

ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI 20/XIV (GOV) - ESTABELECE UM REGIME EXCECIONAL DE CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS PREVISTAS NOS PROGRAMAS DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL, BEM COMO UM REGIME EXCECIONAL DE ENDIVIDAMENTO DAS AUTARQUIAS LOCAIS, NO ÂMBITO DA PANDEMIA DA DOENÇA COVID-19.

PARECER

1. O Gabinete de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República solicita à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) a emissão urgente de parecer relativamente à Proposta de Lei (PL) acima referenciada, que, em linhas gerais, vem -- na sequência do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, que declarou o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública ocasionada pela doença COVID-19 --, aprovar um regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal (PAM) e, bem assim, de endividamento, quando esteja em causa a realização de despesas com apoios sociais, aquisição de equipamentos de saúde e outras medidas de combate aos efeitos da pandemia da COVID-19.

O regime legal excecional vigorará até 30 de junho próximo e retroagirá os seus efeitos a 12 de março p.p..

2. No que concerne ao regime excecional no âmbito do PAM, a PL, visando um acréscimo dos meios ao dispor dos Municípios para a prestação de apoio às suas populações, procede, no seu artigo 2.º, à suspensão da vigência de um conjunto de medidas contratualizadas nos PAM, em concreto as decorrentes da aplicação das alíneas d), e), f), i), k) e l) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto¹, somente quando “estejam em causa despesas destinadas à promoção de apoios sociais

¹ Artigo 35.º da Lei n.º 53/2014 - Medidas de reequilíbrio orçamental

“1 - O PAM contém medidas de reequilíbrio orçamental específicas, calendarizadas e quantificadas, nomeadamente, a:

- a) Determinação da participação variável no IRS, à taxa máxima prevista nos termos do artigo 26.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro;
- b) Definição da taxa máxima de derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, nos termos previstos no artigo 18.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro;
- c) Definição das taxas máximas nos impostos municipais, designadamente o IMI, nos termos previstos na respetiva legislação, incluindo a não aplicação de qualquer fator minorativo e a aplicação dos fatores majorativos previstos, sem prejuízo do disposto no número seguinte;
- d) Análise e proposta de revogação de benefícios fiscais e isenções de taxas, cuja concessão seja da competência do município, e abstenção de concessão de benefícios durante o PAM, exceto se autorizado pelo FAM mediante justificação das vantagens económicas para o município;**
- e) Fixação dos preços cobrados pelo município nos setores do saneamento, água e resíduos, nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, incluindo a possibilidade de fixação de tarifas sociais;**
- f) Identificação e quantificação de novos preços e tributos municipais a lançar, incluindo derramas, taxas e encargos de mais-valia;**
- g) Identificação e quantificação do património municipal e serviços a alienar, concessionar ou ceder a exploração, com uma justificação das vantagens económicas para o município;
- h) Identificação e quantificação de segmentos da atividade empresarial local ou de participações locais a reestruturar, alienar ou concessionar, com uma justificação das vantagens económicas para o município;

aos munícipes afetados pelo surto da COVID-19, no âmbito dos respetivos regulamentos municipais de atribuição de apoios sociais, à aquisição de bens e serviços relativos à proteção da saúde pública, bem como a outras medidas de combate aos efeitos da pandemia da COVID-19, desde que devidamente fundamentados” (n.º 2).

Neste particular, a PL avança com um elenco de despesas² que considera, desde logo, suspenderem as medidas do PAM.

Não obstante também salvaguardar que esse rol de despesas previamente definido, acautela, e bem, que tal “não prejudica a apresentação de outras medidas pontuais de apoio por parte dos municípios junto do Fundo de Apoio Municipal, ficando a direção executiva autorizada a pronunciar-se sobre a aplicabilidade da medida proposta” (n.º 4). Sem prejuízo, é importante que, logo à partida, evitando mais procedimentos e atrasos, também conste desse grupo de despesas previstas no n.º 3 do artigo 2.º aquelas que a seguir se sublinham

Alínea e) do n.º 2 - A redução na tarifa de resíduos aplicada às empresas e cidadãos do concelho, tendo em consideração a diminuição dos rendimentos destas;

Alínea g) do n.º 2 - A redefinição de prazos de pagamento, e, em casos especiais e devidamente fundamentados, a concessão de isenções, no que respeita as rendas mensais de habitação social.

O artigo 3.º prevê que seja reportada à direção executiva do Fundo de Apoio Municipal (FAM). a estimativa do impacto das medidas que virem a ser implementadas (n.º 1), contudo não prevê um prazo para essa comunicação. Sugerimos, por isso, que seja expressamente previsto o período de três meses após o término da vigência da presente lei (tal como sucede para a comunicação à Direção Geral das Autarquias Locais, constante do n.º 2 do artigo 5.º).

i) 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;

j) Medidas concretas e quantificadas tendentes à melhoria e ao equilíbrio dos resultados operacionais das empresas do setor empresarial local;

k) Limitação da despesa corrente, incluindo um plano detalhado e quantificado de redução de custos com pessoal e com a aquisição de bens e serviços;

l) Medidas de racionalização dos custos com pessoal, incluindo as relativas ao pagamento de trabalho extraordinário e ao desenvolvimento de programas de rescisão por mútuo acordo;

m) Avaliação da sustentabilidade e eventual renegociação das condições das parcerias público-privadas;

n) Limites à realização de investimento. (...)

² No n.º 3 do seu artigo 2.º, a saber:

- a) A criação ou reforço dos fundos sociais de emergência;
- b) A isenção de juros de mora nos pagamentos em atraso;
- c) A isenção ou aplicação de descontos nas tarifas da água e saneamento;
- d) A alteração dos prazos legais ou concessão de isenções temporárias de cobrança de taxas, tarifas e licenças relacionadas com a atividade económica;
- e) A redução na tarifa de resíduos aplicada às empresas do concelho, tendo em consideração a diminuição dos rendimentos destas;
- f) A atribuição de apoios extraordinários à atividade económica;
- g) A redefinição de prazos de pagamento das rendas mensais de habitação social.

Releva também salientar que o mesmo artigo 3.º previne também, na eventualidade de não observância dos limites quantitativos estabelecidos no PAM, a exclusão da aplicação das seguintes penalizações

- do regime previsto no n.º 4 do artigo 47.º da Lei n.º 53/2014 (que se prende com a revisão do PAM, razões para o incumprimento verificado e apresentação de medidas necessárias à correção dos desvios);
- e do disposto no artigo 49.º da mesma lei (que prescreve sobre a declaração de incumprimento, notificações ao Tribunal de Contas e Inspeção-Geral de Finanças, publicitação obrigatória no sítio na Internet da Direcção Geral das Autarquias Locais, ilegalidade grave/dissolução de órgãos e, ainda, responsabilidade financeira).

Por fim, ainda no que se refere ao regime excepcional do PAM, releva que o mesmo, estende a sua aplicação, com as devidas adaptações, a todos os Municípios “que tenham contratos de saneamento ou reequilíbrio que ainda estejam em vigor, ao abrigo de regimes jurídicos anteriores, ou outros mecanismos de apoio financeiro semelhantes” (artigo 4.º).

A ANMP, é preciso que se frise, só pode concordar e apoiar a premência e objetivos perseguidos pelo regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos PAM.

Efetivamente, face a todas as limitações orçamentais impostas aos Municípios por via dos seus Planos de Ajustamento, estes encontram-se legalmente impossibilitados de intervir ativamente, através do imprescindível apoio e desenvolvimento de mecanismos tendentes a auxiliar os seus munícipes, nas várias vertentes económicas e sociais resultantes da situação pandémica.

Todavia, entendemos que a PL fica aquém do que é necessário e indispensável – um efetivo apoio extraordinário à liquidez do Município. É preciso ir mais longe.

Desde logo, porque as necessidades de tesouraria dos Municípios vão ser uma realidade nos próximos tempos, o que não sucederá com o FAM, impõe-se equacionar a suspensão, pelo menos durante 1 ano, dos contributos dos Municípios para aquele Fundo.

Por outro lado, mas sempre com o objetivo de conceder margem financeira para apoiar as situações emergentes com que os Municípios se venham a debater, também urge consignar a possibilidade de haver recurso a um mecanismo de moratória, introduzindo-se um período de carência até 1 ano (sem prejuízo da sua prorrogação se devidamente justificada) que, uma vez acionado, possibilite suspender o pagamento do capital e juros em dívida dos empréstimo contraídos no âmbito do processo de reequilíbrio financeiro. As prestações suspensas deverão ser diluídas nas restantes, para que o prazo do pagamento integral da dívida não seja alargado e, naturalmente, tem de ficar acautelado que desta prerrogativa não resultará qualquer acréscimo de dívida, nomeadamente em juros, penalizações ou responsabilidade por incumprimento.

3. No que respeita ao regime excecional no domínio do endividamento (artigo 5.º), desta feita para todas as Autarquias (não somente para as que recorreram ao FAM), a PL prevê, no caso de “não observância do limite de endividamento previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro”, a exclusão de responsabilidade financeira prevista no n.º 4 do mesmo artigo (quando, obviamente, decorrente de despesas destinadas “à promoção de apoios sociais aos munícipes afetados pelo surto da COVID-19, à aquisição de bens e serviços relativos à proteção da saúde pública, bem como a outras medidas de combate aos efeitos da pandemia da COVID-19” – cujo montante “é reportado à Direção-Geral das Autarquias Locais no período de três meses após o término da vigência a presente lei”).

Ora, é verdade que é efetivamente necessário acautelar e excecionar os efeitos do aumento da despesa nos limites da dívida total, mas a solução proposta mais uma vez não nos parece suficiente. Impõe-se antes uma norma excecional que estatua que as despesas efetuadas neste domínio não são consideradas para o apuramento da dívida total prevista no n.º 1 do artigo 52.º da LFL, nem, tão pouco, para efeitos do n.º 3 do mesmo artigo 52.º³, cujas limitações não se compadecem com o quadro que vivemos.

4. Em face do exposto, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, reiterando que concorda e defende a urgente necessidade de aprovação de regimes excecionais para o cumprimento das medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal e para o cálculo da dívida total dos Municípios, entende que é preciso ir mais além, pelo que devem ser integradas as sugestões supra apresentadas.

Associação Nacional de Municípios Portugueses

1 de abril de 2020

³ Artigo 52.º da LFL

“3 - Sempre que um município:

a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10/prct. do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção iii;

b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 /prct. da margem disponível no início de cada um dos exercícios”.