

DECLARAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES (ANMP)

**PROPOSTA DE LEI N.º 122/XII – REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS E
DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIŞ.**

1. ENQUADRAMENTO:

A- O papel das autarquias locais no país:

- 1.** O Poder Local é um pilar da organização democrática e constitucional do Estado. Não há Estado Democrático sem democracia local, pressupondo esta a descentralização territorial do Estado.
- 2.** Na medida em que se localizam num reduto da organização estadual onde é reconhecida a existência de um conjunto de interesses públicos próprios e específicos de populações locais, as autarquias locais são fundamentais para o País e para as populações, gerindo os assuntos próprios do círculo local, ou seja, de assuntos que têm a sua raiz na comunidade local ou que têm uma relação específica com as populações e que por esta comunidade podem ser tratados de modo autónomo e com responsabilidade própria.
- 3.** Reconhece-se, assim, às autarquias locais, um espaço de livre decisão sobre assuntos comuns aos habitantes de uma determinada circunscrição dentro do território nacional, entendido como um direito de decisão não subordinado a outrem, que constitui uma garantia do pluralismo dos poderes públicos e um elemento indissociável do Estado de Direito Democrático.
- 4.** O Poder Local esteve na primeira linha do combate ao atraso do País e levou o desenvolvimento a todo o território, tendo aproximado o poder das populações, bem como descentralizado e democratizado o investimento público. Tem sido, assim, um instrumento fundamental para o desenvolvimento e para a elevação das condições de vida das populações, para a qualificação do território e para a promoção da coesão social, económica e cultural.
- 5.** É impossível esquecer que esse combate ao atraso do país partiu de uma situação, em 1974, em que havia carências básicas absolutamente intoleráveis – ausência de distribuição de água, de electricidade, de escolas, de

34 arruamentos pavimentados em grande parte do território. **Sem o**
35 **investimento das autarquias locais, as populações da maior parte**
36 **do território nacional não beneficiariam de qualquer investimento**
37 **público.**

38 **6.** As autarquias locais são um instrumento fundamental para se servir de forma
39 mais rápida e próxima os cidadãos, uma vez que lidam mais de perto com as
40 populações, conhecem os seus problemas no terreno e numa lógica de
41 proximidade, dão as respostas mais rápidas e eficazes.

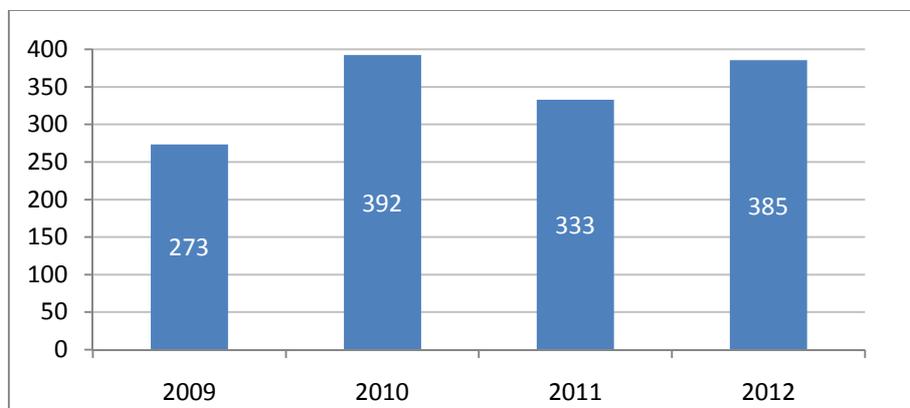
42 **7.** Têm, também, ao longo dos anos, suprido muitas das insuficiências e
43 deficiências da Administração Central, ultrapassando, muitas vezes, as suas
44 competências próprias. Grande parte das políticas sociais – na educação, na
45 protecção à infância, no apoio aos idosos e aos deficientes, na habitação social
46 -, é municipal.

47

48 **Encargos das autarquias em apoios sociais e financeiros, com competências** 49 **da Administração Central**

50

(milhões de euros)



51

52

53 **8.** Mesmo com todas as dificuldades que o País vive e sente – e a que as
54 autarquias locais não são, obviamente, imunes – é evidente um esforço
55 colectivo do Poder Local para minorar os seus efeitos. Apesar de tudo o que
56 vivemos o Poder Local tem garantido a qualidade de vida das populações.

57 **9.** Não se pode nem deve colocar em causa este papel de proximidade no
58 auxílio às populações. As autarquias têm sido o verdadeiro Ministério Local da
59 Solidariedade em Portugal, desenvolvendo um enorme esforço para se
60 minorarem os efeitos desta grave crise que se abate sobre os cidadãos e sobre
61 as famílias.

62 **10.** As profundas melhorias ao nível do bem-estar das populações, foram
63 resultantes, em grande escala, da capacidade de realização e de
64 rentabilização dos escassos meios disponíveis por parte das autarquias locais
65 Portuguesas.

66

67 **B - Actual contexto:**

68 **11.** Por razões externas e internas Portugal tem passado, nos últimos anos, por
69 enormes dificuldades económicas e financeiras, com problemas graves ao nível
70 da consolidação das contas públicas, com endividamento e deficit excessivos,
71 levando a que se tenha colocado a hipótese de *default* e incumprimento
72 perante os credores internacionais, com o agravamento das dificuldades de
73 obtenção no financiamento externo.

74 **12.** Em tal contexto, foi assinado pelo Estado Português o Programa de
75 Assistência Económica e Financeira (PAEF) com a Comissão Europeia, o Banco
76 Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no qual foram assumidos
77 um conjunto importante de obrigações, nos mais diversos domínios.

78 **13.** Na vigência e no âmbito de aplicação do PAEF, tem-se verificado:

79 **a)** A recessão da economia portuguesa;

80 **b)** O aumento dos Impostos;

81 **c)** A contracção das receitas;

82 **d)** O aumento dramático do desemprego;

83 **e)** A diminuição dos apoios sociais e um descontentamento social
84 generalizado.

85 **14.** Quer as populações, quer as mais diversas entidades e instituições estão “no
86 limite” ou ultrapassaram já o limite das suas possibilidades.

87 **15.** No entanto, face às constantes e renovadas necessidades das populações, às
88 autarquias locais é exigido um papel interventor e prestador, carecendo estas,
89 cada vez mais, dos meios necessários e suficientes para suprirem tais
90 necessidades.

91

92 **C - A situação financeira das autarquias locais:**

93 **16.** As receitas das autarquias locais **têm sido diminuídas drasticamente nos**
94 **últimos anos.** Em 2013, as Autarquias Locais receberam do Orçamento do
95 Estado um valor idêntico ao que fora transferido no ano de 2005.

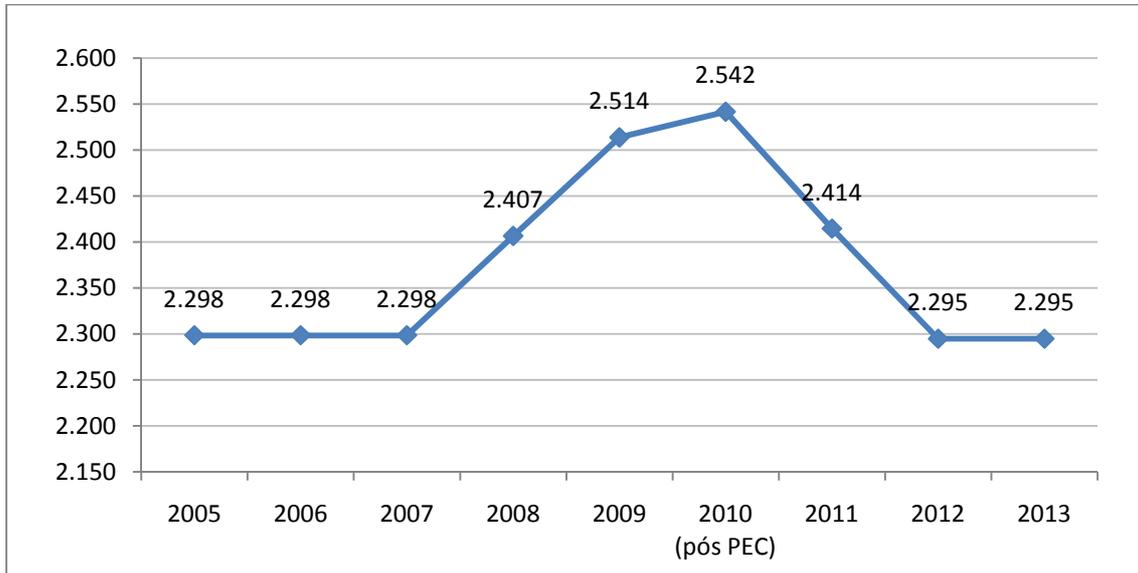
96

97

Transferências do Orçamento de Estado, entre 2005 e 2013¹

98

(milhões de euros)



99

100 **17.** Temos também assistido à diminuição das verbas advinentes de impostos
101 que são receitas municipais – em particular o IMT e Derrama.

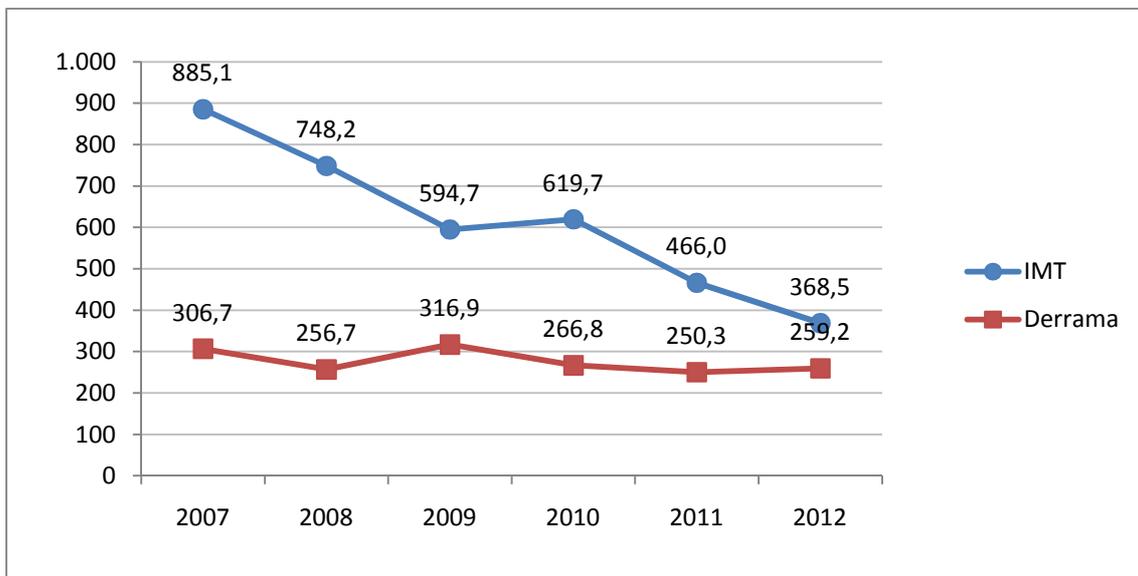
102

103

Receitas de IMT e Derrama, entre 2007 e 2012²

104

(milhões de euros)



105

106

¹ FONTE: Mapa XIX dos Orçamentos do Estado respectivos.

² FONTE: Portal das Finanças.

107 **18.** No tocante à dívida municipal, tão propalada por alguns sectores, a mesma,
108 relativa aos 308 Municípios é de 6,609 mil M€³.

109 **19.** E mesmo este valor tem de ser explicado à luz de vários argumentos. Bastará,
110 talvez, aqui recordar, que em inúmeros casos – nomeadamente no campo
111 social - as autarquias estão a substituir-se à Administração Central nos apoios
112 sociais dados, o que, naturalmente, tem custos, enquanto inversamente as
113 receitas foram reduzidas drasticamente pelo Governo.

114 **20.** Claro que o endividamento das Autarquias Locais é uma realidade. Há
115 Municípios que estão em situação financeira difícil, mas felizmente são uma
116 clara minoria. A crise, de que tanto se fala, tem afectado todos: Cidadãos e
117 Estado, incluindo o Poder Local.

118 **21.** No entanto, os Municípios Portugueses estão, nos últimos anos, entre as
119 entidades públicas que proporcionalmente mais têm contribuído para o
120 esforço de consolidação orçamental do País. Com efeito, os Municípios têm
121 estado na linha da frente para a prossecução deste desígnio nacional que é o
122 esforço de equilíbrio das contas públicas, dando um contributo substancial e
123 decisivo, que se vem traduzindo na existência de *superavit* municipal, em
124 contraste com o *deficit* contínuo da Administração Central.

125

126 **Saldo da Administração Central e Local, entre 2009 e 2012⁴**

127

(milhões de euros)

	2009	2010	2011	2012
Saldo Administração Central	-13.429,34	-12.183,66	-6.291,99	-7.932,00
Saldo Administração Local	-650,97	64,63	209,40	725,00

128

129 **22.** No entanto, tem sido trilhado um caminho de “cortes” nas receitas municipais,
130 que, conforme os termos de comparação que se utilizem, têm a seguinte
131 expressão:

132

a) O mesmo valor, em relação às transferências de 2012;

³ FONTE: DGAL – SIIAL (Balanço 2012, apuramento de resultados)

⁴ FONTE: DGO - Síntese de Execução Orçamental de Fevereiro de 2011 (para 2009 – 308 mun.),
Fevereiro de 2012 (para 2010-308 mun.), de Janeiro de 2013 (para 2011-308 mun.) e de Fevereiro
de 2013 (para 2012-293 mun.).

133 **b)** Menos 1.348 milhões de euros, em relação às transferências a
134 que se referia o Orçamento do Estado de 2010 (menos 51% em
135 quatro anos);

136 **c)** Menos 1.452 milhões de euros, em relação à não aplicação da
137 Lei das Finanças Locais, desde 2010 (menos 55% em quatro
138 anos).

139 **23.** Esta situação, da mais completa injustiça, pela sua desproporcionalidade e
140 total ausência da propalada “solidariedade recíproca” vem agravar ainda
141 mais a contínua diminuição do peso das receitas municipais face às receitas do
142 Estado. **De facto, o peso total das receitas municipais, face ao total**
143 **das receitas do Estado está actualmente em 8,9%, continuando os**
144 **Municípios a ser responsáveis por cerca de 36% do investimento**
145 **público, sendo que este valor, na maior parte do território,**
146 **corresponde à totalidade do investimento público que é realizado.**

147 **24.** Verifica-se, assim, uma cada vez maior degradação da situação financeira dos
148 Municípios, com a redução das receitas provenientes do Orçamento do Estado
149 e com o decréscimo da cobrança de impostos locais, levando a uma cada vez
150 maior divergência entre os ritmos de crescimento das receitas do Estado e o
151 das receitas municipais, em prejuízo destas.

152 **25.** As restrições impostas aos Municípios estão integradas nas medidas para o
153 cumprimento de metas para o défice público. Ora, o esforço exigido ao longo
154 dos últimos anos aos diferentes subsectores do Estado para controlo do défice
155 tem sido desigual e desproporcional. Só os Municípios têm cumprido tais
156 metas.

157 **26.** No entanto, sublinha-se que com apenas 8,9% das receitas do Estado e com
158 apenas 7,2% das despesas do mesmo Estado, **os Municípios suportam cerca**
159 **de 36% do investimento público** do País⁵.

160 **27.** Em Dezembro de 2012 (à semelhança do que se verificou nos anteriores 24
161 meses), **os Municípios contribuíam decisivamente para a redução do**
162 **defícite público com 725 milhões de euros,** em contraste com o défice da
163 Administração Central de aproximadamente 8.000 milhões de euros. Face às
164 campanhas de **intoxicação da opinião pública contra o Poder Local,**
165 principalmente por parte de alguns comentadores que desconhecem a
166 realidade do Poder Local, levanta-se a questão de tornar claro quem é afinal

⁵ FONTE: Síntese da Execução Orçamental de Janeiro de 2013 - DGO.

167 responsável pelo despesismo e pelo défice público e que percentagens cabem
168 a cada parte responsável.⁶

169 **28.** Esclarece-se ainda que no final de 2012 a dívida directa do Estado era de 195
170 mil milhões de euros⁷, comparada com uma dívida bruta dos Municípios de
171 4,9 mil milhões de euros⁸, verificando-se um decréscimo de 11% face a igual
172 período do ano anterior (**apenas 2% da dívida total das Administrações**
173 **Públicas⁹ é dos Municípios** e 95% é da responsabilidade do Governo).

174 **29.** Comparando-se os Resultados Líquidos apurados para o 3º trimestre de 2012
175 de 4 Empresas Públicas (Metro de Lisboa, Metro do Porto, CP e REFER) com
176 os correspondentes resultados líquidos dos 308 Municípios, verifica-se que estes
177 têm 841 milhões de euros de saldo positivo¹⁰, enquanto **só aquelas quatro**
178 **Empresas Públicas têm mais de 1000 milhões de euros de saldo**
179 **negativo¹¹.**

180 **30.** É assim claro que os **Municípios Portugueses não são responsáveis pela**
181 **deterioração das contas públicas.**

182 **31.** Entretanto, foi aprovado o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL),
183 visando a revitalização das economias locais e que facilitará a regularização
184 do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias à data
185 de 31 de Março de 2012. No âmbito do PAEL, foi disponibilizada uma linha de
186 crédito até ao montante de 1.000 milhões de euros para pagamento de
187 dívidas vencidas há mais de 90 dias.

188 **32.** Passado que está quase um ano do lançamento do Programa, verifica-se que
189 são poucos os Municípios que tiveram já acesso à primeira tranche do
190 empréstimo, um atraso que se considera preocupante e inaceitável.

191 **33.** O PAEL consta do Memorando de Acordo celebrado em Maio de 2012 entre o
192 Governo e a ANMP, Memorando esse que está totalmente cumprido pela
193 parte desta Associação. Não há razões atendíveis para o excesso de burocracia
194 que se verificou na análise dos processos e na intervenção nem sempre
195 uniforme de outras entidades nele participantes, motivos que têm impedido o
196 seu desenvolvimento normal e atempado.

197 **34.** A agravar ainda mais as actuais dificuldades gestonárias dos Municípios,
198 acresce a aplicação da Lei da Assunção dos Compromissos e dos Pagamentos
199 em Atraso (LCPA), diploma absurdo, completamente alheio ao bom senso
200 que deve imperar, elaborado por quem desconhece a realidade, que paralisa

⁶ FONTE: Síntese da Execução Orçamental de Janeiro de 2013 - DGO.

⁷ FONTE: Stock da Dívida Directa do Estado (valores mensais) - IGCP.

⁸ FONTE: Procedimento dos Défices Excessivos (Março de 2013) - INE.

⁹ FONTE: Procedimento dos Défices Excessivos (Março de 2013) - INE.

¹⁰ FONTE: Demonstração de Resultados Trimestral (3º trimestre de 2012 - SIIAL, DGAL.

¹¹ FONTE: Boletim Informativo sobre o Sector Empresarial do Estado (3º trimestre de 2012) - DGTF.

201 a gestão municipal e que arrisca resumir a gestão municipal à gestão de
202 tesouraria e os eleitos a adjuntos de tesoureiros.

203

204 **2 - A PROPOSTA DE LEI 122/XII – REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS**
205 **LOCAIS E DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS (PLFL):**

206

207 **A – O MdE celebrado com o FMI, União Europeia e BCE. Desnecessidade de**
208 **aprovação de uma nova Lei de Finanças Locais:**

209 **35.** A propósito de algumas medidas previstas no MdE, o Governo tem invocado
210 tal documento para justificar a elaboração de uma nova Lei de Finanças
211 Locais e a consagração de algumas medidas nela propostas.

212 **36.** Ora, o MdE com a Troika refere: «Será submetida à Assembleia da
213 República uma proposta de revisão da Lei das Finanças Locais e da Lei das
214 Finanças Regionais, com vista a adaptar as mesmas aos princípios e normas
215 adoptadas pela recentemente revista Lei do Enquadramento Orçamental,
216 nomeadamente no que se refere (i) à inclusão de todas as entidades públicas
217 relevantes no perímetro das administrações local e regional; (ii) ao
218 enquadramento plurianual das regras de despesa, saldos orçamentais e
219 regras de endividamento, e de orçamentação de programas; e (iii) à
220 interação com as funções do Conselho das Finanças Públicas».

221 **37.** O MdE não pressupõe, assim, a aprovação de uma nova Lei de Finanças
222 Locais, ao contrário do que tem sido propalado, mas tão-somente a sua
223 revisão.

224 **38.** Também a extinção do IMT não consta do MdE. O que este refere é “... o
225 reequilíbrio gradual dos impostos sobre imóveis, dando primazia aos recursos
226 a obter através do IMI, em detrimento do IMT ...”, o que é muito diferente de
227 extinguir o IMT, ou de o transformar numa receita governamental.

228 **39. Reafirma-se o entendimento da ANMP de que o que é necessário**
229 **na revisão da lei é a melhoria dos mecanismos de planeamento,**
230 **gestão e controlo orçamental e das regras do endividamento**
231 **municipal.**

232

233 **B- A preparação de PLFL:**

234 **40.** A Resolução n.º 8/2012 do Conselho de Ministros, publicada em 13/02/2012 no
235 Diário da República, criou o Grupo de Trabalho para a revisão da Lei das
236 Finanças Regionais e da Lei das Finanças locais, incumbindo a um

237 Secretariado Técnico elaborar as propostas de alteração e a uma Comissão
238 de Acompanhamento a emissão de pareceres e de recomendações.

239 **41.** De Fevereiro a Novembro de 2012 decorreram nove longos meses que não
240 foram utilizados pelo Governo, nem pelo Secretariado Técnico, para
241 promover a discussão tendente à elaboração dum projecto de diploma
242 adequado à realidade do País, na actual conjuntura, através da Comissão
243 de Acompanhamento.

244 **42.** Esta Comissão só reuniu quatro vezes (a primeira em Agosto e as restantes
245 em Novembro e Dezembro), não tendo sido correctamente convocados
246 todos os seus membros e não tendo apresentado o relatório final, documento
247 este de extrema importância e que deveria constituir-se na base da PLFL.

248 **43.** Além disso, o processo decorreu sem que o Governo tenha transmitido os
249 dados necessários ou simulações aos membros da Comissão, sendo certo que
250 as posições e sugestões propostas pelos membros da Comissão foram sendo
251 ignoradas.

252 **44.** A versão final apresentada na Assembleia da República não representa,
253 portanto, no entendimento da ANMP, a imagem da discussão tida no seio
254 das reuniões em sede de Comissão de Acompanhamento, nem constitui um
255 documento coerente e coeso em que deveria constituir-se uma lei desta
256 importância.

257 **45. Ainda hoje não existe uma simulação prática da aplicação da**
258 **Proposta de Lei, não se sabendo com exactidão as suas implicações**
259 **nos municípios. Ora, não se podem elaborar leis sem se ter em**
260 **conta os seus efeitos.**

261 **46.** Também o Conselho das Finanças Públicas refere a mesma situação de não
262 existir qualquer simulação da aplicação da PLFL, o que se reputa de
263 inaceitável.

264

265 **3 – ALGUNS DOS ASPECTOS NEGATIVOS DA PLFL, QUE A TORNAM**
266 **INACEITÁVEL.**

267

268 **A - Base da construção da PLFL. O aumento da receita do IMI:**

269 **47.** A Proposta de Lei de Finanças Locais foi construída tendo por base o
270 aumento da receita adveniente do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).
271 Com efeito, as medidas propostas pelo Governo, no que se refere às receitas

272 dos municípios, baseiam-se numa perspectiva de aumento da receita de
273 IMI, decorrente da reavaliação geral de prédios urbanos.

274 **48.** As projecções efectuadas para esse efeito pelo Governo comparam a receita
275 cobrada em 2011 com receita a liquidar em 2015, o que significa comparar
276 grandezas incomparáveis. Por outro lado, comparam-se receitas com taxas
277 reais de 2011/12, de 0,2% a 0,4%, com taxas máximas em 2015 (0,5%),
278 quando as estimativas de variações de receitas têm de utilizar taxas reais de
279 0,4% a 0,7%, em 2011 e/ou 2012. E acresce que estas taxas têm, obviamente,
280 que se referir à liquidação e não à cobrança. Para além disso, não são tidos
281 em conta os efeitos da aplicação das cláusulas de salvaguarda em 2014.

282 **49.** A estimativa da ANMP aponta para um acréscimo de 297M€ de IMI
283 liquidado, em 2015, por oposição aos 703M€ estimados pelo Governo.

284 **50.** A ANMP rejeita terminantemente tais “estimativas” de receita adicional,
285 inevitavelmente empoladas e longe da realidade, tanto mais que haverá
286 Municípios que, no âmbito da reavaliação dos imóveis, verão as suas
287 receitas de IMI diminuídas.

288 **51.** Exige-se, por isso, conhecer com fiabilidade os dados relativos ao cálculo do
289 aumento do IMI. Não se pode construir uma lei desta importância, com o
290 reflexo que a mesma tem para os Municípios e para as populações, sem que
291 os dados sejam exactos e consolidados.

292 **52.** Para isso, é fundamental conhecer os cálculos do aumento do IMI (dados)
293 do Governo, fazendo a sua comparação com os apresentados pela ANMP.

294

295 **Estimativas de acréscimo de IMI decorrente da Avaliação Geral de**
296 **Imóveis;¹²**

	2013*	2014*	2015
ANMP	143.811.721	220.560.980	297.310.239
Autoridade Tributária (AT)	340.000.000	521.450.773	702.901.546

297 * Estimativa - Tendo em conta que não foi fornecida à ANMP informação relativa às
298 cláusulas de salvaguarda do IMI, a repartição do acréscimo de IMI pelos 3 anos foi feita de
299 acordo com a proporção utilizada pela AT para os anos em causa.

300

301

302

¹² FONTE: Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais

303 **B – Redução de receitas:**

304 **53.** Para além do aspecto primacial anteriormente referido, relativo à
305 construção da PLFL tendo por base um eventual aumento da receita
306 adveniente do IMI, sem que existam simulações e ensaios criteriosos e fiáveis,
307 disponibilizadas pelo Governo, que permitam fazer, com exactidão, uma
308 projecção da sua aplicação futura, sublinha-se que são retiradas
309 importantes receitas aos municípios, uma vez que:

310 a) É eliminada como receita municipal, a partir de 2016, o produto da
311 cobrança do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de
312 Imóveis (IMT);

313 b) É destinado às freguesias o produto da totalidade da receita do
314 Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) sobre os prédios rústicos,
315 quando actualmente as freguesias percebem somente 50% de tal
316 receita;

317 c) É destinado às freguesias 1% da receita do IMI sobre prédios urbanos;

318 d) É transferido para as entidades intermunicipais o montante 0,3% do
319 FEF a distribuir em função do desempenho obtido no Índice Sintético
320 de Desenvolvimento Regional (ISDR).

321 **54.** Constata-se, também, que a disponibilidade de tesouraria dos Municípios é
322 seriamente afectada, uma vez que:

323 a) É alocado ao Fundo de Apoio Municipal uma participação, de
324 base universal, de valor global correspondente a 4% do FEF do
325 respectivo ano;

326 b) É transferido para o Fundo de Apoio Municipal, nos dois
327 primeiros anos após a entrada em vigor da lei, a totalidade do
328 acréscimo de receita do IMI decorrente da reavaliação dos
329 imóveis, operada ao abrigo dos artigos 15.º a 15.º-P do
330 Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro n.º 4 do artigo
331 65.º).

332 **55.** Verifica-se que a perda da receita do IMT é muito heterogénia nos diversos
333 Municípios, havendo alguns para quem esta receita pesa entre 15 a 20% na
334 estrutura de receita global, enquanto que para outros o IMT representa 2 a
335 3 %. Significa isto que a extinção de IMT tem consequências muito diferentes,
336 Município a Município, e não pode ser objecto de mecanismos de
337 perequação. Também o Conselho das Finanças Públicas¹³ refere a tal
338 propósito que «*Poderia ser sensato estabelecer um calendário faseado*

¹³ Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais, Abril de 2013, Relatório n.º 1/2013.

339 ***de eliminação do IMT, a fim de fasear o seu efeito nas transações***
340 ***dos contribuintes e nas receitas locais».***

341 **56. A aprovação da PLFL conduzirá, inevitavelmente, a que o**
342 **funcionamento de muitas dezenas de Municípios seja totalmente**
343 **inviabilizado com a aplicação da lei. Haverá quebras de 70%,**
344 **60% e 50% com a retirada do IMT em muitos Municípios, devido a**
345 **tal redução não ser compensada pelas receitas do IMI, o que**
346 **poderá traduzir-se num decréscimo até cerca de 20% nas receitas**
347 **globais destes municípios.**

348

349 **C – Endividamento municipal:**

350 **57.** Face às novas regras do endividamento municipal consagradas na PLFL, a
351 que acresce o facto do endividamento actualmente excepcionado deixar de
352 o ser (investimentos com fundos comunitários, habitação social, reabilitação
353 urbana, entre outros), contando agora para os limites de endividamento,
354 diversos municípios serão atirados para uma situação de endividamento
355 excessivo, de forma meramente administrativa, fruto da alteração dos
356 critérios legais, sem que o seu endividamento tenha de facto aumentado,
357 obrigando a reduções súbitas por parte de quem exceda os novos limites
358 agora introduzidos.

359 **58.** O Conselho das Finanças Públicas,¹⁴ a tal propósito, relata que vários
360 municípios poderão ter dificuldade em se adaptar à nova regra que estará
361 em vigor a partir de 2014, e refere explicitamente: *«Os legisladores poderão*
362 *estar interessados em rever os dados das contas individuais, a fim de avaliar*
363 *o esforço de ajustamento imposto pela nova lei a esse nível, não só em face*
364 *do alerta apontado mas também porque os municípios actualmente abaixo*
365 *do limiar da dívida podem vir a encontrar-se numa situação de défice*
366 *excessivo simplesmente devido à alteração da meta legal».*

367 **59. Entende a ANMP que deverá ser estabelecido um regime**
368 **transitório que estabeleça um mecanismo que excepcione dos**
369 **limites de endividamento os empréstimos actualmente**
370 **excepcionados e que isente de penalizações os municípios que, em**
371 **virtude das novas regras, fiquem administrativamente em excesso**
372 **de endividamento.**

373

¹⁴ Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais, Abril de 2013, Relatório n.º 1/2013.

374 **D – Fundo de Apoio Municipal:**

375 **60.** A criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM), pela forma como está
376 concebido o seu financiamento, impõe uma restrição à autonomia local,
377 impedindo a livre administração das receitas que são dos Municípios.

378 **61.** A correcção das desigualdades entre Municípios deve ser estabelecida
379 através dos critérios de redistribuição. A contribuição dos Municípios para o
380 FAM coloca em causa a posição dos próprios contribuintes das autarquias
381 que passam a ter de aplicar os recursos que deveriam ser utilizados em
382 favor dos seus munícipes para benefício de outras autarquias.

383 **62.** O FAM deve ser configurado como um Fundo que realiza incumbências do
384 Estado, não das autarquias locais. Por isso, deve existir uma participação
385 exclusiva do Estado na constituição do FAM.

386 **63.** Por outro lado, discorda-se da inserção de um mecanismo como o FAM na
387 Lei de Finanças Locais, não sendo este o meio adequado para esse efeito.
388 Existem outros fundos aos quais os Municípios recorrem (PAEL, QREN,
389 reabilitação urbana, etc.) que não estão inseridos na Lei das Finanças
390 Locais, devendo o FAM, por isso, constar de instrumento autónomo.

391

392 **E - Competências do gestor responsável pelo acompanhamento dos**
393 **contratos de assistência financeira:**

394 **64.** A PLFL é omissa no que respeita a qualquer delimitação da esfera de
395 competências do gestor. Por isso, a sua intervenção só não será
396 inconstitucional na medida em que se impeça uma intervenção directa,
397 pelo gestor, na gestão municipal, em termos vinculativos, impedindo ou
398 obrigando à assunção de determinadas decisões por parte dos órgãos
399 municipais.

400 **65.** Dúvidas não podem existir de que tanto é decorrência do princípio da
401 autonomia local, o qual nem em situações de crise pode ser comprimido ao
402 ponto de provocar uma transferência, ainda que parcial, do poder de
403 decisão no domínio local para qualquer outro órgão ou entidade que não
404 os próprios órgãos autárquicos. Nestes termos, a função do gestor não é mais
405 do que a de acompanhamento técnico e de aconselhamento, sempre em
406 termos não vinculativos e estritamente funcionalizados ao objectivo de
407 assegurar o cumprimento do programa de ajustamento.

408 **66.** As funções do gestor não podem ser mais do que as de acompanhamento
409 técnico e de aconselhamento, como acontece em qualquer operação de
410 financiamento. **As competências legalmente atribuídas ao gestor**

411 **devem, assim, ser interpretadas em conformidade com a**
412 **Constituição, impedindo-se quaisquer intervenções a título**
413 **vinculativo ou que extravasem o estrito objecto do contrato.**

414
415 **F - Princípio da solidariedade recíproca:**

416 **67.** A PLFL estabelece a possibilidade do Orçamento do Estado definir
417 anualmente limites à dívida e transferências de montante inferior para as
418 autarquias locais.

419 **68.** A forma como está construído o artigo, “princípio da solidariedade nacional
420 recíproca” não tem qualquer natureza de reciprocidade; trata-se, pelo
421 contrário, de um princípio de sentido único, contra as autarquias locais, que
422 podem sofrer “limites adicionais”, receber transferências em “montante
423 inferior”, no contexto de “redução”. A norma diz o contrário do nome do
424 princípio que regula. Não faz qualquer sentido a existência de uma norma
425 destas na Lei de Finanças Locais que, precisamente, deveria ser uma lei de
426 definição de um quadro de estabilidade e de previsibilidade quanto aos
427 critérios de repartição de recursos entre o Estado e o Poder Local.

428 **69.** Aliás, esta matéria é abordada criticamente pelo Conselho das Finanças
429 Públicas¹⁵ quando refere: «*Estabilidade das regras - as duas propostas de lei*
430 *permitem suspensões discricionárias dos princípios estruturais das finanças*
431 *públicas, face a circunstâncias excepcionais de carácter transitório que*
432 *justifiquem restrições orçamentais locais e regionais mais apertadas.*
433 *Invocando um princípio análogo, na maioria dos últimos dez anos o governo*
434 *central utilizou a lei do orçamento do Estado para reduzir, numa base*
435 *inteiramente discricionária e transversal, o montante das transferências e o*
436 *teto da dívida. Esta possibilidade é agora ampliada. Em vez de produzirem*
437 *o efeito pretendido, estas práticas recorrentes conduzem a restrições*
438 *orçamentais subnacionais mais brandas e, em última análise, a*
439 *discricionariedade diminui a responsabilização dos governos subnacionais e*
440 *leva a pedidos de resgate. A exigência nas PPLs 121 e 122 de aprovação por*
441 *maioria qualificada dos artigos específicos na lei orçamental que*
442 *introduzam alterações nas regras do jogo poderia talvez evitar a*
443 *banalização destas práticas discricionárias».*

444
445
446

¹⁵ Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais, Abril de 2013, Relatório n.º 1/2013.

447 **4- O TRABALHO DESENVOLVIDO PELA ANMP. PONTO DA SITUAÇÃO:**

448 **70.** Dada a grande importância e o preocupante impacto nos Municípios da
449 PLFL, a ANMP manteve o total empenhamento para em conjunto com o
450 Governo e a Assembleia da República, procurar e encontrar as melhores
451 soluções para o Poder Local, dentro da necessária e indispensável
452 articulação institucional, garantindo-se uma maior rentabilização dos meios,
453 no quadro de uma mais justa repartição dos mesmos, que possa assegurar
454 os mais elevados índices de bem-estar aos portugueses.

455 **71.** Este intenso trabalho desenvolvido pela ANMP na procura incessante da
456 resolução dos principais problemas que afectam os Municípios, visando a
457 dignificação do Poder Local, foi salientado por todos Grupos Parlamentares
458 nas audições que se realizaram, relevando a voz activa da ANMP como
459 fundamental para os Municípios e para o País.

460 **72.** Salienta-se que a PLFL estava para ser aprovada, de forma apressada, em
461 Janeiro de 2013, tendo os esforços desenvolvidos pela ANMP e o seu apelo a
462 um trabalho sério impedido que tal acontecesse.

463 **73. Mesmo em sede de projecto de PLFL foi possível inverter algumas**
464 **das soluções preconizadas, de que se salienta a manutenção da**
465 **possibilidade de lançamento da derrama (que o Governo**
466 **pretendia eliminar) e as correcções, já concertadas, da fixação do**
467 **valor do F3M, de critérios para o excepcionamento do**
468 **endividamento e das funções do gestor do FAM.**

469 **74. Tendo o Governo assumido a disponibilidade, no dia 21/12/2012,**
470 **para uma discussão mais profunda da PLFL, sublinha-se que só se**
471 **realizaram duas reuniões com os responsáveis governativos, razão**
472 **pela qual se espera que os novos membros do Governo sejam**
473 **activos no encontrar das soluções que, na matéria, melhor sirvam**
474 **as populações.**

475 **75.** A ANMP encetou, entretanto, várias diligências com os Órgãos de
476 Soberania, tendo em vista o apresentar das suas propostas e soluções,
477 designadamente as que passamos a referir:

478 **a)** Reuniões com membros do Governo;

479 **b)** Reuniões com os Partidos Políticos com assento Parlamentar;

480 **c)** Reuniões com os Grupos Parlamentares da Assembleia da República;

481 **d)** Audições com a Comissão Parlamentar do Ambiente, Ordenamento
482 do Território e Poder Local;

483

e) Reunião com a Presidente da Assembleia da República.

484

76. Salienta-se, ainda, que por proposta da ANMP, o Comité de Peritos do Conselho da Europa está a analisar as possíveis desconformidades da PLFL com o preceituado na Carta Europeia da Autonomia Local. Também o Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa, através dos eleitos locais europeus, se debruçará sobre o processo e deliberará, brevemente, sobre a adequação da PLFL ao preceituado na Carta Europeia da Autonomia Local. **O *Bureau do Congresso* já sancionou estas iniciativas e prepara uma visita de monitorização.**

485

486

487

488

489

490

491

492

77. Paralelamente, a ANMP solicitou e dispõe já de um parecer jurídico de um ilustre Professor de Direito, relativo à inconstitucionalidade de algumas normas da PLFL.

493

494

495

78. Entretanto, a ANMP formulou uma proposta no sentido de em sede de Assembleia da República ser criado um Grupo de Trabalho/Comissão, dependente das Comissões Parlamentares, que proceda à discussão de tão relevante temática, e que, nos termos do regimento da Assembleia da República, desenvolverá os trabalhos de discussão da PLFL¹⁶.

496

497

498

499

500

79. Em sede de Comissão Parlamentar do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, realizaram-se audições a um conjunto de entidades de relevo (ANAFRE, Conselho de Finanças Públicas, duas CIM, Juntas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e dois sindicatos).

501

502

503

504

80. Em consequência do trabalho desenvolvido pela ANMP, do encontro de Presidentes de Câmaras Municipais realizado no dia 3 de Maio e da reunião realizada com o Governo no dia 13 de Maio, a Assembleia da República alterou a data de apresentação de alterações à Proposta de Lei do dia 14 para o dia 24 de Maio.

505

506

507

508

509

510

5- AFIRMAÇÕES:

511

81. Sublinha-se:

512

a) A enorme gravidade que encerra a PLFL para o presente e para o futuro do Poder Local, sendo a mesma arrasadora para o futuro e gerando situações, a curto prazo, que levarão a que

513

514

¹⁶ Idêntica medida é defendida pelo Conselho das Finanças Públicas, no Relatório n.º 1/2013, quando refere: «O CFP defende, portanto, a criação de uma comissão técnica no Parlamento, eventualmente com representantes dos governos subnacionais e do Secretariado Técnico que elaborou as propostas de lei, com vista ao aperfeiçoamento das soluções previstas, incluindo as apresentadas pelo Conselho neste documento. O CFP está disponível para integrar essa comissão».

515 muitos municípios não possam cumprir os padrões de qualidade de
516 vida que o Poder Local já propiciou à generalidade dos portugueses,
517 menosprezando-se, assim, **o papel fundamental do Poder Local**
518 **no desenvolvimento do território e no continuar da elevação**
519 **global da qualidade de vida dos cidadãos.**

520 **b) Que a PLFL afecta a capacidade de gestão e a autonomia**
521 **locais**, ferindo a Constituição da República Portuguesa, a Carta
522 Europeia da Autonomia Local e as Recomendações do Conselho da
523 Europa, repercutindo-se de forma gravíssima nos municípios e tendo
524 consequências desastrosas para as populações.

525 **c) Os diversos casos na PLFL que configuram restrições e violações da**
526 **autonomia local**, nomeadamente quando: **admite que a Lei do**
527 **Orçamento do Estado possa impor anualmente limites**
528 **adicionais à dívida total autárquica**, bem como à prática de
529 actos que determinem a assunção de encargos financeiros com
530 impacto nas contas públicas pelas autarquias locais; prescreve que a
531 Lei do Orçamento do Estado **possa determinar transferências do**
532 **Orçamento do Estado de montante inferior àquele que**
533 **resultaria da aplicação da Lei de Finanças Locais**; estabelece
534 **isenções relativamente aos impostos que constituem receita**
535 **municipal**, nomeadamente para **os imóveis do Estado**, das Regiões
536 Autónomas e quaisquer dos seus serviços; consigna **benefícios fiscais**
537 e **isenções pelo Governo** sem que a compensação aos municípios
538 seja feita de forma automática.

539 **d) A falta de um diálogo profícuo com o Governo. Com efeito,**
540 **este diálogo não passa pela realização de reuniões com a**
541 **duração de várias horas, mas pela construção de soluções que**
542 **beneficiem as populações e conduzam a resultados concretos,**
543 em benefício da gestão municipal e da satisfação das necessidades das
544 populações. É necessário o empenho de todos os responsáveis políticos
545 na criação de um quadro de relacionamento convergente na
546 concretização de comuns objectivos de progresso.

547

548 **6 - FACE AO EXPOSTO:**

549 **82. Na sequência do Encontro ocorrido no dia 3 de Maio de 2013, em**
550 **Santarém, os Presidentes de Câmara Municipal subscritores desta**

551 **Declaração rejeitam de forma inequívoca e frontal a PLFL, uma**
552 **vez que a sua aplicação:**

553 **a) Colocaria em causa o funcionamento dos Municípios e**
554 **deixaria inúmeros municípios numa situação de ruptura;**

555 **b) Permitiria a criação de limitações e restrições à autonomia**
556 **municipal, propiciando uma ingerência por parte da**
557 **Administração Central na autonomia municipal;**

558 **c) Conduziria a que Municípios que cumprem actualmente os**
559 **limites de endividamento fossem atirados para uma**
560 **situação de endividamento excessivo, de forma meramente**
561 **administrativa, fruto da mera alteração dos critérios legais;**

562 **d) Inviabilizaria que muitos Municípios pudessem cumprir os**
563 **padrões de qualidade de vida que o Poder Local já**
564 **propiciou à generalidade dos portugueses;**

565 **e) Menosprezaria o papel fundamental do Poder Local no**
566 **desenvolvimento do território e no continuar da elevação da**
567 **qualidade de vida das populações.**

568 **83. A aplicação desta lei constituir-se-ia em mais um contributo para**
569 **colocar em causa o Poder Local Democrático, à semelhança de**
570 **outras recentes intervenções legislativas que pretenderam limitar**
571 **a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios,**
572 **constitucionalmente consagradas, em prejuízo dos cidadãos**
573 **portugueses.**

574 **84. Considera-se que a aprovação desta PLFL conduzirá,**
575 **inevitavelmente, ao desaparecimento de muitos dos serviços que**
576 **são prestados às populações e, por consequência, ao encerramento**
577 **futuro das próprias instituições.**

578 **85. Por isso, mantendo-se a PLFL com os pressupostos actuais e com a**
579 **falta de adequação à realidade, a ANMP solicitará à**
580 **inconstitucionalidade de algumas normas da PLFL.**

581 **86. Reafirma-se, aqui, o entendimento da ANMP de que o que é**
582 **necessário não é a aprovação de uma nova Lei de Finanças Locais,**
583 **mas sim a revisão da lei no sentido da melhoria dos mecanismos de**

584 **planeamento, gestão e controlo orçamental e das regras do**
585 **endividamento municipal.**

586 **87. A ANMP constata, ainda, o facto da apreciação levada a efeito**
587 **peelo Conselho das Finanças Públicas, entidade independente, ser,**
588 **em aspectos fundamentais, similar àquela que esta Associação**
589 **realizou, conforme o referido em vários pontos deste documento.**

590 **88. Os Municípios são essenciais para o superar da crise actual, são**
591 **instrumentos fundamentais para o bem-estar dos cidadãos. As**
592 **dificuldades do País não podem ter como consequência o claudicar**
593 **dos Municípios, que, no momento, ultrapassaram já os limites**
594 **admissíveis de austeridade.**

595 **89. São necessários bom senso e um conhecimento profundo da**
596 **realidade do País e dos portugueses, o que, lamentavelmente, não**
597 **tem havido.**

598 **90. Rejeita-se, de forma inequívoca e frontal a PLFL, em virtude da**
599 **mesma ser desastrosa para os portugueses que, nós, os Municípios,**
600 **representamos.**

601

602 **7 – ASSIM, OS PRESIDENTES DE CÂMARA MUNICIPAL DECIDEM:**

603 **a) Subscrever esta Declaração da ANMP, com posterior envio ao**
604 **Presidente da República, Presidente da Assembleia da**
605 **República e Primeiro-Ministro;**

606 **b) Sugerir aos órgãos municipais a denuncia dos actuais**
607 **contratos de execução, previsto no Decreto-Lei n.º 144/2008,**
608 **relativo ao exercício de competências, pelos Municípios, no**
609 **âmbito da Educação, que abrangem no seu âmbito as**
610 **matérias relativas ao pessoal não docente, à gestão do**
611 **parque escolar e às actividades de enriquecimento curricular;**

612 **c) Acentuar a recomendação a todos os órgãos autárquicos que**
613 **suscitem perante os deputados eleitos pelos círculos eleitorais**
614 **respectivos a enorme responsabilidade que assumiriam**
615 **perante os eleitores ao aprovarem esta proposta de Lei;**

616 **d) Sugerir aos órgãos autárquicos que, por todos os meios,**
617 **informem e esclareçam as populações sobre o conteúdo da**

618 **PLFL e as consequências que a mesma terá para a sua vida**
619 **quotidiana;**

620 **e) Propor aos órgãos municipais que na primeira reunião que se**
621 **realize depois do dia 10 de Junho seja efectuado um minuto**
622 **de silêncio, para que desta forma simbólica seja demonstrada**
623 **a nossa preocupação e repúdio pelo conteúdo da Proposta de**
624 **Lei de Finanças Locais.**

625 **f) Solicitar audiências com carácter de urgência a Sua**
626 **Excelência, o Presidente da República, a Presidente da**
627 **Assembleia da República e o Primeiro-Ministro, para que se**
628 **possa expor o quadro de consequências da Proposta de Lei e**
629 **dos seus reflexos ao nível da sustentabilidade do Poder Local.**

630

631 **Associação Nacional de Municípios Portugueses,**

632 **Coimbra, 21 de Maio de 2013**