
CAPÍTULO VI-CONCLUSÕES FINAIS

CAPÍTULO VI-CONCLUSÕES FINAIS

O objecto desta dissertação foi o estudo do endividamento municipal em Portugal, sob duas perspectivas essenciais: i) o enquadramento regulamentar do endividamento municipal, em especial os limites ao endividamento municipal e o tratamento das situações de desequilíbrio financeiro, e ii) as causas do desequilíbrio financeiro dos municípios.

Objectivos de natureza diversa estão envolvidos quando se aplicam restrições ao endividamento dos governos subnacionais. Em primeiro lugar, e ao nível macroeconómico, está em causa o controlo do défice e da dívida das Administrações Públicas no seu todo, se for o caso, com maior relevo político, a prossecução dos objectivos orçamentais assumidos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em segundo lugar, e ao nível microeconómico, a abordagem do problema da sustentabilidade financeira dos governos subnacionais enfatiza a necessidade de ser assegurada a oferta de bens e serviços locais considerados essenciais, que não pode ser suspensa mesmo em caso extremo desequilíbrio das finanças locais, na salvaguarda do interesse das populações residentes.

No caso particular dos municípios portugueses, e apesar do peso agregado dos défices dos municípios no PIB ser pequeno, com um impacto macroeconómico diminuto, o cumprimento do limite fixado no Pacto de Estabilidade e Crescimento para o défice orçamental das Administrações Públicas poderá ser comprometido pela execução orçamental dos municípios, em particular pela volatilidade dos défices em função dos momentos eleitorais, e particularmente se a necessidade de financiamento conjunta da administração central e dos fundos de segurança social já estiver próximo do limite dos 3 por cento do PIB. Também, e apesar de em termos agregados os valores da dívida municipal em percentagem do PIB poderem considerar-se pequenos, a informação em termos agregados ignora a heterogeneidade dos municípios e as situações diferenciadas em termos de solvabilidade financeira.

Uma primeira conclusão do nosso estudo é que, num contexto de descentralização orçamental, a razão de fundo para aplicar restrições ao endividamento subnacional é a “restrição orçamental fraca” (*soft budget constraint*) a que estão sujeitos os governos subnacionais. Apesar da solução para este problema passar em primeira linha pelo compromisso por parte do governo central de não conceder auxílios financeiros aos governos subnacionais em dificuldades financeiras (*bailouts*), esse compromisso pode

não ser credível. Logo à partida, a própria natureza pública dos governos subnacionais – não podem falir no mesmo sentido que as empresas – impõe sempre um elemento *soft* na *budget constraint*. daqueles governos. No entanto, há outros factores que sustentam as expectativas dos governos subnacionais relativamente à ajuda financeira do governo central. A literatura aponta vários factores que potenciam o problema da restrição orçamental fraca, de entre os quais destacamos: i) a existência de *bailouts* no passado; ii) a existência de um problema de assimetria de informação, que dificulta a avaliação das causas do desequilíbrio financeiro e permita restringir eventuais *bailouts* a situações excepcionais; iii) a discricionariedade na afectação das transferências do governo central; iv) os potenciais benefícios políticos para o governo central da ajuda financeira a um governo subnacional; v) o facto das dificuldades financeiras dos governos subnacionais poderem pôr em causa a provisão de serviços públicos fundamentais para o bem-estar das populações locais; vi) a recusa do resgate financeiro poder envolver importantes externalidades negativas para o resto da economia e vii) a combinação entre um forte desequilíbrio fiscal vertical e a autonomia no endividamento subnacional.

Para ultrapassar a falta de credibilidade do compromisso do governo central de não prestar ajuda financeira a um governo subnacional (política de *no bailout*), as restrições ao endividamento subnacional e a regulação do tratamento das situações de desequilíbrio financeiro são estratégias utilizadas para endurecer a restrição orçamental dos governos subnacionais. Assinalamos que a literatura empírica sugere que os países com elevados graus de desequilíbrio fiscal vertical estão associados a restrições mais apertadas ao endividamento subnacional. A explicação é intuitiva: o governo central será mais vulnerável às pressões políticas de ajuda financeira se os níveis inferiores do governo são excessivamente dependentes das transferências intergovernamentais.

Ainda sobre a racionalidade da imposição de restrições ao endividamento subnacional, há uma ideia adicional que gostaríamos de vincar. O problema do endividamento sub-nacional não se esgota na tentativa de confrontar os níveis inferiores de governo com a sua responsabilidade, e mesmo um enquadramento regulamentar que aponte para uma *hard budget constraint* não constitui uma solução plena. Um governo local – mesmo sabendo que a responsabilidade pela sua dívida é exclusivamente sua – pode sempre optar por um défice (temporário). Esse défice tem consequências macroeconómicas – e políticas se esta decisão contribuir para a violação do Pacto de Estabilidade e Crescimento nacional – que extravasam o âmbito local da entidade que o assumiu.

Uma segunda conclusão é que a política de restrições à autonomia financeira dos governos subnacionais deve consubstanciar uma solução descentralizada para o endividamento público, que privilegie a aplicação de regras orçamentais para disciplinar o endividamento subnacional. Excluindo as soluções extremas do controlo externo exercido pelas mercados financeiros (as condições necessárias para que as instituições financeiras possam impor uma disciplina eficaz ao endividamento subnacional são bastantes exigentes ou mesmo irrealistas e, como tal, dificilmente são respeitadas e improváveis de serem cumpridas em simultâneo) e dos controlos administrativos directos do governo central (uma actuação unilateral da administração central no controle do endividamento subnacional, de uma forma abrangente e sistemática, configura uma violação ao princípio da autonomia local), o controlo do endividamento subnacional pela via dos acordos de cooperação entre o governo central e os níveis inferiores de governo seria à partida, segundo argumentámos, a solução ideal. Duas ordens de razões foram apontadas. A primeira prende-se com a flexibilidade necessária na gestão dos limites ao endividamento subnacional, permitindo que estes se ajustem facilmente a conjunturas distintas e aos objectivos e metas orçamentais a prosseguir pelo governo central. A segunda prende-se com a prevenção do comportamento *free rider* dos governos subnacionais na gestão discricionária das finanças locais, uma vez que os acordos de cooperação comprometem de forma voluntária todas as partes.

O controlo do endividamento subnacional baseado em regras orçamentais impostas pelo governo central (e não negociadas) é contudo, provavelmente a solução *mais pragmática*, de tipo “second best”. O problema com a abordagem do controlo do endividamento através de acordos de cooperação entre governo central e governos subnacionais é que acordos deste tipo podem envolver centenas de governos diferentes, com disparidades sócio-económicas significativas, o que se traduz em custos de negociação elevados e numa maior dificuldade no *enforcement* dos objectivos orçamentais.

Reflexo das limitações das outras abordagens, e apesar do controlo do endividamento subnacional ser, na maior parte das vezes, uma abordagem eclética, o uso das regras orçamentais numéricas sobre o saldo orçamental e/ou sobre a dívida ou endividamento subnacionais tem ganho uma importância crescente a nível global, protagonizando na maior parte dos casos a solução para o controlo do endividamento subnacional. No contexto da União Europeia, a coordenação das finanças subnacionais com os objectivos de política orçamental impostos pelo Pacto de Estabilidade e

Crescimento traduz-se na imposição de limites adicionais ao endividamento das autoridades locais pelo governo central, como acontece em Portugal. Em certos países, como Alemanha, Bélgica, Espanha e Itália, foram também introduzidas regras de natureza mais abrangente, que definem e quantificam a responsabilidade das autoridades subnacionais no défice do conjunto do sector público, conhecidas por *pactos internos de estabilidade*.

No entanto, a existência de regras orçamentais está longe de ser condição suficiente para mitigar o problema da restrição orçamental fraca dos governos subnacionais e garantir a disciplina do endividamento subnacional. O uso de estratégias que permitem contornar as restrições ao endividamento e a incapacidade dos mecanismos de supervisão orçamental em obrigar ao cumprimento das regras constituem obstáculos à eficácia das mesmas. A experiência internacional sugere que há três factores particularmente relevantes para a força relativa (grau de eficácia) de uma regra orçamental: i) a formulação da regra (em especial, a base estatutária da regra, o seu grau de abrangência e flexibilidade para rever e ajustar objectivos); ii) a natureza do organismo que monitoriza o cumprimento da regra e iii) o *enforcement* da regra, em especial a natureza do organismo responsável por fazer cumprir a regra e o tipo de mecanismos existentes para obrigar ao cumprimento da mesma.

Uma terceira conclusão é que, para responder eficientemente aos desafios colocados pelo endividamento dos governos subnacionais, a intervenção *ex-ante*, com a tónica na prevenção do endividamento e défices excessivos, deve ser complementada com a regulação do *ex-post*, que deve definir regras claras para uma recuperação dos governos subnacionais em dificuldades financeiras e para reestruturação da dívida em caso de incumprimento. No caso dos municípios portugueses, defendemos uma solução de natureza administrativa, em harmonia com o tipo de regulação já existente, no quadro dos contratos de saneamento e de reequilíbrio financeiros. Isto é, devem ser favorecidas as soluções administrativas, reservando-se uma solução de natureza judicial para situações extremas, quando o que está em causa é definir um procedimento para a recuperação de municípios que, manifestamente submergidos em dívidas, são incapazes de pagar, tornando-se neste caso imperativo uma solução que passe pelo perdão de dívidas. A abordagem judicial, ao envolver perdas de capital, é um tipo de solução que pode ser entendida pelos credores financeiros como um indício de um risco de incumprimento acrescido, que se traduz no aumento do custo do crédito. Por sua vez, a opção por uma abordagem do tipo administrativo significa na prática que o ónus do

incumprimento recai na íntegra sobre os residentes, por via do aumento dos impostos, e também pela redução na oferta de certos serviços públicos. A internalização dos custos do incumprimento por parte dos municípios faz sentido se pensarmos que a solução para os problemas financeiros dos municípios não deve ser dissociada do princípio da necessidade de uma legitimação democrática do fenómeno financeiro local. A comprovada morosidade do sistema judicial em Portugal vem reforçar a validade de uma solução do tipo administrativa como regra, que poderá proporcionar uma resposta mais rápida e eficiente do que a judicial.

A aprovação da actual Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro que revogou a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto) sinaliza um importante reforço da restrição orçamental dos municípios portugueses. O regime de financiamento municipal, pautado pela dependência das transferências e pela escassez dos poderes tributários, exige um enquadramento regulamentar adequado para o endividamento subnacional, que permita lidar de forma eficiente com o problema da restrição orçamental fraca. Ao afastar os limites ao endividamento municipal em termos de fluxos por referência ao serviço da dívida, e ao instituir limites à dívida líquida municipal indexados às principais receitas que traduzem a capacidade de solvência do município, a actual Lei das Finanças Locais tornou muito mais restritivos os limites ao endividamento municipal. No mesmo sentido do endurecimento da restrição orçamental, passa a ser explicitamente proibida a assunção de dívidas dos municípios por parte do Estado, e são densificadas as regras para a recuperação dos municípios em dificuldades financeiras (numa solução do tipo administrativo, como já dissemos), quer no que diz respeito aos pressupostos de declaração de desequilíbrio financeiro, quer no que diz respeito ao conteúdo dos respectivos planos de recuperação e das regras de acompanhamento.

A aprovação da actual Lei das Finanças Locais permite então colocar a questão de saber se e até que ponto foram atingidos os seus maiores propósitos: i) assegurar a solvabilidade financeira dos municípios e ii) garantir a participação solidária dos municípios no esforço de consolidação orçamental das Administrações Públicas, de acordo os objectivos orçamentais impostos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Assim, uma quarta conclusão do nosso estudo é que, ao lado dos referidos avanços, o enquadramento actual do endividamento municipal é marcado pela existência de quatro vertentes relevantes onde os resultados ficam, de certa forma, aquém do esperado. Ainda que as questões em causa possam ser empoladas pela situação de emergência das finanças públicas com que o país se defronta, entendemos

que a sua relevância não é apenas conjuntural, e que em termos estruturantes são relevantes para os propósitos acima enunciados.

Em primeiro lugar, a actual lei das Finanças Locais, ao limitar apenas o endividamento municipal com base no critério da dívida (variável stock), em proporção ao volume dos recursos próprios do município, pareceu dar prioridade à questão da solvabilidade dos municípios. Para o cumprimento do objectivo do controlo do défice das Administrações Públicas, entendemos conveniente fazer acompanhar a regra do limite à dívida por uma regra sobre o saldo global ou primário dos municípios, substituindo a actual regra do equilíbrio do orçamento corrente, cujas limitações foram oportunamente assinaladas.

Em segundo lugar, o perímetro das entidades que relevam para os limites legais do endividamento municipal é redutor (assim como o perímetro de consolidação legalmente obrigatório), constituindo igualmente um risco para a salvaguarda da solvabilidade financeira dos municípios e para a consolidação orçamental.

Em terceiro lugar, por força das excepções, que são significativas, os limites legais de endividamento poderão não assegurar as condições de solvabilidade de certos municípios, por não traduzirem a real capacidade do município em cumprir atempadamente com os seus compromissos para com terceiros.

Em quarto lugar, alguns indicadores sinalizam a existência de situações com implicações ao nível da solvabilidade financeira de alguns municípios. Desde logo, a dimensão dos atrasos nos pagamentos a fornecedores e do volume dos pagamentos em atraso, bem como do número significativo de municípios em situação em desequilíbrio financeiro. Depois, e no que toca às dívidas a fornecedores, a esmagadora maioria dos municípios portugueses revela uma falta de rigor no processo orçamental, traduzida na prática sistemática de sobreavaliação de receitas, de modo a assegurar a realização de um determinado programa de despesas. Num contexto de sérias dificuldades no recurso ao financiamento bancário, criaram-se as condições para o aumento da dívida não financeira e para o surgimento de desequilíbrios financeiros. A publicação da recente Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso serve precisamente o propósito de controlar os compromissos por pagar. 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. 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. Apenas no contexto actual, de sérias dificuldades no acesso ao crédito, é que se poderá aceitar a solução do governo para estas situações através do Programa de Apoio à Economia Local, fora do enquadramento previsto na Lei das Finanças Locais. Por fim, concluímos que a incidência relativa das situações de desequilíbrio financeiro estrutural é elevada nos municípios de pequena dimensão, contrastando com a incidência relativa das situações de desequilíbrio financeiro conjuntural, elevada nos municípios de média dimensão.

Realçar apenas que a anunciada revisão da lei das finanças locais, com as necessárias adaptações à nova lei de enquadramento do orçamento do estado e à lei dos compromissos, certamente permitirá ultrapassar muitas das questões já aqui enunciados.

Uma quinta conclusão do nosso estudo prende-se com as causas do desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses, evidenciadas no estudo empírico. A estimação do modelo probit binário para avaliar as determinantes da probabilidade dos municípios celebrarem um contrato de “saneamento financeiro” ou de “reequilíbrio financeiro” apoiam a tese de que o desequilíbrio financeiro é o resultado da combinação de factores de natureza diversa. Para além das opções de gestão dos executivos camarários, o desequilíbrio financeiro dos municípios também é condicionado por factores políticos e por factores de natureza socio-económica.

Os resultados mostram que os municípios onde o risco de desequilíbrio financeiro é maior são os municípios que, *ceteris paribus*, mais investem e onde as despesas com pessoal absorvem mais recursos. A probabilidade de desequilíbrio financeiro também é maior quando o Presidente da Câmara é de um partido de direita. Os resultados do estudo sugerem também que os municípios com um menor desenvolvimento económico e social, que serão os municípios de menor dimensão e com maiores limitações estruturais na realização de receitas próprias, são, à partida, mais propensos ao desequilíbrio financeiro. Este resultado pode ter múltiplas interpretações, não mutuamente exclusivas, algumas relacionadas também com as opções de gestão dos executivos municipais, outras que extravasam essa questão, mas todas elas apontando para a acumulação de níveis de endividamento que são incompatíveis com a capacidade de solvência dos municípios. Uma delas é que o problema da restrição orçamental fraca se faz sentir particularmente nos municípios de pequena dimensão (*too small to fail*). Isto é, a expectativa dos municípios de menor dimensão beneficiarem da ajuda do

governo central é maior porque os custos económicos dessa ajuda serão negligenciáveis. Em segundo lugar, e relacionada com a questão anterior, os municípios de menor dimensão poderão ter uma gestão menos prudente na política de investimentos, não ajustada à sua real capacidade financeira. Em particular, referimo-nos aos investimentos em infra-estruturas e equipamentos de utilização colectiva onde, por força da questão demográfica, surgem deficiências de escala (por exemplo, equipamentos polidesportivos, piscinas, equipamentos culturais). Também neste caso os encargos futuros de exploração dos equipamentos, que se traduzem em custos fixos relevantes, e as limitações que a procura local representa em termos da realização de receitas de exploração (nos casos em que é possível cobrar algumas taxas de utilização) não serão devidamente valorizados pelos executivos camarários. A cooperação intermunicipal, por exemplo ao nível das associações de municípios, ao permitir ganhos de escala, contribuiria para uma gestão mais racional da política de investimentos dos municípios de menor dimensão, contornando as condicionantes de natureza estrutural. A resistência do poder local a este tipo de cooperação pode ser explicada por motivos culturais, mas principalmente, por razões de natureza política. Muitos dos investimentos municipais em infraestruturas têm uma mais valia importante em termos da disputa eleitoral, só assim de justificando a irracionalidade económica de se verificar a repetição de certo tipo de infraestruturas em municípios pequenos e próximos de outros municípios vizinhos. Em terceiro lugar, a extrema dependência deste tipo de municípios em relação às transferências (do governo central e da comunidade europeia) para a realização de projectos de investimentos pode constituir uma pressão para participação em programas de investimento co-financiados, mesmo que esses programas não estejam de acordo com as prioridades de desenvolvimento da economia local. Em quarto lugar, nos municípios de menor dimensão e menos favorecidos economicamente é o próprio município que sustenta em grande parte as actividades económicas e de desenvolvimento local. Isto pode representar uma pressão adicional sobre a realização de despesas e sobre o endividamento, aumentando a probabilidade de desequilíbrio financeiro. Por fim, os resultados da relevância das variáveis socio-económicas podem também ser interpretados como estando 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 poderá não estar a cumprir em pleno o objectivo da equidade

horizontal (equidade geográfica) a que se propõe, isto é, não está a corrigir as desigualdades na posição orçamental dos municípios por não considerar devidamente as diferenças existentes na capacidade fiscal.

Os resultados do estudo empírico são coerentes com os resultados da análise estatística sobre a incidência relativa das situações de desequilíbrio financeiro, a que já nos referimos.

A evidência da natureza das condicionantes da probabilidade de desequilíbrio financeiro reforça a pertinência da aplicação de restrições ao endividamento dos municípios portugueses. Seja pela qualidade da gestão das finanças municipais *per se*, seja pela influência de factores políticos, seja por erros de gestão na política de investimentos dos municípios de menor dimensão, que se cruzam com factores de natureza estrutural, o estudo mostra que as despesas realizadas pelos municípios com maior probabilidade de se encontrarem numa situação de desequilíbrio financeiro serão desadequadas das suas reais possibilidades financeiras.

Deixamos uma última nota. A investigação futura sobre o endividamento dos municípios portugueses deverá necessariamente atender aos impactos nas finanças municipais da múltipla legislação produzida recentemente, a maior parte por imposição da *troika*. Algumas medidas agora tomadas serão transitórias, e só se justificam pela necessidade de baixar o défice das Administrações Públicas, num período muito curto de tempo. Depois, naturalmente, poderão ser suavizadas, voltando-se a um cenário de natureza mais descentralizada. Noutros casos, a crise orçamental evidenciou fragilidades no enquadramento orçamental local, e então as medidas adoptadas serão permanentes, com efeitos estruturantes, condicionando a próxima revisão da Lei das Finanças Locais. Importa fazer esta discussão, ainda que acreditemos algum distanciamento histórico seja necessário à sua eficácia. Ainda assim incluímo-la na nossa agenda – de médio prazo – de investigação futura.

No plano empírico, a prioridade será actualizar o estudo sobre as determinantes do desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses, com a informação mais recente publicada pela Direcção Geral das Autarquias Locais, em particular sobre os municípios que se encontram em situação de desequilíbrio financeiro (estrutural e conjuntural). Importa fazer essa actualização na medida em que as causas do desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses poderão alterar-se em função das alterações no enquadramento macroeconómico e no enquadramento regulamentar do endividamento municipal.