

ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI N.º 131/XIII – ALTERA A LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

PARECER ANMP

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. Enquadramento e questões prévias | 2 |
| 1.1. Estabilidade e valor reforçado da LFL | 3 |
| 1.2. Aumento da participação municipal nos 3 impostos de referência para 22,6% | 3 |
| 2. Repartição de recursos públicos e distribuição de verbas entre Municípios | 5 |
| 2.1. Critérios base de distribuição | 5 |
| 2.2. Variações máximas e mínimas | 5 |
| 2.3. A distribuição do excedente | 7 |
| 2.4. Fundo de Coesão Municipal (FCM) | 7 |
| 2.5. Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) – exclusão de receitas consignadas | 8 |
| 2.6. Fundo Social Municipal (FSM) – fim da dedução de verbas | 8 |
| 2.7. Transparência - elementos e indicadores | 8 |
| 3. Cumprimento integral da Lei | 9 |
| 3.1. Proposta de aplicação faseada em 3 anos | 9 |
| 4. Novas receitas municipais | 10 |
| 4.1. A nova participação na receita do IVA | 10 |
| 4.2. Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) | 11 |
| 4.3. Cobrança de contribuições | 12 |
| 5. Impostos locais | 12 |
| 5.1. IMI – isenções dos imóveis do Estado e autorização legislativa | 12 |
| 5.2. Derrama - comunicação da deliberação da Assembleia Municipal | 13 |
| 5.3. Isenções e benefícios fiscais | 13 |
| 6. Eleitos locais | 13 |
| 6.1. Responsabilidade financeira dos eleitos locais | 13 |
| 7. Regras orçamentais e endividamento | 14 |
| 7.1. Fundo de Apoio Municipal (FAM) | 14 |
| 7.2. Consignação de receitas municipais | 14 |
| 7.3. Equilíbrio orçamental | 14 |
| 7.4. Cálculo do limite da dívida | 15 |
| 7.5. Quadro Plurianual Municipal (QPM) | 15 |
| 8. Entidades Intermunicipais | 15 |
| 8.1. Eliminação do Índice Sintético de Desenvolvimento Regional | 15 |
| 8.2. Cumprimento integral da Lei | 16 |
| 9. Síntese | 16 |

1. Enquadramento e questões prévias

A Proposta de Lei (PL) acima identificada vem alterar a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, diploma que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, comumente designada Lei das Finanças Locais (LFL), propondo-se introduzir um conjunto substancial de alterações em mais de 40 artigos.

Algumas das alterações correspondem à integração, no texto legal da própria LFL, de um conjunto de normativos avulsos, previstos principalmente na LOE2018¹ e de anos anteriores; já outras, e nem sempre declaradas, constituem inovações e mesmo, em alguns casos, grandes mudanças de regime.

De entre estas últimas, é incontornável destacar as alterações que se prendem mais diretamente com o montante global e com a distribuição de verbas entre os Municípios. Referimo-nos, em concreto: (1) ao adiamento do cumprimento integral da Lei; (2) ao **desajustado alargamento das variações máximas e mínimas das transferências de cada Município para 10%** (quando os Municípios apresentaram uma proposta consensual e mais equilibrada); (3) à **incompreensível exclusão da participação em 5% do IRS dos cálculos associados ao Fundo de Coesão Municipal**; (4) à nova, e **já emagrecida, receita adveniente da participação no IVA** e dos seus impactos em matéria de Fundo de Coesão Municipal (não tendo sido disponibilizados pelo Governo quaisquer dados para esta avaliação) e (5) ao **retrocesso na intenção das isenções dos imóveis do Estado**, agora reduzida a prédios devolutos.

Ainda no que respeita a grandes mudanças, mas em sentido positivo, não podemos deixar de referir a **distribuição do excedente na totalidade**, que se traduz num aumento do montante global a transferir para os Municípios.

Por outro lado, importante enquadrar que a PL emerge no contexto e como elemento da reforma em torno da **descentralização de competências** da Administração Central para os Municípios e Entidades Intermunicipais, **cuja sustentabilidade financeira tem de assegurar**. Efetivamente, o processo de descentralização envolve três peças fundamentais e complementares entre si: a lei-quadro, os diplomas setoriais e a LFL.

Posto isto, pertinente frisar que todas as considerações subseqüentes têm como fito **a dignificação do estatuto financeiro autonómico local, particularmente municipal, em cumprimento do correlativo imperativo constitucional, irrevogável e tendencialmente inderrogável**.

É esse, em especial, o ensejo dos dois pontos seguintes -- a estabilidade da Lei e o reforço da participação nos impostos -- aspetos basilares e prévios a qualquer reforma.

¹ LOE2018 – Lei do Orçamento do Estado para 2018, aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro.

1.1. Estabilidade e valor reforçado da LFL

É necessário ter bem presente que a LFL disciplina uma **crucial dimensão da atividade financeira** dos entes públicos, **não podendo, obviamente, o respetivo regime jurídico ser deixado ao sabor das flutuações e oscilações inerentes às maiorias parlamentares momentâneas.**

É neste sentido que a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) tem defendido que, através de um consenso nacional alargado, **deve dotar-se a LFL, ou alguns dos seus preceitos, de valor reforçado, com o objetivo de garantir a estabilidade na sua aplicação,** impedindo que os seus normativos possam ser livremente derogados, revogados ou alterados por qualquer outra lei.

Para obviar tal necessidade, duas possibilidades são apontadas:

- i. A primeira delas vai no sentido de se considerar que a LFL é uma lei que "por outras deva ser respeitada" e, por essa via, **seja dotada de valor reforçado.**
- ii. A segunda possibilidade -- na hipótese de um entendimento restritivo que não admita que o valor reforçado possa ser retirado da previsão constitucional --, equaciona uma solução que confere à LFL uma valia normativa acrescida.

Trata-se de blindar alguns dos seus preceitos com um invólucro protetor que tem sido corrente em matérias jurídico-financeiras e que tem conseguido convincentes resultados jurídicos², determinando que "o disposto nos artigos 14.º, 15.º, 16.º, 18.º e 25.º a 35.º da presente lei tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, que disponham em sentido contrário"³. Por esta via, mesmo sem atribuir diretamente valor reforçado à lei em si, consegue-se uma proteção jurídica acrescida, dotando certos preceitos do diploma de uma resistência derogatória que de outro modo os mesmos não possuiriam.

A blindagem acrescida da LFL é imprescindível e amplamente justificada.

1.2. Aumento da participação municipal nos 3 impostos de referência para 22,6%

As percentagens de participação dos Municípios nas receitas do Estado (perequação vertical) têm vindo a diminuir -- desde a primeira LFL, registe-se. De 33% para 25,3%, e depois para os vigentes 19,5%. Ainda assim, suprema contradição, tais percentagens continuaram a ser incumpridas!

² Veja-se o caso do artigo 13.º da Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso e de normas equivalentes sucessivamente cristalizadas nas leis do orçamento do Estado, de que constitui exemplo mais recente o artigo 2.º, n.º 2, da LOE2018.

³ Artigo 14.º - Receitas municipais, Artigo 15.º - Poderes tributários, Artigo 16.º - Isenções e benefícios fiscais, Artigo 18.º - Derrama, Artigo 25.º - Repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, Artigo 26.º - Participação variável no IRS, Artigo 27.º - Fundo de Equilíbrio Financeiro, Artigo 28.º - Fundo Geral Municipal, Artigo 29.º - Fundo de Coesão Municipal, Artigo 30.º - Fundo Social Municipal, Artigo 31.º - Transferências financeiras para os municípios, Artigo 32.º - Distribuição do Fundo Geral Municipal, Artigo 33.º - Compensação associada ao Fundo de Coesão Municipal, Artigo 34.º - Distribuição do Fundo Social Municipal, Artigo 35.º - Variações máximas e mínimas.

É conhecido o argumentário recorrente de que a diminuição das transferências é compensada com o incremento de receitas próprias (das quais o IMI será a mais significativa), mas a realidade demonstra algo bem diferente: a autonomia financeira em constante e contínuo esvaziamento, com as eventuais compensações daquele incremento a não passarem de simples atenuantes da perda de receita.

Saídos da crise e dando cumprimento ao princípio constitucional da justa repartição de recursos ajustado ao atual espectro de competências, urge **reforçar a capacidade financeira dos Municípios, aumentando o nível de participação nas principais receitas do Estado⁴, aproximando-nos da média da União Europeia (24,8%⁵).**

De facto, **é patente o alargamento das competências desenvolvidas pelos Municípios, com reflexo direto no aumento das despesas municipais**, desde logo e designadamente: (i) no próprio regime jurídico das Autarquias Locais⁶, que passou para um regime legal de cláusula geral de atribuições, em que qualquer competência pode ser desenvolvida pelas Autarquias, desde que respeitante à “promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações” e (ii) no papel exigido aos Municípios no âmbito dos trágicos incêndios recentemente ocorridos.

Assim, perante a redução sucessiva do peso das receitas municipais nas receitas totais do Estado, inconsistente com a vontade política de reforçar o papel e as competências das Autarquias, a ANMP defende que **a percentagem prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º da LFL deve aumentar de 19,5% para 22,6%, traçando uma trajetória de convergência com a média europeia e uma maior consistência com as atribuições e competências atuais (e futuramente descentralizadas) das Autarquias.**

Repare-se que a percentagem almejada de 22,6% corresponde, apenas, à reposição dos montantes fixados para as transferências para os Municípios antes da intervenção da *Troika!* Ou seja, em causa os montantes que constam do mapa XIX da LOE2010, o último orçamento do Estado em que a LFL foi respeitada (e que não contemplava a distribuição de excedentes).

Trata-se de uma **reposição da capacidade financeira dos Municípios, necessária e justa**. Ademais, de acordo com ensaios efetuados, o aumento do volume total das transferências permite inverter a relação entre a variação média e a dimensão populacional dos Municípios, potenciando um maior efeito redistributivo.

⁴ De 14,5%, de acordo com o relatório da OCDE “Subnational governments in OECD Countries: Key Data 2017 edition”.

⁵ Mesma fonte.

⁶ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 3 de setembro.

2. Repartição de recursos públicos e distribuição de verbas entre Municípios

2.1. Critérios base de distribuição

Antes de mais, releva relembrar que o Governo assumiu, perante a ANMP, o compromisso de rever os critérios base de distribuição de verbas entre Municípios e de promover, para tal, a constituição de um grupo de trabalho, com representantes seus e das Autarquias, que teria como objetivo aquela concretização, designadamente através do ensaio de diferentes opções de distribuição das verbas. Não houve, ainda, desenvolvimentos neste domínio.

É verdadeiramente indispensável e essencial rever as regras de distribuição, no sentido de as tornar mais equitativas e consensualizadas, como também transparentes e sindicáveis por parte dos Municípios.

2.2. Variações máximas e mínimas

Foi neste contexto que a ANMP apresentou ao Governo, oportunamente e por escrito, uma **proposta alternativa** para as variações que cada Município poderia sofrer de um ano para o outro, em matéria de transferências do Orçamento do Estado.

Consiste a proposta ANMP em **nenhum Município descer mais do que 2,5%, nem subir mais do que 5%, face ao ano antecedente**. Incluindo a distribuição do excedente, permite que todos os Municípios subam.

Lamentavelmente, verificámos que, na proposta final apresentada à Assembleia da República, **o Governo insiste, de forma inexplicável, na solução que admite uma oscilação anual de 10%**, tanto no aumento como na diminuição do valor das transferências.

Com efeito, a PL procede à alteração das variações máximas e mínimas das transferências de FEF+FSM+IRS⁷ (artigo 35.º), que passam a ser calculadas da seguinte forma:

- **Diminuição máxima de 10% face ao ano anterior** (se capitação fiscal for superior a 1,25 vezes a média nacional) ou de 5% (se capitação inferior a 1,25 vezes a média). Atualmente estas diminuições não podem ser superiores a 5% e 2,5%, respetivamente;
- **Acréscimo máximo de 10% face ao ano anterior**. Atualmente este limite é de 5%.

Perante esta proposta, -- que **não prevê a inclusão da participação na receita adicional de IVA para efeito do apuramento das variações** máximas e mínimas das transferências, começamos por registar -
- antecipam-se **impactos significativos no equilíbrio entre Municípios**.

Na conjuntura atual, em que, de resto, o próprio **discurso político nacional se centra nas prioridades da coesão territorial e do desenvolvimento do interior como desígnios nacionais, a distribuição das**

⁷ Fundo de Equilíbrio Financeiro, Fundo Social Municipal e Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, respetivamente.

verbas do Orçamento do Estado entre os diversos Municípios não pode deixar de cumprir aquele desígnio. A PL não cumpre.

As figuras abaixo revelam, expressivamente, que a proposta da ANMP é a que garante, para o mesmo montante de transferências do Orçamento do Estado, o melhor cenário de coesão e equilíbrio entre os 308 Municípios.

Vejamos.

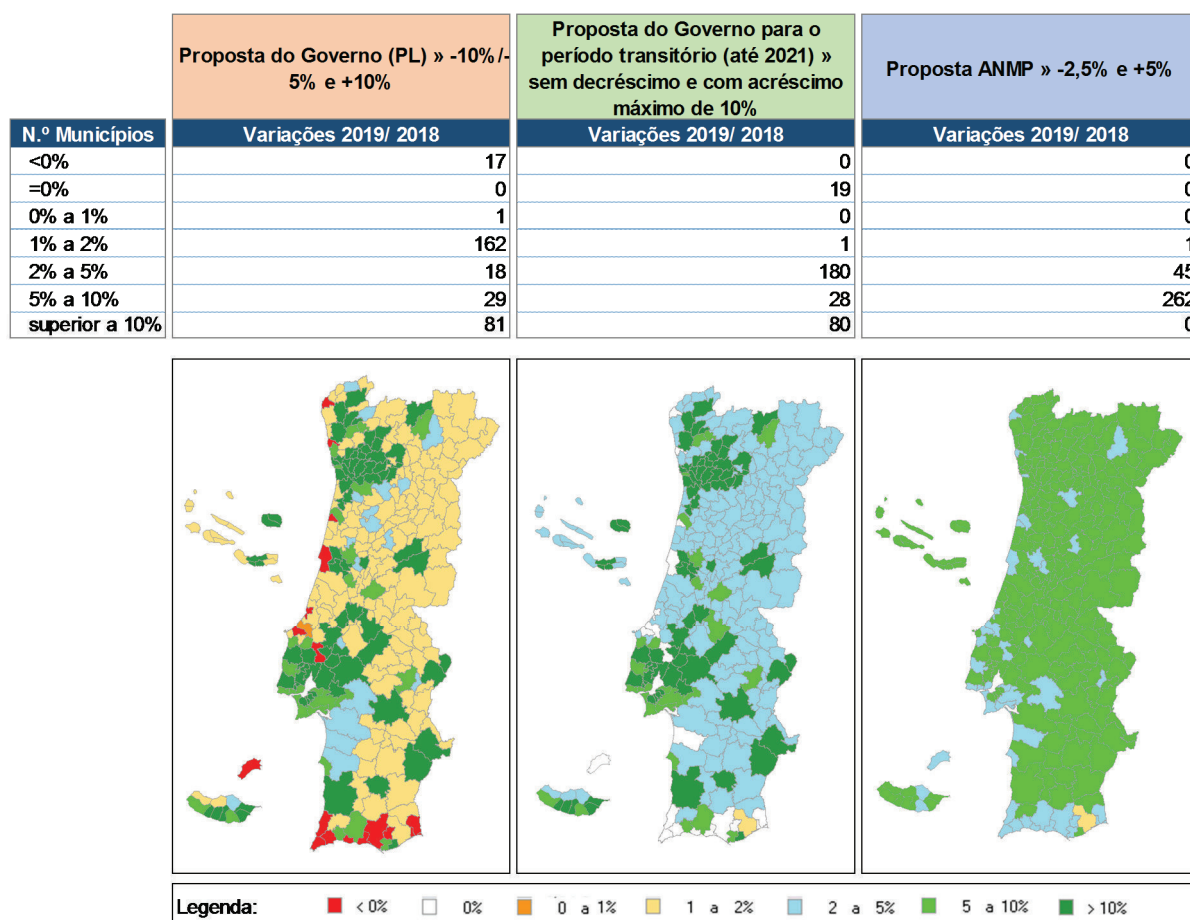


Figura 1 - Ensaios para as diferentes "regras travão" propostas pelo Governo e pela ANMP⁸

Com impactos bem distintos, as propostas do Governo são inaceitáveis!

A PL levaria, e já daqui a 3 anos⁹, a uma **concentração de subidas muito elevadas (superiores a 10%) em cerca de 26% dos Municípios**. Estas subidas seriam à custa de **quebras significativas em alguns**

⁸ Ressalva-se que os resultados de todas as simulações e projeções apresentados ao longo do parecer são decorrentes da utilização dos dados mais atualizados que foi possível obter para cada indicador e variável envolvidos no cálculo das transferências para os Municípios. Devem, por este motivo, ser considerados como aproximações, de qualquer modo muito próximos da realidade.

⁹ Assinala-se que a PL acautela um período transitório de 3 anos em que nenhum Município diminuirá as transferências do Orçamento do Estado (cfr. o n.º 8 do artigo 5.º).

Municípios (17) e de subidas meramente residuais na maioria deles -- 53% teriam aumentos de 1 a 2%.

Transitoriamente, até 2021, a proposta do Governo é que nenhum Município desça¹⁰. Mas a verdade é que, **para que os mesmos 26% possam subir mais de 10%, existem 6% dos Municípios com variações nulas e 58% com aumentos entre 2 e 5%.**

A proposta ANMP, ao permitir que quase 100% dos Municípios cresçam entre 2 e 10% (85% deles, acima de 5%) é, garantida e obviamente, mais justa e equitativa¹¹.

2.3. A distribuição do excedente

Na decorrência do ponto anterior, e ao contrário do que sucede presentemente -- em que a aplicação da LFL resulta sempre na não utilização do valor total destinado inicialmente aos Municípios --, **a PL prevê que o excedente resultante da aplicação dos limites previstos passe a ser distribuído na totalidade:** 50% proporcionalmente pelos Municípios em que as transferências diminuam face ao ano anterior; e 50% proporcionalmente pelos Municípios com capitação abaixo da média nacional, em três anos consecutivos¹².

Considera-se, por princípio, positiva a distribuição do excedente, que se traduz, de forma direta, no aumento do montante global a transferir para os Municípios.

Importará, em especial, salvaguardar que, no caso excepcional de não existir nenhum Município a descer, **a totalidade daquele excedente será distribuída pelos Municípios com capitação mais baixa** (alínea b) do n.º 3 do artigo 35.º).

2.4. Fundo de Coesão Municipal (FCM)

A PL passa a considerar nos cálculos da Compensação Fiscal e das Capitações Médias Nacional e Municipal associadas ao FCM, não apenas o IMI, mas também o IMT, o IUC e a nova participação no IVA.

Todavia, constatamos que **deixa de ter em conta a participação em 5% de IRS!** Pertinente anotar que o Anteprojeto apresentado pelo Governo considerava, e bem, tal como a LFL vigente, o IRS.

Desconsiderar a participação em 5% de IRS representa um forte retrocesso, com reflexos diretos na coesão. Estando em causa o propósito de compensar os Municípios com menor capacidade de arrecadação de receita fiscal, quanto maior for a base de aferição e de comparação, mais consistente será o resultado e melhor se cumprirá o objetivo e desígnio de coesão nacional.

¹⁰ Nota anterior.

¹¹ Esta proposta seria aplicada transitoriamente até à efetiva revisão dos critérios base da Lei.

¹² Alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 35.º.

A ANMP posiciona-se frontalmente contra a não inclusão da participação no IRS, que deve, por conseguinte, acrescer à soma do artigo 33.º a participação em 5% do IRS.

2.5. Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) – exclusão de receitas consignadas

O cálculo do FEF baseia-se, como sabemos, numa média aritmética de IVA, IRS e IRC, a cuja receita são deduzidas (cada vez mais) parcelas de imposto que se encontram consignadas a outros setores da Administração Pública.

A PL¹³ acrescenta uma **nova dedução, a receita de IRC consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)**. Em causa está um valor estimado de cerca de 70M€ (maior que o IVA que se propõe como nova receita), que deixa de ser considerado no cálculo da participação dos Municípios nos impostos do Estado.

A consignação de receitas, com a consequência direta na diminuição de verbas para os Municípios, não pode ser uma opção corrente do Legislador.

2.6. Fundo Social Municipal (FSM) – fim da dedução de verbas

O FSM é, em si mesmo, limitado pelo facto de abranger várias competências que não são universais, com clivagens ainda mais profundas nos Municípios da Madeira e dos Açores.

Nesse encadeamento, tendo por base a inoperacionalidade e inaplicabilidade prática dos mesmos, na senda do há muito defendido pela ANMP, **registamos como positiva a eliminação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 34.º da LFL que se prendiam com a dedução de verbas do FSM, relativas a despesas não demonstradas.**

2.7. Transparência – elementos e indicadores

Encara-se como favorável a norma que determina que **as variáveis e indicadores de cálculo das transferências para os Municípios passam a ser parte integrante do relatório do Orçamento do Estado** (n.º 6 do artigo 31.º). Em causa a transparência há muito exigida pela ANMP.

Não obstante, esta medida tem de ser compaginada com o aditamento de um novo número ao artigo 31.º que estipule a **disponibilização, anual e atempada, à ANMP, de todos os elementos e indicadores necessários ao cálculo das transferências para os Municípios**, sem prejuízo de sujeitar esta ao devido sigilo em relação aos dados fornecidos.

¹³ Alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º da PL.

3. Cumprimento integral da Lei

3.1. Proposta de aplicação faseada em 3 anos

A PL adia o cumprimento integral da Lei para 2021. Em causa os n.ºs 5 a 10 do artigo 5.º, que, (mal) encaixados no princípio da estabilidade, informam o denominado “mecanismo de convergência”.

A ANMP entende e defende que os níveis de participação das Autarquias Locais devem ser integralmente aplicados já em 2019. Basta de anos de incumprimento!

Ainda que, no limite, fosse mantida essa errónea opção, os seus termos deveriam ser regulados em **preceito autónomo e transitório**, e nunca no artigo relativo ao princípio da estabilidade, observamos.

Sem prejuízo e salvaguardado o exposto, sempre se adita o seguinte.

O n.º 5 do artigo 5.º da PL propõe que “até 2021, a participação das Autarquias Locais nos impostos do Estado garante, face às transferências efetuadas pelo Orçamento do Estado para 2018, uma variação percentual igual à variação das receitas fiscais previstas no Programa de Estabilidade, sem prejuízo do n.º 10”. Compaginado o Programa de Estabilidade, constata-se que a variação das receitas fiscais para 2019 seria de 3,1%¹⁴.

Ao montante assim apurado, acresceria, por força do n.º 6 do artigo 5.º, “o montante correspondente ao diferencial resultante da aplicação do artigo 25.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 85.º, respetivamente quanto aos Municípios e às freguesias, do transferido em 2018, nos seguintes termos:

- No mínimo de 25% em 2019;
- No mínimo de 25% em 2020; e.
- O remanescente em 2021”¹⁵.

A figura abaixo ilustra e fundamenta as nossas preocupações e posições.

| 2019 - Aplicação PL integral - | Transferências OE2018 | N.º5 do art.º15 | N.º6 do art.º15 | | 2019 - Aplicação PL faseada - | Perda para os municípios |
|--------------------------------------|--------------------------|---|--|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| | | Acréscimo igual à variação prevista das receitas fiscais (PE) + 3,1% C=B*1,031 | Diferencial entre artigo 25.º PL e OE2018 D=A-B | 25% do diferencial E=0,25*D | | |
| A | B | C=B*1,031 | D=A-B | E=0,25*D | F=C+E | G=D-E |
| 2 834 235 892 | 2 491 812 079 | 2 569 058 253 | 342 423 813 | 85 605 953 | 2 654 664 207 | 256 817 860 |

Figura 2 - Simulação do valor a transferir em 2019, de acordo com a PL

¹⁴ Por memória, os impostos que servem de base ao cálculo da participação dos Municípios nos impostos do Estado (IVA+IRS+IRS) apresentaram evoluções de 1,7% entre 2013 e 2014; 5,1% entre 2014 e 2015; -0,8 entre 2015 e 2016 e 4,4% entre 2016 e 2017 [Fonte: Contas Gerais do Estado de 2013, 2014, 2015 e 2016 e valores provisórios para 2017, da Direção Geral do Orçamento].

¹⁵ Lembra-se, anotando, que o artigo 25.º, já na nova redação proposta, dispõe sobre a “Repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios” (FEF+FSM+IRS+IVA).

Caberia ao Conselho de Coordenação Financeira (CCF), desta feita por estatuição do n.º 7, estabelecer a percentagem de convergência acima transcrita. Tratando-se de um órgão de natureza, digamos, *informativa*, com reuniões ordinárias 2 vezes por ano (e que não reúne desde 2015!), não fará sentido atribuir-lhe tal competência decisória. No limite, esta convergência deveria ser feita em 3 parcelas iguais, não sendo para tal necessária a intervenção de qualquer organismo.

A ANMP defende, aliás, que a única alteração que se justifica relativamente ao CCF, tendo em vista garantir uma representação igualitária entre representantes da Administração Central e das Autarquias ¹⁶, seria no sentido do **alargamento do número de representantes indicados pela ANMP para 4** (artigo 12.º).

Feito este parêntesis, relva referir que, a agravar, a PL prevê a possibilidade de incumprimento dos critérios propostos para a transição, estipulando que podem ser objeto de “mecanismos de correção em caso de não cumprimento do objetivo de médio prazo para Portugal, previsto no Programa de Estabilidade” (PE)¹⁷ (o n.º 9 deste artigo 5.º). A ANMP rejeita esta opção. A possibilidade de redução das transferências encontra-se prevista no n.º 4 deste mesmo artigo, que a circunscreve à ocorrência “do Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos ou do Procedimento por Défices Excessivos”.

4. Novas receitas municipais

4.1. A nova participação na receita do IVA

O artigo 26.º-A da PL propõe uma participação na receita do IVA na percentagem de 5%, mas, pasme-se, somente a relativa ao IVA cobrado em alguns dos serviços essenciais (comunicações, eletricidade, água e gás) e nos setores do alojamento e da restauração.

A par disso, abate o montante daquela participação no cálculo da subvenção geral (FEF) e ainda adia a transferência desta nova e parca receita, no pleno, para o ano de 2021.

Ora, é preciso contextualizar e relembrar que as expectativas criadas em torno desta nova receita foram no sentido de que teria um grande impacto no financiamento dos Municípios. O Governo, em fase de Anteprojeto, ainda que não concretizasse a percentagem da participação, é verdade, estabelecia uma base de incidência muito mais ampla, que **abrangia o IVA liquidado relativamente a todos os estabelecimentos de comércio e de serviços da circunscrição territorial municipal**.

A redação final da PL -- os 5% da base de incidência emagrecida -- traduz uma grande desproporção com o legitimamente esperado.

¹⁶ O que se verifica atualmente é que o mesmo é composto, de modo desproporcionalmente maioritário, por componentes ligados direta ou indiretamente ao Estado Central, em número de 6, enquanto os entes locais têm apenas 4 representantes, sendo 2 indicados pela ANMP e outros 2 pela ANAFRE.

¹⁷ O PE prevê que o objetivo de médio prazo para Portugal, estabelecido pela Comissão Europeia em 0,25% do PIB potencial, será atingido em 2020.

A agravar, continua a ANMP sem acesso a dados ou informação que permitam simular e calcular os efeitos das medidas propostas, os valores efetivamente envolvidos, ou a forma como serão distribuídos pelos Municípios. Apenas se conhece a informação tornada pública pelo Governo de que a participação de 5% corresponderá globalmente a cerca de 48M€, o que permite estimar a receita de IVA até 2021, nos termos a seguir referidos.

| IVA cobrado em atividades de alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás - 2017 - A | Participação dos municípios na receita do IVA - 5% - B=A*0,05 | IVA a transferir para os municípios em 2019 - 0% - C | IVA a transferir para os municípios em 2020 - 50% - D=0,5*B | 25% igualmente por todos os municípios D1=D*0,25 | 75% de acordo com a circunscrição territorial D2=D*0,75 | IVA a transferir para os municípios em 2021 - 100% - E=B |
|--|--|---|--|---|--|---|
| 960 000 000 | 48 000 000 | 0 | 24 000 000 | 6 000 000 | 18 000 000 | 48 000 000 |

Figura 3 – Estimativa da participação dos Municípios no IVA

Por outro lado, **é fundamental avaliar o impacto desta nova receita em matéria de Fundo de Coesão Municipal**. É assim óbvio que, não conhecendo a ANMP do efeito conjugado da aplicação da participação no IVA com o impacto no Fundo de Coesão, não lhe é possível adotar uma posição sustentada e definitiva sobre esta matéria.

É urgente e imperativo que a ANMP tenha acesso aos dados necessários para avaliar tais impactos, o que se requer.

Tendo o Governo, inclusivamente, transmitido a esta Associação que já será possível conhecer da chave de repartição territorial do IVA a partir do primeiro trimestre de 2019, o que permite operacionalizar esta medida já nesse ano, **demandam-se a antecipação da efetivação, em pleno, da participação na nova receita para 2020**.

Importa também destacar que -- indo, supõe-se, ao encontro da preocupação com a promoção da coesão territorial e com a correção de assimetrias entre territórios com diferentes capacidades de geração de receitas -- a PL prevê que os critérios de distribuição do IVA serão estabelecidos por portaria e incluirão **“mecanismos corretivos atentos os princípios da solidariedade e da coesão”**. Tal não é suficiente. **Os critérios devem ser, desde já, conhecidos e definidos, preferencialmente na própria LFL, mas sempre em estreita colaboração e articulação com esta Associação**.

4.2. Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)

A PL aponta uma segunda receita adicional, o designado Fundo de Financiamento da Descentralização.

O FFD “constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das Autarquias Locais e das entidades intermunicipais, decorrente da Lei-Quadro da descentralização”; sendo que “no âmbito do FFD, são atribuídos às autarquias locais e às entidades intermunicipais os recursos financeiros previstos no artigo 80.º-B” (artigo 30.º-A).

De acordo com o artigo 80.º-B, “até 2021, os recursos financeiros a atribuir às Autarquias Locais e entidades intermunicipais para a prossecução das novas competências são anualmente previstos na Lei do Orçamento do Estado, nos termos do artigo 5.º da Lei-Quadro da descentralização, e constam do Fundo de Financiamento da Descentralização, nos termos do artigo 30.º-A”.

Nada mais adianta. **Desconhecem-se os termos em que será criado, implementado, distribuído e articulado** com os meios atualmente existentes.

Sem prejuízo do desenvolvimento e articulação do regime do FFD, desde já se alerta para a imprescindibilidade do estabelecimento de um **período transitório para o apuramento concreto e consolidação das verbas a afetar à descentralização de competências**.

Tal período permitirá monitorizar, de perto e com regularidade, o processo de descentralização em cada Município e a adequação das verbas às competências transferidas, com o objetivo de identificar e corrigir eventuais desfasamentos.

Somente após este período, e da devida reflexão e adequação das atuais regras de cálculo, deverá ser ponderado e definido o regime de financiamento -- que terá de garantir, entre outros aspetos, **a necessária articulação com o FSM**.

4.3. Cobrança de contribuições

É aditada ao artigo 14.º da LFL, sem qualquer outra referência ao longo do diploma, uma nova receita municipal qualificada como “o produto da cobrança de contribuições, nos termos da lei” (alínea e).

Solicita-se o **esclarecimento sobre o tipo de contribuições que poderão estar aqui incluídas e a identificação do respetivo enquadramento legal**.

5. Impostos locais

5.1. IMI – isenções dos imóveis do Estado e autorização legislativa

A conjunção da nova redação dada aos artigos 9.º e 11.º do texto da PL (e não dos artigos da própria LFL, que altera) denotam um **enorme recuo** naquilo que era o caminho apontado, e legitimamente esperado, para esta reforma.

De facto, o declarado¹⁸ **terminus das “isenções de IMI** para o Estado, Regiões Autónomas e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendendo os institutos públicos” -- uma medida positiva, há muito reclamada pela ANMP --, é agora **completamente esvaziado** com a PL, que reduz o *futuro fim* da isenção apenas ao património imobiliário público sem utilização!

¹⁸ Com o Anteprojeto do Governo.

Com efeito, a PL -- que remete o conceito de património imobiliário público sem utilização para diploma próprio -- nem exige que se trate de utilização pública, ou de interesse público como previsto pelo n.º 1 do vigente artigo 16.º. A PL resume-se, a final, **ao fim da isenção de IMI somente para os prédios do Estado que se encontrem devolutos!**

Completamente inadmissível.

Chama-se a atenção para o facto da PL se reportar a um preceito¹⁹ que não existe no CIMI, pelo que se desconhece o seu objetivo e alcance.

Por fim, ainda no que se refere a este importante assunto, mais se transmite que tratando-se de uma **autorização legislativa** deveria constar de **lei autónoma, mais devendo o seu conteúdo ser adensado** relativamente ao objeto, sentido e extensão da autorização, em estrito em cumprimento da Constituição.

5.2. Derrama - comunicação da deliberação da Assembleia Municipal

A PL antecipa, de 31 de dezembro para 30 de novembro, a comunicação à AT da deliberação da Assembleia Municipal sobre a derrama (artigos 18.º, n.º 17).

Somos de opinião que deve ser **mantida a data de 31 de dezembro**, permitindo, no mesmo calendário da comunicação sobre a participação variável no IRS, e em consonância com o regime jurídico das Autarquias Locais, a realização de **sessão ordinária no mês de dezembro**.

5.3. Isenções e benefícios fiscais

As alterações introduzidas ao artigo 16.º, que rege as isenções e benefícios fiscais, afiguram-se nos aperfeiçoadoras do regime, principalmente pela **maior convergência com o princípio constitucional da legalidade fiscal**.

6. Eleitos locais

6.1. Responsabilidade financeira dos eleitos locais

Depois da equiparação da responsabilidade financeira dos eleitos locais à dos membros do Governo, recaindo sobre os titulares dos órgãos executivos das Autarquias Locais²⁰, o artigo 80.º-A vem prever que a responsabilidade “recai sobre o membro do órgão executivo das Autarquias Locais responsável pela área financeira e sobre o ou os dirigentes responsáveis pela área financeira”.

¹⁹ Alínea b) do n.º 2 do artigo 11.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis – CIMI.

²⁰ Nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933” (Cfr. o n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de Março, na sua redação atual).

O n.º 2 deste artigo mais alarga aquela responsabilidade, “igualmente, sobre o membro do órgão executivo das Autarquias Locais competente em razão da matéria e sobre o ou os respetivos dirigentes” (n.º 2).

Esta solução não é suficiente nem resolve constrangimentos já identificados. Deverá também consignar-se que, no caso da existência de informações, pareceres ou propostas, estudos ou atos de controlo interno que sirvam de fundamento ou precedam as decisões ou deliberações proferidas por membros ou pelos órgãos executivos das Autarquias Locais, e sejam seguidas por estes, a responsabilidade recai sobre os dirigentes dos serviços respetivos ou sobre os seus responsáveis individuais.

7. Regras orçamentais e endividamento

7.1. Fundo de Apoio Municipal (FAM)

No encadeamento do previsto pela LOE2018, são revogados todos os artigos referentes ao FAM mantendo apenas em vigor o artigo 61.º, que se limita a estipular que “o processo de recuperação financeira determina o recurso a um mecanismo de recuperação financeira municipal, nos termos a definir por decreto-lei”.

Trata-se de matéria muito importante, sendo premente **conhecer do novo regime que substituirá o FAM.**

7.2. Consignação de receitas municipais

A ANMP é, por princípio, contra a consignação das receitas municipais, por entender que **contraria o princípio da autonomia local.** É esse, aliás, o conteúdo do princípio da não consignação, estabelecido pelo artigo 9.ºC.

Devem por isso ser minimizadas todas as exceções a este princípio, defendendo-se que **as despesas no âmbito do FSM devem estar abrangidas pelo princípio da não consignação,** não lhe constituindo uma exceção.

7.3. Equilíbrio orçamental

Verifica-se que, e bem, os n.ºs 5 e 6 do artigo 40.º absorvem o conteúdo do **artigo 104.º da LOE2018.** Ainda assim, e tal como já antes sugerido por esta Associação, deverá o artigo 40.º ser aperfeiçoado, clarificando que, **em momento anterior ao da aprovação e apreciação dos documentos de prestação de contas pelos órgãos municipais competentes, uma vez aprovado o mapa dos fluxos de caixa pela Câmara Municipal,** é possível:

- ✓ A incorporação do saldo de gerência (**parte não consignada**), por revisão orçamental pela Assembleia Municipal (em sessão ordinária ou extraordinária anterior à sessão ordinária do mês de Abril);
- ✓ A incorporação da parte do saldo de gerência que corresponda a **receita consignada**, através de alteração orçamental pela Câmara Municipal.

Por outro lado, e à semelhança do que sucedia até à Lei n.º 73/2013²¹, **o princípio do equilíbrio orçamental não deverá, com carácter obrigatório, contabilizar as amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos**. As especificidades municipais das estruturas de receitas e despesas justificam que se lhes devolva autonomia neste domínio, financiando-as com receitas correntes ou de capital.

7.4. Cálculo do limite da dívida

O texto legal do n.º 6 do artigo 52.º do RFALEI (aditado pelo artigo 302.º da LOE2018), deverá esclarecer que **“as diferentes fontes de financiamento reembolsáveis pelos Municípios”, a que alude tal preceito, não se referem nem abrangem os instrumentos financeiros referidos no n.º 5 do mesmo artigo, que se consideram, para tal efeito, como uma única fonte de financiamento**.

Assim também se potenciará uma maior execução dos instrumentos financeiros, em especial do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU).

7.5. Quadro Plurianual Municipal (QPM)

A existência de um quadro plurianual municipal é um importante instrumento de controlo de gestão, mas os **limites devem ser sempre indicativos** (artigo 44.º, n.º 3), incluindo para o ano do exercício económico do orçamento.

8. Entidades Intermunicipais

8.1. Eliminação do Índice Sintético de Desenvolvimento Regional

Assinala-se positivamente a proposta de **eliminação do Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)**.

²¹ As regras do cálculo do equilíbrio orçamental eram as definidas no ponto 3.1.1., al. e), do POCAL - “o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes”.

8.2. Cumprimento integral da Lei

Reitera-se a defesa da aplicação integral da Lei já em 2019, inclusive para as Entidades Intermunicipais. Sem prejuízo, os termos da PL (n.º 6 do artigo 69.º) não acautelam idêntico regime transitório para aquelas entidades.

9. Síntese

Em suma, resulta óbvio que nos encontramos perante um conjunto de grandes temas que muito bem importa refletir e equacionar. Destacamos:

- i. A necessária estabilidade e valor reforçado da LFL;
- ii. O cumprimento integral da lei em 2019;
- iii. O aumento da participação municipal nos impostos;
- iv. A revisão dos critérios base de distribuição;
- v. A distribuição de verbas entre Municípios;
- vi. A nova participação na receita do IVA;
- vii. A isenção de IMI dos imóveis do Estado e
- viii. A responsabilidade financeira dos eleitos locais.

Por conseguinte, a Associação Nacional de Municípios Portugueses solicita à Assembleia da República e a todos os Partidos Políticos a melhor atenção para as preocupações e sugestões expressas no presente parecer, manifestando a sua total disponibilidade e empenho para esclarecer eventuais dúvidas que possam surgir, bem como para aprofundar a matéria. Só assim se alcançará uma LFL consensual e que defenda os interesses dos Portugueses e dos Municípios.

Associação Nacional de Municípios Portugueses

5 de junho de 2018