pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários, são estimados dois modelos em que as respectivas variáveis dependentes, são a dívida líquida municipal, em percentagem da receita não financeira, e a dívida de

curto prazo municipal em termos per capita. Tratando-se de uma forma indirecta de aferir os factores que estão na base do desequilíbrio financeiro dos municípios (já que valores elevados da dívida não têm necessariamente subjacente uma situação consumada de desequilíbrio financeiro), o objectivo com a estimação destes dois modelos é definir, numa fase preparatória à estimação do modelo Probit, as potenciais variáveis que explicam as dificuldades financeiras ao nível municipal. Se admitirmos como proxy para o risco de desequilíbrio financeiro os valores elevados da dívida líquida municipal ou da dívida de curto prazo, é natural esperarmos que os factores que explicam a dívida líquida e a dívida de curto prazo municipais sejam, genericamente, os mesmos que levam à celebração dos contratos de saneamento ou de reequilíbrio financeiro.

O Capítulo VI reúne as principais conclusões deste trabalho e aponta perspectivas futuras de investigação no domínio do endividamento subnacional, em geral, e do endividamento dos municípios Portugueses, em particular.