PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS
Grupo Parlamentar

Projeto de Lei n.º 622/XII/3.ª

Altera o Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e Revoga a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

Exposição de Motivos

A Constituição da República Portuguesa estabelece como princípios a autonomia do Poder Local Democrático e a justa repartição dos recursos públicos entre a Administração Central e Local. Daqui resulta que o Estado é responsável por garantir os recursos ao Poder Local Democrático, que permita a este dar cumprimento às suas responsabilidades.

No entanto, os atropelos por sucessivos Governos a estes princípios constitucionais avolumaram-se.

A evolução dos regimes de finanças locais foi aprofundando as políticas de redução do papel do Estado, o desinvestimento público, a alienação de funções e serviços públicos e a penalização crescente das populações. Sucessivos Governos desvalorizaram o papel do Poder Local Democrático no desenvolvimento económico e social das respetivas comunidades e na melhoria da qualidade de vida das populações.

A progressiva redução da participação das autarquias locais nos impostos do Estado constituiu uma limitação na capacidade de intervenção e de resposta destas.

Para além da redução da participação das autarquias locais nos impostos do Estado, nos últimos anos, os Governos do PS, PSD e CDS-PP não cumpriram a Lei de Finanças Locais em vigor à data, o que só veio agravar a situação económica e financeira das autarquias. Mas a situação ficou ainda mais difícil a partir de 2010, com a aplicação dos sucessivos PEC's e em 2011 com o Pacto de Agressão da troica, com cortes adicionais nas transferências do Orçamento do Estado para os municípios. Desde 2010 até 2013, o Governo retirou aos municípios cerca de 1.300 milhões de euros.

É a realidade que comprova que o grande responsável pela asfixia financeira em que se encontram as autarquias é o Governo e as políticas de direita. O Governo é responsável devido aos sucessivos cortes nas transferências do Orçamento do Estado para as autarquias – que constitui um direito das autarquias e não um ato de bondade do Governo – e às consecutivas ingerências na autonomia do Poder Local Democrático, impedindo o desenvolvimento local.

Neste contexto, qual foi a solução apresentada pelo Governo? Optou por ir mais longe na política de liquidação da autonomia administrativa e financeira e no agravamento da difícil situação em que as autarquias se encontravam, designadamente pela aprovação de um novo regime de finanças locais e a aplicação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso.

Hipocritamente, o Governo PSD/CDS-PP propôs um suposto programa de apoio às autarquias, o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL). Um programa que na prática consistia num empréstimo no montante de mil milhões de euros - que correspondia aproximadamente ao montante cortado às autarquias desde 2010 - e constituía uma nova escalada na espoliação e exploração dos recursos públicos e dos rendimentos dos portugueses.

O Governo PSD/CDS-PP apresenta agora a proposta de Fundo de Apoio Municipal, depois da sua primeira versão que constava da proposta de lei do regime financeiro das autarquias locais ter sido rechaçada pelas autarquias, que prossegue o mesmo rumo de limitação da autonomia, de redução dos serviços públicos e de penalização das populações, através do aumento de preços, taxas e tarifas e da limitação da atividade municipal. Sob pretexto da consolidação orçamental e dos compromissos assumidos com a troica, o Governo o que propõe é a criação de um novo instrumento que retira recursos às autarquias e que destrói políticas públicas e de emprego público.

Apesar de o Fundo de Apoio Municipal ser apresentado como um instrumento de "recuperação financeira das autarquias", na verdade visa instituir um "estado de exceção" para justificar a retirada da autonomia às autarquias e impor uma ingerência e uma arbitrariedade na sua gestão sem precedentes. É portanto uma falsa ajuda para os municípios com reais problemas financeiros e constituirá um fator de arrastamento de todos os restantes para a deterioração da sua situação.

Reconhecemos que há várias autarquias com graves problemas financeiros e que a manter-se o atual estado de coisas, pode inclusivamente agravar-se. Reconhecemos que é necessário encontrar uma solução séria e efetiva que responda às suas necessidades.

Para o PCP a solução não passa por criar sucessivos instrumentos de liquidação e invasão da autonomia do Poder Local Democrático. A redução da dívida das autarquias a que o Governo tem recorrido no plano político nos tempos recentes, para procurar valorizar as suas opções políticas, não se deve à ação governamental, mas sim à gestão efetiva das autarquias.

Entendemos que o caminho não passa pela mutualização da dívida, mas pela sua renegociação e pelas responsabilidades que o Estado deve assumir.

Neste sentido o PCP apresenta um projeto de lei que assenta em três eixos essenciais.

- Defesa da recuperação da capacidade financeira dos municípios;
- Reposição da autonomia administrativa e financeira, em respeito pelos princípios constitucionais;
- Aperfeiçoamento de instrumentos de saneamento financeiro já existentes.

Assim, destacamos algumas das nossas propostas:

- Reposição do IMT como receita municipal;
- Reforço da participação dos municípios nos impostos do Estado, repondo o valor de 25,3% da média aritmética da receita proveniente dos seguintes impostos: IRS, IVA e IRC;
- Densificação do instrumento de saneamento financeiro com a introdução do processo negocial direto com os credores, incluindo os bancos, através da negociação de montantes, prazos e juros, abrangendo expressamente a intermediação financeira;
- Disponibilização pelo Estado de recursos financeiros, incluindo a prestação de garantias, como complemento do processo de renegociação com os credores e de financiamento bancário para o saneamento financeiro;
- Estabelecimento de um Plano de Reequilíbrio Financeiro, que procure ao mesmo tempo encontrar soluções que permitam resolver a situação de desequilíbrio financeiro, sem onerar as populações e garantindo o funcionamento adequado dos serviços públicos e da atividade municipal;
- Revogação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso.

Nos termos regimentais e constitucionais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados do Grupo Parlamentar do PCP apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

Os artigos 14.º; 25.º; 49.º; 52.º; 57.º; 58.º; 59.º; 60.º, 61.º; 62.º; 63.º e 64.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 14.º

Receitas municipais

Constituem receitas dos municípios:

a) (...);

b) O produto da cobrança do imposto municipal de transação onerosa de imóveis (IMT);

c) atual b);

d) atual c);

e) atual d);

f) atual e);

g) atual f);

h) atual g)

i) atual h);

j) atual i);

k) atual j);

l) atual k);

m) atual l);

n) atual m).

Artigo 25.º

Repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios

1- (...):

a)Uma subvenção geral, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), o IRC e imposto sobre o valor acrescentado (IVA), deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social, nos termos do n.º

2 do artigo 69º;

b)(...);

c)(...).

2-(...).

3-(...).

4-(...).

Artigo 49.º

Regime de crédito dos municípios

1-(...).

2-(...).

3-(...).

4-(...).

5-(...).

6-(...).

7- (...):

a)(...);

b)(...);

c)(...);

d) A limitação prevista na alínea anterior não é aplicável nas situações em que o município, decide ou é obrigado a recorrer a processos saneamento financeiro ou de recuperação financeira, podendo, o município, celebrar, através do processo negocial direto com os credores, incluindo instituições financeiras, acordos relativos a moratórias, aos montantes, prazos e juros, incluindo de modo expresso a intermediação financeira, nomeadamente o *factoring*, com programa calendarizado de pagamentos de dívida, com um limite máximo da vigência do saneamento financeiro ou de recuperação financeira.

8-(...).

Artigo 52.º

Limite da dívida total

1-(...).

2-(...).

3-(...):

a)(...);

b)(...);

c) Esteja sujeito a um processo de saneamento financeiro ou de recuperação financeira, a redução do montante em excesso previsto no n.º 1 é estabelecida para cada um dos anos subsequentes no próprio plano de recuperação financeira, em montantes que podem ser inferiores a 10% ao ano, garantindo-se contudo a sustentabilidade do plano de recuperação financeira.

4-(...).

Artigo 57.º

Mecanismos de recuperação financeira municipal

1- (...).

2 – A adesão aos mecanismos de recuperação financeira é obrigatória sempre que o nível de desequilíbrio financeiro verificado ultrapasse os limites definidos no artigo 61.º.

3 –Sempre que esteja em causa a obrigação de um município recorrer a um processo de recuperação financeira ou se encontre em situação de rutura financeira, os mecanismos de assistência financeira aos municípios são apoiados pelo Estado, seja através de garantias, seja através de empréstimos constituídos por fundos de Tesouro.

Artigo 58.º

Saneamento Financeiro

1-(...).

2-(...).

3 – Caso a dívida total prevista no artigo 52.º se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município é obrigado a recorrer a um processo de saneamento financeiro.

4 – (...).

5 – Os processos de saneamento financeiro dos municípios são instruídos com um estudo fundamentado da situação financeira e um plano de saneamento financeiro que inclua os programas de ajustamento, os acordos com credores previstos na alínea d) do artigo 49.º e o empréstimo de assistência financeira.

6 – Os processos de saneamento financeiro têm um prazo máximo de 17 anos, com um período máximo de carência de um ano.

7 – Quando o período do processo de saneamento financeiro ultrapassa os 14 anos fica sujeita a parecer do membro do Governo com a tutela das autarquias locais.

8 – (anterior n.º 7).

9 – (anterior n.º 8).

Artigo 59.º

Plano de saneamento

1 – (...):

a)Da contenção da despesa corrente, nomeadamente a despesa com o pessoal, respeitando o princípio da otimização na afetação dos recursos humanos do município;

b)(...);

c)(...).

2-(...).

3-(...).

4-(...).

5-(...).

6-(...).

7-(...).

Artigo 60.º

Incumprimento do plano de saneamento

1-(...).

2- A retenção prevista no número anterior é precedida de audição do município, sendo efetuada mensalmente pela DGAL e tendo como limite máximo 10% do respetivo duodécimo das transferências correntes do Orçamento do Estado não consignadas.

3-(...).

4-(...).

Artigo 61.º

Recuperação financeira municipal

1-(...).

2- (...).

3- Revogado.

Artigo 62.º

Desequilíbrio orçamental e financeiro dos municípios

O Estado garante, pelo período considerado como necessário, um mecanismo, baseado em garantias e empréstimo, que procure resolver de forma estrutural e definitiva o desequilíbrio orçamental e financeiro dos municípios.

Artigo 63.º

Plano de Reequilíbrio Financeiro

1 - A recuperação financeira do município é concretizada através de um Plano de Reequilíbrio Financeiro, adiante designado por PRF, que inclui, nomeadamente:

a)Descrição detalhada de todas as dívidas na esfera do município, incluindo informação quantificada sobre créditos exigidos por terceiros não reconhecidos, bem como sobre as ações judiciais em curso para cobrança de dívidas municipais;

b)Sempre que o município detenha empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, as medidas incluídas no PRF têm em conta os impactos orçamentais e a assunção das dívidas que decorram dos respetivos processos de dissolução e da internalização das atividades pelo município;

c)Previsão pelo prazo necessário à redução, pelo município, do seu endividamento até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º, não podendo esse prazo ser inferior, quando aplicável, à duração do empréstimo a conceder pelo Estado;

d)Os membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da administração local podem, em situações excecionais e devidamente fundamentadas, autorizar que o empréstimo tenha uma duração superior a 20 anos;

e)Apresentação de medidas específicas para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à contenção de despesas com pessoal, respeitando um princípio de otimização na aquisição de serviços e na afetação dos recursos humanos do município, que nos casos em que inclui a redução de efetivos a mesma resultará de processos de reforma ou saída voluntária;

f)Enquanto durar o PRF a abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável não podem contribuir, em caso algum, para o aumento das despesas com pessoal prevista no PRF;

g)A evolução da despesa com pessoal deve ser anualmente ajustada pelo diferencial que resulte do índice de atualização previsto no PRF e a efetivamente aprovada na Lei do Orçamento do Estado para esse ano;

h)Análise ponderada de todos os contratos que, implicando encargos para o município, extravasam as suas competências, incluindo os contratos de execução em matéria de educação celebrados entre o Governo e a autarquia sujeita a processo de recuperação financeira, tendo em vista a eventual consideração da sua resolução;

i)Medidas de racionalização e contenção das despesas correntes e de capital, as quais não podem ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela Lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza;

j)Fixação das despesas de investimento, cujo valor não deve ultrapassar o valor global da receita de capital do FEF, salvo se as mesmas forem objeto de contratualização, nomeadamente por fundos comunitários ou por outros programas de financiamento a fundo perdido;

k)O PRF deve conter medidas que fundamentem a sustentabilidade futura de eventuais despesas de investimento que decorram durante o período do processo de recuperação financeira;

l)Avaliação da suspensão ou anulação de eventuais concursos que estejam a decorrer, não podendo contudo desse processo resultar encargos por indemnizações;

m)Lançamento de derrama no seu valor máximo, para as empresas cujo volume de negócios ultrapasse no ano anterior os 150.000 €;

n)Definição de taxas máximas de IMI que maximizem a receita, nomeadamente através da não atribuição de isenções pelo município e de aplicação de majorações nos termos legais;

o)Determinação da participação variável no IRS, à taxa máxima prevista nos termos do artigo 26.º;

p)Fixação de taxas nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, atualizadas anualmente de acordo com a taxa de inflação verificada nos últimos 12 meses;

q)A atualização prevista na alínea anterior faz parte obrigatória do último relatório de acompanhamento periódico anual;

r)Fixação dos sistemas tarifários dos serviços essenciais de água, saneamento e resíduos, a praticar junto dos utilizadores finais que se mantenham dentro de valores económica e socialmente viáveis, embora dando o maior contributo possível para a cobertura dos custos numa lógica de sustentabilidade financeira;

s)Previsão do impacto orçamental, por classificação económica, das medidas do PRF;

t)Publicitação fundamentada de benefícios fiscais, isenções de taxas e concessão de apoios,

cuja concessão seja da competência do município;

u)Inclusão da calendarização das medidas de cessação de quaisquer benefícios, isenções ou apoios, nomeadamente de cedência de instalações ao Estado em áreas que não sejam competências do município;

v)Discriminação das cedências previstas no número anterior que devem ser objeto de contratos remunerados ao justo valor;

w)Identificação e quantificação do património municipal a alienar com base no princípio de que salvo situações de possível alienação de habitações sociais, cujo valor de alienação pode ser objeto de determinação do seu valor numa ótica social, a alienação de qualquer outro património deve ser objeto de valorização independente emitida por técnico credenciado para o efeito;

x)Medidas concretas e quantificadas tendentes ao aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do município;

z)Avaliação da sustentabilidade e eventual renegociação das condições das concessões ou das parcerias público-público e público-privadas, que devem ter em conta, quando aplicáveis, as recentes recomendações do Tribunal de Contas, ou, na sua ausência, devem ser objeto de reavaliação independente.

Artigo 64.º

Decisão do plano de recuperação financeira

1 - Os municípios devem, no prazo de 90 dias após a verificação dos pressupostos da existência da necessidade de recuperação financeira, apresentar a proposta de PRF.

2 - No prazo de 30 dias após a apresentação dos elementos referidos no número anterior, é publicado em Diário da República, por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e das autarquias locais, o PRF e a consequente celebração do contrato de reequilíbrio financeiro entre o município e o Estado.

3 – Do contrato de reequilíbrio financeiro referido no número anterior fazem parte integrante os contratos previstos na alínea d) do n.º 7 do artigo 49.º.

4 – Sempre que a proposta de PRF não cumpra o estipulado nos artigos anteriores ou revele manifesta inviabilidade para o reequilíbrio financeiro do município, a mesma é objeto de parecer desfavorável, devidamente fundamentado.

5 – O montante do empréstimo é desembolsado por tranches, ocorrendo a primeira nos 15 dias subsequentes ao visto do Tribunal de Contas e as seguintes nos 15 dias subsequentes à

aprovação pela Assembleia Municipal do relatório trimestral em que se demonstre o cumprimento do plano.

6 – Em caso de incumprimento em dois trimestres consecutivos dos objetivos o município deve proceder à revisão do PRF, devendo para o efeito apresentar as razões para o incumprimento verificado e as medidas necessárias às correções dos desvios.»

Artigo 2.º

Aditamento à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

São aditados os artigos 64.º A e 64.º B à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, com a seguinte redação:

Artigo 64.º A

Suspensão da instância nos autos de processo pendentes

O município sujeito a PRF devidamente aprovado pode requerer, com o acordo de todas as partes, ao juiz do tribunal competente, a suspensão da instância nos autos de execução pendentes à data da celebração do contrato.

Artigo 64.º B

Obrigações do município

1 – Na vigência do processo de recuperação financeira o município é obrigado a:

a)Cumprir o PRF;

b)Atualizar, anualmente, os orçamentos e orçamentos plurianuais, com mapa demonstrativo do cumprimento dos objetivos do PRF e enviar ao membro do Governo responsável pelas autarquias locais, no prazo de 30 dias após a respetiva aprovação;

c)Não contrair empréstimos, nem assumir compromissos que não estejam incluídos no PRF ou que sejam contrários aos objetivos de sustentabilidade financeira definidos no PRF;

d)Submeter à Assembleia Municipal para aprovação e comunicar ao membro do Governo responsável pelas autarquias locais:

a) A contratação de pessoal;

b) A aquisição de bens e serviços, ou a adjudicação de empreitadas cujo valor:

i)Seja superior ao legalmente exigido para a realização de concurso público;

ii) Assuma o carácter plurianual.

e)A aprovação pela Assembleia Municipal e apresentação ao membro do Governo responsável pelas autarquias locais de relatórios trimestrais sobre o cumprimento do PRF.

Artigo 3.º

Norma Revogatória

1 - É revogado o artigo 87.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

2- É revogada a Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, que «aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas», alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Assembleia da República, 12 de junho de 2014

Os Deputados,

PAULA SANTOS; JOÃO OLIVEIRA; PAULO SÁ; MIGUEL TIAGO; JOÃO RAMOS; DAVID COSTA; CARLA CRUZ; ANTÓNIO FILIPE; BRUNO DIAS; FRANCISCO LOPES; JORGE MACHADO