

PROPOSTA DE ORÇAMENTO RETIFICATIVO (DO OE 2013)

PL 209/ 2013

PARECER

Relativamente à Proposta de Orçamento Retificativo do OE 2013, a ANMP emite, através do presente parecer, os seus comentários e propostas.

I. Comentários aos artigos da Proposta de Orçamento Retificativo

1. Artigo 2.º - Alteração ao artigo 51.º da LOE 2013, relativo à “Prioridade no recrutamento”

A proposta de redação em análise procede ao aditamento ao n.º 2 do citado artigo de uma parte inicial com a seguinte redação: “*Sem prejuízo do disposto no n.º 8 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto...*”

Tal alteração parece-nos contribuir para a compatibilização da norma orçamental em apreço com o regime da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais e, portanto, vem de encontro ao entendimento sustentado pela ANMP. Com feito, esta Associação tem defendido que os trabalhadores das empresas municipais em processo de liquidação cedidos às entidades públicas participantes, designadamente aos Municípios, podem candidatar-se, nos termos do n.º 8 do artigo 62.º da citada Lei, aos procedimentos concursais exclusivamente destinados a quem seja titular de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado e, na sequência de tal procedimento concursal, podem vir a ser recrutados, não se devendo considerar tal recrutamento suspenso.

2. Artigo 5.º - Alterações ao Código do Imposto sobre Valor Acrescentado

A proposta de orçamento retificativo procede, no seu artigo 5.º, à alteração de vários normativos do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado destacando-se, pela relevância que assume para os Municípios, o aditamento de um novo número 20 ao artigo 29.º do CIVA.

Tal preceito estipula que a obrigação de emissão de fatura por cada transmissão de bens ou prestação de serviços pode, no caso de pessoas coletivas de direito público, dos organismos sem finalidade lucrativa e das instituições particulares de solidariedade social (IPSS), ser cumprida através da emissão de outros documentos, desde que estejam em causa transmissões de bens e prestações de serviços isentas de IVA.

Ora, tal preceito parece-nos vir de encontro com o regime vertido no POCAL – Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais, diploma que consagrada as “guias de receita” ou “guias de recebimento”, enquanto documento contabilístico, através do qual o Município regista as operações relativas à arrecadação de receitas.

II. Inclusão de normas, no artigo 2.º do Orçamento Retificativo, relativo a alterações à LOE 2013

1. Alteração ao artigo 9.º da LOE 2013, “Afetação de verbas resultantes do encerramento de contratos-programa realizados no âmbito do Programa Polis para as cidades”

O desvio de verbas do capital social das sociedades Polis Litoral para outros programas Polis poderá criar uma situação de enorme injustiça para os primeiros, que têm obras em curso, as quais poderão ficar subitamente sem financiamento. Propõe-se a criação de nova norma, com a seguinte redação:

«Artigo 9º

[...]

O Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, pode proceder à alocação de verbas resultantes do capital social das sociedades Polis Litoral para pagamento de dívidas dos Programas Polis para as cidades, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, até ao montante de € 6 000 000, ***desde que tal medida não inviabilize os investimentos em curso e que essa alocação seja feita apenas com as verbas do capital social subscrito pelo Governo/MAMAOT.***»

2. Alteração ao artigo 96.º da LOE 2013, “Redução do endividamento”

Relativamente ao n.º 2, a redação não está clara, ficando a dúvida se se pretende a redução adicional da soma de 3,5% das despesas com remunerações certas de permanentes de 2011 e do subsídio de férias de 2012. Urge clarificar, em sede de orçamento retificativo.

No que se refere ao n.º 4, entende-se que aquele montante deveria ser alocado à redução do endividamento municipal. Adicionalmente, é necessário deduzir à obrigação de utilização na redução do endividamento do aumento da receita do IMI as verbas suportadas pelos municípios com os custos de avaliação suportados pelos municípios, bem como as verbas advenientes do aumento dos encargos suportados pelos municípios com a Caixa Geral de aposentações e com a Segurança Social. O Memorando de Acordo celebrado entre a ANMP e o Governo refere que não haverá redução nas verbas destinadas aos Municípios. A dedução dos custos de avaliação suportados pelos municípios, bem como as verbas advenientes do aumento dos encargos suportados pelos municípios com a Caixa Geral de Aposentações e com a Segurança Social, constituem a forma correta de alcançar os objetivos consignados no Memorando de Acordo. O orçamento retificativo deve incluir a obrigatoriedade de a Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais fornecer a cada município, atempadamente, o valor correspondente àquele aumento de receita.

Acresce que mais de 100 Municípios assinaram contratos com o Governo, para a concretização de empréstimos de médio e longo prazos, no âmbito do PAEL — Programa de Apoio à Economia Local — os quais pressupõem e incluem todas as receitas de IMI nos planos de ajustamento financeiro respetivos, situação que inviabiliza a utilização de quaisquer valores provenientes da receita de IMI prevista no n.º 4.

No que concerne os números 5 e 6, é absolutamente inadmissível a obrigatoriedade de adquirir dívida pública, para municípios que respeitem os limites estabelecidos na LFL, entendendo-se (com o acordo publicamente expresso pelo Senhor Primeiro Ministro e pelo Senhor Presidente da República) que, para além do pagamento das dívidas de curto prazo dos respetivos municípios, o

remanescente da receita adicional de IMI, se se verificar tal excedente, deve ser usado em investimentos na área social ou do empreendedorismo.

A solução imposta actualmente pelo legislador leva a uma compressão intolerável do princípio da autonomia financeira local, porquanto se materializa numa compra forçada de dívida do Estado, que serve não o interesse geral ou o interesse específico dos municípios em causa, mas apenas e, tão só, o interesse do próprio Estado.

No fundo, os municípios em causa vão ver-se compelidos a afectar estas receitas próprias, provenientes de impostos locais autónomos, radicadas na sua titularidade, na compra forçada de dívida do Estado, ou seja, não na satisfação dos interesses específicos das suas populações, não na satisfação do interesse geral, mas na satisfação de interesses específicos ou próprios do Estado.

Ora, uma medida com tal conteúdo, para lá de consubstanciar uma intrusão ou interferência manifestamente ilegítima no princípio da autonomia financeira local, acaba, outrossim, por estar no limite do desvio de poder no exercício da função legislativa por parte do Estado.

Propõe-se a criação de nova norma, com a seguinte redação:

«Artigo 96º

[...]

1 – [...].

2 - À redução prevista no número anterior acresce a redução equivalente a ~~3,5 % da despesa efetuada com remunerações certas e permanentes no ano de 2011 do valor correspondente ao subsídio de férias suportado em 2012 cujo pagamento seja devido nos termos do artigo 29.º ao~~ **subsídio de férias não suportado em 2012.**

3 – [...].

4 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, o aumento de receita do imposto municipal sobre imóveis (IMI), resultante do processo de avaliação geral dos prédios urbanos constante do Decreto -Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 60 -A/2011, de 30 de novembro, **deduzidos os custos de avaliação suportados pelos municípios, bem como as verbas advenientes do aumento dos encargos suportados pelos municípios com a Caixa Geral de Aposentações e com a Segurança Social**, é obrigatoriamente utilizado na redução do endividamento de médio e longo prazo do município, **pela seguinte ordem:**

- a) Dívidas a fornecedores vencidas há mais de 90 dias;**
- b) Outras dívidas já vencidas;**
- c) Amortização de empréstimos de médio e longo prazos, que excedam o respetivo limite de endividamento, desde que não haja penalizações contratuais por antecipação de amortizações.**

[novo número] A Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais fornece, até 30 junho de 2013, informação exata sobre o acréscimo de IMI resultante da avaliação geral dos imóveis urbanos a cada município, por forma a fazer-se cumprir o disposto no número anterior.

5 – Os municípios que cumpram os limites de endividamento líquido calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, podem substituir a redução do endividamento referido no número anterior

~~por uma aplicação financeira a efetuar obrigatoriamente junto do Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E. P. E. (IGCP, E. P. E.), no mesmo montante em falta para integral cumprimento das reduções previstas no presente artigo **investimentos na área social ou do empreendedorismo.**~~

6 – [eliminado].

7 – [...].»

3. Alteração ao artigo 98.º da LOE 2013, “Endividamento municipal em 2013”

Relativamente ao número 6.º, as exceções aos limites de endividamento, para os objetivos definidos, devem sê-lo sem necessidade de recurso a despacho do Ministro.

Quanto ao número 8, parece existir um lapso na redação, devendo ler-se “dos n.ºs 3 e 4”.

Adicionalmente, propõe-se a criação de um número que salogue a situação dos municípios que tenham que assumir os passivos de empresas integradas na Atividade Empresarial Local, na sequência do cumprimento das respetivas obrigações legais.

Propõe-se a criação de nova norma, com a seguinte redação:

«Artigo 98º

[...]

1 – [...].

2 – [...].

3 – [...].

4 – [...].

5 – [...].

6 – ~~Pode ser~~ **É** excecionada dos limites de endividamento estabelecidos no presente artigo a celebração de contratos de empréstimo, ~~a autorizar por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, em situações excecionais devidamente fundamentadas e tendo em conta a situação económica e financeira do País,~~ designadamente no âmbito do QREN e da reabilitação urbana, e da aquisição de fogos cuja construção foi financiada pelo IHRU, I.P., e incluindo o empréstimo quadro do Banco Europeu de Investimento (BEI).

7 – [...].

8- O valor disponível para rateio nos termos dos n.os 2-e 3 **e 4** é reduzido em 150 milhões de euros.

[novo número] Para os efeitos a que se refere o presente artigo, não será tido em conta o limite de endividamento de médio e longo prazo, estabelecido no n.º. 2 do art.º. 39º da LFL, nos casos em que se verifique a extinção de empresas do Sector Empresarial Local, e a assunção dos respetivos passivos pelos Municípios, devido à aplicação da Lei n.º. 50/ 2012, de 31 de agosto.»

4. Alteração ao artigo 103.º da LOE 2013, “Regularização extraordinária dos pagamentos aos fornecedores”

Não havendo ainda sido emitidos todos os “vistos” do Tribunal de Contas, a ANMP desconhece, neste momento, o montante que poderá vir a ficar disponível, da verba de 1000 milhões de euros para o PAEL — Programa de Apoio à Economia Local — que é referida no Relatório do presente 1º Orçamento retificativo para 2013.

Supondo que tal montante poderá vir a ser da ordem dos 250 a 350 milhões de euros, entende a ANMP que tal verba não deverá servir para um “novo” PAEL, conforme estabelece o art.º 103º, devendo antes ser utilizado como base para a dotação do Fundo que venha a ser criado (Fundo de Apoio Municipal — FAM?) para ocorrer a situações graves de desequilíbrio financeiro de Municípios.

Assim, o art.º 103º deverá passar a ter a seguinte redação:

«Artº 103º

Celebração de contratos de empréstimo de médio o longo prazos entre o Estado e Municípios

1 - [...].

2 – Ficam ainda os Municípios autorizados a celebrar com o Estado contratos de empréstimo de médio e longo prazos destinados a corrigir situações graves de desequilíbrio financeiro, através de um Fundo de Apoio Municipal a criar com tal objetivo.

3 – (Antigo nº. 2)

4 – (Antigo nº. 3)

5. Alteração ao artigo 152.º da LOE 2013, “Transferências das autarquias locais para o orçamento do Serviço Nacional de Saúde”

Alterando as regras desde sempre aplicáveis à relação entre autarquias locais e o Serviço Nacional de Saúde (que se processavam com o pagamento da faturação dos serviços prestados aos trabalhadores municipais, tendo assim em conta os serviços efetivamente prestados), nos anos de 2010, 2011 e 2012 foi instruído um sistema de retenções nas transferências do Estado para os Municípios de igual montante às despesas que cada Município teve, em determinado (s) ano(s), com esses serviços/cuidados médicos independentemente da sua efetiva utilização pelos trabalhadores.

A LOE2013 não altera esta solução, nem altera o período de referência pois, ao propor que o referencial seja o valor retido em 2012, na prática, remete novamente para as médias dos anos de 2008 e 2009 (critério atualmente imposto pela LOE 2011).

Note-se que, de acordo com a Constituição da República Portuguesa, a criação e manutenção do SNS é uma incumbência do Estado, cumprindo-lhe assegurar o seu financiamento (Lei de Bases da Saúde — Base IX).

A ANMP não pode, nesses termos, deixar de repudiar, mais uma vez, esta regra, pela gravíssima inconstitucionalidade de que padece - ao impor, aos Municípios, responsabilidades no âmbito do financiamento do SNS - não devendo, como tal, a mesma subsistir no ordenamento jurídico.

Acresce que não faz qualquer sentido os Municípios pagarem despesas presumidas, em vez de despesas realmente realizadas.

Propõe-se a criação de nova norma, com a seguinte redação:

«Artigo 152º

[...]

1. ~~As autarquias locais transferem para o orçamento da ACSS, I. P., um montante igual ao afeto em 2012 com os encargos com os seus trabalhadores em matéria de prestações de saúde pelo SNS~~ Serviço Nacional de Saúde, os valores correspondentes aos serviços prestados aos seus trabalhadores pelo SNS.

2. ~~A transferência referida no número anterior efetiva-se mediante retenção da transferência do Orçamento do Estado para as autarquias locais. Para o efeito do número anterior, o SNS disponibiliza a cada autarquia nota de débito onde conste, de forma detalhada, as seguintes informações:~~

- a) Identificação do beneficiário dos serviços;*
- b) Número de beneficiário;*
- c) Descrição dos serviços prestados;*
- d) Entidade prestadora dos serviços;*
- e) Data e local;*
- f) Encargo total;*
- g) Encargo imputável à autarquia.*

[novo número] Caso a autarquia não conteste, num prazo de 30 dias, as notas de débito apresentadas, deverá proceder ao seu pagamento nos 60 dias subsequentes.

[novo número] Em caso de incumprimento, os montantes em dívida são automaticamente deduzidos às transferências financeiras para a autarquia, resultantes da aplicação da Lei das Finanças Locais.»

6. Alteração ao artigo 215.º da LOE 2013, “Alteração ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis”

A ANMP entende que os elevados encargos fiscais que recaem sobre os contribuintes justificam a possibilidade de as autarquias, se assim o entenderem, deliberarem aplicar taxas mínimas mais reduzidas que as atualmente em vigor.

«Artigo 215º

[...]

Artigo 112.º

Taxas

1 – As taxas do IMI são as seguintes:

a) ...

b) Prédios urbanos: **0,4%** a 0,8%;

c) Prédios urbanos avaliados nos termos do CIMI: **0,2%** e 0,5%.

...

12 - ...

13 – As deliberações da Assembleia Municipal referidas no presente artigo devem ser comunicadas à Direção-Geral dos Impostos, por transmissão eletrónica de dados, para vigorarem no ano seguinte, aplicando-se as taxas mínimas referidas no n.º 1, caso as comunicações não sejam recebidas até **31 de dezembro.**»

7. Aditamento de artigo à LOE 2013, sob a epígrafe “IRS dos municípios dos Açores e da Madeira”

Propõe-se a aditamento de um novo artigo à LOE 2013, que permita a regularização das dívidas do Estado aos municípios das regiões autónomas.

«Novo Artigo

1 – Acrescem ao mapa XIX os montantes necessários para liquidar a dívida do Estado no valor de 26,5 milhões de €, correspondente a 10 meses de 2009, 1 mês de 2010 e 12 meses de 2011.»

III. Inclusão de normas de alteração à Lei n.º 30/2003, de 22 de Agosto

A contribuição para o audiovisual abrange os consumidores de energia elétrica, sendo devida mensalmente por estes. Esta redação resultou do Decreto-Lei n.º 169-A/2005, de 3 de Outubro originando a inclusão de todas as instalações elétricas e não só as de uso doméstico, conforme dispunha a Lei n.º 30/2003, de 22 de Agosto.

Os consumidores cujo consumo anual fique abaixo de 400 kWh estão isentos do pagamento desta contribuição.

Ora, o alargamento da contribuição a todos os consumidores trouxe problemas para as autarquias locais, uma vez que inúmeras situações ficaram abrangidas pelo pagamento da contribuição para o audiovisual. Com efeito, sendo abrangidos todos os consumidores, instalações municipais que não estavam sujeitas ao pagamento da contribuição passaram a estar. Desde logo, e a título de exemplo: instalações de iluminação pública; instalações semafóricas; programadores de rega de jardim; furos de captação de água; painéis de informação; casas de banho públicas; fontes luminosas.

As autarquias locais não recebem uma única fatura de energia para pagar, mas um conjunto significativo de faturas.

Se faz sentido que determinados consumidores paguem uma contribuição para o audiovisual, parece-nos impensável que os consumidores institucionais, que têm por missão a prestação de serviços públicos, sejam abrangidos por tal obrigação. Com efeito, não nos parece ser dotado do mínimo senso que as instalações de iluminação pública ou um programador de rega de um jardim público estejam sujeitos ao seu pagamento.

O número 1 do artigo 4.º da Lei n.º 30/2003, de 22 de Agosto, passa a ter a seguinte redação:

“Artigo 4.º

Valor e isenções

1 - O valor mensal da contribuição é de € 2,25, estando isentos:

- a) Os consumidores cujo consumo anual fique abaixo de 400KWh;
- b) Os municípios, em todos os consumos de energia.

2 – (...).”

IV. Inclusão de normas de alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais

Propõe-se a criação de dois novos artigos, de alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais.

«Novo Artigo
Alteração do Estatuto dos Benefícios Fiscais

As isenções previstas nos artigos 44.º, 47.º, 49.º e 69.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais estão dependentes de deliberação da Assembleia Municipal, que define o seu âmbito e alcance nos termos da LFL.»

«Artigo 45.º do EBF
Prédios Urbanos objeto de reabilitação

1 – Ficam sujeitos a taxa mínima de IMI os prédios urbanos objeto de reabilitação urbanística, pelo período de dois anos a contar do ano, inclusive, da emissão da respetiva licença camarária.

2 – Ficam sujeitos a taxa mínima de IMT as aquisições de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, desde que, no prazo de dois anos a contar da data da aquisição, o adquirente inicie as respetivas obras.»

V. Inclusão de normas de alteração à Lei 50/ 2012, de 31 de agosto

Salienta-se que as situações alvo de proposta foram já objeto de comentários nos pareceres emitidos por esta Associação, em sede e momento próprios, não tendo sido adotados, e estando atualmente a causar constrangimentos diversos a vários municípios. Nesse sentido, pedimos especial atenção para os artigos 62.º e 70.º da Lei n.º 50/ 2012, de 31 de agosto.

É incompreensível o corpo do artigo 62.º, uma norma que faz retroagir os critérios que levam à dissolução das empresas municipais aos três exercícios anteriores à sua vigência, quando, nesse mesmo período, a “vida” destas empresas estava regulada por outro regime, o da Lei n.º 53-F/ 2006, de 29 de dezembro, que obrigava a que estas funcionassem em *deficit* constante, porquanto lhes estava vedado possuírem um escopo puramente mercantil. Adicionalmente, não é feita a distinção entre empresas diferentes, tratando igual o que é diferente, não aplicando ao associativismo municipal cultural de âmbito local um regime díspar, a criar para o efeito, dado o provado desfasamento do espírito da lei face a esse tipo de empresas.

De igual forma, é incompreensível o prazo oferecido às entidades participantes para a adaptação ao novo enquadramento legal e procura de uma solução final, quando estão em causa o sustento de famílias inteiras e crianças que poderão ser colocadas em risco, situações de emergência social extrema, exponenciadas em alguns municípios portugueses (nomeadamente do interior), onde a crise se faz sentir de forma agudizada. Dilação de prazo que o artigo 62.º e 70.º não veio, objetivamente, a prever e que merecerá um alargamento desse prazo para adaptação com vista à compatibilização e regularização dos casos que ainda não se vieram a verificar.

Aliás, estas considerações foram suscitadas anteriormente por esta Associação, no seu parecer apresentado a 24 de abril de 2012, que foi puramente ignorado e nas muitas missivas endereçadas por várias edilidade aos diversos Órgãos de Soberania, a quem competia a tomada de decisão neste âmbito, considerações que foram ignoradas e hoje se têm como provadas. Tais situações teriam sido possíveis de evitar caso o regime fosse verdadeiramente um regime de encontro à subsidiariedade e à coesão territorial necessária a que a descentralização se cumpra e se faça valer o municipalismo português e salvaguardando o princípio da autonomia do poder local.

VI. Inclusão de normas de alteração ao Decreto de Lei n.º 127/ 2012, de 21 de junho, que operacionaliza a Lei dos Compromissos

Solicita-se igual procedimento no sentido de se proceder a uma melhoria na Lei dos Compromissos no que diz respeito à clarificação da possibilidade de escalonamento e calendarização destes de forma temporal, e não de forma total e completa no momento da sua assunção, quando estejamos perante compromissos cujos pagamentos se possam escalonar no tempo. Referimo-nos essencialmente ao corporizado no artigo 8.º do Decreto de Lei n.º 127/ 2012, de 21 de junho, que estabelece que “no âmbito dos contratos com duração limitada ao ano civil, independentemente da sua forma e natureza jurídica, deverá ser efetuada pelo seu valor integral aquando da outorga do respetivo contrato, emissão da ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente”, não permitindo que este se faça no seu calendário de pagamento devidamente fracionado, com menor impacto na contabilidade de cada um dos municípios.

ANMP – Coimbra, 14 de junho de 2013