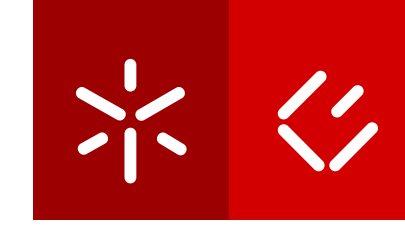




Armando Manuel Neves Leal **Endividamento Municipal e Mecanismos de Recuperação Financeira**

UMinho | 2022



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Armando Manuel Neves Leal

**Endividamento Municipal e Mecanismos
de Recuperação Financeira**

janeiro de 2022



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Armando Manuel Neves Leal

Endividamento Municipal e Mecanismos de Recuperação Financeira

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Administração Pública

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor J. Camões

janeiro de 2022

Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Injusto seria tecer agradecimentos e não mencionar alguém merecedor de tamanha referência, pelo que procurarei não individualizar comentários, à exceção do timoneiro deste trabalho, Professor Pedro Camões, que para além de me ter dado a honra de ser seu orientando, foi incansável no auxílio para a prossecução dos trabalhos.

Todavia, a minha consciência não descansaria se, em sentido lato, não dirigisse palavras especiais para os meus familiares, amigos e docentes de todo o meu percurso escolar, que, em diferentes momentos e de diversas maneiras, possibilitaram as condições necessárias para que prosseguisse com este trabalho. Aos últimos, presto ainda o meu mais exaltado reconhecimento pelo serviço, do superior interesse público, que prestam não só aos indivíduos pela sua educação, mas sobretudo à sociedade, pelo garante de prosperidade para o país.

Remato este capítulo citando uma passagem das Causas da Decadência dos Povos Peninsulares, de Antero de Quental, sobre o intuito desta dissertação: “não pretendemos impor as nossas opiniões, mas simplesmente expô-las: não pedimos a adesão das pessoas que nos escutam; pedimos só a discussão: essa discussão longe de nos assustar, é o que mais desejamos; porque, ainda que dela resultasse a condenação das nossas ideias, contanto que essa condenação fosse justa e inteligente, ficaríamos contentes, tendo contribuído, posto que indiretamente, para a publicação de algumas verdades”.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Endividamento Municipal e Mecanismos de Recuperação Financeira

RESUMO

Os municípios, pela sua autonomia orçamental, administrativa e financeira, têm a capacidade de arrecadar receitas e contrair despesas para prosseguir com as suas atribuições. Na ausência de recursos próprios, os governos locais recorrem ao endividamento para financiar despesas. Estas podem ser de tesouraria como também podem ser de investimentos, pelo que a possibilidade do recurso ao crédito é, por vezes, uma importante ferramenta da governação das autarquias locais, pois permite não só obter liquidez de curto prazo, bem como imputar parte desta responsabilidade às gerações futuras, que usufruirão também do investimento, repondo justiça inter-geracional. Outra situação que pode comprometer as finanças locais é a descentralização de competências do Governo Central para os municípios, o que, se não vierem acompanhadas do respetivo envelope financeiro, force os governos locais a utilizar recursos próprios para prosseguirem com as funções e, na impossibilidade de o fazerem, recorrem ao endividamento.

Fruto desta sucessão de acontecimentos, o Governo Central disponibiliza programas de resgate financeiro para auxiliar os governos locais que atinjam situações de endividamento excessivo. Em Portugal, o Governo da República disponibiliza o Fundo de Apoio Municipal (FAM), programa de recuperação de endividamento de longo prazo, que entrou em vigor em 2016 e ainda se encontra vigente, auxiliando 13 municípios; e o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), com o objetivo de fazer face a dívidas vencidas há mais de 90 dias, cuja duração esteve compreendida entre 2012 e 2015 e foi utilizado por 103 municípios. Estes, apesar de serem um pronto socorro à situação aflitiva que as autarquias atravessam, limitam a discricionariedade na governação dos políticos, pois impõem restrições de ordem financeira e orçamental. Consequência deste resultado, muitos municípios não obrigados a aderir a estes programas, mas que necessitam de intervenção, optam por recorrer a créditos por outros meios (p.e.: banca tradicional), conseguindo aplicar as medidas que bem entendem pois não ficam inibidos em nenhum aspeto.

Deste modo, coloca-se uma questão: “a utilização de programas de recuperação financeira foi eficaz na redução do endividamento dos municípios?”. A presente dissertação analisa esta questão, procurando esclarecimentos ao nível da eficácia dos resgates financeiros e na possibilidade de recorrer a mecanismos alternativos.

Palavras chave: endividamento municipal; resgate financeiro; governos locais

Municipal Indebtedness and financial recovery mechanisms

ABSTRACT

The municipalities, through their administrative, financial and budgetary autonomy, have the capacity to raise incomes and incur expenses to pursue with their duties. In the absence of own resources, local governments resort to borrowing for financial expenses. These can be from treasury as well from investments, so the possibility of using a credit is an important tool to governate the local authorities, as it allows not only obtaining short-term liquidity as well as imput some responsibility to the future generations, which gonna benefit from the investment too, restoring intergeracional justice. Another situation that can compromise local finances is the decentralization of powers from the Central Government to the municipalities, which, if they are not come with the respective revenues, force local governments to use their own resources to continue with their functions and, in the impossibility of If they do, they resort to indebtedness.

As a result of successive events, the central government provide financial rescue programs to help the local governments that reaches situations of excessive indebtedness. In Portugal, the Government of the Republic provides the Fundo de Apoio Municipal (FAM), a long-term debt recovery program, which came into force in 2016 and is still in force, helping 13 municipalities; and the Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), with the objective of dealing with debts overdue for more than 90 days, whose duration was between 2012 and 2015 and was used by 103 municipalities. This, despite being an emergency aid to the situation that municipalities are going through, limits the discretion in the politicians' governance, as it imposes financial and budgetary restrictions.

As an effect from this result, many municipalities that are not obligated to stick to these programs, but that need intervention, choose to use credits by other means ("p.e.:" traditional banking), managing to apply measures which they want because aren't inhibited in any aspect.

Thus, a question arises: "Was the use of financial recovery programs effective in reducing municipal indebtedness??" . It will be on this point that this dissertation will focus, looking for clarifications in terms of effectiveness of financial rescues and the possibility to appeal to alternative mechanisms.

Keywords: municipal debt; financial bailout; local governments

Índice

Introdução	1
Capítulo 1 – Revisão de Literatura	5
1.1. Endividamento Municipal	5
1.2. Resgate Financeiro	7
CAPÍTULO 2 – Contexto	10
2.1. Fundo de Apoio Municipal	11
2.2. Programa de Apoio à Economia Local	16
2.3. Fundo de Regularização Municipal	18
CAPÍTULO 3 - Hipóteses e Metodologia	19
3.1. Hipóteses	19
3.2. Design	20
3.3. Variáveis	22
3.3.1. Variável Dependente	22
3.3.2. Variáveis Independentes	23
3.3.3. Variáveis de controlo	23
CAPÍTULO 4 – Análise Empírica	25
4.1.1. Análise à aplicação do FAM	26
4.1.2. Análise à aplicação do PAEL	28
4.1.3. Análise à aplicação de Programas de Recuperação Financeira	29
4.2. Casos particulares da aplicação do FAM	30
CAPÍTULO 5 – Conclusão	34
Referências Bibliográficas	36
Legislação	38
Sites Consultados	38

Abreviaturas

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

FAM- Fundo de Apoio Municipal

FEF- Fundo de Equilíbrio Financeiro

FRM – Fundo de Regularização Municipal

IMI- Imposto Municipal sobre Imóveis

IRS- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IUC- Imposto Único de Circulação

PAEL- Programa de Apoio à Economia Local

PAM- Programa de Ajustamento Municipal

PIE- Participação nos Impostos do Estado

Introdução

As circunscrições geográficas locais existem ainda antes da fundação da nacionalidade, através das quais as comunidades se organizavam para gerir sobretudo os recursos comuns, seleção de lideranças e aplicação de penas. De então para cá este modelo evoluiu, não obstante dos retrocessos a que também foi sujeito. Através de cartas forais, o poder régio consentiu a existência do nível de organização político-administrativo local, das quais eram firmados contratos entre a Coroa e concelhos, designação que se materializou para caracterizar as comunidades locais com limites geográficos, autonomia na organização do poder local, eleição dos juizes e aplicação da justiça. Em contrapartida, o concelho, enquanto súbdito fiel da do poder régio, cumpria a sua obrigação no pagamento de impostos. (Baleiras et al., 2018). A montante mencionado, nem só bons momentos gozou este nível de organização, conhecendo um período imensamente subversivo no decorrer do Estado Novo, no qual existiu um esvaziamento de poder das estruturas municipais e na centralização do mesmo, resultado da reforma do Código Administrativo (1936-1940) por Marcelo Caetano (Bilhim, 2004).

Importa salientar que o municipalismo português atingiu uma autonomia ímpar, quando analisada a história do nosso país, a partir do 25 de abril de 1974, após a queda do regime ditatorial então vigente e a implementação do regime democrático. O momento fraturante data a 1976, aquando da entrada em vigor da nova Constituição, que dedicou uma parte exclusiva para o Poder Local, no Título VII. Esta passou a prever a existência de órgãos deliberativos e executivos universalmente e diretamente eleitos, poder regulamentar, a posse de património e finanças próprias para as autarquias locais (Silva, 2012). Face ao atraso económico e às assimetrias de acesso a bens e serviços básicos, era imperativo que existisse um nível razoável de coesão económica e social, traduzindo-se no acesso universal a um conjunto de bens e serviços mínimos fundamentais, tarefa incumbida às autarquias locais, prosseguindo deste modo com o princípio da subsidiariedade, ou seja, atribuir a função ao nível mais baixo da administração onde a sua execução seja o mais eficiente possível (Melo, 2006).

Este aumento de competências, fruto de maior autonomia, traduziu-se também numa maior capacidade para investir, à luz do previsto na Carta Europeia de Autonomia Local, que consagra o conceito de autonomia local como o «direito das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos». (Carta Europeia de Autonomia Local, artigo 3.º, n.º 1.). Ora, a descentralização fiscal é tida como uma ferramenta que melhora a eficiência do setor público, aumenta a competição entre governos locais na prestação de serviços e estimula o crescimento económico (Bahl & Linn, 1992; Davoodi & Zou, 1998; Wallich & Bird, 1993). Pode, porém, conduzir a uma perda do controlo sobre as

finanças locais e falhas de coordenação da política fiscal, resultando em pressão sobre as finanças locais e instabilidade económica. Deste modo, depreende-se que os gastos subnacionais devem ser financiados, na medida do possível, por receitas geradas localmente, pois eles tenderão a aumentar se forem assegurados pelas transferências do governo central.

Quanto mais dependentes estiverem os governos locais das transferências centrais, mais pressão existirá nas relações intergovernamentais, podendo resultar em desequilíbrios orçamentais nacionais. Não se deve descurar, contudo, da imposição de disciplina fiscal aos governos locais, minimizando o espaço para falhas de coordenação nas relações fiscais intergovernamentais, o que pode conduzir ao sucesso da descentralização (De Mello, 2000). Em Portugal, fruto do resgate financeiro e, conseqüentemente, das condições negociadas com a TROIKA, as reformas relativas aos governos locais tiveram uma forte vertente centralizadora, de maximização de receita e redução da representação popular. Estas mudanças conduzem ao risco de, ao invés de prosseguirem com o compromisso estabelecido com as suas comunidades, os governos locais apenas se preocuparem em alcançar melhores indicadores financeiros, tornando-se em meras extensões do governo central (Rodrigues, 2017).

Constata-se assim que a capacidade de investimento deve ser acompanhada dos respetivos meios financeiros (Costa, 1978), que possibilitem aos governos locais prosseguirem de forma autónoma com aquilo que entendem ser o mais adequado para a sua população. Quando isto não se sucede, os governos locais tendem a recorrer a créditos de modo a fazer face a despesas para as quais não possuem receitas suficientes, o que resulta num aumento do seu endividamento (Flora Lobo & Ramos, 2011).

Para fazer face a este endividamento, o governo central disponibiliza aos governos locais mecanismos de resgate financeiros, através dos quais empresta dinheiro mas, que para tal, estabelece um conjunto de regras *ex ante* que os segundos devem cumprir (Allers, 2015; Hagen et al., 2012). Porém, existem fatores que podem comprometer o sucesso destes resgates, tais como limitações na discricionariedade da ação dos governos locais (Allers, 2015); o conhecimento prévio de que os resgates ocorrerão porque o governo central não permitirá a sua falência (Camões, 2011; Hagen et al., 2012); ou favorecimentos político-partidários (Hagen et al., 2012).

Em Portugal, exemplos destes mecanismos são o Fundo de Apoio Municipal (FAM), o Fundo de Regularização Municipal (FRM) ou o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL). O primeiro é um programa de recuperação de dívidas de médio e longo prazo, ao passo que o último visa dívidas de curto prazo e ambos colocam restrições aos governos locais ao nível de política fiscal e orçamental.

Tal como mencionado anteriormente, existem condições anteriormente estabelecidas que os governos locais devem cumprir para receberem estes empréstimos estatais, as quais genericamente

limitam a ação fiscal dos governos subnacionais. Normalmente, uma das ações que os governos locais devem prosseguir prende-se com a colocação das taxas de impostos de cariz municipal no máximo, como é o IML ou a Derrama. Ora, só em situações de rutura financeira (n.º 1 do artigo 61.º da (Lei n.º 73/2013, 2013)) é que os governos locais são obrigados a receber intervenção estatal. Em sentido contrário, esta limitação na discricionariedade governativa inibe alguns destes a recorrer ao resgate financeiro junto do governo central, socorrendo-se junto da banca tradicional, negociando outras condições menos impositivas e restritivas.

Observa-se assim que a recuperação financeira pode sustentar-se em resgates financeiros por parte do governo central ou por empréstimo obtidos juntos da banca tradicional, o que nos elucida para diferentes formas de ultrapassar o endividamento. Sustentaremos este estudo sobre as seguintes hipóteses: os programas de recuperação financeira tiveram um efeito positivo no endividamento municipal; os municípios que reuniam as condições e acederam ao FAM, mas não eram obrigados por força legal, tiveram um melhor desempenho na redução do endividamento dos que os que optaram por ultrapassar autonomamente. Procuraremos, assim, perceber se o combate ao endividamento é mais eficaz quando os governos locais recorrem a resgates estatais ou a créditos bancários. Deste modo, a questão imperativa deste estudo centra-se em compreender se a utilização de programas de recuperação financeira foi eficaz na redução do endividamento. O objectivo desta dissertação passa por entender se é, ou não, pertinente utilizar programas de recuperação de endividamento municipal, ou seja, se a utilização dos mesmos é eficaz na redução da dívida.

Este trabalho está organizado nos seguintes capítulos: o capítulo 1 dedica-se à revisão da literatura, no qual procuraremos, através do conhecimento científico já produzido, saber o que já existe sobre as matérias refletidas na pergunta de investigação. Deste modo, dividiremos este capítulo na procura de informação sobre o endividamento municipal e sobre resgates financeiros, para melhor compreendermos o que mais adiante iremos explorar. No capítulo 2- Contexto, procuraremos apresentar a realidade portuguesa, em matéria de Programas de Recuperação Financeira, no qual teremos oportunidade de nos debruçarmos sobre o que cada um representa e como se operacionalizam. Falaremos, desta feita no Fundo de Apoio Municipal; no Programa de Apoio à Economia Local; e o Fundo de Regularização Municipal. No capítulo 3 – Hipóteses e Metodologia, elencamos como iremos realizar o trabalho de investigação. Apresentamos as hipóteses definidas, bem como os objetivos que se pretendem com as mesmas (Os programas de recuperação financeira tiveram um efeito positivo no endividamento municipal./ Os municípios que reuniam as condições e acederam ao FAM, mas não eram obrigados por força legal, tiveram um melhor desempenho na redução do endividamento do que os que

optaram por ultrapassar autonomamente.); explicamos o porquê de utilizar como design, o não-experimental por painel e como se organizará a análise; apresentamos as variáveis utilizadas no estudo: dependente, a dívida total; as independentes, os programas de recuperação financeira (FAM e PAEL); as de controlo, a saber: índice de população; área territorial; índice de rendimento. O capítulo 4 estará destinado para a análise empírica, no qual apresentaremos os resultados das análises procedidas através de métodos estatísticos, para cada hipótese. Analisaremos, individualmente, o impacto do FAM na redução da dívida; do PAEL na diminuição do endividamento; e ainda duma nova variável, criada para o efeito, sobre o comportamento da dívida quando confrontada com a presença dum mecanismo, ou seja, dum programa de recuperação financeira. Por fim, na conclusão, exporemos, de forma sintética e objetiva, os resultados que fomos encontrando à medida que se realizava a análise, na qual afirmaremos ainda se o objetivo desta investigação revelou-se bem sucedido.

Capítulo 1 – Revisão de Literatura

1.1. Endividamento Municipal

O Regime Financeiro das Autarquias Locais estabelece, no seu quadragésimo oitavo artigo, que o endividamento municipal deve reger-se por princípios orientadores, sendo estes os de rigor e eficiência de modo a minimizar os custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo; garantir uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; e não exposição a riscos excessivos.

“Por atividade financeira entende-se a atividade de natureza económica mediante a qual os entes públicos produzem um determinado tipo de bens (bens públicos, como escolas, hospitais, estradas, museus, pontes, barragens, apoios sociais, etc.) para satisfazer um determinado tipo de necessidades (necessidades coletivas, como educação, saúde, cultura, proteção do ambiente, ordenação do território, etc.)” (Rocha, 2008).

O financiamento dos governos locais é composto por diversas componentes: subsídios do Estado, que representam cerca de 60% das receitas locais e que revela o quão centralizado é o nosso país e quão dependente estão as autarquias locais; taxas de serviços e receitas de ativos municipais (Teles, 2016); impostos de cariz municipal, como o IMI e a Derrama; e ainda receitas creditícias.

Como já supramencionado, não só os municípios estão altamente dependentes do governo central, resultado da crescente transferência de competências sustentada por um sistema de financiamento que os deixa reféns, como também lhe escasseiam as receitas próprias (F. Lobo & Ramos, 2007). Face à insuficiência das receitas correntes dos governos locais e as limitações impostas por lei para aumentar impostos locais e taxas, e considerando ainda o crescimento das despesas de capital, os municípios recorrem ao endividamento (Ferreira, 2011) para fazer face às suas carências financeiras.

O endividamento municipal, que pode resultar do recurso a crédito, constitui um importante instrumento financeiro, na medida em que possibilita aos municípios não só a obtenção de receitas para prosseguir com as atribuições das quais são competentes, como também faculta uma maior estabilidade das finanças locais (Flora Lobo & Ramos, 2011). Destaca-se ainda que este endividamento constitui-se como um mecanismo de equidade intergeracional, se for um meio de financiamento adequado ao investimento público e não de financiamento de despesas correntes, ou seja, despesas do seu normal funcionamento, atendendo que os benefícios e custos destas despesas estão distribuídos ao longo do tempo, aumentando a eficiência em termos intergeracionais, ou seja, compatibiliza o período de consumo do bem ou serviço com o tempo de pagamento (Gremaud & Jr, 2009; Flora Lobo & Ramos, 2011). Enfatizam também que os governos subnacionais devem poder aceder diretamente a créditos, resultando

numa descentralização do endividamento subnacional, mas que o Governo Central possa impor restrições a este através da ação legislativa. Este pressuposto é ainda corroborado pelo número 8 do artigo 9º da Carta Europeia de Autonomia Local, que enuncia que as autarquias locais devem ter acesso ao mercado nacional de capitais, nos termos da lei, para financiar as suas despesas de investimento. O recurso ao endividamento possibilita ainda, aos governos locais, fazer face a défices esporádicos sem que isto se traduza no aumento de impostos, permitindo suavizar o pagamento do crédito e a redução de despesas, melhorando inclusive o desempenho do executivo (Leonardo, 2011). Para além destes argumentos, surgem outros tais como o aumento da flexibilidade orçamental; a melhoria da gestão financeira; a possibilidade de antecipar receitas (principalmente quando estas são influenciadas pela sazonalidade) e continuação de despesas (Gremaud & Jr, 2009).

Porém, surgem também críticas à sua utilização. A primeira aponta à dificuldade na governação nacional atendendo a fragmentação subnacional (Gremaud & Jr, 2009), quer pela quantidade de governos subnacionais, quer pela autonomia dos mesmos, o que pode contribuir para o aumento da dívida pública sem que o Governo Central consiga influenciar em sentido oposto. O segundo reparo incide sobre a utilização política de despesas eleitorais, comprometendo com encargos mandatos futuros (Gremaud & Jr, 2009), ou seja, as intenções de ser reeleito podem levar o político a utilizar excessivamente o recurso ao endividamento de modo a realizar despesas com investimentos, aprazíveis aos eleitores, pois maiores gastos em ano eleitoral levam a maiores diferenças de votos entre o político que procura a reeleição e o seu principal opositor (Aidt et al., 2011). Na perspetiva do agente local, esta teoria sai corroborada pelas condições político-económicas favoráveis que incitam este comportamento: a incerteza quanto a futuras nomeações políticas, no caso de derrota nas eleições, é maior para políticos locais; e apenas a maximização das hipóteses de ser reeleito excluem a possibilidade de perder as eleições (Baleiras & da Silva Costa, 2004). Os autores corroboram empiricamente estas afirmações, comprovando no seu estudo que a elasticidade do investimento em relação às transferências de capital recebidas excediam 60% no período pré-eleitoral.

Entretanto, algumas considerações devem ser tidas em conta relativamente ao recurso ao crédito por parte dos governos locais. A primeira alude para as restrições e imposições colocadas pelo governo central no financiamento de despesas por crédito, que muitas vezes não dependem das autarquias locais. A segunda está relacionada com o risco moral existente na garantia sobre a dívida que o governo central proporciona aos governos locais, sendo este duplo: por um lado, a possibilidade do governo nacional resgatar o local pode fomentar o endividamento excessivo (Hagen et al., 2012). Nota aqui para uma situação de insustentabilidade, pois não existindo uma conexão direta entre contribuintes e beneficiários

dos bens públicos, os governos subnacionais não têm incentivos para serem fiscalmente disciplinados, utilizando o orçamento público como algo que é de todos, transferindo os encargos locais para a nação e, conseqüentemente, degradando as finanças gerais do setor público (Camões, 2011). Por outro, as entidades de crédito privadas serão menos prudentes na concessão de financiamento aos governos locais pois sabem que estes serão recuperáveis. Outra observação assenta na vertente política existente e no oportunismo que daqui pode derivar, ou seja, os políticos de então contraem empréstimos para fazer face a despesas atuais, transferindo custos para as gerações futuras, atenuando o impacto imediato naquilo que os atuais contribuintes vão ter que suportar (Leonardo, 2011).

1.2. Resgate Financeiro

Os resgates financeiros consistem na ajuda concedida pelo Estado Central aos Governos Locais, através de programas de recuperação financeira, que disponibilizam a transferências de dinheiro sob condições de disciplina, tais como subida receitas, através, por exemplo, do aumento de impostos; e da redução de despesas, tais como cortes na massa salarial. Estes, apesar de melhorarem a saúde financeira dos governos subnacionais, limitam as suas opções políticas como, por exemplo, a obrigatoriedade do aumento de impostos locais, provocando renitência aos políticos em recorrer a esta ferramenta (Allers, 2015). O ótimo seria se fosse pré-estabelecida a divisão de recursos entre os níveis central e local para as tarefas que cada um iria prosseguir (Camões, 2011).

Todavia, esta relação entre os diferentes níveis de governo levanta também dilemas a ambos. Para os governos locais, apesar do interesse próprio por obter o máximo de assistência central possível, este comportamento individualista pode comprometer o sucesso coletivo e, conseqüentemente, a autonomia local. Para o governo central, o problema reside em distinguir quais os casos de assistência legítimos dos ilegítimos pois estes podem tornar a situação insuportável (Committee on Local and Regional Democracy, 2002).

Ocorre também que o Governo Central, pela importância que os governos locais representam para a prossecução do interesse público, não estão dispostos a não conceder ajuda se esta recusa se traduzir na interrupção da prestação dos serviços. A dimensão do governo local influencia, pois localidades maiores podem esperar, racionalmente, ser alvo de resgates, atendendo que são demasiado grandes para falir (Wildasin, 1997). Para além de comprometer o que já tinha sido feito até então, originaria custos políticos para os decisores. Porém, dar isto como garantido pode tornar-se perverso, na medida em que os governos locais podem chantagear o central, ameaçando não prestar o serviço caso não sejam alvo de resgate (Hagen et al., 2012). Os governos locais, como anteriormente mencionado,

têm incentivos individuais para recorrerem à assistência do governo central, atendendo que os seus cidadãos terão direito a mais e melhores serviços sem que exista aumento de impostos, transferindo este ónus para a base tributária nacional (Committee on Local and Regional Democracy, 2002). Através de restrições orçamentais rígidas pode-se minimizar estes incentivos perversos, pois não existem organizações dispostas a assumir as suas dívidas. São estabelecidas fórmulas fixas que comprometem ambas as partes, não existindo espaço para resgates financeiros (Camões, 2011). O governo central deve também responsabilizar os governos locais, conferindo-lhes participação no fundo de financiamento, ou seja, desincentivar este comportamento perverso através da afetação das receitas locais no caso do recurso ao resgate, de modo a que caso este aumente exponencialmente, seja afetada também a base tributária local. Além disso, devem também ser estabelecidas regras para os empréstimos locais de modo a que estes não usem esta opção como arremesso contra o governo central na procura por assistência financeira. Proteger a autonomia local constitui um argumento para fontes de receita independentes (Committee on Local and Regional Democracy, 2002).

Na ótica do governo central, uma possibilidade que se coloca para evitar resgates injustificados seria a de atender apenas aos casos legítimos, ou seja, aqueles cujas situações não ocorreram por gestão negligente. Ora, esta opção caracteriza-se logo à partida como pouco plausível pelo facto do governo central ter livre arbítrio para ajudar em qualquer caso de dificuldade financeira local, podendo surgir a tentação de atender a pedidos ilegítimos. Porém, negar assistência também acarreta custos económicos, pois esta pode ser entendida pelos mercados de crédito como uma recusa do Estado em cumprir as suas obrigações financeiras, provocando como reação a exigência de taxas de juros mais altas nos empréstimos de dinheiro ao governo central. Outro aspeto controverso é o favoritismo político, ou seja, situações em que o governo central resgate governos locais se tiverem ligações partidárias ou ideológicas. Isto sucedeu-se quer na Suécia, onde executivos municipais do mesmo partido que o central pediam mais resgates que os da oposição; e na Alemanha, existindo resistência ao resgate dos governos locais com cor partidária diferente da do governo central, de modo a que este último caísse (Hagen et al., 2012). Existe ainda a questão do desequilíbrio vertical relacionado com a autonomia dos governos locais em contrair empréstimos, que pode conduzir a situações de endividamento excessivo. Isto pode resultar por estes não possuírem de receitas próprias robustas, levando inevitavelmente o governo central a assumir as suas dívidas, mas também pela liberdade que têm para aumentar as taxas de impostos locais. Neste caso, o mesmo se sucederá se os mesmos tiverem reduzida discricionariedade para agir, ficando duplamente dependentes do governo central (Hagen et al., 2012). Importa salientar ainda que

este desequilíbrio financeiro resulta do facto de ser mais fácil descentralizar despesas do que receitas geradas localmente, atendendo à mobilidade dos fatores sujeitos a tributação (Camões, 2011).

Jürgen von Hagen acrescenta ainda mais dois aspetos, reiterando a importância que lhes atribui pela negligência a que têm sido sujeitos. O primeiro debruça-se sobre os serviços constitucionalmente previstos que os governos locais devem prosseguir e as exigências que a constituição impõe, como por exemplo, fornecer níveis uniformes de serviços públicos, de âmbito nacional, de modo a garantir padrões de vida idênticos para qualquer cidadão do país, independentemente do seu local de residência. Para tal, é necessário que o governo central proceda ao pagamento do respetivo fornecimento de serviço, caso contrário surge um conflito entre o que é exigido executar e a qualidade do mesmo e a capacidade financeira dos governos locais de pagar por eles. Esta situação pode levar estes a usar este conflito a seu favor, ou seja, os governos locais recorrem a resgates visto que não recebem os recursos financeiros suficientes para fazer face ao que lhes é constitucionalmente exigido. O segundo aspeto elenca o possível conflito que pode existir se o governo central exagerar nas restrições fiscais para impor a sua política fiscal aos governos locais, não atendendo às necessidades destes. Deste modo, as restrições fiscais destinadas para os governos locais recuperarem financeiramente podem consistir em instrumentos de dominação do governo central (Hagen et al., 2012)

Ora, uma alternativa para ultrapassar as restrições orçamentais rígidas passa pelos empréstimos tradicionais. No caso destes estarem autorizados e terem carácter ilimitado, os governos locais podem financiarem gastos excessivos com dívidas insustentáveis, sentindo-se ainda mais incentivados caso saibam a jusante que o governo central resgatará as suas despesas imprudentes. Conclui-se assim que a descentralização fiscal aumenta os custos dos empréstimos a nível local. No caso de existirem regras disciplinares, estes custos tendem a reduzir (Camões, 2011; De Mello, 2001).

Para uma melhor compreensão dos assuntos aqui explorados, deveremos debruçar-nos, também, sobre o que se sucede no terreno e, mais concretamente, nas unidades territoriais cujas serão alvo de análise. Deste modo, prosseguiremos com uma sucinta contextualização da realidade portuguesa, em matéria de endividamento e de programas de recuperação financeira.

CAPÍTULO 2 – Contexto

Em Portugal existem alguns programas de resgate financeiro proporcionados pelo governo central para auxiliar os governos locais em situações de endividamento, que serão apresentados adiante. Entretanto, importa analisar a evolução do endividamento municipal, em Portugal, para melhor compreender a importância dos programas em questão e, conseqüentemente, o efeito destes no comportamento da dívida.

Recorrendo ao Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, na sua versão mais atualizada é possível observar que “os sucessivos decréscimos, verificados desde 2013, do valor do índice do limite à dívida total (razão entre a dívida total das autarquias e o valor de 1,5 vezes a média da receita corrente líquida nos últimos três exercícios) é um ótimo indicador da progressiva melhoria da situação global de endividamento das autarquias”. Estes são visíveis nos quadros abaixo anexos, também retirados do documento supramencionado, nos quais é possível observar um aumento paulatino da média da receita corrente líquida cobrada, cuja influencia positivamente o aumento do limite da dívida total que se assiste; um decréscimo constante do passivo exigível dos municípios, de 6700, em 2013, para 3900 milhões de euros, em 2019; bem como da dívida total dos municípios, cuja é reduzida, de 2013 para 2019, em quase 4.000 milhões de euros.

Quadro 1 – Indicadores de sinalização de alerta precoce, de saneamento financeiro e de recuperação financeira.

SITUAÇÃO DA DÍVIDA TOTAL	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Inferior a 1,5	227	239	263	275	278	286	285
Entre 1,5 e 2,25	42	41	25	16	16	14	13
Entre 2,25 e 3	21	12	7	10	8	5	7
Superior a 3	16	16	13	7	6	3	3

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2019

Este comportamento repercute-se nos indicadores de sinalização de alerta precoce para os mecanismos financeiros necessários, em caso de colapso financeiro. Deste modo, assiste-se a um aumento do número de municípios que cumpre os parâmetros legais para efeitos de saúde financeira,

sendo que entre 2013 e 2019, estes aumentaram de 227 para 286. Em sentido inverso, o conjunto de autarquias que se descomediram diminuí significativamente, sendo que os municípios que necessitam de saneamento financeiro reduzem-se de 21, em 2013; para 5, em 2019; e os que precisaram de resgate financeiro recuaram de 18, em 2013; para 3, em 2019. Não obstante, os municípios ficam pré-sinalizados a partir do momento em que ultrapassam em 1,5x a média das receitas correntes dos 3 exercícios anteriores, e este número também acompanhou a tendência, diminuindo de 81 para 22, entre 2013 e 2019.

2.1. Fundo de Apoio Municipal

“O Fundo de Apoio Municipal (FAM) é um mecanismo de recuperação financeira dos municípios portugueses, mediante a implementação de medidas de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e, subsidiariamente de assistência financeira. Tem como missão contribuir para a promoção da recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira nos termos previstos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI), bem como a sua prevenção, através da adoção de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência técnica.”

Segundo as disposições gerais da lei correspondente, o FAM apresenta-se como pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, que se rege pelo disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Deste modo, possui órgãos como qualquer pessoa coletiva, sendo eles a direção executiva, a comissão de acompanhamento e o fiscal único. À direção executiva compete, para além dos assuntos internos da própria gestão, aprovar os programas de ajustamento municipal (adiante designados PAM's), monitorizar as suas execuções e elaborar relatórios trimestrais de acompanhamento dos mesmos. No que concerne à comissão de acompanhamento, são competências desta pronunciar-se sobre as propostas de decisão dos PAM's e acompanhar a sua execução; sobre a recusa de assistência financeira e acerca de questões submetidas pela direção executiva. Uma competência importante da mesma recai sobre a responsabilidade de designar os membros da direção executiva e o fiscal único, este sob proposta da anterior. Por último, o fiscal único é o órgão responsável pela fiscalização e controlo da gestão do FAM. Compete assim a este acompanhar, controlar a legalidade, regularidade e boa gestão financeira e patrimonial do FAM, assim como o impacto das decisões da direção executiva relativas à aprovação, revisão e execução dos PAM's.

Criado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, o FAM constitui o regime jurídico de recuperação financeira municipal, ou seja, figura como um mecanismo de recuperação para autarquias locais em situação de desequilíbrio financeiro. Passa assim, tal como previsto no artigo 4.º desta lei, pela adoção

de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação de dívida e de assistência financeira para municípios que se encontrem em situação de rutura financeira, sendo os mesmos obrigados a aderir a este procedimento, ao abrigo do número 1 do artigo 61º da Lei 73/2013, verificando-se a mesma quando, a 31 de dezembro de cada ano, a dívida total seja superior a três vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios. Podem também recorrer ao FAM os municípios que necessitem de saneamento financeiro, ou seja, a reprogramação da dívida e consolidação do passivo financeiro. Porém, apenas são obrigados a contrair este empréstimo aqueles cuja dívida se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Como princípios gerais do FAM, importa salientar que este atende às “especificidades de cada município e baseia-se no princípio de repartição do esforço entre os municípios, os seus credores e o Estado e na prevalência de soluções encontradas por mútuo acordo entre o município, os credores municipais e o FAM”. Rege-se também pelo princípio da igualdade material entre municípios, “tendo como prioridade os casos de recurso obrigatório”, ou seja, os de rutura financeira.

Relativamente às finanças do FAM, este possui um capital social de 650 000 000€, correspondendo 50% deste valor a contribuições do Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, e os outros 50% a contribuições dos municípios. Quanto à participação destes últimos, a mesma é “calculada ponderando o montante total a realizar pelo conjunto dos municípios pelo peso relativo de cada um deles no somatório do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), do Imposto Único de Circulação (IUC) e do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), participação nos impostos do Estado (PIE), de acordo com os valores finais constantes do mapa XIX anexo à Lei do Orçamento do Estado, tendo por base a média dos últimos cinco anos, incluindo o ano em curso, e ponderando também a coleta do imposto municipal sobre imóveis (IMI) no município caso fosse aplicada a taxa média do intervalo previsto no Código do IMI”.

Deste modo, o FAM proporciona aos municípios um programa de recuperação municipal, denominado de Programa de Ajustamento Municipal (PAM), celebrado entre este e o município, com um prazo necessário à redução do endividamento da parte deste último, não podendo ser inferior à duração do empréstimo a conceder pelo FAM. “O PAM deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas com vista à diminuição programada da dívida de cada município até ao limite legalmente admissível, com base nos seguintes mecanismos: a) Reequilíbrio orçamental, que inclui, nomeadamente, medidas de: i) Redução e racionalização da despesa corrente e do capital; ii) Maximização da receita própria; iii) Existência de instrumentos de controlo interno; b) Reestruturação da dívida financeira e não financeira; c) Assistência financeira.”.

Os municípios que estejam obrigados a aceder ao FAM, fruto das condições suprarreferidas, devem solicitar o mesmo no prazo de 90 dias a contar do momento da verificação dos pressupostos que os conduzem a esta vinculação. No caso de não solicitação, o FAM encarrega-se de notificar os municípios para num prazo de 60 dias apresentar uma proposta de PAM.

Já os municípios que, segundo o número 3 do artigo 58º da Lei 73/2013 de 3 de setembro não possuam os pressupostos para ser intervencionados ao nível da recuperação financeira mas necessitem de saneamento financeiro, são notificados para, no prazo de 30 dias, informar se optam por este mecanismo anteriormente referido ou se acedem ao FAM, sendo que nesta última hipótese, os mesmos têm 90 dias para apresentar o programa de ajustamento municipal. Caso opte pela primeira hipótese, os municípios têm igualmente um prazo de 90 dias, sendo que nesta situação devem comprovar junto do FAM a obtenção de empréstimo para o saneamento financeiro. Em caso de incumprimento, o FAM notifica o município em questão para o mesmo elaborar e apresentar uma proposta de PAM.

Importa salientar que o PAM e as respetivas revisões são aprovadas pelo órgão deliberativo do município, a Assembleia, através de proposta da Câmara Municipal, sendo que quaisquer deliberações em sentido contrário ao cumprimento dos objetivos definidos no PAM são consideradas nulas. Já a direção executiva do FAM possui 45 dias a partir da apresentação da proposta do PAM, por parte da Câmara Municipal, para se pronunciar relativamente à aprovação ou recusa do mesmo. Durante a vigência do PAM, o município não celebrar novos contratos de financiamento que resultem em dívida pública fundada nem promover novas parcerias público-privadas, exceto quando previamente autorizados pelo FAM.

Ora, de modo a promover a recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira, o FAM utiliza três diferentes mecanismos: reequilíbrio orçamental; reestruturação da dívida; e assistência técnica.

O reequilíbrio orçamental, por via do PAM, tem por objetivo a racionalização da despesa e a maximização da receita municipal, tal como a otimização da gestão do seu património. Para tal, o artigo 35º da presente lei estipula uma panóplia de medidas a adotar, destacando-se a definição da taxa máxima nos impostos municipais; a obrigatoriedade de arrecadar a participação variável no IRS, fixando-se esta também no máximo possível; abolição de benefícios fiscais e isenções de taxas; limitação da despesa corrente, com especial atenção para os custos com pessoal e aquisição de bens e serviços; ou limites à realização de investimento.

Relativamente à reestruturação financeira, esta representa um nível posterior ao mecanismo anteriormente mencionado e surge em caso de ineficácia das medidas relativas ao reequilíbrio

orçamental. Deste modo, adotam-se medidas principalmente ao nível da reestruturação de dívida, visando reduzir a mesma e alterar a distribuição temporal do seu serviço.

Por fim, surge também a assistência financeira, prevista no artigo 43º, cuja intervenção é efetuada apenas quando os outros mecanismos são insuficientes para atingir os objetivos propostos, possuindo natureza subsidiária perante as outras medidas. A partir daqui o FAM pode prestar assistência financeira através de empréstimos remunerados ou prestação de garantias. Esta modalidade apenas se aplica às dívidas incluídas no PAM.

Em termos práticos, desde a sua vigência, recorreram a empréstimos do FAM 13 municípios, a saber: Alandroal; Alfândega da Fé; Aveiro; Cartaxo; Fornos de Algodres; Fundão; Nazaré; Nordeste; Paços de Ferreira; Portimão; Vila Franca do Campo; Vila Nova de Poiares; Vila Real de Santo António. Do ponto de vista populacional, ou seja, a dimensão considerando o número de habitantes, estes concelhos caracterizam-se por serem de pequena (9 municípios) e de média dimensão (3 municípios), o que indicia, numa primeira análise, que o endividamento dum autarquia é influenciado pela dimensão da sua população, sendo que municípios mais pequenos estão mais expostos a maiores endividamentos. Importa esclarecer que são considerados municípios pequenos os que detêm um número igual ou inferior a vinte mil habitantes; superior a vinte mil e igual ou inferior a cem mil, são de média dimensão; sendo que os grandes possuem mais de cem mil habitantes.

Gráfico 1 – Endividamento total dos municípios que aderiram ao FAM

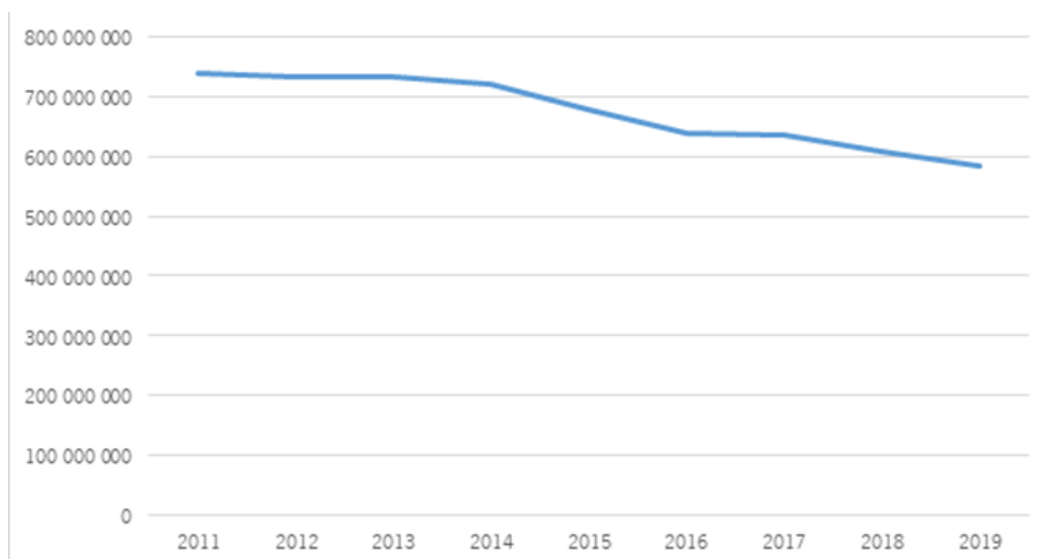
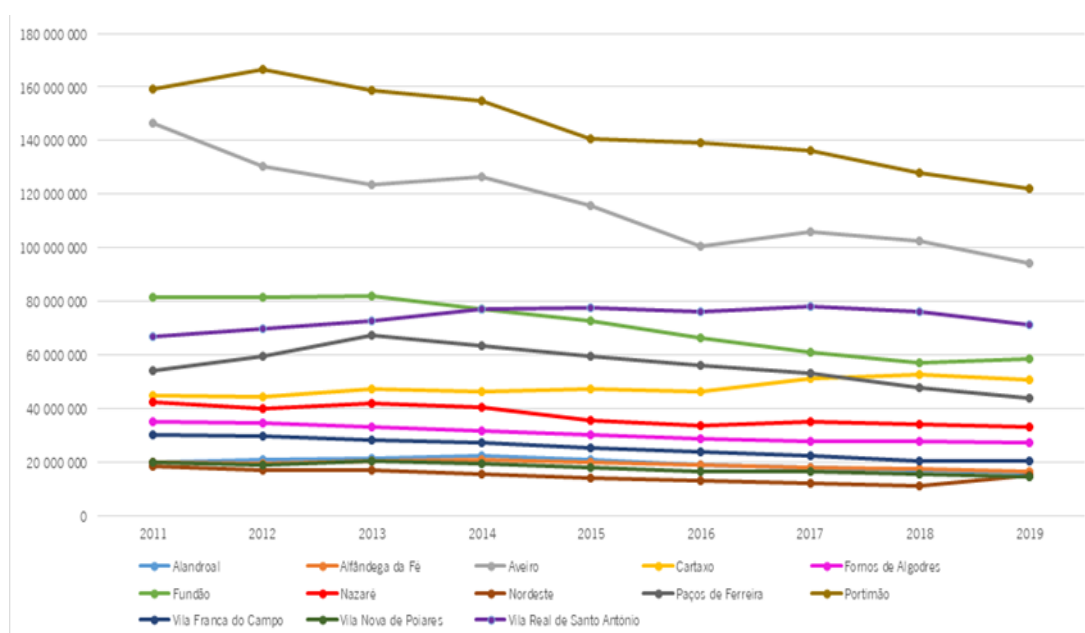


Gráfico 2- Endividamento, por município, que aderiram ao FAM



Nos dois gráficos apresentados, é possível observar o comportamento do endividamento dos municípios que aderiram ao FAM, constatando-se que, no global, a dívida diminuiu, nos anos que se apresentam, não obstante de esporádicos aumentos em algumas autarquias, como se pode observar no gráfico 2.

2.2. Programa de Apoio à Economia Local

Instituído através da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, o PAEL foi criado de modo a regularizar os pagamentos de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) à data de 31 de março de 2012. Deste modo, foi criado um fundo de 1 000 000 000 € para auxiliar os municípios em matéria de endividamento de curto prazo. Nesta perspetiva e de fomento da economia local, pretendeu-se deste modo devolver dinheiro às famílias e empresas através da regularização dos pagamentos atrasados há mais de 90 dias, independentemente da sua natureza comercial ou administrativa.

Este programa é composto por dois subprogramas que dividem os municípios, mediante a sua situação financeira. O Programa I integra os municípios que estejam abrangidos por um plano de reequilíbrio financeiro; que 31 de dezembro de 2011, se encontravam numa situação de desequilíbrio estrutural; que reunindo os pressupostos de adesão ao PAEL previstos no n.º 2 do artigo anterior, optem por aderir ao Programa I. Já o Programa II integra os restantes municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias a 31 de março de 2012, de acordo com o reporte efetuado no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL). Relativamente ao primeiro programa, o mesmo tem um prazo máximo de vigência de 20 anos e o montante máximo de financiamento obrigatório corresponde a 100% do montante elegível. Quanto ao segundo programa, o seu prazo máximo de vigência fixa-se nos 14 anos, tendo como montante mínimo de financiamento 50% e montante máximo 90% do montante elegível. Importa esclarecer que o montante elegível, termo anteriormente mencionado, corresponde à diferença entre o montante dos pagamentos em atraso a 31 de março de 2012 e a soma dos montantes correspondentes à redução prevista nos números 3 e 4 do artigo 65.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012 e às dívidas abatidas com a utilização de verbas do Fundo de Regularização Municipal (FRM).

Relativamente ao procedimento a adotar, a adesão ao PAEL é feita através de pedido dirigido à Comissão, acompanhado de um Plano de Ajustamento Financeiro aprovado pela assembleia municipal sob proposta da câmara municipal.

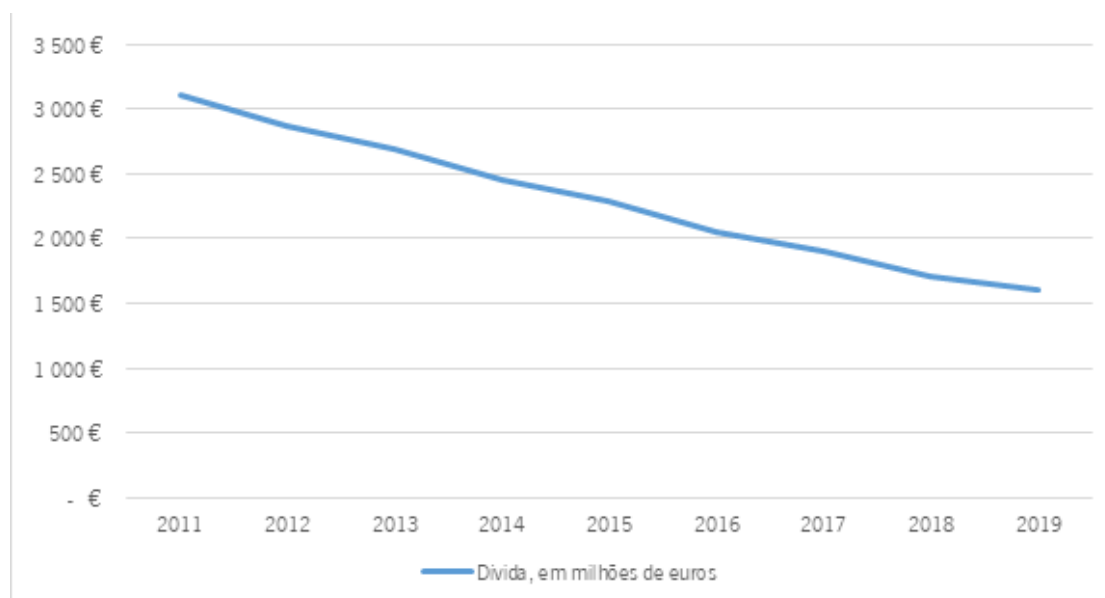
O plano supracitado deve conter um conjunto de medidas específicas que visem o restabelecimento da situação financeira e tem uma duração idêntica à do empréstimo. Deve assim ter como objetivos a redução e racionalização da despesa corrente e de capital; existência de regulamentos de controlo interno; otimização da receita própria; e intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL. Também aqui existem distinções para os programas anteriormente mencionados, sendo que o primeiro deve obedecer obrigatoriamente a medidas mínimas, tais como o recebimento à taxa máxima da participação variável no IRS; fixação dos preços nos serviços

de saneamento, água e resíduos segundo as indicações da Entidade Regulador dos Serviços de Água e Resíduos; ou aumento da eficiência na governação municipal. Deve ainda, em caso de incumprimento dos objetivos de reequilíbrio financeiro, o município fixar a taxa máxima do IMI, à data do incumprimento.

Realce-se ainda que o contrato celebrado ao abrigo do PAEL deve ser remetido ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, no prazo de cinco dias após a sua assinatura. Relativamente ao montante financeiro acordado, o mesmo é disponibilizado ao município através de parcelas.

Apesar da sua vigência compreendida no tempo, num período de quatro anos (entre 2012 e 2015), recorreram a este programa cento e três municípios, o que corresponde a aproximadamente 33% do total dos concelhos portugueses, que se dividem em cinquenta de pequena dimensão; outra meia centena de média dimensão e apenas três de grande dimensão.

Gráfico 3 – Evolução do endividamento total dos municípios que aderiram ao PAEL



Como elucida o título do gráfico 3, neste é possível observar o comportamento do endividamento do conjunto dos municípios que aderiram ao PAEL, no conjunto temporal selecionado para a análise que realizar-se-á, constando-se existir uma redução 1 504 milhões de euros.

É possível ainda analisar que, em 2019, ainda eram 42 os municípios que, tendo recorrido a esta linha de apoio financeiro entre 2012 e 2015, mantinham dívida relativa a estes empréstimos. No total foram 103 os municípios que recorreram ao PAEL, tendo 9 amortizado a totalidade da dívida em 2019, 22 municípios liquidaram o capital em dívida em 2018 e outros 31 já tinham amortizado a totalidade em 2017.

2.3. Fundo de Regularização Municipal

“O Fundo de Regularização Municipal corresponde ao fundo constituído pelos montantes das transferências orçamentais deduzidas aos municípios por incumprimento dos respetivos planos de saneamento, sendo utilizado para, através da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), proceder ao pagamento das dívidas a terceiros do município.” (Públicas, 2015) (Lei n.º 73/2013, 2013). Os montantes retidos servem para proceder ao pagamento de dívidas do município, obedecendo a uma ordem de prioridade, segundo o artigo 67º da Lei n.º 73/2013: Dívidas a fornecedores vencidas há mais de 90 dias; outras dívidas já vencidas; amortização de empréstimos de médio ou longo prazo. Após se confirmar a veracidade do teor das dívidas pelo revisor oficial de contas, a DGAL procede, até ao limite dos montantes deduzidos, ao pagamento das mesmas, sendo que os pagamentos devem ser efetuados por ordem cronológica das dívidas. Para tal, 30 dias depois do final de cada semestre, os municípios devem solicitar à DGAL a utilização dos montantes retidos para o pagamento das dívidas, disponibilizando informação relativa aos credores, valores e datas de vencimento das dívidas a pagar, com vista à elaboração de uma listagem cronológica das mesmas.

CAPÍTULO 3 - Hipóteses e Metodologia

Como analisado anteriormente, constata-se que o endividamento municipal resulta da falta de receitas para fazer face às despesas previstas e, conseqüentemente, ao recurso a financiamento creditício. Quando devidamente utilizado, esta ferramenta restitui justiça intergeracional, afetando a despesa dum investimento ao longo do tempo. Contudo, existem sempre comportamentos oportunistas por parte dos políticos no recurso ao crédito, tais como a utilização deste para fazer face a despesas de curto prazo, comprometendo as gerações vindouras; e o agravamento do endividamento nacional.

Quando o endividamento toma proporções descontroladas, os municípios, pela incapacidade de fazer face às despesas, necessitam de ser alvo de resgates por parte dos governos centrais, na maioria dos casos. Nestes é-lhes concedido financiamento sob condições de disciplina financeira, com objetivo de alcançar a recuperação financeira. Nos casos de endividamento excessivo, em que estes mecanismos são automaticamente acionados, os governos locais são obrigados a submeterem-se a estes processos. Quando não atingem os níveis previstos legalmente de endividamento, há possibilidade de os governos locais optarem se pretendem recorrer ao resgate ou a empréstimos tradicionais. A escolha sobre esta última opção recai sobretudo no facto de ao solicitarem resgates, os governos locais ficam limitados na sua discricionariedade e autonomia, sendo obrigados a obedecer aos requisitos impostos, ficando como meras extensões do governo central.

Existindo assim a possibilidade de municípios aderirem aos programas, mesmo sem estarem obrigatoriamente abrangidos, havendo autarquias nestas condições que optam pelo saneamento e outras não, surge assim a questão: *“A utilização dos programas foi eficaz na redução do endividamento?”*. Pretende-se descobrir a pertinência da sua utilização e da sua existência, bem como compreender se estes são eficazes no combate ao endividamento, ou seja, perceber também o que seria da realidade do endividamento municipal se as autarquias não tivessem aderido aos programas de recuperação financeira, ficando com a inteira percepção de qual a opção mais vantajosa.

3.1. Hipóteses

Para obter resposta para a mesma, realizar-se-á um teste a um conjunto de hipóteses . “Uma hipótese é uma afirmação ou proposição que visa colocar uma teoria à prova e, desta forma, serve para suportar empiricamente (ou não) uma teoria”. (Araujo, 2012). Deste modo, a hipótese que naturalmente surge prende-se com a eficácia dos programas de recuperação. Assim:

H_i: Os programas de recuperação financeira tiveram um efeito positivo no endividamento municipal.

Pretende-se, desta feita, avaliar a eficácia dos programas promovidos pelo Governo Central para a recuperação financeira dos Governos Locais, procurando compreender se existe alterações de alguma ordem. Deste modo, promover-se-ão testes aos programas para depreender se estes foram efetivos na redução da dívida. Caso este cenário se confirme, assistir-se-á a uma corroboração da utilidade dos programas de recuperação financeira e, conseqüentemente, da sua eficácia.

H₂: Os municípios que reuniam as condições e acederam ao FAM, mas não eram obrigados por força legal, tiveram um melhor desempenho na redução do endividamento dos que os que optaram por ultrapassar autonomamente esta questão.

Com esta hipótese, pretendemos compreender qual a real utilidade dos programas de recuperação financeira, utilizando um método comparativo possível, entre municípios. Assim, confrontaremos autarquias cujas se encontrem em situação de saneamento financeiro, as quais podem optar por duas alternativas para a recuperação financeira: procurar assistência junto do FAM, através do qual o acesso ao crédito é procedido de circunstâncias financeiras benéficas para os municípios, mas sujeitam-se às medidas restritivas impostas pela organização, cuja condiciona a autonomia governativa da edilidade; ou recorrer a empréstimos externos, sujeitando-se às condições do mercado de crédito, algumas vezes adversas, mas preservando a sua discricionariedade governativa, as quais se libertam do garrote imposto pelo Governo Central. Desta forma, mediante os resultados provenientes dos testes, constatar-se-á a eficiência relativa do FAM, ou seja, compreender-se-á se é mais eficiente a austeridade imposta com condições financeiras mais vantajosas ou se as circunstâncias de crédito mais adversas compensam pela liberdade gestonária.

3.2. Design

Face à necessidade de conjugar as dimensões espacial e temporal, o tipo de design do estudo empírico que mais se adequa é o não-experimental por painel, através do qual iremos analisar um conjunto de variáveis dispersas e observadas em diversos momentos sucessivos, repetidamente ao longo do tempo, baseado individualmente em cada município. Por outras palavras, este é um modelo que providencia informação sobre o comportamento individual tanto entre indivíduos, quanto ao longo do tempo - têm dimensões transversais e de série temporal.

Em Metodologia para a Investigação Social (Araújo, 2012), os autores reconhecem três componentes fundamentais do trabalho empírico a realizar: operacionalização e medição; definição da unidade de análise e a seleção dos dados; recolha e análise dos dados.

Deste modo, a análise organizar-se-á da seguinte forma: será procedida através do estudo de variáveis sobre os mecanismos de recuperação financeira e sobre o endividamento. Será organizada num modelo em painel, bastante mais completo nas dimensões de comparação obtidas, precisamente por possuir observações em duas ou mais dimensões. Neste caso, serão conjugadas as dimensões temporal, pela especial relevância que possibilita uma melhor investigação sobre a dinâmica das mudanças nas variáveis; e espacial, de caráter estático ou sincrónico. Como o modelo de dados em painel inclui N indivíduos observados em T períodos regulares no tempo, serão assim comparados dois fatores de variação: os diferentes momentos de tempo, ou seja, os períodos anuais considerados; e o número de unidades, que no caso em concreto serão os municípios portugueses (Araujo, 2012).

O modelo de estudo utilizado para a análise, de dados em painel, providencia informação sobre o comportamento individual, tanto entre unidades, como quanto ao longo do tempo – têm dimensões transversais e de série temporal. Este tipo de análise comporta vantagens significativas relativamente a outros modelos, tais como a adequação à dinâmica de mudança das variáveis; melhorar a exatidão para a inferência de parâmetros; ou controlar o efeito das variáveis omitidas.

A análise proceder-se-á através do método econométrico, para a qual foram recolhidos dados compreendidos no período sucessivo entre os anos de 2011 e 2019, sobre os 308 municípios e especificamente daqueles que se encontram em situação de endividamento excessivo, ou seja, a análise dos dados irá debruçar-se sobre o comportamento geral total dos municípios e, mais especificamente, sobre aqueles que por terem atingido o endividamento excessivo, são obrigados a aceitar a ajuda financeira; sobre os que, apesar de não se encontrarem nestas condições previstas legalmente, recorrem aos mecanismos de recuperação de dívida; e, aos que não sendo obrigados, optam por não acederem a nenhum programa, ultrapassando o endividamento de forma autónoma, obtendo receitas creditícias junto da banca tradicional, por exemplo. Pretende-se, com estes dados, apurar qual a realidade do endividamento dum município que tivesse procedido de forma contrária à que agiu, procurando deduzir qual a opção que acarretaria mais vantagens,

A criação da base de dados cuja suportará a análise advém de solicitações a entidades como o Tribunal de Contas; a Direção Geral das Autarquias Locais; consulta do site do Fundo de Apoio Municipal; e documentos como o Anuário Financeiro das Autarquias Locais, pelo que se consiste como técnica de recolha de dados secundária, atendendo à captação dos mesmos através de documentos oficiais.

Não obstante, face aos diferentes modelos providenciados dentro do estudo de dados em painel, estimaremos modelos através do método de efeitos fixos, que permite que os efeitos específicos individuais α sejam correlacionados com os regressores x , sendo que α são as intercepções e cada individuo tem um termo de intercepção diferente e os mesmos parâmetros de inclinação, o que nos providencia a seguinte equação:

$$y_{it} = \alpha_i + x_i\beta + \mu_{it}$$

3.3. Variáveis

As variáveis surgem da operacionalização do design, ou seja, através da medição dos conceitos. Estes representam a matéria prima para a construção de teorias, que necessitam de variáveis, na medida em que são ideias ou relação de ideias e necessitam duma contraparte empírica. Elas podem ser dependentes ou independentes: a variável dependente é a que está sujeita aos testes e experiências científicas, ao passo que as independentes são aquelas que influenciam, afetam ou determinam as alterações das outras variáveis, designadas de variáveis dependentes (Araujo, 2012).

3.3.1. Variável Dependente

Com o intuito de aferir os fatores determinantes do endividamento municipal, considerou-se este como variável dependente.

“A dívida total de operações orçamentais dos municípios engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, assumidas por iniciativa dos próprios municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos” (Públicas, 2015). Com esta dissertação, é nosso intuito melhor compreender como é que se comporta o endividamento municipal, que aqui se configura como variável dependente, perante as variáveis independentes adiante mencionadas, ou seja, de que forma se deixará influenciar, afetar ou determinar pelas alterações das variáveis independentes.

Como já tivemos oportunidade de assistir na contextualização, assistiu-se, nos 308 municípios e nos períodos de tempo alvos de análise, a uma paulatina redução do endividamento destas autarquias locais. Teorizar sobre as razões para este comportamento só terá evidências empíricas se, tal como referido, as testarmos, pelo que o endividamento municipal deverá ser sujeito à presença das variáveis independentes.

Assim, a dimensão temporal desta variável estará compreendida entre 2011 e 2019 e refletir-se-á sobre os 308 municípios, que apresentar-se-ão como a dimensão espacial.

3.3.2. Variáveis Independentes

Tal como anteriormente indicado, as variáveis independentes são aquelas que influenciam, afetam ou determinam as alterações das outras variáveis, designadas de variáveis dependentes (Araujo, 2012). Deste modo, foram considerados como fatores de causa os programas de recuperação financeira visados neste estudo, ou seja, o Fundo de Apoio Municipal (FAM) e o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL).

No que ao FAM diz respeito, considerando o seu período de existência, a sua análise incidirá sobre os anos compreendidos entre 2011 e 2019. O programa está vigente em quatro anos, a saber: 2016, 2017, 2018 e 2019. Do ponto de vista espacial, a análise irá basear-se nos 308 concelhos portugueses e o programa foi adotado em treze autarquias. Importa ainda salientar que este é um programa de recuperação financeira que é utilizado para fazer face a endividamento de longo prazo, para o qual é conjeturado um plano de condições que permitam uma diminuição da dívida de forma eficiente.

No que concerne ao PAEL, o estudo refletir-se-á sobre os anos compreendidos entre 2011 e 2019, sendo que em 2012, 2013, 2014 e 2015, foram efetuadas as transferências das tranches para os municípios; 2016, 2017, 2018 e 2019, constituem-se como períodos nos quais as autarquias começaram a proceder à devolução dos empréstimos. Em termos espaciais, a ocorrência a este plano verificou-se em 103 municípios. Serão observados 308 territórios, que correspondem à totalidade dos municípios portugueses. Sobre a sua caracterização, este era um programa para enfrentar dívidas de curto prazo que, tal como o seu próprio nome evidencia, possibilitava o auxílio à economia local.

3.3.3. Variáveis de controlo

De modo a compreender a validade da relação das variáveis independentes com a dependente, importa adicionar à análise variáveis de controlo cujas, se se mantiverem constantes, corroboram a testagem.

Deste modo, entendemos acrescentar à equação a variável populacional, através da qual será tida em conta a população de cada município, dos 308 concelhos de Portugal, entre 2011 e 2019; de igual modo, será também tido em conta a área territorial de cada uma das 308 autarquias; e ainda o índice de rendimento dos municípios, para os 308 municípios. Adicionamos também à equação o índice de rendimento, o qual considera o rendimento disponível dos municípios, por concelho para o mesmo

período temporal; e o índice de vendas, que reflete sobre as transações ocorridas pelos agentes económicos de cada município e que está compreendido entre o espaço de anos.

Tabela 1. Estatísticas descritivas das Variáveis

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Min	Max	p1	p99	Skew.	Kurt.
Dívida Total	2772	1860000 0	4120000 0	34899.7	8.210e+0 8	412000	1.260e+0 8	11.49	183.435
FAM	3080	.009	.097	0	1	0	0	10.16	104.216
PAEL	3080	.043	.202	0	1	0	1	4.534	21.556
Área	3080	29917.31 8	27741.43 1	826	172067	2108	141273	2.168	8.614
Índice Populacional	2780	3.597	5.774	.16	54.51	.26	30.39	4.154	26.952
Índice de rendimento	2780	3.597	8.244	.17	126.61	.28	30.81	9.047	112.595
Índice de vendas	2780	3.597	7.646	.17	111.8	.28	32.31	8.168	95.561
Valor FAM líquido	3080	564000	5870000	0	1.181e+0 8	0	1522942 4	14.293	240.614
valor PAEL líquido	3080	1430000	4180000	0	3677070 0	0	2391747 2	4.642	28.597
FAM percentual	2772	.01	.09	0	1.528	0	.61	10.141	110.73
PAEL percentual	2772	.076	.185	0	3.454	0	.798	5.468	64.952

CAPÍTULO 4 – Análise Empírica

Reitera-se que a questão nevrálgica deste trabalho passa por testar empiricamente se os programas de recuperação financeira, concebidos pelo Estado Central são, efetivamente, eficazes na redução do endividamento dos municípios. Importa, por isto, lembrar também que, para tal, recorreremos à testagem de hipóteses, a saber:

1. Os programas de recuperação financeira tiveram um efeito positivo no endividamento municipal;
2. Os municípios que reuniam as condições e acederam ao FAM, mas não eram obrigados por força legal, tiveram um melhor desempenho na redução do endividamento dos que os que optaram por ultrapassar autonomamente esta questão.

Com os dados supramencionados já recolhidos, procederemos a diversas análises para validar as hipóteses, para as quais iremos observar as variáveis independentes sob a forma do programa líquido do valor recebido, menos as amortizações; binária, ou seja, a presença ou ausência da utilização de um programa. Como já referido no subcapítulo do Design de Investigação, procederemos a uma análise através do Modelo de Dados em Painel, considerando que este providencia informação sobre o comportamento individual, tanto entre indivíduos, quanto ao longo do tempo. Os Dados em Painel incluem N indivíduos observados em T períodos regulares no tempo.

Para determinarmos que tipo de modelo deve ser adotado para proceder à análise, realizou-se o Teste Hausman, que avalia a consistência entre estimadores. O estimador de efeitos aleatórios é mais eficiente, por isto, devemos usá-lo se ocorrer o seu suporte pelo teste Hausman. Caso contrário, usar-se-á o modelo de efeitos fixos. Atendendo ser este um teste estatístico, naturalmente trabalha-se com probabilidades, pelo que se considera o resultado de $Prob > chi$ para compreender a significância do teste. Face ao resultado ser igual a 0, foi rejeitada a hipótese nula de serem diferentes, pelo que temos significância e usa-se o modelo de efeitos fixos.

Analisaremos, então, as hipóteses definidas e, começaremos, naturalmente, pela primeira: os programas de recuperação financeira tiveram um efeito positivo no endividamento municipal. Reitera-se que é nossa intenção avaliar a eficácia dos programas promovidos pelo Governo Central para a recuperação financeira dos Governos Locais, procurando compreender se existe alterações de alguma ordem. Tal como já mencionado, promover-se-ão testes aos programas para depreender se estes foram efetivos na redução da dívida. Confirmando-se este cenário, assistir-se-á a uma corroboração da utilidade dos programas de recuperação financeira e, conseqüentemente, da sua eficácia.

Considerando existirem dois mecanismos sob análise, o FAM e o PAEL, iremos observar o efeito dos mesmos, individualmente e de forma agregada, quer para compreender o efeito da utilização dos mecanismos, quer para compreender o efeito de cada mecanismo.

4.1.1. Análise à aplicação do FAM

O FAM, como já elencado, é um programa de recuperação financeira que visa o combate ao endividamento de longo prazo. A sua aplicação teve início em 2016 e ainda não conheceu termo, recorrendo a este 13 municípios. Entre 2016 e 2019, foi emprestado aos municípios um total de aproximado de 541 milhões de euros e, no mesmo período, devolvidos cerca 20 milhões de euros.

A tabela 1 apresenta-nos as regressões em painel relativas ao impacto do FAM na dívida dos municípios, sobre a perspetiva da sua utilização em termos líquidos e em termos percentuais. Importa salientar que a estatística tem significância, considerando que o modelo de regressão é muito pequeno, estando próximo de zero. Quando observado o impacto da aplicação do programa de recuperação financeira FAM sobre a dívida, é possível constatar que por cada unidade de FAM, a dívida reduz 0,11. No que à análise da perspetiva percentual diz respeito, a estatística não tem significância, considerando que o modelo de regressão encontra-se distante de zero.

Observa-se, assim, um efeito positivo da utilização do FAM na redução do endividamento, ou seja, os resultados estatísticos vêm corroborar a pertinência da existência do programa, bem como a sua utilização.

Tabela 2. Impacto da aplicação do FAM na dívida dos municípios: Análise de Regressão em Painel

Variáveis	(1)	(2)	(3)
FAM	1.885e+06 (2.153e+06)		
Valor FAM (líquido)		-0.110* (0.0563)	
Valor FAM (%)			-2.066e+06 (4.163e+06)
Índice de população	-1.448e+07 (1.644e+07)	-1.469e+07 (1.641e+07)	-1.460e+07 (1.641e+07)
Índice de rendimento	-2.109e+07	-2.214e+07	-2.160e+07

	(3.264e+07)	(3.247e+07)	(3.255e+07)
Índice de vendas	3.183e+07	3.316e+07	3.247e+07
	(4.276e+07)	(4.255e+07)	(4.264e+07)
2012	-3.752e+06***	-3.752e+06***	-3.752e+06***
	(1.364e+06)	(1.365e+06)	(1.365e+06)
2013	-3.903e+06***	-3.903e+06***	-3.903e+06***
	(588,316)	(586,987)	(588,079)
2014	-5.474e+06***	-5.473e+06***	-5.474e+06***
	(764,526)	(764,294)	(764,598)
2015	-6.922e+06***	-6.921e+06***	-6.921e+06***
	(768,057)	(767,132)	(767,896)
2016	-9.203e+06***	-9.144e+06***	-9.157e+06***
	(945,290)	(940,326)	(942,629)
2017	-1.066e+07***	-1.048e+07***	-1.056e+07***
	(1.382e+06)	(1.382e+06)	(1.384e+06)
2018	-1.218e+07***	-1.195e+07***	-1.206e+07***
	(1.568e+06)	(1.569e+06)	(1.575e+06)
2019	-1.327e+07***	-1.307e+07***	-1.318e+07***
	(1.717e+06)	(1.726e+06)	(1.734e+06)
Constante	4.010e+07	3.982e+07	4.004e+07
	(2.931e+07)	(2.934e+07)	(2.932e+07)
Nº de Observações	2,502	2,502	2,502
R²	0.175	0.176	0.175
Número de Municípios	278	278	278

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

4.1.2. Análise à aplicação do PAEL

No que ao PAEL diz respeito, este programa teve início em 2012 e término em 2015, emprestando aos municípios cerca de 600 milhões de euros. Em 31 de dezembro de 2019, a dívida total era apenas de 86,5 milhões de euros. Criado com o objetivo de relançar a economia local, tal como o seu nome elucida, preconizava também o combate às dívidas de curto prazo. No total, foram 103 os municípios que solicitaram este apoio. De forma análoga ao que se sucedeu com as anteriores análises, para observarmos o impacto do PAEL na dívida total dos municípios, optamos por verificar o comportamento de duas maneiras: PAEL líquido e PAEL percentual.

Também nesta análise a estatística tem significância, considerando que o modelo de regressão é muito pequeno, estando próximo de 0. No que à análise em termos líquidos da utilização do PAEL diz respeito, é possível verificar que 1 unidade deste programa faz reduzir a dívida total, num valor de aproximadamente 0,46. Sobre a análise percentual do PAEL, também nesta observação não existe significância, considerando que o modelo de regressão está muito distante de 0.

Observa-se, tal como no anterior programa, que a utilização do PAEL provoca um efeito positivo na redução do endividamento, ou seja, a pertinência da existência do programa e, conseqüentemente, a sua utilização, são corroboradas pela análise estatística.

Tabela 3. Impacto da aplicação do PAEL na dívida dos municípios: Análise de Regressão em Painel

Variáveis	(1)	(2)	(3)
PAEL	1.078e+06 (789,462)		
PAEL (líquido)		-0.462** (0.218)	
PAEL (%)			-7.151e+06* (3.939e+06)
Índice de população	-1.430e+07 (1.653e+07)	-1.387e+07 (1.636e+07)	-1.380e+07 (1.634e+07)
Índice de rendimento	-2.037e+07 (3.302e+07)	-1.822e+07 (3.210e+07)	-1.792e+07 (3.211e+07)
Índice de vendas	3.095e+07 (4.325e+07)	2.838e+07 (4.212e+07)	2.798e+07 (4.211e+07)
2012	-3.764e+06*** (1.359e+06)	-3.735e+06*** (1.362e+06)	-3.738e+06*** (1.363e+06)
2013	-4.245e+06*** (658,195)	-3.187e+06*** (609,181)	-3.457e+06*** (649,723)
2014	-5.564e+06*** (757,206)	-4.586e+06*** (719,865)	-4.905e+06*** (815,534)
2015	-6.946e+06*** (768,755)	-6.011e+06*** (754,414)	-6.278e+06*** (837,915)

2016	-9.170e+06*** (939,506)	-8.388e+06*** (883,542)	-8.548e+06*** (989,876)
2017	-1.060e+07*** (1.367e+06)	-9.829e+06*** (1.271e+06)	-9.913e+06*** (1.390e+06)
2018	-1.212e+07*** (1.550e+06)	-1.144e+07*** (1.461e+06)	-1.134e+07*** (1.571e+06)
2019	-1.324e+07*** (1.708e+06)	-1.240e+07*** (1.598e+06)	-1.229e+07*** (1.738e+06)
Constante	4.003e+07 (2.930e+07)	3.996e+07 (2.947e+07)	4.009e+07 (2.944e+07)
Nº de Observações	2,502	2,502	2,502
R ²	0.175	0.182	0.178
Número de Municípios	278	278	278

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

4.1.3. Análise à aplicação de Programas de Recuperação Financeira

Consideramos, para o efeito, analisar também o efeito da presença de Programas de Recuperação Financeira, já após termos observado, individualmente, cada programa, pelo que foi criada uma nova variável, à qual chamaremos, de então em diante, mecanismo. A estatística, tal como nas anteriores observações, tem significância, considerando que o modelo de regressão é muito pequeno, estando próximo de 0.

Analisado o impacto da utilização dos mecanismos no comportamento na dívida total dos municípios, observa-se que no cenário definido, também se assiste a uma redução da dívida em 0,11 por cada unidade de mecanismos utilizado. A observação do efeito do valor percentual da utilização de qualquer mecanismo, uma vez mais, não tem significância, precisamente porque o modelo de regressão é maior que 1.

Tabela 4. Impacto da aplicação dos mecanismos na dívida dos municípios: Análise de Regressão em Painel

Variáveis	(1)	(2)	(3)
Mecanismo	1.240e+06* (705,299)		
Mecanismos (valor Líquido)		-0.110* (0.0563)	
Mecanismos (%)			-2.066e+06 (4.163e+06)
Índice de população	-1.425e+07	-1.469e+07	-1.460e+07

	(1.650e+07)	(1.641e+07)	(1.641e+07)
Índice de rendimento	-2.016e+07	-2.214e+07	-2.160e+07
	(3.291e+07)	(3.247e+07)	(3.255e+07)
Índice de vendas	3.069e+07	3.316e+07	3.247e+07
	(4.310e+07)	(4.255e+07)	(4.264e+07)
2012	-3.766e+06***	-3.752e+06***	-3.752e+06***
	(1.361e+06)	(1.365e+06)	(1.365e+06)
2013	-4.296e+06***	-3.903e+06***	-3.903e+06***
	(652,364)	(586,987)	(588,079)
2014	-5.577e+06***	-5.473e+06***	-5.474e+06***
	(765,214)	(764,294)	(764,598)
2015	-6.949e+06***	-6.921e+06***	-6.921e+06***
	(769,159)	(767,132)	(767,896)
2016	-9.193e+06***	-9.144e+06***	-9.157e+06***
	(937,854)	(940,326)	(942,629)
2017	-1.064e+07***	-1.048e+07***	-1.056e+07***
	(1.362e+06)	(1.382e+06)	(1.384e+06)
2018	-1.216e+07***	-1.195e+07***	-1.206e+07***
	(1.544e+06)	(1.569e+06)	(1.575e+06)
2019	-1.326e+07***	-1.307e+07***	-1.318e+07***
	(1.704e+06)	(1.726e+06)	(1.734e+06)
Constante	4.003e+07	3.982e+07	4.004e+07
	(2.928e+07)	(2.934e+07)	(2.932e+07)
Nº de Observações	2,502	2,502	2,502
R²	0.175	0.176	0.175
Número de Municípios	278	278	278

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Analisadas as três possibilidades previamente definidas, encontramos-nos em condições de aferir que se verifica a confirmação da hipótese número 1, cuja enunciava que os mecanismos de recuperação financeira têm um efeito positivo na redução da dívida dos municípios. Podemos constatar que esta é mais expressiva quando se assiste à utilização do PAEL; porém, é mais significativa quando utilizado o FAM.

4.2. Casos particulares da aplicação do FAM

Quando observada a segunda hipótese, constata-se que as ocorrências ao programa são insuficientes para análise estatística. Importa recordar a hipótese: “Os municípios que reuniam as condições e acederam ao FAM, mas não eram obrigados por força legal, tiveram um melhor desempenho na redução do endividamento dos que os que optaram por ultrapassar autonomamente esta questão.” De trezentos e oito concelhos que constituem a realidade municipal nacional, apenas treze autarquias recorreram ao FAM e destas, somente encontramos, nestas circunstâncias, um município, Paços de

Ferreira, que apesar de não exceder o índice estipulado que força coercivamente os municípios a aderirem ao FAM, através de recuperação financeira (dívida igual ou superior a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores), entendeu contrair este empréstimo junto do Governo Central. O FAM, através do Governo Central, disponibiliza aos municípios empréstimos monetários com taxas de juro benéficas (no caso de Paços de Ferreira, ficou estipulado a 1,75%). Porém, exige o cumprimento dum conjunto de medidas para acelerar a reestruturação financeira, tais como: taxa máxima nos impostos municipais; a obrigatoriedade de arrecadar a participação variável no IRS, fixando-se esta também no máximo possível; abolição de benefícios fiscais e isenções de taxas; limitação da despesa corrente, com especial atenção para os custos com pessoal e aquisição de bens e serviços; ou limites à realização de investimento. Os municípios que entendam ultrapassar o endividamento de forma autónoma, recorrendo, por exemplo, a empréstimos junto da banca, continuam a ter a possibilidade de gerir os impostos municipais e a utilização da despesa com total discricionariedade.

Sobre Paços de Ferreira, no ano precedente da entrada em vigor do Fundo, 2015, o rácio da média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores sobre a dívida era de 2,89, segundo dados disponibilizados no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, o que, segundo as diretrizes previstas na Lei nº73/2013, os municípios devem proceder a saneamento financeiro.

Consultadas declarações do edil da autarquia à comunicação social, deste mesmo ano, Humberto Brito, Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira, alegou que recorreu ao FAM "para evitar a bancarrota" e elencou ainda que "É público que o Município de Paços de Ferreira estava abrangido pela obrigatoriedade de acesso ao FAM (...)".

O Programa de Apoio Municipal de Paços de Ferreira entrou em vigor em 1 de junho de 2017, com um prazo de implementação de 30 anos, prevendo uma assistência financeira por parte do FAM, através de um empréstimo até ao montante de €35.945.140,11, com o objetivo de amortizar as respetivas dívidas de natureza financeira e comercial. O primeiro desembolso do empréstimo de assistência financeira foi efetuado no mês de junho de 2017, no montante de €18.022.914,99. Neste ano, o índice já supramencionado encontrava-se em 2,45, menos 0,55 pontos que o estipulado para o Governo Central intervir coercivamente.

Coincidentemente, o único município que aderiu ao FAM sem estar obrigado a fazê-lo comunicou, em janeiro de 2022, que se encontrava em condições de sair do FAM, 5 anos após a adesão ao mesmo e 25 anos antes do previamente contratado.

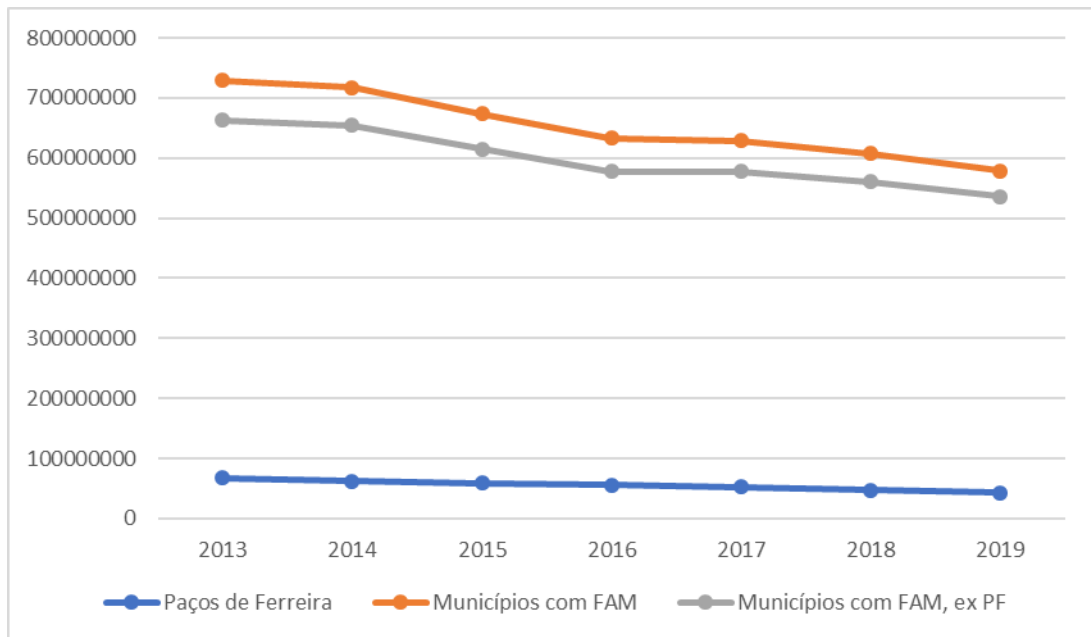
À comunicação social local, a autarquia destaca que Paços de Ferreira é “o primeiro e único município do país a sair do FAM sempre com impostos no mínimo, ao mesmo tempo que reforçou os apoios sociais, aumentando, sem paralelo na sua história, o volume de obras em todas as freguesias”.

Consultamos o Programa de Ajustamento Financeiro do Município de Paços de Ferreira, que, na cláusula “ii. Do reequilíbrio orçamental”, no ponto 42, enuncia: “De acordo com a proposta de PAM, o Município intensificará os esforços de ajustamento, ao nível da otimização das receitas, através de um conjunto de medidas que passam pela definição de taxas máximas dos impostos municipais, e pelo aumento da receita cobrada com multas e outras penalidades, sendo possível obter um aumento do montante das receitas cobradas, no período de referência, superior a 2,5M€.”

De constatar que, apesar de no Programa de Ajustamento Financeiro constar que o município deveria intensificar os esforços de otimização das receitas, através da definição das taxas máximas dos impostos municipais, este cenário não se sucedeu integralmente, segundo os relatórios de monitorização e como transpareceu as declarações da autarquia à comunicação social. Analisados os disponíveis no site do FAM, constata-se que, no que ao IMI diz respeito, nunca foi aplicada a taxa máxima na coleta deste imposto, bem como não foram colocados em prática fatores de majoração no que às taxas de IMI e Derrama diz respeito. No relatório de monitorização do 2º semestre de 2019, o último disponível, é possível constatar que a Direção Executiva do FAM, apesar de reconhecer que os objetivos materiais do PAM, mais concretamente a redução da dívida, foram cumpridos, realça que as metas traçadas para a execução orçamental não foram totalmente cumpridas, indicando ser necessário proceder a ajustamentos.

No gráfico 3, pese embora não suporte cientificamente qualquer teoria, é possível observar o comportamento do endividamento dos municípios que aderiram ao FAM, com e sem a presença de Paços de Ferreira e, somente, a evolução da dívida deste município. Apesar de ambos possuírem um comportamento comum, de diminuição da dívida, é evidente que, em média, os municípios que aderiram ao FAM reduziram mais veementemente que Paços de Ferreira. Quando analisados valores, constata-se que os municípios que aderiram ao FAM, entre 2013 e 2019, diminuíram a dívida em 79%; se observarmos este lote, sem a presença de Paços de Ferreira, este valor sobe ligeiramente, para 81%; já quando somente se visualiza o comportamento do endividamento de Paços de Ferreira, verifica-se que desce para 63%, corroborando a constatação possível de retirar da análise do gráfico.

Gráfico 3 – Evolução do endividamento, por ano, dos municípios que aderiram ao FAM e, em particular, de Paços de Ferreira



CAPÍTULO 5 – Conclusão

O Regime Financeiro das Autarquias Locais prevê que os municípios incorram em endividamento, que é utilizado com diversos fundamentos: equidade intergeracional; alternativa à antecipação de arrecadação de receitas; promoção de investimentos; entre outros. Todavia, casos existem, por exemplo, em que o recurso ao crédito serve propósitos eleitoralistas, que candidatos em exercício de funções, para garantirem a reeleição, promovem um aumento da despesa. Quando negligentemente utilizado, pode contribuir para o aumento da dívida pública nacional; provocar desequilíbrios intergeracionais, que comprometerão as gerações vindouras; ou comprometer a sustentabilidade da saúde financeira das autarquias.

Em situações de endividamento excessivo, os Governos Centrais costumam providenciar programas de resgate financeiro com o objetivo de auxiliarem a recuperação das dívidas municipais, que consistem no empréstimo de verbas monetárias com taxas de juros apelativas dos primeiros para os segundos, sendo que estes últimos devem cumprir um conjunto de regras estipuladas, em contrato, sobre as quais existe o entendimento que possibilitarão ultrapassar mais eficazmente a situação de rutura financeira.

Em Portugal, o Governo Central providenciou, entre outros, dois programas de recuperação financeira, aos municípios, que mereceram a nossa atenção: o Fundo de Apoio Municipal (FAM), um programa com incidência sobre o endividamento de longo prazo, que teve início em 2016 e ainda se encontra em vigência, ao qual recorreram 13 municípios; e o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que, como o próprio nome elucida, tinha como objetivo relançar a economia local através do pagamento de dívidas de curto prazo. Esteve em vigor entre 2012 e 2015 e foram 103 os municípios que solicitaram a sua intervenção.

Esta dissertação tinha como objetivo encontrar resposta para a questão de investigação, cuja importa relembrar: *“A utilização dos programas foi eficaz na redução do endividamento?”*, através da qual pretendíamos compreender a pertinência da sua utilização e da sua existência, bem como compreender se estes são eficazes no combate ao endividamento, ou seja, perceber também o que seria da realidade do endividamento municipal se as autarquias não tivessem aderido aos programas de recuperação financeira, ficando com a inteira perceção de qual a opção mais vantajosa. Para obter resposta para a mesma, realizaram-se testes de hipóteses, sendo a primeira *“Os programas de recuperação financeira tiveram um efeito positivo no endividamento municipal.”* e a segunda *“Os municípios que reuniam as condições e acederam ao FAM, mas não eram obrigados por força legal,*

tiveram um melhor desempenho na redução do endividamento dos que os que optaram por ultrapassar autonomamente esta questão.”.

De forma a analisar a primeira hipótese, através da qual procurava-se avaliar a eficácia da redução da dívida dos programas promovidos pelo Governo Central para a recuperação financeira dos Governos Locais, procedeu-se a testes estatísticos à utilização do FAM, do PAEL e duma nova variável, criada para o efeito, cuja refletia a presença de mecanismos de recuperação. Nas três perspetivas, assiste-se a reduções da dívida aquando da utilização de mecanismos, sejam eles o FAM ou o PAEL. Desta feita, a primeira hipótese sai corroborada, comprovando-se que utilizar programas de recuperação financeira promove um efeito positivo na redução do endividamento municipal.

No que à segunda hipótese diz respeito, pese embora não existirem elementos suficientes para promover a sua avaliação, procedemos à análise da situação do único município que correspondia ao cenário delineado na hipótese: Paços de Ferreira. Apesar de não estar obrigado a aderir ao FAM, face ao estipulado no Regime Financeiro das Autarquias Locais e segundo os dados disponibilizados no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, fê-lo, contraindo um empréstimo na ordem dos trinta e cinco milhões de euros para 30 anos, através da assinatura dum contrato em 2017, no qual se comprometeu a aplicar um conjunto e regras estipuladas, tais como a subida, para o máximo, dos impostos municipais; cortes de despesas com custos fixos; ou abolição de benefícios em matéria fiscal. Porém, não só não cumpriu a aplicação das diretrizes contratadas, como em 2022, ao fim de 5 anos após a adesão, anunciou que iria sair do resgate do FAM. Não sendo possível retirar conclusões sobre esta hipótese, observou-se que, quando comparada a evolução do endividamento dos municípios que aderiram ao FAM, entre 2013 e 2019, e o de Paços de Ferreira, a dívida dos primeiros diminuiu em 79%; se observarmos este lote, sem a presença de Paços de Ferreira, este valor sobe ligeiramente, para 81%; já quando somente se visualiza o comportamento do endividamento de Paços de Ferreira, verifica-se que desce para 63%.

Em suma, com este trabalho, evidenciou-se que a utilização de programas de recuperação financeira provoca efeitos positivos na redução da dívida dos municípios. O mesmo vem corroborar a razão da existência dos programas e atestar a eficácia destes no combate ao endividamento.

Referências Bibliográficas

- Aidt, T. S., Veiga, F. J., & Veiga, L. G. (2011). Election results and opportunistic policies: A new test of the rational political business cycle model. *Public Choice*, 148(1–2), 21–44.
<https://doi.org/10.1007/s11127-010-9644-3>
- Allers, M. A. (2015). The dutch local government bailout puzzle. *Public Administration*, 93(2), 451–470. <https://doi.org/10.1111/padm.12123>
- Araujo, S. &. (2012). *Metodologia para Investigação Social*.
- Bahl, R. W., & Linn, J. F. (1992). Urban public finance in developing countries. *Urban Public Finance in Developing Countries*. <https://doi.org/10.5860/choice.30-2176>
- Baleiras, R. N., & da Silva Costa, J. (2004). To be or not to be in office again: An empirical test of a local political business cycle rationale. *European Journal of Political Economy*, 20(3), 655–671.
<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2003.07.002>
- Baleiras, R. N., Dias, R., & Almeida, M. (2018). *Finanças locais - Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*.
- Camões, P. J. (2011). Fiscal decentralization: A brief on theory and evidence. *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations: Transatlantic Perspectives, November*, 89–107. <https://doi.org/10.4337/9780857933232.00012>
- Committee on Local and Regional Democracy. (2002). Recovery of Local and Regional Authorities in financial difficulties. In *Council of Europe Publishing* (Issue 77).
- Costa, V. (1978). O poder local e a lei das autarquias. *Nação e Defesa*. 77-89
- Davoodi, H., & Zou, H. (1998). *Fiscal Decentralization and Economic Growth : A Cross-Country Study* *. 244–257.
- De Mello, L. R. (2000). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis. *World Development*, 28(2), 365–380. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00123-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00123-0)
- De Mello, L. R. (2001). Fiscal decentralization and borrowing costs: The case of local governments. *Public Finance Review*. <https://doi.org/10.1177/109114210102900202>
- Ferreira, F. D. V. (2011). *Determinantes do Endividamento Municipal em Portugal*.
- Gremaud, A. P., & Jr, R. T. (2009). Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. *Nova Economia*, 12(2), 109–130.
- Hagen, J. von, Bordignon, M., Dahlberg, M., Grewal, B. S., Peterson, P., & Seitz, H. (2012).

- Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies. *SSRN Electronic Journal*, November. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1814672>
- Lei n.º 73/2013, Diário da República n.º 169, Série I (2013).
<https://dre.pt/application/conteudo/499528>
- Leonardo, E. L. S. (2011). Theory and evidence of municipal borrowing in Chile. *Public Choice*, 146(3), 395–411. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9596-7>
- Lobo, F., & Ramos, P. (2007). Análise do Regime Jurídico do Endividamento dos Municípios em Portugal-A Nova Lei das Finanças Locais. *15º Congresso Da APDR*, 784–815.
[http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sessão 9/47A.pdf](http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sessão%209/47A.pdf)
- Lobo, Flora, & Ramos, P. (2011). O Enquadramento Legal do Endividamento Municipal em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 28, 1–13.
- Melo, J. P. B. (2006). A dimensão local da integração europeia. *Faculdade de Economia Da Universidade de Coimbra*.
- Públicas, C. das F. (2015). *Glossário de termos das Finanças Públicas* (Vol. 1, Issue abril).
- Rocha, J. F. da. (2008). *O sistema financeiro local português (considerações analíticas)*. 1–13.
- Rodrigues, M. Â. V. (2017). Democratic vs. Efficiency: How to achieve balance in times of financial crisis. *Revista de Administracao Publica*. <https://doi.org/10.1590/0034-7612165400>
- Silva, H. D. da. (2012). Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX. *Jurismat*, 1, 65–97.
[http://recil.ulusofona.pt/bitstream/handle/10437/3891/Reformas administrativas em Portugal desde o século XIX.pdf?sequence=1](http://recil.ulusofona.pt/bitstream/handle/10437/3891/Reformas%20administrativas%20em%20Portugal%20desde%20o%20s%C3%A9culo%20XIX.pdf?sequence=1)
- Teles, F. (2016). Local government and the bailout: Reform singularities in Portugal. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 455–467. <https://doi.org/10.1177/0969776413517249>
- Wallich, C., & Bird, R. (1993). Fiscal decentralization and intergovernmental relations in transition economics: toward a systematic framework of analysis. *The World Bank, Policy Research Working Paper Series: 1122, 1993*.
- Wildasin, D. E. (1997). EXTERNALITIES AND BAILOUTS. Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations by. *Policy Research Working Paper. World Bank*.
<https://doi.org/10.1017/CB09781107415324.004>

Legislação

Lei n.º 43/2012. , Diário da República n.º 166 § (2012).

Lei n.º 53/2014. , Diário da República n.º 162, Série I § (2014).

Lei n.º 73/2013. , Diário da República n.º 169, Série I § (2013).

Lei n.º 75/2013. , Diário da República n.º 176, Série I § (2013)

Sites Consultados

<https://www.fundodeapoio municipal.gov.pt/pt/o-fam>

<https://www.occ.pt/pt/a-ordem/publicacoes/anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses/>

https://www.rtp.pt/noticias/economia/pacos-de-ferreira-adere-a-fundo-de-apoio-municipal-para-evitar-a-bancarota_n806054

<https://portocanal.sapo.pt/noticia/288395/>

<https://averdade.pt/pacos-de-ferreira-em-condicoes-de-sair-do-fundo-de-apoio-municipal/>