



## **LEI DAS FINANÇAS LOCAIS**

### **PARECER DA ANMP**

#### **I -- INTRODUÇÃO**

##### **Para que serve a Proposta de Lei**

1. Quem, porventura desconhecedor do processo que conduziu à elaboração da presente Proposta de Lei de Finanças Locais, fosse agora, súbita e inesperadamente confrontado com o produto final, não poderia deixar de se perguntar, com estupefacção, que objectivos se pretendiam atingir com tal documento.

O mesmo acontecerá a quem ler o preâmbulo da proposta de lei e o confrontar com o conteúdo da mesma, dado parecer tratar-se do preâmbulo de outro diploma que não aquele que acabou por ser aprovado pelo Governo, realçando as incoerências existentes.

Factualmente, as linhas fundamentais da versão final da Proposta de Lei acabam por ser:

- a) criação de limitações à autonomia municipal, através de normativos múltiplos tendentes a aumentar o centralismo da acção da administração central e a rigidez da gestão autárquica, contrariando a descentralização e a flexibilidade;
- b) instauração, pelo segundo ano consecutivo, do crescimento zero na participação dos Municípios nos impostos do Estado, enquanto se assiste ao continuo aumento das receitas que ficam para uso da administração central;
- c) criação de um novo sistema de distribuição de verbas entre municípios, sem qualquer linha condutora, dada a introdução de múltiplos "mecanismos de travão" até 2009, e que, depois desta data, conduzirão a diminuições caóticas nas receitas municipais, em mais de metade das autarquias;
- d) restrições ainda maiores ao endividamento, sem qualquer paralelo com a prática reservada para a administração central e para empresas e institutos públicos, como se o endividamento nacional dependesse das autarquias locais, o que em nada corresponde à realidade.

Não pode assim deixar de se questionar o que se ganha e para que serve esta Proposta de Lei.

2 Há, porém, resultados da aplicação desta Proposta de Lei que ressaltam com evidência. A ser aprovado, este diploma obrigará a que as participações dos Municípios nos impostos do Estado se mantenham em crescimento zero pelo segundo ano consecutivo. Isto significa que, enquanto a Receita (e a Despesa) do Estado continua a aumentar significativamente, o Governo impede os Municípios de acompanharem esse crescimento. Assim, o peso da participação dos Municípios na receita do Estado, em vez de aumentar ou de se manter, como os elogios e frequentes declarações de intenções descentralizadoras fariam supor, vai continuar a descer, o que se vem aliás verificando desde 2002.

Na prática, o Governo está a desviar, para o seu próprio uso, receitas que, numa justa repartição dos recursos públicos que são os impostos do Estado, deveriam caber aos Municípios.

Os últimos números divulgados sobre o crescimento da cobrança de impostos e sobre o simultâneo aumento da despesa do Estado vêm confirmar imediatamente o que ficou dito.

A solidariedade recíproca tem de ter dois sentidos e não só o que convém ao Governo.

3. Entretanto, o Governo continua a tomar as medidas que considera adequadas para fazer descer o défice, em relação ao PIB, para 3%. Porém, em relação aos Municípios, as medidas que este diploma enuncia vão muito além do que o Governo reserva para si próprio, procurando que os Municípios se aproximem do zero e não dos 3% como a solidariedade recíproca, tão abundantemente enunciada, faria supor.

Mais uma vez, a solidariedade recíproca tem de ter dois sentidos e não servir só para fazer o Estado ficar com quase tudo, utilizando a seu favor o que deveria caber a outros.

4. Os Municípios não podem deixar de se questionar sobre que aplicação está a ser feita dos meios que lhes deveriam caber e que estão a ser usados pela administração central, quer no que se refere à participação nos impostos do Estado, quer no que se refere ao endividamento do Estado.

5. Simultaneamente com tudo isto, este diploma procura intrometer-se activamente na gestão municipal, nomeadamente no que se refere ao pessoal.

Mas, enquanto cria dificuldades ou mesmo impossibilidades de contratar pessoal para os Municípios, o Governo vem sistematicamente, e de uma forma de aparente descoordenação, obrigando os Municípios a contratar milhares de trabalhadores, à vontade de cada Secretaria de Estado — foram os milhares de vigilantes novos para os veículos de transportes escolares, são agora os novos serviços de Protecção Civil, outros de apoio aos imigrantes, outros de apoio aos deficientes, outros para apoios na área da saúde e, tudo isto, à margem de qualquer processo integrado de transferência de competências e à margem do próprio diploma em discussão.

6. Este conjunto de questões de fundo, prévias à apreciação da Proposta de Lei, enquadram o que se está a verificar, passando-se agora à análise do diploma em si mesmo.

## **II -- QUESTÕES FUNDAMENTAIS QUE O PROJECTO DE DIPLOMA SUSCITA: Análise na Generalidade**

### **II - 1. VIOLAÇÕES AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA LOCAL**

O artigo 6.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP) inscreve expressamente o "princípio da autonomia das autarquias locais" como princípio estruturante da "constituição autárquica". O que significa o princípio da autonomia? Em sentido amplo ele abrange todo o complexo de instrumentos e meios pelos quais as autarquias locais prosseguem livremente as suas atribuições e competências, desde a autonomia administrativa (*stricto sensu*) até à autonomia regulamentar, desde a autonomia financeira até à auto-organização dos seus serviços. Num sentido mais caracterizado, porém, o princípio da autonomia local designa a *liberdade de condução das políticas públicas municipais*, por decisão dos seus *órgãos próprios*, mediante *responsabilidade própria*, sem interferência governamental, mediante prestação de contas perante os membros da colectividade local em eleições periódicas.

Do que se trata portanto é de verdadeira *autodeterminação "política" local* – dentro dos limites da Constituição e da lei - na escolha dos fins a prosseguir, nas prioridades seleccionadas, afectando livremente os seus recursos financeiros e humanos à realização desses opções. Tal como o Governo e os demais órgãos do Estado escolhem livremente, dentro dos limites da Constituição, as opções

respeitantes às políticas públicas estaduais, o mesmo sucede *mutatis mutandis* com os órgãos das autarquias locais.

Por outro lado, o princípio da autonomia quer dizer que o desempenho das suas atribuições e o exercício das suas competências não pode ficar dependente de autorização governamental, nem ficar sujeita ao escrutínio de mérito por parte do Governo. Daí os limites da tutela estadual sobre as autarquias locais e a sua redução à tutela da legalidade (CRP, art. 242º).

As autarquias locais são, pois, um fenómeno de autogoverno das colectividades locais. Dentro dos limites da CRP escolhem os fins a prosseguir, seleccionam prioridades e fazem as suas opções. Por isso, em relação às autarquias locais, ao Estado cabe apenas exercer uma função de controlo da legalidade das respectivas decisões, que o mesmo é dizer que a sua função, neste domínio, é o da pura *tutela da legalidade*: de facto, o artigo 242.º, n.º 1 da CRP prescreve que “a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas prevista na lei”. O objecto de tal tutela – uma tutela de legalidade que não de mérito – não é o valor da decisão administrativa, a sua utilidade ou merecimento. Ela tão-pouco pode propor-se como finalidade controlar a conveniência ou inconveniência da decisão, a sua oportunidade ou inoportunidade, a sua correcção ou incorrecção. É uma tutela de legalidade, que se reconduz a uma faculdade de controlo, com vista a verificar se, nas suas decisões, as autarquias extravasaram as suas atribuições e não cumpriram os preceitos legais aplicáveis. Este tipo de tutela não comporta, por isso, formas de tutela orientadora ou autorizatória.

Entende a ANMP que a Proposta de Lei fere a Constituição da República Portuguesa e a Carta Europeia da Autonomia Local, violando o princípio da autonomia local. Existe um conjunto substancial de normas susceptíveis de inconstitucionalidade, porque propiciam uma ingerência por parte do Estado, conferindo poderes ao Governo para exercer uma tutela política que não nos parece admissível. Na prática e em alguns casos, propicia-se ao Governo que diga aos municípios o que devem fazer, como o devem fazer e como devem utilizar os fundos postos à sua disposição.

Diversos casos que apontaremos configuram, no entendimento da ANMP, restrições ou mesmo violações do princípio da autonomia local.

a) **Endividamento:**

- No n.º 3 do artigo 5.º, quando se admite que a Lei do Orçamento do Estado possa alterar os limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais;
- No n.º 4 do artigo 5.º, quando se estabelece a sanção de redução no montante das transferências orçamentais quando haja violação dos limites de endividamento.

b) **Auditor externo:**

- Prevê-se no artigo 48.º do projecto a existência de um auditor externo que verificará as contas anuais dos municípios e das entidades associativas municipais que detenham capital em fundações, empresas municipais, intermunicipais ou sociedades anónimas. Não se percebe tal exigência, não tendo a mesma qualquer paralelo com o que se passa na restante Administração Pública, sendo que algumas das obrigações que são agora fixadas para os Municípios, só são actualmente obrigatórias para as empresas cotadas em bolsa.

Os Municípios são as entidades públicas mais fiscalizadas em Portugal, sendo sujeitos às inspecções regulares da Inspecção-Geral da Administração do Território, da Inspecção-Geral de Finanças, bem como às auditorias do Tribunal de Contas. Muitos dos seus actos são também sujeitos ao visto prévio do Tribunal de Contas, bem como à sua fiscalização concomitante e sucessiva.

Para além deste controlo externo, existe ainda o controlo ditado pela proximidade, que torna visível o que a outros níveis não se descortina; aquele que é levado a cabo pelas oposições, que nunca é demais vincá-lo, participam na própria gestão municipal (no órgão executivo municipal); e a fiscalização que é levada a efeito pela Assembleia Municipal.

Acrescem ainda os mecanismos de controlo interno criados pela própria autarquia, quer no âmbito do POCAL, quer excedendo este, e as responsabilidades assumidas pelos próprios funcionários municipais.

Questiona-se, assim, a previsão da existência de um auditor externo, sem igual medida para a Administração Central e seus institutos e empresas. Fazendo as Administrações Central e Local parte duma mesma Administração Pública dum mesmo país, entendemos que o auditor externo deve ser exigido nas duas administrações, não fazendo qualquer sentido a diferenciação que se pretende consagrar.

### **c) Despesas com pessoal**

- Estabelece-se no artigo 62.º que a Lei do Orçamento do Estado possa fixar limites anuais para as despesas com pessoal, incluindo as relativas a contratos de avença, tarefa e aquisição de serviços a pessoas singulares.

Entende a ANMP que tal fixação anual é absurda, não obedecendo a qualquer lógica. A gestão autárquica carece de previsibilidade, segurança e estabilidade nos seus pressupostos, sob pena da regra básica aplicável a qualquer organização – a necessidade de planeamento - sair violada.

Não é possível fazer-se um planeamento rigoroso e exigente com regras como as que se propõem. Os municípios carecem de normas estáveis que lhes permitam uma gestão ponderada, com objectivos previamente definidos. Por isso, a regra proposta é inadmissível, sendo mesmo disparatada ao incluir os contratos de avença, tarefa e aquisições de serviços.

Para além disso, parece-nos haver, também aqui, uma violação clara do princípio da autonomia local, uma vez que a existência e gestão dos quadros de pessoal das autarquias locais compete aos órgãos destas e não ao Governo.

Por agravamento de razão, não cabe ao Governo, no âmbito da sua tutela inspectiva, apreciar justificações das contratações efectuadas pelos Municípios.

### **d) Limite geral dos empréstimos dos municípios. Despacho conjunto autorizativo.**

- Dos limites estabelecidos no n.º 2 do artigo 39.º são excepcionados os empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de programas de reabilitação urbana, os quais deve ser previamente autorizados por despacho conjunto do Ministro que tutela as autarquias locais, do Ministro das Finanças e do Ministro que tutela o ordenamento do território (n.º 5 do mesmo artigo).

Situação idêntica é criada ao serem excepcionados os empréstimos referentes a financiamento de projectos do QREN (2007-2013) (no n.º 6 do mesmo artigo).

Estas são situações que reputamos de inadmissíveis. Sujeita-se a um controlo casuístico de três Ministros uma decisão que é e deve ser somente do município. Deverá, por isso, a própria lei estabelecer os critérios aplicáveis a tal situação, especificando-os, de forma a retirar qualquer subjectividade na sua aplicação, eliminando-se a discricionariedade que poderá configurar uma intervenção ministerial.

Caso contrário estaremos perante um tipo de tutela que excede o mero controlo da legalidade.

Convenhamos, aliás, que numa época de simplificação administrativa e legislativa (SIMPLEX), exigir a assinatura de três Ministros constitui-se como um exemplo acabado de burocratização.

O raciocínio expendido na crítica a este número 5 é aplicável ao n.º 6 deste artigo, valendo os argumentos invocados.

Pelo exposto, e estando toda esta problemática sujeita ao n.º 1 do artigo 4.º desta Proposta de diploma, e sendo os municípios obrigados a comunicar os empréstimos que façam, defende-se a eliminação da necessidade destes despachos conjuntos.

## e) Impostos que constituem receita municipal

- Relativamente aos impostos que constituem receita municipal colocam-se várias situações que carecem de alteração:
- **Isenções para os imóveis do Estado (n.º 1 do artigo 12.º):** o Estado, as Regiões Autónomas e quaisquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendendo os institutos públicos que não tenham carácter empresarial continuarão beneficiar de uma isenção do pagamento de todos os impostos. É uma situação tanto mais inadmissível, quanto é certo que as autarquias locais pagam tudo ao Estado (impostos, taxas, emolumentos), devendo, assim, o preceito legal ser alterado.
- **Benefícios fiscais que constituam contrapartida contratual da fixação de grandes projectos de investimento de interesse para a economia nacional (n.º 4 do artigo 12.º):** o financiamento e execução de políticas nacionais devem ser suportados a nível nacional e não a nível local. Por isso, e sempre que sejam decretadas isenções, a compensação aos municípios deve ser automática. O conceito da autonomia do poder local não contempla a execução de medidas programáticas que sejam definidas pelo Governo e não pelos órgãos municipais.
- **Isenções subjectivas (n.º 6 do artigo 12.º):** o financiamento e execução de políticas nacionais devem ser suportados a nível nacional e não a nível local. Por isso, e sempre que sejam decretadas isenções, a compensação aos municípios deve ser automática. Não cabe aos municípios executar as linhas programáticas definidas pelo Governo. O conceito de autonomia do poder local não suporta a execução de medidas programáticas que sejam definidas pelo Governo e não pelos órgãos municipais.

Não faz qualquer sentido que o Estado possa decretar isenções sobre impostos que não são sua receita. Os municípios devem ser responsabilizados pela gestão dos seus impostos.

Em na atribuição de poderes tributários aos municípios não deverão estar envolvidas definições de montantes, limites máximos e mínimos das taxas, ou prazos, matérias que deverão continuar a ser definidas pela Assembleia da República. Aos municípios deverá caber a competência de proceder ou não à isenção, dentro das balizas que o Parlamento defina.

## II - 2. MONTANTE GLOBAL

- 2.1.** Os Fundos Municipais são uma fonte de financiamento importantíssima para as autarquias locais, devendo respeitar o estabelecido na CRP, que prescreve que "O regime de finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição de recursos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau." (n.º 2 do artigo 238.º).

Sendo assumido como um dos princípios fundamentais na preparação da nova lei e dos ensaios realizados com valores para 2006, que o montante global a transferir para as autarquias locais corresponderá ao mesmo valor dos fundos municipais actuais (neutralidade na aplicação da nova lei), tal significa, sublinhando-se este facto, que haverá municípios que descerão as suas receitas, o que, face ao quadro económico em que o país vive, gerará situações extremamente gravosas para as populações.

Reafirma-se, também, que a justa repartição de recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais não se compadece com a qualificação que na lei é dada aos recursos a estas destinadas. Não se trata de subvenções que o Estado, titular ou proprietário dos recursos, qual esmola, atribui às autarquias. Pelo contrário, trata-se de uma participação que advém de um direito próprio, entre iguais, e assim deve ser tratada neste diploma legal, como repartição entre sectores do Estado e não como subsídios de uns para outros.

**2.2.** Porém, foi introduzido um novo artigo (art. 57º) na última versão entregue à ANMP na antevéspera da reunião do Conselho de Ministros, que anulou tudo o que fora laboriosamente acordado na aplicação do princípio da neutralidade.

Todos os cálculos e ensaios efectuados e discutidos durante as negociações tinham por base que o montante global a transferir para os Municípios como resultado da aplicação da nova lei seria igual ao que resultou da aplicação da actual Lei nº42/98, em 2006. Dessas negociações resultou, aliás, a passagem de 25% para 25,3% da média aritmética de IRS+IRC+IVA, para acerto dessas contas.

Agora, com a introdução deste novo artigo 57º, o Governo deita por terra toda a negociação em dezenas de horas de reuniões e pretende aplicar em 2007 o mesmo valor do montante global que resultaria da aplicação da nova lei em 2006.

Esta decisão de última hora do Governo é obviamente inaceitável, prejudicando os Municípios de forma ainda mais insustentável em cerca de 7%, equivalentes a quase 150 milhões de euros.

Este novo artigo, só por si, além de anular toda a negociação havida, implica a mais inequívoca rejeição da ANMP.

**2.3** É absolutamente indispensável que, em 2007, haja uma normal aplicação da Lei, no que se refere ao cálculo do montante global a distribuir, devendo ser integralmente respeitado o resultado do crescimento da média aritmética do IRS, e IRC e IVA no ano  $n - 2$  (2005), proposta que a ANMP apresenta e que, cumulativamente, irá resolver o problema da inadequação dos critérios de distribuição em 2007.

## **II - 3. PARTICIPAÇÃO VARIÁVEL ATÉ 3% NO IRS:**

Na alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º e nos n.ºs 2 e 4 do artigo 20.º da proposta prevê-se que os municípios possam ter uma participação variável até 3% no IRS, podendo os mesmos prescindir de uma parte das receitas de IRS relativamente aos contribuintes aí domiciliados. Tais normas suscitam-nos os seguintes comentários:

- A atribuição aos municípios de uma receita variável até 3% do IRS dos contribuintes fiscais aí domiciliados, podendo o município prescindir de uma parte dessa receita a favor do contribuinte, corresponde a transferir para as autarquias o cumprimento de obrigações constantes do Programa do Governo, que se comprometeu a descer os impostos.
- Sendo certo que o valor global a transferir para os Municípios não ultrapassará o valor actual dos Fundos municipais, qualquer decisão de fixação da participação variável no IRS significará uma perda de receitas para os municípios, sem que os valores redistribuídos pelos contribuintes sejam significativos, sendo, antes, perfeitamente irrisórios e insignificantes.
- Do ponto de vista jurídico, suscitam-se inúmeras dúvidas sobre a adequação constitucional de tais normas. Com efeito, afirma-se que o princípio de que todos devem pagar impostos é um princípio material que decorre da própria ideia de Estado Democrático. A este princípio do dever de pagar impostos, encontram-se intimamente associados os princípios da generalidade (universalidade – artigo 12.º da CRP), da igualdade (artigo 13.º da CRP) e da capacidade contributiva. O IRS não é um imposto local, criado em benefício das autarquias locais, mas um imposto nacional, cujos pressupostos de incidência são fixados em termos gerais para todo o território nacional, com as excepções derivadas do princípio previsto, também constitucionalmente, da autonomia das regiões autónomas.

.A ANMP dispõe de pareceres que evidenciem a inconstitucionalidade destas medidas

## II - 4. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO

Os critérios de distribuição apresentados afiguram-se nos absurdos e contraditórios com o objectivo de aumentar a coesão nacional e condenarão, indubitavelmente, à insolvência, numerosos municípios. A aplicação de tais critérios conduz à perda de receitas por parte da maioria dos municípios, com as assimetrias litoral/interior actualmente existentes a agravarem-se de forma profunda, afectando de forma definitiva a coesão territorial que defendemos como princípio fundamental no desenvolvimento do país.

Estes critérios levarão a que, a partir de 2009, e a título de mero exemplo, dos 108 municípios com menos de 10.000 habitantes, 100 percam receitas, ou que dos 204 municípios com menos de 25 000 habitantes 170 diminuam também as suas receitas, ou ainda que em 204 dos 248 municípios com menos de 50 000 habitantes se verifique a mesma situação, enquanto que nos municípios com mais de 100 000 habitantes (24 municípios), 15 aumentam as suas receitas. As distorções geradas são extremamente gravosas, havendo autarquias que perdem mais de 70% dos fundos que actualmente são transferidos e outras que vêem as suas receitas crescerem também mais 80%.

Aparentemente a gravidade desta situação seria ultrapassada com a cláusula (artigo 29º) que foi introduzida impedindo perdas de receita superiores a 5% ou a 2,5%. Porém, na prática, o que isto significará será que cada município não poderá descer mais de 5% ou de 2,5% em cada ano, durante os anos necessários até atingir a descida global sem aquela correcção.

Haverá municípios que irão perder 5% ou 2,5% em cada ano, durante 5, 10, 15 e mais anos consecutivos, caso, porventura, ainda existam nessa ocasião.

E o mecanismo previsto no novo artº 57º nº 2, impedindo a descida do montante global de alguns municípios até 2009, apenas adia o problema. A partir daí, as descidas anuais consecutivas de 2,5% ou de 5% terão lugar na mesma.

Refira-se aqui que o regime dos fundos municipais desde sempre se destinou, através de uma fórmula de perequação financeira, a assegurar que as capitações resultantes do cálculo das transferências para os municípios que têm menos capacidade de gerar receitas próprias fossem consideravelmente superiores às daqueles outros que dispõem dessa capacidade. Em termos práticos, significa isto que de forma alguma se poderá considerar preocupante que os montantes transferidos para o exercício das actuais competências municipais em municípios com grande capacidade geradora de receitas sejam proporcionalmente muito inferiores *per capita* aos transferidos para os municípios sem aquela capacidade. Fugindo a exemplos nacionais, bastará tentar imaginar como serão essas capitações na Lapónia e em Helsínquia.

Esta é uma situação verdadeiramente insustentável, pelo que a ANMP defende, como princípio fundamental, que nenhum município desça a sua actual participação.

A solução para este problema possa pela continuação da aplicação, em 2007, dos critérios de distribuição previstos na actual Lei nº 42/98, com a excepção da obrigatoriedade de aumentos mínimos iguais à taxa de inflação, que a ANMP entende não deverem manter-se, face à actual conjuntura financeira do País.

A continuação da aplicação dos critérios de distribuição da actual Lei em 2007 resolve o problema das enormes distorções provocadas pelos critérios previstos na Proposta de Lei, cujas consequências práticas já foram referidas.

## **II - 5. ENDIVIDAMENTO**

Os elementos de análise que foram fornecidos à ANMP até agora revelam-se insuficientes para uma ponderação adequada do capítulo do endividamento constante da proposta de lei.

Acresce que os referidos elementos até agora disponibilizados à ANMP contêm inexactidões cuja relevância impede qualquer análise rigorosa. De facto, do que foi possível verificar, é essencial que se identifique o peso relativo dos empréstimos de médio e longo prazos que no actual regime são excepcionados do cálculo da capacidade de endividamento.

Por outro lado, torna-se indispensável eliminar alguns passivos indevidamente incluídos no cálculo do endividamento líquido, nomeadamente os proveitos diferidos, que falseiam completamente qualquer análise rigorosa. O mesmo se passa com os valores de garantias bancárias obrigatórias por razões administrativas.

Também os valores referentes ao montante da Derrama, a incluir nos cálculos da Receita têm de ser verificados, dados os variados montantes diferentes existentes para esta variável, que aparecem em diferentes pontos dos cálculos referentes à presente Proposta de Lei.

Entretanto, e enquanto não são fornecidos os elementos corrigidos e em falta para reanálise do capítulo do endividamento, desde já se considera adequado que se proceda a um aumento das relações percentuais com o grupo de receitas de referência para o cálculo das capacidades de endividamento líquido e de médio e longo prazos, tendo em conta o verdadeiro peso da participação dos Municípios nas receitas e despesas do Estado no seu conjunto.

Na situação actual e com os dados disponíveis as referidas relações percentuais deverão passar para 150% em relação ao endividamento líquido e para 110% em relação ao crédito de médio e longo prazos.

## **III -- OUTRAS QUESTÕES QUE IMPORTA REFERIR:**

### **1. Dependência das receitas da construção:**

Um dos propósitos publicamente anunciados como fundamental na revisão da Lei foi o da diminuição da dependência das autarquias face às receitas da construção, vulgo "receitas do betão".

Ora: mantendo-se o princípio da neutralidade na aplicação da lei, isto é, não havendo acréscimo de receitas para os municípios; havendo um enorme grupo de municípios que, com a aplicação dos critérios de distribuição, verão as suas receitas diminuídas; não havendo alterações aos impostos que constituem receita municipal e que advêm do imobiliário, podemos afirmar inequivocamente que a dependência das receitas do imobiliário não diminui, indo mesmo aumentar, face ao corte de 50% na receita do IMI rústico, inesperadamente introduzido neste diploma.

### **2. Aumento das receitas para os municípios abrangidos por áreas protegidas ou com áreas incluídas na rede natura.**

Também publicamente anunciado como propósito essencial para a reformulação do regime de finanças locais em vigor foi o da beneficiação dos municípios com áreas protegidas ou com áreas incluídas na Rede Natura 2000, compensando-se, assim, estes municípios.

O que acontece é precisamente o contrário. A aplicação dos critérios de distribuição leva a uma descida generalizada dos montantes a transferir para municípios com áreas protegidas ou com áreas integradas em Rede Natura 2000, só parcialmente corrigida até 2009, com garantia de aumento zero para alguns Municípios.

Entretanto, verifica-se uma incompreensível aplicação dos dados de base referentes a áreas afectas à Rede Natura e às áreas protegidas com desproporcionalidades inexplicáveis, situação que importa corrigir, sendo que o próprio Instituto da Conservação da Natureza desconhece os dados em causa.

## **IV -- NA ESPECIALIDADE:**

### **Artigo 4.º**

- O preceituado neste artigo (n.º 1) perverte o valor que uma Lei de Finanças Locais deve ter num Estado de Direito Democrático. Deveria ser um diploma enquadrador, gerador de estabilidade, e não, como se pretende consagrar, uma lei que pode ser alterada todos os anos, sujeita às flutuações de cada Governo e de cada maioria parlamentar, o que não propiciará, como é bom de ver, qualquer planeamento estrutural. Por isso mesmo, a sua redacção deverá ser adequada, tendo em vista assegurar que não será contrariado o princípio da autonomia financeira, fixado no artigo 3.º.
- Neste mesmo artigo (n.º 2) amplia-se a não aplicação do princípio da não consignação, nomeadamente no que se refere ao Fundo Social, o que é frontalmente violador do princípio da autonomia local. Devem, assim, ser eliminadas estas novas situações de consignação.
- Os princípios da solidariedade recíproca e da transparência (n.º 4) não podem ter um só sentido, nem podem ser configurados somente como obrigações da Administração Local, como na prática tem ocorrido. Para haver solidariedade, esta deve ser recíproca, desde logo ao nível dos deveres de informação, que, como sabemos, raramente existe por parte da Administração Central em relação às autarquias locais.

### **Artigo 5.º**

- O n.º 3 deste artigo reforça claramente a desvalorização que se pretende levar a cabo da Lei das Finanças Locais. A partir de agora, e como anteriormente já referimos, passa a haver, em cada Lei do Orçamento do Estado, uma nova Lei de Finanças Locais. Face a tal circunstância, qual o lugar reservado para a justa repartição dos recursos públicos? Qual o valor que se pretende dar ao planeamento e à estabilidade na gestão? Obviamente que nenhum. Por isso, defende-se a eliminação deste número, tendo-se em conta que a situação cai no âmbito de abrangência do n.º 1 do artigo 4.º.
- No n.º 4 deste artigo, não se pode admitir que a violação do limite de endividamento possa originar uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas no ano seguinte pelo subsector Estado. Com efeito, preconizamos a existência de regras semelhantes para as autarquias locais e para o Estado, questionando-se, desde já, quais são as consequências para a violação dos limites de endividamento por parte do Estado. As sanções a aplicar para a violação do limite de endividamento devem ser as previstas na Lei da Tutela Administrativa (Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto).
- Sobre o Fundo de Regularização Municipal, remetemos os nossos comentários para a análise ao artigo 42.º.

### **Artigo 6.º**

- Na alínea c) do n.º 2 deste artigo prevêm-se isenções a contribuintes que prossigam as suas actividades de acordo com padrões de qualidade ambiental e urbanística, sem que tal norma tenha qualquer consequência prática. A mesma deve ser explicitada de forma a serem claros os seus objectivos, visto a mesma não ser concretizada no texto da lei.

### **Artigo 8.º**

- A ANMP tem manifestado, ao longo dos anos, o seu desacordo com o regime de cooperação técnica e financeira, que tem vindo a conduzir a alterações de prioridades nos investimentos municipais, diminuindo a autonomia, e a constituir-se como gerador de comportamentos discricionários e pouco transparentes da Administração Central, geradores de desequilíbrios múltiplos.
- Em relação ao regime anterior, as principais alterações são as seguintes: exclusão dos edifícios - sede das autarquias locais; exclusão da instalação de novos municípios ou

freguesias; fim da possibilidade das Regiões Autónomas definirem outras formas de cooperação; institucionalização do sistema preconizado no actual orçamento do estado (200 milhões de euros) de uma dotação global interministerial para cooperação.

- Assim, preconiza-se a eliminação do n.º 2 deste artigo.
- Em relação ao n.º 5, o mesmo só deverá ser aplicável às excepções previstas no n.º 3.

#### **Artigo 10.º**

- Na alínea a) do artigo 10.º e por conjugação com o artigo 17.º foi incluída à última hora, já depois da derradeira reunião com a ANMP, e com o seu desacordo expresso, uma redução de 50% da receita do IMI sobre prédios rústicos.  
Esta nova violação do princípio da neutralidade que fora negociado e consensualizado é absolutamente incompreensível e inaceitável.  
Obvio que, anualmente, a Lei do Orçamento de Estado terá de compensar os Municípios por esta redução das suas receitas próprias.

#### **Artigo 11.º**

- A alínea d) do presente artigo tem de reportar-se não só ao nº 2, mas também ao nº 4 e ao nº 6 do artigo 12.º.

#### **Artigo 12.º**

- Face às considerações atrás formulados relativamente a este artigo, entende-se que o n.º 1 deve ser eliminado, e os restantes números ajustados, inserindo-se o princípio da compensação automática aos municípios.
- O disposto no n.º 8 deste artigo deverá ser reportado às alíneas a) e b) do artigo 10.º.
- As novas redacções do nº 2 e do nº 6 carecem de análise e parecer jurídico mais aprofundados.

#### **Artigo 13.º**

- No n.º 5 deste artigo aumenta-se, de forma incompreensível, o prazo de transferência da receita dos impostos para os municípios. Com efeito, a transferência que se processava até ao dia 15 do mês seguinte ao da cobrança, passa agora a ser feita até ao fim do mês seguinte ao da cobrança. Com os avanços técnicos e com a informatização dos serviços, é inaceitável o aumento do prazo. Inversamente, defende-se que o mesmo seja diminuído até ao fim da semana seguinte ao da cobrança.
- Nos termos do estabelecido no n.º 6 do artigo, a ANMP passa a ter acesso a uma informação agregada ao conjunto de municípios. A informação a prestar à ANMP deve, obviamente, ser desagregada por município.

#### **Artigo 14.º**

- Não foram fornecidos à ANMP, até ao momento, os dados que nos habilitem a aferir a situação que é proposta, da derrama passar a incidir sobre o lucro tributável (até 1,5%). Neste caso, e até podermos avaliar a situação, parece-nos ser de manter a anterior fórmula legal.
- Tem que ser rigorosamente definido na lei o conceito de "apuramento" prescrito no n.º 8, que tem levado a abusos superiores a 6 meses na transferência da derrama para os municípios.
- Estranhamente é aumentado (duplicado ou mais) o prazo para transferência da derrama para os Municípios; este prazo deverá ser diminuído para o último dia da semana seguinte ao do apuramento, em vez do último dia do mês seguinte.

#### **Artigo 15.º**

- Sendo aprovado o novo Regime Geral de Taxas as Autarquias Locais, a presente Proposta de diploma deve articular-se com o que consta desse diploma legal, devendo fazer-se uma remissão expressa para tal regime.

- Sobre este aspecto, e para mais considerações, remetemos para o parecer já emitido pela ANMP e enviado ao Governo.

#### **Artigo 17.º**

- Sobre a nova alínea a) deste artigo, remete-se para o que já se referiu a propósito do artigo 10.º.

#### **Artigos 19.º e 21.º a 29.º, inclusive.**

Conforme o já referido no ponto II – 4 deste documento, a ANMP entende que devem ser mantidos em 2007 os critérios de distribuição previstos na Lei nº 42/98, até que se atinja uma situação de crescimento que viabilize outras soluções.

No entanto, e em relação ao articulado da Proposta de Lei, que como defendemos, deve ser abandonado, deixam-se, no entanto, as notas que faremos de seguida:

##### **Artigo 19.º**

- Remetemos para os comentários atrás formulados relativamente a esta matéria (ponto 2 deste documento)..
- Nas alíneas c) e d) deve ser explicitado, no caso das Regiões Autónomas, a quem cabe proceder às transferências do IRS.
- Na alínea b) do n.º 2 devem ser explicitamente indicadas quais são as "receitas consignadas, de carácter excepcional ou temporário, a outros subsectores das administrações públicas".
- As referências a "subvenções" nas alíneas a) e b) do nº 1 devem ser excluídas, dado tratar-se da participação em receitas de impostos, constitucionalmente estabelecida, e não um qualquer subsídio estatal.

##### **Artigo 20.º**

- Remetemos para os comentários atrás formulados relativamente a esta matéria (ponto 3 deste documento).

##### **Artigo 23º**

- A redacção é incompreensível

##### **Artigo 24.º**

- Neste artigo o projecto estabelece como despesas elegíveis para efeitos de transferência de fundos para as autarquias um conjunto de despesas que não constituem hoje nem responsabilidade nem competência municipal, nomeadamente todas as da alínea a), alínea b) (em que só é da competência municipal o transporte escolar), alínea c), alínea d), alínea e), alínea f), alínea g) e alínea h). Isto não obstante algumas delas estarem previstas na Lei n.º 159/99, mas não tendo sido nunca transferidas para as autarquias ao abrigo dos artigos 4.º e seguintes da mesma lei.
- Tais matérias não foram sequer alvo de qualquer negociação.

##### **Artigo 25.º**

- No n.º 6 deste artigo prevê-se que "Os índices a ser utilizados no cálculo do FEF (FGM e FCM) e do FSM deverão ser previamente conhecidos (...)." Entende a ANMP que deve ficar expresso que os índices têm de ser conhecidos previamente, o mais tardar até ao momento da apresentação da proposta de Lei do Orçamento do Estado à Assembleia da República.

##### **Artigo 26.º**

- Da análise dos ensaios até agora conhecidos, verifica-se ser excessivo o peso dado à população na distribuição do FGM, levando a uma gravosa penalização de 204 dos 248 municípios abaixo de 50 000 habitantes.
- A análise dos mesmo ensaios permite verificar também que os critérios referentes às áreas afectas à Rede Natura 2000 e às áreas protegidas não produzem os efeitos para os quais foram criados, verificando-se que os municípios abrangidos por estas áreas descem generalizadamente as suas receitas em relação à lei actual.
- É necessário o fornecimento de elementos que permitam avaliar os motivos da utilização dos ponderadores referidos no nº 2, nunca disponibilizados à ANMP.

- Remetemos para os comentários atrás formulados relativamente a esta matéria (ponto II- 4 deste documento).

#### **Artigo 27.º**

As compensações fiscais referidas neste artigo terão de ser alteradas face às alterações introduzidas nos artigos 10º nº 1 a) e 17º a)

A redacção do nº 7 estará provavelmente errada

#### **Artigo 28.º**

- Mais de 90% das despesas previstas neste artigo correspondem a futuras competências municipais. No que se refere a competências nas áreas da saúde e da segurança social não foram fornecidos à ANMP quaisquer dados que permitam analisar a proposta de lei.
- No que se refere às competências na área da educação verifica-se que as percentagens de distribuição dos diversos indicadores estão erradas em relação aos pesos relativos das despesas municipais com o funcionamento do pré-escolar público, do 1.º ciclo do ensino básico e dos 2.º e 3.º ciclos do mesmo.

#### **Artigo 29.º**

- Remetemos para os comentários atrás formulados relativamente a esta matéria (ponto II - 4 deste documento).

#### **Artigo 32.º**

- Defende-se aqui o que atrás foi proposto para os municípios, uma vez que a realidade é idêntica.

#### **Artigo 34.º**

- Prevê-se neste artigo um aumento das deduções nas transferências de 15% para 20%. Associando-se esta medida a outras que o diploma consagra, e com a generalizada perda de receitas, aumentar o valor da retenção é insustentável. Devem, por isso, manter-se os actuais 15%.

#### **Artigo 36.º**

- Sem prejuízo do que referimos no ponto II - 5 deste parecer, deverão ser excluídos dos passivos a ter em conta, os proveitos diferidos e as garantias bancárias.
- Tendo ser explicitado um mecanismo que obrigue o Estado a reconhecer as suas dividas aos Municípios.

#### **Artigo 37.º**

- Deverá ser fixado um limite máximo de 150% das receitas de referência.

#### **Artigo 38.º**

- No n.º 12 estabelece-se uma proibição de celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo. Tal proibição deve ser eliminada, pois tal prática corresponde a uma mera transferência de créditos, não se alterando o montante em dívida. Por outro lado esta norma contende com a celebração de contratos de crédito para saneamento financeiro, adiante previstos.

#### **Artigo 39.º**

- Deverá ser fixado um limite máximo de 110% das receitas de referência.
- Conforme o já referido na alínea e) do ponto 1 deste documento, deve ser eliminada a necessidade de despacho conjunto referida nos números 5 e 6.

#### **Artigo 41.º**

- A definição das condições para que seja reconhecida a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira, estipuladas nas alíneas contidas no n.º 3, deverá transitar para o n.º 2 do mesmo artigo, restringindo-se o n.º 3 a reconhecer as situações referidas.

#### **Artigo 42.º**

- A ANMP discorda da criação deste Fundo de Regularização Municipal. Pelas razões que atrás já referimos, e porque defendemos que os montantes advenientes da redução das transferências orçamentais devem servir para regularizar a própria dívida.
- Defende-se, assim, que os montantes deduzidos sejam obrigatoriamente utilizados na regularização da dívida, a fazer no ano económico seguinte.
- Só que os municípios devem fazê-lo por efeito de disposição legal que preveja tal situação, não sendo admissível que o Governo o possa fazer, exercendo uma tutela substitutiva que não é admissível do ponto de vista constitucional.

#### **Artigo 44.º**

- No n.º 8 o montante a amortizar não deve ser sobre o montante da dívida, mas tão só sobre o que excede.

#### **Artigo 49.º**

- No n.º 2 deve ser acrescentada a disponibilização trimestral das contas na página do município na página electrónica.

#### **Artigo 50.º**

- Não se concorda com a inclusão, no âmbito de aplicação do n.º 5 deste artigo, dos contratos de aquisição de avença, de tarefa e de aquisição de serviços com pessoas singulares, uma vez que se estão a abranger situações de pagamentos a artistas, advogados, etc., que ultrapassa em muito o âmbito das "despesas com pessoal".
- No n.º 7 do mesmo artigo é excessiva e abusiva a retenção de duodécimos, em caso de incumprimento, devendo eliminar-se este número.
- Remete-se, também, para os comentários inseridos na alínea c) do ponto I - 1 deste parecer.

#### **Artigo 52.º**

- A transferência de novas competências deve assentar na definição de custos padrão, de forma a garantir-se a transparência de todo o processo. Deve, pois, definir-se tal princípio no n.º 3 deste artigo.

#### **Artigo 54.º**

- Deve garantir-se a transparência nos "programas de parceria pública", sendo de consignar desde já nesta norma a obrigatoriedade de celebração de contratos-tipo e a definição de custos padrão.

#### **Artigo 57.º**

Remete-se para as referências já feitas nos pontos II- 2 e II - 4 do presente parecer.

#### **Artigo 58.º**

- Face às considerações atrás formuladas, este artigo deve ser adaptado à proposta apresentada pela ANMP, devendo a mesma ser regulamentada no próximo ano com a transferência de competências.

#### **Artigo 59.º**

- Face às considerações atrás formuladas, este artigo deve ser adaptado à proposta apresentada pela ANMP, tendo-se em conta o princípio da neutralidade.

#### **Artigo 61.º**

- A aplicação do nº 4 do artigo 5º em 2007 viola frontalmente o acordado nas negociações, tendo sido explicitamente consensualizada a aplicação só no ano seguinte à entrada em vigor da nova lei.

A exclusão dos limites de endividamento dos empréstimos referidos no nº 2 deste artigo tem de ser feita não só em relação ao nº 2 do artigo 39º, como também em relação ao nº 1 do artigo 37º, sem o que se torna incoerente e inútil na maioria dos casos.

**Artigo 62.º**

- Discorda-se do preceito legal relativo às despesas com pessoal pelas razões que atrás aduzimos, em comentário autónomo (alínea c) do ponto 1 deste parecer).
- Nestes termos, o presente artigo deve ser eliminado, mantendo-se assim em vigor as regras previstas no Decreto-Lei n.º 116/84.

**Artigo 63.º**

- Os normativos fixados no nº 2 e no nº 3 do presente artigo são inconstitucionais, conforme parecer em posse da ANMP.

**Artigo 64.º**

- Face às considerações antecedentes, a norma revogatória deve ser adaptada às propostas por nós anteriormente formuladas.

**Viseu 12 de Setembro de 2006.**