

Lucca Simeoni Pavan
(Organizador)



A Economia numa Perspectiva Interdisciplinar 2

Atena
Editora
Ano 2020

Lucca Simeoni Pavan
(Organizador)



A Economia numa Perspectiva Interdisciplinar 2

Atena
Editora
Ano 2020

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação: Geraldo Alves

Edição de Arte: Lorena Prestes

Revisão: Os Autores



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie di Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná

Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Conselho Técnico Científico

Prof. Msc. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Msc. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Dr. Adailson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Msc. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Profª Msc. Bianca Camargo Martins – UniCesumar
Prof. Msc. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Msc. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Prof. Msc. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Profª Msc. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
 Prof. Msc. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
 Prof. Msc. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
 Prof. Msc. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
 Prof^a Msc. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
 Prof. Msc. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
 Prof. Msc. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Prof^a Msc. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
 Prof^a Msc. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
 Prof^a Dr^a Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
 Prof. Msc. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
 Prof. Msc. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual de Maringá
 Prof. Msc. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
 Prof^a Msc. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
 Prof^a Msc. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo
 Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

E19 A economia numa perspectiva interdisciplinar 2 [recurso eletrônico] / Organizador Lucca Simeoni Pavan. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020.

Formato: PDF
 Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
 Modo de acesso: World Wide Web
 Inclui bibliografia
 ISBN 978-85-7247-983-7
 DOI 10.22533/at.ed.837201902

1. Abordagem interdisciplinar do conhecimento. 2. Economia – Pesquisa – Brasil. I. Pavan, Lucca Simeoni.

CDD 330

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Atena Editora
 Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

Cada vez mais o conhecimento se torna o produto mais valioso em nossa sociedade. A proposta desta edição está no cerne deste acontecimento. Aqui são apresentados diversos trabalhos dos mais variados assuntos e agora com pesquisas feitas tanto por instituições brasileiras quanto europeias, mais especificamente portuguesas.

Como o próprio título deste livro ressalta, a interdisciplinaridade faz parte da construção desta coletânea, cujos trabalhos desenvolvidos abordam temas como o agronegócio, agricultura, mercado de peixes, saúde mental e previdência, temas estes referentes às pesquisas feitas por instituições brasileiras. Percebe-se a vocação natural do Brasil quanto às questões agrícolas, além da urgência e relevância dos assuntos pertinentes à saúde mental dos brasileiros e do financiamento da seguridade social que suporta estes cidadãos incapacitados.

Com respeito aos trabalhos desenvolvidos por instituições portuguesas, os temas tratados foram renda básica universal, reforma do sistema de pensões e consistência dos mecanismos de proteção social, regulação de recuperação financeira de entidades subnacionais e design aplicado à indústria. Pelos temas abordados pelas instituições portuguesas, fica evidente como questões sociais e de responsabilidade do governo ainda estão em voga na discussão acadêmica deste país. Estes temas de pesquisa são demandas da sociedade cujo debate ficou acalorado após a crise financeira mundial de 2008 e 2009, onde Portugal, juntamente com Espanha e Grécia estiveram entre os países europeus que mais sofreram consequências nefastas com esta recessão mundial.

Com isso, antecipo aos leitores que aqui encontrarão um aprofundamento nos temas destacados, além da oportunidade de analisar como se diferenciam e se assemelham as pesquisas realizadas pelas instituições brasileiras e pelas instituições portuguesas.

Lucca Simeoni Pavan

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
ANÁLISE DA CRISE POLÍTICO-ECONOMICA DA VENEZUELA E SEUS IMPACTOS NO SETOR DE AGRONEGÓCIOS PARAENSES ENTRE 2012-2017	
Victor José Lima da Silva Brandão Nara Marques Monteiro	
DOI 10.22533/at.ed.8372019021	
CAPÍTULO 2	14
PARADIGMA TECNOLÓGICO NA AGRICULTURA PARAENSE: O CASO DA CULTIVAR DE AÇAÍ BRS-PARÁ	
Sheila de Souza Corrêa de Melo Patrícia de Paula Ledoux Ruy de Souza Enilson Solano Albuquerque Silva Aldecy José Garcia de Moraes Suezilde da Conceição Amaral Ribeiro	
DOI 10.22533/at.ed.8372019022	
CAPÍTULO 3	20
O MERCADO DE PEIXE NAS PRINCIPAIS FEIRAS LIVRES DE BELÉM, NO ESTADO DO PARÁ	
Gisalda Carvalho Filgueiras Oriana Trindade de Almeida Alan Tiago Corrêa Sergio Luiz de Medeiros Rivero	
DOI 10.22533/at.ed.8372019023	
CAPÍTULO 4	32
SAÚDE MENTAL E RENDA: IMPACTO DOS TRANSTORNOS MENTAIS NA ECONOMIA REGIONAL	
Patrício Francisco da Silva Hudson Wallença Oliveira e Sousa Larissa Carvalho de Sousa Marilsa de Sá Rodrigues	
DOI 10.22533/at.ed.8372019024	
CAPÍTULO 5	45
RENDIMENTO BÁSICO INCONDICIONAL: A PERCEÇÃO EM PORTUGAL	
Diamantino Ribeiro Cristiana Silva Azevedo João Filipe Ribeiro	
DOI 10.22533/at.ed.8372019025	
CAPÍTULO 6	75
REFORMA DO SISTEMA DE PENSÕES E CONSISTÊNCIA INTERTEMPORAL DA PROTECÇÃO SOCIAL	
Jorge Miguel Ventura Bravo	
DOI 10.22533/at.ed.8372019026	

CAPÍTULO 7	92
REGULAÇÃO DA RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS: UMA REFLEXÃO COMPARADA SOBRE A EXPERIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES	
Flora Hermengarda de Pinho e Cunha Lobo	
DOI 10.22533/at.ed.8372019027	
CAPÍTULO 8	108
DO PATRIMÓNIO À CRIATIVIDADE DOS CIDADÃOS – A ECOLOGIA DO DESIGN E PARTICIPAÇÃO NO PATRIMÓNIO INDUSTRIAL DE PAREDES	
Jorge Brandão Pereira	
Heitor Alvelos	
Vitor Quelhas	
DOI 10.22533/at.ed.8372019028	
SOBRE O ORGANIZADOR	122
ÍNDICE REMISSIVO	123

REGULAÇÃO DA RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS: UMA REFLEXÃO COMPARADA SOBRE A EXPERIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Data de aceite: 13/02/2020

Data de submissão: 04/11/2019

Flora Hermengarda de Pinho e Cunha Lobo

flora.lobo@ua.pt, Instituto Superior de
Contabilidade e Administração e GOVCOPP
(Unidade de Investigação em Governança,
Competitividade e Políticas Públicas),
Universidade de Aveiro, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-0377-9721>

RESUMO: A regulação *ex-post* do endividamento subnacional assegura o tratamento das situações de desequilíbrio financeiro. No caso dos municípios portugueses, a Lei das Finanças Locais de 2013 (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) e o Fundo de Apoio Municipal (Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto) representam um novo paradigma na recuperação financeira municipal face ao quadro regulamentar anterior, ainda que na continuidade de uma solução do tipo administrativo. Neste artigo apresentamos os mecanismos de recuperação financeira no caso dos municípios portugueses, refletindo sobre a adequação dos mesmos à especificidade dos governos subnacionais, em geral, e dos municípios portugueses, em particular. O caso português é também comparado com as práticas de vários países. É dado destaque

ao papel assumido pelo Estado na resolução das situações de desequilíbrio financeiro e para as vantagens de uma solução do tipo administrativo, como é o caso português, em detrimento de uma solução do tipo judicial.

PALAVRAS-CHAVE: desequilíbrio financeiro, governos locais, regulação *ex-post* do endividamento subnacional

SUBNATIONAL FINANCIAL RECOVERY PROGRAMS: A COMPARATIVE REFLECTION ON THE EXPERIENCE OF PORTUGUESE MUNICIPALITIES

ABSTRACT: Ex-post subnational borrowing regulation serves to restore subnational financial sustainability in case of financial distress. The regulatory framework for municipal financial recovery principles laid down in the new Local Finance Law (Law n. 73/2013, september 3). For the situations of severe financial distress was created a subnational rescue fund, the Municipal Support Fund (Law n.º 53/2014, august, 25) based in the solidarity among municipalities in financial recovery efforts. In this paper we pay particular attention to the principles that underpin municipal financial recovery programs, in general, and for Portuguese municipalities, in particular. We compare ex-post subnational borrowing regulations used in the international experience,

1 | INTRODUÇÃO

A crise financeira dos governos subnacionais é um fenómeno universal, relatado para a generalidade dos países, e que tem levado diversos governos centrais a adotarem enquadramentos regulamentares orientados para a prevenção e recuperação das autoridades locais e regionais com dificuldades financeiras (Conselho da Europa, 2002; Kimhi, 2008 e 2010; Liu e Waibel, 2008; Schwarcz, 2002).

As respostas institucionais e processuais para lidar com as dificuldades financeiras dos governos subnacionais aumentam o custo do incumprimento das regras orçamentais definidas *ex-ante*, logo, reforçam a eficácia das regras preventivas. (Ahmad *et al.*, 2005; Liu e Waibel, 2008). A questão do reforço da eficácia das regras orçamentais definidas *ex-ante* (que definem as finalidades, formas e limites do endividamento) é particularmente relevante no caso dos governos subnacionais, em que os riscos de indisciplina orçamental são naturalmente acrescidos pelo facto de não poderem falir como uma empresa privada e pelo imperativo de garantir a continuidade da oferta de bens e serviços públicos essenciais que são da sua competência, independentemente da respetiva situação financeira. Estas especificidades dos governos subnacionais potenciam o que a literatura designa por restrição orçamental fraca (*soft budget constraint*) e que não é mais do que a expectativa de que um nível de governo superior intervirá em caso de dificuldades financeiras, assegurando a necessária assistência financeira (*bailout*), de forma mais ou menos explícita (Inman, 2003; Kornai *et al.*, 2003; Rodden *et al.*, 2003). Nestes casos o risco de níveis de endividamento insustentáveis é acentuado, mas pode ser mitigado por uma regulação adequada do endividamento subnacional, que contemple não só as restrições *ex-ante* ao endividamento, mas também os procedimentos *ex-post* para lidar com as situações de desequilíbrio financeiro, que por princípio não envolvam a ajuda financeira do governo central.

A definição e aplicação dos mecanismos de recuperação financeira dos governos subnacionais é uma questão sensível, condicionada em grande parte por questões de índole social e política. Logo à partida, há que atender ao facto de o ajustamento orçamental dos governos subnacionais ser qualitativamente diferente da análise a nível nacional. Várias políticas que afetam a qualidade das finanças públicas dos governos subnacionais são em grande medida estabelecidas pelo governo central. Falamos em concreto da atribuição crescente de competências aos governos subnacionais na provisão de bens e serviços públicos, normalmente desfasada da descentralização dos impostos e dependente de num modelo de financiamento

assente em transferências. As restrições legais existentes que limitam de forma considerável a capacidade de aumentar as receitas locais através de impostos, e a pouca flexibilidade no ajustamento de certas categorias de despesas, como as despesas com pessoal, limitam consideravelmente a capacidade de ajustamento da política orçamental dos governos subnacionais. Depois, há que assegurar o necessário equilíbrio entre a autonomia local e a sujeição dos governos locais a programas de ajustamento orçamental, no âmbito dos quais são tomadas medidas exigentes do lado das despesas e das receitas. As restrições à autonomia de gestão dos governos locais devem estar previstas na lei, baseadas em critérios objetivos e quantificáveis, de modo a serem respeitados os princípios de equidade e transparência, e serem evitadas restrições ineficazes, arbitrárias ou baseadas em critérios políticos. As restrições impostas não devem ter um carácter permanente, e devem substituir apenas o tempo necessário para assegurar a recuperação da solvabilidade financeira dos governos locais. Por princípio, os órgãos eleitos localmente devem ser os responsáveis pela elaboração dos programas de ajustamento municipal e responsáveis pela sua implementação, sem a intervenção direta na gestão por parte de entidades externas. Não menos relevante é a questão da partilha do risco de incumprimento e de quem deve internalizar os custos de um programa de ajustamento orçamental que assegure a recuperação da solvabilidade financeira do município e previna a reincidência de um cenário de crise financeira. Todas estas questões assumem especial relevância quando as situações de desequilíbrio financeiro são o resultado de desequilíbrios financeiros estruturais, que uma simples reestruturação da dívida não resolverá.

2 | PRINCIPIOS TRANSVERSAIS NA REGULAÇÃO DOS MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

A resposta dos níveis superiores de governo às situações de desequilíbrio financeiro dos governos subnacionais são variadas e dependem não só das causas em concreto do desequilíbrio financeiro, mas também do contexto social, político e cultural de cada país. No entanto, alguns princípios fundamentais podem ser considerados como transversais e unificadores, servindo como orientadores na regulamentação dos mecanismos de recuperação financeira dos governos subnacionais.

2.1 No que respeita aos objetivos da regulação

Os objetivos da regulação das dificuldades financeiras dos governos subnacionais colocam-se essencialmente a quatro níveis Liu e Waibel (2008 e 2010):

- Clarificar as regras para de recuperação financeira dos governos subna-

cionais, em princípio sem a ajuda financeira dos níveis superiores de governo. Esta é uma condição *sine qua non* para uma restrição orçamental forte (*hard budget constraint*) dos governos subnacionais e para o reforço do efeito preventivo e dissuasivo da regulação *ex-ante* contra o endividamento excessivo, porque credibiliza o compromisso de que a dívida de um nível inferior do governo não será assumida pelo governo central (*no bailout*). Na perspectiva dos credores, a clarificação das soluções disponíveis em caso de incumprimento também é importante. Primeiro, porque a regulação jurídica da insolvência dos governos subnacionais é dominada por um conflito de interesses antagónicos: a manutenção da provisão de serviços públicos essenciais contra a protecção dos direitos patrimoniais dos credores. As medidas prosseguidas devem garantir o equilíbrio entre os interesses do devedor (e dos munícipes) e dos credores, permitindo resolver de forma equitativa este conflito. Segundo, porque a regulação protege o credor do risco moral por parte do governo subnacional devedor, quando este favorece indevidamente certos credores, com os quais fixa determinados acordos de pagamento, em detrimento dos demais credores;

- Assegurar a manutenção da provisão de serviços públicos essenciais às populações, que deve ser assegurada mesmo que a jurisdição passe por graves dificuldades financeiras. Os constituintes de cada jurisdição têm o direito de usufruir dos serviços públicos essenciais em quantidade e qualidade, e esse direito persiste apesar de uma crise financeira local;
- Resolver os conflitos de interesses entre credores e devedores, e entre credores, através de um plano de reestruturação colectiva das dívidas, que pode passar pelo alongamento da maturidade dos empréstimos, perdão de juros, negociação de *spreads* ou mesmo perdas de capital. A renegociação das dívidas com os credores pode tornar-se uma tarefa particularmente difícil em virtude da ausência de coordenação entre os mesmos. Este problema surge porque nenhum credor tem, isoladamente, incentivo para aceitar uma redução no valor dos seus direitos. Na expectativa de que os demais aceitem tal redução, cada credor individualmente decide não participar da renegociação da dívida (*hold out*) se beneficiar da redução da dívida detida pelos outros. As dificuldades na renegociação das dívidas é uma questão tanto mais premente quanto mais importante for o mercado de títulos subnacionais. Se é relativamente fácil reunir e negociar com número razoável de credores bancários e fornecedores (que mantêm relações de longo prazo com as jurisdições), a negociação com um grande número de credores obrigacionistas (credores “abstractos”) torna-se problemática. Neste contexto, negociações individuais e *ad hoc* com os credores são dispendiosas, impraticáveis e prejudiciais para os interesses da maioria. A regulação dos mecanismos de recuperação financeira deve assim permitir que um governo subnacional com dificuldades financeiras faça uma reestruturação das suas

dívidas, evitando as tentativas de negociação individuais e descoordenadas com os credores;

- Assegurar a recuperação da solvabilidade financeira dos governos subnacionais. A recuperação financeira da jurisdição é do interesse da própria, de modo a garantir o cumprimento das respectivas competências, mas também do interesse colectivo dos credores, que com maior probabilidade não terão perdas de capital. Tendo em conta a assimetria de informações que normalmente existe na relação entre o nível de governo superior e um governo subnacional, os planos de recuperação financeira devem envolver activamente as jurisdições nesse processo. A fim de serem confrontados com as suas responsabilidades, as medidas de ajustamento orçamental devem compreender obrigações por parte dos governos subnacionais no campo da redução de despesas e do aumento de impostos. É importante que os planos de recuperação financeira não se limitem à vertente financeira, isto é, a componente económica, única forma de garantir a sustentabilidade financeira da jurisdição a longo prazo, não deve ser descurada.

2.2 No que respeita à atuação das autoridades centrais

A Recomendação Rec (2004)¹ do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-membros sobre a Gestão Financeira e Orçamental aos níveis local e regional (Conselho da Europa, 2009: 227-258) traça as linhas directrizes para as autoridades centrais no que respeita à recuperação das autarquias em dificuldades financeiras. O enquadramento dado a esta questão reparte-se por duas vertentes, a da monitorização da situação financeira e a do tratamento das dificuldades financeiras dos governos subnacionais (Lobo, Flora, 2013: 185).

No que respeita à monitorização da situação financeira, a tónica é posta no papel ativo que o Estado deve ter na recolha e tratamento da informação financeira das autarquias locais (cf. Parágrafo 36 da Recomendação). Para além da questão da prevenção das dificuldades financeiras, a monitorização da situação financeira dos governos locais é necessária para a resolução do problema de assimetria de informação entre governo central e governos locais, facilitando a identificação dos casos *legítimos* de ajuda financeira às jurisdições em dificuldades financeiras.

No que respeita à recuperação da solvabilidade financeira, o documento em causa põe a tónica na necessidade de um enquadramento regulamentar das dificuldades financeiras dos governos locais e regionais, de natureza administrativa ou judicial, que por regra ou mesmo nunca envolva a ajuda financeira de um nível de governo superior, e que assegure o tratamento e a recuperação da situação financeira dos mesmos, através de um plano de ajustamento orçamental que obrigue a uma contribuição financeira e compromissos por parte da própria jurisdição (cf.

Parágrafos 37, 38, e 39).

A opção por uma lei de insolvências para lidar com as dificuldades financeiras dos governos locais e regionais é admitida no contexto em que as autarquias locais se confrontem com dificuldades financeiras impossíveis de regular por meios locais, ainda que tenham toda a liberdade de manobra no que diz respeito à fiscalidade local (Conselho da Europa, 2002). No entanto, e sob circunstâncias especiais, a intervenção do nível de governo superior pode passar pela ajuda financeira às autoridades locais e regionais (cf.Parágrafo 41).

2.3 No que respeita às diferenças entre uma solução do tipo administrativo e uma solução do tipo judicial

A regulação das dificuldades financeiras dos governos subnacionais reparte-se por duas abordagens: a abordagem administrativa e a abordagem judicial. Uma solução do tipo mista também é possível. (Canuto e Liu, 2013). A escolha da natureza dos mecanismos de recuperação financeira varia de país para país, dependendo de fatores de natureza política e económica, e também do contexto que impulsionou este tipo de regulação. Na Hungria a abordagem é a judicial, motivada pela necessidade de neutralizar a pressão política para resgatar os municípios insolventes. No Brasil, o enquadramento regulamentar das situações de insolvência dos governos subnacionais é do tipo administrativo. Na África do Sul, a solução é híbrida, com uma primeira intervenção junto dos municípios do tipo administrativa, seguida da intervenção judicial se a situação de ruptura financeira se deteriorar e conduzir à incapacidade para cumprir com os compromissos da dívida. Nos Estados Unidos existem as duas abordagens, a administrativa e a judicial. A solução do tipo judicial tem as suas origens numa lei de 1937, implementada para responder ao incumprimento generalizado dos municípios na Grande Depressão dos anos 1930.

Estes dois mecanismos de recuperação financeira representam uma abordagem diferente do problema das dificuldades financeiras dos governos subnacionais, e colocam o ónus da crise sobre uma entidade diferente (Liu e Waibel, 2008, 2010). De facto, como e por quem é partilhado o risco de insolvabilidade de um governo subnacional é a marca distintiva das duas soluções. No caso da abordagem judicial, uma parte do risco de incumprimento do governo subnacional é imputada aos seus credores, através do perdão de dívidas. Numa solução de cariz administrativa, o custo do desequilíbrio financeiro é suportado pelos constituintes da jurisdição, no âmbito da adopção de medidas de ajustamento orçamental. Neste sentido, o tipo de reestruturação da dívida previsto para cada um dos casos é diferente. Na abordagem judicial, está em causa o perdão das dívidas (*debt discharge*), que deve ser justo e equitativo. Na abordagem administrativa, o foco da intervenção está no desenho e implementação de um plano de reestruturação da dívida dos governos subnacionais

sem perdas de capital para os detentores da dívida, passando, por exemplo, pela consolidação das dívidas e pelo alongamento das maturidades dos empréstimos.

No âmbito de uma abordagem de natureza administrativa, as possíveis soluções para a recuperação da sustentabilidade financeira de uma jurisdição distinguem-se conforme o grau de interferência de um nível de governo superior na autonomia da gestão da política orçamental dos governos subnacionais. Os planos de ajustamento orçamental aplicados aos governos subnacionais especificam as medidas a adoptar nos domínios das receitas e despesas, em contrapartida de programas de reestruturação da dívida, e estão previamente definidas na lei que regula as finanças dos governos locais, ou então são negociados *ad hoc*. Mas pode também estar prevista uma solução mais extrema, que passe pela administração temporária das finanças subnacionais por um organismo que reporte a esse mesmo nível de governo superior, e que assume a responsabilidade política directa por muitos dos aspectos da gestão orçamental local.

2.4 No que respeita às diferenças entre a insolvência das empresas e a insolvência de um governo subnacional

Ao admitir-se uma solução do tipo judicial, ainda que exclusivamente para os casos mais graves de desequilíbrio, em que a recuperação da sustentabilidade financeira do município obrigue a um perdão de dívidas, é necessário providenciar uma solução específica, que atente às diferenças entre a insolvência das empresas e a insolvência de um governo subnacional.

As diferenças entre o tratamento da insolvência dos governos subnacionais e de uma empresa privada fazem-se sentir essencialmente a 3 níveis (Liu e Waibel, 2008 e 2010). Primeiro, enquanto que uma empresa pode ser liquidada, um governo subnacional não o pode ser. Segundo, quando uma empresa privada é declarada insolvente, todos os activos são potencialmente objecto de penhora. No âmbito dos governos subnacionais, mesmo que os credores recebam uma sentença em tribunal favorável contra uma jurisdição, a capacidade dos credores para penhorar os activos dos governos subnacionais é fortemente restringida, de forma a assegurar a continuidade na provisão de serviços públicos essenciais às populações. Terceiro, enquanto que a declaração de insolvência de uma empresa privada tem como finalidade a liquidação do património e a repartição do produto obtido pelos credores, no caso dos governos subnacionais o objectivo da regulação é a recuperação da solvabilidade financeira das jurisdições e não a liquidação dos activos.

Em conclusão, é da maior importância que a regulação dos mecanismos de recuperação financeira dos governos locais e regionais assegure o equilíbrio entre a necessidade de cumprir com a provisão de bens públicos essenciais e o respeito pelos direitos dos credores privados.

3 | EXPERIÊNCIAS COMPARADAS

A solvabilidade financeira dos governos subnacionais é um assunto debatido ao nível do Conselho da Europa. O relatório *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties* (Conselho da Europa, 2002), dá a conhecer os resultados de um inquérito aos Estados-membros do Conselho da Europa. O relatório conclui que a maioria dos governos centrais faz uso de outros instrumentos que não a ajuda financeira para lidar com as dificuldades financeiras dos governos locais. A situação mais frequente é aquela em que o governo central exige à autoridade local um plano de recuperação da situação financeira e que ela própria contribua para a resolução das suas dificuldades financeiras. Na grande maioria dos países, as autoridades locais não podem ser declaradas insolventes (em apenas 5 países as autoridades locais podem ser declaradas insolventes, e apenas em 2 destes 5 países o enquadramento legal especifica os procedimentos de insolvência). A insolvência não é, assim, uma opção que os Estados-membros considerem ser a mais adequada para lidar com as dificuldades financeiras dos governos locais.

O mesmo relatório (Conselho da Europa, 2002), compila vários estudos de casos de governos subnacionais de Estados-membros do Conselho da Europa que, estando com dificuldades financeiras, solicitaram a assistência financeira do governo central dos respectivos países. O relatório relaciona directamente a questão das dificuldades financeiras dos governos locais com causas que correspondem, no essencial, a dois tipos de causas: factores para além do controle dos governos locais (por exemplo, desastres naturais, declínio da actividade económica) e decisões da responsabilidade dos governos locais (por exemplo, envolvimento em negócios da esfera privada, decisões políticas de mérito duvidoso, incapacidade de reduzir as despesas em resposta ao decréscimo das receitas).

Cordes et al. (2015) estuda 16 episódios de crises financeiras em governos subnacionais de federações entre 1975 e 2012 (Argentina, Austrália, Brasil, Alemanha, Índia, México, Espanha, África do Sul e Estados Unidos). As principais conclusões deste estudo podem ser assim sintetizadas:

- Os casos de reestruturação da dívida são pontuais, envolvendo pequenas jurisdições (municípios) ou casos em que a própria dívida do governo federal é reestruturada;
- Os mecanismos de resolução das crises financeiras previamente definidos são raros, com excepção da solução judicial no caso dos Estados Unidos. (Chapter 9 of the US Bankruptcy Act (Chapter 9), recentemente utilizada no caso de Jefferson County (Alabama, 2011), San Bernardino (Califórnia, 2012) e Detroit (Michigan, 2013).
- Na grande maioria dos casos a resolução das crises financeiras subnacio-

nais envolveu a ajuda central, na forma de garantias, empréstimos ou transferências. A ajuda foi acompanhada por restrições à autonomia orçamental subnacional, reforçadas por sanções de natureza administrativa ou financeira em caso de incumprimento dos planos de ajustamento orçamental.

- Em casos pontuais (Cidade de Nova Iorque em 1975, Distrito de Columbia em 1996, e em algumas entidades na África do Sul em 2011-12) os empréstimos federais foram acompanhados por controlos administrativos diretos sobre a gestão orçamental destas entidades.

Em alguns Estados da Alemanha, a resposta às situações de endividamento excessivo dos governos locais passa, desde 2010, por um fundo mutualizado (*bailout fund*), participado na maior parte dos casos pelas entidades locais, a que estas podem recorrer em caso de dificuldades financeiras (Heinelt e Stolzenberg, 2014). O objetivo prioritário deste tipo de fundo é a redução do endividamento (a curto prazo e/ou a longo prazo) e/ou a eliminação dos défices anuais. O acesso ao financiamento está condicionado a um programa de ajustamento orçamental cujo cumprimento é monitorizado.

Na Hungria a solução é do tipo judicial [Municipal Debt Adjustment Law (Law XXV, 1996)], tendo influenciado legislação similar na Estónia, Letónia, e Roménia na primeira metade da década de 2000. Esta abordagem foi a resposta às pressões de *bailout*, quer por parte dos credores (os bancos não avaliavam o risco de crédito dos municípios por assumirem a intervenção do governo central), quer por parte dos municípios (sem restrições, contratualizavam empréstimos de MLP para financiar os défices operacionais de curto prazo). O poder do tribunal neste processo é substancial: é constituída uma comissão (Debt Committee) presidida por um administrador judicial (financial trustee) nomeado pelo tribunal, cuja tarefa principal consiste em elaborar o plano de reestruturação das dívidas, que será apresentado aos credores, e que será aprovado pelo tribunal. As medidas de ajustamento orçamental impostas em troca da reestruturação da dívida podem ser substanciais e dependem do administrador judicial.

Nos Estados Unidos, a solução judicial (Chapter 9 of the US Bankruptcy Act) tem origem numa lei de 1937, implementada para responder ao incumprimento generalizado dos municípios na Grande Depressão dos anos 1930 (Kimhi, 2008). O município é o único que tem legitimidade para iniciar o processo de insolvência na condição de ter obtido autorização estadual para pedir a falência (em 23 dos 50 estados não é possível). O tribunal (tal como na Hungria) tem o poder para recusar a petição entregue pelo município, de forma a assegurar a boa-fé do devedor, isto é, evitar o perdão de dívidas quando o município é capaz de as pagar. O primeiro objetivo deste mecanismo é resolver os conflitos de interesses entre credores e devedores, e entre credores (questão tanto mais premente quanto mais importante for o mercado

de títulos subnacionais (hold out) A grande vantagem desta solução é suspensão de todas as execuções movidas contra o município pelos seus credores a partir do momento em que se inicia o processo de insolvência (automatic stay). Os poderes do tribunal são limitados: é o município que apresenta o plano de reestruturação das dívidas e não interfere nas medidas de ajustamento orçamental definidas pelo município.

É importante sublinhar que o recurso pelo município ao procedimento judicial pode ser interpretado pelos mercados de capitais como um forte sinal de má gestão financeira e orçamental por parte das autoridades locais, colocando em risco a reputação da jurisdição enquanto devedor, a que os potenciais credores podem reagir aumentando as taxas de juro e/ou racionando o crédito. Os municípios são, assim, encorajados a encontrar outro tipo de soluções para as dificuldades financeiras que não a insolvência pela via judicial, nomeadamente soluções que travem a deterioração da situação financeira e que assegurem a solvabilidade financeira das economias locais. Assim, na Hungria, quatro anos após a promulgação da Lei de Insolvências em 1996, apenas 11 dos 3158 municípios pediu protecção contra a insolvência. (Liu e Waibel, 2008). Nos Estados Unidos, entre 1976 e 2009, registaram-se apenas 40 pedidos de falência por parte de municípios, e apenas 30 desses pedidos foram aprovados. Em 2008, por exemplo, apesar do grande impacto da recessão sobre a economia dos municípios, apenas dois municípios recorreram à figura da insolvência (Kimhi, 2010).

4 | MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E O FUNDO DE APOIO MUNICIPAL (FAM)

A Lei das Finanças Locais (Lei nº 73/2013) reconduziu a problemática do desequilíbrio financeiro municipal às situações em que o limite da dívida é ultrapassado (n.º 1 do artigo.º 57.º), o que representa uma simplificação dos critérios face ao previsto na anterior Lei das Finanças Locais. O modelo para lidar para com as situações de desequilíbrio financeiro continua, no entanto, a ser um modelo dualista, ao prever soluções distintas, o *saneamento financeiro* e a *recuperação financeira*, para graus diferentes de desequilíbrio financeiro.

O mecanismo de *saneamento financeiro* (optativo para o município se o limite da dívida for ultrapassado e obrigatório sempre que a dívida se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores) consiste num programa de ajustamento orçamental que contempla dois tipos de medidas, tipicamente previstas numa solução do tipo administrativo para a regulação *ex-post*, e que são a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, através do recurso a um empréstimo de saneamento financeiro, acompanhadas

por medidas de reequilíbrio orçamental que visam a redução e racionalização da despesa corrente e de capital, e a otimização da receita própria (artigo 58.º), compatíveis com a diminuição programada da dívida de cada município até ao limite legalmente admissível e o restabelecimento da respetiva situação financeira de um modo sustentável.

O mecanismo de *recuperação financeira* é obrigatório para os municípios em situação de rutura financeira que, como já dissemos, são aqueles cuja dívida total é superior a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (n.º 2 e n.º 3 do artigo 61.º). A Lei contempla ainda a possibilidade dos municípios que não se encontram em situação de rutura financeira poderem, se assim o entenderem, recorrer ao mecanismo de recuperação financeira no caso da dívida total representar entre 2,25 e 3 vezes a média das suas receitas correntes nos três exercícios anteriores, quando não optarem pelo saneamento financeiro (n.º 3 do artigo 58.º). Em julho de 2014, 19 municípios encontravam-se em situação de rutura financeira, 23 municípios reuniam as condições para aceder ao mecanismo de saneamento financeiro.

As medidas de assistência financeira previstas no mecanismo de *recuperação financeira* são operacionalizadas através da criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM) (regulamentado através da Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto), constituído por um capital social de 650 milhões de euros, repartido em partes iguais pelo Estado e pelo conjunto dos 308 municípios. Neste contexto, a Lei das Finanças Locais introduz o princípio da mutualização das dívidas dos municípios e da solidariedade intermunicipal no esforço de recuperação financeira dos mesmos. Ao beneficiarem da assistência financeira através de empréstimos de fundos pelo FAM, estes municípios ficam obrigados ao pagamento de juros pelos fundos resgatados e sujeitos a um programa de ajustamento que define as medidas de reequilíbrio orçamental.

A grande mais-valia de um fundo de resgate como o Fundo de Apoio Municipal é que assegurará a disponibilidade dos fundos necessários para solucionar as situações de rutura financeira dos municípios (com a ressalva de que este não seja um problema sistémico ao nível local). Cria-se, assim, um mecanismo que permite aos municípios contornarem as dificuldades no acesso ao financiamento bancário que, como já referimos, têm vindo comprometer a eficácia dos programas de recuperação financeira. Pela mesma razão, a mutualização da dívida entre municípios pode contribuir para o endurecimento da restrição orçamental do município, no sentido em que credibiliza o compromisso do Estado de não resgatar os municípios em dificuldades financeiras (n.º 3 do art.º 57º).

Em nosso entender, as vantagens de uma solução de natureza administrativa (como a consubstanciada no Fundo de Apoio Municipal) justificam que esta seja a opção para os mecanismos de recuperação financeira dos municípios Portugueses

em rutura financeira, em detrimento de uma solução de natureza judicial.. São várias as ordens de razão para que, em nosso entender, estes sejam os princípios que devem presidir à regulamentação do FAM.

A solução judicial é uma abordagem que permite transferir uma parte do risco de incumprimento do município para os seus credores, através do mecanismo do perdão das dívidas. Em princípio, será justo que assim seja, em particular quando falamos de credores financeiros. Primeiro, porque algumas das causas das dificuldades financeiras dos municípios são exógenas à própria actuação dos dirigentes locais. Mas mesmo quando o endividamento excessivo e as dificuldades financeiras resultem de uma gestão displicente das finanças locais, as instituições financeiras continuam a ser quem tem maior capacidade para calcular e dispersar o risco de incumprimento.

A solução de natureza judicial tem também a vantagem de dar resposta aos casos mais graves de desequilíbrio financeiro, em que a recuperação da sustentabilidade financeira só pode ser feita através do perdão de dívidas. Neste contexto, e como já referimos, a abordagem judicial garante um processo de reestruturação colectivo de dívidas ordeiro e equitativo, ultrapassando as eventuais dificuldades inerentes a um processo de negociação individual com os diferentes credores, e garantindo simultaneamente a continuidade da provisão de bens e serviços públicos essenciais.

Mas a solução judicial não é assim tão linear e levanta questões importantes que justificam que se deve confinar a situações extremas. Primeiro, há uma componente moral da insolvência que terá que ser sempre acautelada em qualquer solução do tipo judicial. A existência de um procedimento que preveja o perdão de dívidas envolve sempre o aumento do risco moral por parte dos municípios que, ao beneficiarem da figura da insolvência, poderão deixar de conformar o seu comportamento *ex-ante* no sentido de prevenir a ocorrência de situações de rutura financeira. A dimensão deste problema depende em grande parte das contrapartidas impostas ao governo local no plano de ajustamento orçamental, em matéria do esforço exigido na redução de despesas e no aumento de receitas. No mesmo sentido, o acesso do município a uma solução pela via judicial deverá ser condicionada à prova, por parte do município, de que encetou todos os esforços no sentido de chegar a um acordo entre credores, mas que tal não foi possível. Por exemplo, nos Estados Unidos (*Chapter 9 of the US Bankruptcy Code*), para que a petição de insolvência seja aceite pelo tribunal, o município tem que demonstrar que é incapaz de pagar as dívidas, que tentou negociar um plano de reestruturação das dívidas com os credores, ou que essas negociações são impraticáveis. Se não for esse o caso, a via judicial deverá ser vedada ao município. Os mecanismos de recuperação financeira também devem prever medidas punitivas que incentivem o município a envolver-se num processo

de recuperação financeira pela via administrativa, como por exemplo a suspensão da transferência de verbas de financiamento e mesmo o risco da perda de mandato. Segundo, a abordagem judicial comporta o risco de ser um processo estigmatizante para os governos locais. De facto, ao envolver perdas de capital, este tipo de solução pode ser entendida pelos credores como um indício de um risco de incumprimento acrescido, que se traduz no aumento do custo do crédito. Terceiro, a experiência dos Estados Unidos mostra que o número de municípios que recorreu à via judicial para a resolução das situações de ruptura financeira é diminuto. Esta evidência poderá sustentar a tendência para a fuga a um processo estigmatizante como é o da insolvência, com consequências negativas na avaliação do risco de crédito (Kimhi, 2010).

Por sua vez, uma solução do tipo administrativo para a recuperação financeira dos municípios não envolve perdas de capital para os detentores da dívida, e a internalização dos custos do desequilíbrio financeiro recai predominantemente sobre os residentes da jurisdição, por via do aumento dos impostos, e também pela redução na oferta de certos serviços públicos. Esta é uma abordagem que faz todo o sentido se pensarmos que a solução para os problemas financeiros dos municípios não deve ser dissociada do princípio da necessidade de uma legitimação democrática do fenómeno financeiro local. Neste contexto, em que os munícipes eleitores suportam com o aumento de impostos e a redução na oferta de serviços públicos o processo de ajustamento orçamental, haverá um desincentivo ao endividamento excessivo por parte dos responsáveis locais quando as situações de rutura financeira forem tão penalizantes que faça os eleitores mudar o seu voto. Assim, e uma vez que os eleitores estão numa posição de evitar as potenciais situações de rutura financeira, através da eleição de agentes políticos responsáveis, também devem internalizar os custos da recuperação da solvabilidade financeira da sua jurisdição.

Um último argumento a favor de uma solução do tipo administrativo para o tratamento das situações de rutura financeira dos municípios Portugueses, e agora atendendo especificamente à realidade do sistema judicial em Portugal, tem a ver com o imperativo da celeridade na reestruturação das dívidas. A comprovada morosidade do sistema judicial vem reforçar a validade de uma solução do tipo administrativa como regra, que poderá proporcionar uma resposta mais rápida e eficiente do que a judicial. Na perspectiva do município, a questão da celeridade surge neste contexto com particular pertinência por três ordens de razões: i) a existência de custos associados aos pagamentos em atraso, como juros de mora; ii) o risco de litigância jurídica que possa acarretar custos acrescidos para o Estado e iii) as consequências económicas e sociais que possam decorrer da não regularização dos pagamentos a fornecedores, pelo risco de interrupção na provisão de bens ou serviços públicos aos munícipes. Na perspectiva dos credores, é importante notar

que a deterioração da situação financeira dos municípios portugueses se traduz no avolumar de pagamentos em atraso aos respectivos fornecedores. Para os fornecedores dos municípios, a dilatação do prazo de pagamento para além do razoável significa custos financeiros adicionais e um custo associado à incerteza relativamente à data do recebimento. Estes custos repercutem-se naturalmente em preços mais elevados dos bens e serviços e na própria sustentabilidade financeira de muitas das pequenas e médias empresas que são fornecedores dos municípios e que são vitais para a dinamização da economia local. A celeridade na regularização destas dívidas permitirá a redução deste tipo de custos, de que beneficiarão em primeira linha os próprios fornecedores, mas também os próprios municípios.

Apesar das vantagens do Fundo de Apoio Municipal (FAM), a que já nos referimos anteriormente, a mutualização das dívidas dos municípios levanta duas questões. Uma delas é que a restrição orçamental do município pode ser enfraquecida pelos incentivos perversos que podem surgir na condução da política orçamental, com a assunção de riscos que de outra forma não seriam assumidos, nomeadamente se as condições de assistência financeira asseguradas pelo FAM forem mais favoráveis do que as do próprio mercado, e em particular no caso dos municípios de pequena dimensão que, comparativamente com os municípios de maior dimensão, terão uma menor participação no FAM. Este risco em princípio será mitigado se a assistência financeira prestada pelo FAM tiver uma natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira, apenas quando aquelas sejam insuficientes para a recuperação financeira do município. Devem, assim, ser privilegiadas as medidas de reestruturação financeira que, tendo a adesão voluntária dos credores, visam alterar a distribuição temporal do serviço da dívida e reduzir a dívida e/ou os seus encargos. A segunda questão levantada pelo mecanismo de mutualização da dívida dos municípios é o défice de democracia. É legítimo questionar porque é que o contribuinte de um município com finanças equilibradas, que nunca votou nem aprovou as opções de gestão orçamental de um município incumpridor, há-de financiar a recuperação financeira desse município, em particular se o desequilíbrio financeiro for o resultado de uma gestão orçamental imprudente.

5 | CONCLUSÃO

Este artigo aborda os mecanismos de recuperação financeira dos governos locais, em geral, e dos municípios Portugueses, em particular. Este este tipo de regulação, ao definir regras e procedimentos claros para a recuperação dos governos subnacionais, é fundamental para o endurecimento da restrição orçamental dos governos locais, no sentido em que reforça a credibilidade do compromisso de não resgate do governo central.

Apesar das especificidades das soluções em cada caso, a natureza dos governos subnacionais condiciona os mecanismos de recuperação financeira. Em particular, os governos subnacionais não podem falir como as empresas, e a oferta de bens e serviços públicos essenciais que são da competência de um governo local não pode ser posta em causa pela imposição de medidas de ajustamento orçamental. O objetivo de recuperação financeira deve, assim, ser atingido através de um esforço repartido com equidade entre o município e os seus credores.

As vantagens de uma solução de natureza administrativa justificam que esta seja a opção consagrada nos mecanismos de recuperação financeira dos municípios Portugueses em desequilíbrio financeiro. No que respeita ao Fundo de Apoio Municipal, que tem por objetivo prestar assistência financeira aos municípios em rutura financeira, tem a mais-valia de garantir o financiamento necessário à sua recuperação financeira, contornando as dificuldades no acesso aos empréstimos bancários. No entanto, a mutualização da dívida municipal pode enfraquecer a restrição orçamental dos municípios, no sentido em que estes podem ser incentivados a assumir riscos que de outra forma não assumiriam, por anteciparem a disponibilidade de ajuda financeira em caso de necessidade. Este risco poderá ser mitigado se no Plano de Ajustamento Municipal acordado entre o município e o FAM a assistência financeira prestada pelo FAM tiver uma natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira.

REFERÊNCIAS

Canuto, Otaviano e Liu, Lili (eds). **Subnational Insolvency Framework**, in *Until Subnational Debt Do Us Part-Subnational Debt, Insolvency and Markets*, Washington, DC: World Bank, Parte 2, 2013.

Carvalho, João; Fernandes, Maria José; Camões, Pedro e Jorge, Susana. **Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses — 2011 e 2012**, Julho, Lisboa, Edições OTOC: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2013.

Conselho da Europa. **Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties**. Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CLR), Local and Regional Authorities in Europe, nº 77, Council of Europe, Strasbourg, 2002. Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1385297&Site=COE>

Cordes T., M. Guerguil, L. Jaramillo, M. Moreno-Badia e S. Ylaoutinen. **Subnational Fiscal Crises in Designing a European Fiscal Union**, Cottarelli and Guerguil (eds), Routledge, pp. 198-223, 2015.

Heinelt, H. e Stolzenberg, P. “**The Rhinish Greeks’ Bailout funds for local government in German federal states**”, *Urban Research & Practice*, 7(2), pp. 228–240, 2014.

Inman, R. “**Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U. S. Federalism**”, in Rodden, J. *et al.* (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA, MIT Press, pp. 35-83, 2003.

Kimhi, Omer. “**Chapter 9 of the Bankruptcy Code: A Solution in Search of a Problem**”, *Yale Journal on Regulation*, Vol. 27, nº 2, pp. 351-359, 2010.

Kornai, János; Maskin, Eric. e Roland, G Gérard. **“Understanding the Soft Budget Constraint”**, Journal of Economic Literature, Vol. 41, nº 4, pp.1095–1136, 2003.

Liu, Lli. e Waibel, Michael. **“Subnational insolvency: cross-country experiences and lessons,”** Policy Research Working Paper Series 4496, The World Bank, 2008.

Liu, Lli. e Waibel, Michael. **“Managing Subnational Credit and Default Risks,”** Policy Research Working Paper Series 5362, The World Bank, 2010.

Lobo, Flora. **A Descentralização Orçamental e o Endividamento Público Subnacional – Uma Aplicação aos Municípios Portugueses**, Tese de Doutoramento em Economia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2013.

Lobo, Flora e Ramos, Pedro. **“Desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses: a relevância e as causas do problema”**, 19º Congresso da APDR, Universidade do Minho, Braga, 20 a 22 de Junho, 2013.

Rodden, J., Eskelund, G. e Litvack, J (eds.). **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**, Cambridge, MIT Press, 2003.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Agronegócio 1

C

Cadeia produtiva 17, 18, 20, 21, 30

Consistência intertemporal 75

D

Desenvolvimento regional 32, 43, 109

Desequilíbrio financeiro 92, 93, 94, 97, 101, 103, 104, 105, 106, 107

Design 88, 108, 109, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121

E

Economia solidária 32, 36, 37, 41, 42, 43, 44

Envelhecimento 75, 89

Estado do Pará 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 20

F

Futuro 45, 46, 47, 48, 50, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 65, 66, 72, 75, 77, 78, 79, 80, 82, 88, 89, 120

G

Geração de renda 18, 32, 35, 36, 37, 41, 42

Governos locais 92, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 104, 105

I

Indústria de mobiliário 109, 120, 121

Inovação 14, 15, 16, 17, 18, 19, 35, 109, 121

P

Pará 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 30

Paradigmas tecnológicos 14, 15, 16, 19

Paredes 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121

Património local 109

Pesca artesanal 20, 21, 23, 24, 25, 26, 30, 31

Política social 5, 75, 76

Propriedade intelectual 14, 16

R

Regulação ex-post do endividamento subnacional 92

Rendimento básico universal 45, 46, 52, 55

S

Saúde mental 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44

Sistemas de pensões 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 89

T

Trabalho 1, 2, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 75, 76, 78, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 121

V

Venezuela 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13

 **Atena**
Editora

2 0 2 0