

Determinantes da litigância cível em Portugal

Manuel Coutinho Pereira
Banco de Portugal

Lara Wemans
Banco de Portugal

Maio 2015

Resumo

Este artigo aborda a evolução do recurso à justiça cível em Portugal nas últimas duas décadas, procurando em particular identificar as principais determinantes da taxa de litigância observada nas diferentes regiões do país, através da exploração de uma base de dados com informação por comarca. Conclui-se que a duração dos processos tende a reduzir a litigância, existindo evidência de uma limitação do acesso à justiça por fila de espera. Ao mesmo tempo, há alguma evidência de indução da procura por parte dos advogados. Características socioeconómicas como a taxa de analfabetismo, o poder de compra e a localização de empresas influenciam o grau de litigância nas diferentes regiões do país. Além disso, encontram-se efeitos de interação espacial significativos na determinação da litigância, ou seja, não só as características socioeconómicas da própria comarca, como também as das comarcas vizinhas, assumem um papel relevante. (JEL: K41, R10)

Introdução

A discussão relativa ao potencial de crescimento da área do euro, em particular dos países mais afetados pela crise das dívidas soberanas, tem assumido um papel central nos últimos anos. Neste contexto, várias instituições internacionais têm advogado a implementação de reformas do sistema judicial como um dos meios de promoção da competitividade nos países da periferia da área do euro. A relação entre crescimento económico e um adequado funcionamento do sistema de justiça tem sido abordada de forma recorrente na literatura, destacando-se mais recentemente os artigos publicados pela Comissão Europeia (Lorenzano e Lucidi 2014) e pela OCDE (Palumbo *et al.* 2013). A proliferação de artigos que abordam esta temática foi impulsionada pelo progresso considerável na produção e divulgação de

Agradecimentos: Os autores agradecem à Direção-Geral de Política da Justiça pelo fornecimento dos dados relativos ao sistema judicial e pelos valiosos esclarecimentos. Os autores agradecem ainda os comentários de Jorge Correia da Cunha, José Tavares, Manuela Espadaneira, Nuno Alves e Nuno Garoupa e dos participantes num seminário do Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal, especialmente Álvaro Novo e Pedro Portugal. As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade dos autores, não coincidindo necessariamente com as do Banco de Portugal ou do Eurosistema. Eventuais erros ou omissões são também da exclusiva responsabilidade dos autores.

E-mail: manuel.coutinho.pereira@bportugal.pt; lara.wemans@bportugal.pt

estatísticas internacionais nesta área, nomeadamente através dos relatórios da *Commission Européenne Pour l'Efficacité de la Justice* (CEPEJ), organismo do Conselho da Europa, e da criação pela Comissão Europeia, em 2013, do *EU Justice Scoreboard*. No entanto, importa salientar que, não descurando o esforço de melhoria da comparabilidade dos dados que tem sido realizado, nomeadamente pelo CEPEJ, as profundas diferenças entre ordenamentos jurídicos dificultam as comparações entre indicadores sintéticos para os diferentes países, sendo necessária uma análise crítica dos resultados obtidos.

Parece evidente que o sistema de justiça assume um lugar central nas sociedades contemporâneas, caracterizadas por uma multiplicidade de relações sociais com elevado grau de formalidade e pela utilização generalizada de meios de pagamento diferido. Relativamente ao impacto do funcionamento da justiça no crescimento económico, várias hipóteses têm sido exploradas pela literatura económica, com destaque para os efeitos da internalização nas decisões de investimento dos benefícios associados ao grau de previsibilidade das decisões judiciais e à capacidade de assegurar o cumprimento de contratos. Os mecanismos de transmissão entre a eficácia do sistema judicial e o crescimento económico têm sido abordados por estudos que avaliam o impacto desta eficácia em indicadores económicos bastante diversos que incluem, nomeadamente, a dimensão das empresas (Posada e Mora-Sanguinetti 2013) e o funcionamento do mercado de crédito (Jappelli *et al.* 2005). De referir que as análises da justiça como fator relevante para o crescimento económico centram-se tipicamente na justiça cível, também denominada justiça económica (Gouveia *et al.* 2012), na medida em que esta área processual se dedica principalmente à resolução de litígios de cariz económico entre privados.

No caso português, a reforma da justiça tem estado bastante presente no debate público, na medida em que esta foi uma das áreas abrangidas pelo Memorando de Entendimento, assinado em 2011, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal. De facto, o sistema de justiça foi recentemente alvo de alterações organizacionais profundas, nomeadamente através da implementação da reforma da organização dos tribunais judiciais, em 2014. A pressão no sentido de implementar reformas nesta área em Portugal advém essencialmente da posição desfavorável do país na generalidade das comparações internacionais relacionadas com a eficiência do sistema, sendo sustentada por análises do caso português que apontam a reforma da justiça como tendo um elevado potencial para fomentar o crescimento económico (Tavares 2004; Comissão Europeia 2014).

Relativamente à eficácia do sistema de justiça português, o relatório do CEPEJ realizado com dados de 2012 (CEPEJ 2014) destaca como principais constrangimentos o elevado congestionamento e a excessiva duração dos processos cíveis nos tribunais de primeira instância. Os mais recentes diagnósticos têm apontado as instâncias superiores como apresentando indicadores de desempenho bastante mais favoráveis (Garoupa e Pinheiro

2014a). Os mesmos autores referem que, em comparações internacionais sobre o desempenho do sistema judicial, Portugal surge recorrentemente associado a países com ordenamentos jurídicos semelhantes, enraizados no direito continental, o que se enquadra na literatura relativa à teoria das origens legais (Porta *et al.* 2008). Neste domínio, importa referir o contributo de Djankov *et al.* (2003), que defende que esta origem tem um impacto na eficiência dos sistemas, nomeadamente por via dos diferentes graus de formalismo observados¹.

O nível de provisão de justiça cível pode ser visto como resultando de um equilíbrio que se traduz na quantidade de processos findos, num mercado em que a procura se materializa no fluxo de processos entrados, e a oferta corresponde aos serviços prestados pelo sistema judicial que se ocupa da sua resolução. Tendo em conta esta abordagem, as reformas que procuram resolver os problemas de congestionamento da justiça cível podem ser repartidas entre políticas que se centram na oferta, seja pela expansão dos recursos afetos ao sistema ou pela reorganização do funcionamento dos tribunais, e políticas que atuam sobre a procura, designadamente pela alteração dos incentivos com que os agentes económicos se defrontam quando interpõem ações em tribunal.

Neste artigo aborda-se a procura de justiça, com o objetivo de compreender quais os fatores que influenciaram a quantidade de processos cíveis entrados nos tribunais de primeira instância em Portugal no período entre 1993 e 2013 e a sua distribuição pelo território. A decisão de iniciar um processo traduz-se geralmente num fluxo processual ao nível desta instância², tendo os processos entrados em instâncias superiores principalmente origem neste fluxo. Relativamente à medição da procura de justiça, importa destacar que a informação utilizada identifica os processos que deram entrada numa determinada circunscrição territorial, o que pode não corresponder às ações que entraram nos tribunais tendo por base litígios ocorridos especificamente nesse território (Gomes 2006). Na medida em que as características de determinada área geográfica podem ter impacto no recurso à justiça em outras áreas, neste trabalho a modelização da procura tem em conta efeitos de interação espacial.

Existem várias referências na literatura a possíveis determinantes da procura de justiça, sendo de destacar o custo dos processos, incluindo a sua repartição pelas partes, assim como um conjunto de fatores associados a características institucionais dos sistemas, nomeadamente a perceção da sua eficácia pelos agentes económicos, a clareza das leis, e o grau

1. O índice calculado em Djankov *et al.* (2003) coloca Portugal como um país com elevado formalismo, mesmo no contexto dos países de direito continental (por oposição aos países de direito de origem anglo-saxónica).

2. Para uma descrição da organização do sistema judicial português ver Gouveia *et al.* (2012), volume I.

de desenvolvimento de mecanismos alternativos de resolução de litígios, entre outros (Palumbo *et al.* 2013). Outros estudos centram-se em fatores diretamente relacionados com os incentivos de determinados agentes, como é o caso de Carmignani e Giacomelli (2010), em que se discute a possibilidade de indução de procura pelos advogados. Além disso, fatores socioeconómicos com impacto no volume ou complexidade das transações económicas, como a composição setorial da economia, a escolarização da população ou o poder de compra, são igualmente mencionados como determinantes da procura de justiça, na medida em que é expectável que as características das relações sociais influenciem o tipo e a quantidade de litígios que chegam aos tribunais (Palumbo *et al.* 2013). Por fim, importa ainda destacar o efeito do ciclo económico na variação do número de processos entrados na justiça cível. Este estudo discute a importância, no contexto português, de algumas das determinantes referidas, nomeadamente aquelas para as quais foi possível recolher informação quantitativa, incluindo diversas características das comarcas, quer de cariz socioeconómico, quer associadas ao sistema judicial, como sejam a duração dos processos e a concentração de advogados.

O aprofundamento da compreensão dos fatores mais relevantes na decisão de interpor um processo cível permite a antecipação de potenciais impactos das políticas públicas na área da justiça e uma melhor afetação de recursos às diferentes regiões do país. Porém, a literatura neste domínio especificamente centrada na realidade portuguesa é relativamente escassa. De destacar, neste âmbito, o estudo exaustivo, embora eminentemente descritivo, de Gomes (2006) e os trabalhos de Garoupa *et al.* (2006), que analisa a evolução da procura de justiça através de uma série temporal, e de Garcia *et al.* (2008), que investiga a distribuição da procura no território com base num painel para 2003 e 2004.

O artigo está organizado do seguinte modo. Primeiramente, apresentam-se as variáveis e o método seguido na construção da base de dados por comarca. De seguida, faz-se uma análise descritiva da litigância cível em Portugal, incluindo uma breve perspetiva regional. Segue-se a modelização econométrica das determinantes da litigância, com destaque para fatores com impacto na sua evolução ao longo do período em análise e para fatores estruturais ao nível das comarcas, considerando-se efeitos de contágio entre regiões geograficamente próximas. Por fim, apresentam-se as conclusões.

Dados

Como se referiu, este estudo cinge-se à justiça cível, que constitui a área processual mais relevante do ponto de vista de interligação com a atividade económica. Desta forma, foram excluídos, em particular, os processos relacionados com o direito criminal (área penal), o direito do trabalho (áreas

laboral e laboral penal) e o direito da família (área tutelar), e ainda os processos julgados nos tribunais administrativos e fiscais.

Construiu-se para a área processual cível uma base de dados em painel agregando a informação sobre processos entrados, findos³ e pendentes, entre 1993 a 2013, e tomando a comarca como unidade territorial. Recorde-se que a organização territorial do sistema de justiça português no período em estudo compreende, por ordem hierárquica decrescente, distritos judiciais, círculos e comarcas, sendo estas últimas consideradas a matriz desta organização (Gomes 2006). Contudo, a delimitação geográfica das comarcas foi objeto de diversas alterações entre 1993 a 2013, com destaque para a divisão de comarcas nos anos 90, em particular das situadas em áreas de elevada densidade populacional, e, mais recentemente, para a sua aglutinação, em resultado da criação de comarcas-piloto, no contexto da implementação faseada da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais de 2008 (Lei nº 52/2008). De modo a garantir a consistência temporal da análise, foram consideradas 210 comarcas que correspondem à definição territorial mais abrangente de cada uma delas no período estudado.

O enfoque na comarca levou à exclusão dos processos cíveis entrados em tribunais com abrangência territorial mais alargada, que se podem dividir em três tipos, a saber, os tribunais de âmbito nacional (Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, Tribunal Marítimo e Tribunal da Propriedade Intelectual), os tribunais de competência especializada e de âmbito infranacional, por exemplo, os tribunais do trabalho ou de família e menores, e, por fim, os tribunais de círculo. Destaque-se que, entre 1993 e 2013, a configuração dos tribunais excluídos da amostra foi sucessivamente alterada. Assim, os tribunais de círculo abrangiam no início da amostra um número significativo de comarcas, tendo sido extintos no final dos anos 90. Além disso, foram criados e extintos numerosos tribunais do trabalho e de família e menores. Em geral, todos estes tribunais concorreram com os tribunais incluídos na amostra em termos de influxo de processos⁴. Contudo, o peso dos processos neles entrados situou-se, em média, em apenas 5 por cento do total cível.

No estudo das determinantes da litigância são apenas relevantes os processos entrados pela primeira vez num dado tribunal, e não os que são movimentados entre tribunais (denominados processos transitados). A

3. Nas estatísticas da justiça define-se processo findo como um «processo em que é proferida decisão final, na forma de acórdão, sentença ou despacho, na respetiva instância, independentemente do trânsito em julgado. São ainda considerados findos, numa determinada unidade orgânica, os processos transferidos ou remetidos a outra unidade orgânica, na qual são dados como entrados.» (Direção-Geral da Política de Justiça 2014, pp. 45)

4. As comarcas-piloto criadas em 2008 incluem juízos especializados. Os processos cíveis entrados nestes juízos foram igualmente excluídos, assumindo-se que, antes da criação destas comarcas, tais processos seriam julgados em tribunais que estão fora da amostra.

informação disponível nas estatísticas da justiça permite, para o cálculo da litigância a nível nacional, corrigir os processos entrados dos processos transitados. Porém, na análise por comarca não é possível fazer esta correção, uma vez que existe informação relativamente aos processos findos transitados em cada tribunal, mas não relativamente ao tribunal em que deram entrada. No sentido de ultrapassar esta limitação, foram identificadas situações em que, pela criação de novas comarcas ou de novos juízos dentro da mesma comarca, se registou um número de processos findos transitados acima do normal e em que era possível presumir qual a comarca em que haviam entrado⁵. Nestas situações, os processos transitados foram subtraídos ao total de processos entrados.

A base de dados engloba, para além das variáveis relativas ao sistema judicial, diversos indicadores socioeconómicos publicados pelo INE ao nível do município. Estes incluem os valores médios no horizonte temporal disponível do poder de compra, da densidade populacional, da taxa de analfabetismo e do número de pequenas e médias empresas e de grandes empresas por habitante⁶. No Apêndice A apresentam-se detalhes sobre este horizonte temporal, a definição das variáveis, bem como algumas estatísticas descritivas. Na afetação dos dados por município às diferentes comarcas, a principal fonte de informação foi Gomes (2006, Anexo E), complementado com Gouveia *et al.* (2012) no que respeita à composição das comarcas-piloto. Não é possível realizar esta correspondência nos casos em que um município está repartido em várias comarcas, facto que sucede em apenas 10 dos 308 municípios. As variáveis para a comarca resultam da média ponderada pela população dos valores para os municípios que a compõem.

Tendo em conta estudos aplicados ao caso italiano (Carmignani e Giacomelli 2010; Bounanno e Galizzi 2010) e japonês (Ginsburg e Hoetker 2006) que sugerem que a concentração de advogados aumenta a litigância, considerou-se informação relativamente aos advogados inscritos no círculo a que pertence cada comarca. A opção por uma unidade territorial superior à comarca advém de uma limitação dos dados, uma vez que não existe informação para uma divisão territorial menos abrangente. Contudo, esta unidade territorial pode até revelar-se mais adequada, especialmente no caso de regiões com menor litigância, em que é provável que um advogado não exerça a profissão exclusivamente numa comarca.

Recolheu-se ainda informação que pudesse ser útil para a compreensão do perfil temporal da litigância nas últimas décadas. Neste contexto, o seu crescimento é frequentemente relacionado com o fenómeno da litigância

5. Nestes casos foram analisados dados mensais fornecidos pela Direção-Geral de Política da Justiça para confirmar se os registos de processos findos transitados e entrados eram consistentes com as hipóteses efetuadas.

6. Neste artigo, utiliza-se o número de trabalhadores (superior ou inferior a 250) como critério para definir estas duas categorias de empresas.

de massas (Gomes 2006), associado à interposição de um número muito significativo de ações de caráter semelhante por um conjunto reduzido de litigantes. De facto, o desenvolvimento tecnológico multiplicou os serviços acessíveis à maioria da população que se baseiam no pagamento diferido, sendo exemplo deste fenómeno a massificação dos contratos associados às telecomunicações móveis. Não existe informação sobre o número de ações colocadas pelos litigantes de massa. Contudo, alguma informação indireta pode ser obtida através da lista das sociedades comerciais que geraram um elevado número de ações no período recente (publicada nos termos da Portaria n.º 200/2011). Uma análise deste conjunto de empresas mostra que o setor financeiro e os fornecedores de água, eletricidade, gás e telecomunicações são os setores mais representados. Assim, foi recolhida informação sobre variáveis relacionadas com estes setores, designadamente o montante de crédito de cobrança duvidosa a empresas e a particulares e o número de contratos associados ao serviço telefónico móvel (publicada, respetivamente, pelo Banco de Portugal e pela ANACOM). Não se dispõe da distribuição destas variáveis por comarca, mas somente do total nacional.

Refira-se, por último, uma limitação importante que se prende com a escassez de dados relativos ao custo de interpor uma ação. Este custo será um dos fatores ponderados pelos agentes económicos na tomada dessa decisão, ainda que possa assumir menor importância em Portugal do que em outros países. Efetivamente, segundo o relatório *Doing Business 2015* (Banco Mundial 2014), o custo de assegurar o cumprimento de contratos em percentagem do valor da causa é relativamente baixo em Portugal (13,8 por cento, o que corresponde ao 12.º mais baixo numa lista de mais de 180 países analisados). Destaque-se que, com exceção do valor monetário da unidade de conta⁷ que serve de base ao cálculo das custas judiciais, praticamente não existem indicadores relativos à evolução do custo do acesso à justiça em Portugal. No âmbito dos custos de caráter administrativo incorridos pelas partes, as alterações do valor da unidade de conta determinam somente uma parte da evolução dos mesmos, que também é influenciada por alterações das tabelas que definem o número de unidades de conta que corresponde a cada procedimento. A alteração legislativa mais profunda neste domínio ocorrida no período amostral foi o Decreto-Lei n.º 34/2008, que revogou o Código das Custas Judiciais e introduziu o Regulamento das Custas Processuais⁸. Outro indicador relevante neste contexto seria a evolução dos honorários dos advogados, tanto mais que o supracitado relatório do Banco Mundial refere que estes constituem a maior parte dos custos na interposição de ações

7. A unidade de conta é o indexante utilizado na definição do custo a incorrer pelos diferentes intervenientes em determinado processo.

8. Para uma análise dos impactos desta alteração nas receitas, ver Correia e Joaquim (2013).

judiciais em Portugal (10,7 por cento do valor da causa). Porém, informação relativa aos honorários dos advogados é praticamente inexistente⁹.

Análise descritiva da litigância cível

Evolução entre 1993 e 2013

O número de processos cíveis entrados nos tribunais de primeira instância aumentou muito significativamente entre 1993 e 1997, evoluindo de menos de 300 mil processos por ano para mais de 450 mil. Nos anos seguintes, a procura de justiça cível estabilizou, encontrando-se em 2013 num nível semelhante ao verificado em 1997. Neste período, o número de processos findos esteve em geral abaixo do número de processos entrados, o que explica o crescimento acentuado das pendências¹⁰ (Gráfico 1). Os anos em que este facto não se verificou foram 2006, 2007 e 2013, que se caracterizaram pela implementação de medidas administrativas de descongestionamento, como referido em Garoupa e Pinheiro (2014b). Neste contexto, a taxa de litigância em Portugal, calculada como o rácio entre os processos cíveis entrados nos tribunais de primeira instância e a população residente, apresentou uma tendência semelhante à observada para os processos entrados, passando de 3,0 para 4,5 por 100 habitantes entre 1993 e 1997, e oscilando em torno deste valor nos anos seguintes.

O gráfico 2 mostra a repartição dos processos cíveis entrados pelos seus principais tipos, designadamente ações declarativas, que se destinam a definir a existência de um direito, e ações executivas, que se destinam a exigir o cumprimento de uma obrigação anteriormente estabelecida.

A relativa estabilização do número de processos entrados a partir do final da década de 90 esteve em parte associada à generalização do procedimento de injunção, que permite ao credor de uma dívida obter um título executivo, a fim de intentar a recuperação da mesma. De facto, as alterações legislativas realizadas neste período alargaram a abrangência deste procedimento¹¹, o que resultou num aumento da sua utilização, em

9. É possível obter os salários dos advogados que trabalham por conta de outrem através dos Quadros de Pessoal. Contudo, tendo em conta o inquérito realizado pela Ordem dos Advogados em 2003 (Caetano 2003) e o número de observações disponíveis naquela base de dados, os trabalhadores por conta de outrem representarão uma pequena parte (cerca de 5 por cento) do universo total de advogados, o que limita fortemente a utilização desta informação.

10. Para uma análise pormenorizada dos fluxos e dos indicadores de desempenho do sistema de justiça em Portugal, ver as publicações disponíveis no sítio da Direção-Geral de Política da Justiça e ainda Gouveia *et al.* (2012).

11. A figura da injunção foi criada pelo Decreto-Lei (DL) n.º 404/93, tendo como limite metade do valor da alçada dos tribunais de 1.ª instância, mas a sua utilização foi inexpressiva (ver preâmbulo ao DL n.º 269/98). O DL n.º 269/98 elevou este limite para a alçada da 1.ª instância

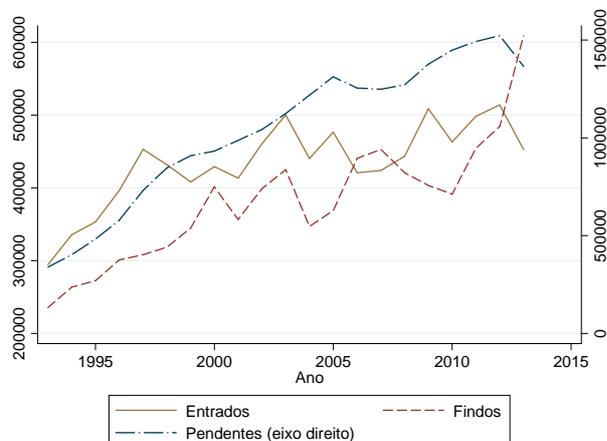


GRÁFICO 1: Processos entrados, findos e pendentes na justiça cível

Nota: Os processos entrados e findos não incluem processos transitados (movimentados internamente entre tribunais).

detrimento de ações declarativas. Esta transferência de processos é visível no aumento considerável do conjunto de ações declarativas e injunções a partir do final dos anos 90, que contrasta com a queda expressiva do total de ações declarativas entradas. Refira-se, adicionalmente, que foi criado em 2008 o Balcão Nacional de Injunções (Portaria n.º 220-A/2008), procedendo-se à desmaterialização deste procedimento, o que levou temporariamente a um aumento muito significativo do número de injunções que deram entrada no sistema de justiça. Por seu turno, as execuções entradas mantiveram uma tendência claramente crescente até 2003, tendo estabilizado em cerca de 200 mil ações por ano após esse período. Por último, nos restantes tipos de processos que incluem, por exemplo, as ações relacionadas com a falência, insolvência e recuperação de empresas e os procedimentos de reclamação de créditos, observou-se um aumento dos processos entrados, especialmente a partir de 2006.

Importa igualmente considerar como tem evoluído o recurso a mecanismos de resolução alternativa de litígios e aos Julgados de Paz, uma vez que se poderiam entender como substitutos da litigância cível. Os dados disponíveis relativamente ao recurso à Arbitragem e aos Julgados de Paz apontam para um desenvolvimento ainda incipiente destas áreas, com cerca de 10 mil processos entrados em 2013, em cada um destes mecanismos. Além

e removeu obstáculos de natureza processual. Posteriormente, o DL n.º 32/2003 alargou o seu âmbito a todos os atrasos de pagamento em transações comerciais, independentemente do valor em dívida, e o DL n.º 107/2005 aumentou o limite para a alçada dos Tribunais da Relação (para mais detalhe, ver Gomes 2006).

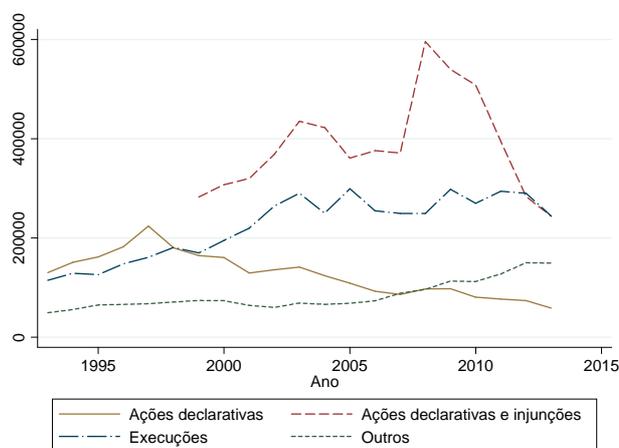


GRÁFICO 2: Evolução dos processos cíveis entrados, por tipo de processo, e do recurso ao procedimento de injunção

disso, os resultados do inquérito a um conjunto de empresas portuguesas apresentados em Gouveia *et al.* (2012) corroboram a fraca utilização destes mecanismos, revelando que apenas 5 por cento das empresas estiveram envolvidas num processo com recurso a algum dos referidos instrumentos alternativos de resolução de litígios, nos três anos anteriores. Em rigor, não é claro que a maior utilização deste tipo de soluções conduza a uma redução dos processos entrados, argumentando Garoupa e Pinheiro (2014a) que estas alternativas são, na prática, geradoras de litigância.

Comparação internacional

As taxas de litigância calculadas com base em dados do CEPEJ para 2010 (CEPEJ 2012) são apresentadas em Palumbo *et al.* (2013), para um conjunto de economias avançadas. Estes dados são apresentados no quadro 1, incluindo a atualização deste indicador para 2012 com base em cálculos dos autores. Importa referir que, com o intuito de assegurar a comparabilidade dos dados em termos internacionais, o CEPEJ baseia-se numa repartição dos processos por áreas que difere da classificação adotada em Portugal. Assim, a taxa de litigância apresentada no quadro 1 considera os processos entrados não apenas na justiça cível mas também na justiça laboral e tutelar, excluindo, contudo, as execuções. Para 2010, o valor apresentado para a taxa de litigância cível em Portugal aproxima-se do observado na França e na Alemanha, colocando Portugal no grupo de países com taxas mais elevadas, mas abaixo dos níveis apresentados pela Itália e a Espanha, por exemplo. Contudo, a replicação dos cálculos para 2012 gera resultados bastante diferentes para alguns países, o que mostra que a comparação de dados relativos a países com sistemas de justiça muito diversos deve ser realizada com prudência.

	2010	2012
Finlândia	0,3	0,2
Noruega	0,4	0,4
Luxemburgo	0,4	0,9
Suécia	0,7	0,7
Dinamarca	1,3	0,8
Áustria	1,3	1,2
Estónia	1,6	1,2
Polónia	2,1	2,8
Hungria	2,2	4,4
Suíça	2,2	2,9
Eslovénia	2,2	1,8
Eslováquia	2,4	3,0
França	2,8	2,6
Portugal	3,0	3,5
Alemanha	3,5	2,0
Itália	4,0	2,6
Grécia	4,0	5,8
Espanha	4,2	3,8
República Checa	4,5	3,5
Rússia	9,6	4,5

QUADRO 1. Taxa de litigância em diferentes países europeus (processos entrados por 100 habitantes)

Fontes: Palumbo *et al.* (2013) para 2010 e cálculos dos autores com dados do CEPEJ e do Eurostat para 2012.

Distribuição regional

A litigância nas diferentes regiões do país tem apresentado uma evolução bastante heterogénea. No período em estudo observou-se uma redução expressiva da média de processos entrados por habitante nas duas comarcas do país com maiores níveis de litigância, Lisboa e Porto¹², enquanto as taxas de litigância médias no conjunto das restantes comarcas, quer as situadas em círculos do litoral, quer em círculos do interior, apresentaram uma tendência crescente entre 1993 e 2013 (Gráfico 3). Observando a distribuição da litigância ao longo do tempo, é inequívoca a tendência de aumento da dispersão (Gráfico 4), a qual ocorreu em simultâneo com a redução da concentração de processos em Lisboa e Porto. De destacar que o número de processos entrados nestas duas comarcas representava mais de 40 por cento do total de processos entrados a nível nacional até 2006, percentagem que diminuiu para metade logo em 2010.

12. Note-se que, tendo em conta a definição territorial mais abrangente em vigor entre 1993 e 2013, a comarca do Porto compreende as comarcas do Porto, Valongo, Gondomar e Maia de acordo com o mapa judiciário de 2013.

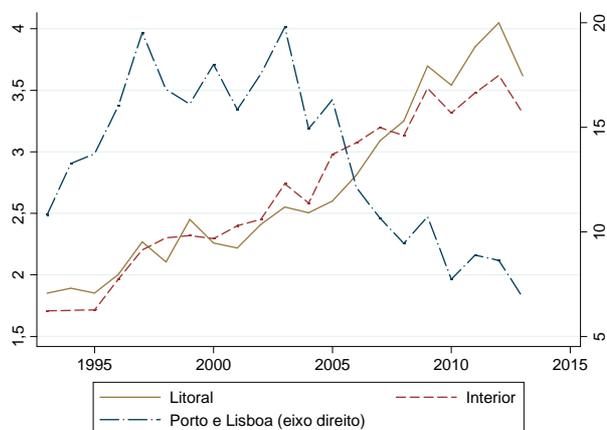


GRÁFICO 3: Evolução da taxa de litigância no litoral, no interior e em Lisboa e Porto

Nota: O litoral (interior) inclui as comarcas em círculos do litoral (interior), exceto Lisboa e Porto.

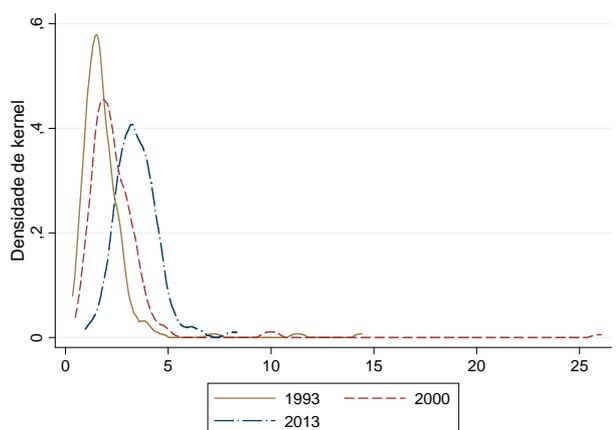


GRÁFICO 4: Distribuição das taxas de litigância pelas comarcas em 1993, 2000 e 2013

Em parte, esta evolução estará relacionada com a entrada em vigor da Lei nº 14/2006, que alterou a definição da competência territorial dos tribunais, impondo o domicílio do réu como regra para ações relativas ao cumprimento de obrigações, exceto quando ambas as partes residam nas áreas metropolitanas de Lisboa ou do Porto ou quando o réu for pessoa coletiva, caso em que se pode optar pelo local onde a obrigação deveria ter sido cumprida. As sedes sociais dos grandes litigantes encontram-se concentradas

em Lisboa e no Porto (respetivamente, 67 e 14 por cento)¹³, o que torna estas comarcas nos principais focos de litigância relacionada com o cumprimento de obrigações. Deste modo, a alteração legislativa em causa terá contribuído para uma menor concentração de processos nestas comarcas e, em geral, para uma maior dispersão geográfica da litigância.

Determinantes da litigância: regressões em painel

Variáveis explicativas

A análise das determinantes da litigância, medida pelo logaritmo do número de processos entrados na justiça cível *per capita* ($TxLitig$), é primeiramente levada a cabo através de regressões econométricas em que se consideram fatores explicativos que variam simultaneamente ao longo do tempo e entre comarcas (equação (1)). As variáveis explicativas incluem, para além da própria taxa de litigância desfasada, a duração média dos processos findos em meses (*Duração*), também desfasada, pois a duração dos processos findos no ano corrente não faz parte do conjunto de informação dos agentes económicos no momento em que a decisão de interpor uma ação é tomada. Além disso, inclui-se como regressor uma variável que pretende captar a alteração da competência territorial dos tribunais em 2006 (*Ref2006*). Esta variável assume o valor 1 nas observações correspondentes ao período após a reforma para as comarcas de Lisboa e Porto, no pressuposto de que estas seriam as mais afetadas (ver a secção anterior). Foi também incluído o logaritmo do número de processos entrados em outras áreas processuais *per capita* ($TxLitigNãoCível$), que pretende modelizar a litigância cível com origem em outras áreas processuais. A validade deste regressor assenta no pressuposto de que um efeito recíproco, isto é, a existência de litigância em outras áreas processuais com origem no cível, tem uma expressão diminuta. Este pressuposto é corroborado designadamente pela proporção significativa de processos cíveis entrados nos juízos criminais, não se verificando o inverso.

Por último, para controlar para o impacto dos tribunais de círculo, que existiram durante um período de tempo limitado e abrangeram cerca de dois terços das comarcas, foi incluída na regressão uma variável relativa ao número de processos entrados nestes tribunais por 100 habitantes (*TribCirc*). Não é possível controlar, de forma correspondente, para os processos entrados nos restantes tribunais com abrangência superior à comarca mas de âmbito infranacional, pois a informação disponível não permite alocá-los a um conjunto de comarcas. Em todo o caso, nestes tribunais entraram, em média,

13. Considerando como grandes litigantes as sociedades comerciais que, tanto em 2013 como em 2014, geraram mais de 500 ações, procedimentos ou execuções.

somente 4 por cento do total anual de processos cíveis. Finalmente, no que respeita aos tribunais de âmbito nacional, o impacto sobre a entrada de processos considerada na base de dados tenderá a ser captado pelos efeitos fixos de ano, como de seguida se descreve.

$$TxLitig_{i,t} = c + \beta_1 TxLitig_{i,t-1} + \beta_2 Duração_{i,t-1} + \beta_3 Ref2006_{i,t} + \beta_4 TxLitigNãoCível_{i,t} + \beta_5 TribCirc_{i,t} + \alpha_i + \delta_t + \varepsilon_{i,t}, \quad (1)$$

onde i indexa a comarca e t o ano e se incluem, para além das variáveis acima referidas, efeitos fixos de comarca (α_i), no sentido de captar as características específicas das mesmas, e efeitos fixos de ano (δ_t), de modo a controlar para as especificidades de determinado ano, com um impacto transversal a todas as comarcas. Os efeitos fixos de ano podem captar uma multiplicidade de fatores, designadamente, alterações na configuração dos tribunais especializados e na legislação relativa ao processo civil (como a generalização do recurso à injunção, referida na secção anterior), incluindo alterações das custas judiciais, bem como o efeito de diversos fatores como o ciclo económico e a litigância de massas. Além disso, o procedimento de recolha da informação para as estatísticas da justiça mudou em 2007, ano em que aquela passou a ser recolhida diretamente a partir do sistema informático dos tribunais. Os efeitos fixos de ano também captarão um eventual impacto desta mudança sobre os dados utilizados, desde que afete transversalmente as comarcas. Para além da taxa de litigância cível como um todo, foram realizadas regressões particulares para as ações declarativas e as execuções, com o objetivo de se perceber se poderiam existir determinantes distintas destes tipos de ações.

Resultados

No quadro 2 apresentam-se as estimativas da equação (1) pelo estimador de Arellano e Bond (1991) (ver Apêndice B para mais detalhes). Os resultados apontam para uma relação negativa entre a duração dos processos findos e a respetiva taxa de litigância, o que pode indiciar a existência de um efeito de congestão.

Um impacto negativo da duração dos processos findos na litigância é plausível no pressuposto de que tal duração é, no momento da tomada de decisão sobre a interposição de um processo, utilizada como indicador da duração expectável do mesmo, fator que pode assumir grande relevo. Garoupa *et al.* (2006) encontram evidência de uma relação positiva entre a taxa de litigância e a expansão do sistema judicial, medida pelo número de juízes, facto que é compatível com a evidência de racionamento por fila de espera decorrente da relação negativa entre a duração e a taxa de litigância. Não é de excluir que o impacto real da duração esteja subestimado, dado que a estimativa do coeficiente pode estar a captar um outro efeito desta

variável na litigância, de sinal positivo, na medida em que a morosidade do sistema judicial possa constituir um incentivo ao incumprimento de contratos. Contudo, tendo em consideração que este incentivo dependerá essencialmente da perceção global da eficácia do sistema, o mesmo poderá ser também captado pelos efeitos fixos de ano.

Por tipo de ações cíveis, a estimativa pontual do efeito da duração é mais forte e precisa para as execuções. Tal evidência poderá resultar de estas ações serem, relativamente às ações declarativas, mais frequentemente interpostas por empresas¹⁴, que poderão ter melhor perceção relativamente à duração dos processos.

O impacto da litigância em outras áreas processuais sobre a litigância cível é positivo, espelhando o facto de a interposição de processos nas áreas criminal, laboral e tutelar dar origem a processos cíveis. Não é de excluir que esta variável capte também o efeito de determinantes comuns (omitidas na equação) das ações cíveis e não cíveis.

Variável explicativa	Estimador Arellano-Bond			Estimador efeitos fixos Ações cíveis
	Ações cíveis	Declarativas	Execuções	
Taxa de litigância(t-1)	0,584*** (0,041)	0,569*** (0,044)	0,578*** (0,039)	0,503*** (0,025)
Duração dos processos findos(t-1)	-0,012*** (0,003)	-0,004* (0,003)	-0,008*** (0,003)	0,002 (0,002)
Reforma 2006	-0,753** (0,312)	-0,846 (0,533)	-1,118*** (0,399)	-0,521*** (0,057)
Tribunais de círculo	-0,06 (0,054)	-0,342*** (0,124)	-0,53 (0,397)	-0,06 (0,05)
Entrados não cível	0,188*** (0,027)	0,204*** (0,034)	0,231*** (0,039)	0,141*** (0,015)
Teste de Hansen (valor-p)	0,312	0,548	0,299	-
N (Comarcas)	210	210	210	210
T (Anos)	19	19	19	19

QUADRO 2. Determinantes da litigância: regressões em painel

Notas: Resultados da estimação da equação (1), com o logaritmo da respetiva taxa de litigância como variável dependente, pelo estimador de Arellano-Bond, instrumentando as variáveis não estritamente exógenas ($TxLitig(t-1)$, $Duração(t-1)$ e $TribCirc$) pelos seus desfasamentos (2 a 6), em níveis. Na última coluna, apresentam-se os resultados da estimação pelo estimador de efeitos fixos que assume que todas as variáveis são estritamente exógenas. Os desvios-padrão encontram-se entre parêntesis. Valores-p: * <0.1; ** <0.05; *** <0.01.

A existência dos tribunais de círculo apenas tem impacto ao nível das ações declarativas, indicando uma redução no número de processos entrados nas comarcas abrangidas por aqueles tribunais. Uma maior relevância no caso das

14. Gomes (2006) conclui que, em média, entre 2000 e 2004 as empresas mobilizaram 63 por cento das ações declarativas e quase 90 por cento das ações executivas.

ações declarativas pode estar associada ao maior peso dos tribunais de círculo nestas ações que se situou, em média, em 3,4 por cento, entre 1993 e 1999, face a 1,3 por cento no caso das ações executivas.

Os resultados apontam para uma menor concentração de processos em Lisboa e no Porto no período em que já se encontrava em vigor a competência territorial dos tribunais associada à residência do réu, que terá direcionado para outras comarcas ações relativas ao cumprimento de obrigações em que o réu não residia nas áreas metropolitanas de Lisboa ou Porto. Este efeito é apenas significativo para as execuções, que terão sido mais afetadas pela referida alteração legislativa. Importa frisar que não se pretende aqui avaliar o impacto desta alteração legislativa, mas fundamentalmente controlar para os efeitos da mesma na distribuição regional da litigância.

Na equação (1) são também estimados os efeitos fixos de ano, que idealmente seriam regredidos num conjunto de possíveis determinantes da evolução da taxa de litigância ao longo do tempo (numa abordagem semelhante à seguida para os efeitos fixos de comarca, na próxima secção). O facto de se dispor de apenas 19 anos de observações impede porém a prossecução desta abordagem. Na tentativa de se obter evidência sobre esta questão, analisou-se a correlação entre a variação da litigância medida pelas estimativas dos efeitos fixos de ano e a variação de alguns fatores com potencial relevância neste contexto. Consideraram-se os indicadores de litigância de massas mencionados na secção dedicada aos dados, a saber, o *stock* de crédito de cobrança duvidosa a empresas e a particulares e o número de contratos associados ao serviço telefónico móvel, bem como o valor da unidade de conta utilizada no cálculo das custas judiciais. As correlações têm o sinal esperado, isto é, positivo para as primeiras três variáveis e negativo para a quarta, mas carecem de significância estatística. Considerou-se ainda a correlação com a taxa de crescimento do PIB real, sendo esta negativa mas também estatisticamente não significativa. Uma variação contra-cíclica do número de processos entrados refletirá uma maior tendência para o incumprimento de contratos com a deterioração das condições económicas. Refira-se, contudo, que o crescimento económico e a litigância poderão estar positivamente associados no longo prazo, na medida em que um aumento da complexidade das relações económicas poderá contribuir para uma maior litigância.

Determinantes da litigância: características estruturais das comarcas

Variáveis explicativas

Na sequência da estimação da equação (1), a variável dependente é agora a estimativa dos efeitos fixos de comarca¹⁵. As variáveis explicativas são incluídas como valores médios para o horizonte temporal em que se encontram disponíveis e compreendem: o número de advogados *per capita* inscritos no círculo em que a comarca se insere (*Advogados*), o número de pequenas e médias (*PME*) e de grandes empresas (*GrEmpresas*) relativamente à população da comarca, a densidade populacional (*DensPop*), o índice de poder de compra (*PoderCompra*) e, finalmente, a taxa de analfabetismo (*TxAnalfabetismo*).

A literatura que se dedica à estimação das determinantes da procura de justiça não tem considerado a existência de efeitos de interação espacial, não permitindo que a litigância numa dada região dependa também das características das regiões que a rodeiam. Com efeito, na medida em que uma das partes de um processo judicial não resida na comarca onde a ação é interposta, é expectável que exista interdependência entre comarcas na determinação da litigância, particularmente entre comarcas limítrofes ou próximas. Para modelizar este fenómeno recorreu-se a um modelo econométrico espacial (ver, por exemplo, Paelinck e Klaassen 1981; Anselin *et al.* 1995, 2004) que utiliza informação sobre a localização das unidades geográficas presentes na amostra - as comarcas - sumariada numa matriz de pesos espaciais. A construção desta matriz pode obedecer a diversos critérios, designadamente, um critério de contiguidade, que implicaria confinar a interdependência a unidades geográficas contíguas, ou um critério de distância. Neste artigo optou-se pelo segundo critério, na medida em que deverá ser primordialmente a distância (em detrimento da existência uma fronteira territorial comum) a determinar a intensidade dos efeitos espaciais que se procura captar.

Nos modelos espaciais podem considerar-se efeitos de interação de diversos tipos, designadamente os chamados efeitos exógenos que, neste contexto, consistem em fazer depender a litigância numa dada comarca das características das comarcas vizinhas (tomando como ponderador a distância). A estimação pode ainda incorporar efeitos de interação relativamente aos termos de erro, no pressuposto de que os fatores explicativos da litigância omitidos do modelo têm o mesmo tipo de

15. Esta estimativa é obtida a partir da média, por comarca, dos resíduos compósitos. Mais especificamente, toma-se o efeito fixo não condicionado à litigância que se verificou no período anterior, cuja expressão é dada por $\alpha_i/(1 - \beta_1)$, em que β_1 é o coeficiente da taxa de litigância desfasada. Os resíduos compósitos constituem uma estimativa de $(c + \alpha_i + \varepsilon_{i,t})$ na equação (1).

dependência espacial¹⁶. A equação (2) apresenta a especificação a estimar, que inclui as variáveis explicativas descritas e também as médias ponderadas pelos pesos espaciais dos valores assumidos nas outras comarcas para cada uma destas variáveis, com exceção dos advogados¹⁷. Assume-se para o termo de erro um mecanismo de correlação espacial idêntico.

$$\begin{aligned}\hat{\alpha}_i &= c + \beta_1 Advogados_k + \beta_2 PME_i + \beta_3 GrEmpresas_i + \beta_4 DensPop_i \\ &+ \beta_5 PoderCompra_i + \beta_6 TxAnalFabetismo_i + \mathbf{w}_i \mathbf{X} \boldsymbol{\gamma} + e_i, \\ e_i &= \lambda \mathbf{w}_i \mathbf{e} + \varepsilon_i,\end{aligned}\quad (2)$$

onde i indexa a comarca e k o círculo, $\hat{\alpha}_i$ é a estimativa do efeito fixo de comarca, \mathbf{w}_i é a linha da matriz \mathbf{W} de ponderadores espaciais que corresponde à comarca i , \mathbf{X} é uma matriz cujas colunas contêm os regressores que admitem interação espacial, e $\boldsymbol{\gamma}$ contém os coeficientes dos regressores interagidos. O elemento w_{ij} da matriz \mathbf{W} resulta do inverso da distância entre as comarcas i e j (do Continente)¹⁸ se $i \neq j$, e é igual a 0 se $i = j$. O ponderador w_{ij} foi truncado para 0 nos casos de comarcas distando mais de 100 Km entre si. Foram consideradas distâncias menores para esta truncagem e também a não imposição da mesma, sem que se verificassem alterações importantes nos resultados. Na equação relativa ao termo de erro, λ é o coeficiente de autocorrelação espacial.

Resultados

O quadro 3 apresenta os resultados do modelo incluindo efeitos de interação espacial, para as ações cíveis como um todo e também as ações declarativas e executivas de forma separada. Na última coluna, apresentam-se como termo de comparação as estimativas do modelo sem efeitos espaciais, isto é, impondo a restrição $\boldsymbol{\gamma} = 0$ e $\lambda = 0$ na equação (2) (ver Apêndice B para os métodos de estimação). Como as variáveis explicativas são medidas

16. Não parece adequado tomar em consideração efeitos de interação endógenos (relativos à própria variável dependente), uma vez que a decisão por parte de um agente de interpor uma ação numa dada comarca não dependerá normalmente da decisão por parte de outros agentes de interporem ações em outras comarcas (uma vez controlando para as interações espaciais relativamente a variáveis explicativas observadas e omitidas). Note-se que a lei estabelece a comarca onde uma dada ação tem de ser interposta e, mesmo nos casos em que existe possibilidade de escolha, esta está muito restringida.

17. Como se explicou na secção relativa aos dados, a variável *Advogados* entra na regressão ao nível do círculo, o qual é geograficamente bastante mais vasto do que a comarca.

18. Os ponderadores são determinados de modo a que as comarcas mais próximas tenham um peso maior e a sua soma, para uma dada comarca, seja igual a 1. A distância entre comarcas que serve de base a esta matriz é calculada como a distância euclideana entre os respetivos centróides, tendo estes sido obtidos através da informação por concelho disponível na Carta Administrativa Oficial de Portugal para 2014, consultada no sítio da Direção-Geral do Território (www.dgterritorio.pt).

em unidades muito distintas (ver quadro A.2 no Apêndice A), no gráfico 5 apresenta-se o impacto percentual sobre a taxa de litigância cível de variações nos regressores socioeconómicos numa base mais comparável (com a magnitude de 1 desvio-padrão). Nos resultados desta secção consideram-se somente as comarcas situadas em Portugal continental. De referir que a inclusão das comarcas insulares (no modelo sem interações espaciais) não altera as conclusões quanto às variáveis estatisticamente significativas e os respetivos coeficientes.

Variável explicativa	Ações cíveis	Declarativas	Execuções	Ações cíveis modelo sem efeitos espaciais
Constante	2,004*** (0,234)	1,144*** (0,24)	0,420 (0,403)	0,642** (0,105)
Pequenas e médias empresas	3,647*** (1,273)	2,850** (1,388)	4,500*** (1,651)	-0,196 (1,34)
Grandes empresas	0,590* (0,326)	0,706** (0,354)	0,587 (0,427)	0,993* (0,437)
Poder de compra	0,273** (0,128)	0,279** (0,14)	0,326** (0,166)	0,003 (0,128)
Taxa de analfabetismo	-1,355*** (0,47)	-0,190 (0,51)	-2,454*** (0,616)	-2,194** (0,397)
Densidade populacional	0,520 (0,44)	0,164 (0,469)	0,492 (0,565)	0,238 (0,48)
Advogados	0,801*** (0,166)	1,073*** (0,174)	0,987*** (0,206)	1,191** (0,219)
W*Pequenas e médias empresas	-22,522*** (4,788)	-12,503*** (4,666)	-27,634*** (7,982)	
W*Grandes empresas	-2,392 (2,468)	-1,375 (2,565)	-2,498 (3,557)	
W*Poder de compra	1,615*** (0,551)	-0,051 (0,546)	2,175** (0,892)	
W*Taxa de analfabetismo	-5,052*** (1,532)	-10,026*** (1,65)	-1,204 (2,308)	
W*Densidade populacional	-6,870*** (1,789)	-5,080*** (1,742)	-6,421** (2,993)	
Lambda	0,103 (0,286)	-0,065 (0,329)	0,500** (0,214)	
Signif. interações - W's (valor-p)	[0,00]	[0,00]	[0,00]	
N (comarcas)	192	192	192	192

QUADRO 3. Impacto das características da comarca sobre a litigância

Notas: Resultados da estimação da equação (2) para as comarcas do Continente, com os efeitos-fixos de comarca como variável dependente, por um estimador da máxima verosimilhança (LeSage, 2004). Na última coluna, apresentam-se os resultados da estimação por um estimador dos mínimos quadrados do modelo sem efeitos espaciais. Os desvios-padrão encontram-se entre parêntesis. Valores-p: * <0,1; ** <0,05; *** <0,01.

A evidência apresentada no quadro 3 é clara quanto à significância conjunta dos regressores interagidos com a matriz de pesos espaciais. Relativamente à existência de autocorrelação espacial nos erros, esta é significativa apenas no caso das ações executivas. A especificação com termos

de interação espacial revela-se mais informativa, na medida em que permite destrinçar a origem geográfica dos impactos. Com efeito, o impacto na litigância de um dado fator pode diferir consoante a sua origem seja a própria comarca ou uma comarca vizinha (como se discute abaixo). Como as comarcas próximas tendem a ter características semelhantes, existe uma correlação positiva e relativamente forte a este respeito¹⁹. Assim, na regressão sem termos de interação espacial os coeficientes captam uma mistura dos impactos com origem na própria comarca e nas comarcas vizinhas.

As empresas sediadas na comarca aparecem como um gerador de litigância no que respeita às pequenas e médias empresas e, no caso das ações declarativas, também no que respeita às grandes empresas. Esta evidência está de acordo com Gomes (2006) que conclui que, entre 2000 e 2004, cerca de três quartos das ações cíveis foram interpostas por empresas. Em contraste, a litigância *per capita* varia negativamente com a concentração de pequenas e médias empresas nas comarcas vizinhas (o que, na regressão sem efeitos espaciais, perturba a estimativa referente à própria comarca). Quanto às grandes empresas, as interações espaciais carecem de significância estatística. O sinal negativo da relação entre a litigância numa comarca e a concentração de pequenas e médias empresas nas áreas circundantes poderá estar associado ao facto de a proporção de relações económicas intracomarca diminuir com o aumento de tal concentração. Desta forma, uma parte da litigância que adviria destas relações será desviada para as comarcas vizinhas (designadamente, quando as mesmas constituem o domicílio do demandado). Além disso, relativamente à litigância entre particulares e empresas, no pressuposto de que cabe a estas a iniciativa na maioria das ações deste tipo, tal resultado poderá refletir também a preferência por parte das empresas por interpor ações judiciais na própria comarca²⁰.

Na interpretação do impacto estimado das grandes empresas na litigância, convém referir que esta variável explicativa não é apropriada para captar o fenómeno da litigância de massas. Com efeito, uma parte significativa dos grandes litigantes são empresas de grande dimensão, mas constituem uma pequena parte deste universo – concentrando-se essencialmente nas comarcas de Lisboa e Porto e no setor dos serviços. Na verdade, não é fácil estudar este fenómeno com a informação disponível. Em particular, uma variável binária identificando as comarcas onde está localizada a sede social de pelo menos um grande litigante (ver definição na nota de rodapé 13) não é adequada para tal

19. A correlação entre um dado regressor (digamos, x) e a sua versão interagida com a matriz de pesos espaciais (Wx) varia entre 0.43 para a concentração de grandes empresas e 0.70 para a taxa de analfabetismo.

20. Esta possibilidade era mais ampla antes da mencionada alteração da competência territorial dos tribunais, em 2006. Mesmo após esta reforma e para ações que respeitem ao cumprimento de obrigações, continua a existir possibilidade de escolha quando as partes residam nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

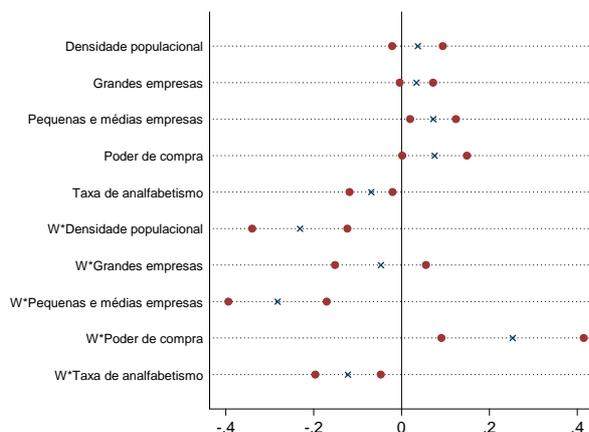


GRÁFICO 5: Variação percentual na taxa de litigância cível em resultado de variações dos regressores socioeconómicos de magnitude comparável

Nota: Consideram-se aumentos de 1 desvio-padrão em cada regressor; o gráfico mostra a estimativa pontual (x a azul) e o intervalo de confiança a 95 por cento (círculos a vermelho).

fim, pois funcionaria como um efeito fixo para comarcas com os níveis mais altos de desenvolvimento económico no país.

Na especificação com termos de interação espacial, as comarcas com maior poder de compra apresentam maiores níveis de litigância cível, o que não surpreende tendo em conta a provável associação entre o rendimento disponível e a concessão de crédito ou celebração de contratos com pagamento diferido no tempo. Refira-se que a litigância neste tipo de relações jurídicas está frequentemente relacionada com o incumprimento por parte do devedor e traduz-se maioritariamente em ações executivas, mas também em ações declarativas para reconhecimento de dívida. Um efeito das comarcas vizinhas está, para o poder de compra, confinado às ações executivas (transparecendo também no cível como um todo). Neste caso, o coeficiente é positivo, o que sustenta uma complementaridade entre comarcas quanto ao papel deste fator na geração de litigância, ao contrário da concentração de empresas que determina um efeito de substituição entre as mesmas. Nesta regressão, o poder de compra estará a captar o nível geral de desenvolvimento económico das comarcas, na medida que se estão a fixar outros indicadores, como a densidade do tecido empresarial.

Uma maior taxa de analfabetismo tem um impacto negativo na taxa de litigância cível, o que seria de esperar na medida em que as comarcas com menores níveis de educação serão aquelas em que se registam relações sociais com menor grau de formalidade, o que poderá reduzir a propensão para a litigância. Este resultado verifica-se para as execuções, mas não para as ações

declarativas. Também neste caso se verifica em geral uma complementaridade entre comarcas quanto aos efeitos estimados.

É interessante constatar que alguns fatores socioeconómicos, como a densidade de pequenas e médias empresas e o poder de compra, parecem desempenhar um papel mais importante na litigância quando têm origem nas comarcas circundantes do que na própria comarca, não obstante o grau de incerteza das estimativas. Esta importância das interações espaciais reflete provavelmente a reduzida dimensão da unidade-base da organização territorial da justiça face à amplitude geográfica das transações entre os agentes económicos. Tal evidência remete para a necessidade de se considerar o meio envolvente à comarca na definição de políticas na área da justiça.

Impacto da concentração de advogados sobre a litigância

Os resultados no quadro 3 sustentam a hipótese de um impacto positivo da concentração de advogados na litigância, quer nas ações declarativas, quer nas ações executivas. A indução da procura por parte dos advogados é plausível neste mercado, por se tratar de um serviço baseado na confiança²¹ que, pelo seu elevado grau de complexidade técnica, é caracterizado por informação fortemente assimétrica entre o prestador e o cliente. Esta assimetria estende-se a aspetos essenciais na decisão de interpor um processo, como a duração esperada e a probabilidade de sucesso. A evidência encontrada poderá também decorrer da prática de honorários inferiores em mercados mais concorrenciais o que, por sua vez, tornaria a litigância financeiramente mais atrativa. Com efeito, em Portugal, ao contrário de alguns outros países europeus (Palumbo *et al.* 2013), os honorários não estão tabelados por lei, sendo somente regulados pela Ordem dos Advogados. Infelizmente, como referido na secção relativa aos dados, não foi possível recolher informação sólida relativa aos honorários praticados pelos advogados, que permitisse averiguar esta questão.

A evidência apresentada no quadro 3 tem todavia a importante limitação de a concentração de advogados ser presumivelmente endógena, uma vez que deverá responder positivamente ao grau de litigância da comarca. Assim, no Apêndice C apresentam-se os resultados quando a variável em causa é instrumentada pela distância de uma dada comarca à comarca onde se localiza a faculdade de direito mais próxima, procedimento também seguido em Carmignani e Giacomelli (2010) (ver Apêndice B para detalhes relativos à estimação). A utilização desta variável instrumental pressupõe que a mesma está (negativamente) correlacionada com o número de advogados *per capita*,

21. Na terminologia de origem anglo-saxónica este tipo de bens e serviços são denominados *credence goods* (Darby e Karni 1973). Dulleck e Kerschbamer (2006) apresentam uma revisão da literatura sobre este tema, debruçando-se sobre os efeitos expectáveis tendo em conta as características de cada mercado.

mas não afeta diretamente a litigância. Relativamente ao primeiro pressuposto refira-se que se estima um efeito negativo e estatisticamente significativo da variável instrumental sobre o número de advogados, controlando para as restantes variáveis explicativas incluídas na regressão (2).

Em primeiro lugar, tem interesse comparar as novas estimativas para as restantes variáveis com as do quadro 3, visto que a endogeneidade da variável advogados também poderia enviesar os coeficientes dos restantes regressores. Verifica-se que as estimativas não se alteram de forma significativa, no que se refere aos sinais e magnitudes dos coeficientes. Contudo, algumas das variáveis perdem significância estatística, como acontece com a densidade de grandes empresas e o poder de compra, ao nível da própria comarca, o que poderá refletir o aumento da variância que é característico dos estimadores de variáveis instrumentais. Mantêm-se os indícios de indução do recurso à justiça cível por parte dos advogados, o que está de acordo com os estudos anteriormente mencionados (Carmignani e Giacomelli 2010; Bounanno e Galizzi 2010; Ginsburg e Hoetker 2006). Não obstante, ao contrário do que seria de esperar, o coeficiente estimado não é inferior ao apresentado no quadro 3, ainda que os respetivos intervalos de confiança a 95 por cento se intersetem. Desta forma, os resultados quanto à concentração dos advogados têm de se interpretar com cautela, pois existe incerteza quanto a uma correção efetiva da sua endogeneidade na segunda estimação.

Conclusões

Este artigo apresenta uma abordagem econométrica das determinantes da litigância cível em Portugal, utilizando uma base de dados de painel que inclui 210 comarcas e abrange um período de cerca de 20 anos. A análise realizada permite encontrar evidência de que a decisão de interpor uma ação é negativamente influenciada pela duração dos processos, o que indica que esta variável desempenha um papel de racionamento no acesso à justiça. Além disso, a entrada de processos não cíveis (associados à justiça laboral, criminal e tutelar) tem um impacto positivo sobre a entrada de processos cíveis, indiciando que a implementação de medidas de política numa determinada área processual beneficiará de uma visão integrada do sistema.

Os resultados obtidos corroboram a existência de efeitos de interação espacial importantes entre comarcas, o que sugere que uma avaliação dos recursos afetos a uma comarca deve ter em consideração as características do meio circundante. Os indicadores socioeconómicos considerados apontam para uma relação positiva entre o nível de desenvolvimento do território e a litigância, particularmente visível na taxa de analfabetismo e no poder de compra. Existe ainda evidência de que a localização de empresas é um forte «atrator» de litigância, e diferenças entre comarcas próximas no que se refere à concentração de pequenas e médias empresas acarretam desvios de litigância

entre as mesmas. Por fim, procurando corrigir para potenciais problemas de endogeneidade, encontra-se evidência de indução da procura por parte dos advogados.

Os resultados obtidos neste trabalho devem ser vistos como complementares aos alcançados por abordagens associadas a outras áreas científicas, sendo benéfica uma pluridisciplinaridade na análise das questões da política de justiça. Em termos de investigação futura, seria útil confrontar os mecanismos subjacentes à distribuição geográfica da litigância, estudados neste trabalho, com as alterações na distribuição territorial dos recursos afetos à justiça. Para além disso, seria importante aprofundar a compreensão do impacto na procura de justiça do custo suportado pelos litigantes, aspeto que, por limitações dos dados, não foi possível abordar.

Referências

- Anderson, Theodore W. e Cheng Hsiao (1982). "Formulation and estimation of dynamic models using panel data." *Journal of Econometrics*, 18, 47–82.
- Anselin, Luc, Raymond Florax, e Sergio Rey (eds.) (1995). *New directions in spatial econometrics: advances in spatial science*. Springer.
- Anselin, Luc, Raymond Florax, e Sergio Rey (eds.) (2004). *Advances in spatial econometrics: methodology, tools and applications*. Springer.
- Arellano, Manuel e Stephen Bond (1991). "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations." *Review of Economic Studies*, 58, 277–297.
- Banco Mundial (2014). "Doing Business 2015: going beyond efficiency."
- Bounanno, Paolo e Matteo M. Galizzi (2010). "Advocatus, et non latro? Testing the supplier induced demand hypothesis for Italian courts of justice." *Working Papers Fondazione Eni Enrico Mattei*, (52).
- Caetano, António (ed.) (2003). *Inquérito aos advogados portugueses: uma profissão em mudança. Ordem dos Advogados Portugueses*.
- Carmignani, Amanda e Silvia Giacomelli (2010). "Too many lawyers? Litigation in Italian civil courts." *Banca D'Italia Working papers*, (745).
- CEPEJ (2012). "European judicial systems – Edition 2012 (data 2010)." *Council of Europe Publishing*.
- CEPEJ (2014). "European judicial systems – Edition 2014 (data 2012)." *Council of Europe Publishing*.
- Comissão Europeia (2014). "Reforms at work: in Italy, Spain, Portugal and Greece." *European Economy*, (5).
- Comissão Europeia (2015). "EU Justice Score Board." *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, (COM(2015) 116, final).
- Correia, Pedro e Júlio Joaquim (2013). "O regulamento das custas processuais implicou uma diminuição das receitas para o Estado? O problema da ausência de avaliação prévia de impacto." *Scientia Iuridica LXII*, (331), 107–126.
- Darby, Michael e Edi Karni (1973). "Free Competition and the Optimal Amount of Fraud." *Journal of Law and Economics*, 16(1), 67–88.
- Direção-Geral da Política de Justiça (2014). *Os Números da Justiça 2013*. Ministério da Justiça, Lisboa.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florentio Lopez de Silanes, e Andrei Shleifer (2003). "Courts." *Quarterly Journal of Economics*, pp. 453–517.
- Drukker, David, Peter Egger, e Ingmar Prucha (2013a). "On two-step estimation of a spatial autoregressive model with autoregressive disturbances and endogenous regressors." *Econometric Reviews*, 32, 686–733.
- Drukker, David, Ingmar Prucha, e Rafal Raciborski (2013b). "A command for estimating spatial-autoregressive models with spatial-autoregressive

- disturbances and additional endogenous variables." *Stata Journal*, 13, 287–301.
- Drukker, David, Ingmar Prucha, e Rafal Raciborski (2013c). "Maximum likelihood and generalized spatial two-stage least-squares estimators for a spatial-autoregressive model with spatial-autoregressive disturbances." *Stata Journal*, 13, 221–241.
- Dulleck, Uwe e Rudolf Kerschbamer (2006). "On doctors, mechanics, and computer specialists: the economics of credence goods." *Journal of Economic Literature*, 44(1), 5–42.
- Garcia, Sofia, Nuno Garoupa, e Guilherme Vilaça (2008). "A justiça cível em Portugal: uma perspectiva quantitativa." *Fundação Luso-Americana*.
- Garoupa, Nuno e Zélia Gil Pinheiro (2014a). *A reforma da justiça e implicações para o orçamento e a economia*, chap. in *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público – Comunicações e Comentários*, pp. 167–204. Ciclo de seminários Sextas da Reforma.
- Garoupa, Nuno e Zélia Gil Pinheiro (2014b). "Repensar a justiça em Portugal."
- Garoupa, Nuno, Ana Simões, e Vitor Silveira (2006). "Ineficiência do sistema judicial em Portugal: uma exploração quantitativa in *Análise Económica do Direito – Parte II*." *Sub Judice – Justiça e Sociedade*, (34).
- Ginsburg, Tom e Glenn Hoetker (2006). "The unreluctant litigant? An empirical analysis of Japan's turn to litigation." *Journal of Legal Studies*, (35).
- Gomes, Conceição (ed.) (2006). *A geografia da justiça – para um novo mapa judiciário*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Gouveia, Mariana, Nuno Garoupa, e Pedro Magalhães (eds.) (2012). *Justiça económica em Portugal*, vol. I-III. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Jappelli, Tulio, Marco Pagano, e Magda Bianco (2005). "Courts and banks: effects of judicial enforcement on credit markets." *Journal of Money, Credit, and Banking*, 37(2), 223–244.
- LeSage, James (2004). "Maximum likelihood estimation of spatial regression models." *Spatial Econometrics Course Lectures, Faculty of Economics, University of Coimbra, Portugal*.
- Lewis, Jeffrey B. e Drew A. Linzer (2005). "Estimating Regression Models in Which the Dependent Variable Is Based on Estimates." *Political Analysis*, 13, 345–364.
- Lorenzano, Dimitri e Federico Lucidi (2014). "The economic impact of civil justice reforms." *European Commission - European Economy Economic Papers*, (530).
- Paelinck, Jean e Leo Klaassen (1981). "Spatial econometrics." *Gower*.
- Palumbo, Giuliana, Giulia Giupponi, Luca Nunziata, e Juan Mora-Sanguinetti (2013). "Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective." *OECD Economic Policy Papers*, (05).
- Porta, Rafael La, Florencio Lopez de Silanes, e Andrei Shleifer (2008). "The economic consequences of legal origins." *Journal of economic literature*, 46(2),

285–332.

Posada, Miguel Garcia e Juan Mora-Sanguinetti (2013). “Firm Size and Judicial Efficacy: Evidence for the New Civil Procedures in Spain.” *Bank of Spain Working Paper*, (1303).

Tavares, José (2004). “Institutions and economic growth in Portugal: a quantitative exploration.” *Portuguese Economic Journal*, 3, 49–79.

Wooldridge, Jeffrey M. (2002). *Econometric analysis of cross section and panel data*. The MIT Press, Cambridge, MA.

Apêndice A: Estatísticas descritivas

Variável	Unidade	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Taxa de litigância	Nº / 100 hab.	4410	2,79	1,77	0,26	29,95
Taxa de litigância - ações declarativas	Nº / 100 hab.	4410	0,69	0,69	0,04	19,54
Taxa de litigância - execuções	Nº / 100 hab.	4410	1,39	1,06	0,01	18,34
Taxa de litigância não cível	Nº / 100 hab.	4410	1,50	1,13	0,23	19,93
Duração média dos processos findos	meses	4410	18,30	6,21	1,65	60,39
Duração média dos processos findos - ações declarativas	meses	4410	16,48	6,18	1,17	72,71
Duração média dos processos findos - execuções	meses	4410	21,70	9,34	2,13	66,78
Tribunais de Círculo	Nº / 100 hab.	4410	0,06	0,13	0,00	1,07
Tribunais de Círculo - declarativas	Nº / 100 hab.	4410	0,02	0,06	0,00	0,58
Tribunais de Círculo - execuções	Nº / 100 hab.	4410	0,01	0,02	0,00	0,23

QUADRO A.1. Estatísticas descritivas – variáveis do primeiro conjunto de regressões

Variável	Unidade	Período	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Poder de compra	índice base 1	1993-2011 (bienal)	210	0,70	0,27	0,38	2,63
Taxa de analfabetismo	Nº / 100 hab.	1991, 2001, 2011	210	0,12	0,05	0,03	0,30
Advogados	Nº / 100 hab.	2006-2013	210	0,15	0,12	0,07	1,59
Densidade populacional	Hab. / dam ²	1993-2013	210	0,03	0,06	0,00	0,57
Pequenas e médias empresas	Nº / hab.	2004-2012	210	0,10	0,02	0,06	0,18
Grandes empresas	Nº / 1,000 hab.	2004-2012	210	0,04	0,06	0,00	0,42

QUADRO A.2. Estatísticas descritivas – variáveis do segundo conjunto de regressões

Apêndice B: Estimação das equações

Equação (1)

A equação (1) não pode ser estimada pelo estimador habitual de efeitos fixos para dados em painel. Com efeito, a natureza dinâmica do painel, conferida pela inclusão da variável dependente desfasada que não é estritamente exógena, leva à inconsistência do estimador. Ao mesmo tempo, é plausível que exista um impacto da litigância sobre a congestão dos tribunais e, indiretamente, sobre a duração dos processos. Nesta hipótese, a duração dos processos dependeria da litigância nos períodos anteriores, levando também neste caso à violação da hipótese de exogeneidade estrita. Como é, ainda assim, razoável assumir que a duração, tal como a litigância passada, são predeterminadas relativamente à litigância futura, pode-se instrumentá-las com os seus próprios valores desfasados (Wooldridge 2002, Cap. 11). Neste contexto, estimou-se a equação (1) pelo método dos momentos generalizados de Arellano e Bond (1991) que, além de consistente na presença de variáveis predeterminadas, é mais eficiente do que estimadores alternativos como Anderson e Hsiao (1982). Por se considerar que a criação dos tribunais de círculo também poderia responder de algum modo à congestão em períodos passados, procedeu-se a uma instrumentação idêntica desta variável. Tendo em consideração a dimensão temporal do painel, seguiu-se o procedimento habitual de restringir o número de instrumentos, que foram limitados ao sexto desfasamento. Contudo, a consideração de um maior número de desfasamentos não altera significativamente os coeficientes estimados.

Equação (2)

A equação (2) é estimada pelo método da máxima verosimilhança que, na presença de autocorrelação espacial, é mais eficiente do que o estimador dos mínimos quadrados (LeSage 2004). O facto de a variável dependente nesta equação ser estimada poderá introduzir heterocedasticidade na variável ε_i (Lewis e Linzer 2005). Neste sentido, experimentou-se também a utilização de um estimador dos mínimos quadrados generalizados, robusto à heterocedasticidade, com uma alteração insignificante nas estimativas. Drukker *et al.* (2013b) descreve a implementação deste estimador e do estimador da máxima verosimilhança em STATA.

Na regressão em que se instrumenta a concentração de advogados, utiliza-se o estimador do método dos momentos generalizado com variáveis instrumentais desenvolvido por Drukker *et al.* (2013a). Ver também Drukker *et al.* (2013c) para uma implementação deste estimador em STATA.

Apêndice C: Estimativas tomando em consideração a endogeneidade da concentração de advogados

Variável explicativa	Ações cíveis	Declarativas	Execuções
Constante	1,744*** (0,345)	0,929*** (0,322)	-0,074 (0,964)
Pequenas e médias empresas	3,307** (1,377)	2,573* (1,474)	3,908** (1,879)
Grandes empresas	0,436 (0,362)	0,581 (0,386)	0,329 (0,51)
Poder de compra	0,131 (0,176)	0,141 (0,185)	0,070 (0,249)
Taxa de analfabetismo	-1,934*** (0,689)	-0,773 (0,72)	-3,491*** (0,99)
Densidade populacional	-0,290 (0,714)	-0,533 (0,748)	-0,851 (1,079)
Advogados	1,606*** (0,609)	1,797*** (0,63)	2,356** (0,933)
W*Pequenas e médias empresas	-20,967*** (5,843)	-12,203** (5,535)	-25,710** (10,757)
W*Grandes empresas	-2,031 (2,836)	-0,615 (2,9)	-1,888 (4,224)
W*Poder de compra	1,531** (0,67)	-0,033 (64)	2,195* (126,4)
W*Taxa de analfabetismo	-3,325 (2,291)	-8,229*** (2,273)	1,978 (4,075)
W*Densidade populacional	-5,242** (2,224)	-4,015* (2,146)	-3,845 (3,796)
N (comarcas)	192	192	192

QUADRO C.1. Impacto das características da comarca sobre a litigância

Notas: Resultados da estimação da equação (2) para as comarcas do Continente, com os efeitos-fixos de comarca como variável dependente, por um estimador dos momentos generalizado com variáveis instrumentais (Drukker *et al.*, 2013a). Os desvios-padrão encontram-se entre parêntesis. Valores-p: * <0,1; ** <0,05; *** <0,01.