Bloco de Esquerda

Grupo Parlamentar

Projecto de Lei n.º 319/X

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

Exposição de motivos

A Lei de Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (posteriormente alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho e Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto), permitiu introduzir um quadro de consolidação de princípios norteadores para o equilíbrio entre o campo específico de intervenção do poder local e o campo específico de intervenção do governo central, uma vez que criou princípios para a repartição da riqueza gerada no território nacional que se tornaram estruturantes da concretização do princípio de autonomia previsto na Constituição da República.

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. A este valor acrescentado de democracia que lhe é conferido pelo leque de responsabilidades e atribuições relativas à coesão social das populações, à prestação de serviços públicos, à concretização do ordenamento do território, à administração de parcelas significativas dos recursos públicos acresce a importância da escala geográfica de proximidade, fazendo com que os órgãos de poder local desempenhem um papel essencial no funcionamento do Estado.

Os recursos financeiros dos municípios e das freguesias são uma condição fundamental para o desempenho dessas 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 protecção civil, no campo da educação e da qualificação das infra-estruturas e equipamentos. Este acréscimo de responsabilidades deve ser equilibrado através de um modelo de financiamento estável, que garanta os recursos necessários ao cumprimento daquelas competências.

As transformações ocorridas nos últimos sete 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 e consequentemente a uma decisão política sobre a forma como a organização do Estado pode consagrar em sede de modelo de financiamento dos municípios e das freguesias a solução de alguns dos problemas mais importantes.

As transformações mais importantes resultam em primeiro lugar das alterações na composição dos agregados populacionais, de que o desequilíbrio de desenvolvimento entre os municípios e freguesias do interior e os do litoral e o desequilíbrio no interior das próprias conurbações urbanas como as que se produziram nas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto são o sinal mais evidente. As alterações produzidas pela globalização capitalista traduzem-se em modelos de ocupação territorial que transformaram o país num território profundamente dualizado conferindo uma profunda desigualdade económica, social e cultural entre as populações. Foi sobretudo por efeito da especulação imobiliária que se produziram crescimentos expansivos nos agregados que significam que hoje são cada vez mais as cidades que conhecem processos de desertificação dos seus centros históricos.

Hoje os órgãos do poder local estão obrigados a colocar o desenvolvimento económico dos seus municípios e freguesias e o cumprimento das suas responsabilidades no plano do urbanismo e da acção social como prioridades mais urgentes. Daqui decorre uma necessidade de construir um quadro político em que a solidariedade do todo nacional implique uma repartição de recursos mais equitativa entre os diferentes municípios, que incentive políticas de ordenamento e de sustentabilidade ambiental mais racionais.

A Lei vigente 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.

Alguns problemas não estão, no entanto resolvidos, a necessidade sentida pelos órgãos autárquicos de granjear maior volume de receitas tem produzido resultados perversos pelo agravamento da sua dependência em relação aos impostos municipais que representam hoje um peso acrescido nas receitas municipais. Esta é a realidade que tem estado na origem dos profundos desequilíbrios urbanísticos nas nossas cidades. O crescimento desregulado do parque habitacional ao longo da década de 90, sendo superior ao dos restantes países europeus, não correspondeu a um aumento da qualidade do alojamento nem a uma resolução das carências de alojamento. De acordo com um estudo produzido em 2002 por Duarte Rodrigues para o Instituto Nacional de Estatística, «verifica-se em 2001 que em todas as regiões os volume de alojamentos vagos é claramente superior ao volume de carências.»

O Bloco de Esquerda defende que o princípio da subsidiariedade e da autonomia das autarquias são princípios importantes para o desenvolvimento da democracia. Isto significa que a Lei de Finanças Locais deve antes de mais constituir um quadro balizador que permita a cada autarquia fazer as suas próprias escolhas, sem prescindir de um componente definidora de princípios orientadores que colocam a promoção da coesão social, da acção social, da sustentabilidade do desenvolvimento e do equilíbrio urbanístico no topo das prioridades.

O Bloco de Esquerda apresenta o actual projecto de lei 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.

A alteração legislativa que o Bloco de Esquerda produz no modo de distribuição do Fundo Geral Municipal e na criação do Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável tem por finalidade 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 desse modo uma maior liberdade para promover soluções urbanísticas diversificadas e planeadas de acordo com a diversidade da realidade de cada município. Uma escolha política inovadora que coloca a reabilitação urbana no centro das preocupações dos municípios tem consequências na melhoria da qualidade do urbanismo e equilíbrio do ordenamento territorial.

Melhorar a democracia Autarquias Locais passa por conferir uma maior autonomia de recursos às freguesias, libertando-as da excessiva dependência em relação à relação de forças política que conjunturalmente se produz. O Bloco de Esquerda aumenta de 2,5% para 3% o montante das transferências do Orçamento de Estado para as freguesias

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.

O caminho para melhorar a transparência do exercício do poder local, aumentar os níveis de responsabilidade dos e das autarcas passa pela melhoria dos instrumentos de exercício da democracia.

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, 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.

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 prazo do ciclo eleitoral, permitindo uma ponderação acerca das consequências daí decorrentes para o futuro.

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.

A alteração agora introduzida no artigo 18º, sobre a derrama 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, problema que subsiste no essencial apesar da salvaguarda contemplada na lei actual. 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. Defendemos a ideia de que a derrama tem carácter excepcional e deve mantê-lo por forma a permitir que seja um recurso de que os municípios possam dispor, mediante fundamentação aprovada pelo órgão deliberativo.

Assim, e nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados e as Deputadas 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, 9º, 10º, 11º, 12º, 18º, 23º, 24º, 31º e 33º 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, passam a ter a seguinte redacção:

"Artigo 3º

(...)

1 — (...).

2 — (...).

3 – O princípio da não consignação previsto no número anterior não se aplica às receitas provenientes de fundos comunitários, cooperação técnica e financeira e contracção de empréstimos.

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 – (…):

a) 4% como Fundo de Base Municipal (FBM), de acordo com o disposto no artigo 10º-A;

b) 19% como Fundo Geral Municipal (FGM), de acordo com o disposto nos artigos 11º e 12º;

c) 5,5% como Fundo de Coesão Municipal (FCM), de acordo com o disposto nos artigos 13º e 14º;

d) 2% como componente do Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável, de acordo com o disposto no artigo 12º-A.

2 – As freguesias têm direito a uma participação nos impostos do Estado equivalente a 3% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA), a qual constitui o Fundo de Financiamento das Freguesias, a distribuir nos termos do disposto no artigo 15º

3 – Serão anualmente inscritos no Orçamento do Estado os montantes das transferências correspondentes às receitas previstas nas alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 e do n.º 2.

4 – Os montantes correspondentes à participação dos municípios nas receitas referidas no n.º 1 são inscritos nos orçamentos municipais e transferidos por duodécimos até ao dia 15 do mês correspondente.

5 – (...).

6 – (...).

7 – (...).

Artigo 11º

Fundo Geral Municipal

O FGM, visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, reconhecendo o peso que a composição da sua população representa em termos de acréscimo de responsabilidades e apoiando o seu esforço no plano da prestação de serviços sociais.

Artigo 12º

Distribuição do FGM

1 - O montante do FGM é distribuído pelos municípios de acordo com os critérios enunciados no número seguinte, bem como de um factor de minoração enunciado no número 4 do presente artigo.

2 - O cálculo do montante a distribuir pelos municípios é estimado de acordo com os seguintes factores:

a) 40% na razão directa da população residente e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo;

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

c) 14% na razão directa da prestação de serviços sociais na área do município;

d) 10% na razão directa da percentagem de área do município que constitui Área Protegida e Rede Natura;

e) 3% na razão directa da população residente com menos de 15 anos;

f) 3% na razão directa da população residente com mais de 65 anos.

3 – Para efeitos de cálculo da alínea c) do número anterior considera-se o número de inscritos nos estabelecimentos do ensino pré-escolar e básico, na rede de saúde municipal, número de inscritos na rede municipal de apoio à terceira idade, número de fogos da habitação social municipal e número de inscritos em programas de acção social do município.

4 – Os municípios que, no ano anterior à aprovação do Orçamento de Estado tenham produzido licenciamentos de que resulte uma área de nova construção *per capita*

superior à média da respectiva NUT II, ficam sujeitos a um factor de 10 % de minoração do respectivo FGM.

5 - O montante correspondente às minorações referidas no número anterior reverte para o Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável.

Artigo 18º

Derrama

1 — Os municípios podem lançar anualmente uma derrama, até ao limite máximo de 2,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC), que proporcionalmente corresponda ao rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos que exerçam, a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola.

2 — A derrama tem carácter excepcional e pode ser lançada exclusivamente para reforçar a capacidade financeira do município, sustentada em projectos de investimento devidamente justificados, ou no âmbito de contratos de reequilíbrio financeiro.

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 – (…).

Capítulo IV

Endividamento

Artigo 23º

Conceito

1 - O endividamento autárquico orienta-se por princípios de rigor, transparência e sustentabilidade económica prosseguindo os seguintes objectivos:

a) Minimização dos custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo;

b) Garantia de distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;

c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização.

2 – O montante do endividamento autárquico é estimado no seu valor global, na razão da soma dos passivos, das dívidas a terceiros, dos empréstimos contraídos e dos contratos de locação financeira, e da soma dos activos financeiros.

3- Os empréstimos contraídos por associações de municípios e os encargos da dívida daí decorrentes para a autarquia relevam para efeitos do valor global do endividamento autárquico.

4- O endividamento do sector empresarial local releva para o cálculo do valor global do endividamento dos municípios na mesma proporção da sua participação no capital social destas empresas.

Artigo 24º

(…)

1 - (…).

2 - (…).

3 – *Revogado*.

4 – *Revogado.*

5 – *Revogado*.

6 – *Revogado.*

7 – (…).

8 – *Revogado.*

Artigo 31º

Regime transitório de cálculo de distribuição do FGM

1 – Durante os cinco anos subsequentes à aprovação da presente lei, a participação dos municípios nos impostos do Estado, ao abrigo do modo de distribuição contemplado nos artigos 11º e seguintes não pode sofrer variação superior a 5% da participação relativa às transferências financeiras do ano anterior.

2 – A compensação necessária para assegurar o equilíbrio estabelecido no número anterior efectua-se mediante recurso à verba obtida por dedução proporcional nas participações do FGM dos municípios em que o acréscimo percentual é superior a 5%.

3 – *Revogado*.

4 – *Revogado*.

Artigo 33º

Isenções

Os municípios e as freguesias estão isentos do pagamento de todos os impostos, taxas, emolumentos e encargos de mais-valias devidos a municípios e freguesias."

Artigo 3º

Aditamento à Lei das Finanças Locais

São aditados os artigos 2º-A, 2º-B, 12º-A, 23º-A, 25º-A, 25º-B e 25º-C à 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, com a seguinte redacção:

Artigo 2º-A

Instrumentos de administração financeira

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

Artigo 2º - B

Plano Plurianual de Investimento

1 – O plano plurianual de investimento consiste num programa de acção para a administração do município para o período do mandato obedecendo a princípios de estabilidade financeira, de adequação do investimento à dimensão das carências, e às perspectivas de desenvolvimento económico, social e cultural do município, bem como à promoção da coesão social.

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 plano plurianual é acompanhado de um relatório da situação financeira e consta de um programa de grandes opções do plano para o mandato, e respectiva orçamentação.

4 - O ante-projecto de plano plurianual, com os documentos que o compõem, uma vez aprovado pelo órgão executivo, é submetido a discussão pública pelo período de 30 dias úteis, devendo tais documentos constar, obrigatoriamente, de um boletim municipal publicado para o efeito bem como de divulgação no sítio da *Internet* do município.

5 - 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.

6 - 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 e em suporte informático.

7 – O plano plurianual pode ser submetido a rectificação no final do segundo ano do mandato, por iniciativa do órgão executivo do município.

8 – O acto rectificativo é sujeito a discussão pública pelo prazo de 30 dias úteis e ratificado pelo órgão deliberativo do município.

Artigo 12º- A

Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável

1 – O Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável (FIDS) visa constituir uma compensação aos municípios que orientem os seus projectos de desenvolvimento em torno de prioridades de sustentabilidade ambiental e reabilitação urbana é constituído

pelos montantes provenientes das minorações contempladas na distribuição do Fundo Geral Municipal.

2 – O cálculo do valor a distribuir pelos municípios é estimado de acordo com os seguintes factores:

a) 35% na razão directa da área de edificado reabilitado;

b) 20% na razão directa da percentagem de resíduos sólidos urbanos reciclados e compostados;

c) 20% na razão directa da percentagem de efluentes tratados;

d) 15% na razão directa da área de Reserva Ecológica Nacional (REN) e Reserva Agrícola Nacional (RAN), com exclusão das áreas classificadas como Rede Natura e Área Protegida;

e) 10% na razão directa da energia renovável produzida na área do município.

Artigo 23º-A

Regime de Crédito

1 – *Anterior n.º 3 do artigo 23º.*

2 – *Anterior n.º 4 do artigo 23º.*

3 – *Anterior n.º 5 do artigo 23º.*

4 – *Anterior n.º 6 do artigo 23º.*

5 – *Anterior n.º 7 do artigo 23º.*

6- *Anterior n.º 8 do artigo 23º.*

Artigo 25º - A

Limite ao endividamento

1 – O montante global do endividamento autárquico é limitado em dois limiares de endividamento máximo, dependentes da fundamentação e dos objectivos e é condicionada à aprovação pelo órgão deliberativo da autarquia.

2 – A contracção de empréstimos pela autarquia é condicionada à aprovação do órgão deliberativo e o incumprimento das normas estabelecidas no presente articulado dá lugar a moção de censura com as consequências previstas na lei.

3 – A aprovação pelo órgão deliberativo é condicionada à apreciação do ajustamento entre o volume do investimento a que se destina o empréstimo e a sua finalidade, uma vez identificadas as carências na autarquia e os seus parâmetros socio-económicos.

4 – O limite de endividamento para sustentabilidade social é fixado em 150% do montante das receitas provenientes das transferências do Orçamento de Estado e das receitas provenientes dos impostos municipais, da derrama e dos resultados das empresas do sector empresarial do município, tendo o ano anterior como referência.

5 – O limite de endividamento para desenvolvimento local é fixado em 130% do montante de referência definido no n.º 4 do presente artigo.

6 – Dos limites previstos nos números 4 e 5 são excepcionados os empréstimos e amortizações destinados a:

a) Programas de combate à pobreza;

b) Aquisição de fogos com vista à criação de uma bolsa de arrendamento municipal a custos controlados;

c) Reabilitação do parque de habitação social;

d) Despesas extraordinárias necessárias a reparação de prejuízos resultantes de calamidade pública.

Artigo 25º- B

Endividamento para sustentabilidade social

1 – O recurso a empréstimos que remetam para este limite máximo de endividamento tem carácter excepcional e as autarquias só podem recorrer a ele fundamentando perante o órgão deliberativo as razões da sua necessidade.

2 – Incluem-se neste limiar de endividamento apenas investimentos destinados a:

a) Programas de reabilitação urbana;

b) Investimentos em equipamentos educativos decorrentes das necessidades identificadas pela Carta Educativa Municipal;

c) Programas de integração de imigrantes e minorias;

d) Programas de promoção de igualdade de oportunidades;

e) Programas de apoios sociais aos idosos;

f) Programas de minimização de riscos da toxicodependência;

g) Programas de apoio às vítimas de violência doméstica;

h) Melhoria dos níveis de eficácia e eficiência do Plano de Mobilidade;

i) Construção, ampliação e ou renovação da rede de distribuição e de tratamento de águas.

Artigo 25º - C

Endividamento para desenvolvimento local

O recurso a empréstimos que relevam para este nível de endividamento destina-se a prover a necessidades de desenvolvimento da autarquia é condicionado à aprovação do órgão deliberativo da autarquia perante o qual os seus objectivos são devidamente fundamentados.

Assembleia da República, 4 de Outubro de 2006.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,