
MONITORIZAÇÃO DA EVOLUÇÃO
DAS
RECEITAS E DESPESAS
DOS
MUNICÍPIOS

(SOBRE O RELATÓRIO FINAL)

1. ANTECEDENTES

A DGAL adjudicou à Universidade do Minho a elaboração de um **estudo sobre a monitorização da evolução das finanças municipais**.

Este estudo veio agora, **com 2 anos de atraso**, dar cumprimento ao **compromisso assumido pelo Governo com a ANMP**, sucessivamente nos anos de 2013 e 2014.

De facto, na fase imediatamente anterior à aprovação da nova Lei de Finanças Locais (73/2013) e no período de aprovação do Fundo de Apoio Municipal, (2014), o Governo aceitou a proposta da ANMP de que se **procedesse conjuntamente à monitorização da evolução das receitas municipais**.

O objetivo expresso da ANMP nesta monitorização prende-se com os fundados (e já confirmados) receios de que **as previsões de receitas** que o Governo invocou, para impor a aprovação da LFL, poderiam estar **substancialmente erradas**.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Depois de ter apresentado o “Relatório Preliminar”, em meados de junho, a Universidade do Minho concluiu agora o respetivo “**Relatório Final**”.

A ANMP considerou então interessante e gratificante registar, face à história deste processo que aquele “**Relatório Preliminar**” veio, no essencial, **fundamentar e confirmar as posições, preocupações e propostas que a ANMP tem vindo apresentando** e que foram consolidadas nos documentos do nosso XXII Congresso (março de 2015).

A **apreciação positiva da ANMP** sobre aquele Relatório (agora integrado no “Relatório Final”) mantém-se, considerando-se que constitui um **diagnóstico sério da realidade financeira dos Municípios**.

Veremos adiante que, infelizmente, as **medidas preconizadas no “Relatório Final” não acompanham aquele diagnóstico**, considerando a ANMP que estão muito longe de dar resposta às realidades identificadas.

- 2.2. As **Autarquias Locais** têm sido fortemente **afetadas pelas políticas recessivas**, principalmente no que se refere ao seu **nível de financiamento** e à sua **capacidade de gestão**, encontrando-se numa situação de grande dificuldade. Efetivamente, foram produzidas **alterações** expressivas que **impedem o normal funcionamento** das Autarquias Locais, que são **cerceadoras e violadoras da autonomia local** e que se revelaram suscetíveis de **colocar em causa o serviço que é prestado às populações**.

O Relatório mostra que, em **2009**, a **receita global** dos Municípios era de **8.9 mil milhões** de euros, sendo que, em **2014**, esse valor se cifrou em **7.3 mil milhões**, valor este **semelhante ao que registava em... 2002!**

Mostra ainda que a brutal **quebra de receitas** municipais se registou, quer **nas transferências do Orçamento de Estado** (de 2011 a 2014), quer **nas cobranças de impostos** que são receitas municipais (de 2008 a 2012).

Identifica-se ainda que, como resultado destas medidas, a **despesa global foi cortada em 20%**, com as maiores reduções nas **despesas de investimento e de pessoal**, sendo dramático verificar que, **entre 2001 e 2014**, as despesas de **investimento** passaram de **3 500 milhões de euros para apenas 900 milhões**, uma redução de cerca de **280%!**

Refira-se ainda que, como consequência das medidas impostas aos Municípios, em matéria de (não) gestão de pessoal, as despesas com **aquisição de bens e serviços externos acabaram por passar de 17% do total da despesa em 2001, para mais de 28% em 2014...** Simultaneamente, no mesmo período, a **aquisição de bens de capital** baixou de **47% para 16%!**

- 2.3. Regista-se como extremamente preocupante a **queda do investimento municipal**, que continua com tendência descendente, acentuando as fortes quebras registadas nos últimos anos.

- 2.4. Face à redução das receitas municipais, relativamente ao previsto aquando da aprovação da Lei das Finanças Locais, tornou-se evidente a **indispensabilidade da revogação da norma que prevê a eliminação do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT)** como receita municipal.

De facto, o enorme **erro cometido pelo Governo** nas projeções de crescimento do IMI, na fase de preparação da Lei de Finanças Locais, impossibilita totalmente que seja possível retirar a receita de IMT aos Municípios, como está previsto.

Este **erro** teve por base a **comparação das receitas efetivamente cobradas** de IMI, com a **liquidação total** (de todos os prédios urbanos a nível nacional), à **taxa máxima de 0,5%**.

Como é sabido, quer antes, quer depois, o bom senso dos Municípios levou a que a taxa de 0,5% não fosse generalizadamente aplicada, sendo a **média nacional de 0,36%**.

Conjugado com esse **erro de previsão do IMI**, que assim não poderá compensar a **perda de IMT, também a previsão deste foi errada**, verificando-se que, em 2014, este registou um considerável aumento, de cerca de 13% --- isto apesar de continuar muito longe dos valores anteriores a 2009 --- e que, **no final do 1º**

semestre de 2015, está com um **crescimento** ainda mais expressivo, de cerca de **41%**, em relação ao ano anterior.

Aproveite-se para referir que, também **no Orçamento de Estado para este ano, o Governo voltou a errar** substancialmente a previsão de **crescimento de IMI**, pois este **está a aumentar apenas 2%**, em vez dos quase 20% previstos no O.E. (Valores de cobrança de junho de 2015).

- 2.5. Os **Municípios Portugueses** estão, nos últimos anos, entre as entidades públicas que proporcionalmente mais **têm contribuído para o esforço de consolidação** orçamental do País. Com efeito, os Municípios têm estado na linha da frente para a prossecução deste esforço nacional que é o do **equilíbrio das contas públicas**, dando um contributo substancial e decisivo, que se vem traduzindo em dois factos relevantes: (i) a **existência de superavit municipal**, em contraste com o deficit contínuo da Administração Central; (ii) a **redução substancial da dívida total** dos Municípios, em contraponto com o agravamento continuado da dívida total do Estado.

Verifica-se que a **dívida total do Estado Português aumentou**, numa 1ª fase, devido ao empréstimo de 78 mil milhões de euros, decorrente do “Memorando de Entendimento” com o FMI, BCE e EU.

Porém, **à posteriori, a dívida pública tem continuado sempre a aumentar**, atingindo atualmente os **230 mil milhões de euros** (cerca de **135% do PIB português**).

Por outro lado, regista-se que os **Municípios foram impedidos de utilizar qualquer parcela daqueles 78 mil milhões**, para processos de consolidação financeira ou quaisquer outros.

O Relatório mostra-nos que a **dívida bruta municipal se reduziu, de 8.6 mil milhões de euros em 2010, para 5.9 mil milhões em 2014**, uma **diminuição de 31%**, num total de 2.7 mil milhões de euros de esforço.

Também a dívida bruta agregada (incluindo as empresas municipais) se reduziu em 34% desde 2011. De referir aqui que, só o Sector Empresarial Local, reduziu a sua dívida em 71% neste período (de 1 400 milhões para apenas 400 milhões).

Constata-se ainda que, no seu conjunto, os **Municípios estão muito abaixo do limite global de endividamento bruto**, com apenas cerca de **65%** do que seria possível.

Verifica-se assim que apenas os **sucessivos superavits** nas contas municipais **permitiram que a dívida pública portuguesa não fosse ainda maior**, dados os **enormes aumentos de dívida entretanto registados na Administração Central**. A **responsabilidade municipal pela dívida pública** passou a ser de apenas cerca de **2% do total**, face a **95% da Administração Central** e 3% da Administração Regional.

Também muito positivo é o aumento do rigor do grau de execução orçamental dos Municípios, que passou de 62% em 2011 para 79% em 2014.

- 2.6. O Relatório aflora ainda a questão (já referida) da “**eficiência financeira**”. A ANMP considera extremamente perigoso este tipo de análise, preparado para o setor privado, que carece de evidência científica, e que **não pode ser aplicado, de forma semelhante, às autarquias locais**.

Ao analisar apenas a chamada “eficiência financeira”, **esquece-se que se está a trabalhar sobre serviços públicos**, em que não se pretende obter apenas resultados financeiros, **mas sim eficiência social, eficiência cultural e desportiva, eficiência ambiental...**

A não consideração destes parâmetros falseia claramente qualquer análise que se pretenda efetuar, não devendo ser utilizada na construção de “rankings” de Municípios, claramente contestável e indesejável.

- 2.7. Aspeto ainda relevante, (pela negativa), tem a ver com a parte de análise da “autonomia financeira” ou “independência financeira” dos Municípios. Pode compreender-se que, no plano estritamente “académico”, não se classifiquem as **transferências do O.E. como “receitas próprias”**. Mas tenha-se presente **que esta opção de classificação contraria a Constituição e a Lei de Finanças Locais**.

As transferências do O.E. são, constitucional e legalmente, receitas próprias dos Municípios.

3. RECOMENDAÇÕES DA UNIVERSIDADE DO MINHO

- 3.1. Considerando e reafirmando os pontos anteriores, respeitantes ao diagnóstico efetuado, a ANMP constata agora, **com o Relatório Final**, que as **“Recomendações” ora apresentadas pela Universidade do Minho não são, de forma alguma, adequadas ao diagnóstico apresentado**.
- 3.2. Esta inadequação verificada entre o diagnóstico e as “Recomendações” gera, obviamente, discordâncias claras da ANMP e dos Municípios, pois algumas daquelas “Recomendações” são manifestamente contraditórias com a terapia que será, de facto, necessária.
- 3.3. Tal não impede que a **ANMP registre como positivo** o reconhecimento, pelo documento da U.M., de que **“as sucessivas alterações casuísticas** introduzidas pelos Orçamentos de Estado às regras definidas nas leis de Finanças Locais **dificultam a gestão dos Municípios ...”** e que **“... foram poucos os anos em que as especificações definidas nas leis de Finanças Locais foram cumpridas na íntegra ...”** sendo assim **“... essencial a existência de um enquadramento legislativo de médio prazo, claro e previsível ...”**
- 3.4. Considera ainda a ANMP que é **positiva** e indispensável, a “Recomendação” de que **“ a Lei do Orçamento de Estado não se deve sobrepor à Lei de Finanças Locais**, alterando as **transferências** para os Municípios ou os **limites de endividamento** destes”.
- Regista-se que esta “Recomendação” representa o inverso de tudo que tem sido a prática dos últimos anos.

- 3.5. O Relatório vem evidenciar a necessidade de **estabilizar o quadro das finanças locais, reequilibrando as transferências financeiras** para os Municípios, transferências essas que devem acompanhar as suas competências.
- 3.6. A proposta de **alteração das “normas-travão”** (artº. 35º da LFL) parece precipitada, nos termos em que é formulada, devendo o respetivo aprofundamento levar à sua **substituição** por uma utilização diferente, a ser **redistribuída entre os Municípios**, do excedente resultante do mesmo artº. 35º, e que acaba por nunca ser transferido para aqueles, falseando a aplicação da LFL...
- 3.7. A **Universidade do Minho recomenda a manutenção da medida de extinção do IMT**. Vejamos a **realidade existente e as consequências** de tal medida para os **cidadãos e contribuintes**.
Mais recomenda a Universidade do Minho que a compensação desta retirada de receita aos Municípios seja efetuada através da **maximização da “capacidade fiscal não utilizada pelos Municípios”**.
Isto quer dizer, em termos práticos, que todos os **Municípios passem a utilizar as taxas máximas de IMI (0,5%) e as taxas máximas de Derrama**, bem como que **não procedam a qualquer devolução de IRS** aos munícipes e que **umentem generalizadamente as taxas e tarifas municipais**, com especial incidência nas taxas turísticas.
Globalmente esta proposta **é antissocial**, conduzindo a um **aumento da carga fiscal para os cidadãos e contribuintes**.
- 3.8. O estudo reconhece a **redução relevante do endividamento excessivo**, bem como a diminuição significativa da desorçamentação e da sobre orçamentação de receitas.
Porém o que é que recomendado, perante uma tal realidade, **são apenas mais e novas penalizações para os Municípios**
- 3.9. Através de uma metodologia, altamente discutível, já anteriormente referida, de análise da classificação funcional das despesas, procurando **“medir a eficiência financeira”** dos Municípios, recomenda-se ainda a **fusão**, preferencialmente voluntária, **dos Municípios**.
Mas, tendo procurado **“medir (apenas) a eficiência financeira”**, **não foram igualmente medidas a eficiência social, a eficiência económica, a eficiência ambiental, a eficiência cultural...**
- 3.10. A **ANMP considera altamente negativas as “Recomendações”** anteriormente registadas, por **não serem de forma alguma adequadas à realidade** apresentada no diagnóstico do trabalho.

4. PROPOSTAS DA ANMP

- 4.1. Os **Municípios têm-se substituído ao Estado** em funções fundamentais, não sendo aceitável, por isso, que a **relação** existente entre o total das **receitas municipais** e a **receita global do Orçamento do Estado**, não ultrapasse os **9%**, valor muito abaixo da média europeia.
- 4.2. É necessário **colocar um termo nas alterações sistemáticas e casuísticas à Lei das Finanças Locais** (nomeadamente através dos Orçamentos do Estado), garantindo-se, de tal forma, **estabilidade e previsibilidade** financeira aos Municípios. É também urgente acabar de vez com a sistemática consignação, cativação e retenção de receitas a que os Municípios se veem obrigados, em violação dos mais elementares princípios de boa gestão e da autonomia do Poder Local.
- 4.3. Importa **ultrapassar os desequilíbrios** que, determinados pela força do discurso meramente "financista", **têm vindo a consolidar assimetrias regionais e sociais** e a causar elevados índices de pobreza, exclusão social e desigualdades entre cidadãos, em função do espaço onde vivem.
Os dados relativos aos pequenos Municípios, em especial do interior e das ilhas, mostram que **tais assimetrias estão muito longe de estar corrigidas**, apesar de 35 anos de Fundos de Equilíbrio Financeiro redistributivos e de 4 Quadros Comunitários de Apoio da União Europeia, supostamente destinados a eliminar essas assimetrias.
É, por isso, **incomportável e inaceitável a redução progressiva do peso do financiamento dos Municípios pelo Orçamento do Estado** (o qual deveria conduzir à correção de assimetrias), quer no conjunto das receitas fiscais, quer no conjunto da despesa do Estado.
É assim necessária uma inversão da redução progressiva do peso do financiamento dos Municípios pelo Orçamento de Estado, quer no conjunto das receitas fiscais quer no conjunto das despesas do Estado.
- 4.4. É pois imperativo que seja **reposta a capacidade financeira** dos Municípios perdida nos últimos anos, garantindo-se, simultaneamente, uma **equilibrada e justa repartição dos recursos públicos, nos termos da Constituição**.
- 4.5. As **“normas-travão”** (art.º 35º da LFL) devem ser alteradas, por forma a que seja **redistribuído entre os Municípios**, o excedente resultante do mesmo art.º 35º, e que acaba por nunca ser transferido para aqueles, falseando a aplicação da LFL...
- 4.6. A **ANMP discorda claramente da eliminação do IMT**, como receita municipal, **sem que adequadas compensações sejam asseguradas**, o que não é obviamente o caso das “Recomendações” da U.M.
É necessário conhecer a **realidade existente e as consequências** da eliminação do IMT para os **cidadãos e contribuintes**.
O que o **Governo pretende é substituir o atual IMT, enquanto receita municipal, pelo Imposto de Selo, este como receita governamental**.

Daqui não resulta alteração para os cidadãos e contribuintes. Porém, representa uma **transferência de receita dos Municípios** (diminuindo-a) **para a Administração Central** (aumentando esta).

Globalmente esta solução é **antissocial**, conduzindo a um **aumento da carga fiscal para os cidadãos e contribuintes**.

E é a **receita do Orçamento de Estado que beneficia desta operação**, embora tal seja feito **através de receitas municipais...**

Ou seja, na prática, a alteração conduzirá a que a **Administração Central fique com a receita do atual IMT --- passando a chamar-lhe Imposto de Selo ---, obrigando os Municípios a “compensar”** essa perda de receita através da **maximização dos impostos e das taxas e tarifas** que são receitas municipais!

A ANMP considera assim que, **sem alternativas credíveis** a esta solução, **não poderá ser eliminado o IMT**, como receita municipal.

Simultaneamente, a ANMP reafirma a sua **rejeição inequívoca de qualquer novo aumento da carga fiscal sobre as famílias** --- ainda que encapotado, como no presente caso --- por ser absolutamente inoportável.

- 4.7. A taxa **média nacional** de IMI aplicada pelos Municípios é atualmente de **0,36%**, pelo que a aplicação generalizada da **taxa máxima de 0,5%** significaria um **aumento de quase 50% no IMI** a pagar pelas famílias.
Considerando **antissocial e inoportável a taxa de 0,5%**, o Congresso da ANMP (março de 2015) deliberou, por maioria, a exigência de **revogação da mesma**, devendo a aplicação ser efetuada entre **0,3% e 0,4%** do valor patrimonial do prédio urbano.
- 4.8. A prática demonstra a absoluta necessidade de que a A.T. dê a conhecer a cada um dos Municípios, anualmente, **os valores em que se baseou para o cálculo da Derrama**.
- 4.9. Deverá ser reposta a **taxa reduzida de IVA** para o exercício de **funções de especial interesse público**, nomeadamente, nos casos da **iluminação pública** e das **refeições e transportes escolares**.
- 4.10. É necessária ainda a **revisão** de um conjunto de diplomas legais que atentam contra a autonomia local, nomeadamente, o **Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local** e das Participações Locais, os normativos relativos à contratação e **gestão de recursos humanos** e os regimes aplicáveis à **organização dos serviços e ao pessoal dirigente**.
- 4.11. Tudo isto implica a **revisão global da Lei de Finanças Locais**, com o objetivo de **repor a capacidade financeira** dos Municípios perdida nos últimos anos, garantindo-se simultaneamente uma **equilibrada e justa repartição dos recursos públicos**.
- 4.12. A ANMP reafirma a sua **rejeição inequívoca de qualquer novo aumento da carga fiscal sobre as famílias** --- ainda que encapotado, como no presente caso --- por ser **absolutamente inoportável**.

5. REGISTO FINAL

Genericamente, o **raciocínio subjacente** às “Recomendações” é que “ os **Municípios conseguiram reduzir as despesas e portanto não necessitam de mais receitas...**”

Porém, a realidade nacional é que os **Municípios deixaram de prestar muitos serviços** às pessoas, às famílias e aos agentes económicos, por se terem visto obrigados a diminuir a despesa, e **reduziram o investimento até níveis dramáticos**, de 3 500 milhões de euros para ... 900 milhões de euros.

É absolutamente **indispensável repor a capacidade de intervenção** dos Municípios, para o serviço das pessoas, das famílias e dos agentes económicos.

Coimbra, 12 agosto de 2015