ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

PROPOSTA DE LEI
DO
ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2009

PARECER

INTRODUÇÃO

Os municípios portugueses estão conscientes de que a Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2009 foi elaborada num momento de particular dificuldade da conjuntura económica em que também a sociedade portuguesa vive mergulhada.

Inevitavelmente, esta crise também internacional condicionará e acarretará, ainda, consequências gravosas para os vários sectores da actividade económica.

Os municípios portugueses estão conscientes deste abalo social e das implicações que o mesmo pode vir a causar em sectores tão importantes como a segurança social, o emprego, o desenvolvimento da economia e a sustentabilidade dos mercados financeiros.

Por este facto, a ANMP defende um Orçamento capaz de dar resposta às necessidades das populações, no sentido de verem aliviada a sua carga fiscal e, ao mesmo tempo, verem ser adoptadas políticas sociais por parte quer da Administração Central, quer da Local, que procurem diminuir as dificuldades das famílias e as assimetrias regionais, assim contribuindo para um desenvolvimento mais justo e sustentado do nosso país.

De facto, as autarquias considerariam preferível ver alterada a presente Proposta de Lei de modo a que as transferências financeiras para os municípios pudessem acompanhar, em termos proporcionais, o crescimento das receitas fiscais do Estado, que se cifram nos 11,9%

Esse crescimento iria permitir, estamos certos, a existência de uma almofada financeira capaz de viabilizar uma nova e mais interventiva política social local, capaz de dar resposta pronta e eficaz, por parte dos municípios, às carências das populações que constantemente batem às suas portas.

É essencialmente por este factor que os municípios portugueses não aceitam que seja o Poder Central a desenvolver políticas eminentemente locais. É essencialmente aos municípios que deve caber a assunção de colocar em prática as suas próprias políticas sociais locais já que o factor proximidade e melhor conhecimento das populações permitirá uma resposta mais eficaz para a resolução dos seus (receia-se que crescentes) problemas.

Por outro lado, nota-se que há uma preocupação excessiva do Governo em identificar e acentuar os problemas da habitação e do crédito hipotecário como sendo a única inquietação da sociedade portuguesa. É falso que assim seja.

É bom recordar que grande parte da população mais desfavorecida não tem acesso à possibilidade de garantir, sequer, um crédito para aquisição de habitação própria tal como não é contribuinte em IMI porque não dispõe da mesma habitação própria, pelo que a extensão desta crise é muito mais profunda e transversal à sociedade portuguesa.

Regista-se como positivo que na Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2009 estejam contempladas algumas medidas preconizadas e defendidas pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, nomeadamente a suspensão do novo regime das Taxas Municipais que, a serem implementadas no próximo ano, e

mau grado o inevitável aumento de receitas para as autarquias, iriam agravar a já depauperada economia familiar dos portugueses

Os municípios estão, desde a primeira hora, ao lado das populações mais desfavorecidas e, por isso mesmo, querem ser parte integrante das soluções que procurem a resolução dos agora acrescidos problemas, contribuindo de forma decisiva para a melhoria da sua qualidade de vida.

Seguidamente, procede-se à identificação e comentários relativos a algumas das medidas previstas na Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2009.

1. MONTANTE GLOBAL A TRANSFERIR E DISTRIBUIÇÃO DE VERBAS ENTRE OS MUNICÍPIOS (Artº. 30º)

O Governo cumpre o texto da LFL, texto que não assume o compromisso transmitido durante o Congresso da ANMP, ao não assegurar que as transferências para os Municípios acompanhem a variação dos impostos do Estado.

Na verdade, a Lei de Finanças Locais (artº. 19º) define o montante global a transferir para os Municípios, estabelecendo uma relação de variação com a evolução das cobranças de 3 impostos de referencia —— o IRS, o IRC e o IVA.

Porém, esta norma acaba por ser prejudicada por uma das regras de distribuição de verbas entre Municípios também contida na Lei de Finanças Locais (artº. 29º) destinada apenas a assegurar que os Municípios com grandes decréscimos brutos de receita, pudessem ser compensadas pelos "excedentes" dos Municípios com maiores acréscimos brutos. Por esta via, não é permitido o aumento destes em mais do que 5%.

Assim, a regra geral de cálculo do montante global a transferir para os Municípios, é anulada por uma regra secundária de mera redistribuição e compensação intermunicipal.

Esta anomalia tem duas consequências fundamentais:

a) O crescimento médio das transferências para os Municípios será de 4,8%, em vez de 11,9% (que resultaria da aplicação da LFL), traduzindo-se numa perda de receita para os Municípios de 171 milhões de euros (deveriam crescer 286 milhões de euros e irão crescer apenas 115 milhões);
b) A distribuição de verbas entre os Municípios fica sujeita, na prática, á regra única do crescimento máximo de 5%, que anula todos os critérios de distribuição previstos para o Fundo Geral Municipal e Fundo de Coesão Municipal, reduzindo a aplicação da LFL àquela única regra (293 Municípios crescem 5% e apenas 15 têm variações diferenciadas).

A aplicação da Lei de Finanças Locais resulta assim na prova mais evidente dos erros da própria Lei, pois os restantes critérios de distribuição de verbas acabam por não servir para nada, só funcionado a "regra única" de aumento de 5%.
Desta situação, resulta também que o FEF não corresponde a 25,3% (mas apenas a 22,1%) da média aritmética de IRS+IRC+IVA, conforme definido no artº. 19º-nº.1 da mesma Lei, efeito que se deve à não evolução das transferências para os Municípios de acordo com a variação daqueles impostos.

2. DISTRIBUIÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS (Artº. 30º)

A ANMP irá verificar a forma como foi efectuada a distribuição de verbas entre Municípios, o que ainda não foi possível nesta data.
Constata-se, contudo, que não é cumprido o nº. 7 do artº. 27º da LFL, que estabelece que "é sempre garantido a cada Município 50% das transferências financeiras, montante esse que corresponde ao FGM".
Bastará verificar as verbas previstas no mapa XIX anexo ao O.E. para serem transferidas como FEF (e FSM), em relação a Municípios como Lisboa, Cascais ou Oeiras (só a título de exemplo), para se constatar que os respectivos valores são insuficientes para cumprir aquela regra.

3. FUNDO SOCIAL MUNICIPAL (Artº. 30º)

O FSM continua, contra o estabelecido no artº 58º da LFL, a respeitar apenas às competências exercidas desde 1985 pelas Autarquias Locais, e não correspondendo mais uma vez a 2% (representa apenas 1,9%) da média aritmética de IRS+IRC+IVA, conforme definido no artº. 19º-nº.1 da mesma Lei, efeito que se deve à não evolução das transferências para os Municípios de acordo com a variação daqueles impostos.

Esta aplicação da Lei acabou por criar novos problemas. Verifica-se que, por exemplo, os Municípios de Lisboa, Oeiras ou Cascais não irão ter FSM ou irão tê-lo em montante insignificante face ao que seria devido.

Por este motivo, estes e outros Municípios ficam numa situação de desigualdade perante a lei, em relação aos restantes Municípios.

De facto, a generalidade dos Municípios tem verbas consignadas correspondentes ao FSM, podendo ser sujeitos a retenções financeiras no futuro. Outros Municípios, como nos casos dos Açores e Madeira, por motivos diferenciados, não ficam sujeitos a consignação de verbas do FSM.

Estará esta posição de desigualdade perante a Lei coberta pelas normas constitucionais?

4. TRANSFERENCIAS PARA ÁREAS METROPOLITANAS E ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS (Artº. 35º)

Constata-se também que não é dado cumprimento à transferência de verbas prevista para Associações de Municípios e Áreas Metropolitanas, correspondente respectivamente a 1% e a 0,5% do FEF corrente dos Municípios envolvidos, conforme estabelecido no artº. 26º-nº3 a) da Lei nº. 45/2008 e no artº. 25º-nº3 j) da Lei nº. 46/2008.

O valor correspondente à norma atrás referida representa cera de 6,6 milhões de euros, verificando-se que estão inscritos cerca de 3,1 milhões de euros. Assim este montante deverá ser reforçado em 3,5 milhões de euros.

5. AUTORIZAÇÕES LEGISLATIVAS (Artº. 32º)

Em matéria de transferências de competências para os Municípios, regista-se que são repetidas as habituais autorizações (nunca concretizadas) para que o Governo venha a proceder às transferências das verbas correspondentes dos Ministérios envolvidos.

No caso de 2009, são explicitadas competências nas áreas da Acção Social e da Saúde, todas elas já referidas e nunca concretizadas nas Leis do Orçamento de Estado dos anos anteriores. Porém, perante a situação de crise agravada que se vive em Portugal, como anteriormente já se referiu, são indispensáveis politicas sociais locais reforçadas, não podendo mais ser adiadas tais transferências de competências.

O mesmo se passa com a autorização para o Governo regulamentar os poderes tributários dos Municípios, que vem sendo introduzida repetida e anualmente nas Leis do Orçamento de Estado (nunca concretizada também).

È ainda ampliado por mais um ano, de 4 para 10 anos, o prazo para a concretização das transferências de competências previstas na Lei nº. 159/99 (Lei-quadro das transferências de atribuições de competências para as Autarquias Locais).

Entretanto, não é compreensível a redacção do nº. 5 do artº. 32º.

A ANMP propõe ainda que seja concedida autorização legislativa ao Governo para alterar o artº. 14º da LFL, face à sua desastrosa aplicação que resultou em quebras insustentáveis da receita de Derrama no corrente ano, contra as previsões que o Governo apresentou quando aprovou a nova Lei.

6. TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO (Artº. 33º)

6.1. A Proposta de Lei do Orçamento de Estado estabelece as autorizações para que sejam transferidas, do Ministério da Educação, as verbas correspondentes a competências a descentralizar, no que se refere à componente de apoio à família na educação pré-escolar e à Acção Social Escolar, nos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico.

È também estabelecida a autorização para que o Governo possa transferir verbas para os Municípios que tenham celebrado contratos de execução em matérias de pessoal não docente, actividades de enriquecimento curricular e gestão do parque escolar.

Este conjunto de autorizações de transferência de verbas do Ministério da Educação leva ao não cumprimento do nº. 3 do artº. 58º da Lei de Finanças Locais, o que se compreende dado que o Decreto-Lei nº. 144/2008 não transferiu, de facto, quaisquer competências, limitando-se a delegar a execução de competências do Ministério da Educação nos Municípios.

Este regime de mera delegação de competências fica assim mais claro com a Proposta de Lei do Orçamento de Estado.

6.2 Entretanto, e no que refere às dotações a transferir e inscritas no Orçamento do Ministério da Educação, há que incluir a verba correspondente á aquisição de material didáctico e pedagógico a nível da educação pré-escolar (artº.10º-nº.2 do D.L. 144/2008).

Impõe-se igualmente a previsão da inscrição e transferência de verba com vista à compensação dos Municípios pelo alargamento de beneficiários da acção social escolar do 1º. Ciclo do Ensino Básico.

Quanto à "componente de apoio à família", há que ter em conta que as verbas correspondentes estão inscritas no Orçamento do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (artº. 10º-nº. 3, do D.L. nº. 144/2008), pelo que a respectiva transferência tem de ser acautelada.

No que se refere à Acção Social Escolar nos 2º e 3º Ciclos, as verbas inscritas no Orçamento do Ministério da Educação têm de contemplar o alargamento dos beneficiários anunciado pelo Governo e operado pelo Despacho nº. 20956/2008.

Já no que respeita ao pessoal não docente, as verbas a transferir deverão prever os encargos que resultarem de progressões obrigatórias ou outros encargos previstos na Lei.

A verba inscrita no orçamento dos encargos gerais do Estado é destinada ao pagamento das despesas a que se refere o artº. 9º-nº 2, do D.L. nº 144/2008 (3º. Ciclo do Ensino Básico). A compensação acordada com os Municípios

pelas despesas de transportes escolares provocadas pelo reordenamento da rede do 1º. Ciclo (como consta do OE/2008), deve ser confirmada pelos Municípios junto da DGAL.

7. ENCARGOS COM PESSOAL (Artº. 34º)

Regista-se como positiva a proposta de não contabilização para efeitos do limite com encargos de pessoal (artº.18º do D.L. nº. 116/84), do pessoal abrangido pelo processo de transferência de competências para os Municípios, conforme proposta da ANMP.

Deve também ser abrangido por esta norma o pessoal dos GAT's transferido para os Municípios ou Associações de Municípios, em consequência da extinção daqueles.

8. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (Artº. 38º)

Regista-se como positiva a alteração à Lei de Finanças Locais que clarifica que a possibilidade de excepcionamento do limite legal para a contracção de empréstimos a médio e longo prazos (artº. 39º-nº. 5 e nº. 6 da LFL), abrange igualmente a excepção, pelo mesmo montante, ao limite de endividamento líquido municipal (artº. 37º da LFL), conforme proposta apresentada pela ANMP em fase de discussão da Proposta de Lei de Finanças Locais (Setembro de 2006).

Reforça-se a necessidade de os Despachos do Ministro das Finanças, para que possam ser excepcionados os empréstimos para obras co-financiadas pelo QREN, sejam deferidos, dados os seus reflexos positivos na actividade económica, conforme o estudo da Deloitte oportunamente apresentado pela ANMP ao Senhor Ministro.

Deverão ser revogados o nº. 4 do artº. 32º da Lei nº. 53ª-F/2006, de 29 de Dezembro e a alínea b) do nº.2 do artº. 36º da Lei nº. 2/2007, com a redacção que lhe foi dada pelos artigos 28º e 29º da Lei do Orçamento de Estado para 2008, normas estas que vieram introduzir, no cálculo do endividamento líquido municipal, as dívidas de sociedades como o Metro do Porto ou as empresas dos sistemas multimunicipais/Águas de Portugal, situação que é absurda e muito penalizadora para os Municípios envolvidos.

9. TAXAS MUNICIPAIS (Artº. 40º)

Regista-se positivamente a proposta de adiamento da entrada em vigor das novas tabelas de taxas municipais, por mais um ano, conforme proposta da ANMP, dados os inusitáveis grandes aumentos de valor das taxas que a nova legislação irá inevitavelmente provocar, num período de generalizada crise para as famílias e empresas.

10. ALTERAÇÕES AO CÓDIGO DO IMI (Artº. 77º e artº. 78º)

Registam-se positivamente as alterações propostas ao Código do IMI, nomeadamente:

- Triplicação das taxas de IMI para os prédios em ruínas (além da duplicação para os prédios devolutos, já em vigor;
- disponibilização, por via electrónica, aos Municípios, da informação relativa ao resultado da avaliação dos prédios urbanos.

Porém, na alteração proposta ao artº. 44º (Coeficiente de vetustez), com a qual se concorda, a nova regra deve respeitar não só aos prédios ampliados mas também aos que tenham sido objecto de reabilitação parcial.
É proposto o aumento de 1 para 2 do número de Vogais indicados pela ANMP na Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos.
Não se identificam motivos para esta proposta, nunca anteriormente formulada.
Para efeitos de segundas avaliações, é proposta a nomeação de Vogais pelas Câmaras Municipais. A medida é positiva em si mesma, mas o seu âmbito deve ser alargado à totalidade das avaliações
Deverão ser eliminadas as penalizações aos contribuintes que pretendem exercer o seu direito de reclamar a correcção de erros nas avaliações, e que não devem ser prejudicados pelo exercício daquele direito.

11. INCENTIVOS À REABILITAÇÃO URBANA (Artº. 83º e artº. 85º)

Regista-se como positivo o conjunto de propostas de incentivos à reabilitação urbana, conjugando benefícios em sede de IRS e IRC com outros em sede de IMI e IMT, bem como o lançamento proposto dos fundos de investimento imobiliário para arrendamento habitacional, através dos quais pode vir a ser incrementada a reabilitação urbana por via do arrendamento.

12. ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS (Artº. 3º.)

Volta a ser atribuído aos Municípios, por razões de interesse público, o direito de preferência nas alienações de imóveis do Estado, conforme proposta apresentada pela ANMP, medida que se regista como positiva.

13. TRABALHADORES DAS AUTARQUIAS (Artº. 16º e artº. 18º)

São adoptadas duas medidas que a ANMP considera positivas para os trabalhadores das autarquias.
Por um lado (artº. 16º), é permitida a inscrição como beneficiários titulares da ADSE a todos os trabalhadores que exerçam funções públicas, independentemente da sua relação jurídica de emprego público.
Por outro lado (artº. 18º), volta a ser permitida a mobilidade dos trabalhadores das autarquias para os serviços da Administração Central.

14. CONTRIBUIÇÕES PARA A C.G.A. (Artº. 29º.)

Após diversos anos sucessivos com aumentos das contribuições obrigatórias dos Municípios para a C.G.A., calculada sobre as remunerações pagas aos trabalhadores, finalmente em 2009 não há novo aumento.
Depois dos renovados protestos da ANMP pelo que vinha sucedendo, com aumentos repetidos com encargos de pessoal dos Municípios, através de medidas de auto-financiamento do Governo por via dos orçamentos municipais, regista-se esta suspensão de aumentos, tantas vezes reivindicada.

15. FUNDO DE EMERGENCIA MUNICIPAL (Artº. 39º)

È concedida autorização legislativa ao Governo para a criação do Fundo de Emergência Municipal, nos termos do artº. 8º da LFL, tendo em vista a concessão de auxílios financeiros às Autarquias Locais para recuperação de equipamentos públicos da responsabilidade das mesmas.

Trata-se de regulamentação prevista na LFL, cujas medidas deverão ser conjugadas com as excepções aos limites de endividamento a ter em conta no âmbito dos artº. 37º e 39º da mesma Lei.

16. ISENÇÃO DE IVA SOBRE INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS

Deverá ainda o Orçamento de Estado introduzir alteração no Código do IVA que permita a isenção de IVA sobre as indemnizações compensatórias das Câmaras Municipais às empresas municipais.

17. IMPOSTO ESPECIAL DE JOGO (Artº. 135)

É proposta a redução das receitas dos Municípios da área em que se localizem casinos, passando de 20% para 15,5% do imposto especial de jogo.
A ANMP considera que deve ser mantido o nível de receita dos Municípios, devendo também ser aumentada a transferência para o Fundo de Fomento Cultural, com diminuição correspondente da receita do Fundo de Turismo, medidas a acompanhar da revisão simultânea dos critérios de afectação (geográficos e outros) do Imposto Especial sobre o Jogo.

CONCLUSÃO

A proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2009 assume, genericamente, reconhecemo-lo, critérios técnicos relativamente ao cumprimento da Lei das

Finanças Locais. Mas esta é uma Lei que a ANMP continua a contestar já que, no nosso entendimento, ela deveria ter como princípio fundamental, no campo das transferências da Administração Central para a Local, o princípio da proporcionalidade, vector, fundamental, que, aliás, enformou a legislação desde a sua génese, e esteve permanentemente presente até 2007, ano em que o actual Governo o decidiu alterar através do (parece que imutável) travão dos 5% de aumento.

Nesta conformidade, registamos, lamentando-o, que as transferências para os municípios não acompanham, em termos proporcionais o crescimento das receitas dos impostos de referência do Estado, como sejam os casos do IRS, IRC e IVA.

Se, como dizia o Primeiro-Ministro, em 10-12-2005, "quando as receitas fiscais sobem, as Câmaras Municipais devem ter também mais transferências do Estado; quando as receitas fiscais diminuem, também as Câmaras Municipais devem partilhar uma contenção orçamental, tal como o Estado", então a "tal princípio de justiça" deve corresponder, inexoravelmente, o princípio da proporcionalidade que sempre nos pautou.

E que em 2007 o próprio Secretário de Estado do Orçamento, Emanuel dos Santos, confirmaria em palavras quando dizia, textualmente, que "o crescimento das transferências faz-se na mesma proporção do crescimento das receitas fiscais"…

A realidade económica e social de Portugal é hoje diversa da do ano passado, a crise ampliou as dificuldades das famílias e dos cidadãos em geral. Os municípios, nas suas responsabilidades políticas, deveriam poder responder aos apelos de auxílio com que recorrentemente nos confrontam os nossos cidadãos, as autarquias deveriam ter capacidade para, localmente, poderem auxiliar mais e melhor as suas comunidades nas dificuldades acrescidas que, próximas, tão bem

conhecemos. Assim, é ainda mais urgente que se concretizem as transferências de competências na área da Acção Social, tendo em vista a execução de novas politicas sociais locais. Daí o defendermos, agora ainda com maior acuidade, uma mais equitativa redistribuição dos proventos públicos que, afinal, são de todos nós.

C.G./31.10.2008