

Proposta de Lei que aprova o novo regime do Sector Empresarial Local

O caso das Empresas Municipais de Cultura, Desporto, Educação, Ciência e Lazer

1. Enquadramento

A Cultura hoje

A Cultura é hoje reconhecidamente um fator decisivo de dinamização e desenvolvimento das cidades. Vivemos rodeados de Cultura – imagens, música, sons, símbolos, livros, filmes, revistas, formas, museus, monumentos, festas, procissões, crenças, costumes e convicções – e muitas vezes nem nos apercebemos disso e nem valorizamos a que ponto todas estas várias dimensões da Cultura determinam as nossas vidas, a vida interior de cada um, a vida coletiva de todos nós.

Há ainda um outro dado novo e também muito importante: para além de criar nas cidades uma atmosfera propícia à inovação e ao conhecimento, a Cultura tem vindo a ser internacionalmente reconhecida como um dos setores estratégicos da economia, nomeadamente pelo seu contributo para o crescimento do PIB e para o incremento do emprego. A Cultura é um setor fundamental de suporte ao turismo, gera externalidades várias, na hotelaria, na restauração, em diversos tipos de serviços, da publicidade, à comunicação, passando pelos transportes, merchandising, edições, produção de conteúdos para as várias plataformas tecnológicas.

Também em Portugal se verificou esse fenómeno. Em 2006, um estudo que o Ministério da Cultura encomendou ao Prof. Augusto Mateus revelou que o sector Cultural e criativo contribuía em 2,8% para o PIB, e era responsável por 2,6% do emprego nacional total, valores proporcionalmente idênticos aos que se verificavam nos outros Estados-membros da União Europeia.

Por outro lado, desde 1994 que a despesa da administração local na Cultura supera a da administração central. É uma prática normal nos países europeus e reflete a concretização do princípio da descentralização Cultural e do acesso universal aos bens e serviços Culturais. Na ótica da despesa (orçamento inicial) da tutela da Cultura (em 2010 ainda Ministério da Cultura) ela foi de **€188 milhões**, o que significa 0,4% do Orçamento de Estado (Neves e Santos, no prelo). Mesmo tendo em conta que o referido valor não considera as EPE do MC devido ao facto de o seu financiamento não passar pela dotação do Orçamento de Estado para o Ministério, tratam-se de valores substancialmente mais baixos do que os referidos para o conjunto dos municípios portugueses. De acordo com os dados do INE (valores a preços correntes), em 2010 (último ano disponível) a despesa total dos municípios portugueses com Cultura foi de **€434 milhões**.

Em termos de consumos Culturais, e pelo menos na área de Lisboa a despesa em lazer, distração e Cultura não tem sofrido grandes oscilações entre 2000-2005/2006-2010/2011 – 4,8%, 5,7%, 5,3% - se compararmos com outras áreas, por exemplo, vestuário e calçado, para os mesmos anos – 6,6%, 4,1%, 3,7%. (In Público, Economia 21.06.12/Inquérito às Despesas da Família).

2. A gestão da Cultura nos Municípios

A Cultura, como outras áreas relacionadas com a Educação, o Desporto e Ciência têm especificidades próprias e, por isso, também a sua gestão carece de regras próprias. O acesso à Cultura, Educação, Desporto e Ciência é um direito individual de cada cidadão consagrado na Constituição da República Portuguesa (direito fundamental – vd. artigo 73º, 78º e 79º da CRP) e que como tal merece e tem que ser devidamente respeitado.

A maioria dos bens Culturais são bens públicos, bens de mérito, nem sempre suscetíveis de rentabilidade económica, só passíveis de serem fruídos pela população numa ótica não concorrencial e através da prática de preços sociais.

Por outro lado, a oferta de bens na área da Cultura, Desporto, Educação e Ciência exige, entre outros:

- A existência de espaços de apresentação complexos (teatros, museus, etc), com manutenções especializadas e muitas vezes financeiramente elevadas;
- Equipamentos também eles especializados e que necessitam de permanente renovação;
- Pessoal especializado, quer de nível superior, quer operacional, com disponibilidade para a polivalência e horários flexíveis, com perfis profissionais inexistentes na maioria das autarquias;
- Capacidade de contratação rápida e flexível indispensável ao tipo de bens a oferecer – espetáculos, exposições, festivais, etc. – que não é compaginável com a morosidade, nem a burocracia que envolvem os procedimentos no setor autárquico.

Por isso, nos últimos anos, muitos municípios do nosso país procederam à criação de empresas municipais para gestão destas áreas específicas, fundamentadas em estudos de viabilidade económica devidamente comprovados e aprovados, considerando que ao abrigo da lei atual, é possível conciliar este pressuposto fundamental da prestação do serviço público, com uma estrutura empresarial com:

- Maior abrangência e eficiência na prestação de serviços à comunidade
- Maior eficácia nos resultados pretendidos
- Maior dinâmica na prossecução dos objetivos
- Maior simplificação/agilização de procedimentos
- Maior produtividade através de: contrato individual de trabalho; polivalência de funcionários, isenção de horário de trabalho/Maior número de horas de trabalho semanais; menor absentismo; maior motivação dos trabalhadores
- Maior flexibilidade na angariação de receita seja mecenato ou patrocínio

Em particular, no caso dos teatros e cineteatros construídos ou reconstruídos na última década ao abrigo dos fundos comunitários (o que representou vários milhões de euros de investimento), foi esse o modelo de gestão adotado.

As Empresas Municipais aliam as referidas mais-valias ao facto de planificarem a sua atividade de acordo com as orientações da Política Municipal, e pautam a sua atuação por princípios de serviço público, sendo o seu objetivo central a democratização do acesso dos cidadãos aos bens Culturais. Assim, as intervenções nomeadamente legislativas no universo da Cultura, da Educação e do Desporto não se traçam seguindo medidas mercantilistas que premeiam a quantificação de ações selecionadas em avulso, em detrimento da qualificação dos públicos, dos grupos escolares, das coletividades e demais agentes sociais pertencentes às comunidades na sua globalidade.

3. A Proposta de Lei n.º 58/XII - Regime do Setor Empresarial Local

A Proposta de Lei atualmente em discussão não permite às autarquias dar cabal cumprimento às suas responsabilidades nestas áreas culturais e de cariz social, pelas seguintes razões:

1. Este novo regime altera, não só o modo de constituição, alienação, reestruturação, fusão, extinção ou transformação destas empresas, mas também a forma da sua gestão e o regime a que estão sujeitos os titulares dos respetivos órgãos, aproximando todas estas matérias do regime de direito privado consagrado no Código das Sociedades Comerciais, não tendo o legislador optado por transformações minimamente comparáveis no âmbito do Setor Empresarial do Estado;
2. A prossecução da gestão de serviços de interesse geral de índole sectorial nestes domínios obedece a particularidades e especificidades que devem ser levadas em linha de conta quanto ao seu modelo de gestão e quadro jurídico de apresentação de resultados, sendo que à luz deste raciocínio não é legítimo comparar objetos sociais de empresas cuja atividade se desenvolve num mercado concorrencial e devidamente regulado (energia, estacionamento), e outras que prestam efetivo Serviço Público (Cultura, Educação, Desporto, Ciência e lazer) praticando preços sociais justificados pelo princípio de democratização do acesso aos bens;
3. A proposta de lei não leva em linha de conta as realidades contrastantes que caracterizam o país, nomeadamente no que respeita ao domínio de ação, tipologia de estruturas e escala da relação direta com as populações, realidades essas cujos contrastes serão acentuados com a aprovação da presente proposta de lei, uma vez que irá conduzir em última análise à imposição de dissolução de grande parte das empresas municipais que atualmente prestam serviços às populações, determinando um retrocesso civilizacional (o artigo 62º é o exemplo mais evidente desta consequência decorrente da atual opção legislativa);
4. As competências dos Municípios cujo enquadramento encontra-se definido na Lei 159/99 de 14 de Setembro e a sua autonomia ver-se-ão profundamente restringidas;
5. As soluções encontradas pela presente proposta de Lei, no que respeita a alternativas à dissolução das empresas municipais e que se traduzem na integração em serviços municipalizados (artigos 8º e 64º), pela internalização nos serviços das entidades públicas participantes (artigo 65º) e pela transformação (artigo 63º) não são viáveis pela seguinte ordem de razões:
 - a. A criação de serviços municipalizados ou a integração nos mesmos das empresas locais não dá resposta aos milhares de trabalhadores que irão ver o seu posto de trabalho extinto (nomeadamente aqueles que pertencem ao mapa de pessoal da empresa) com o conseqüente despedimento;
 - b. As Autarquias estão neste momento obrigadas por via da LOE para 2012, aprovado pela Lei 64-B/2011 de 30 de Dezembro, a reduzir o número de trabalhadores, estando impossibilitadas de recrutar trabalhadores, não se considera que a internalização da atividade das empresas locais nos serviços das respetivas entidades públicas participantes possa constituir uma solução, pois nos mapas de pessoal, da grande maioria das Autarquias, inexistem técnicos especializados e qualificados que possam desempenhar funções essenciais, por exemplo, ao funcionamento de um equipamento Cultural como seja um Teatro;
 - c. No que concerne à transformação entende-se que por desempenharem atividades subtraídas à lógica mercantil, garantindo, através da aplicação de preços inferiores aos praticados pelos agentes económicos, o acesso da população a serviços e equipamentos de interesse geral, as empresas municipais não constituem uma área de negócio para a iniciativa privada.

4. Soluções em prol da defesa e manutenção da atividade Cultural, Social, Educacional e Científica pelas empresas locais

Assim e não sendo possível a criação de diploma próprio aplicável a estas áreas, o que seria a solução desejável, sugerimos que a proposta de lei que aprova o regime do Setor Empresarial Local seja objeto das alterações como seguem

1. Sugere-se que a proposta de lei que aprova o novo regime jurídico do Sector Empresarial Local seja objeto de alteração, passando a consagrar um regime excecional para as empresas locais cujo objeto social seja a promoção e gestão de equipamentos coletivos na área da Cultura, Desporto, Educação, Ciência e lazer, passando a constar da proposta de Lei uma secção cuja epígrafe propõe-se que seja: *Empresas Locais de Gestão de Serviços de Desenvolvimento Cívico e Científico-Tecnológico*, com enquadramento fiscal diferenciado e com um regime distinto do ponto de vista do endividamento municipal (ou seja, a dívida gerada por investimento nesses setores não deve ser contabilizada para efeitos do endividamento municipal).
2. Necessidade de clarificação das competências do novo órgão designado Assembleia Geral e dos poderes detidos pelos órgãos deliberativo e executivo do município, nomeadamente nos termos e para os efeitos do artigo 26º e considerando que na maioria dos casos os municípios são os únicos detentores do capital social das empresas;
3. Necessidade de clarificação do modelo de sociedade comercial a adotar, ao mesmo tempo que propõe a adoção de mecanismos quer das sociedades por quotas quer das sociedades anónimas;
4. Os termos do n.º 3 do artigo 25º deverão ser alterados considerando que a remuneração ou não remuneração dos administradores/gestores das empresas municipais não pode ficar reduzida a um critério mercantil como seja o dos proveitos da empresa, no caso concreto proveitos superiores a cinco milhões (o que aliás vai totalmente contra os termos do n.º 1 do artigo 20º.) mas sim considerando a dimensão da empresa e complexidade de gestão (considerando nomeadamente o seu volume de negócios, n.º de trabalhadores, amplitude do objeto social); **Propõe-se** a manutenção da distinção entre funções executivas e não executivas e haver sim, uma maior fiscalização e efetivo controlo com a correspondente avaliação de desempenho dos gestores/administradores das empresas municipais;
5. Não se compreende o objetivo de proibir os subsídios ao investimento, considerando que muitas das empresas municipais existentes têm como uma das suas atribuições a conservação, manutenção e recuperação de património que é propriedade do município; Pese embora a pretensão de que as empresas municipais sejam autossustentáveis, muita da atividade por elas desenvolvida envolvendo a prossecução do interesse público implica, em princípio, o desenvolvimento de atividades em que a componente lucrativa não é por si um valor, devendo sê-lo sim o benefício social retirado dessa atividade; em última análise as empresas municipais terão que recorrer à banca para financiar o investimento em bens que nem sequer são bens próprios; pretende proibir-se o acesso a financiamento alheio destinado exclusivamente a investimento como sejam os programas do QREN ou outros comunitários? **Propõe-se** a manutenção do regime atual previsto na Lei 53-F2006, de 29 de Dezembro, com a celebração de contratos-programa tendo por objeto a realização de investimentos, apostando mais uma vez numa maior fiscalização;
6. Necessidade de clarificação do disposto no n.º 2 do artigo 36º, depreendendo-se da sua análise que às entidades participantes estará vedada qualquer acometimento de qualquer outra atividade/despesa, ao longo do exercício, para além do consagrado no início do mesmo exercício através de contratualização entre a entidades participante e as empresa;

7. Artigo 40º n.ºs 1 e 2 utilizam linguagem diferente: referem-se ambos a resultados líquidos ou ilíquidos?
8. Clarificação da 2ª parte do nº 2 do artigo 41º, relativa à impossibilidade da prestação de quaisquer formas de garantias [o Tribunal de Contas tem exigido às empresas locais a prestação de garantia bancária sobre o contrato-programa celebrado com o Município]; clarificação do n.º 5 do mesmo artigo - não se compreende o seu alcance da norma.
9. Artigo 47º - Os contratos-programa serem aprovados pelo órgão deliberativo (Assembleia Municipal) trata-se de mais uma forma enviesada de retirar competências ao verdadeiro órgão executivo autárquico que é a Câmara Municipal;
10. Necessidade de clarificação do conceito de subsídio à exploração relativamente a outras transferências que resultem de incumbências que estão a atribuídas à entidade participante e que esta contratualiza com a empresa local participante como o caso das AECS que tem financiamento próprio a montante diretamente afeto às mesmas
11. Propõe-se o aditamento de um n.º 3 aos artigos 47º e 50º com a seguinte redação: *Nas relações entre os Municípios e as Empresas Municipais, com exceção de serviços sujeitos a concorrência objetiva, os respetivos contratos consideram-se isentos de IVA.*
12. No que respeita ao artigo 62º propõe-se que o prazo previsto no número 1 seja alargado para um ano, propondo-se da mesma forma um número 2 com a seguinte redação:

2 – No que se refere às empresas Locais de Gestão de Serviços de Desenvolvimento Cívico e Científico-Tecnológico a mesmas serão extintas, no prazo previsto no número anterior, sempre que cessar o interesse público pelo desenvolvimento das atividades definidas nos respetivos objetos sociais.