

ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI N.º 5/XIV - ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2020.

PARECER DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES

A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), associação detentora do estatuto de parceiro relativamente ao Estado com, entre outros, o direito de consulta prévia na preparação da Lei do Orçamento do Estado, tendo como fim a representação e defesa dos Municípios perante os órgãos de soberania, vem, na ótica da análise do conjunto de matérias e artigos que têm maior impacto na atividade e competências da Administração Local, emitir o seu Parecer à PLOE2020, apresentando-o na seguinte ordem:

- 1 | Incumprimento da Lei das Finanças Locais
- 2 | Pontos negativos - Desconformidades e omissões
- 3 | Alterações positivas da PLOE2020
- 4 | Conclusão

Pertinente enquadrar que a ANMP fez chegar ao Governo, atempada e oportunamente, um conjunto de considerações prévias, cujo confronto está subjacente ao presente parecer.

1 | INCUMPRIMENTO DA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

1.1. CORTE DE MAIS DE 35 MILHÕES DE EUROS

Assim, relativamente ao incumprimento da Lei das Finanças Locais (LFL), começamos por relembrar que a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, introduziu importantes alterações à LFL, relevando destacar a distribuição completa do montante destinado aos Municípios, incluindo o excedente que ficava até então retido no Orçamento do Estado, uma nova receita de participação no IVA e o Fundo de Financiamento da Descentralização.

Não obstante, e ainda que se tenha verificado uma recuperação parcial da participação dos Municípios nos recursos públicos -- mais 154.858.491€ em 2019 e mais 258.543.687€ em 2020, de acordo com a PL apresentada -- o Mapa XIX não reflete aquelas alterações legislativas, tendo o **Governo continuado com o incumprimento da LFL.**

De facto, mantendo o desrespeito legal de 2019, **a PLOE2020 prevê um montante global de 2.905.214.257€, quando deveria ser de 2.940.237.622€, retirando aos Municípios mais de 35 milhões de euros.**

A tabela abaixo ilustra esse incumprimento, cujos pressupostos foram também confirmados na **reunião do Conselho de Coordenação Financeira** realizado em julho de 2019¹, regista-se.

	2019	2020
Valor a distribuir, de acordo com a LFL	2 665 020 798 €	2 940 327 622 €
Valor constante do Mapa XIX	2 646 670 570 €	2 905 214 257 €
Verba em falta no OE	18 350 228 €	35 113 365 €

Analisados os dados, facilmente se conclui que o corte se deve à **não aplicação das regras legais para a atualização do Fundo Social Municipal (FSM)**, que se manteve nos 163.325.967€, quando deveria situar-se nos 198.439.332€. **É absurdo e inaceitável.**

Da LFL resulta claro e evidente que o cálculo dos Fundos Municipais (FEF + FSM + IRS) é efetuado para o montante global a distribuir, sendo cada parcela determinada posteriormente, em função daquele valor global. No que diz respeito à parcela do FSM², o artigo 82.º estabelece que “o montante a distribuir proporcionalmente por cada município corresponde a 2% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, do IRC e do IVA”.

É escandaloso que **o montante do FSM previsto para 2020 seja inferior ao de 2009 (!)**³. Este facto é absurdo em si mesmo e, ainda mais, se considerarmos que a partir de 2015 **o FSM passou a integrar cerca de 24 milhões de euros relativos ao financiamento dos transportes escolares** (50% do 7.º ao 9.º ano).

É inadmissível que uma norma tão recente seja incumprida logo nos 2 primeiros anos da sua aplicação, e de forma tão arbitrária, impondo-se, por isso, a correção do Mapa XIX da PLOE2020, para que passe a incluir os 35.113.365€ que pertencem, por direito, aos Municípios.

Termos em que propomos a **seguinte redação para o n.º 1 do artigo 72.º da PLOE2020:**

1 - A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios ao abrigo da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, inclui as seguintes participações, constando do mapa XIX anexo à presente lei desagregação dos montantes a atribuir a cada município:

- a) Uma subvenção geral fixada em € 2 148 744 447 para o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) a qual inclui o valor previsto no n.º 3 do artigo 35.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual;

¹ Conforme Relatório da mesma.

² Anota-se que, sendo o FSM autónomo da descentralização de competências, **não se compreende nem alcança o propósito da referência aos contratos de execução** (constantes do remetido n.º 1 do artigo 71.º do diploma que regula a transferência de competências no sector da educação).

³ 163.325.967€, em 2020 e 166.633.738€, em 2009.

- b) Uma subvenção específica fixada em € 198 439 332 para o Fundo Social Municipal (FSM);
- c) Uma participação de 5 % no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial fixada em € 530 985 776, constante da coluna 5 do mapa XIX anexo à presente lei;
- d) Uma participação de 7,5% na receita do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) nos termos da Lei de Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, fixada em € 62 158 066.

De referir ainda como nota negativa que, no âmbito da **recuperação do incumprimento dos montantes não distribuídos em 2018**⁴, o Governo anterior defendeu em sede do Conselho de Coordenação Financeira que se transferisse em 2020 apenas mais 25% (o mínimo), deixando para 2021 os restantes 50%. Considera-se desejável que o **aumento seja de 37,5%** em 2020 e 37,5% em 2021.

1.2. DISTRIBUIÇÃO DE VERBAS PELOS 308 MUNICÍPIOS

Ainda no que concerne às verbas constantes do Mapa XIX da PLOE, verificamos que a distribuição de verbas resultou, para 7 Municípios, em uma diminuição face ao valor transferido em 2019, e num aumento superior a 10% em 10 Municípios (excluindo o montante da nova receita de 7,5% de IVA).

Relembre-se que já no orçamento de 2019, a solução de distribuição de verbas pelos 308 Municípios resultou da proposta da ANMP e garantiu uma partilha mais equitativa do montante global, com todos os Municípios a aumentarem face ao ano anterior.

A proposta agora apresentada não reflete essa solução, já testada e confirmada. A ANMP, **defende o racional e critérios aplicados na LOE2019**, concordantes com o **espírito da Lei**, e que, realce-se não implicam qualquer aumento do valor constante do Mapa XIX.

Assim, propõe uma **nova redação para o n.º 6 do artigo 72.º** da PLOE2020 – **previamente discutida e validada pela DGAL** -- que **garante**, não só que nenhum Município desce, mas **que todos sobem face ao ano anterior** (39 Municípios até 5% e 269 Municípios entre 5 e 10%).

6 - Em 2020, a participação de cada município nos impostos do Estado resultante do disposto nos n.ºs 1 e 2 e na alínea a) do n.º 3 do artigo 35.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, na sua redação atual, garante um montante pelo menos igual ao do ano anterior, constante das colunas 3, 4, 5 e 8 do mapa XIX do ano 2019.

⁴ 246.686.784€

1.3. CORTES NAS VERBAS DAS ENTIDADES INTERMUNICIPAIS

Na mesma linha de incumprimento, apuramos que há **cortes injustificados nos valores devidos às Entidades Intermunicipais**, cuja correção também se impõe.

De facto, a PL incumpe os critérios previstos na LFL, aplicando artificialmente um aumento de 8,1% a todas as Entidades Intermunicipais, o que resulta num **corte de 112.486€⁵**.

1.4. PARTICIPAÇÃO EM 7,5% IVA

A Lei n.º 51/2018 mais previu **uma nova receita que corresponde a 7,5% do IVA liquidado na circunscrição territorial de cada Município nos sectores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás**.

Sem prejuízo, registre-se, importa aceder aos dados da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) que demonstram e justificam, não somente o cálculo do valor global em causa, mas também a própria distribuição por Município, onde ressaltam algumas disparidades (sendo a mais flagrante a verba do Município de Torres Novas).

Por outro lado, a AT, alegando dificuldades de operacionalização, efetuou a **distribuição** do IVA nos sectores das comunicações, eletricidade, água e gás **em função da população, o que contraria o espírito e letra da Lei e pode criar distorções graves**.

É urgente assegurar que os critérios previstos na Lei são cumpridos, seja por via da **localização física dos estabelecimentos** (aplicado já para a restauração e alojamento), ou **pela morada constante dos contratos** (para a água, eletricidade, gás e comunicações).

Ainda neste específico domínio, **mais tem de ser assegurado que os Municípios das Regiões Autónomas também recebem esta receita**, sendo urgente a publicação dos diplomas próprios das respetivas Assembleias Legislativas.

1.5. MONTANTES AFETOS AO FUNDO DE FINANCIAMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Por último, não obstante a Lei-quadro da transferência de competências prever clara e expressamente que “São inscritos, nos Orçamentos do Estado dos anos de 2019, 2020 e 2021, os montantes do **Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)** que incorporam os valores a transferir para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais que financiam as novas competências”, a verdade

⁵ Anota-se que o n.º 6 do artigo 69.º da LFL limita o crescimento a 10%.

é que a **PLOE2020 nada refere⁶ relativamente aos montantes globais envolvidos neste processo, nem, tão pouco, aos montantes discriminados** que caberão a cada Município que já aceitou competências (tanto para os 4 meses de 2019, como para todo o ano de 2020) – o que se impõe.

2 | PONTOS NEGATIVOS - DESCONFORMIDADES E OMISSÕES

Cumpra igualmente sinalizar negativamente um conjunto de desconformidades e omissões da PLOE2020 que prejudicam a gestão e eficiência autárquicas, **relativamente às quais a ANMP se posicionou, atempada e oportunamente, quando remeteu ao Governo as suas considerações prévias à LOE2020, mas que não foram refletidas⁷.**

2.1. FUNDO DE EMERGÊNCIA MUNICIPAL (FEM) (ARTIGO 86.º)

O Fundo de Emergência Municipal (FEM), criado pelo Decreto-Lei n.º 225/2009, de 14 de setembro, ao abrigo do n.º 4 do artigo 8.º da LFL, destina-se exclusivamente a auxílios financeiros à administração local, em caso de declaração de calamidade, que é da competência do Governo e reveste a forma de resolução do Conselho de Ministros.

O FEM é financiado pelo Orçamento do Estado, que contém anualmente uma autorização de despesa no montante máximo equivalente a 1 % do FEF dos Municípios do Continente, do ano em questão (o que corresponde a 18.483.145€, de acordo com a LFL).

O **artigo 86.º da PLOE2020 inscreve no FEM uma verba de 5.600.000€**, montante muito aquém do limite acima previsto, estabelecendo expressamente que podem recorrer àquela verba os Municípios abrangidos pelos incêndios florestais **de junho de 2017** e também pelo **furacão Leslie, nos dias 13 e 14 de outubro de 2018**.

Todavia, a inscrição deste montante **ainda não levou em consideração os posteriores prejuízos** relativos aos Municípios afetados pelas **depressões Elsa, que ocorreu entre os dias 18 e 20 de dezembro de 2019, e Fabien, no dia seguinte** – que, numa primeira estimativa, **excedem largamente os 5.600.000€ previstos**, absolutamente inoportunos para os Municípios afetados.

É imperioso **reforçar a verba do FEM para 2020, de forma a acolher e minimizar os impactos do mau tempo do fim do ano de 2019**.

⁶ A única referência, insuficiente e não rigorosa, a montantes transferidos no âmbito da descentralização de competências (e não FFD) ocorre no Relatório do OE2020 e num quadro anexo ao mesmo – mais de 300 milhões no relatório e 295.397.847€ no anexo --, sem qualquer discriminação adicional.

⁷ Ressalva feita ao FEM e aos 5 últimos pontos.

2.2. BLOQUEIOS AOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS (ARTIGO 55.º)

A LOE2020 continua a atentar contra a autonomia do Poder Local, impedindo os Municípios de aumentar o valor dos gastos com contratos de aquisição de serviços, face aos celebrados no ano anterior, com toda a carga e bloqueios que esse controlo mais acarreta, pelo que **este artigo 55.º deverá ser eliminado.**

A agravar, adita agora um n.º 9 ao artigo que prevê que o **Presidente da Câmara Municipal possa alargar o disposto no artigo às entidades do sector local.** Uma vez que as **empresas locais dispõem de autonomia e personalidade jurídica próprias, não dispõe o Município** (nem o Presidente da Câmara Municipal) **de poderes de tutela sobre os conselhos de administração das empresas locais (!).**

2.3. DESCENTRALIZAÇÃO - PESSOAL NÃO DOCENTE DAS ESCOLAS

Não obstante todo o alarme social causado e o próprio anúncio feito pelo Governo relativamente à **revisão da portaria dos rácios de pessoal não docente das escolas**, não se vislumbra na LOE2020 a garantia dessa revisão com vista à sua adequação às reais e efetivas necessidades de segurança das crianças e alunos e de funcionamento dos estabelecimentos⁸.

Tal revisão deve ter lugar no seio da Comissão Técnica de Desenvolvimento, encarregue de tal tarefa no âmbito do diploma que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação.

2.4. ISENÇÕES AUTOMÁTICAS – COMPENSAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Reiteramos a posição da ANMP: **a decisão de concessão de isenções e/ ou benefícios fiscais** relativamente a impostos que sejam receita municipal, tem de **competir aos Municípios** de acordo com os critérios e condições objetivas constantes de **regulamento municipal**. Nas situações em que a Administração Central, ponderado o interesse nacional, decidir atribuir tais benefícios, **deverão os Municípios ser compensados pela perda de receita associada.**

A **LFL em vigor**, na senda das anteriores, continua a estatuir que “Os municípios são ouvidos antes da concessão, por parte do Estado, de isenções fiscais subjetivas relativas a impostos municipais, no que respeita à fundamentação da decisão de conceder a referida isenção, e são informados quanto à despesa fiscal envolvida, **havendo lugar a compensação** em caso de discordância expressa do respetivo município” (cfr. artigo 16.º, n.º 6).

⁸ Ainda que faça uma breve referência a essa intenção no Relatório do OE2020.

Este princípio tem de ser uma realidade. Todavia, a PL, com exceção do IMI dos centros históricos⁹, não o concretiza. Os **Municípios têm de ser compensados pela perda de receita decorrente da isenção automática pelo Estado de impostos municipais.**

A premência desta compensação é ainda mais exuberante se atendermos ao caso concreto da isenção do **IMT dos fundos imobiliários** -- atenta a decisão do Centro de Arbitragem Administrativa que veio determinar **a devolução do IMT recebido.**

São situações de **extrema gravidade** a que os Municípios são totalmente alheios, de uma gritante **falta de segurança jurídica** e que acarreta **graves constrangimentos e estrangulamentos financeiros.** Os Municípios devem, em especial, ser **compensados por esta isenção de IMT, não fazendo qualquer sentido a retenção de impostos pelo Estado, quando os Municípios teriam sempre, legalmente, direito àquela receita** (pelo imposto ou pela compensação da isenção automática).

2.5. ACESSO DOS MUNICÍPIOS AOS DADOS DA AT

Apesar de todas as interconexões de dados previstas na PL, **continua a não ser garantido o acesso dos Municípios às bases de dados da Administração Central – principalmente da administração tributária.**

Há que efetivar o imprescindível acesso da administração pública municipal aos dados, com todos os ganhos que esse acesso representa na **celeridade e sucesso dos processos de execução fiscal** promovidos pelos Municípios. E enquanto esse acesso não for uma realidade, há que prever a suspensão dos processos de execução fiscal e respetivos prazos, como efeito decorrente da pendência/ ausência de resposta da AT aos pedidos de informação dos Municípios.

É patente o **deficiente acesso à informação da AT**, seja por parte dos Municípios ou desta Associação, não só relativamente aos impostos municipais (liquidação, cobrança e transferência), mas também aos **montantes da participação nos impostos do Estado (Mapa XIX)** – aliás, como atrás referido a propósito da **nova receita de IVA.**

2.6. IVA NA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E NAS REFEIÇÕES ESCOLARES

Lamentável e injustamente, também não procede à, há muito requerida, **redução para a taxa mínima do IVA na iluminação pública e nas refeições escolares.**

⁹ Aspeto positivo da PLOE2020 abordado no ponto 3.

2.7. AT – TRANSFERÊNCIA DOS JUROS DE MORA E PRODUTO DAS COIMAS DEVIDOS AOS MUNICÍPIOS

Tendo presente similares regularizações já ocorridas, mais deverá ser introduzida no ordenamento jurídico (preferencialmente na LFL) uma **norma que determine e especifique os termos e tempos** (sugerindo a **data limite de 30 de Junho** de cada ano) **de uma transferência anual** para os Municípios, relativa aos montantes dos **juros de mora pagos pelos particulares** e do **produto das coimas aplicadas**, sempre no âmbito de impostos que constituem receitas municipais.

2.8. IFRRU E LIMITE DA DÍVIDA TOTAL

Com o objetivo de imprimir uma maior execução dos instrumentos financeiros, em especial do IFRRU, importa esclarecer cabalmente as dúvidas criadas pelos n.ºs 5 e 6 do artigo 52.º (na redação introduzida pelo artigo 302.º da LOE2018), **explicitando que o IFRRU se considera, para efeitos daquele preceito, como uma única fonte de financiamento**, excecionando a totalidade das diferentes fontes de financiamento reembolsáveis no cálculo do limite da dívida total.

2.9. LINHA BEI-AUTARQUIAS

No que concerne à Linha BEI-Autarquias, ainda que esclareça da dispensa da consulta a três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, **não resolve outros constrangimentos operacionais apontados**, que **exigem solução urgente** até porque caminhamos a passos largos para o fim do presente quadro comunitário e urge **acelerar a execução das operações de investimento autárquico** aprovadas nos Programas Operacionais do Portugal 2020. Referimo-nos à necessidade de:

- i. Clarificar que **todo o valor da contrapartida pública nacional** objeto de **financiamento pela Linha BEI se encontra excecionado do limite legal da dívida** (determinada em função do valor total e não do valor elegível do investimento);
- ii. Esclarecer que o valor total do empréstimo pode ser utilizado para financiar **despesas pagas ou por pagar, desde que as operações não se encontrem física e financeiramente concluídas** à data de submissão do pedido de financiamento.

Tendo em vista tais objetivos, a ANMP propõe as **seguintes alterações à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro** (LFL):

Artigo 52.º - [...]

7 - Para efeitos da alínea a) do n.º 5 quando os empréstimos forem contratualizados ao abrigo de linhas de crédito contratadas entre o Estado Português e Instituições Financeiras Multilaterais é considerado o valor total do financiamento aprovado pela linha de crédito, ainda que superior ao valor elegível não participado por FEEI.

Artigo 51.º - [...]

13 — Os empréstimos previstos na alínea a) do n.º 5 do artigo 52.º quando contratualizados ao abrigo de linhas de crédito contratadas entre o Estado Português e Instituições Financeiras Multilaterais podem ser utilizados para financiar despesas pagas ou por pagar, desde que as operações não se encontrem física e financeiramente concluídas à data de submissão do pedido de financiamento.

2.10. FINANCIAMENTO DOS CORPOS DE BOMBEIROS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Não é resposta pela LO2020 a justiça nem o cumprimento do **princípio da universalidade** no domínio do Financiamento dos corpos de bombeiros da Administração Local. Deve ficar estabelecido que os **Municípios detentores de corpos de bombeiros passam a beneficiar do programa de financiamento permanente, bem como dos programas de financiamento estrutural, previstos na Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto**, e especifique os seus concretos termos.

2.11. REGIME EXCECIONAL DAS REDES DE FAIXAS DE GESTÃO DE COMBUSTÍVEL (ARTIGO 150.º)

Este regime, em cuja manutenção a PL insiste, tem de ser eliminado. **Não se podem transferir responsabilidades, e respetivas penalizações, para os Municípios quando é patente que não estão reunidas as condições mínimas indispensáveis ao seu cumprimento** -- desde logo pela inexistência do cadastro da propriedade rústica.

2.12. REGIME GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Nada avança relativamente ao regime geral das contribuições das Autarquias Locais, cuja **premência de regulamentação** é ainda maior depois da declarada **inconstitucionalidade da taxa da proteção civil**.

2.13. REPERCUSSÃO DAS TAXAS DE DIREITO DE PASSAGEM E OCUPAÇÃO DO SUBSOLO NO CONSUMIDOR

A PL nada propõe para evitar que as **taxas de direito de passagem e ocupação do subsolo deixem de ser repercutidas no consumidor final**.

2.14. PRORROGAÇÃO POR UM ANO DO PRAZO PARA A INCORPORAÇÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS E INTERMUNICIPAIS DAS NOVAS REGRAS DE CLASSIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO SOLO

Não procede à requerida, por demonstradamente necessária e justificada, **prorrogação por um ano do prazo para a incorporação nos planos municipais e intermunicipais das novas regras de classificação e qualificação do solo**, passando o prazo limite deste processo para 13 de julho de

2021 (artigo 199.º do “novo” Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – NRJIGT, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio).

De facto, é patente a desproporção das sanções decorrentes do incumprimento do prazo atualmente prescrito, na medida em que a gestão urbanística suspender-se-á nas áreas que carecem de adaptação, não havendo lugar à prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a ocupação, uso e transformação do solo.

Por outro lado, a operacionalização desta alteração tem evidenciado um conjunto de constrangimentos, desde logo em matéria de definição dos tipos de procedimento a adotar (inexistindo unanimidade das CCDR’S), passando pelas questões da cartografia, e sem menosprezar a articulação com outros regimes, nomeadamente a articulação destes processos com as revisões da REN.

2.15. SESSÃO DA APROVAÇÃO DAS OPÇÕES DO PLANO E DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO

A PLOE não corrige a incongruência entre os n.ºs 1 e 2 do artigo 27.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, alterando o aludido n.º 2, de modo a esclarecer que **a aprovação das opções do plano e da proposta de orçamento para o ano seguinte se realiza na sessão ordinária da Assembleia Municipal de Novembro ou Dezembro** (e não necessariamente no mês de Novembro).

2.16. RECRUTAMENTO DE TRABALHADORES NOS MUNICÍPIOS EM SITUAÇÃO DE SANEAMENTO OU DE RUTURA (ARTIGO 43.º)

Este artigo não poderá cingir-se a excepcionar o recrutamento “...para substituição de trabalhadores no âmbito do processo de descentralização de competências ao abrigo da lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e respetivos diplomas sectoriais”.

A exceção deverá, tal como acabou por ser corrigido e vertido no artigo 90.º DLEO de 2019, abarcar a “... abertura de procedimentos concursais para suprir as necessidades de recrutamento que resultam do exercício das competências transferidas no âmbito da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e respetivos diplomas sectoriais”.

2.17. REVISÃO DA TAXA DE CONTRIBUIÇÃO OBRIGATÓRIA DOS TRABALHADORES DO RPSC

Deverá a PL corrigir a **taxa de contribuição obrigatória dos trabalhadores do regime da proteção social convergente** (RPSC), que é excessiva e inadequada, pelo que deverá ser reduzida na proporção do efetivo nível de encargos e responsabilidades assumidas pela CGA [relembre-se que, ao contrário do regime geral da segurança social (RGSS), que cobre todas as eventualidades, para os trabalhadores integrados no RPSC, a CGA apenas comporta as eventualidades da invalidez, velhice e

morte, cabendo a responsabilidade das restantes eventualidades ao Município - designadamente o pagamento das prestações substitutivas devidas nas situações de doença e parentalidade].

2.18. ELIMINAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PARA O AUDIOVISUAL

A LOE2020 deverá proceder à justa **eliminação da contribuição para o audiovisual relativamente aos pagamentos para equipamentos e serviços municipais** (como sejam semáforos, cemitérios, iluminação pública, programadores de rega de jardins, furos de captação de água, painéis informativos, instalações sanitárias públicas, fontes luminosas, estações elevatórias da água e de esgotos, entre outras situações quase absurdas).

2.19. MECANISMO DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

Apesar de a **PL alterar o diploma do FAM para permitir a renovação por mais cinco anos da direção executiva**, no que que concerne ao conteúdo **mantém-se o vazio quanto ao mecanismo de recuperação financeira** a aplicar aos Municípios, pois foi revogado todo o articulado referente ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

2.20. ADICIONAL AO IMI E ADICIONAL DE IUC

A LOE deverá emendar **a designação destes impostos** que nada têm de municipal e induzem o contribuinte em erro.

Mais deve a legislação ser alterada no sentido de **isentar as IPSS do Adicional ao IMI**, o que se justifica pelo seu elevado contributo na área social.

2.21. AQUISIÇÃO DE BENS OBJETO DE CONTRATO DE LOCAÇÃO

Ao contrário do previsto em LOE's anteriores, a PL não estabelece a possibilidade de **alargamento da margem disponível de endividamento para 60% relativamente a empréstimos que se destinem à aquisição de bens objeto de contrato de locação** (financeira ou operacional), com opção de compra, “desde que o encargo mensal do empréstimo seja de valor inferior ao encargo mensal resultante do contrato de locação vigente” (artigo 105.º da LOE2019)

2.22. REDUÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO (ARTIGO 79.º)

À semelhança de anos anteriores, a PL prevê a obrigação de redução “no mínimo 10 % dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias”, e, em caso de incumprimento, “a **retenção** da receita

proveniente das transferências do Orçamento do Estado, no artigo 39.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro¹⁰, na sua redação atual, no montante equivalente ao do valor em falta...”.

A PLOE acrescenta que esse montante em falta é “apurado pelo diferencial entre o objetivo estabelecido e o montante de pagamentos em atraso registados, acrescido do aumento verificado”.

A ANMP entende que **a fórmula ficará mais clara se for invertida a ordem do diferencial**, pelo que sugere a seguinte redação da parte final do artigo “... apurado pelo diferencial entre o montante de pagamentos em atraso registados e o objetivo estabelecido, acrescido do aumento verificado”.

2.23. UTILIZAÇÃO DA MARGEM DISPONÍVEL DE ENDIVIDAMENTO

Sem prejuízo da necessidade de uma nova Lei das Finanças Locais, cujos trabalhos de preparação devem começar rapidamente, mais se propõe e requer a **revogação da alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º (limite da dívida total)** que, absurdamente e atentando contra a sua autonomia, **limita os Municípios cumpridores dos limites de endividamento a utilizarem apenas 20% da sua margem disponível.**

2.24. INDICADOR “DORMIDAS EM ALOJAMENTO TURÍSTICO”

Até porque o Instituto Nacional de Estatística, IP (INE) passou a considerar os dados sobre dormidas em alojamento turístico¹¹ como de carácter público, é importante que a LFL adeque o indicador legal, passando os **artigos 32.º, n.º 1, alínea b) e 33.º, n.ºs 2 a 4**, a referir-se a **“dormidas em alojamento turístico”** em vez de **“dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo”**.

2.25. PROGRAMA DE APOIO À REDUÇÃO TARIFÁRIA NOS TRANSPORTES PÚBLICOS - PART

Os **montantes afetos ao PART deverão ser reforçados**, de forma a assegurar a capacidade de financiamento das **Autoridades de Transportes em todo o país**, que permita concretizar um programa de investimento que priorize o transporte coletivo e público, com o aumento da oferta em quantidade e qualidade, promovendo o desenvolvimento económico e social e a coesão territorial.

¹⁰ 20% do respetivo montante global.

¹¹ Incluindo: hotéis, hotéis-apartamentos, aldeamentos e apartamentos turísticos, pousadas, quintas da Madeira, alojamento local, turismo no espaço rural e turismo de habitação, parques de campismo e colónias de férias.

Salvaguardado o exposto, não podemos também deixar de atender e registar que a PLOE2020 preconiza um conjunto de alterações positivas, a grande maioria há muito defendida e reclamada por esta Associação e reforçadas nas considerações prévias enviadas ao Governo.

3.1. FLEXIBILIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DO SALDO DE GERÊNCIA (ARTIGO 98.º)

A PLOE2020 vai ao encontro do reivindicado alargamento da flexibilização da integração do saldo de gerência à parte não consignada, permitindo expressamente que “Após aprovação do mapa «Fluxos de caixa» pode ser incorporado, por recurso a uma revisão orçamental, antes da aprovação dos documentos de prestação de contas, o saldo da gerência da execução orçamental”.

Todavia, o artigo mais prevê que “O pedido de integração a apresentar ao órgão deliberativo deve ser adequadamente instruído, em conformidade com modelo próprio a divulgar pela Direção Geral das Autarquias Locais” (n.º 2). Ora, **as Assembleias Municipais são soberanas e as suas deliberações não podem ficar dependentes/ vinculadas a modelos da Direção Geral das Autarquias Locais.**

3.2. IMI DOS CENTROS HISTÓRICOS (ARTIGO 233.º DA PL)

Tal como solicitado pela ANMP, que entende que **a opção pela concretização deste ou qualquer outro benefício fiscal deverá ficar na disponibilidade dos Municípios**, a PLOE2020 propõe a **revogação do benefício fiscal automático relativo aos prédios inseridos em centros históricos**, paisagens culturais e conjuntos classificados como monumentos nacionais, o que se avalia por positivo.

Mas muitas outras situações ficam por resolver, conforme anteriormente transmitido.

3.3. IMI – PARQUES EÓLICOS (ARTIGOS 228.º E 241.º DA PL)

Na decorrência do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo que somente considerou como prédio, para efeitos de tributação em sede de IMI, os parques eólicos (não permitindo a tributação dos torres eólicas e subestações), o artigo 228.º da PL vem alterar o CIMI, **resolvendo a regra da incidência territorial através da inscrição do prédio urbano e não vedado na freguesia onde esteja situado o maior número de construções** (artigo 79.º); e estipulando que **o valor do terreno a considerar no “método do custo adicionado ao valor do terreno” “corresponde apenas à área efetivamente ocupada com a implantação”** (artigo 46.º)¹².

¹² A eficácia deste artigo depende ainda da **Circular da AT**, cuja celeridade e rigor se requerem.

A PL mais adita o artigo 18.º-A à LFL, prevendo que quando um prédio urbano não vedado se localize em mais do que um Município, a **receita de IMI é distribuída proporcionalmente em função do valor de construção existente em cada um.**

3.4. FASEAMENTO DAS RETENÇÕES - DEVOLUÇÃO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS (ARTIGO 241.º DA PL)

Ainda na decorrência do impacto da devolução do IMI das torres eólicas e subestações, e bem assim, do IMT dos fundos imobiliários, em consonância com o requerido pela ANMP, a PL adita o artigo 19.º-A à LFL, que permite o faseamento das regularizações das transferências de receita aos Municípios, que venham a ocorrer devida a mudança de entendimento administrativo ou jurisprudência reiterada dos tribunais superiores em sentido favorável aos sujeitos passivos.

Não obstante, a ANMP entende que se devia ir mais longe, diminuindo o esforço dos Municípios e, por conseguinte, o limite a partir do qual se aplica o faseamento das retenções e, bem assim, o limite máximo de cada retenção mensal.

Mais entende que a **Portaria referida** (n.º 6), se verdadeiramente imprescindível, **deverá ser publicada e entrar em vigor juntamente com a LOE2020.**

3.5. PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO – ESTATUTO DE CONTRAINTERESSADO (ARTIGO 239.º DA PL)

Anda na mesma senda, a PLOE2020 mais altera o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), acautelando a participação dos Municípios no contencioso tributário referente a impostos cuja receita é sua, na qualidade de contrainteressado.

Assim, ainda que a sua pronúncia não seja obrigatória, fica prevista a necessidade da sua demanda quando o provimento do processo impugnatório o possa diretamente prejudicar.

Todavia, a alteração não acautela, o que se impõe, a aplicabilidade deste estatuto do contrainteressado quando está em causa o recurso à **arbitragem.**

3.6. LINHA BEI PT 2020 - DISPENSA DA CONSULTA A TRÊS INSTITUIÇÕES AUTORIZADAS POR LEI A CONCEDER CRÉDITO (ARTIGO 94.º DA PL)

A dispensa da consulta a três instituições autorizadas por lei a conceder crédito no recurso à linha BEI, requerida pela ANMP, resolve um dos constrangimentos identificados, pelo que, obviamente, se considera esta norma positiva.

Mas outros constrangimentos operacionais foram apontados e requerem solução urgente (acima identificados como pontos negativos).

3.7. FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TRIBUNAL DE CONTAS (ARTIGOS 97.º, 200.º E 262.º)

O artigo 200.º da PL continua a salvaguardar a isenção daquela fiscalização no âmbito do processo de descentralização e da delegação de competências, sendo que este ano, **o artigo 262.º procede mesmo à alteração do próprio artigo da Lei do Tribunal de Contas (47.º), consolidando a isenção** relativamente a “Os contratos-programa, acordos e ou contratos de delegação de competências, e respetivos atos de execução, celebrados entre autarquias locais, bem como entre uma autarquia local e uma entidade do sector empresarial local, por via dos quais sejam transferidas competências, constituído mandato para a sua prossecução ou assumido o compromisso de execução de determinadas atividades ou tarefas” (alínea h).

Regista-se de forma igualmente positiva a consagração da isenção relativa a “Os contratos e demais instrumentos jurídicos que tenham por objeto a prestação de serviços de elaboração e revisão de projeto, fiscalização de obra, empreitada ou concessão destinada à promoção de habitação acessível ou pública ou o alojamento estudantil” (alínea g).

Anota-se que o artigo 200.º da PL mantém a dupla limitação no que concerne ao valor a ter em conta para efeitos de sujeição a visto - ficam dispensados (i) os contratos de valor inferior a 350.000€, e (ii.) “... os atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si ...” até 750.000€.

Mantém, também, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, a isenção de fiscalização prévia relativa aos **“acontecimentos imprevisíveis os incêndios de grandes dimensões”**, o que, naturalmente, avaliamos positivamente.

A este propósito, não podendo deixar de levar em consideração os mais recentes casos de calamidades e de catástrofes naturais que se têm registado no nosso país, como as depressões Elsa e Fabien -- já acima aludidos a propósito do reforço do FEM --, entendemos que esta exceção deverá também abranger outras catástrofes naturais, circunstâncias igualmente excecionais.

Pertinente também aludir ao artigo 97.º da PL que deixa de sujeitar à fiscalização prévia do Tribunal os **acordos de regularização de dívidas no sector das águas e saneamento** (Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro).

3.8. COMUNICAÇÃO DA DERRAMA (ARTIGO 240.º)

A PL altera o artigo 18.º da LFL, repondo a requerida comunicação da derrama para 31 de dezembro (presentemente, novembro).

3.9. PRAZOS MÁXIMOS DOS EMPRÉSTIMOS (ARTIGO 265.º)

A PLOE altera o artigo 51.º da LFL, alargando os prazos máximos dos empréstimos (de 20 anos no geral) para:

- 30 anos, em operações financiadas pelo Banco Europeu de Investimento (BEI); ou
- 50 anos, nos casos de empréstimos para construção de habitação ou intervenções de reabilitação urbana destinadas a arrendamento, bem como para recuperação do parque habitacional degradado da titularidade dos Municípios.

3.10. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO – LCPA (ARTIGO 78.º)

A PL2020 continua a libertar os Municípios e Freguesias relativamente a um conjunto de exigências no âmbito da LCPA, mais dispensando do envio do mapa de fundos disponíveis à Direção Geral das Autarquias Locais.

Todavia, este ano, retira essa prerrogativa aos “municípios e freguesias que tenham aumentado os respetivos pagamentos em atraso com mais de 90 dias registados no SIIAL em 31 de dezembro de 2019, face a setembro de 2018”.

3.11. SNC-AP - AUTARQUIAS LOCAIS (ARTIGO 85.º)

Prevê que as entidades integradas no subsector da administração local apliquem o SNC-AP enquanto referencial contabilístico de 2020, pelo que se pressupõe que a **Direção Geral das Autarquias Locais já tem condições para a necessária interligação do SNC-AP com os sistemas dos Municípios.**

3.12. LEASING - REPARTIÇÃO DA RECEITA MUNICIPAL DO IUC – (ARTIGO 241.º DA PL)

A ANMP acordou previamente com a Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais a redação das alterações que se impunham para que a AT obtivesse a informação necessária a uma justa e transparente repartição da receita entre Municípios, objetivo que assumimos presidir à alteração proposta pelo artigo 241.º da PLOE2020.

Todavia, a proposta de redação apresentada **não corresponde às alterações acordadas como necessárias para atingir o objetivo acima**, devendo ser **alterados os artigos 3.º da Lei n.º 22-A/2007**, de 29 de junho e **3.º do Código do IUC**, para além do **3.º-A do Código do IUC --, incluindo expressamente a referência à locação financeira --**, nos seguintes termos:

Artigoº

Alteração ao Código do Imposto Único de Circulação

Os artigos ... do Código do Imposto Único de Circulação, adiante designado por Código do IUC, aprovado pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, passam a ter a seguinte redação:

Artigo 3.º

[...]

1 – [...].

2 – São equiparados a sujeitos passivos os adquirentes nos contratos de compra e venda com reserva de propriedade.

3 – [...].

4 – Nos casos previstos no n.º 2 do artigo 2.º, são sujeitos passivos os proprietários ou as pessoas que utilizem os veículos a título de aluguer ou qualquer outro.

Artigoº

Alteração à Lei n.º 22-A/2007

O artigo 3.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 3.º

[...]

1 - É da titularidade do município de residência do sujeito passivo ou equiparado a receita gerada pelo IUC incidente sobre os veículos da categoria A, E, F e G, bem como 70% da componente relativa à cilindrada incidente sobre os veículos da categoria B, salvo se essa receita for incidente sobre veículos objeto de aluguer de longa duração ou de locação financeira ou operacional, caso em que deve ser afeta ao município de residência do respetivo utilizador.

2 – [...].

3 – [...].

4 – [...].»

Artigo __.º

Aditamento à Lei n.º 22-A/2007

É aditado à Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho o artigo 3.º-A, com a seguinte redação:

«Artigo 3.º-A

Obrigações específicas dos locadores de veículos

Para efeitos do disposto na parte final do n.º 1 do artigo 3.º, as entidades que procedam à locação financeira, à locação operacional ou ao aluguer de longa duração de veículos ficam obrigadas a fornecer à Autoridade Tributária e Aduaneira os dados relativos à identificação fiscal dos utilizadores dos veículos locados, dos membros do Governo *responsáveis pela área das finanças e pela área da modernização do Estado e da Administração Pública.*»

Em suma:

Embora reconhecendo alguns pontos positivos importantes, e convictos de que a LOE2020 será efetivamente melhorada com a correção das medidas identificadas como omissas ou negativas, **emitimos parecer desfavorável enquanto se mantiver o evidente incumprimento da Lei das Finanças Locais.**

Com efeito, **o arbitrário e discricionário corte de mais de 35 milhões de euros não é aceitável**, pelo que a Associação Nacional de Municípios Portugueses apela ao Governo e aos Partidos Políticos com assento na Assembleia da República, que assumam as nossas propostas, pugnem pelo estrito cumprimento da Lei das Finanças Locais, permitindo que a LOE2020 venha ao encontro das legítimas preocupações e aspirações dos Municípios Portugueses.

Associação Nacional de Municípios Portugueses
Coimbra, 14 de janeiro de 2020