
**CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS
AO
ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2011**

1. ANTECEDENTES

- 1.1.** O ano de 2007 deveria ter sido o primeiro ano da aplicação da nova Lei de Finanças Locais, Lei nº. 2/2007.

Porém, na prática, não foi isso que aconteceu.

Por um lado, o diploma estabeleceu a sua própria inaplicabilidade ao montante global a transferir para as autarquias, ao definir que, em vez das regras de cálculo nele contidas, seria aplicado o montante transferido em 2005. Significou isto que entre 2005 e 2007, as receitas próprias provenientes do Orçamento de Estado tiveram um crescimento nulo, enquanto a despesa aumentava, nomeadamente a despesa com pessoal, por via da obrigatoriedade da enorme subida dos descontos das autarquias para a Caixa Geral de Aposentações, enquanto entidades patronais. Traduziu-se isto num decréscimo nominal de cerca de 90 milhões de euros, só por esta via, de 2005 para 2007. Isto enquanto os impostos de referência para o cálculo das receitas a transferir do Orçamento de Estado, continuaram sempre a subir no seu conjunto (IRS + IRC + IVA).

Por outro lado, o próprio diploma estabeleceu um significativo conjunto de mecanismos para a sua própria não aplicação, no que se refere à distribuição dos diversos Fundos Municipais, definindo que determinadas normas não seriam aplicadas em 2007, que outras só serão aplicadas a partir de 2009, numa conjugação de normas e contra-normas que significam, de facto, a não aplicação da nova Lei.

- 1.2.** Entretanto, em 2008 e 2009, o que se veio a passar foi substancialmente diferente. Em vez de haver uma situação de “neutralidade” na aplicação da Lei para o cálculo do montante global a transferir, verificou-se que, para 2008, houve um crescimento médio de 8% de IRS+IRC+IVA, (no ano de referência legal de 2006), e que, para 2009, esse aumento médio foi de 11,9% (referência a 2007).

Isto levou a que as verbas necessárias para compensar os Municípios que desceriam mais do que 5% ou 2,5% por aplicação da nova Lei, fossem substancialmente inferiores ao que aconteceu em 2007.

Levou mesmo a que a aplicação dum tecto máximo de crescimento de 5% não só tenha sido suficiente para “compensar” aqueles Municípios, como tenha mesmo deixado uma parcela de 240 milhões de euros por utilizar, em relação ao montante global a transferir para 2008, e de 330 milhões para 2009, conforme o estabelecido no artº. 19º, o artigo fundamental da Lei de Finanças Locais.

Ou seja, em 2008 e 2009 a situação não foi, como era em 2007, de faltar dinheiro para compensar os Municípios com “descida em excesso” mas, ao inverso, houve um valor remanescente que permitiria aplicar a Lei com maior rigor, nomeadamente evitando que o único critério válido fosse quase em exclusivo... um aumento de 5%, perfeitamente artificial.

De lembrar aqui que uma das principais críticas do Governo à lei anterior era que esta não funcionava por si mesma, porque os limites estabelecidos para crescimentos mínimos não o permitiam... Temos agora aqui uma situação ainda mais evidente de não funcionamento da lei, por motivos inversamente idênticos ...

Ao apresentar em 2008 e 2009 esta aplicação do art.º 19.º da Lei de Finanças Locais, o Governo reteve assim 570 milhões de euros a que os Municípios tinham direito, face à evolução de cobrança verificada de IRS+IRC+IVA, conforme estabelecido na Lei.

Em termos de crescimentos nominais, isto significou que, no conjunto dos anos de 2007, 2008 e 2009 o aumento do montante global para os Municípios veio a ser de 9,7%, enquanto o crescimento dos impostos (IRS+IRC+IVA) para os anos de referência foi de 29%.

- 1.3.** Em 2010, a Lei do Orçamento de Estado aprovada, apesar das condicionantes que resultaram do que atrás ficou descrito em relação aos anos anteriores (o que alterou os montantes de partida para cada Município, em relação às variações máximas e mínimas), em 2010, dizíamos, o O.E. aprovado veio, pela primeira vez, cumprir o que seria expectável da aplicação da nova Lei de Finanças Locais.

Porém, e logo no primeiro ano em que tal acontecia, a Lei de Medidas Complementares ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho), veio gerar nova situação de não aplicação da Lei de Finanças Locais, ao retirar 100 milhões de euros às transferências relativas à participação nos Impostos do Estado, a que os Municípios têm legalmente direito.

- 1.4.** A situação que foi descrita levou a que os Municípios e a ANMP tivessem tomado, desde 2005, múltiplas medidas de contestação em relação às dificuldades financeiras que lhes foram sucessivamente criadas e agravadas.

Neste contexto, realizaram-se um Congresso Extraordinário da ANMP e um Encontro Nacional de Autarcas, bem como diversas outras iniciativas junto dos órgãos de soberania, procurando corrigir os resultados negativos para as Finanças Locais que estas medidas provocaram.

A contestação a tais medidas representou uma justa reivindicação das Autarquias locais, sempre na procura da obtenção dos meios que a Lei lhes confere, para serem colocados ao serviço das respectivas populações.

É neste sentido que a ANMP manterá o seu processo reivindicativo, tendente a corrigir as anomalias decorrentes de uma difícil situação das Finanças Públicas do País, para a qual os Municípios não contribuíram, nem são responsáveis.

2. MONTANTE GLOBAL PARA 2011

- 2.1.** Perante os antecedentes referidos, a ANMP considera absolutamente indispensável o cumprimento dos normativos da Lei das Finanças Locais, no que se refere ao cálculo do montante global a transferir para os Municípios em 2011, embora esteja ciente que tal cumprimento não permitirá corrigir o retrocesso verificado na receita transferida pelo Governo desde 2005.

Este montante global inclui os valores correspondentes ao FGM, ao FCM, ao FSM e à participação de até 5% em IRS.

O montante global a distribuir em 2011 deverá ter por base o valor constante do Orçamento de Estado para 2010, aprovado pelo Governo e pela Assembleia da República, isto é, repondo os 100 milhões de euros que vieram a ser retirados aos Municípios, como medida de excepção, em 30 de Junho deste ano.

O valor desse montante global é de cerca de 2626 milhões de euros.

- 2.2.** A ANMP considera, entretanto, que, na actual situação, deverão ser repostos os “mecanismos de travão” que terminaram em 2009 (n.º 2 e n.º 3 do art.º 57.º da Lei de Finanças Locais), tendo em vista garantir um mínimo de coesão territorial. Esta medida de prolongamento do regime transitório impedirá que os Municípios com capitação fiscal inferior a 0,75 vezes a capitação média nacional e os Municípios com mais de 50% da área afectada à Rede Natura e a Áreas Protegidas, possam vir a ter reduções no montante global da sua participação nos impostos do Estado.

3. PARTICIPAÇÃO EM IRS

A participação de até 5% nas receitas de IRS foi introduzida na nova Lei com a falsa imagem mediática de uma “nova receita a adicionar” às transferências já efectuadas para os Municípios.

Nada mais falso. É importante que, mais uma vez se recorde que esta “nova” receita ficou incluída no montante global da participação dos Municípios nos impostos do Estado, para 2007, montante esse que, por decisão do Governo, foi o mesmo de 2006.

Isto é, qualquer decisão municipal de redução da referida taxa de 5% não constitui a “devolução aos contribuintes” de uma verba “a mais” recebida pelo Município. Trata-se, isso sim, de uma entrega de uma parte das receitas municipais sempre transferidas em 2006 e nos 26 anos anteriores para as autarquias, implicando assim uma redução comparada do montante global transferido.

Fruto das múltiplas imperfeições, lacunas e até contradições do texto legislativo, têm vindo a gerar-se sucessivos problemas relativos à transferência para os Municípios destas participações em até 5% nas receitas de IRS.

É assim indispensável que a Lei do O.E./2011 assegure o cumprimento, com clareza e transparência, da normal transferência duodecimal da participação dos Municípios em até 5% do IRS cobrado, para todos os Municípios, sem excepções.

Tal implica que também em relação aos Municípios dos Açores e da Madeira, não subsistam dúvidas que o O.E./2011 (e seguintes) assegurarão a transferência das verbas correspondentes à cobrança de até 5% de IRS a que têm direito (com ou sem alteração dos artigos 19.º e 20.º da Lei de Finanças Locais).

4. DERRAMA

Deverá ser criado mecanismo que obrigue os contribuintes de IRC com estabelecimentos em mais de um Município, na respectiva declaração, a preencher os dados relativos à massa salarial, por forma a possibilitar a distribuição da derrama, nos termos do n.º 2 do art.º 14.º da Lei n.º 2/2007.

Continuando a verificar-se que a transferência de verbas resultantes da Derrama é inexplicável para numerosos Municípios, torna-se necessário que o Ministério das Finanças entregue à ANMP o estudo de aplicação com o qual se comprometeu.

5. ENDIVIDAMENTO

5.1. No caso de se vir a manter, em 2011, o regime de endividamento líquido nulo para os Municípios, reportado a novos empréstimos, haverá que assegurar que o montante global das amortizações efectuadas venha a ser rateado pelos Municípios que disponham de capacidade de endividamento, para cálculo do montante de novos empréstimos a que possam aceder, conforme, aliás, a ANMP já teve oportunidade de propor durante a discussão do PEC.

5.2. O novo regime de endividamento, introduzido em 2007, veio trazer alterações profundas ao cálculo dos respectivos limites, desde logo com a alteração de base de referência, que passou do serviço da dívida (valor da amortização e juros) para o montante global da dívida.

Os Municípios têm vindo a adaptar-se progressivamente a esta nova realidade, num esforço significativo de solidariedade nacional, no sentido do combate ao aumento do défice público. Esta tarefa não foi simples para alguns Municípios que, através da aplicação de mecanismos de transição da nova Lei, ficaram subitamente em posição de infracção por excesso legal de endividamento, sem que na realidade o tivessem aumentado.

Apesar disto, a capacidade de endividamento líquido do conjunto dos Municípios está muito longe de ser utilizada por estes. O peso do endividamento municipal para o défice público, de 0,1%, é quase ridículo quando comparado com os 8% do Estado no seu conjunto, e em especial se tivermos em conta que metade do investimento público é municipal.

5.3. Registam-se entretanto situações que, pelo seu significado e pelas suas consequências, continuam a carecer de alterações.

A redução de transferências do Orçamento de Estado para os Municípios, por ultrapassagem de limites de endividamento só faz sentido se contribuir para a redução da dívida desse Município.

A actual solução só piora a situação dos Municípios afectados, em nada contribuindo para a resolver.

5.4. Outra medida que carece de revogação, até por violação do princípio da autonomia local, é a da necessidade de aprovação por Despachos casuísticos do Ministro das Finanças, de determinados empréstimos que a Lei prevê que sejam excepcionados dos limites de endividamento, nomeadamente os que se referem a obras cofinanciadas por Fundos Comunitários.

Esta medida tem vindo a gerar inúmeros problemas, afectando o aproveitamento pleno do QREN e permitindo criar situações cuja arbitrariedade não é aceitável.

Tais empréstimos devem ser excepcionados sem recurso a qualquer Despacho, respeitando apenas o cumprimento do dever de informação dos Municípios ao Governo.

5.5. Torna-se ainda necessário encontrar soluções para os créditos a que podem carecer de recorrer as Comunidades Intermunicipais, e eventualmente as Áreas Metropolitanas, em situações em que um ou mais dos Municípios associados não disponha(m) de capacidade de endividamento.

6. PIDDAC

As verbas existentes nos Programas Operacionais Regionais do Algarve e de Lisboa são absolutamente insuficientes para acorrer aos investimentos previstos pelos Municípios, no que se refere aos Centros Escolares, devido a estas duas regiões estarem excluídas do objectivo “Convergência”.

Sendo necessário assegurar o cumprimento do compromisso do Senhor Primeiro-Ministro, em como seria assegurado o financiamento de todos os Centros Escolares, e sendo isso inviável por via dos Programas Operacionais Regionais respectivos, deverão ser inscritas em PIDDAC as verbas necessárias àquele compromisso político e público, repetidamente enunciado.

Entretanto, a ANMP regista o baixíssimo grau de execução do PIDDAC, realçando o imperativo de que este instrumento de investimento o seja de facto, e não continue a ser um mero documento virtual.

7. QREN – COMPARTICIPAÇÕES

Para 2011, face à previsível continuação dos motivos que lhes deram origem, deverão ser prolongadas no tempo as medidas constantes do acordo estabelecido entre o Governo e a ANMP, em matéria de execução de investimentos municipais no âmbito dos P.O. Regionais, encontrando as formas de alargar a sua aplicação aos P.O. Temáticos.

8. DÍVIDAS DO ESTADO AOS MUNICÍPIOS

O O.E. deverá explicitamente incluir as verbas necessárias ao cumprimento dos contratos-programa estabelecidos pelo Governo com os diversos Municípios que criaram Polícias Municipais, ressarcindo aqueles dos montantes a que têm direito e que hoje constituem dívidas do Estado aos Municípios.

Verifica-se que apenas foram regularizados os montantes que dependiam da Secretaria de Estado da Administração Local, apesar de todas as promessas e compromissos do Governo, em relação aos restantes Ministérios.

A regularização de dívidas deverá ser feita para todos os restantes contratos-programa assinados com os Municípios pelos diversos Ministérios, e que não têm vindo a ser honrados pelo Governo.

Especial atenção deverá ainda ser dada à situação da dívida do Ministério da Educação para com os Municípios, em particular no que se refere ao incumprimento generalizado dos protocolos de delegação de competências assinados em 2009, situação que pode vir a penalizar o exercício de algumas dessas competências delegadas.

9. FINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS DE PROTECÇÃO CIVIL

Face ao conjunto de responsabilidades que têm vindo a ser cometidas aos Municípios em matéria de Protecção Civil, sem que os correspondentes meios financeiros tenham sido transferidos, originando situações de impossibilidade de funcionamento daqueles serviços, torna-se necessário que o Orçamento de Estado para 2011 preveja o normativo adequado à recuperação pelos Municípios das receitas provenientes das apólices de seguro referentes a investimentos e actividades geradoras de risco.

Estas receitas foram retiradas aos Municípios há alguns anos atrás, justificando-se agora, mais que nunca, a reposição das mesmas como receitas municipais. Para o efeito, tenha-se em conta que as despesas dos Municípios com a área da Protecção Civil são de cerca de 200 milhões de euros.

10. TRANSFERÊNCIAS DE COMPETÊNCIAS

Face à situação das Finanças Públicas centrais e locais, a ANMP mantém a sua disponibilidade para participar em processos de transferência de competências para os Municípios, desde que o Governo garanta os meios adequados ao exercício de tais competências pelas Autarquias locais.

11. CUMPRIMENTO, EM GERAL DA LEI DE FINANÇAS LOCAIS

Para além das questões já referidas, envolvendo o montante global dos Fundos e o cálculo específico do Fundo Social Municipal, outras medidas previstas na Lei de Finanças Locais suscitam a preocupação da ANMP, sendo indispensável o seu cumprimento.

11.1. Tem de ser assegurada a audição das autarquias locais, através do Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo, antes da preparação do Orçamento de Estado, quanto à respectiva participação nos recursos públicos e ao montante global do endividamento autárquico (n.º 2 do art. 5.º).

11.2. Tem de ser trimestralmente publicada em Diário da República uma listagem da qual constem os instrumentos de cooperação técnica e financeira e de auxílio financeiro, celebrados por cada Ministério, bem como os respectivos montantes e prazos, para além da publicação obrigatória em D.R. de Despacho dos Ministros da tutela e das Finanças, em relação a qualquer contrato ou protocolo com as Autarquias Locais (n.º 5 e n.º 7 do art.º 8.º).

11.3. Deverá ser clarificado o âmbito de aplicação da competência Municipal para concessão de isenções totais ou parciais, relativamente aos impostos próprios (n.º 2 do art.º 12.º).

11.4. Os Municípios devem ser ouvidos antes da concessão, por parte do Estado, de isenções fiscais subjectivas relativas a impostos municipais (n.º 6 do art.º 12.º).

11.5. Os Municípios devem ter acesso à informação desagregada respeitante à despesa fiscal adveniente da concessão de benefícios fiscais relativos aos impostos municipais (n.º 8 do art.º 12.º).

11.6. Os índices a serem utilizados no cálculo do FEF (FGM e FCM) e do FSM devem ser previamente conhecidos, por forma a que se possa, em tempo útil, solicitar a sua eventual correcção (n.º 6 do art.º 25.º).

12. NOTA FINAL

A **ANMP** alerta o Governo para o presente conjunto de questões, prévias à apresentação do O.E./2011, independentemente da indispensável análise à Proposta de Lei respectiva, a efectuar em tempo oportuno.