

Declaração de Voto referente à Votação na Generalidade da PPL 131/XIII, da assunção em plenário das votações indiciárias em COFMA e da Votação Final Global da PPL 131/XIII.

Esta clarificação das votações é acompanhada de declaração de voto e distingue: A) aspetos processuais, B) Apreciação e votação na generalidade e C) Apreciação e votação na especialidade.

A) Aspetos processuais

A descentralização é um elemento essencial da reforma do Estado que está no programa eleitoral do Partido Socialista e no Programa do XXI Governo Constitucional. Entendemos que tal ambicioso processo exige uma revisão da Lei das Finanças Locais. Aliás foi precisamente nesse sentido que já em 2007, aquando da feitura da (então) nova Lei das Finanças Locais propusemos a criação de um Fundo Social Municipal precisamente para se começar a avançar com essa descentralização em áreas tão cruciais como a Educação, a Saúde e a Acção Social.

Desde a primeira hora que Governo e os vários partidos, em particular PS e PSD que assinaram acordo para a descentralização, consideraram que a PPL LFL era uma pedra angular do processo de descentralização. E de facto assim é. **Acontece que esta proposta de lei não é a concretização financeira do processo de descentralização de competências.** Na realidade praticamente o único artigo que de perto se relaciona com a descentralização é a criação de um Fundo de Financiamento da Descentralização.

Sou favorável a que no tratamento destas questões estruturantes para o nosso país – a estrutura vertical de competências entre os diferentes níveis de administrações públicas - haja acordos interpartidários maioritários e diálogo com as associações do sector (ANMP, ANAFRE,) que definam as linhas essenciais deste tipo de reformas, sustentadas em análises técnicas publicamente escrutinadas. Desconhece-se, porém, o estudo que fundamentou estas propostas de largo impacto financeiro e a posição da academia. Entendo que este tipo de processos, pela importância que têm, não podem deixar de relevar o papel da Assembleia da República (AR) e dos Deputados. **Os largos meses dados para acordos extra-parlamentares e o reduzido tempo (semanas) para apreciação na especialidade na COFMA, denota um desrespeito objetivo, mesmo que não intencional, pela AR em geral e pelos deputados em particular.**

B) Apreciação na generalidade.

Da análise da Proposta de Lei do governo, das propostas de alteração do PS e das propostas de alteração do PSD é possível obter uma apreciação global dos resultados das votações em sede de COFMA. Tendo sido as propostas aprovadas efetivamente em COFMA, cumpre-me nesta sede clarificar o sentido de voto na generalidade e em relação a normas específicas.

- **Existem alguns aspectos positivos nos artigos aprovados em COFMA, inscritos na PPL LFL** (e.g. caminhar para a aplicação gradual da participação dos municípios nos impostos do Estado prevista na Lei) ou parcialmente positivos pois deveria ir-se mais longe (eliminar a isenção de IMI em imóveis do Estado devolutos).

- **Porém, existe um conjunto de aspetos problemáticos que, levarão a que as alterações aprovadas à LFL a tornem pior do que a actual e em nada ajude o processo de descentralização:**
- **Enquanto a Lei actual tem uma filosofia clara em relação à perequação financeira vertical e horizontal, em torno de três eixos essenciais:** um Fundo Geral Municipal (transferências gerais para competências e atribuições genéricas) , um Fundo de Coesão Municipal (numa lógica redistributiva) e um Fundo Social Municipal (FSM associado a competências específicas e por isso consignadas), **o articulado aprovado em COFMA, cria um Fundo adicional** (Fundo de Financiamento da Descentralização) **que não se percebe, nem como será desenhado, nem como se articula com o FSM, e acaba com a consignação de receitas.**
- **Facilmente se compreende que a variação da participação nos impostos do Estado (PIE) é superior aos envelopes financeiros adequados às novas competências.** Sendo as novas competências financiadas pelo (novo) **Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD)**, o acréscimo da PIE, excluindo o FFD, deveria ser apenas no sentido de convergir para a aplicação dos critérios que a Lei prevê para a PIE e que não têm sido aplicados dado, nomeadamente, o Procedimento de Défices Excessivos. Ora o articulado aprovado faz três coisas: i) cria o FFD, ii) faz a convergência para a PIE legal e iii) dá recursos adicionais aos municípios, uns justificados (abolição de certas isenções de IMI) outros injustificados (participação no IVA). Não existe fundamentação para este acréscimo injustificado de recursos referido em iii).
- **O articulado aprovado em COFMA não está suficientemente entrosado com os outros instrumentos legislativos do processo de descentralização** (Lei Quadro, e Decretos-Lei sectoriais).
- **A proposta aprovada é ambígua e pouco especificada nalguns aspectos** (repartição do IVA e do Fundo de Financiamento da Descentralização, mecanismos de recuperação financeira municipal, etc.) e é mais complexa e inconsistente noutros (novamente IVA; não incorporação do IRS no cômputo do Fundo de Coesão Municipal e aumento da sua componente redistributiva, etc.).
- **As propostas aprovadas em COFMA, reduzem a responsabilidade política dos decisores locais** (passa a haver uma série de decisões de natureza fiscal por defeito, que não exigem nenhuma deliberação da Assembleia Municipal, nomeadamente a fixação da taxa de IRS, até 5% da colecta,)
- **A proposta aprovada de regime de responsabilidade financeira (proposta de alteração do PS face à Proposta de Lei do governo),** ao invés de se apontar para uma clarificação e densificação dessa responsabilidade - na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas que deve ser revista – e de essa responsabilidade se limitar a membros dos órgãos executivos com responsabilidade direta e dirigentes municipais, **alarga a responsabilidade financeira aos “trabalhadores e agentes”** que “não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a Lei”.
- **A proposta aprovada elimina o Fundo de Apoio Municipal,** sem justificação plausível, nem avaliação do seu desempenho, função, nem proposta alternativa fundamentada sobre o que o irá substituir.

O articulado aprovado na COFMA (propostas de alteração à Lei de Finanças Locais) na generalidade não está a cumprir adequadamente o Programa do Governo, não sendo por isso um instrumento útil no processo de descentralização, indo mesmo no sentido de agravar algumas desigualdades territoriais. Daqui o meu voto contra na generalidade.

C) Apreciação na Especialidade:

A PPL n.º 131/XIII/3.ª (GOV) propõe a alteração de um vasto conjunto de artigos e o aditamento de novos artigos no âmbito do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – em diante RFALEM). Para além da PPL, existiu no GT LFL um conjunto de sete propostas apresentadas pelo PS, PSD, BE, CDS-PP e pela Deputada Helena Roseta, que em alguns casos trazem melhorias substanciais à PPL do Governo. Assinalarei nesta declaração de voto, apenas algumas propostas onde divirjo do grupo parlamentar do PS.

Em meu entender são cinco os grandes problemas estruturais que surgem na PPL do Governo e em relação aos quais sou contra. O primeiro desses problemas prende-se com a previsão (artigos 30.º-A e 80.º-B) de um **Fundo adicional (Fundo de Financiamento da Descentralização)** que nos termos em que se apresenta passa por cima da filosofia de perequação financeira vertical e horizontal assente em **três eixos essenciais: um Fundo Geral Municipal** (transferências gerais para competências e atribuições genéricas), um **Fundo de Coesão Municipal** (numa lógica redistributiva e não) e um **Fundo Social Municipal** (FSM associado a competências específicas e por isso consignadas). Além disto, nos termos em que está apresentado não se percebe, nem como será desenhado¹, nem como se fará a articulação - relativamente a certos domínios convergentes - deste novo fundo com o FSM (um fundo criado pela Lei das Finanças Locais de 2007 que visa precisamente assegurar o financiamento de certas funções sociais - nas áreas da saúde, educação e ação social - transferidas para os municípios). Face a estas críticas e face à não apresentação – pelo PS ou por qualquer outro partido – de propostas de alteração tendentes a alterar estes aspetos problemáticos o meu voto relativamente aos dois artigos 30.º-A e 80.º-B foi contra.

O segundo desses problemas estruturais é a previsão do IVA como receita municipal (proposta de alteração do PSD de emenda da alínea d) do artigo 25.º/1 d) e proposta de Lei do governo do novo artigo 26.º-A - relativamente aos quais votei contra) que é algo que nos parece altamente criticável e injustificado, uma vez que, entre outras coisas, acentua as desigualdades e ignora a experiência do passado recente do nosso país nesta matéria (já que no o IVA das actividades turísticas já foi, há várias décadas, uma receita municipal, tendo-se abandonado essa perspectiva). Ao optar pela territorialização do IVA - mesmo que limitada a certas actividades e assumindo uma lógica gradualista (0 em 2019 e 50% em 2020 e a totalidade em 2021) - vai trazer um agravamento das assimetrias regionais e municipais, beneficiando os municípios das áreas metropolitanas, das grandes e médias cidades, do litoral a norte de Lisboa e do Algarve. Note-se que o PS e o PSD apresentaram propostas de alteração relativamente a esta matéria que, em meu entender, são negativas e que mereceram o meu voto contra, uma vez que no caso, do PS (**aditamento de um n.º 6 ao art. 25.º**) se propunha uma norma demasiado ambígua, que gerará um intenso debate e deixa às Assembleias Legislativas Regionais um poder excessivamente discricionário sobre os termos em que se fará a participação de IVA dos municípios das Regiões Autónomas e porque no caso do PSD (emenda do art. 25.º/1 d) e substituição da norma transitória constante do art. 8.º/2) ao propor-se um aumento em 2,5 pontos percentuais da participação no IVA (de 5% na PPL para 7,5%) e antecipação para 2021 a introdução total da

¹ Ficam por esclarecer, por exemplo, quais os valores aqui em jogo e como são apurados e distribuídos, se existe a consignação das verbas a distribuir por via deste fundo, que mecanismos de acompanhamento se preveem para assegurar que os objetivos almejados pelo processo de descentralização e fixados no programa nacional de reformas são alcançados e o que sucede no caso de o município não realizar despesa elegível de montante pelo menos igual à verba que lhe foi afeta.

participação de IVA estar-se-ia, em meu entender, a agravar quer as assimetrias regionais quer o impacto orçamental que esta medida trará.

O terceiro desses problemas estruturais é a previsão no art. 61.º/3 proposto pela PPL de uma norma que implicará o fim do Fundo de Apoio Municipal. Esta é uma alteração criticável, uma vez que estamos perante um importante mecanismo de recuperação financeira que existe (com resultados muito positivos), por exemplo, na Holanda, nos EUA e na Alemanha e que trouxe, em Portugal, um importante contributo para assegurar o equilíbrio financeiro dos municípios portugueses (sem recurso a auxílios do Estado), para a diminuição da responsabilidade do Estado pela má gestão de alguns Municípios e para a melhoria das condições praticadas pelos bancos relativamente ao Municípios (em consequência das reduzidas taxas de juro dos empréstimos concedidos pelo FAM e da diminuição do risco do sector autárquico decorrente da existência deste mecanismo de recuperação financeira municipal). A extinção do Fundo de Apoio Municipal nos termos em que nos é apresentada, para além de previsivelmente vir a ter um impacto negativo na credibilidade da gestão financeira dos municípios e na sua sustentabilidade e poder trazer um conjunto de outros impactos estruturais relevantes (como, por exemplo, uma perda anual de dividendos por parte do Estado e dos municípios), poderá implicar a assunção pelo Estado dos empréstimos concedidos pelo Fundo e o eventual recurso à banca privada (como alternativa ao Fundo) terá um impacto direto na dívida pública (algo que hoje não sucede devido à consolidação de contas entre administração central e a administração local). Face ao exposto e pelas razões aduzidas votei contra o 61.º/3 proposto pelo governo na Proposta de Lei (que extingue o FAM) e a favor da proposta de emenda ao 61.º/3 apresentada pelo PSD (que mantém o FAM).

O quarto problema estruturante prende-se com as soluções propostas pelo Governo e **pela proposta de substituição apresentada pelo PS relativamente à responsabilidade financeira dos eleitos locais (80.º-A), relativamente às quais votámos contra.** A PPL apresentava uma solução que, pretendendo responder a um problema relevante (a situação em que o responsável político não domina tecnicamente a decisão que toma), não era coerente com aquela que consta hoje da Lei n.º 98/97, de 9 de março, uma vez que parecia apontar para uma desresponsabilização dos titulares dos órgão executivos das Autarquias Locais em prejuízo de certos membros específicos dos órgãos executivos da Autarquias Locais e dos respetivos dirigentes responsáveis, o que a ser consagrado em Lei traria uma ainda maior confusão interpretativa (já que é uma norma com distinto sentido daquela que consta da referida Lei na redação que lhe foi dada pelo OE de 2017) e o perigo de responsabilização (solidária e não-exclusiva) dos dirigentes superiores por atos puramente políticos em que não tiveram qualquer intervenção ou em que se limitaram a respeitar a orientação dada pelo membro do órgão executivo. A proposta de alteração apresentada pelo PS agrava ainda mais os aspetos negativos apresentados pela PPL do Governo, uma vez que **a norma passa no seu n.º 2 a permitir uma responsabilidade exclusiva sobre os “trabalhadores ou agentes, que nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”.** Note-se que se deixa de falar em dirigentes, o que faz com que sejam os trabalhadores (não dirigentes) a sofrer exclusivamente as consequências da responsabilidade financeira.

Defendemos que deve haver um equilíbrio entre a exigência da responsabilidade financeira por um lado, mas por outro lado incentivos para atrair quem quer servir a causa pública. Isto implica não definir um regime que exclua do serviço público aqueles que genuinamente o querem servir, mas que sendo muito avessos ao risco podem ter o receio de cometer algum ilícito por negligência. **Neste difícil equilíbrio as propostas aprovadas (Artº 80 A), com o meu voto contra,**

vão demasiado no sentido da desresponsabilização de membros do órgão executivo e dirigentes com responsabilidades diretas na tomada de decisão pelo que votei contra.

Por fim, **votei contra as normas que se traduzem na desresponsabilização das Assembleias Municipais e das decisões que tomam em matéria fiscal, nomeadamente na aprovação (ou não deliberação) das taxas de IRS e de derrama.** Na lei actual a falta de deliberação sobre a taxa de IRS (entre 0 e 5%) implica que o município recebe 0, e o município recebe uma dedução à sua colecta de IRS de 5%. **No numero 3, do artº 26º da Lei 73/2013 constante da PPL, que votei contra,** opta-se por, na ausência de deliberação da assembleia municipal, o município tem direito à receita de IRS resultante da aplicação da taxa máxima (5%) ficando o município com 0. Diminui a transparência e a *accountability* municipal. O mesmo se passa com a derrama. Os municípios têm um prazo para comunicar a taxa de derrama. Na lei actual esse prazo é 31 de Dezembro e em caso de não comunicação ou comunicação para além do prazo não há lugar a liquidação e cobrança de derrama. **Na proposta de alteração do PS de emenda do nº 17 do artº 18º,** o prazo é antecipado para 30 de Novembro e prevê-se que em caso de não comunicação por parte do município (que se tornará mais provável dada a antecipação), a “liquidação e cobrança faz-se na base da taxa e dos benefícios fiscais que estão em vigor”. **Voto contra pois é um contributo para reduzir a transparência e *accountability* autárquica.**

Por seu turno, existem alguns problemas menores que mereceram o meu desacordo e voto contra em sede de COFMA, sendo eles designadamente:

-O art. 5.º/4, por se apresentar sistematicamente desenquadrado, uma vez que, ainda que tenha conexões com uma lógica de estabilidade orçamental, ela respeita primordialmente ao princípio da solidariedade nacional recíproca (art. 8.º) – uma vez que tem que ver efetivamente com solidariedade nacional entre os vários sub-setores da administração pública, em períodos de recessão económica - pelo que é nessa sede que se deveria localizar (evitando-se, assim remissões desnecessárias);

-O art. 8.º/4, por não fazer referência ao Pacto de Estabilidade e Crescimento;

-O art. 34.º/2 e 3, porque entendo que a eliminação destes 2 números do art. 34.º se apresenta como incompreensível à luz da lógica de consignação subjacente a estas receitas, pelo que estas duas normas consagravam uma garantia de uma correta aplicação e utilização destas verbas (evitando a sua utilização para fins distintos);

-Os artigos 58.º/11 e 86.º/3, porque consagram a possibilidade de os municípios afastarem o cumprimento dos planos de saneamento ou de reequilíbrio financeiro por via de um empréstimo (fundos alheios), o que não assegura qualquer tipo de responsabilidade e disciplina financeiras futuras, nem assegura que tenham sido tomadas medidas para evitar que no futuro ocorram desequilíbrios financeiros idênticos (que seriam evitados se se cumprissem as medidas previstas nos Planos de saneamento financeiro ou reequilíbrio financeiro – que ficam, deste modo, esvaziados da sua utilidade) – pelo que sou de opinião que o cumprimento só deveria poder ser afastado com recurso a fundos próprios ou, no mínimo, com a exigência de que para que esse afastamento pudesse ocorrer se cumprissem, cumulativamente, os limites de dívida total previstos na lei;

-O art. 80.º-D, por ser ambíguo, difícil de monitorizar e trazer uma exceção às regras legais de endividamento que, em complemento com a não aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso aos municípios em situação de equilíbrio financeiro, poderá

conduzir, a curto prazo, a uma pouco desejável inversão da tendência de redução da dívida municipal que se tem verificado nos últimos anos.

Também será de referir que, não obstante tenha tido um desacordo inicial, votei favoravelmente um conjunto de propostas de alteração apresentadas pelo Grupo Parlamentar do PS e que acolhiam algumas propostas por mim sugeridas num documento de trabalho interno que fiz chegar à direção do Grupo Parlamentar. Estão neste leque as emendas do n.º 5 do art. 5.º, da alínea e) do art. 14.º, do n.º 2 do art. 29.º, do n.º 5 do art. 40.º, da alínea g) do n.º 1 do art. 79.º, a alteração de epígrafe do art. 17.º e parcialmente a emenda ao n.º 1 do art. 33.º. Votei, também, favoravelmente o art. 58.º/9 e 10 por se traduzir na consagração na lei de normas que já constavam em termos similares do OE 2018 (art. 97.º) – apesar de entender que seria desejável a consagração de um prazo de duração da suspensão que assegurasse um maior respeito pela autonomia dos municípios e evitasse uma lógica de “pena suspensa” a pairar permanentemente sobre os municípios.

Ainda é de notar que votei favoravelmente, por darem resposta a alguns aspetos que considerava problemáticos, as emendas ao art. 33.º/1 e 2 propostas pelo CDS-PP - por entender que a referência ao IRS naqueles preceitos era necessária (embora não feita da melhor forma) e trazia um maior equilíbrio. Votei favoravelmente as emendas às alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 35.º propostas pelo PSD² – por assegurar uma variação menos ampla da participação dos municípios nos impostos do Estado – e as substituições ao 49.º/9, 51.º/3 propostas pelo BE e emendas ao 51.º/7 e 52.º/5 c) e d) propostas pela deputada Helena Roseta – por considerar que estas alterações dotavam os municípios de instrumentos e mecanismos para fazer face ao problema da habitação que se tem apresentado como um problema social ao qual urge dar resposta. Um aspeto essencial desta proposta da deputada Helena Roseta que é melhor que uma semelhante do Bloco de Esquerda, é que a isenção para determinação dos limites de endividamento dos empréstimos para habitação, reabilitação e regeneração urbana necessitam de parecer conjunto de Ministro das Finanças e com a tutela da habitação.

Face ao exposto, fica claro que se perdeu uma excelente oportunidade de se fazer uma boa alteração da Lei das Finanças Locais, que poderia e deveria ser um passo intermédio para uma nova Lei das Finanças Locais, adequada ao processo de descentralização em curso, bem discutida e fundamentada tecnicamente e consensualizada politicamente.

Neste sentido votei contra a Proposta de Lei 131 que Altera a Lei de Finanças Locais, votei favoravelmente a assunção pelo plenário das votações em COFMA, (pois votei precisamente de acordo com o expresso nesta declaração de voto logo o plenário assumiu a minha votação em especialidade) e votei contra a Votação Final Global desta Lei.

² As únicas deste leque que foram aprovadas.

Assembleia da República, 18 de Julho de 2018

Paulo Trigo Pereira

Deputado do Grupo Parlamentar do Partido Socialista