



## **Bloco de Esquerda**

*Grupo Parlamentar*

### **Altera o modelo de financiamento das autarquias locais**

#### **Projecto de Lei n.º 154/X**

#### **Exposição de motivos**

O presente Projecto de Lei introduz alterações no modelo de financiamento das autarquias locais tendo em perspectiva o respeito pela sua autonomia, como previsto na Constituição da República, e tendo como orientação reforçar a responsabilização das autarquias pela administração financeira dos municípios e das freguesias, melhorar os níveis de participação social nas decisões sobre as grandes opções de investimento, e reforçar o princípio de coesão entre municípios.

Esta iniciativa legislativa não contempla o financiamento da Áreas Metropolitanas nem das Comunidades Urbanas, matéria que deve ser tratada autonomamente, sobretudo enquanto o quadro de indefinição política sobre a perspectiva de regionalização se mantiver instável e adiado no tempo.

O Poder Local, na sua expressão relativa aos municípios e às freguesias, constitui uma das áreas da organização política mais importantes da vivência democrática dos últimos trinta anos. Este valor acrescentado de democracia que lhe é conferido pelo leque de responsabilidades e atribuições relativas à organização social das populações, à prestação de serviços públicos, à concretização do ordenamento do

território, à administração de parcelas significativas dos recursos públicos e pela escala geográfica de proximidade, faz com que os órgãos de poder local desempenhem uma função essencial no funcionamento do Estado.

Os recursos financeiros dos municípios e das freguesias são uma condição fundamental para o desempenho das competências e atribuições que lhes estão cometidas. Ao longo dos últimos anos têm sido progressivamente transferidas para os municípios competências acrescidas no campo da acção social, da prestação de serviços de segurança, no campo da educação e da qualificação das infra-estruturas e equipamentos. Este acréscimo de responsabilidades deve ser compensado através de um modelo de financiamento estável, que garanta os recursos necessários ao cumprimento daquelas competências.

A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, criou já um quadro de regras de financiamento das autarquias que permitiu que os resultados do exercício dos anos de 2003 fossem, de acordo com estudo conduzido pela Câmara de Técnicos Oficiais de Contas, resultados positivos. O presente Projecto de Lei tem por finalidade introduzir alterações que permitam conferir às autarquias uma maior liberdade e autonomia tanto em matéria de receita como de despesa, bem como uma maior responsabilidade política.

## 1. Impostos Municipais

A alteração mais significativa agora proposta traduz-se no modo de distribuição das receitas provenientes dos Imposto Municipal sobre Imóveis e Imposto de Transacções Imobiliárias e Imposto Municipal sobre Veículos. Tratando-se por definição, de impostos municipais, existe hoje uma grande artificialidade em relação a qualquer destes impostos, que não correspondem à real proporcionalidade de ocupação humana do solo, ou de utilização das infra-estruturas tanto associadas à função habitação como ao transporte.

O processo de desertificação generalizada dos centros urbanos a que temos assistido nos últimos anos, significa que o crescimento em “mancha de óleo”, de ocupação de população para os concelhos periféricos das cidades grandes e médias, não

reduz, antes agrava o processo de movimentação em veículo automóvel na direcção das diversas centralidades constituídas em torno dos sistemas de concelhos em proximidade, onde os impactos em matéria de emissão de poluentes e desgaste de infra-estruturas se fazem sentir. A artificialidade subjacente ao regulamento actual destes impostos consiste em que os contribuintes pagam o seu Imposto Municipal sobre Veículos num concelho, mas as despesas decorrentes da utilização desses veículos fazem-se sentir em outros concelhos. O mesmo desequilíbrio se constata no uso das infra-estruturas rodoviárias por parte das empresas que pagam o imposto correspondente aos veículos de que são proprietárias no concelho onde se situa a sua sede social, mas os fazem circular num raio amplo, onde se fazem sentir os impactos desse uso.

Não faz portanto sentido que as receitas provenientes deste imposto revertam directamente para o município de residência do sujeito passivo, elas devem fazer parte de uma receita global, em favor das autarquias, distribuída de acordo com regras de equilíbrio.

Tanto o Imposto Municipal sobre Imóveis como o Imposto sobre Transacções Imobiliárias são decorrentes do volume de edificação e transacção de imóveis. O sector imobiliário tem vindo a reflectir as contradições do modelo de crescimento económico. A percentagem elevada de fogos desocupados, que nem são vendidos nem arrendados tornou-se um dos sintomas mais graves deste desequilíbrio.

Resolver este extraordinário desequilíbrio não passa exclusivamente pela política em matéria de financiamento das autarquias, é um problema complexo que se prende com as leis do arrendamento e com o planeamento do desenvolvimento económico.

Há, contudo, uma componente de racionalidade no planeamento urbano que deve ser encorajada no sentido de evitar alguma tentação para que os Planos Directores Municipais sejam a tradução de alguma cedência às pressões do sector imobiliário no sentido de alargar as áreas de edificabilidade sem que isso obedeça a um estudo prospectivo de crescimento demográfico e de prioridade ao equilíbrio ambiental na área do município.

A orientação política que a presente iniciativa legislativa pretende introduzir tem por finalidade retirar aos municípios a pressão em trono da premência de licenciamento de novos imóveis, como fonte de receita directa, conferindo-lhes desse modo uma maior liberdade para promover soluções urbanísticas diversificadas e planeadas de acordo com a diversidade da realidade de cada município.

Propomos, portanto, uma alteração que se destina a corrigir as artificialidades enunciadas. O Imposto Municipal de Imóveis, o Imposto Municipal sobre Transacções e o Imposto Municipal sobre Veículos, que são colectados pela Administração Fiscal, são distribuídos integralmente pelos municípios e freguesias, obedecendo a regras semelhantes às que norteiam a distribuição do Fundo Geral Municipal. Deste modo as autarquias beneficiam de uma receita que é produzida nacionalmente, e têm direito a essa receita de uma forma equilibrada, proporcional à população residente, à área da autarquia e à percentagem de receita proveniente destes impostos colectada na área do seu município. O conjunto desta receita é distribuído pelos municípios e pelas freguesias numa proporção de 98% e 2%, respectivamente, o que significa que as freguesias ganham uma autonomia financeira face ao município que lhes permite uma assunção de competências sem estarem dependentes da vontade política do executivo municipal.

Este reforço de responsabilidade das freguesias procura dar resposta a uma crescente transferência de atribuições dos municípios para as freguesias, nomeadamente ao nível das solicitações em matéria de protecção civil, educação de infância e gestão de equipamentos de apoio a idosos.

## 2- Instrumentos de Administração Financeira

A actual Lei de Finanças Locais contempla exclusivamente um princípio de anuidade em matéria de orçamentos previsionais e de relatórios de prestação de contas. Contudo, a realidade de exercício das competências financeiras dos municípios deve contemplar uma previsão a prazo de mandato, o que significa que os executivos camarários devem assumir diante dos munícipes um enunciado claro de Grandes Opções de Plano para o período do mandato, apresentando informação sobre os

compromissos e encargos ao nível do endividamento daí decorrentes e os programas definidos em parcerias com empresas municipais e fundações.

Um programa de acção coerente com os programas sufragados pela expressão eleitoral que corresponda à real situação financeira com que os executivos se defrontam no início de mandato, deve ser submetido a um período de discussão pública e recolher os contributos decorrentes da participação alargada da população. Esta alteração tem a dupla vantagem de promover novas instâncias de participação cidadã e de perspectivar a acção dos órgãos municipais a médio prazo.

Ao mesmo tempo está presente uma preocupação de melhorar a transparência das contas dos municípios. Actualmente a proliferação de empresas municipais, gabinetes, associações e fundações tem significado que muita da actividade do município é executada por delegação de competências, retirando ao órgão deliberativo capacidade de acompanhamento e fiscalização como é próprio da sua competência e camuflando a acumulação de passivos financeiros que não são claramente demonstrados nos instrumentos de administração financeira.

### 3- Derrama

A alteração agora introduzida no Artigo 18º tem por finalidade corrigir desequilíbrios provenientes do facto de que empresas que têm sede ou direcção efectiva num município, mas exercem actividade em municípios diversos, pagam derrama apenas no município onde se situa a sua sede social. Este é uma situação que gera desequilíbrios, uma vez que o impacto da actividade da empresa frequentemente se situa em outro município que não aquele onde é colectado em matéria de derrama.

### 4- Índice de Desenvolvimento Social

A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, foi produzida com a preocupação de introduzir através das fórmulas de cálculo do Índice de Desenvolvimento Social (IDS) componentes de promoção de prioridades políticas como o nível educacional e a qualidade de vida das populações.

A presente proposta de alteração actualiza a intenção inerente às fórmulas já existentes e confere-lhes novas preocupações como a da qualidade ambiental e um claro reforço da relevância de uma aposta na melhoria dos níveis educacionais nos nossos municípios.

Nestes Termos, no âmbito das normas constitucionais e regimentais em vigor, os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte Projecto de Lei:

### **Artigo 1º**

#### **Objecto**

O presente diploma altera o modelo de financiamento das autarquias locais respeitando a sua autonomia financeira, reforçando a responsabilização das autarquias locais e melhorando os níveis de participação social nas decisões sobre as grandes opções de investimento, bem como o princípio de promoção da coesão entre municípios.

### **Artigo 2º**

#### **Alteração à Lei das Finanças Locais**

Os artigos 3º, 4º, 9º, 10º, 13º, 16º, 17º, 18º e 30º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, passam a ter a seguinte redacção:

#### **«Artigo 3º**

[...]

1 — Os orçamentos e as contas de gerência dos municípios e das freguesias respeitam os tectos fixados pelo plano plurianual e regem-se pelos princípios da anualidade, unidade, universalidade, especificação, equilíbrio, não consignação e não compensação.

2 — O princípio da não consignação previsto no número anterior não se aplica às receitas provenientes de fundos comunitários, cooperação técnica e financeira e outras previstas por lei.

3 — O ano financeiro corresponde ao ano civil, podendo o orçamento ser modificado através de alterações e revisões.

4- A percentagem das receitas das autarquias a inscrever como receitas correntes ou de capital é da responsabilidade da autarquia.

5 — Deverá ser dada adequada publicidade às opções do plano e ao orçamento, depois de aprovados pelo órgão deliberativo, designadamente através da publicação de um boletim municipal.

#### Artigo 4º

[...]

1 — Aos municípios cabem os poderes tributários conferidos por lei, relativamente a impostos a cuja receita tenham direito, de acordo com o disposto no artigo 16º.

2 — [...].

3 — [...].

4 — [...].

#### Artigo 9º

[...]

1 — [...].

2 — [...].

3 — [...]

4 — Os municípios que tenham delegado execução de actividades em entidades externas, designadamente empresas municipais, devem mencionar, aquando da apresentação da conta, os movimentos financeiros realizados entre estas e o município, discriminando os resultados apurados e as variações patrimoniais por cada uma dessas entidades.

5 – A síntese de execução orçamental do município e da freguesia deve constar, obrigatoriamente, num boletim municipal a publicar expressamente para o efeito.

#### Artigo 10º

[...]

1 – [...].

2 – [...].

3 – [...].

4 – *[revogado]*.

5 – [...].

6 – [...].

7 – [...].

#### Artigo 13.º

[...]

1 – [...].

2 – [...].

3 – O IDO representa a diferença de oportunidades positiva para os cidadãos de cada município, decorrente da desigualdade de acesso a condições necessárias para poderem ter uma vida mais longa, com melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico, de aquisição de conhecimentos e de qualidade ambiental.

4 – [...].

#### Artigo 16º

[...]

Constituem, ainda, receitas dos municípios:

a) *[revogado]*;

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];

f) [...];

g) [...];

h) [...];

- i) [...];
- j) [...];
- l) [...];
- m) [...].

#### Artigo 17º

[...]

1 — Os impostos referidos no artigo 15º-A são liquidados e cobrados nos termos previstos na lei.

2 — A liquidação e cobrança dos impostos referidos no número anterior é assegurada pelos serviços do Estado e os respectivos encargos não podem exceder 1,5% ou 2,5% dos montantes liquidados ou cobrados, respectivamente.

- 3 – [*revogado*].
- 4 – [*revogado*].
- 5 – [...].
- 6 – [...].

#### Artigo 18º

[...]

- 1 — [...].
- 2 — [...].
- 3 — [...].

4 — Para efeitos de aplicação do disposto no n.º 1, sempre que os sujeitos passivos tenham estabelecimentos estáveis ou representações locais em mais de um município, a colecta do IRC relativa ao rendimento gerado na circunscrição de cada município é determinada pela proporção entre a massa salarial correspondente aos estabelecimentos que o sujeito passivo nele possua e a correspondente à totalidade dos seus estabelecimentos situados em território nacional.

- 5 — [*revogado*].
- 6 — [...].
- 7 — [...].
- 8 — [...].

9 – [...].

### Artigo 30º

[...]

1 — À reclamação graciosa ou impugnação judicial da liquidação dos impostos referidos no artigo 15º-A e alínea b) do artigo 16.º, bem como das taxas, encargos de mais-valias e demais receitas de natureza fiscal, aplicam-se as normas do Código de Processo Tributário, com as necessárias adaptações.

2 — Às infracções às normas reguladoras dos impostos mencionadas no artigo 15º-A e na alínea b) do artigo 16º aplica-se o Regime Geral das Infracções Tributárias, com as necessárias adaptações.

3 — [...].

4 — [...].»

### Artigo 3º

#### **Aditamento à Lei das Finanças Locais**

São aditados os artigos 3º-A no Capítulo I, 15º-A e 15º-B no Capítulo III da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, com a seguinte redacção:

«Artigo 3º-A

#### **Instrumentos de administração financeira**

1 – Os instrumentos de administração financeira das autarquias contemplam um plano plurianual de investimento, um orçamento anual e um relatório anual de contas.

2- O plano plurianual é produzido nos primeiros seis meses de início de mandato, integra uma avaliação da situação financeira da autarquia e fixa o limite máximo da despesa para cada um dos quatro anos seguintes.

3- O relatório da situação financeira da autarquia e o ante-projecto de plano plurianual, uma vez aprovados pelo órgão executivo, são submetidos a discussão pública pelo período de 30 dias úteis, devendo tais documentos constar, obrigatoriamente, de um boletim municipal publicado para o efeito.

4 - Uma vez produzido o plano plurianual, com as alterações suscitadas pela discussão pública, o órgão executivo submete-o à apreciação e aprovação pelo órgão deliberativo.

5 - Deve ser dada adequada publicidade às opções do plano e ao orçamento, depois de aprovados pelo órgão deliberativo, designadamente, através da publicação de um boletim municipal.

#### Artigo 15-Aº

### **Receitas Resultantes dos Impostos Municipais**

1 - Constituem receitas das autarquias locais a totalidade daquelas que são obtidas a partir da colecta do Imposto Municipal de Imóveis ( IMI), do Imposto Municipal de Transmissão de Imóveis ( IMT) e do Imposto Municipal sobre Veículos ( IMV), nos termos definidos na presente lei.

2 - O conjunto das receitas referidas no número anterior é transferido anualmente para as Autarquias Locais, após cobrança pela administração fiscal, na proporção de 98% para os Municípios e 2% para as Freguesias.

#### Artigo 15-Bº

### **Distribuição das Receitas Resultantes dos Impostos Municipais**

1 - O montante total das receitas provenientes da colecta de IMI, IMT e IMV é repartido por três unidades territoriais, correspondentes ao Continente, à região Autónoma dos Açores e à região Autónoma da Madeira, de acordo com os seguintes critérios:

- a) 50% na razão directa da população residente;
- b) 30% na razão directa do número de municípios;
- c) 20% na razão directa da área.

2 - 98% do montante correspondente a cada unidade territorial é distribuído pelos municípios de acordo com os seguintes critérios:

- a) 40% na razão directa da população residente e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo;
- b) 10% na razão directa da população residente com menos de 15 anos;

c) 30% na razão directa da área ponderada por um factor relativo à amplitude altimétrica do município;

d) 20% na razão directa do montante global do IMI, IMT e IMV cobrado na área do município.

3 - 2% do montante correspondente a cada unidade territorial é distribuído pelas freguesias, de acordo com os seguintes critérios:

a) 25% igualmente por todas;

b) 50% na razão directa do número de habitantes;

c) 25% na razão directa da área.»

#### **Artigo 4º**

#### **Alteração ao anexo referido no n.º 3 do artigo 14º da Lei das Finanças Locais**

O anexo a que se refere o n.º 3 do artigo 14º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, passa a ter a seguinte redacção:

#### «ANEXO

(referido no n.º 3 do artigo 14.o)

#### **Índice de Desenvolvimento Social (IDS)**

#### **Metodologia para a construção**

1 — São componentes do IDS os seguintes índices:

A) Esperança de vida à nascença;

B) Nível educacional;

C) Conforto e saneamento.

*D) Qualidade ambiental*

de acordo com a seguinte

fórmula:

$$IDS = (e(0) + (2 \times I(e)) + I(cs) + Q(a)) / 5$$

sendo:

$e(0)$  = índice de esperança de vida à nascença;

$I(e)$  = índice do nível educacional;

$I(cs)$  = índice de conforto e saneamento.

*Q(a) = Qualidade ambiental*

2 — Fórmula do índice de esperança de vida à nascença ( $e(0)$ ):

$$e(0)=0,5+[2,511,+4,515,+5(110+115+120+. . .+1x)]/10$$

sendo:

$1x$  = número de sobreviventes da tábua de mortalidade.

3 — Fórmula de índice do nível educacional ( $I(e)$ ):

$$I(e) = Pe (\underline{16} e + \text{anos})/Pt (15 e + \text{anos}) \times 100$$

sendo:

*Pe (16 e + anos) = população de 16 e mais anos de idade, tendo concluído a escolaridade obrigatória*

*Pt (16 e + anos) = população total de 15 e mais anos de idade.*

4 — Fórmula do índice de conforto e saneamento

( $I(cs)$ ):

$$I(cs) = (IE+IOH2 + IAS)/3 \times 100$$

em que:

$IE$  = índice de existência de electricidade nas unidades de alojamento (UA), obtido de acordo com a seguinte fórmula:

$$IE = PE/Pt \times 100$$

sendo:

$PE$  = população residente nas famílias que possuem energia eléctrica na UA;

$Pt$  = população residente de ambos os sexos;

$IOH2$  = índice de existência de água canalizada na UA, obtido de acordo com a seguinte fórmula:

$$IOH2 = POH2/Pt \times 100$$

sendo:

$POH2$  = população residente com água canalizada na UA, proveniente de um sistema de canalização pública ou particular;

$ISA$  = índice de existência de saneamento básico na UA, obtido de acordo com a seguinte fórmula:

$$ISA = PSA/Pt \times 100$$

sendo:

$PSA$  = população residente com instalações sanitárias com retrete (privativa ou não privativa) ligada a um qualquer tipo de sistema público de drenagem de águas residuais,

5 – Fórmula do índice de qualidade ambiental(  $Qa$ )

$$Qa = ( EV_c + R_{sr} + E_r )/3 \times 100$$

$EV_c$  = área de espaços verdes construídos

$R_{sr}$  = volume de resíduos sólidos urbanos recolhidos selectivamente e canalizados para reciclagem

$E_r$  = percentagem de energia renovável na rede da área do município.»

Assembleia da República, 14 de Setembro de 2005.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,