ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

XXIII CONGRESSO

9 DEZEMBRO **2017**
PORTIMÃO

ANTEPROJETO DE PROPOSTA DE LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

NOTAS DE APRECIAÇÃO AO ANTEPROJETO

ANTEPROJETO DE PROPOSTA DE LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

NOTAS DE APRECIAÇÃO AO ANTEPROJETO

O Governo fez chegar à ANMP (no passado dia 30 de Novembro, pelas 16 horas) o **Anteprojeto de Proposta de Lei das Finanças Locais**.

O referido documento propõe-se introduzir um conjunto significativo de **alterações em 42 artigos**, bem como o **aditamento de 18 outros**, à atual Lei nº 73/2013, de 3 de setembro (alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, 132/2015, de 4 de setembro, 7-A/2016, de 30 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro).

A própria Lei nº 73/2013 correspondeu também, aliás, a um conjunto de alterações à Lei nº 2/2007 (de 15 de Janeiro), que lhe serviu de base.

1. ANTECEDENTES

1.1. O Governo apresentou, na Assembleia da República, uma **Proposta de Lei-Quadro da Descentralização** que continua em discussão parlamentar.
Esta Proposta de Lei foi acompanhada da apresentação de **diversos projetos de Decretos-Lei setoriais**, concernentes a cada uma das áreas que são propostas descentralizar, **prosseguindo o trabalho de elaboração e de concertação entre o Governo e a ANMP**.

1.2. Mais recentemente, na **passada semana**, foi aprovada, pela Assembleia da República, a **Lei do Orçamento de Estado para 2018**, a qual antecipa desde já para o próximo ano a aplicação de diversas normas avulsas, agora consolidadas através da sua introdução, de forma integrada, no presente anteprojeto de diploma.

2. PRINCIPAIS CONTEÚDOS e COMENTÁRIOS

A **entrada em vigor** é definida para **1 de Janeiro de 2019**.

O anteprojeto de diploma contém propostas de alterações e de aditamentos cujos assuntos mais importantes foram agrupados por **7 temas** e/ou caraterísticas comuns, para facilitar o posterior **tratamento conjunto, independentemente da análise por artigo** que é feita adiante e que **terá de ser aprofundada nas próximas semanas**.

Os **grupos**, tratados seguidamente para esses temas, são os seguintes:

- Novas Receitas (2.1.)
- Principais Revogações (2.2.)
- Alterações ao cálculo da participação nos recursos públicos (2.3.)
- Relação com a Lei de Enquadramento Orçamental (2.4.)
- Impostos que são receitas municipais (2.5.)
- Endividamento (2.6.)
- Entidades Intermunicipais (2.7.)

2.1. Novas Receitas

2.1.1. Conteúdo

São referidas **2 novas receitas**.

i. A primeira será (art. 26º-A) uma "**participação na receita do IVA**, a ser fixada após aprovação do quadro normativo que permita o apuramento do IVA liquidado em cada município, incluindo nomeadamente a identificação dos estabelecimentos comerciais, de serviços e de restauração responsáveis pelas transmissões de bens e prestações de serviços nas faturas comunicadas à Autoridade Tributária e Aduaneira".

ii. A segunda será (art. 80º-B) o "F**undo de Financiamento da Descentralização (FFD)**" que se constitui como "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".

Estabelece-se ainda (mesmo art. 80º-B) que, "**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".

Mais é referido (ainda art. 80º-B) que "os **recursos referidos** no número anterior **são distribuídos de acordo com o previsto nas respetivas leis e decretos-lei de âmbito setorial** relativos às diversas áreas a descentralizar, **nos termos da Lei-Quadro da Descentralização**"

2.1.2. Comentários

i. A "**participação na receita do IVA**" (art. 26º-A), para além do montante que venha a representar, e que tem de ser **definido de forma concreta, integra o conjunto de dados** (art. 33º) **para cálculo da capitação fiscal** necessária para a determinação da **Compensação associada ao Fundo de Coesão Municipal**, tendo ainda reflexos (art. 35º) no **cálculo das redistribuições provocadas pelas variações máximas e mínimas das transferências da participação dos Municípios nos recursos públicos**.

Assim, **para a aplicação integral deste anteprojeto de lei** aos Municípios, torna-se **indispensável conhecer a participação na receita do IVA**, bem como para que se perceba quais são a **dimensão e o peso desta nova parcela no montante global** a transferir.

É, pois, **imprescindível o desenvolvimento deste ponto**.

ii. O "**Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)**" aparece também completamente **omisso na sua caracterização e quantificação**, ficando anualmente sujeito a cada Lei do Orçamento do Estado, sendo necessária a definição da sua constituição e gestão.

E isso torna-se ainda mais preocupante quando (art. 80º-B) se refere que "os recursos referidos … **são distribuídos de acordo com o previsto nas respetivas leis e decretos-lei de âmbito setorial** relativos às diversas áreas a descentralizar, **nos termos da Lei-Quadro da Descentralização**".

Ora, quer a **Lei-Quadro da Descentralização**, quer a maioria dos **decretos-lei de âmbito setorial** que foram sendo apresentados à ANMP, nos últimos meses, **remetem a definição dos recursos para o regime de financiamento das Autarquias Locais**, ou seja, para o presente anteprojeto de diploma.

Nesta situação, é absolutamente **necessária uma linear objetividade** a este nível.

2.2. Principais Revogações

2.2.1. Conteúdo

São revogados todos os artigos (arts. 62º, 63º, 64º e 87º) **referentes ao FAM (Fundo de Apoio Municipal)** e todas (arts. 69º e 89º) **as referências ao ISDR (Índice Sintético de Desenvolvimento Regional)**, sendo que este fazia parte dos mecanismos de cálculo das receitas das **Entidades Intermunicipais** (embora nunca tenha chegado a ser aplicado).

2.2.2. Comentários

Ao revogar os artigos 62º, 63º, 64º e 87º, **extinguindo assim o FAM**, apenas f**ica em vigor o art. 61º**, o qual **se limita a referir** que " o processo de recuperação financeira determina **o recurso a um mecanismo de recuperação financeira municipal**, nos termos a definir por decreto-lei".
Não é razoável que matéria da relevância do mecanismo que é referido e que se destina a **substituir o FAM, fique reduzida**, num diploma de definição do regime financeiro das Autarquias Locais, **a tal falta de caraterização**.
É necessária a **definição, no mínimo nas suas caraterísticas principais**, do novo regime que irá substituir o FAM.

2.3. Alterações às regras de cálculo da participação nos recursos públicos

2.3.1. Conteúdo

São efetuadas diversas **alterações significativas** nas **regras para cálculo** da **participação global dos Municípios nos recursos públicos** e para a **distribuição** respetiva.

i. **Deixa de haver deduções para o ISDR**, quer **no cálculo do FEF** (art. 25º), quer **na parcela de 5% do IRS** (art. 26º).

ii. No **cálculo da Compensação associada ao FCM** (art. 33º), **o IMT, o IUC e a nova participação no IVA passam também a contar para as capitações** médias nacional e municipal (para além do IMI e da participação em 5% do IRS, que já eram tidas em conta para este efeito).

iii. Também as **variações máximas e mínimas** (art. 35º) na participação de cada Município nos recursos públicos, por via do FEF, do FSM e do IRS, passam a ter **novas regras**.

Assim, as **diminuições máximas passam**, respetivamente, **de 5% para 10% e de 2.5% para 5%**, conforme a capitação de impostos locais seja superior ou inferior a 1,25 vezes a média nacional, em 3 anos consecutivos, **capitação esta cujo cálculo passa a incluir também o IRS e o IVA** (de acordo com o novo art. 33º, atrás referido).

Entretanto, os **acréscimos máximos** passam para **10%**.

iv. É ainda alterada a **distribuição dos excedentes**, passando a ser feita, **na sua totalidade**, em **duas novas parcelas iguais**, sendo uma para os **Municípios que tenham reduções** e outra para os **Municípios que não tenham**, em três anos consecutivos, uma **capitação superior à média nacional**.

A distribuição agora referida **não conta para os novos máximos e mínimos**, antes referidos.

v. É também relevante registar que (art. 31º) **as variáveis e indicadores de cálculo das transferências para os Municípios** passam a ser **parte integrante do Relatório do OE**, entregue na Assembleia da República em conjunto com a sua Proposta de Lei.

2.3.2. Comentários

i. A **eliminação do ISDR** como fator de cálculo das receitas das Entidades Intermunicipais, deduzida ao FEF e à participação de 5% no IRS, **é positiva**, em si mesma, tendo sido sugerida pela ANMP, dadas as **distorções que provocaria** no território.

ii. Faz também **todo o sentido**, contribuindo para uma maior aproximação à realidade, que o **cálculo das capitações médias** nacional e municipal, na **Compensação associada ao FCM**, passe a **contar com o IMT, o IUC e a nova** (e ainda omissa) **participação no IVA**, juntando-se assim ao IMI e à participação em 5% de IRS.

iii. Já quanto às alterações a introduzir nas **variações máximas e mínimas** na participação de cada Município nos recursos públicos, por via do FEF, do FSM e do IRS, é prematura a emissão de opinião, dado que o tempo disponível não permitiu ainda a obtenção de conclusões sobre a sua aplicação, nomeadamente através da análise de simulações.

Parece, de qualquer forma, **preocupante o aumento dos limites mínimos de variação**,

passando, respetivamente, **de 5% para 10%** e **de 2.5% para 5%**, conforme a **capitação de impostos locais seja superior ou inferior a 1,25 vezes a média nacional**, em três anos consecutivos, dadas as sucessivas reduções históricas das receitas em causa, ocorridas num conjunto bastante estável de Municípios.

iv. É, entretanto, **positivo o facto de a distribuição de excedentes passar a ser feita na sua totalidade**, não sendo contudo ainda possível a formulação de opinião sobre os novos critérios.

v. Não pode deixar de ser referido que **não há aumento na percentagem da média aritmética simples da receita** do IRS, do IRC e do IVA, que se mantém em **19,5%**, com a agravante (art. 5º) de só em 2023 o valor das **transferências do Orçamento do Estado** para os Municípios vir a **corresponder integralmente** ao valor apurado através do **FEF**, acrescido de **5% do IRS** e da nova **participação em IVA**.

vi. É ainda positiva a norma que determina que **as variáveis e indicadores de cálculo das transferências para os Municípios** passam a ser **parte integrante do Relatório do OE**. Trata-se de uma exigência de transparência deste processo.

2.4. Relação com a Lei de Enquadramento Orçamental

2.4.1. Conteúdo

São desenvolvidas **novas regras**, consequência (art, 3º) de que "**o setor local está sujeito aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental**".

i. No **princípio da estabilidade orçamental** (art. 5º) são acrescentados **quatro novos números** que estabelecem os seguintes normativos:

- Uma **eventual redução de transferências do Orçamento do Estado**, através da **aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental**, apenas pode ocorrer **no âmbito do Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos ou do Procedimento por Défices Excessivos**, nos termos do normativo europeu em vigor.

- **Até ao pleno cumprimento do nível de participação dos municípios**, através do **FEF**, acrescido de **5% do IRS** e da nova **participação em IVA**, as **transferências do Orçamento do Estado para os Municípios garantem** a **redução anual, entre 20% e 25%, do diferencial** que se verificar **entre a aplicação das regras de cálculo e as transferências realizadas no âmbito do Orçamento do Estado** em vigor.

- A **percentagem de convergência das transferências**, atrás referida, é **estabelecida pelo Conselho de Coordenação Financeira**, no âmbito da preparação do Programa de Estabilidade, **através da articulação entre os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais**.

- **A partir do Orçamento do Estado para 2023**, inclusive, o valor das **transferências do Orçamento do Estado** para os Municípios **corresponde integralmente** ao valor apurado através do **FEF**, acrescido de **5% do IRS** e da nova **participação em IVA**.

ii. **No princípio da solidariedade nacional recíproca** (art. 8º) são introduzidas pequenas **alterações**, resultando que:

- O Estado e as Autarquias Locais estão vinculados a um dever de **solidariedade nacional recíproca que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais**, conforme previsto na Lei de Enquadramento Orçamental.

- Também no âmbito deste princípio, a **Lei do Orçamento do Estado pode definir que as transferências do Orçamento do Estado sejam de montante inferior àquele que deveria resultar da aplicação da presente lei**.

- A **possibilidade de redução** atrás prevista depende sempre da verificação de **circunstâncias excecionais**, imperiosamente exigidas pela rigorosa observância das **obrigações decorrentes da Lei de Enquadramento Orçamental** e dos princípios da **proporcionalidade**, do **não arbítrio** e da **solidariedade recíproca**, e carece de audição prévia dos órgãos constitucional e legalmente competentes dos subsetores envolvidos.

2.4.2. Comentários

i. A sujeição do setor local **aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)**, estabelecida na própria LEO e na LFL (art. 3º), implica, na prática, a **possibilidade de suspensão de aplicação de diversos princípios do regime de financiamento local**, como sejam, nomeadamente, da e**stabilidade orçamental**, da **autonomia financeira**, da **solidariedade nacional recíproca** e da **justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as Autarquias Locais**, pelo que a sua aplicação exige um amplo consenso nacional.

A gravidade de tal possibilidade justifica assim um grande consenso. Para o garantir, **deve ser atribuído valor reforçado à Lei de Finanças Locais**.

ii. Entretanto, o presente anteprojeto de diploma introduz as alterações **ao princípio da solidariedade nacional recíproca** que são acima enunciadas (alínea **i.** do ponto **2.4.1.**), alterações essas que **podem reduzir o impacto** de uma **eventual redução de transferências do Orçamento do Estado**, através da **aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental**.

iii. Este conjunto de normas significa um esforço **positivo, mas ainda muito insuficiente** por parte do Governo.

A ANMP entende que o valor das t**ransferências do Orçamento do Estado** para os Municípios deve **corresponder integralmente** ao valor apurado através do **FEF**, acrescido de **5% do IRS** e da nova **participação em IVA, devendo a sua aplicação ser já integral em 2019**.

2.5 Impostos que são receitas municipais

2.5.1. Conteúdo

i. É definido um novo normativo (artº. 16, nº 2) que aponta para que o Município aprove um **Regulamento** com os critérios e condições para o reconhecimento de **isenções totais ou parciais, objetivas ou subjetivas**, no âmbito da fiscalidade municipal.

ii. **Em 2019** (artº 90-C) **terminam as isenções de IMI para o Estado, as Regiões Autónomas e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos**, ainda que persona-

lizados, compreendendo **os institutos públicos**, nos termos de legislação a aprovar, perspetivando apenas exceções para os edifícios dos Órgãos de Soberania.

2.5.2. Comentários

O fim, em 2019, das isenções de IMI acima referidas, ainda que nos termos de legislação a aprovar, é uma **medida claramente positiva, desde sempre reclamada pela ANMP**.

2.6. Endividamento

2.6.1. Conteúdo

i. É introduzida na LFL (art. 51º) a possibilidade de os **empréstimos de médio e longo prazos** poderem ser contraídos **também para operações de substituição de dívida**, bem como as **condições** em que tal poderá acontecer.

ii. São confirmadas (art. 58º), através da integração na LFL, as condições para a **suspensão ou cessação dos planos de saneamento financeiro**, por aprovação da Assembleia Municipal.

iii. É viabilizada (art. 59º), nos planos de saneamento, a **dispensa de deliberação de taxas máximas de impostos locais**, se a assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, aprovar a adoção de medidas financeiras de efeito equivalente e de caráter permanente.

iv. São alargadas (art. 86º) aos **contratos de saneamento e reequilíbrio financeiros** existentes e aos **planos de ajustamento no âmbito do PAEL**, as condições para a **suspensão ou cessação dos planos de saneamento financeiro**, e outras, por aprovação da Assembleia Municipal.

2.6.2. Comentários

A integração na LFL do **conjunto de normativos** acima referidos, **já adotados no OE/2018 ou em Orçamentos de Estado anteriores**, é **positiva**, procedendo-se a uma consolidação no plano legislativo.

2.7. Entidades Intermunicipais

2.7.1. Conteúdo

i. São **revogadas** (art. 69º) as **normas referentes à aplicação do ISDR**, no cálculo das receitas das Entidades Intermunicipais.

ii. Até ao pleno cumprimento das **transferências do Orçamento do Estado para as Entidades Intermunicipais** (art. 69º) é **garantida a redução anual, entre 20% e 25%, do diferencial que se verificar entre a aplicação das regras de cálculo e as transferências realizadas no âmbito do Orçamento do Estado** em vigor, nos mesmos termos referidos para os Municípios, no art. 33º.

2.7.2. Comentários

i. A **eliminação do ISDR** como fator de cálculo das receitas das Entidades Intermunicipais, deduzida ao FEF e à participação de 5% no IRS, **é positiva**, em si mesma, tendo sido sugerida pela ANMP, dadas as **distorções que provocaria** no território.

ii. São também **aplicáveis às Entidades Intermunicipais**, com as devidas adaptações, as normas referidas para os Municípios (no ponto **2.4.1.**), relativas **à garantia de transferências com aplicação integral da LFL, até 2023**.
Também esta medida é **positiva, embora insuficiente**, entendendo a ANMP que a sua **aplicação deverá ser já integral em 2019**.

3 - CONCLUSÃO

Como resulta dos pontos anteriores do presente documento, a **ANMP considera genericamente positivos vários dos normativos propostos no anteprojeto** em análise, ainda que **alguns deles se revelem insuficientes**.

Porém, no que se refere às **principais questões relevantes**, verificam-se **surpreendentes omissões, ficando por definir e por regulamentar quase tudo o que é mais importante, sendo adiado, sem concretização na própria Lei**, sendo entendimento da ANMP que deve haver correção, com a **introdução de normas objetivas**.

De facto, constata-se que os **dois novos instrumentos mais importantes**, em termos de receita, seja a nova "**participação na receita do IVA**", seja o "**Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)**", são apenas referidos de passagem no anteprojeto de diploma, **sem quaisquer quantificações, desenvolvimentos, critérios ou balizas**, ficando sem se ter qualquer ideia sobre o que se pode esperar dos mesmos.

E isso torna-se ainda **mais preocupante** quando fica escrito que "os recursos referidos … **são distribuídos de acordo com o previsto nas respetivas leis e decretos-lei de âmbito setorial** relativos às diversas áreas a descentralizar, **nos termos da Lei-Quadro da Descentralização"**, sendo que estas **não o fazem**. Porém, quer a **Lei-Quadro da Descentralização**, quer a maioria dos **decretos-lei de âmbito setorial** que foram sendo apresentados à ANMP, nos últimos meses, **remetem a definição daqueles recursos para o regime de financiamento das Autarquias Locais**, ou seja, **para o presente anteprojeto de diploma**.

Em todo o caso, parece ficar claro que **a transferência de competências será financiada através do FFD, não sendo para elas desviadas as restantes receitas** referidas no diploma.

Situação idêntica ocorre com o "**mecanismo de recuperação financeira municipal**, nos termos a definir por decreto-lei", sendo que o referido mecanismo se destina a substituir o **FAM**, embora **sem o caracterizar minimamente**.

Entretanto, constata-se que a aplicação integral das **transferências financeiras do OE para os Municípios fica adiada para 2023**, sucedendo o mesmo com as **Entidades Intermunicipais**, o que não faz sentido, **devendo antecipar-se para 2019**.

Perante este conjunto de situações, **entende a ANMP que é necessário criar um espaço para o aprofundamento da análise e do debate**, que preencha **as lacunas existentes**, no sentido da **criação de uma Lei das Finanças Locais que sirva os Municípios e os portugueses**.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

XXIII CONGRESSO