



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

XXIII **CONGRESSO**

9 DEZEMBRO 2017
PORTIMÃO

FINANÇAS LOCAIS

RELATOR

Ribau Esteves
Vice-Presidente
do Conselho Diretivo
da ANMP

1 FINANÇAS LOCAIS

1. A AUTONOMIA FINANCEIRA E A REPARTIÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS.

1.1. A autonomia financeira e a primeira Lei de Finanças Locais:

A autonomia financeira das Autarquias locais é a componente fundamental do regime financeiro do Poder Local, tendo ficado, desde logo, assumida na Constituição da República Portuguesa, em 1976.

A garantia institucional da atribuição de recursos próprios às autarquias locais exige e obriga que estas disponham dos meios financeiros suficientes para o desempenho das atribuições de que estão legalmente incumbidas.

O princípio constitucional da justa repartição dos recursos públicos implica que seja assegurada uma distribuição equilibrada das receitas entre o Estado e as autarquias locais, significando tal, nomeadamente, que a quota-parte dos recursos financeiros das autarquias no montante global dos recursos públicos deve ser equivalente ao peso das tarefas autárquicas no contexto das tarefas públicas em geral.

Este princípio constitucional viria a ter tradução na primeira Lei de Finanças Locais (LFL), aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Essa LFL, Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, foi aquela que definiu uma mais ampla autonomia financeira, e estabeleceu um maior volume de recursos financeiros para as autarquias locais, em termos de repartição dos recursos públicos do Estado, ainda que não tivesse chegado nunca a ser cumprida, até à sua revogação em 1984.

1.2. A involução das Leis de Finanças Locais (e alterações avulsas) e a participação nos recursos públicos:

Todas as LFL que vieram a ser aprovadas, após a Lei n.º 1/79, representaram retrocessos na autonomia financeira e no peso dos montantes globais da repartição pública dos recursos do Estado.

Para agravar essa tendência negativa que se registou a partir de 1984 e até à LFL atual (Lei n.º 73/2013), foram frequentes as alterações avulsas introduzidas através de sucessivas Leis do Orçamento de Estado, ao longo de mais de 30 anos, alterações essas que, em geral, vieram conduzir a uma redução da autonomia financeira e do peso dos recursos transferidos para os Municípios em relação aos recursos globais do Estado.

39 Também outra legislação avulsa que foi sendo publicada ao longo dos anos tem caminhado, com exceção do
40 período final da década de 90 e dos mais recentes Orçamentos do Estado, no sentido de diminuir a autonomia
41 na gestão financeira municipal, em especial através de normas cada vez mais apertadas na elaboração dos
42 documentos previsionais, de regras redutoras das possibilidades de utilização dos recursos próprios e de gerir o
43 património municipal, culminando na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LPCA), finalmente em vias
44 de limitação relevante na sua aplicação já em 2018.

45
46 Verifica-se, assim, que as diversas leis de finanças locais vigentes até à data introduziram um trajeto descendente
47 e regressivo nas garantias da autonomia financeira do Poder Local e na relação entre as receitas das autarquias
48 locais e as receitas dos impostos de referência para o cálculo dos fundos municipais. Todas as sucessivas alte-
49 rações que, ao longo dos anos, foram sendo introduzidas pelas diversas LFL tiveram como efeitos a redução e
50 penalização das receitas municipais e o gradual esvaziamento da autonomia financeira dos municípios.

51

52

53 **1.3. A despesa local em Portugal e o total da despesa pública em países europeus:**

54

55 De referir, entretanto, que no conjunto dos países europeus de referência, o peso da despesa local no total da
56 despesa pública é de cerca de 26,6%. Ora, em termos comparativos, Portugal apresenta apenas 11,8% (confor-
57 me o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2016-OTOC/UM).

58

59 Isto traduz o elevado grau de centralização financeira do Sector Público Administrativo (SPA) em Portugal.

60

61 As médias em Portugal são particularmente mais baixas que nos países europeus de referência, nas áreas da
62 Educação (16% para 23%), da Ação Social (7,2% para 18,2%) e da Saúde (7,5% para 11,2%).

63

64

65 **1.4. Impostos que são receitas municipais - o peso do IMI e do IMT:**

66

67 O IMI e o IMT, pela sua relevância no conjunto das receitas totais dos Municípios, justificam uma breve e sintética
68 análise à respetiva evolução.

69

70 Tenha-se em conta a enorme heterogeneidade entre os pesos que estes dois impostos têm nas receitas de cada
71 Município, mesmo quando considerada a inclusão na entidade intermunicipal respetiva.

72

73 A trajetória da evolução do IMT reflete a enorme quebra de receitas causada pelo período de crise, com relevo
74 para os anos seguintes a 2009, registando-se, entretanto, um processo de recuperação a partir de 2012 e 2013.

75 Já na trajetória do IMI, há que ter em conta a tendência generalizada entre os Municípios para as reduções da
76 taxa aplicável, afastando-se da taxa máxima e concentrando-se em taxas médias, ou mesmo na mínima.

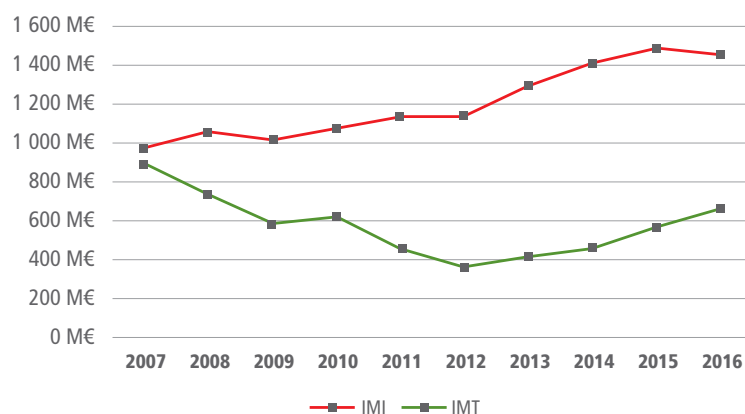
77

78 A evolução do IMI e do IMT, entre 2007 e 2016, consta do gráfico seguinte:

79

80

Receitas de IMI e de IMT - Total Nacional



81 2. O DÉFICE PÚBLICO, A DÍVIDA DO ESTADO E O ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL.

82

83

84 Apesar dos enormes constrangimentos financeiros e administrativos que foram sendo colocados aos Municípios,
85 o enorme esforço de aplicação de boas práticas na gestão autárquica levou a que, a partir de 2010, os Municípios
86 tenham deixado de contribuir para o défice público (passando a uma situação de "superavit"), tendo os saldos
87 positivos obtidos contribuído para reduzir o défice da Administração Central.

88

89 Simultaneamente, a dívida bruta total dos Municípios foi reduzida de 4,2% da dívida pública em 2009 para 1,7%
90 em 2016, (de 5,9 mil milhões de euros para 4,1 milhões), uma diminuição de mais de 30%.

91

92 Esta redução da dívida bruta foi, entretanto, acompanhada da diminuição dos pagamentos em atraso aos forne-
93 cedores, bem como do respetivo prazo.

94

95 Os dois quadros seguintes ilustram esta realidade:

96

97

98

Saldos globais das Administrações Públicas (AP) - M€1

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administração Central	-13 311	-12 183	-6 210	-7 932	-8 426	-7 467	-6 337	-6 450
Segurança Social	579	689	429	413	479	419	1 037	1 599
Administração Regional	-147	-131	-12	-290	-837	-420	-194	-27
Administração Local (AL)	-651	66	209	648	-63	393	741	662
Total AP	-13 530	-11 559	-5 584	-7 161	-8 847	-7 075	-4 753	-4 256

99
100

Dívida bruta das Administrações Públicas – M€²

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total AP	141 055	173 063	195 690	211 784	219 715	226 029	231 541	240 958
Administração Local (AL)	5 859	6 078	5 931	5 194	5 142	4 842	4 480	4 075
Peso da AL no total das AP	4,2%	3,5%	3,0%	2,5%	2,3%	2,1%	1,9%	1,7%

101 Estes valores demonstram um indelével sucesso da gestão municipal, com um contributo efetivo quer para a
102 diminuição do défice da Administração Central, quer para o peso da dívida municipal, factos que, só por si, justifi-
103 cam a aposta na recuperação da capacidade financeira perdida e no aumento da participação nas receitas públicas.

104
105
106

107 **3. A SITUAÇÃO ATUAL, NA SEQUÊNCIA DA APLICAÇÃO DA LEI N.º 73/2013 E DOS SUCESSIVOS** 108 **ORÇAMENTOS DE ESTADO.**

109
110

111 **3.1. Participação nos recursos públicos:**

112

113 No ponto 1 deste documento, ficou o registo da tendência regressiva do peso das transferências do Orçamento
114 de Estado para os Municípios, quer no conjunto das receitas fiscais, quer no conjunto de despesa do Estado.

115

116 A nova LFL (Lei n.º.73/2013) não corrigiu esta tendência, desde logo porque, à partida, diminuiu a percentagem
117 de participação dos Municípios nos 3 impostos de referência – IRS, IRC e IVA.

118

119 Acresce que, simultaneamente, e como já vinha sucedendo com a anterior Lei n.º. 2/2007, o cálculo do montante
120 global a distribuir aos Municípios tem vindo a ser completamente desvirtuado em função do incumprimento da
121 LFL. A relação entre as receitas a transferir para os Municípios do Orçamento de Estado e as receitas do conjunto
122 de impostos de referência para essas transferências foi sendo distorcida, com a diminuição relativa e efetiva das
123 receitas municipais ao longo dos anos.

124

125 Daqui resulta, no caso de 2018, que para um aumento global dos 3 impostos de referência (IRS+IRC+IVA) su-
126 perior a 12%, o aumento dos Municípios acabou por se traduzir em apenas mais 1,5%, não se tendo também
127 utilizado os critérios de distribuição definidos na LFL.

¹ FONTE: DGO - Síntese de Execução Orçamental

² FONTE: INE – Procedimentos dos Défices Excessivos (2ª notificação de 2013, 2014 e 2017). Os valores relativos a 2016 são provisórios.

128 Tal significa que o montante global de transferências do Orçamento de Estado para os Municípios, que deveria
129 servir para a correção de assimetrias regionais, não tem cumprido a sua função primordial.

130

131

132 **3.2. A taxa de IMI:**

133

134 A reavaliação geral de prédios urbanos e os efeitos da crise nas famílias portuguesas levaram a que fossem mui-
135 tos os Municípios que entenderam adequado reduzir a taxa de IMI.

136

137 No mesmo sentido, em 2017, a taxa máxima de IMI veio a ser reduzida de 0,5% para 0,45%, exceto para os
138 Municípios que tiveram de aderir ao FAM ou ao PAEL (com fundamento na indispensabilidade daquela taxa para
139 cumprirem os objetivos definidos nos respetivos planos ou programas).

140

141

142 **3.3. O Fundo de Apoio Municipal (FAM):**

143

144 O Fundo de Apoio Municipal (FAM) foi uma das mais discutidas e polémicas medidas introduzidas na Lei n.º
145 73/2013, com regulamentação posterior.

146

147 Desde o princípio da discussão e preparação do PAEL que foi identificado como necessário um outro instrumen-
148 to, mais abrangente, para o tratamento das situações financeiras dos Municípios cujos problemas não eram
149 “apenas” os pagamentos em atraso. Era necessário dispor de um instrumento mais eficaz para o tratamento das
150 situações de desequilíbrios financeiros estruturais e de rutura.

151

152 A necessidade de disponibilização aos Municípios desse instrumento foi alvo de consensualização entre Governo
153 e ANMP.

154

155 O desenvolvimento posterior deste processo veio a revelar-se muito complicado ao nível da sua aplicação. Com
156 efeito, em três anos de aplicação do FAM, existem apenas 9 Municípios com Planos de Ajustamento Municipal
157 (PAM) em execução, uma vez que o regime jurídico é complexo e exigente, registando-se um balanço positivo
158 da sua gestão nesses Municípios.

159

160 A solução encontrada para a subscrição repartida do capital do FAM, embora objeto de acordo com a ANMP,
161 não deixou de ser penalizadora para os Municípios, razão pela qual a ANMP tem envidado esforços no sentido
162 da alteração da situação.

163

164 O Orçamento de Estado para 2017 veio, entretanto, determinar que o regime do FAM seria revisto até ao
165 fim do 1º semestre deste ano, o que não veio a acontecer. A Proposta de Lei do OE/2018 vem agora propor o
166 diferimento, com evolução regressiva, das participações para o capital do FAM, a serem eliminadas em 2021.

167 AANMP entende que se deve alterar o regime jurídico do FAM, no sentido de: acabar já em 2018 com as contribuições dos
168 Municípios para o capital do Fundo; proceder a uma simplificação dos procedimentos de adesão ao FAM e de execução
169 dos PAM, acabando com a sua rigidez e tornando-os mais flexíveis, assumindo que os PAM devem ter um conteúdo mais
170 estratégico e conter os objetivos principais, permitindo-se, desta forma, uma gestão concreta mais maleável.

171

172

173

174 **4. OS CUSTOS SUPORTADOS PELOS MUNICÍPIOS COM O EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIAS DA** 175 **ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.**

176

177

178 Ao longo dos anos, os Municípios foram sendo sujeitos a pressões ilegítimas por parte dos diversos Governos
179 para que aqueles financiassem o exercício de competências da responsabilidade da Administração Central, prá-
180 tica que se veio alargando e agravando.

181

182 Não podem deixar de ser referidos factos recorrentes como são os casos de Municípios que se veem obrigados
183 a comprar terrenos para obras que são da Administração Central, bem como a assumirem o pagamento de tais
184 obras, o que, claramente, não lhes compete.

185

186 Acresce que, nos últimos anos, os Governos impuseram aos Municípios novas despesas, sem contrapartidas,
187 como é o caso do IVA da iluminação pública.

188

189 Para além disso, a partir de 2009, os Municípios, face à sua proximidade às pessoas e às famílias, não ficaram indiferen-
190 tes aos dramas sociais criados, e tiveram de assumir cada vez mais competências concretas que não lhes pertenciam,
191 em substituição do Governo e da Administração Central. Com efeito, a degradação das condições de vida das popula-
192 ções e os problemas sociais daí decorrentes levaram a que os municípios, ultrapassando as suas competências próprias,
193 particularmente na educação, na proteção à infância, no apoio aos idosos, na habitação, etc., tenham desenvolvido um
194 enorme esforço financeiro para minorarem os efeitos da grave crise que se abateu sobre as famílias.

195

196 Os custos suportados pelos Municípios com o exercício de tais competências assumem valores muito significati-
197 vos, tanto mais que tal se verifica num contexto em que não foi recuperada a capacidade financeira perdida pelos
198 Municípios nos tempos dos "PEC" e da "Troika".

199

200

201

202 **5. NOVA LEI DE FINANÇAS LOCAIS E/OU ALTERAÇÕES À ATUAL LEI.**

203

204

205 **5.1.** O Governo deu conta à ANMP, em março de 2016, de que iria preparar uma nova Lei de Finanças Locais, a

206 ser discutida com a Associação.

207

208 Posteriormente, já em finais do mesmo ano, a ANMP foi informada de que o processo para uma nova Lei não iria
209 ser desenvolvido nesta fase.

210

211 Entretanto, no início de 2017, foi formado um grupo de trabalho cuja missão seria a de propor pequenas altera-
212 ções à LFL, grupo esse que integrou um representante da ANMP. O referido grupo de trabalho desenvolveu múlti-
213plas reuniões nos meses de fevereiro e março, altura em que foi suspenso o seu funcionamento, aguardando-se
214 posições do Ministério das Finanças.

215

216 O Governo tem, entretanto, referido na comunicação social, e também à ANMP, que um projeto de alterações à
217 LFL seria entregue antes da realização do XXIII Congresso da ANMP, o que à data da redação deste documento
218 ainda não aconteceu.

219

220 **5.2.** A ANMP aguarda a apresentação da proposta do Governo. No entanto, elenca um conjunto de linhas a ter
221 em conta na elaboração de uma nova Lei de Finanças Locais, não tendo ainda em conta a parte que se refere à
222 descentralização de competências, cujo processo não está suficientemente densificado e concretizado.

223

224 De qualquer forma, e à partida, face a experiências anteriores, será desejável que o financiamento de novas com-
225 petências seja realizado através de transferências específicas para os Municípios, durante um período a definir, para
226 verificação da (in)correção dos valores transferidos, passando-se, uma vez feita a consolidação estatística, à integra-
227 ção de tais valores da participação dos Municípios nas receitas públicas e no quadro da nova lei de finanças locais.

228

229 **5.3.** Assim, a ANMP enuncia as seguintes **linhas para uma nova LFL:**

230

231 • Consagração do valor reforçado da LFL, propiciando-se a estabilidade na sua aplicação;

232

233 • Assumir como objetivo passar o peso da despesa pública realizada pelos municípios no total da despesa
234 pública nacional para 23%, até 2021, sendo para tal necessário aumentar também a participação dos
235 municípios nas receitas dos impostos de referência do Estado – IRS, IRC e IVA;

236

237 • Reposição da capacidade financeira perdida pelos Municípios;

238

239 • Eliminação das consignações de receitas municipais;

240

241 • Flexibilização das operações de substituição da dívida;

242

243 • Viabilização de que os empréstimos a curto prazo possam ser amortizados no prazo de um ano, e não
244 dentro do mesmo ano económico.

245 **5.4. A ANMP avança ainda outras propostas, no âmbito das finanças locais:**

246

247

- Respeito pela autonomia financeira e patrimonial dos Municípios em matéria de tributação da ocupação do domínio público e privado municipal;

248

249

250

- Repartição do Adicional do IUC com os Municípios;

251

252

- Sendo o IMI receita municipal, o Adicional ao IMI deve igualmente constituir uma receita dos Municípios;

253

254

- Fixação de um intervalo de 0,3% a 0,45% na taxa de IMI, sem obrigatoriedade de prescrição de taxas máximas para os Municípios aderentes ao PAEL 1 ou ao FAM, desde que demonstrem a sua capacidade para cumprir os respetivos programas de recuperação financeira;

255

256

257

258

- Criação de uma classificação de despesas municipais, de relevante interesse público, a serem incluídas na aplicação da taxa reduzida de IVA, nomeadamente no que se refere à iluminação pública e refeições escolares;

259

260

261

262

- Definição dos coeficientes de localização do IMI pelos Municípios e não pelo Ministério das Finanças;

263

264

- Obrigatoriedade da Administração Central garantir, em obras da sua responsabilidade, a totalidade da contrapartida nacional em investimentos financiados pelos Fundos Comunitários, quando a sua execução é, por contrato, assumida pelos Municípios.

265

266



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

XXIII CONGRESSO

