

RESUMO

Esta dissertação estuda o endividamento municipal em Portugal sob duas vertentes essenciais: o enquadramento regulamentar do endividamento municipal e as causas do desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses.

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*). A expectativa de que o governo central assumira parte dos custos da despesa e do endividamento excessivos (*bailouts*) não induz nos níveis inferiores do governo uma gestão prudente das finanças públicas subnacionais (*moral hazard problem*). Sem desvalorizar outro tipo de considerações, a relevância do problema é, logo à partida, intuitiva: os governos subnacionais, ao contrário de uma empresa privada, nunca poderão falir.

Conclui-se por uma solução descentralizada para o endividamento público, com a consequente e necessária definição de mecanismos de controlo eficazes, que devem privilegiar a aplicação de regras orçamentais numéricas sobre o endividamento subnacional. Foi também evidenciada a importância de se fazer acompanhar a regulação *ex-ante* do endividamento subnacional pela regulação *ex-post*, dirigida ao tratamento das dificuldades financeiras dos níveis inferiores do governo, que possam emergir apesar da regulação *ex-ante*, por regra sem a ajuda do governo central. Defende-se, para o caso dos municípios portugueses, uma solução que privilegie uma abordagem do tipo administrativo, em harmonia com a figura dos contratos de saneamento e de reequilíbrio financeiro já previstos na actual Lei das Finanças Locais, em detrimento de uma “solução judicial”.

Considera-se que existem mecanismos no enquadramento das finanças municipais em Portugal que contribuem para mitigar, mesmo que não para anular, o problema da restrição orçamental fraca, nomeadamente a não discricionariedade das transferências do Orçamento do Estado, os limites ao endividamento municipal e a figura dos contratos de saneamento e de reequilíbrio financeiro. A este propósito, a actual Lei das Finanças Locais em Portugal (Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro) consagrou profundas alterações no que toca ao conceito e ao modelo de apuramento dos limites de endividamento. A actual Lei das Finanças Locais também veio densificar os regimes jurídicos associados à recuperação dos municípios em desequilíbrio financeiro.

Conclui-se também que, apesar do reforço da disciplina orçamental, é possível assinalar algumas limitações no actual enquadramento regulamentar dos limites ao endividamento municipal, com relevância, quer em termos da solvabilidade financeira do município, quer em termos do contributo das autarquias locais para as metas do défice e dívida públicos. A este respeito, destacamos: i) o limite do endividamento líquido municipal é definido com base num stock no final do exercício, enquanto que o défice das Administrações Públicas é apurado com base num fluxo anual; ii) a importância de fazer acompanhar a regra do limite à dívida (stock) por uma regra sobre o saldo global ou primário dos municípios (substituindo a actual regra do equilíbrio do orçamento corrente); iii) o perímetro das entidades que relevam para os limites legais do endividamento municipal é redutor (assim como o perímetro de consolidação legalmente obrigatório), e iv) o risco de, por força das excepções, os limites legais de endividamento não assegurarem as condições de solvabilidade de certos municípios.

A dimensão dos atrasos nos pagamentos a fornecedores e do volume dos pagamentos em atraso, bem como do número significativo de municípios em situação de desequilíbrio financeiro, indiciam a existência de situações em que estará em causa a solvabilidade financeira dos municípios. O crescimento significativo da dívida municipal de curto prazo nos últimos anos é uma evolução em linha com a acumulação de atrasos nos pagamentos a fornecedores. A solução para a sistemática sobreavaliação das receitas, principal causa directa da dimensão atingida pelos compromissos por pagar, passa obrigatoriamente por um sistema que imponha regras quanto aos compromissos assumidos e que penalize os municípios com dívidas a fornecedores para além do razoável. Concluímos também que, na generalidade dos casos, os municípios em situação de desequilíbrio financeiro não declaram a sua situação, provavelmente para não se sujeitarem às condições impostas pelos planos de recuperação financeira (ainda que não se possa ignorar que as actuais dificuldades no acesso ao crédito bancário dificultam a capacidade dos municípios de contrair empréstimos para saneamento e reequilíbrio financeiro). Esta situação compromete de igual forma a capacidade dos municípios em cumprir de forma atempada com os seus compromissos. Entendemos que uma forma de ultrapassar esta questão será submeter os municípios em situação de desequilíbrio financeiro ao acompanhamento de uma entidade de supervisão independente que tenha uma papel, não de decisor, porque se trata de uma decisão com uma forte conotação política, mas de forte persuasão pela declaração de desequilíbrio conjuntural ou estrutural.

Sublinhe-se que algumas das questões aqui suscitadas serão certamente minoradas com a anunciada revisão da Lei das Finanças Locais, dadas as necessárias adaptações à nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

Os resultados da estimação de um modelo probit binário para avaliar as determinantes da probabilidade dos municípios portugueses celebrarem um contrato de “saneamento financeiro” ou de “reequilíbrio financeiro” revelam, de forma consistente, que as situações de desequilíbrio financeiro serão o resultado da combinação de factores de natureza diversa. Os graves desequilíbrios financeiros reflectem o efeito das decisões de gestão dos executivos camarários, não só pela relevância das variáveis financeiras, mas também pela importância que os factores políticos revelaram ter neste processo. A evidência empírica é de que a probabilidade de desequilíbrio financeiro é maior quando o Presidente da Câmara é de um partido de direita, e de que há municípios que, por razões de natureza estrutural, são à partida financeiramente mais vulneráveis.

Os resultados sobre a natureza das condicionantes da probabilidade de desequilíbrio financeiro dos municípios permite-nos tirar algumas ilações. No que diz respeito ao efeito das decisões de gestão e à relevância dos factores políticos, sobressai a importância da imposição de limites ao endividamento municipal como forma de prevenção das situações de desequilíbrio financeiro. A importância das variáveis de caracterização socio-económica do município neste processo sugere que está também em causa, em muitos casos, uma deficiência estrutural de receitas, isto é, os municípios com menor capacidade fiscal terão que se endividar mais para assegurar aos cidadãos locais os bens e serviços municipais cuja provisão é da sua competência. Como tal, o sistema de transferências intergovernamentais não parece estar a cumprir em pleno o objectivo da equidade horizontal a que se propõe. Poderá estar também em causa uma má gestão da política de investimentos, não ajustada à capacidade de endividamento dos municípios mais pequenos e desfavorecidos em termos socio-económicos, e que não tem em conta os custos e benefícios a médio e longo prazo de cada um dos projectos de investimento.

Palavras-chave: Descentralização, disciplina orçamental, endividamento municipal, regulação do endividamento municipal, Portugal.

ABSTRACT

The subject of this dissertation is the study of municipal debt in Portugal, in two main aspects: the regulatory framework for municipal debt and the factors behind the financial distress of local governments.

The process of budget decentralisation involves a potential hazard of excessive indebtedness on the part of sub-national governments, particularly if they are subject to a soft budget constraint. The expectation that the central government may assume some of the costs of excessive spending and indebtedness (bailouts) does not induce, at lower levels of government, prudent management of sub-national public finances (moral hazard problem). Without devaluing other considerations, the relevance of the problem is, at the outset, intuitive: sub-national governments, unlike a private company, can never fail.

It may also be concluded that the policy of restrictions on the financial autonomy of sub-national governments should constitute a decentralised solution to the public debt, with the consequent definition of effective control mechanisms, which should focus on the application of numerical budget rules on sub-national debt. It was also demonstrated that it is important to accompany *ex-ante* regulation of sub-national debt with *ex-post* regulation, geared towards the management of financial difficulties of government's lower levels, as a rule without the help of central government. For Portuguese municipalities, a solution that favours an approach of the administrative type is advocated, in harmony with the figure of financial restructuring and recovery contracts already provided for by law, instead of a "judicial solution".

It was observed that there are, in the framework of municipal finances in Portugal, mechanisms that contribute to mitigate the problem of soft budget constraint, namely the non-discretion of the transfers from the state budget, the limits to municipal indebtedness and the figure of financial restructuring and recovery contracts. In this regard, the current Local Finance Law in Portugal (Law No. 2/2007) enshrined profound changes in the legal regime which hitherto regulated Portuguese municipalities' indebtedness, especially in regard to the concept and model of calculating indebtedness limits, as a strategic measure to ensure municipalities' financial solvency and the compliance with obligations on the part of the Portuguese State as regards the Stability and Growth Pact. The new law also consolidated the legal systems associated with the recovery of municipalities in financial distress. These

changes have, actually, contributed to the tightening of the budgetary constraint of Portuguese municipalities.

It was also concluded that, despite the strengthening of budgetary discipline, it is possible to point out some limitations of the current legal framework of the limits on municipal debt, with relevance both in terms of the municipality's financial solvency and in terms of the contribution of local authorities to the goals of public deficit and debt. In this regard, we emphasise: i) the limit of the net municipal debt is set on the basis of a stock at end of the year (net debt), whereas the Public Administrations' deficit is calculated on the basis of an annual flow; ii) the importance to accompany the debt limit rule (stock) with a rule on the municipalities' global or primary balance (replacing the existing rule of current budget's balance); iii) the perimeter of the entities that fall within the legal limits for municipal debt is reductive (as well as the legally required consolidation perimeter); and iv) the risk that, by virtue of the exceptions, which are significant, legal debt limits may not ensure the solvency conditions of certain municipalities.

On the issue of Portuguese municipalities' financial situation, the extent of delays in payments to suppliers and of the amount of arrears, as well as the significant number of municipalities in a situation of financial distress, indicate the existence of situations in which the financial solvency of municipalities may be at stake. The solution for the systematic overestimation of revenues, the main direct cause of the scale achieved by commitments still to be paid, entails necessarily a system that imposes rules regarding commitments and that penalises municipalities with debts to suppliers that are beyond reasonable. We also concluded that, in most cases, municipalities in a situation of financial distress do not declare their situation, probably not to be subject to conditions imposed by financial recovery plans. This situation affects equally the capacity of municipalities to comply in a timely manner with their commitments. We believe that one way to overcome this issue will be submitting municipalities in a financial distress situation to an external audit, in the sense that there is an external entity that influence the declaration of fiscal imbalance.

It should be noted that most of the issues raised here will be lessened with the next revision of the Local Finance Law, given the necessary adaptations to the new framework law of the state budget and to the law of obligations.

A Probit model is used to estimate the probability of a municipality entering into a financial recovery contract, regulated by the Portuguese Local Finance Law. Empirical

results indicate that both structural and non-structural factors influence local financial distress. In addition to financial management practices, financial distress is also conditioned by political variables and socio-economic factors. Municipalities ruled by mayors that belong to a right-wing party are more prone to financial distress, and some municipalities are more prone to financial distress, since their structural socio-economic features can seriously compromise their capacity to collect their own revenues.

There are also some more general conclusions. Looking at the effect of management decisions and the relevance of political factors, the importance of imposing municipal borrowing limits as a way to prevent situations of financial distress is highlighted. Regarding the socio-economic variables, results suggest that, in many cases, a structural deficiency of revenues is also relevant. That is, municipalities with a lower tax capacity are compelled to go more into debt in order to provide local citizens with municipal goods and services considered to be essential. As such, the system of intergovernmental transfers does not seem to be totally fulfilling its objective of horizontal equity. It can also be argued that local governments, and particularly the smaller municipalities and disadvantaged in socio-economic terms, don't adjust their investment policies to their debt capacity, and don't assess the medium and long-term costs and benefits of each investment project.

Keywords: Decentralization, budget discipline, municipal indebtedness, government debt control, Portugal.