



# REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO  
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exma. Senhora  
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o  
Presidente da Assembleia da República  
Dra. Maria José Ribeiro

---

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

N.º: 3326  
ENT.: 4816  
PROC. N.º:

20/08/2020

---

**ASSUNTO:** Resposta ao Requerimento n.º 137/AC/XIV/1ª - Relatório da reunião de 11 de julho de 2019 do Conselho de Coordenação Financeira, apresentado pelos Senhores Deputados Jorge Paulo Oliveira, Carlos Peixoto e Isaura Morais do Grupo Parlamentar do PSD

Em resposta ao requerimento n.º 137/XIV/1ª, endereçado pelo Grupo Parlamentar do PSD à Senhora Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, encarrega-me o Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, de enviar o Relatório mencionado em epígrafe, que por lapso, não acompanhou a resposta aos requerimentos n.º 70 e n.º 113/AC/XIV/1, remetida no passado dia 03 de julho.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Catarina Gamboa

# CONSELHO DE COORDENAÇÃO FINANCEIRA

---

Relatório da reunião extraordinária de 11-07-2019

## Conteúdo

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	2
<b>2. PARTICIPAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL NOS RECURSOS PÚBLICOS</b> .....	3
<b>2.1 PARTICIPAÇÃO DAS AL NOS RECURSOS PÚBLICOS (2019)</b> .....	4
<b>2.2 PARTICIPAÇÃO DA AL NOS RECURSOS PÚBLICOS (2020)</b> .....	9
<b>3. TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS AO ABRIGO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO</b> ....	12
<b>4. A PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA RECEITA DO IVA</b> .....	14
<b>5. PESO DA DESPESA LOCAL NA DESPESA PÚBLICA</b> .....	15
<b>6. OUTROS ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS</b> .....	17
<b>6.1 O IMI NOS PARQUES EÓLICOS</b> .....	17
<b>6.2 PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL – ACESSO À BASE DE DADOS DA AT</b> .....	19
<b>6.3 JUROS DE MORA COBRADOS EM SEDE DE IMPOSTOS LOCAIS</b> .....	20
<b>6.4 IMPOSTO ÚNICO DE CIRCULAÇÃO VS. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS</b> .....	21
<b>7. OUTROS ASSUNTOS</b> .....	24
<b>8. CONCLUSÕES</b> .....	26

## 1. INTRODUÇÃO

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, também comumente designada de Lei das Finanças Locais (LFL), designação e sigla que aqui se adota, prevê a institucionalização de um Conselho de Coordenação Financeira (CCF) que tem por missão promover a coordenação entre as finanças do subsector local e a dos restantes subsectores do Estado, assim como garantir a troca de informação entre os seus membros.

Nos termos do artigo 12º do citado diploma, o CCF:

- é presidido pelo representante do membro do Governo responsável pela área das autarquias locais, a quem compete convocar as reuniões e dirigir os respetivos trabalhos;
- reúne ordinariamente duas vezes por ano, até 15/03 e até 15/09, antes do Programa de Estabilidade e do Programa Nacional de Reformas, e da Lei do Orçamento do Estado, respetivamente, e, extraordinariamente, por iniciativa do seu presidente ou de um terço dos seus membros.

Com referência ao mencionado comando normativo e ao Princípio da Coordenação consignado no artigo 11º da LFL, foram convocados para a reunião extraordinária ocorrida no passado dia 11-07-2019, todos os representantes das entidades que integram o CCF, assim como o Conselho das Finanças Públicas (CFP), com a seguinte ordem de trabalhos:

1. Participação da administração local nos impostos do Estado em 2020;
2. Transferências financeiras ao abrigo do processo de descentralização estabelecido pela Lei n.º 50/2018, de 16/08;
3. Outros assuntos relativos à coordenação entre as finanças locais e as finanças do Estado.

Estiveram presentes os seguintes representantes:

- **Luís Teiga Barros**, em representação do Secretário de Estado das Autarquias Locais (SEAL), que preside;
- **Nuno Castanheira**, em representação do Secretário de Estado do Orçamento (SEO);
- **Sónia Ramalhinho**, em representação da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL);
- **Patrícia Semião**, em representação da Direção-Geral do Orçamento (DGO);
- **Daniel Goulão**, em representação do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARl);
- **Olga Pereira**, em representação da Autoridade Tributária (AT);

- **José Ribau Esteves** e **Fernando Cruz**, em representação da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP);
- **Pedro Cegonho**, em representação da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Estiveram ainda presentes com estatuto de “observador” os representantes do CFP, **Jorge Garrido** e **Rui Dias**.

Nos termos do n.º 11 do artigo 12º da LFL, o CCF remete aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais um relatório onde consta a informação trocada e as respetivas conclusões, formalidade que contextualiza o presente documento.

## 2. PARTICIPAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL NOS RECURSOS PÚBLICOS

A participação da administração local nos recursos públicos (por vezes, também designada na Lei por “*participação nos impostos do Estado*”) vem regulada em diversas disposições da LFL, designadamente no Capítulo III. Sistematizando, na sua versão atual e para 2020, aquela participação consubstancia-se nos seguintes itens e cálculos:

	Item	Cálculo/Valor
1.	Fundo de Equilíbrio Financeiro ( <b>FEF</b> )	19,5 % da média aritmética simples da receita com IRS, IRC e IVA.
2.	Fundo Social Municipal ( <b>FSM</b> )	2% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e IVA <sup>(a)</sup> .
3.	Participação variável no <b>IRS</b>	Até 5% do IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal nas respetivas circunscrições territoriais.
4.	Participação dos municípios na receita do <b>IVA</b>	7,5% da receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás.
5.	Fundo de Financiamento das Freguesias ( <b>FFF</b> )	2% da média aritmética da receita do IRS, IRC e IVA.
6.	<b>Convergência</b> a que se refere o n.º 6 do artigo 5º	25% (valor mínimo).
7.	Fundo de Financiamento da Descentralização ( <b>FFD</b> )	Valor correspondente às despesas incorridas com o exercício das competências exercidas em n-1 ou n-2.

(a) Cf. artigo 82º da Lei n.º 73/2013, de 3/09

Até 2021, para o apuramento do cômputo dessa participação é essencial, como melhor se verá adiante, atender ao determinado no n.º 5 do artigo 5º da LFL, na redação dada pela Lei n.º 51/2018, que consigna:

*“Até 2021, a participação das autarquias locais nos impostos do Estado garante, face às transferências efetuadas pelo Orçamento do Estado do ano anterior, uma variação percentual igual à variação das receitas fiscais previstas no Programa de Estabilidade, sem prejuízo do n.º 10”*

É pacífico o entendimento que a alusão na parte final ao n.º 10, na prática, significa que a variação percentual das receitas fiscais prevista no Programa de Estabilidade apenas opera se a variação apurada pela Conta Geral do Estado (CGE) for inferior à prevista naquele Programa.

Em sede de CCF foi suscitada a questão de saber que universo de impostos estaria abrangido pela expressão “impostos do Estado” e que ótica contabilística (pública ou nacional) estaria na base daquele apuramento. Admite-se a pertinência das dúvidas suscitadas, uma vez que o artigo, quanto a esses pontos, não é suficientemente esclarecedor.

Para elucidar o verdadeiro alcance da norma, foi ponderada na reunião do CCF a necessidade de se produzir:

- (a) uma norma interpretativa a trabalhar em sede de OE2020;
- (b) um documento explicativo da metodologia seguir para o apuramento dos montantes das Transferências para a Administração Local (TAL).

Sublinha-se que seria de grande utilidade concretizar um entendimento conjunto e consensual entre os membros do governo responsáveis pela área das autarquias locais e das finanças, respetivos gabinetes e direções-gerais, e ainda associações representativas das autarquias locais, sobre o alcance e aplicação, não só da citada norma, mas também das restantes que determinam a participação das autarquias locais nos recursos públicos.

Em termos práticos, quanto ao valor global que constitui aquela participação **e em função dos documentos disponibilizados ao CCF**, importa explicitar o racional normativo que subjaz o apuramento das TAL para os anos de 2019 e 2020.

## **2.1 PARTICIPAÇÃO DAS AL NOS RECURSOS PÚBLICOS (2019)**

Refira-se, desde já, que o cálculo dos valores das TAL para o ano de 2019 foi objeto de entendimento divergente mantido pelas áreas governativas das autarquias locais e das Finanças. Indicar-se-ão essas divergências mais adiante.

Como já adiantado supra, por força do n.º 10 do artigo 5º da LFL, até 2021, a participação das autarquias locais na receita do Estado é anualmente ajustada pela aplicação da variação das receitas fiscais apurada na CGE, colocando-se a questão de saber que receitas fiscais estamos a

tratar. Tem sido entendimento da DGAL que são as que resultam das receitas líquidas do IVA, IRS e IRC. São estes (apenas) os impostos do Estado relevantes para o cálculo das TAL, embora esta precisão não tenha sido acolhida pela letra da lei, tendo o legislador optado pela redação mais genérica de “*impostos do Estado*”. Tem sido também posição assumida pela DGAL que os valores em causa resultam da execução do orçamento das administrações públicas na ótica da contabilidade pública.

No Capítulo III da LFL, onde estão consignados os termos da participação das autarquias locais nos recursos públicos, estão definidos os universos dos impostos do Estado (IRS, IRC e IVA) e as respetivas percentagens (19,5% no FEF, 2% no FSM<sup>1</sup>, e até 5% no IRS)<sup>2</sup>.

Atente-se ao cálculo do **FEF** e no **FSM** como ponto de partida.

De acordo com o n.º 2 do artigo 25º, os valores relevantes para o cálculo do FEF resultam do penúltimo ano relativamente àquele a que a Lei do Orçamento do Estado se refere. Já quanto ao FSM, a lei não determina diretamente que assim seja, contudo, por coerência, é também aquele o raciocínio que se tem seguido. Assim, para o ano de 2019 a referência deverá ser 2017. Também para o caso do apuramento da variação da receita fiscal, o referencial é a evolução ocorrida em 2016-2017.

Com este enquadramento, poderá então demonstrar-se o universo das receitas relevantes e a definição da variação das receitas fiscais para 2019:

Impostos do Estado (milhões euros)	RL 2016	RL 2017	Variação %
			2016-2017
IVA	15 082,5	16 001,4	6,1%
IRS	12 215,2	12 230,1	0,1%
IRC	5 229,6	5 751,7	10,0%
<b>TOTAL</b>	<b>32 527,3</b>	<b>33 983,2</b>	<b>4,5%</b>

↓

Variação das receitas fiscais a que faz referência o n.º 10 do artigo 5º

*RL - Receita líquida presente na CGE*

Ainda de acordo com o n.º 2 do artigo 25º, as receitas relevantes para a aplicação dos 19,5% relativos ao FEF têm se ser expurgadas de diversas verbas que estão consignadas, designadamente:

<sup>1</sup> Percentagem que resulta da conjugação com o artigo 82º.

<sup>2</sup> A participação dos municípios no IVA vai iniciar-se apenas em 2020.

- a) a participação no IRS nos termos do artigo 26º;
- b) o IVA consignado a outros subsectores (IVA social, IVA Turístico, IVA consignado ao Fundo de Estabilização Tributária);
- c) o IRC para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

A este respeito poderá surgir a questão de saber qual o ano de referência para o apuramento destes valores consignados, uma vez que não resulta diretamente dos termos da lei. De harmonia com a lógica subjacente, a DGAL tem mantido o entendimento que as verbas a expurgar se referem ao ano n-2 (neste caso, 2017). Contudo, quanto ao IRS é de ponderar se, atento os termos do artigo 26º, será de expurgar os valores relativos ao ano n-1 (para o caso, 2018) uma vez que aí se prescreve que a receita se refere aos rendimentos do ano anterior.

Assim, aos valores patentes no quadro supra (campo RL2017) há que deduzir os seguintes:

Impostos do Estado (milhões euros)	RL 2017		Valores a deduzir	2017
IVA	16 001,4	(-)	IVA Social	796,8
			IVA Turismo	16,4
			IVA FET	11,0
IRS	12 230,1	(-)	IRS p/ municípios	506,5
IRC	5 751,7	(-)	FEFSS <sup>3</sup>	0
<b>TOTAL</b>	<b>33 983,2</b>	<b>(-)</b>	<b>Total a deduzir</b>	<b>1 330,7</b>

obtendo-se:

Impostos do Estado (em milhões de euros)	2017
IVA	15 177,2
IRS	11 723,6
IRC	5 751,7
<b>TOTAL</b>	<b>32 652,5</b>
<b>MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLES</b>	<b>10 884,2</b>

Valor sobre o qual recaem os 19,5% relativos ao FEF e os 2% relativos ao FSM

Está então definido o *quantum* sobre o qual vão operar as percentagens de 19,5% do FEF e 2% do FSM.

Quanto à percentagem de 5% sobre o **IRS**, a mesma resulta da respetiva coleta (líquida das deduções), sendo apurada pela Autoridade Tributária. Para 2019 foi calculada em 506,5 M€.

<sup>3</sup> Não foi comunicado qualquer valor consignado do IRC para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Temos assim que, para 2019, os valores apurados para os municípios são os seguintes:

Itens da participação dos municípios nos recursos públicos (em M€)	2019	Taxa
Fundo de Equilíbrio Financeiro	2 122,4	19,5%
Fundo Social Municipal	217,7	2%
IRS	506,5	5%
<b>Municípios</b>	<b>2 846,6</b>	

Em números mais precisos, o montante total a transferir do OE para os municípios cifrava-se em **2 846 592 031 €**.

Para as freguesias, por aplicação do n.º 1 do artigo 85º, as TAL assumiriam o valor de **217 683 470 €**, correspondente a 2% da média aritmética simples acima assinalada.

Seriam estes, então, os valores a transferir para as autarquias locais<sup>4</sup>. Por outras palavras, dir-se-á que estes montantes resultam da aplicação das normas legais vigentes no Capítulo III com a epígrafe, “*Repartição de recursos públicos*” da LFL e de duas regras de natureza transitória do mesmo regime, o n.º 1 do artigo 82º e o n.º 1 do artigo 85º. Com o entendimento vertido, estas normas estribam os valores apontados, sem prejuízo de outra interpretação normativa que possa legitimamente ser assumida e fundamentada e que, a existir, será tida em conta no presente relatório.

Aqueles não foram, contudo, os valores assegurados para 2019.

É sabido que, por vicissitudes várias, a LFL não tem sido plenamente cumprida ao longo da sua vigência.

Para mitigar este cenário, a LFL, na redação dada pela Lei n.º 51/2018, consignou nos n.ºs 5 e 6 do artigo 5º uma cláusula de salvaguarda e de convergência a operar até 2021. Trata-se de preceitos com bastante relevância dado que, na prática, *per si*, acabam por determinar as TAL por referência às transferências de n-1.

Nesses 5 e 6 do artigo 5º garante-se que, até 2021, o valor das TAL nunca poderá ser anualmente inferior à variação percentual dos impostos do Estado (n.º 5), sendo o valor que desse crescimento resultar aditado de um adicional para compensar verbas que não foram efetivadas

---

<sup>4</sup> Brutos, no caso dos municípios, isto é, antes da aplicação da % variável de IRS, até 5%, deliberada pelos órgãos municipais.

em 2018 e que estão calculadas em 246 M€ para os municípios e de 10 M€ para as freguesias (n.º 6), do seguinte modo:

Itens relevantes para o apuramento do valor da convergência	OE2018	
	Municípios	Freguesias
O que resultaria da Lei n.º 73/2013 com as regras supra	2 738 498 864	208 159 363
O que foi efetivamente transferido em sede de OE	2 491 812 079	197 775 207
<b>Verba não distribuída em 2018</b>	<b>246 686 785</b>	<b>10 384 156</b>

Preconizou ainda o n.º 6 do artigo 5º que esta verba não concretizada em 2018 se distribuiria, pelo menos, em 25% para 2019, 25% para 2020 e o restante em 2021.

Deste modo, por aplicação da cláusula de salvaguarda/convergência, o valor das TAL calculadas para o ano de 2019 é de **2 665 020 798 €** para os municípios, valor que resulta do seguinte apuramento:

itens	OE2018	2019
Bruto a distribuir Municípios	2 491 812 079 €	2 846 592 031 €
Varição Impostos do Estado		4,5%
valor não distribuído no OE2018		61 671 696 €
<b>Valor a Distribuir</b>		<b>2 665 020 798 €</b>

Para as freguesias, seguindo o mesmo raciocínio, o valor foi calculado em **209 223 943 €**.

Contudo, estes montantes, tendo sido conjeturados, não foram os previstos no OE2019, que veio a prever um valor bruto de **2 646 670 570 €** para os municípios e de **208 125 685 €** para as freguesias. Registam-se, assim, as seguintes divergências:

	Cálculos DGAL	OE2019	Divergência
Municípios	2 665 020 798	2 646 670 570	-18 350 228
Freguesias	209 223 943	208 125 685	-1 098 258

Os desvios assinalados, foram identificados e comunicados ao Governo pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) cf. documentos anexos a fls. 1 a 7. Na reunião do CCF, os representantes daquelas associações reiteraram o seu desacordo face às verbas assumidas pelo OE2019, tendo o presidente da

ANAFRE defendido que para o apuramento das TAL de 2020 fossem levados em conta os valores que, segundo a posição mantida, ficarão por efetivar em 2019.

É de assinalar, em sede de coordenação financeira, que aquelas divergências têm origem num entendimento diverso sobre as normas aplicáveis. Com efeito, cf. documentação anexa a fls. 5 e 6, o Ministério das Finanças (MF) tem mantido a posição de que os valores relativos ao FSM se devem manter inalterados face aos exercícios anteriores. Muito embora esta justificação não esclareça por completo a divergência nos cálculos, o MF entende que não havendo alterações qualitativas no quadro das funções sociais associadas ao FSM, e sendo as verbas atribuídas a este Fundo consignadas ao seu exercício, os montantes a transferir neste âmbito não justificam revisão, inobservando-se o preceituado no artigo 82º da LFL que prevê a aplicação de 2%.

Admite-se que esta posição do MF possa ser sustentada por uma latente ambiguidade do artigo 82º, uma vez que a redação do n.º 1 não é suficientemente assertiva ao condicionar a aplicação de 2% da média aritmética simples da receita do IRS, do IRC e do IVA, na vaga condição de *“até que seja fixada na Lei o Orçamento do Estado a repartição do FSM referida no n.º 1 do artigo 34º”*. Para o futuro imediato, é de ponderar visitar esta norma, tal como as restantes na esfera do FSM, tendo em vista a sua clarificação uma vez que as mesmas constituem um foco de incerteza interpretativa.

Ainda assim, seria de apelar a que os cálculos subjacentes aos valores das TAL previstos no OE2019 fossem explicitados e aduzidos a este relatório pelos representantes do MF.

## 2.2 PARTICIPAÇÃO DA AL NOS RECURSOS PÚBLICOS (2020)

Para 2020, os valores referentes às TAL explicitados nos quadros abaixo, têm por base raciocínio idêntico ao acima mantido, ou seja:

			Variação %
Impostos do Estado (milhões euros)	RL 2017	RL 2018	2017-2018
IVA	16 001,4	16 670,3	4,2%
IRS	12 230,1	12 904,5	5,5%
IRC	5 751,7	6 340,0	10,2%
<b>TOTAL</b>	<b>33 983,2</b>	<b>35 914,8</b>	<b>5,7%</b>

↓

Variação das receitas fiscais a que faz referência o n.º 10 do artigo 5º

aos quais se aplica a dedução:

Impostos do Estado (milhões euros)	RL 2018		Valores a deduzir	2018
IVA	16 670,3	(-)	IVA Social	823,9
			IVA Turismo	16,4
			IVA FET	10,6
			IVA p/ municípios <sup>5</sup>	70,0
IRS	12 904,5	(-)	IRS p/ municípios	552,8
IRC	6 340,0	(-)	FEFSS	67,2
TOTAL	33 983,2	(-)	Total a deduzir	1 470,9

obtendo-se a média aritmética simples:

Impostos do Estado	2018
IVA	15 749,4
IRS	12 351,7
IRC	6 272,8
TOTAL	<b>34 373,9</b>
<b>MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLES</b>	<b>11 457,9</b>

Valor sobre o qual recaem os 19,5% relativos ao FEF e os 2% relativos ao FSM

Aplicando-se as percentagens legalmente determinadas, obtêm-se os seguintes valores:

Itens da participação dos municípios nos recursos públicos	2020	Taxa
Fundo de Equilíbrio Financeiro	2 234,3	19,5%
Fundo Social Municipal	229,2	2%
IRS	552,8	5%
IVA <sup>5</sup>	70,0	7,5%
<b>Municípios</b>	<b>3 086,3</b>	
<b>Fundo de Financiamento das Freguesias</b>	<b>229,2</b>	2%

Os montantes assinalados (ilíquidos, no caso dos municípios) seriam os valores a transferir para as autarquias locais em 2020.

<sup>5</sup> Uma vez que os valores de 2018 estão indisponíveis, tomou-se como referência os valores de 2017 (70 M€).

Contudo, dada a prevalência que é dada à aplicação da cláusula de salvaguarda/convergência (n.ºs 5 e 6 do artigo 5º), são os seguintes:



Itens	2018	2019	2020
Bruto a distribuir municípios	2 738 498 864	2 846 592 031	3 086 250 171
Bruto a transferir para as freguesias	208 159 363	218 099 188	229 158 000
Orçamento do Estado (municípios) [C]	2 491 812 079	2 646 670 570	
Orçamento do Estado (freguesias) [D]	197 775 207	208 125 685	
Variação Impostos do Estado [E]		4,5%	5,7%
25% do valor não distribuído no OE2018 (municípios) [F]		61 671 696	61 671 696
Valor a transferir para os municípios $G1 = A2019 \times (1+E) + F + \text{Part.IVA}_{2017}$		[A] 2 665 020 798	2 948 169 611
25% do valor não distribuído no OE2018 (freguesias) [H]		2 596 039	2 596 039
Valor a transferir para as freguesias $I1 = B2019 \times (1+E) + H$		[B] 209 271 130	223 761 931
<b>VALO GLOBAL A TRANSFERIR (J = G1 + I1)</b>		2 874 291 928	3 171 931 542



Sublinhe-se que estes valores são produzidos no âmbito da interpretação das normas relevantes mantida pela DGAL (não obstante, veja-se a especificidade seguinte), coincidindo com o entendimento sustentado pela ANMP e ANAFRE.

Uma vez que em 2019 as transferências efetuadas pelo Orçamento do Estado não coincidem com os apurados em função da interpretação mantida neste documento, em 2020 pode vir a levantar-se a questão de saber do alcance a conferir ao previsto no n.º 5 do artigo 5º, uma vez que aí se refere que “Até 2021 a participação das autarquias locais nos impostos do Estado garante, face às transferências efetuadas no ano anterior, uma variação percentual igual à variação das receitas fiscais...”. Isto é, a referência são as transferências efetuadas no ano anterior ou as que deveriam ter sido efetuadas pela aplicação das normas legais de acordo com entendimento supra vertido? Pode ainda questionar-se se os valores dessas transferências são os valores brutos ou líquidos, (após a aplicação da participação variável dos municípios no IRS).

Se prevalecer o entendimento (literal) que a referência é cravada pelas transferências efetivamente previstas no OE2019, os valores acima assinalados são diminuídos em **19,4 M€** para os municípios e em **1,2 M€** para as freguesias, assumindo os seguintes montantes:

**Municípios:**  $G2 = C2019 \times (1+E) + F \Rightarrow 2 858 776 320 \text{ €} + \text{Part.IVA}_{2017} \Rightarrow 2 928 776 320$



**Freguesias:**  $I2 = D2019 \times (1+E) + H \Rightarrow 222 551 376 \text{ €}$



Por fim, para 2020, poderão ainda ser suscitadas dúvidas quanto à aplicação do artigo 30º que enforma o FSM. Com efeito, não parece fácil compaginar os termos das *alíneas b), c) e d)* do n.º 2 desse artigo com os diplomas que concretizam a transferência de competências nos domínios da Educação e Saúde. Salvo melhor opinião, a LFL não poderá continuar a consignar que são despesas elegíveis para financiamento através do FSM, a título de exemplo, “*as despesas de funcionamento corrente com os três ciclos de ensino básico, serviços de alimentação, atividades de enriquecimento curricular*” ou as “*despesas de funcionamento corrente com os centros de saúde*” uma vez que essas competências estarão associadas a envelope financeiro próprio/autónomo, o FFD. O que abre campo para formular a questão: para 2020, que despesas serão financiadas pelo FSM?

Explicitados os cálculos para 2019 e 2020, resumem-se no quadro seguinte um conjunto de questões que podem legitimamente suscitar-se aquando da preparação do OE2020, alertando-se para a importância de sobre estas ou outras normas do regime financeiro aplicáveis, convocar e materializar um entendimento consensual na sua interpretação, algo que se almeja por via de futuras articulações a ocorrer antes da elaboração do OE2020.

Norma	Questão
n.º 5 do artigo 5º	Quais são os “impostos do Estado” relevantes? Qual a base contabilística aplicável (pública ou nacional)? Qual é o universo sobre que recai a variação % das receitas fiscais, se as transferências efetivamente ocorridas em n-1, se as transferências que deveriam ter ocorrido em n-1, bem assim como se sobre o seu valor bruto ou líquido.
Alínea b), n.º 1, artigo 25º; artigo 30º; artigo 34º; artigo 82º	Que critérios irão ser seguidos no apuramento do FSM? Como irá ser compaginado com o FFD?

### 3. TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS AO ABRIGO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

O processo de descentralização estabelecido pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e concretizado pelos subsequentes diplomas de âmbito sectorial, tem implicações no Orçamento do Estado nos domínios da Educação, Saúde e Cultura.

Para estas áreas foi calculado pelos respetivos ministérios e com base na execução orçamental de 2018 o valor referente às despesas anuais incorridas com as competências descentralizadas, tendo sido apurados os seguintes montantes:

- 858,6 M€ para a Educação;
- 92,9 M€ para a Saúde;
- 1,2 M€ para a Cultura.

No pressuposto que em 2020 todos os municípios acolhem as competências, **952,7 M€** é o montante que o OE terá de garantir pela via do FFD.

Contudo, uma vez que o processo é concretizado de forma gradual até 2021, os municípios podem até lá optar por não acolher as competências das diversas áreas.

À presente data, para 2019, uma vez que o universo dos municípios que aceitaram acolher as competências da Educação e Cultura é conhecido<sup>6</sup>, é possível avançar com os respetivos montantes a transferir ainda no presente exercício orçamental:

Área	Execução previsível no OE2019
Educação <sup>(a)</sup>	87 796 725 €
Cultura <sup>(b)</sup>	225 172 €
<b>Totais</b>	<b>88 021 897 €</b>

(a) 71 em 278 municípios acolheram as competências para 2019, cf. anexo a fls. 82

(b) 114 em 278 municípios acolheram as competências para 2019, sendo que apenas em 9 se preveem transferências do OE2019, nos termos do DL n.º 22/2019, cf. anexo a fls. 83 a 84. Quanto a esta área sublinha-se que o impacto orçamental apenas se concretizará após a elaboração de um auto de transferência.

Sublinha-se que o FFD previsto na LFL é um Fundo sem personalidade jurídica autónoma, tendo apenas natureza financeira, isto é, constitui um acervo de dinheiro com uma finalidade específica – suportar os custos correntes associados à execução das competências transferidas. Pretende-se que, a partir de 2020, os montantes envolvidos transitem dos diferentes ministérios para os municípios, via DGAL.

Nos termos do artigo 92º do DLEO2019<sup>7</sup>, até 30 de setembro de 2019, os municípios poderão decidir adiar o acolhimento das competências para 2021, pelo que apenas a partir dessa data será possível determinar o universo dos municípios que acolhem as competências em 2020 e os respetivos efeitos orçamentais para o OE2020.

<sup>6</sup> Para a área da Saúde não é possível saber, a esta data, os municípios que em 2019, sendo esse número conhecido a partir de 17 de setembro de 2019, data em que terminam os 60 dias após a notificação a que alude o n.º 3 do artigo 25º do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30/01.

<sup>7</sup> Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho.

#### 4. A PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA RECEITA DO IVA

A LFL, na redação dada pela Lei n.º 51/2018, consignou no artigo 26º-A a “Participação dos municípios na receita do IVA” nos seguintes termos:

- Participação equivalente a 7,5% da receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás;
- Distribuída aos municípios em proporção ao IVA liquidado no respetivo território.

Conjugando aquela norma com o artigo 8º da Lei n.º 51/2018, conclui-se que aquela participação:

- ⇒ É introduzida em 2020, correspondendo a receita ao IVA apurado com base no penúltimo ano (no caso, 2018);
- ⇒ É distribuída 25% igualmente por todos os municípios e 75% proporcionalmente ao IVA liquidado em cada território/concelho.

Relativamente à distribuição proporcional, nos cenários que foram projetados aquando dos trabalhos preparatórios das referidas normas, observou-se que os valores do IVA liquidado estavam enviesados, máxime nos setores da eletricidade, comunicações e gás, pelo facto de a faturação ser imputada às sedes dos operadores, normalmente situadas nos grandes centros de Lisboa e Porto.

Pelos GSEAL<sup>8</sup> e GSEAF<sup>9</sup> foi então identificada a necessidade de encetar procedimentos tendentes a imputar o IVA liquidado ao local onde efetivamente se materializou a transação económica, isto é, ao ponto de consumo.

Nesta sede, importa conhecer:

- o ponto de situação quanto ao desenvolvimento e aplicação daqueles procedimentos;
- os montantes, sendo para tal necessário solicitar os valores globais da receita do IVA, assim como dos valores liquidados, em 2018, relativos àqueles setores de atividade<sup>10</sup>.

Quanto a estas questões, foi referido pela representante da AT que os procedimentos estão “em estudo / desenvolvimento” e que o valor do IVA “está a ser apurado”, cf. documentação anexa a fls. 8 a 13)

<sup>8</sup> Gabinete do Secretário de Estado das Autarquias Locais.

<sup>9</sup> Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

<sup>10</sup> Os valores de 2017 foram calculados em 70 M€ correspondentes a 7,5% de 936,4 M€.

## 5. PESO DA DESPESA LOCAL NA DESPESA PÚBLICA

Em sede de CCF, ainda que sem proceder à apreciação crítica dos resultados, importará estimar o impacto dos recursos que pela primeira vez estão previstos na LFL por via da revisão operada pela Lei n.º 51/2018. Como resulta do referido acima, esta revisão prevê que do OE transitem para a administração local os seguintes novos itens/montantes:

- Fundo de Financiamento para a Descentralização: 952,7 M€
- Valor relativo à convergência (n.º 6 do artigo 5º): 257,1 M€
- Participação dos municípios na receita do IVA: 70,0 M€<sup>11</sup>

Sendo certo que o impacto do somatório destes valores não se vai sentir em plenitude antes de 2021, pode ensaiar-se um raciocínio exploratório na tentativa de perceber qual a alteração que os mesmos provocam na atual estrutura de distribuição de despesa entre a administração local e os demais subsectores das administrações públicas.

Para efetuar tal raciocínio, tomou-se por referência a execução orçamental de 2018 em contas nacionais.

De acordo com os dados fornecidos pela DGO, o histórico daquela estrutura e aquele impacto são os seguintes:

### Contas Nacionais

Despesa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa das AP	93 237	88 112	81 719	85 032	89 598	86 669	83 564	84 932	88 627	87 347
Despesa da AL (*)	9 525	8 638	7 851	8 577	7 852	8 156	8 000	8 788	9 007	10 287
% AL no Total AP	10,2	9,8	9,6	10,1	8,8	9,4	9,6	10,3	10,2	11,8

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, *dados não publicados*

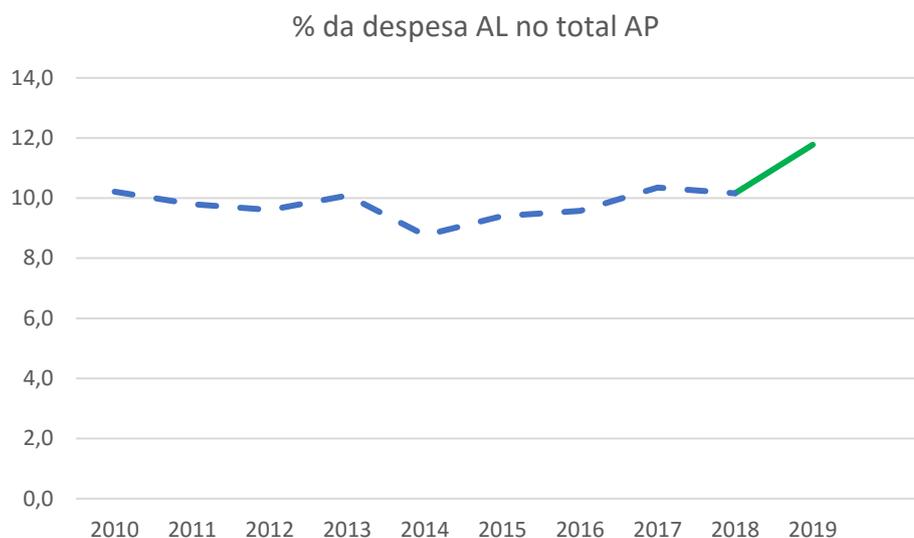
Despesa sem medidas extraordinárias	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa AP sem medidas extraordinárias	89 204	87 066	81 139	84 332	82 995	84 206	83 599	84 589	87 203	85 923
Despesa da AL sem medidas extraordinárias(*)	9 525	8 638	7 851	8 577	7 852	8 156	8 000	8 730	8 911	10 191
% AL no Total AP	10,7	9,9	9,7	10,2	9,5	9,7	9,6	10,3	10,2	11,9

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, *dados não publicados*

(\*) inclui todos os sectores da Adm. Local

Obtendo-se o seguinte gráfico:

<sup>11</sup> Valores relativos a 2018 estão indisponíveis pelo que para a análise se tomaram por referência os valores de 2017.



Como resulta da leitura dos dados reportados, por efeito do somatório dos valores supra discriminados, o peso da despesa da administração local na despesa das administrações públicas aumenta + **1,6 %**, passando de 10,2 % para **11,8 %**.

Em termos de PIB, e ainda tomando por referência o ano de 2018 (201 530,5 M€) o somatório daqueles novos itens/montantes representam + **0,6%** pelo que o peso da despesa local no PIB avança de 4,5% para **5,1%**.

Neste contexto é importante contar que a OCDE, em números de 2016, apurou em 12,6% e 5,6% as percentagens assinaladas mas relativamente à despesa subnacional (“*subnational government expenditure*”), incluindo-se nesta o nível local mas também as contas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Já num relatório de 2019, mas ainda reportando-se aos valores recolhidos em 2016, a OCDE admite que face aos dados disponíveis os valores em causa estão afastados da média dos países OCDE (28,7% e 9,2%, respetivamente)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> “The level of SNG spending in GDP and public spending are below the OECD average for unitary countries (9,2% of GDP and 28,7% of public spending)” in 2019 Report World Observatory on Subnational Government.

## 6. OUTROS ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

Na reunião do CCF foram colocadas questões que ao longo do tempo têm sido submetidas ao Governo pela ANMP. Esses assuntos enquadram-se no âmbito das relações institucionais que se estabelecem entre os Municípios e a Autoridade Tributária, designadamente quanto à liquidação e cobrança de impostos locais.

### 6.1 O IMI NOS PARQUES EÓLICOS

A AT está obrigada a dar cumprimento às decisões judiciais que determinaram que as torres eólicas (aerogeradores) e subestações, individualmente consideradas, não se enquadram na noção de prédio para efeitos de incidência objetiva de IMI.

Em sequência, a AT iniciou os procedimentos tendentes a regularizar (retroativamente) as situações desconformes através da devolução do IMI ao contribuinte, e tem estado a proceder à eliminação desses bens da matriz predial, impedindo que se proceda a liquidações futuras de IMI sobre esses bens.

Esse procedimento será extensível aos 94 municípios onde estão implantados parques eólicos, estimando-se um impacto de 13 M€<sup>13</sup>.

Não existindo normas que doseiem ou balizem os valores que retroativamente têm de ser suprimidos, pode estar em causa o equilíbrio de tesouraria de alguns dos municípios visados. Em sede de CCF, indagou-se a AT no sentido de perceber se estão definidas orientações para fasear ou estender no tempo aquelas deduções, estabelecendo-se ainda limites nas parcelas a reter. A AT respondeu da seguinte forma (cf. anexo a fls. 8 a 13):

*“Parece-nos que o que está em causa são liquidações de IMI que irão ser anuladas e como tal se essas liquidações já tiverem sido pagas a correspondente receita de IMI foi em devido tempo entregue aos respetivos Municípios, como tal quando forem efetuadas as anulações destas liquidações e os montantes restituídos aos contribuintes, estas restituições de IMI terão de ser abatidas no correspondente apuramento mensal à receita de IMI a transferir para os Municípios em causa. (sublinhado colocado para efeitos de leitura do presente relatório)*

*De referir que não se entende a referência à “inexistência de normas”, uma vez que esta situação não é diferente de todas as outras situações de liquidações de IMI que são efetuadas*

<sup>13</sup> Informação prestada pelo GSEAF que se anexa (anexo a fls. 26 a 28)

*e pagas sendo a receita entregue ao Município e posteriormente, por qualquer razão tenham que ser anuladas e os respectivos valores restituídos aos contribuintes.*

*A receita a transferir para os Municípios referente aos impostos municipais, decorre do pagamento das liquidações emitidas, as quais são cobradas através de DUC-Documento único de cobrança o qual é pago na rede de cobranças do Estado e diretamente depositado pela entidades colaboradoras na rede de cobranças na Tesouraria do Estado (IGCP) em conta bancária associada a cada um dos impostos, sendo que na sequência das correções a liquidações que já se encontravam pagas é gerado em crédito a favor do contribuinte, sendo emitida a respectiva restituição a qual é emitida sobre mesma conta bancária onde é depositada a receita e sobre a qual também são emitidas as transferências (Receita líquida) para os respectivos municípios. Estes fundos são os únicos passíveis de serem movimentados pela AT no que se refere aos impostos municipais e são os que se encontram na Tesouraria do Estado em cada uma das contas bancárias associadas a estes impostos.*

*Mais se refere que a AT no âmbito das receitas fiscais não pode “dispor” de quaisquer fundos, sendo que na sua função de agente do Estado, compete-lhe apenas relevar as receitas cobradas/restituídas, sendo que a utilização destas receitas não está na sua esfera de competências.*

*Assim, e no que se refere aos efeitos da emissão de restituições no valor da receita a transferir para os municípios, os seus reflexos ocorrerão no apuramento do mês em que as mesmas forem emitidas, ou seja o valor a transferir para o Município resultará da diferença entre a receita entrada e as restituições emitidas”. (sublinhado colocado para efeitos de leitura do presente relatório)*

Refira-se que circulou entre gabinetes um esboço de despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) onde se determinava a orientação de fasear a retenção dos valores tendo em conta os riscos de tesouraria para os municípios em causa. Tanto quanto se pôde apurar, esse despacho não teve prosseguimento, inexistindo orientações quanto a esta matéria.

Em momento subsequente à reunião do CCF, o GSEAF oficiou o GSEAL no sentido de ser promovida uma iniciativa legislativa destinada a regular a supressão de receitas de impostos locais em operações de restituição aos contribuintes, sugerindo que esse impulso seja dado pelo SEAL na qualidade de membro do Governo com as atribuições em matéria de poder local.

A AT foi ainda convidada a pronunciar-se sobre quais as normas tributárias, designadamente de incidência de imposto, que agora recaem sobre os parques eólicos a título de IMI e/ou se estão a

ser conjeturadas alterações ao Código IMI visando tributar a realidade económica e patrimonial daqueles Parques, tendo respondido (cf. anexo a fls. 8 a 13):

*“As propostas de alteração ao Código do IMI no sentido do enquadramento e tributação dos Parques, em consonância com o que tem vindo a ser a decisão dos tribunais, foi apresentada superiormente, aguardando-se decisão sobre a mesma.”* (sublinhado colocado para efeitos de leitura do presente relatório)

## **6.2 PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL – ACESSO À BASE DE DADOS DA AT**

A competência para a cobrança coerciva e execução fiscal dos tributos e receitas municipais é atribuída por lei aos municípios, estando prevista no artigo 7º do Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, diploma que aprovou o Código do Procedimento e do Processo Tributário (CPPT), mas também na *alínea c)* do artigo 15º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, LFL, assim como no n.º 2 do artigo 12º da Lei n.º 53-E/2006, referente ao Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais.

A Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou a Lei do Orçamento do Estado para 2018, no artigo 269º veio alterar o artigo 7º do CPPT no sentido de possibilitar que, para aquele desiderato, os municípios possam efetuar consulta direta às bases de dados da Autoridade Tributária. A concretização desta prerrogativa ficou, contudo, dependente de regulamentação em termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (cf. n.º 6 do artigo 7º do CPPT).

Em finais de 2018, o SEAL<sup>14</sup> enviou ao SEAF<sup>15</sup> ofício solicitando serem iniciados procedimentos tendentes a regulamentar o acesso direto dos municípios às bases de dados da AT, importando agora saber o ponto de situação quanto a esta matéria. Sobre este assunto, a representante da AT fez chegar a seguinte resposta (cf. anexo a fls 8 a 13):

*“A disponibilização da informação aos municípios pressupõe que haja, disponível para os municípios, um sistema em que, através da indicação de um NIF, seja disponibilizada a informação pretendida. Esta ligação terá que ser feita através da plataforma de interoperabilidade da AMA. Está em estudo pela AT, o modo de validar que o pedido tem fundamento.”* (sublinhado colocado para efeitos de leitura do presente relatório)

---

<sup>14</sup> Secretário de Estado das Autarquias Locais.

<sup>15</sup> Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

### 6.3 JUROS DE MORA COBRADOS EM SEDE DE IMPOSTOS LOCAIS

O n.º 8 do artigo 17º da Lei n.º 73/2013, LFL, determina que são devidos juros de mora por parte da administração central quando existam atrasos nas transferências para os municípios de receitas tributárias que lhes sejam próprias.

Importa perceber em que termos está a ser cumprido este comando normativo pelo que, nesse sentido, se indagou a AT que enviou a seguinte resposta (cf. anexo fls. 8 a 13):

*“Relativa a este ponto “JUROS DE MORA COBRADOS EM SEDE DE IMPOSTOS LOCAIS” parece-nos que importa clarificar o seguinte:*

*A receita dos impostos municipais que a AT transfere para os Municípios titulares da receita decorre dos pagamentos efetuados pelos respetivos sujeitos passivos, sendo que no caso de estes não efetuarem os pagamentos dentro do prazo legal são liquidados juros de mora (artigo 44.º da Lei Geral Tributária- “São devidos juros de mora quando o sujeito passivo não pague o imposto devido no prazo legal” e também o código do IMI artigo 121.º e o código do IMT artigo 38.º).*

*A receita relativa ao montante dos juros de mora cobrados por atraso no pagamento dos impostos municipais é transferida mensalmente para os respetivos municípios titulares da receita do imposto em causa. (sublinhado colocado para efeitos de leitura do presente relatório)*

*Outra situação completamente distinta é a referida no n.º 8 do artigo 17º da Lei n.º 73/2013, LFL, determina que são devidos juros de mora por parte da administração central quando existam atrasos nas transferências para os municípios de receitas tributárias que lhes sejam atribuídas.*

*As circunstâncias em que poderá ocorrer a aplicação desta norma reportam-se a situações em que o sujeito passivo tenha efetuado o respetivo pagamento do imposto e que por qualquer circunstância excecional e anómala o pagamento não tenha sido incluído no apuramento mensal dos valores a transferir para o Município em causa. Relativamente ao pagamento destes juros e atendendo a que a AT não dispõe de verbas para efetuar estes pagamentos, nomeadamente porque as receitas dos encargos de liquidação e cobrança previstos no n.º 4 do artigo 17.º da 73/2013, são receita gerais do orçamento do Estado e não receitas da AT, foi este assunto objeto de informação por parte da AT a qual mereceu despacho de SESEAF, tendo a mesma sido remetida a SESEO (em anexo).”*



*“Relativamente ao IUC dos veículos em ALD, desde que o contrato esteja registado, a repartição da receita horizontal, entre municípios, segue as regras gerais, uma vez que a liquidação é efetuada em nome do locatário, com base na informação constante do cadastro.*

*Quanto ao IUC dos veículos objeto de locação operacional não sujeita a registo na CRA, e que por esse motivo é informação que não consta do cadastro de veículos, a questão da repartição da receita horizontal, entre municípios, está a ser objeto de análise e proposta de solução pela DSIMT.” (sublinhado colocado para efeitos de leitura do presente relatório)*

Em data subsequente à reunião do CCF, o GSEAF enviou ao GSEAL um ofício contendo propostas de alteração legislativa em sede de IUC (que se anexa a fls. 29 a 32).

De acordo com a informação produzida pela Direção de Serviços do IMT, do IS e do IUC e das Contribuições Especiais (DSIMT) da AT, aquela norma terá sido revogada pelo facto de instituir uma obrigação que no âmbito da sua vigência (2007-2016) gerou incerteza interpretativa relativamente à determinação do sujeito passivo do imposto.

Para dirimir o problema, a AT propõe alterações legislativas que operam de acordo com o explicitado no seguinte esquema:



Ao que tudo indica, para evitar risco de contencioso e interpretação dúbia suscitada pela anterior norma já revogada, a AT propõe: **(a)** alterar o âmbito da determinação subjetiva do imposto no caso dos contratos de locação financeira, passando o sujeito passivo a ser o locador; e **(b)** estabelecer/repristinar a obrigação de identificação dos locatários por parte

dos locadores, remetendo-se a regulamentação para Portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças.

A AT propõe, ainda, estender as isenções dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5º do Código IUC aos locadores.

Sobre estas propostas de alteração, o GSEAL efetuou os seguintes comentários:

1. Em coerência com o entendimento vertido na Informação 70/SEAL/2019 e no ofício 965/2019 que instruem o processo, parece-nos que as dificuldades de interpretação e contencioso aludidas apenas ocorreram porque a redação da norma revogada fazia referência à “locação financeira”. Ora, s.m.o., carecia de sentido e de utilidade estabelecer aquelas obrigações aos locadores pois, sendo o sujeito passivo o locatário (no regime então e ainda vigente), a receita a afetar ao município não dependia da identificação da residência do utilizador da viatura. Deste modo, não se alcança o racional subjacente à alteração na incidência subjetiva do imposto no caso das locações financeiras, embora não se assuma uma posição frontalmente incompatível, desde que observado o comentário seguinte.
2. A proposta de alteração legislativa enviada, designadamente o aditamento do artigo 3º- A *“Obrigações específicas dos locadores de veículos”* à Lei n.º 22º-A/2007, não define um prazo para a publicação da Portaria que irá regulamentar a identificação fiscal dos utilizadores dos veículos locados. Ora, a proposta de resolução do problema estaria melhor assegurada se a lei estabelecesse um prazo para aquela publicação. Também melhor seria que a Portaria fosse conjunta com o membro do Governo responsável pela área das autarquias locais, atenta a finalidade da mesma.

Por último, a proposta de estender as isenções dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5º aos locadores terá cabimento uma vez que, a título de exemplo, estando as Instituições particulares de solidariedade social isentas como locatárias no atual regime, também fará sentido que os locadores o estejam quando celebrem contratos de locação financeira com estas entidades.

No entanto, atenta a redação proposta para a alínea b) do n.º 10, considera-se que a remissão para a *“...primeira parte do n.º 1...”* é imprecisa ou mesmo indeterminada, pois da própria estrutura do número em causa não se vislumbra uma “primeira parte”. Deverá, pois, a proposta de redação ser alterada.

## 7. OUTROS ASSUNTOS

No âmbito da reunião do CCF, foram ainda abordados dois assuntos que podem ter implicações no OE2020 e que se sistematizam nos termos infra:

### AMARSUL

- A AMARSUL é uma empresa que tem por objeto a gestão por concessão do Sistema Multimunicipal de Tratamento e de Recolha de Resíduos Urbanos da Margem Sul do Tejo, cujo capital é detido em 51% pela *Environment Global Facilities, S.A.* (EGF) e 49%, em conjunto, pelos municípios de Almada (12,33%), Seixal (8,63%), Setúbal (7,9%) Barreiro (6,62%), Moita (4,74%), Montijo (3,01%), Palmela (2,88%), Sesimbra (2,05%) e Alcochete (0,84%);
- Por aplicação dos termos consignados na *alínea c)* do n.º1 do artigo 54 da LFL, a dívida da AMARSUL será relevante para efeitos de apuramento do montante da dívida total dos municípios participantes nos exercícios em que aquela empresa incumprir com as regras de equilíbrio de contas<sup>16</sup>;
- A partir de junho de 2015, após o processo de privatização da EGF, sociedade que passou a ter 51% de participação da AMARSUL, esta passou a ter uma natureza privada, ainda que com obrigação de gestão de um serviço público. A passagem da empresa do setor público para o setor privado, a que os municípios se terão oposto na altura, veio criar uma situação para a qual os mesmos não contribuíram suscitando-se dúvidas quanto à razão de ser da penalização no âmbito da sua gestão e das suas implicações na componente financeira;
- Com efeito, até 2015, a AMARSUL encontrava-se integrada no setor público do Estado pelo facto de a EGF ser propriedade do setor estadual. Contudo, nesse mesmo ano, o Estado alienou a sua posição nesta empresa passando a mesma a ser detida por capitais maioritariamente privados. Ora, por aplicação do n.º 1 do artigo 8º do DL n.º 133/2013, a AMARSUL passou então a integrar-se no setor empresarial local, sendo uma entidade relevante para efeitos do limite da dívida total dos municípios participantes;
- No ano de 2017, a dívida da AMARSUL relevou para o endividamento dos municípios participantes na respetiva proporção da participação no capital social;

---

<sup>16</sup> Regras de equilíbrio definidas no artigo 40º da Lei n.º 50/2012, de 31.08.

- Ora, como realça a Associação de Municípios da Região de Setúbal (AMRS), os municípios “*não tomaram qualquer deliberação para serem acionistas de uma empresa em que a maioria do capital é privado*”. Deste modo, sempre se poderá afirmar que não foram seguidos “*os procedimentos relativos à forma de participação local*”, designadamente os constantes no artigo 53º da Lei n.º 50/2012, segundo o qual, pelo seu n.º 1 se determina que “*Compete ao órgão deliberativo da entidade pública participante, sob proposta do órgão executivo, deliberar relativamente à aquisição das participações previstas no presente capítulo...*”.

De facto, estamos perante uma circunstância suscetível de provocar injustiça relativa e que só pode ter resolução pela via de alterações legislativas que poderão operar pelo OE2020.

Refira-se, salvo melhor opinião, que a adoção de alterações legislativas para expurgar o peso da dívida da AMARSUL naqueles municípios, **não tem impacto na dívida pública**, cingindo-se aos efeitos consignados no regime financeiro das autarquias locais (noção de dívida total).

#### **BOMBARRAL**

- No mapa XIX anexo ao OE2018, a taxa de IRS a transferir para o Município do Bombarral é de 0%, não se prevendo a transferência de montante relativo à participação variável no IRS;
- Para o IRS de 2017, a transferir em 2018, os municípios tinham de deliberar a % da participação e comunicar o resultado dessa deliberação à AT, até 31 de dezembro de 2016. Sublinhe-se que, na ausência destes pressupostos, à luz da regra vigente até final de 2018, opera automaticamente a taxa 0%;
- Contudo, de acordo com ofício n.º 12226 de 20-10-2017 da Direção de Serviços do IRS da AT, a autarquia foi informada que “*por despacho da Sra. Subdiretora-geral, datado de 18-10-2017, foi autorizado o registo oficioso para o município do Bombarral, relativamente à taxa de 3,5 % de participação variável de IRS para o ano de 2017, conforme deliberado pela Assembleia Municipal do Bombarral*”;
- Considerando que a participação acima mencionada deveria ter sido transferida por duodécimos, no decurso de 2018, o que não se verificou, caberia em sede de OE2019 regularizar essa mesma transferência, o que também não se veio a verificar;
- Solicitado o entendimento do gabinete do Secretário de Estado do Orçamento (GSEO) quanto ao pagamento relativo à participação variável no IRS referente ao ano de 2017, foi emitida pela

Direção-Geral do Orçamento o seguinte entendimento: “*afigura-se não existir enquadramento legal para a transferência no ano de 2019 da participação variável do IRS de 3,5% para o município do Bombarral referente ao ano de 2017...*” acrescentando que “*A situação pode ser sanada em sede da Lei do OE 2020, com uma norma semelhante à alínea e) do artigo 131º da Lei do OE2018*”, norma que, em situação análoga à aqui tratada, autorizou o Governo a transferir para o Município de Vila Velha de Ródão, o valor que corresponde à % de IRS deliberada pela respetiva Assembleia Municipal, e respeitante a um ano transato. (sublinhado colocado para efeitos de leitura do presente relatório).

### **JUNTA DE FREGUESIA DAS GALVEIAS**

Por fim, o presidente da ANAFRE deu nota da situação peculiar verificada na Junta de Freguesia das Galveias, localizada no concelho de Ponte de Sor, distrito de Portalegre. Possuindo esta autarquia local de vasto património recebido por via de herança, é premente encontrar mecanismos legais que permitam a sua autonomização.

## **8. CONCLUSÕES**

As conclusões que resultam do presente documento podem ser descritas da seguinte forma:

- O apuramento dos valores da participação das autarquias locais nos recursos públicos para o ano de 2019 foi objeto de interpretação divergente das normas da Lei das Finanças Locais aplicáveis. Essa divergência está quantificada em 18,3 M€ para os municípios e 1,1 M€ para as freguesias (cf. ponto 2.1);
- Uma vez que a norma que determina a participação das autarquias locais nos impostos do Estado até 2021 (n.º 5 do artigo 5º da LFL), faz aplicar % de variação das receitas fiscais às transferências efetuadas no OE do ano anterior, o *quantum* daquelas divergências terá (ou poderá ter) repercussões no apuramento das transferências para a administração local em 2020 (cf. ponto 2.2);
- É importante concretizar um entendimento conjunto e consensual entre os membros do governo responsáveis pela área das autarquias locais e das finanças, respetivos gabinetes e direções-gerais, bem como associações representativas das autarquias locais, sobre o alcance e aplicação dos comandos legais que determinam a participação das autarquias locais nos recursos públicos;

- Para os trabalhos preparatórios do OE2020, será de ponderar emitir normas interpretativas, bem assim como produzir um documento explicativo da metodologia a seguir para o apuramento dos montantes das transferências para a administração local;
- O Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) é um acervo de dinheiro com uma finalidade específica - suportar os custos correntes associados à execução das competências transferidas - e está calculado em 952,7 M€. Nos termos do artigo 92º do DLEO2019, até 30 de setembro de 2019, os municípios poderão decidir adiar o acolhimento das competências para 2021, pelo que apenas a partir dessa data será possível determinar o universo dos municípios que acolhem as competências em 2020 e os respetivos efeitos orçamentais (cf. ponto 3);
- Para que a participação dos municípios no IVA possa concretizar-se de forma coerente, designadamente quanto à justa distribuição proporcional, é necessário assegurar a operabilidade dos procedimentos tendentes a imputar o valor do IVA liquidado ao território/concelho onde efetivamente se materializou a transação económica (cf. ponto 4);
- É de significativo interesse que as alterações a introduzir ao Código do IMI visando tributar a realidade económica e patrimonial dos parques eólicos possam ter aplicação, senão antes, no início do ano orçamental de 2020 (cf. ponto 6.1);
- É importante que os municípios possam, a breve prazo, efetuar consulta direta às bases de dados da AT no âmbito de processo de execução fiscal, aguardando-se, num prazo que se deseja curto, os resultados do estudo e validação técnica que a AT entendeu necessários para aplicar aquela prerrogativa legal (cf. ponto 6.2);
- Por fim, será também significativo que se materializem, para o início de 2020, as alterações legais em sede de Código IUC que se mostrem necessárias à repartição horizontal das receitas relativas ao IUC nos casos em que a afetação da receita está dependente da identificação do utilizador da viatura (cf. ponto 6.4).

*LTB*

LUÍS TEIGA BARROS



Praça do Comércio, 1149-015 Lisboa - PORTUGAL  
Telf: +351 21 323 22 19  
Email: [luis.barros@mai.gov.pt](mailto:luis.barros@mai.gov.pt)  
[www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)

Preside ao CCF em representação do  
Secretário de Estado das Autarquias Locais