



Comissão de Orçamento e Finanças

Proposta de Lei n.º 92/X (Governo)

Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto

Projecto de Lei n.º 312/X (PCP)

Altera a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto)

Projecto de Lei n.º 319/X (BE)

Altera a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto)

Relatório, Conclusões e Parecer

I. Relatório

1 Nota Prévia

O Governo apresentou à Assembleia da República a seguinte iniciativa:

Proposta de Lei n.º 92/X, que aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto: o Governo apresentou esta iniciativa à Assembleia da República, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), e do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 138.º do mesmo Regimento.

Seguidamente, os Grupos Parlamentares do Partido Comunista Português e do Bloco de Esquerda apresentaram à Assembleia da República as seguintes iniciativas:

Projecto de Lei n.º 312/X (PCP), que altera a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto): o Grupo Parlamentar do PCP apresentou esta iniciativa à



Assembleia da República, nos termos do artigo 167º da CRP, e do artigo 131º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 138.º do mesmo Regimento.

Projecto de Lei n.º 319/X (BE), que altera a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto): o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou esta iniciativa à Assembleia da República, nos termos do artigo 167º da CRP, e do artigo 131º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 138.º do mesmo Regimento.

Por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República de 8 de Setembro de 2006, a iniciativa desceu à Comissão de Orçamento e Finanças e à Comissão do Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, para emissão do respectivo relatório, conclusões e parecer.

2 Objecto, conteúdo e motivação das iniciativas

2.1 Conteúdo da Proposta de Lei n.º 92/X

A Proposta de Lei n.º 92/X propõe a revisão da Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, compromisso que se encontra inscrito no Programa do XVII Governo Constitucional.

Esta Proposta de Lei consagra um novo sistema de financiamento autárquico. De acordo com a exposição de motivos, esta iniciativa assenta nos seguintes eixos fundamentais: (i) reforço da autonomia local e nos princípios da descentralização; (ii) neutralidade financeira; (iii) coesão territorial; (iv) sustentabilidade local; (v) racionalização territorial; (vi) solidariedade; (vii) transparência; (viii) rigor orçamental.

A presente Proposta de Lei consagra um novo modelo de participação dos municípios nos impostos do Estado, passando os municípios a participar directamente no IRS cobrado no concelho. Esta participação é composta por uma parcela fixa de 2% (artigo 19º), e por uma parcela variável que pode chegar aos 3% (artigo 20º), cabendo aos



municípios definir qual a percentagem desta que pretendem fazer impender sobre os seus munícipes.

A proposta do Governo consagra a possibilidade de cobrança dos impostos municipais pelos municípios, suas associações ou pelas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (artigo 13.º).

Procura-se, também, segundo o Governo, tornar os municípios menos dependentes das receitas oriundas da construção civil. Assegurou-se, contudo, a manutenção dos actuais níveis globais de financiamento ou receita pública, consagrando-se o princípio da neutralidade financeira para 2007, associando, depois, as receitas das autarquias ao ciclo económico, em plena consonância com o princípio da solidariedade recíproca entre os subsectores da Administração Pública.

No domínio da repartição de recursos entre o Estado e os municípios, o sistema de transferências do Orçamento do Estado conhece relevantes alterações, tendo-se optado pela diminuição do peso do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) no montante global das receitas municipais, e atribui-se um peso significativo à promoção da coesão territorial através do reforço das verbas a distribuir através do Fundo de Coesão Municipal (FCM). Desta forma, a nova lei atribui 50% do FEF ao FCM (artigo 21º).

A distribuição dos demais 50% do FEF é efectuada através Fundo Geral Municipal (FGM), na medida em que os critérios de distribuição deste fundo são alterados: discriminam-se positivamente os municípios nos quais uma parcela do território está classificada como Rede Natura 2000 ou área protegida não integrada naquela rede; o peso significativo da distribuição assenta na população, em detrimento do critério relativo ao número de freguesias, reduzindo-se para 5% a parcela do FGM a ser distribuído igualmente por todos os municípios.

Estas alterações nos critérios de distribuição do FGM fomentam, segundo o Governo, a racionalização territorial, penalizando a fragmentação autárquica.

Estas alterações, a par de um esquema de variações máximas e compensações – o que leva a que os municípios com mais de 1,25 de capitação da média nacional de receitas



fiscais contribuam com 22% da diferença para os que têm receitas abaixo de 0,75 da média nacional – pretendem traduzir um reforço significativo da componente da coesão territorial no sistema de transferências.

Assim, o modelo actual de participação dos municípios nos impostos do Estado, que actualmente assenta apenas no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), correspondente a 30,5% da média aritmética da receita de IRS, IRC e IVA, é alterado, passando a estruturar-se do seguinte modo (artigo 19º): FEF, correspondente a 25,3% da média aritmética da receita de IRS, IRC e IVA; Fundo Social Municipal (FSM), correspondente a 2% da média aritmética da receita de IRS, IRC e IVA, sendo anualmente reforçado na exacta proporção das novas competências nas áreas da educação, saúde e acção social, transferidas para os municípios; e participação no IRS, correspondente a 5% da receita cobrada no município (2% de parcela fixa + 3% de parcela variável, fixada anualmente pelo município).

A presente Proposta de Lei procede, ainda, à criação de um Fundo Social Municipal (FSM) para financiar as necessidades de despesas específicas nos sectores da educação, saúde e acção social, promovendo uma discriminação positiva tendo em vista assegurar uma efectiva igualdade de oportunidades (artigo 24.º).

Em matéria de recurso ao crédito, destaca-se estabelecimento de dois limites ao endividamento municipal: (i) um limite ao endividamento líquido, correspondente a um stock de 125% dos recursos próprios mais importantes (transferências do Orçamento do Estado, participação fixa no IRS e receitas de impostos municipais) que consta do artigo 37º da Proposta de Lei; (ii) um limite referente à contracção de empréstimos, correspondente a 100% daqueles recursos (artigo 39º). De acordo com o princípio da promoção da sustentabilidade local, os empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de programas de reabilitação urbana são excepcionados do limite ao endividamento através de empréstimos, bem como o crédito obtido para acorrer à comparticipação em investimentos com financiamento comunitário europeu.

Não obstante, prevê-se a possibilidade de, em sede de Lei do Orçamento do Estado serem definidos limites máximos ao endividamento municipal diferentes daqueles que se encontram estabelecidos neste diploma. Como contrapartida, e de acordo com o



princípio da solidariedade recíproca e da participação, é reforçada a participação dos municípios no Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo.

Do mesmo modo, os actuais critérios de distribuição do Fundo de Financiamento das Freguesias são alterados, passando a utilizar-se como critério classificador a Tipologia de Áreas Urbanas (estabelecida pelo Conselho Superior de Estatística, através da Deliberação n.º 158/98, de 11 de Setembro), o que permite desincentivar à fragmentação territorial e beneficiar as freguesias integradas em áreas rurais.

2.2 Conteúdo do Projecto de Lei n.º 312/X (PCP)

O Projecto de Lei do Grupo Parlamentar do PCP invoca três objectivos essenciais:

- Reforço efectivo da capacidade financeira das autarquias;
- Defesa da garantia de estabilidade e aplicabilidade;
- Assunção enquanto instrumento de reforço da coesão nacional.

Os autores da iniciativa do PCP sustentam um aumento das transferências para as autarquias e propõem, assim, que seja atribuído aos municípios e às freguesias 37% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e IVA, valor que actualmente é definido na Lei n.º 42/98, 6 de Agosto, em 33%.

Conforme consta do artigo 10º do Projecto de Lei em análise, que tem como epígrafe “Transferências financeiras para as autarquias locais“, o referencial proposto, 37%, é repartido do seguinte modo: numa participação de 33,5% para os municípios e 3,5% para as freguesias.

O PCP estima que o montante a transferir no ano de 2007 resultaria num reforço das transferências em 295 milhões de euros em 2007 (220 milhões para os municípios e 75 milhões para as freguesias).



O Projecto de Lei do PCP procura a correcção de alguns indicadores e critérios de distribuição capazes de acentuar o seu carácter redistributivo, defendendo, com este objectivo:

- o reforço do papel do Fundo de Coesão Municipal (FCM), valorando o seu peso relativo de 5,5% para 6,5%, confirmando o peso e desempenho do ICF (índice de carência fiscal) no cálculo do FCM e procedendo à eliminação do chamado IDO (índice de desigualdade de oportunidades) [artigo 10º, alínea c)];
- o princípio de que os municípios beneficiários do fundo de coesão municipal não devem ser parte contribuinte para efeitos de compensação dos municípios não abrangidos por este fundo;
- que, em substituição do IDO, se introduz o Índice de Constrangimento Económico (ICE), levando em linha de conta os factores de constrangimento económico dos vários municípios em presença [artigo 13.º].

Relativamente às freguesias, o Projecto de Lei do Partido Comunista pretende:

- fixar um valor que melhor corresponda à indispensável afirmação destas autarquias no quadro da administração local, consagrando a sua participação em 3,5%, contra os 2,5% actuais, da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e IVA [artigo 10.º, n.º 2];
- assegurar um limite mínimo a receber pelas freguesias que se fixa num valor equivalente ao de 80 salários mínimos nacionais mensais do regime geral, devendo o acréscimo necessário ser assegurado por uma adequada dotação do Orçamento do Estado [artigo 15.º, n.º 5];
- criar um novo regime de crédito - de médio e longo prazo - para as freguesias. Estes empréstimos podem ser contraídos para aplicação em investimentos ou



para proceder ao reequilíbrio financeiro das freguesias e têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar [artigo 27º].

O Projecto de Lei do PCP propõe o aditamento de dois novos artigos à Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais): artigo 22.º-A (Receitas das Assembleias Distritais) e artigo 30.º-A (Princípio da Transparência Orçamental e regime de alteração e execução)

2.3 Conteúdo do Projecto de Lei n.º 319/X (BE)

O Projecto de Lei n.º 319/X propõe a alteração da Lei das Finanças Locais, considerando que as transformações ocorridas nos últimos oito anos, no período de vigência da actual Lei n.º 42/98, obrigam a uma ponderação sobre os princípios orientadores que possam corrigir insuficiências do actual enquadramento legal para o financiamento das autarquias.

Esta iniciativa do Bloco de Esquerda é apresentada 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;
- incentivar as autarquias a um planeamento urbano mais sustentável e equilibrado, salvaguardando o princípio de autonomia das autarquias.

O Bloco de Esquerda propõe uma alteração legislativa no modo de distribuição do Fundo Geral Municipal e na criação do Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável (artigo 12º e 12º-A). Segundo os autores desta iniciativa, estas alterações visam incentivar os municípios à reabilitação do edificado urbano e ao abandono da cedência perante a pressão em torno do licenciamento de novos imóveis, como fonte de receita dominante, conferindo-lhes, segundo se pode ler na exposição de motivos, “uma maior liberdade para promover soluções urbanísticas diversificadas e planeadas de acordo com a diversidade da realidade de cada município”.



Uma outra alteração contida neste Projecto de Lei consiste no aumento do montante das transferências do Orçamento do Estado para as freguesias, que passa dos actuais 2,5% para 3% (artigo 10.º, n.º2).

É proposto o aditamento de um artigo (2.º-B) com o objectivo de os executivos camarários assumirem diante dos munícipes um enunciado claro, traduzido num Plano Plurianual de Investimento, para o período do mandato, apresentando informação sobre os compromissos e encargos ao nível do endividamento daí decorrentes, os programas definidos em parcerias com empresas municipais e fundações, as participações do estado nestes investimentos.

Com o objectivo de promover novas instâncias de participação do cidadão, propõe-se que o ante-projecto do plano plurianual seja submetido a um período de discussão pública e recolha dos contributos decorrentes da participação alargada da população, de molde a permitir 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.

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, camuflando a acumulação de passivos financeiros que não são claramente demonstrados nos instrumentos de administração financeira nem sujeitos à capacidade fiscalizadora do órgão deliberativo.

Finalmente, são introduzidas alterações ao artigo 18.º (Derrama), com o intuito de corrigir desequilíbrios provenientes do facto de empresas que têm sede ou direcção efectiva num município, mas exercem actividade em municípios diversos, pagarem derrama apenas no município onde se situa a sua sede social.



Esta iniciativa do Bloco de Esquerda propõe, assim, a alteração dos artigos 3., 9.º, 10.º, 11.º, 12.º, 18.º, 23.º, 24.º, 31.º e 33.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho e Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto (Lei das Finanças Locais).

Para além das alterações referidas, são aditados os artigos 2.º-A, 2.º-B, 12.º-A, 23.º-A, 25.º-A, 25.º-B e 25.º-C à Lei das Finanças Locais.

2.4 Análise conclusiva das iniciativas apresentadas

Do que foi exposto relativamente ao objectos das três iniciativas, conclui-se pela existência de um objectivo comum, que consiste, no essencial, na alteração do quadro legal do regime financeiro dos municípios e das freguesias, em particular no que respeita às transferências financeiras para as autarquias locais. Variam, no entanto, as iniciativas relativamente à forma de concretização deste escopo e na técnica legislativa adoptada: a Proposta de Lei do Governo revoga o quadro legal vigente e aprova nova legislação sobre a matéria, enquanto que os Projectos de Lei do PCP e do Bloco de Esquerda propõem apenas a alteração de algumas das normas da actual Lei das Finanças Locais.

O Governo apresentou ainda, concomitantemente uma Proposta de Lei para o regime das relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação do pagamento de taxas às autarquias locais e uma outra Proposta de Lei de regime jurídico do sector empresarial local, que se coadunam com o regime de financiamento dos municípios e das freguesias, pretendendo assumir-se como um pacote coerente no domínio das finanças locais.

3 Enquadramento Constitucional

Para se compreender o regime das finanças locais portuguesas importa localizar as chamadas autarquias locais no sistema constitucional, em especial o que concerne à sua autonomia financeira.



Os preceitos constitucionais pertinentes relativos às autarquias locais em geral constam do artigo 238.º da Constituição: “As autarquias locais têm património e finanças próprios” (artigo 238.º, n.º 1). O n.º 2 do mesmo artigo prescreve que “o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”. No n.º 3 do referido preceito constitucional dispõe-se que “as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços”. Finalmente, o n.º 4 diz que “as autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei”.

No que respeita especificamente aos municípios, versa o artigo 254.º, n.º 1 da Constituição que os “municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos”. No n.º 2 do mesmo artigo, diz-se que “os municípios dispõem de receitas tributárias, nos termos da lei”.

É ainda de notar que o artigo 238.º, n.º 4 e o artigo 254.º, n.º 2 foram aditados pela Revisão Constitucional de 1997.

Sublinhe-se que “com a expressão algo imprecisa finanças próprias quer-se dizer que as autarquias locais dispõem de autonomia financeira” (Casalta Nabais - *O Regime das Finanças Locais em Portugal, 2004*), o que constitui um dos aspectos nevrálgicos da autonomia local.

A lei das finanças locais visa concretizar os vectores da autonomia financeira das autarquias locais, de forma a que o regime das finanças locais tenha como objectivo “a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau” (artigo 238.º, n.º 2).



4 Enquadramento legal e sua evolução histórica

A primeira Lei das Finanças Locais surgiu com a Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, que, inovando no ordenamento jurídico português, instituiu a autonomia financeira das autarquias locais, subordinada a diversos princípios e regras orçamentais.

Nesta lei, consagram-se receitas próprias dos municípios, das freguesias, bem como a participação dos municípios nas receitas fiscais, mantendo-se a competência para a liquidação e cobrança dos impostos cujo produto reverte para as autarquias locais nas repartições fiscais do Estado.

Seguiu-se a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro (que revogou o anterior regime contido na Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro), que estabeleceu alguns novos princípios de relevo. Entres estes, destaca-se o alargamento do quadro das receitas provenientes na participação de impostos.

Destaca-se igualmente a definição do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), estabelecendo-se uma fórmula para o seu cálculo e consagrando-se critérios para a sua distribuição.

Esta lei proíbe a atribuição de quaisquer formas de subsídios ou comparticipações para as autarquias por parte do Estado, de institutos públicos ou de fundos autónomos. Contemplam-se, porém, as excepções tipificadas no n.º 2 do artigo 13.º.

Ainda na Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, recortam-se as receitas das freguesias.

A tutela inspectiva é de legalidade, competindo à Inspecção-Geral de Finanças efectua-la, criando-se, ainda, novas regras para o julgamento e apreciação das contas, que é da competência do Tribunal de Contas.

As alterações mais significativas viriam a ocorrer com a aprovação da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (actual Lei das Finanças Locais). As inovações mais significativas face ao



anterior regime jurídico são a consagração de um Fundo Geral Municipal e do Fundo de Coesão Municipal.

Os critérios para a constituição destes modelos de transferência financeira para as autarquias são os seguintes: (i) o Fundo Geral Municipal visa transferir para os municípios as condições financeiras para o desempenho das suas atribuições; (ii) o Fundo de Coesão Municipal visa reforçar a coesão municipal, em ordem a assegurar a correcção de assimetrias em benefício dos municípios menos desenvolvidos, sendo distribuído com base nos índices de carência fiscal e de desigualdades de oportunidades, sendo que estes indicadores traduzem situações de inferioridade face às correspondentes médias nacionais.

Este diploma foi objecto de algumas alterações, sendo de destacar as modificações concernentes aos critérios de distribuição dos fundos municipais, que visaram assegurar aos municípios de menor dimensão um reforço adequado da respectiva capacidade financeira, tendo, assim, sido criado um Fundo de Base Municipal.

Como foi referido, esta matéria é actualmente regulada pela Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto. Este diploma foi objecto de várias alterações, a saber:

- Lei n.º 87-B/98 – 5º Supl, de 31 de Dezembro
- Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril
- Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho
- Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto
- Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro
- Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto
- Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro
- Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro
- Lei n.º 55-B/2004, de 30 DE Dezembro
- Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro



II. Das conclusões

Atentos os considerandos que antecedem, a Comissão de Orçamento e Finanças conclui no seguinte sentido:

Artigo 1.º

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 92/X, relativa ao regime financeiro dos municípios e das freguesias, também denominada Lei das Finanças Locais, tendo, seguidamente, os Grupos Parlamentares do PCP e do Bloco de Esquerda tomado a iniciativa de, respectivamente, apresentar à Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 312/X e o Projecto de Lei n.º 319/X, procedendo ambos a alterações à Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto).

Artigo 2.º

Verifica-se a existência de um objectivo comum subjacente às três iniciativas apresentadas e que radica na necessidade de alterar o actual regime legal das Finanças Locais, configurando a proposta do Governo uma alteração mais ampla, materializada na diferente forma e técnica legislativa adoptada (revogação e aprovação de nova legislação), enquanto que os Projectos de Lei apresentados propõem apenas a alteração de algumas normas do quadro legal vigente.

Artigo 3.º

Nos termos do disposto no artigo 151.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão competente deve promover a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.

Artigo 4.º

Nos termos do preceituado no artigo 152 do mesmo Regimento, “tratando-se de iniciativa que verse matéria respeitante às Regiões Autónomas, o Presidente da



Assembleia promove a sua apreciação pelos órgãos de governo regional, para os efeitos do disposto do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição”.

Artigo 5.º

A ANMP e a ANAFRE foram ouvidas em audiência pela Comissão. Por outro lado, os pareceres escritos destas associações e dos órgãos dos governos regionais já entrados ou que venham a entrar, são disponibilizados aos Grupos Parlamentares para análise e consideração.

Artigo 6.º

Nos termos do artigo 168º n.º 4 da Constituição da República haverá lugar, obrigatoriamente, a votação na especialidade em Plenário.

III. Do parecer

A Comissão de Orçamento e Finanças é do seguinte parecer:

Artigo 1º

A Proposta de Lei n.º 92/X, assim como os Projectos de Lei n.º 312/X e 319/X, reúnem os requisitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis para poderem subir a Plenário da Assembleia da República para apreciação na generalidade;

Artigo 2º

Os grupos parlamentares reservam as suas posições de voto para o Plenário da Assembleia da República.

Artigo 3.º

Nos termos regimentais aplicáveis, o presente relatório e parecer é remetido ao Senhor Presidente da Assembleia da República.



Assembleia da República, 9 de Outubro de 2006.

O Deputado Relator,

O Presidente da Comissão,

Pita Ameixa

Mário Patinha Antão