S. R.

MINISTÉRIO DO PLANO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS EM PORTUGAL

Vasco Jorge Valdez F. Matias

COIMBRA
1987

S. R.

MINISTÉRIO DO PLANO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS EM PORTUGAL

Por: *Vasco Jorge Valdez F. Matias* *

(*) Inspector Principal da Inspecção Geral de Finanças.
Professor convidado do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa.

COIMBRA
1987

Nota de apresentação

Com a Constituição Portuguesa de 1976 o poder autárquico deveria passar a constituir uma peça essencial de reforço da democracia e de promoção do desenvolvimento do nosso país. E de facto, volvidos dez anos desde que à frente das autarquias estão os representantes eleitos das populações, parece-nos inquestionável o progresso conseguido naquelas duas vias, infelizmente sem paralelo em outros níveis igualmente decisivos no contexto nacional.

Parece-nos, também, que se tratou de um progresso devido mais à competência e ao empenhamento conseguidos a nível local do que a algum aumento da capacidade financeira atribuída às autarquias. De facto, depois de nos primeiros anos após a entrada em vigor da primeira lei das finanças locais ter aumentado a percentagem dos gastos públicos por elas feitos, estão agora numa situação de maior carência relativa do que antes de 1974, tendo disponibilidades para realizar apenas menos de 7% das despesas totais - situação sem paralelo em países de dimensão similar (ou mesmo mais pequenos) da Europa Ocidental. O que têm, isso sim, é uma maior leveza nas suas estruturas e uma maior racionalidade na aplicação dos seus dinheiros, sendo particularmente chocante o confronto com um Estado que aumentou de forma injustificável o peso da sua burocracia e tem feito por isso um aproveitamento desequilibrado dos seus meios. Tal não resulta, obviamente, de estarem à frente das autarquias homens melhor preparados ou melhor intencionados, é a própria lógica do poder local que, independentemente das pessoas, obriga a um melhor aproveitamento dos recursos, assim se explicando em grande medida a maior eficiência e a maior prosperidade que, por exemplo no contexto eu

ropeu, têm sido conseguidos nos países onde é maior a descentralização e a capacidade do poder autárquico.

O reforço da capacidade financeira das autarquias, em particular dos municípios, justifica-se, pois, como meio de consolidação do poder local e como via fecunda de promoção do progresso do nosso país. Na falta de tradição portuguesa a tal propósito, importa, consequentemente, que os melhores esforços sejam feitos no sentido de estudar e propor os passos adequados para que tal desiderato seja atingido.

Face à escassa atenção que tem sido todavia dada a esta problemática, é de sublinhar de um modo muito especial o estudo feito pelo Dr. Vasco Jorge Valdez Matias, elaborando uma dissertação de mestrado com um "Contributo para o Estudo das Finanças Municipais em Portugal". Dedicou assim a sua investigação a um tema de grande interesse científico e da maior relevância prática, reflectindo e oferecendo sugestões num campo onde, sendo insatisfatórias as soluções até agora encontradas e estando sujeitas a um processo de mudança face à reforma do sistema fiscal português que está em curso, importa encontrar outras vias que possam conduzir aos objectivos desejados. Pareceu-nos por isso, que a Comissão de Coordenação da Região Centro prestaria um bom serviço promovendo a sua publicação.

O Presidente

Manuel Carlos Lopes Porto

(Prof. Doutor Manuel Carlos Lopes Porto)

SIGLAS E ABREVIATURAS MAIS UTILIZADAS

A.L.	- Administração Local
A.R.	- Assembleia da República
art.	- artigo
C.A.	- Código Administrativo
C.C.R.	- Comissão de Coordenação Regional
C.E.	- Conselho da Europa
cit.	- citado (a)
C.M.	- Conselho Municipal
C.R.P.	- Constituição da República Portuguesa
D.A.R.	- Diário da Assembleia da República
D.G.A.R.L.	- Direcção-Geral da Administração Regional e Local
D.G.C.I.	- Direcção-Geral das Contribuições e Impostos
D.L.	- Decreto-Lei
F.E.F.	- Fundo de Equilíbrio Financeiro
F.L.	- Finanças Locais
G.C.	- Governo Constitucional
G.C.O.M.	- Grupos Coordenadores de Obras Municipais
I.G.A.I.	- Inspecção-Geral da Administração Interna
I.G.F.	- Inspecção-Geral de Finanças
I.T.	- Imposto de Transacções
I.V.A.	- Imposto sobre o Valor Acrescentado
L.	- Lei
L.F.L.	- Lei das Finanças Locais
M.A.I.	- Ministério da Administração Interna
M.A.S.	- Ministério dos Assuntos Sociais

M.C.	- Milhões de Contos
M.C.T.	- Ministério do Comércio e Turismo
M.F.	- Ministério das Finanças
M.H.U.C.	- Ministério da Habitação Urbanismo e Construções
M.I.T.	- Ministério da Indústria e Tecnologia
M.O.P.	- Ministério das Obras Públicas
O.E.	- Orçamento do Estado
O.G.E.	- Orçamento Geral do Estado
Op. cit.	- obra citada
pg.	- página
Reg.	- Regulamento
T.V.A.	- Taxa sobre o Valor Acrescentado

Nota Prévia

O presente trabalho versa, como o próprio nome indica, a problemática das finanças locais, em particular o caso português e corresponde, no essencial, à dissertação de mestrado apresentada e discutida na Faculdade de Direito de Lisboa.

Como após a sua elaboração tivesse ocorrido a publicação do Decreto-Lei nº 98/84, de 29 de Março que revogou por inteiro a Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro, houve a preocupação de, no presente texto, se incluir um capítulo dedicado à análise daquela, ainda que de forma sumária, de molde a comtemplar a actual Lei de Finanças Locais.

Em traços gerais, pode dizer-se que iniciaremos o trabalho com um capítulo em que iremos analisar o conceito da autonomia, noção a que tanto se recorre quando se fala nas autarquias locais e no chamado "Poder Local".

Posto isso, iremos estudar quatro experiências estrangeiras, em matéria de regime financeiro local, que são as da Espanha, França, Holanda e Inglaterra, com o que iremos ver quais os pontos comuns ou quais as diferenças em relação à legislação portuguesa.

Seguidamente, entraremos na parte nuclear do trabalho, que consiste no estudo do regime financeiro das autarquias locais, saído, respectivamente, do Código Administrativo e das Leis de Finanças Locais (Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro e Decreto-Lei nº 98/84 de 29 de Março), efectuando um paralelo entre tais diplomas, não sem que antes se dedique um Capítulo ao estudo da origem e evolução do município em Portugal.

Finalmente, extrairemos algumas conclusões à luz de todo o exposto, pretendendo-se, ainda, tomar posição quanto a certos problemas nucleares em matéria de finanças locais.

CAPÍTULO I

NOÇÃO DE AUTONOMIA

§ 1º

INTRODUÇÃO

Antes de entrarmos no estudo detalhado dos regimes de finanças municipais, em particular no âmbito do Código Administrativo e da Lei nº 1/79, não queremos deixar de equacionar, em tese geral, a falada questão da autonomia municipal, para, em momento ulterior, apreciarmos o grau que aquela atinge designadamente nos diplomas legais acima referidos.

Cumpre, desde já, anotar que o conceito de autonomia tem sido objecto de inúmeras construções doutrinais, de infindáveis debates e tratamento por múltiplos autores.

Todavia, nem por isso a situação ressalta claramente aos olhos dos observadores. Antes pelo contrário: Como acentua Fernando Albi (1), "são infinitas as elaborações doutrinais levadas a cabo, com um refinamento de subtilezas e matizes, com um virtuosismo dialético que criou, em torno do problema, um ambiente

---

(1) "La Crisis del Municipalismo", Instituto de Estudios de Administracion Local (IEAL), Madrid, 1966, pg.191

te de profundo confusionismo, resultando difícil entre o emaranhado de tão diversas definições e teorias, chegar a conclusões definitivas que unifiquem esses díspares critérios e permitam determinar, com exactidão, o que é que deve entender-se por autonomia".

Acresce que para tal confusão em parte contribui a diferente nomenclatura utilizada pelos tratadistas. Na realidade, para referenciar a mesma situação ou situação idêntica podem utilizar-se expressoẽs como descentralização, autonomia, autarquia, self-government, home rule ou selbsverwaltung, o que resulta, também, da origem (nacional) da expressão, como veremos.

Por isso que conveniente se torna tentar situar a presente questão em termos de, ainda que bastante sumariamente, precisarmos alguns conceitos para podermos ter uma ideia relativamente precisa do que é, afinal, a autonomia municipal.

§ 2º

EM TORNO DA ORIGEM DO MUNICÍPIO

Começaremos por afirmar que muito do que se entenda ou possa entender pelo que é "autonomia", no caso, do município face ao Estado, passa, justamente, pela posição que se adopte quanto ao carácter natural ou legal daquele (município).

Na realidade, a referida questão tem muito a ver com uma velha polémica, alimentada por diversos tratadistas, conducente a de

terminar se o município é uma realidade natural, que se imponha por si mesmo ao Estado, ou se, pelo contrário, o município é emanação do mesmo Estado, é resultado da lei estadual. Trata-se, em suma, da querela entre as concepções naturalista e legalista do município, de que iremos agora dar sucinta nota.

Para os que advogam a primeira das concepções, o município é uma realidade natural, que constitui o segundo grau da evolução das sociedades fundamentais humanas - família, município e Estado, sendo o município anterior ao Estado, e não tendo sido criado por este último, antes resultando da obra de Deus ou da natureza.

Acresce que o município possui uma competência privativa, actuando em esferas de acção próprias, que não delegadas. Entre os diversos cultores desta concepção encontra-se Tocqueville (2), que afirma:

> "La Commune est la seule association qui soit si bien dans la nature que, partout où il a des hommes réunis, il se forme de soi-même une Commune. La societé communale existe donc chez tous les peuples, quels que soient leurs usages et leurs lois; c'est l'homme qui fait les royaumes et crée les républiques; la commune paraît sortir directement des mains de Dieu".

---

(2) A. de Tocqueville, "De la Démocratie en Amérique", Paris, 1835, tomo I, cap. V, citado por Fernando Albi, in "La Crisis ...", pg.9.

Aspectos essenciais da concepção naturalista são o facto de o município ser anterior ao Estado, isto é, ter tido origem prévia, a que acresce que tal lhe dá direito a organizar-se autonomamente, com plena liberdade em relação ao Estado. Mais acrescentam esses autores que este (o Estado) é o resultado de um processo gradual de associação natural dos povos, que se vão agrupando, dando origem ao município, depois à província e, finalmente, ao Estado. Foi este, designadamente, o pensamento de Jacques Turgot e que teria, mais tarde, influência no pensamento do legislador da Revolução Francesa naquilo que ficou conhecido como o "pouvoir municipal", ou seja, o conjunto de poderes próprios do município a que se contrapunham outros próprios da Administração Central. Diga-se de passagem que o extremismo da legislação produzida nos princípios da Revolução levaria, justamente, a uma fortíssima reacção centralizadora que se consolidaria com Napoleão, no sentido de esvaziar o "pouvoir municipal", transformando-se as municipalidades em simples órgãos governamentais em situação de dependência hierárquica.

Reformulado, posteriormente, por Royer-Collard, a sua influência estende-se a vários países, entre os quais os Estados Unidos e fica célebre a definição daquele autor, pela qual se dizia que:

> "Onde haja um certo número de habitações vizinhas há interesses comuns de segurança, de comodidade, de salubridade e referentes à propriedade. São estes interesses, inteiramente distintos dos interesses gerais, os que formam o município".

Também os autores da chamada Escola Sociológica do município, por exemplo Krause, acentuam o factor de agregação de tal modo que, no seu entender, as sociedades são totalidades orgânicas compreensivas sempre de entidades (sociedades) menores. Deste modo, a sociedade global é uma verdadeira sociedade de sociedades, entre as quais encontramos o município, a quem se atribui um carácter essencial e natural, tal como a família e a Nação.

Há quem pretenda ver nas concepções do "self-government" inglês ou do "home rule" americano manifestações concretas do pendor natural do município. Caracterizá-lo-emos desde já e tentaremos demonstrar do infundado de tais pretensões.

Quanto ao primeiro (self-government), subjaz-lhe a ideia de que o essencial reside e se centra no predomínio absoluto dos conselhos electivos, a par de uma escassa fiscalização pelos departamentos centrais do Estado. Todavia, como acentuam inúmeros autores (3) nada na História ou na realidade presente permite afirmar que o município não seja uma "creature of law", ou seja, uma criação da lei, do Poder Legislativo.

Por outro lado, só a partir de 1834 é que o sistema britânico passou a ser mais representativo e só a partir de 1919 se tornou plenamente democrático.

---

(3) P. Ashley, "Local and Central Government", Londres 1906; W.E. Jackson, "La estructura del régimen local inglês", versão espanhola, Madrid, 1962; R. Gneist "Englische Verfassungsgeschichte und Verwaltungsgerichte in England", Berlim, 1857, todas obras citadas por Fernando Albi, op. cit., pág. 18.

Já quanto ao "home rule", vigente nos E.U.A., ele é um movimento mais autonomista no sentido de que aos municípios é concedido aquilo que os tratadistas designam por "charter making power",ou seja, a faculdade, decorrente da constituição de um Estado, concedida aos municípios de elaborarem a sua própria carta constitucional, fixando a sua própria forma de governo e uma esfera de competência própria (4).

No entanto, deve dizer-se que nem por este facto os autores, particularmente os americanos, pretendem extrair a conclusão de que os municípios possuem um direito natural à autonomia. O home rule surgiu como um movimento (nos finais do século XIX) de reacção às tendências excessivamente centralizadoras dos órgãos legislativos dos Estados, mas cujos resultados resultam de concessões e são o resultado concreto da lei estadual. Por outro lado, e especificamente no que concerne às competências,há que dizer que não há uma regra geral de competência municipal antes, no essencial, elas derivam de enumeração exaustiva decorrente da lei.

Aliás, os tribunais americanos pronunciando-se quanto a esta questão, viriam a firmar importante jurisprudência, nomeadamente no caso Meriweter v. Garrett, do seguinte modo:

---

(4) Wilcox, em "The American City: a Problem in Democracy", New York, 1904, no capítulo XI refere as ideias básicas do home rule:
1º-O direito do município eleger, entre os seus próprios cidadãos, aqueles que hão-de aplicar a lei na localidade;
2º-A cidade possui a faculdade de definir a sua forma de organização para exercer o governo;
3º-Compete à cidade a determinação do fim ou esfera do governo local.

"O Estado pode livremente modificar ou retirar os poderes de um Município, apropriar-se dos seus bens sem indemnização, retê-lo para si ou transmiti-los a outros organismos, aumentar ou diminuir o seu território, agregá-los em todo ou em parte a outro Município, revogar a Carta e dissolver a Corporação".

Foi, pois, este o caldo cultural da concepção naturalista do município a qual, aliás, vai contudo, ao ponto de chamar para si concepções que, pelo contrário, se quadram antes no campo oposto, como vimos.

Aliás, acrescente-se, ainda, que um dos pontos mais fortemente apontados pelos defensores do carácter natural do município reside na pretensa existência prévia deste, em relação ao Estado, e, como já apontámos, no facto de por essência das coisas, pela natureza humana, o município surgir de forma primária e espontânea.

Seria estulto poder aqui e agora expôr com profundidade, quer a argumentação de um lado, quer do outro, além deste simples enunciar de tópicos. Diremos, unicamente, que não nos convencem os argumentos que pretendem fundar os poderes do município num pretenso carácter natural deste, no sentido de alheio à vontade humana.(5)

---

(5) Vejam-se, entre outros, com carácter bastante desenvolvido, as seguintes obras:

Calvo Sotelo, "Mis Servicios al Estado", 1931, Imprenta Clasica Española, bem como o Estatuto Municipal de 8 de Março de 1924, conhecido como o "Estatuto de Calvo Sotelo", impregnado das concepções naturalistas do município, espelhadas logo no artigo 1º, onde se diz que "é município a as-

Na realidade, se é discutível que o município precedeu historicamente o Estado, não é de extrair daí a nosso ver, uma inquestionável prevalência dos poderes do município em termos de eles terem unicamente que ser reconhecidos pelo Estado. Toda a experiencia histórica conduz exactamente às conclusões opostas. Desde, por exemplo, as cartas de foral outorgadas pelo senhor, às situações mais recentes dos municípios que surgem já depois de constituído o Estado, ao facto de aqueles serem o produto da vontade dos Estados que somente perante indicadores populacionais, de riqueza económica e outros se decidem a criar "ex novo", tudo isto - dizíamos - nos faz propender em sentido oposto.

Além disso, se o município é uma associação de carácter natural, entre vizinhos, não se compreenderá muito bem como introduzir com carácter decisório os factores como os ora apontados para não considerar que as freguesias - agregados muito menores - não sejam, também, municípios e não detenham os mesmos poderes que estes, já que também elas são associações de vizinhos e não consta que tenham surgido menos espontaneamente que os municípios.

---

sociação natural, reconhecida pela lei, de pessoas e bens, determinada por necessárias relações de vizinhança, dentro do limite alcançado pela jurisdição da Câmara".

Veja-se, igualmente, "Cátedra Calvo Sotelo", Conferência 1974, IEAL, designadamente a "Significacion del Estatuto en la História del Municipalismo Español", por Luis Jordana de Pozas.

Muitos dos textos dos Congressos Ibero-Americanos, dos quais o II decorreu em Lisboa, em 1959, têm ínsitos a defesa da concepção naturalista do município, aliás de que os tratadistas latino-americanos, bem como alguns italianos, são cultores dedicados. Em contrapartida, em sentido contrário, ve-

Quanto à pretensa esfera própria e originária de atribuições e competência dos municípios, afigura-se-nos que tal postura não é consistente porque, como se sabe, aquelas variam substancialmente de país para país e com os tempos, a que acresce que os municípios fazem aquilo que a lei lhes dá a possibilidade de fazer, resultado de um processo que se vai firmando com a prática, ao longo da história e de acordo com as circunstâncias que esta dita. Aliás, e a finalizar, parece-me particularmente difícil estabelecer com nitidez uma clara separação de funções municipais e estatais, com carácter duradouro e decisivo.

Enfim, são estas algumas das razões que nos levam a não aceitar o carácter natural do município, nos termos expostos. Como se compreenderá as diferentes posturas nesta matéria têm, igualmente, os seus reflexos no que concerne à ideia de autonomia. É, pois, a esta questão que passaremos a dar atenção.

---

ja-se Fernando Albi, que seguimos de perto, na obra "La Crisis del Municipalismo" e, ainda, Alberto de Rovira Mola, "Los Fondos Fiscales con Finalidad Redistributiva", IEAL, Madrid 1976, sobretudo na vertente financeira. Entre nós, veja-se Prof. Jorge Miranda, "A Constituição de 1976 - formação, estrutura, princípios fundamentais", Lisboa, 1980, pág. 456. Em contrapartida, em sentido que se nos afigura melhor se integrar nas jusnaturalistas ou próximas, veja-se Prof. Soares Martínez, "Comentários à Constituição Portuguesa de 1976", maxime comentários aos artigos 237º e 238º e Prof. Baptista Machado, "Participação e Descentralização", in Revista de Direito e Estudos Sociais, Ano XXII, Janº - Dezº, nºs. 1, 2, 3 e 4, maxime págs. 9 e 10.

§ 3º

O CONTEÚDO DA AUTONOMIA

Existem vários conteúdos possíveis para a autonomia, ou se se preferir, esta pode desdobrar-se por diversas vertentes, desde a política à organizativa, à jurídica ou normativa, à financeira ou à técnica. Não pretendemos fazer agora um estudo, ainda que sumário, destas todas, pelo que optámos por aprofundar um pouco mais a jurídica e a financeira por nos parecerem as de maior relevo na óptica do presente trabalho. Quanto à política, ela é, evidentemente, essencial mas será mais pacífico o seu conteúdo já que, como acentua M.S. Giannini (6), "o traço típico da autonomia local reside no facto de o órgão fundamental dos entes locais territoriais ser o povo em corpo eleitoral e de, consequentemente, tais entes derivarem a respectiva orientação política-administrativa, não do Estado, mas da sua própria comunidade, ou seja, da maioria da própria comunidade. Donde resulta que tal orientação pode divergir da do Estado, e até contrastar com ela quando não haja correspondência de maiorias na Comunidade estatal e nos entes territoriais".

A autonomia, a nosso ver, não é um conceito absoluto, antes se podendo falar em mais ou menos autonomia em relação ao Estado. o leque de poderes do município pode ser maior ou menor, dispondo, também, de maior ou menor liberdade para os utilizar, sem subordinação ao Poder Central.

Seguindo a sistemática proposta por Albi, diremos que a autonomia poderá ser tipificada do seguinte modo:

---

(6) "Autonomia Pubblica", in Enciclopedia del Direito, vol IV, 1959, págs. 356 e ss.

1 - Autonomia pura

Por esta entender-se-á a "faculdade que corresponde a certos entes de se dar a si próprios normas jurídicas de direito objectivo" (Rosin) ou "de criar preceitos obrigatórios de direito objectivo" (Forsthoff). Para Zanobini, a autonomia traduz-se numa "especial capacidade de alguns entes ... de constituir, por si mesmos, no todo ou em parte, o seu próprio ordenamento, mediante a emanação de normas com a mesma eficácia das normas jurídicas emanadas do Estado e destinadas, por conseguintes, a formar parte do ser ordenamento". Ou, ainda, para Zorn "a autonomia pressupõe um poder de direito público, mas não soberano de modo absoluto, ao qual compete a faculdade de emanar normas jurídicas obrigatórias, dentro dos limites estabelecidos pelo poder absolutamente soberano" (7).

Autores mais extremistas, defensores do poder originário e natural do município, chegam mesmo a advogar que autonomia pressupõe cabal separação das esferas de competência do Estado e da autarquia, a tal ponto que a esta caiba regulamentar todos os aspectos respeitantes à sua área geográfica, sendo-lhe inatos também poderes tributários e fiscais, no sentido de criar impostos. Como refere Rovira de Mola, "como consequência da origem e carácter natural do município, este é ou deve ser como um pequeno Estado no qual se atende e resolve tudo o que se refere à entida-

---

(7) Citados em F. Albi, op. cit., págs. 195, 196.
Veja-se, igualmente, sobre esta matéria Francesco Staderini, "Principii di Diritto degli Enti Locali", Padova, CEDAM, 1978, pgs. 19 e ss, quanto às várias componentes de autonomia.

de local" (8). Se quanto a esta última concepção deixámos já expresso o nosso desacordo em momento anterior, quanto ao conceito de autonomia pura, tal como é entendida por alguns dos Autores atrás citados, e que, no fundo, se aproxima da doutrina do "home rule", pensamos que, embora possível, ela se não coaduna com a maior parte da realidade no que respeita ao poder "legislativo" dos municípios. Esta aproxima-se mais da autonomia funcional, de que daremos agora nota.

2 - Autonomia funcional

Compreende-se nesta a chamada autarquia, descentralização, selbsverwaltung e self-government. Caracteriza-se por ver o município englobado no quadro mais vasto da colectividade estadual, administrando-se a si mesmo, actuando primordialmente por delegação do próprio Estado, embora com certa independência deste. Enquanto, pois, na situação de autonomia pura o município ditaria as suas próprias leis, nesta acepção de autonomia limitar-se-ia a aplicar as normas gerais do Estado, cabendo-lhe unicamente um poder regulamentar (9). Enfim, se na primeira está sobretudo presente a componente política, na segunda predomina a administrativa.

---

(8) "Los Fondos Fiscales ..." cit., pg. 29

(9) Veja-se, neste sentido, no âmbito do II Congresso Ibero-Americano, Crónica do Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, Lisboa, 1959, a importante comunicação do Professor Gonçalves Pereira, subordinada ao tema "Conteúdo e Limites do Direito Municipal", a pgs. 161 e ss.

3 - Autonomia técnica

Aquilo que Albi refere como autonomia técnica (e que alguns autores designam autonomia financeira ou de gestão, administrativa ou simplesmente técnica) trata-se de um expediente que o Estado utiliza e é resultante do desenvolvimento das suas actividades. Este não desenvolve as suas actividades através dos seus órgãos próprios mas utilizando organismos especiais (v.g. institutos públicos). Esta forma de autonomia tem, pois, pouco a ver com a autonomia municipal e traduz-se num menor grau da mesma, atenta até a forma de designação dos titulares dos referidos organismos ou da tutela sobre eles incidente. Todavia, em certas circunstâncias e face à centralização e empolamento do Estado, por oposição ao município, há o risco de a autonomia que este detém poder a prazo vir a redundar em situações mais próximas desta última forma de autonomia.

A concluir este ponto, diremos que o conceito de autonomia é relativo pressupondo, contudo, no mínimo aquilo que antes caracterizámos como autonomia funcional. Como deixámos dito anteriormente, não pensamos que o município seja um ente natural e da pretendida preexistência do mesmo face ao Estado não retiramos as conclusões maximalistas que os autores das correntes "naturalistas" pretendem. Para nós, na esteira do defendido pelo Professor Marcello Caetano (10), "o Município, embora hoje em dia não se possa dizer fundado na natureza das coisas, tem tradições que se devem respeitar quanto possível".

---

(10) "O Município na Reforma Administrativa", in "Páginas Inoportunas", pgs. 249 e ss.

4 - A vertente financeira da autonomia

Como é óbvio, o que referimos anteriormente tem implicação para a vertente financeira da autonomia

Esta, entre nós, é definida legalmente pelo Decreto-Lei nº41375 de 19-11-1957, § 2º, artigo 1º ao dizer que:

> "São considerados serviços dotados de autonomia financeira, ou serviços autónomos simplesmente os que, além de autonomia administrativa, possuam contabilidade e orçamento privativos, com afectação de receitas próprias às despesas da sua manutenção, e quer o respectivo movimento de fundos se faça pelos seus cofres quer deva transitar pelos cofres do tesouro". Acresce que o § 1º do citado artigo define igualmente autonomia administrativa, nos termos que seguem:

> "São considerados serviços dotados de autonomia administrativa aqueles cujos órgãos sejam competentes para efectuar directamente o pagamento das suas despesas, mediante fundos requisitados mensalmente em conta das dotações atribuídas no Orçamento Geral do Estado e de cuja aplicação têm de prestar contas findo o ano económico".

Como acentua Oliveira Lírio (11), há gradações na autonomia financeira, já que o máximo desta "se alcança na soberania fiscal ou na detenção de poderes que dela emanam ou nela se fundam". Ora,

---

(11) Oliveira Lírio, "Os Impostos Locais no Direito Tributário Português" I vol. (Parte Geral), pg. 17

como anteriormente já o referimos - e agora repetimos - só o Estado é soberano, não cabendo este atributo ao município que, quando muito, será sujeito activo da relação jurídica tributária(12). Por isso que, embora o feixe em que se possa consubstanciar a autonomia financeira vá até à soberania fiscal, para o município ele é necessariamente menor. Posto isto, há que realçar que a legislação supra mencionada não é manifestamente muito exigente no que respeita ao preenchimento do conceito de autonomia. Por outro lado e como acentua o Professor Sousa Franco (13), "O conteúdo da autonomia financeira é bastante amplo, nos termos da constituição", pois que "os concelhos têm autonomia patrimonial (art. 240º CRP) e independência orçamental; autonomia de planeamento financeiro (elaborando orçamentos), autonomia de execução e controlo orçamental (elaborando e aprovando balanços e contas próprias); têm autonomia de tesouraria (art. 240º, nº 3 CRP e L.1/79); e dispõem ainda de receitas próprias (art. 240º CRP, nº2 e 3 e L.1/79, art.1º)". Aliás, dados justamente os contornos amplos desta "autonomia", aquele Professor designa mesmo como de independência financeira a situação que melhor se coaduna ao tipo de relacionamento entre a Administração Central e Municipal (14), situação que já se colocava, aliás, no âmbito do Código Administrativo, não sendo, portanto, nova.

---

(12) Abordaremos esta "vexata questio" em Capítulo seguinte do nosso trabalho.

(13) Professor Sousa Franco, "Finanças Públicas e Direito Financeiro", pg. 109

(14) Professor Sousa Franco, "Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro", 1974, pgs. 693 e ss e "Finanças Públicas e Direito Financeiro", 1980, pgs, 77 e ss. (com colaboração do Dr. E. Paz Fer

Como posteriormente teremos oportunidade de ver mais detalhadamente os diversos cambiantes de que se reveste a autonomia financeira, particularmente a propósito do Código Administrativo e da Lei nº 1/79, deixaremos por ora sem mais desenvolvimentos a questão da autonomia patrimonial e de contabilidade e orçamento para nos virarmos para o problema das receitas próprias das autarquias.

Na realidade, situa-se aqui um dos problemas fulcrais da autonomia municipal e que tem dado azo a naturais polémicas entre diferentes correntes de pensamento. Efectivamente, como todos o reconhecerão, o município será tanto mais independente do Estado quanto maior volume de receitas próprias dispuser ou, dito de outra forma, quanto menos necessitar do Estado para colmatar as insuficiências orçamentais com que se confronte. É patentemente evidente que se o município puder dispôr de receitas próprias que cubram inteiramente os seus gastos obterá muito maior margem de manobra em relação ao Estado pondo-o a coberto, designadamente, de imposições ou subserviências de natureza política que possam porventura ocorrer.

O que ora vimos equacionando entronca, no fundamental, na questão da autonomia tributária do município, o que significa a faculdade de que este goza de poder criar impostos ou, pelo menos, de escolher de entre aqueles que a lei lhe faculta os que pretende lançar no âmbito da sua circunscrição territorial. Em torno deste pro

---

reira).

No sentido clássico de "autonomia financeira" veja-se Professor Teixeira Ribeiro, "Lições de Finanças Públicas", 1977, pgs. 53-55.

blema muito se tem dito e escrito (15). Sinteticamente, salienta-se que há diversas posições possíveis na matéria, concebendo-se, ao menos no plano teórico, duas que se situam em extremos opostos: de um lado os que sustentam uma autonomia completa, que se consubstancia num poder tributário originário (quando se fala em "poder tributário originário" querem, as mais das vezes, os Autores si

---

(15) Entre diversos outros, podem ver-se os seguintes Autores:

- Professor Soares Martinez, "Da Personalidade Tributária", 2ª edição, 1969, pgs. 247 e ss;
- Professor Sousa Franco, "Finanças Públicas ..." cit., pg. 115 e ss;
- Alberto de Rovira Mola, "Los Fondos Fiscales ..." cit. pgs. 101 e ss;
- Giorgio Tesoro, "Principii di Diritto Tributario", Bari, 1938 pgs. 76 e ss.
- Berliri, " Principii di Diritto Tributario", Milão, 1952, pg. 148 e ss;
- Gustavo Ingrosso, "Instituzioni di Diritto Finanziano", Nápoles, 1954
- Ezio Vanoni, "Natureza e Interpretação das Leis Tributárias" Pádua, 1932
- Nicola d' Amati, "Los Tributos Locales Tributarios despues de la Reforma Tributaria" in "Novedad y Continuidad de Reforma Tributaria"; Bari, 1972 e "Ordenacion Financeira y Finanzas Locales";
- E. Moldes y L. Caramés, "La Financiacion de las autonomias y las haciendas municipales: algunos aspectos essenciales";
- José António Garcia Trevijano, "Las Haciendas locales y el Estado en el momento presente"

gnificar uma verdadeira soberania tributária originária), sendo que o município seria livre de criar os tributos que entendesse e em que a "delimitação casuística das órbitas fiscais do Estado e do município deveria ser efectuada pelos tribunais de justiça e não pelo poder legislativo do Estado" (16). No outro extremo, estão aqueles que pugnam pelo centralismo tributário absoluto do qual resulta que o poder de imposição tributário reside exclusivamente no Estado que o não compartilha com mais nenhum ente, mormente o município.

No campo dos princípios poderia ser admissível qualquer das posições. Todavia, verifica-se que elas não têm correspondência prática nas experiências conhecidas, particularmente a da autonomia tributária completa, o que se compreende, atendendo a que só o Estado é soberano e que a soberania fiscal, enquanto faculdade de criar impostos "ex novo", é parcela da soberania, que por ser indivisível, é atributo estadual exclusivo. Por isso que as posições defensoras de tal autonomia - que encontram expressão, nomeadamente, nos Congressos Ibero-Americanos de Municípios - mais ênfase colocam na posição "de jure constituendo" do que na de "de jure constituto". Já as posições centralistas, embora não sejam reivindicadas expressamente por correntes doutrinárias, têm-se vindo a impôr paulatinamente e por força das coisas, tal como veremos muito em breve.

---

(16) Adriano Carmona Romay, "Fuentes de ingresos específicos de la Hacienda municipal", citado por Alberto de Rovira Mola, "Los Fondos ... " cit. pg. 104

Deve , contudo, dizer-se que a esmagadora maioria da doutrina defende posições que se situam entre os extremos antes apontados. Assim, os Autores dividem-se entre aqueles que só acham que há verdadeira autonomia desde que o município possa estabelecer e exigir impostos não se negando, contudo, que a lei estabeleça os elementos essenciais do tributo, bem assim como quais os que o município pode estabelecer (17), sendo certo que quanto mais vastos forem estes poderes mais ampla será a autonomia na medida em que menos dependente financeiramente do Estado fica o município. Além deste aspecto, que é determinante para esta corrente, outros haverá que podem igualmente aduzir-se em reforço da posição ora expressa, designadamente o facto de se responsabilizarem de forma mais directa os autarcas pela utilização dos dinheiros e consciencializá-los de modo mais adequado para a necessidade de, previamente ao lançamento de projectos, ser indispensável obter os meios financeiros adequados. Outros, pelo contrário, entendem que, não se negando que possa haver um tal poder tributário, ele não é indispensável para que haja autonomia ou descentralização financeira e/ou tributária. Para estes Autores, a questão básica coloca-se em torno não da autonomia tributária mas antes da autonomia de gasto ou, como lhe chama Rovira de Mola, na autarquia económica e autarquia de gasto. O que importará não é tanto que o município possua a capacidade de lançar tributos mas antes que tenha capacidade de gastar o que pressupõe, obviamente, que haja dinheiro suficiente para o fazer, para o que uma coordenação e repartição adequadas dos dinheiros públicos entre Estado e Adminis-

---

(17) José António Trevijano anota que"a lei regula os aspectos que respondem às perguntas o que podem estabelecer as entidades locais e até onde e como podem fazê-lo" (Las Haciendas Locales"... cits., pgs.36 e ss).

tração Local é o factor decisivo e fundamental.

É, aliás, a presente formulação a que melhor se coadunará com o exposto quanto ao conteúdo da autonomia, em geral. Veremos, em momento posterior, em particular a propósito do Código Administrativo e da Lei nº 1/79, o possível enquadramento prático dos conceitos ora apresentados.

CAPÍTULO II

O DIREITO COMPARADO

§ 1º

RAZÃO DE ORDEM

Iremos proceder, de imediato, a um estudo relativamente sumário dos sistemas financeiros de quatro países europeus, como forma de podermos comparar a experiência desses países com a nossa própria e daí extrair algumas conclusões na matéria objecto do presente trabalho.

Escolhemos, para o efeito, quatro países, como antes se referiu, que são a Espanha, a França, a Holanda e a Inglaterra.

Na base desta escolha, para além de uma maior ou menor dificuldade na obtenção de dados, estão, no que respeita à Espanha e à França, a proximidade geográfica e um razoável grau de semelhança em muitos dos princípios jurídicos que enformam os sistemas francês, espanhol e português, para além de ser interessante analisar a influência que aqueles têm tido entre nós.

No que respeita à Inglaterra a razão da escolha radica, exactamente, no facto de se tratar de um sistema totalmente específico, com reflexos bem marcados no regime financeiro municipal, diferente do dos outros países europeus.

Finalmente, quanto à Holanda o nosso interesse reside em que se trata de um Estado com um sistema municipal importante (assegurando mais de 50% das despesas de capital, da Administração Pública) mas bastante dependente do Estado, além de que é interessante estudar um país do centro da Europa.

Para terminar este parágrafo, não queremos deixar de acentuar dois problemas. O primeiro diz respeito a que, embora a experiência estrangeira possa ter relevo na estruturação do nosso sistema financeiro local, este, contudo, é, primacialmente, resultante da nossa própria História e, portanto, não se trata de impôr modelos escolhidos no estrangeiro e que aí tenham tido um êxito maior ou menor.

Em segundo lugar, talvez pelo que acabámos de referir, queremos que este nosso trabalho seja, fundamentalmente, um estudo sobre a realidade portuguesa e, em particular, sobre o Código Administrativo e a Lei nº 1/79. Por isso que o capítulo de Direito Comparado há-de ter a dimensão e o relevo que se quadre no objectivo que se acaba de formular.

§ 2º

ESPANHA (1)

Os diplomas básicos sobre o regime financeiro dos municípios consistem na "Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local" de

---

(1) Sobre a Espanha, para além da legislação respectiva, podem ver-se:

19 de Novembro de 1975, concretamente o Capitulo IV (Haciendas Locales) e o Real Decreto nº 3250/1976, de 30 de Dezembro, pelo qual se puseram em vigor as disposições relativas às receitas dos entes locais da referida lei de bases (Boletim Oficial del Estado - Núm. 26, de 31 Janeiro 1977). Para além destes di

---

- "Structures Locales et Régionales des Pays Membres du Conseil de l' Europe (dossier sobre a Espanha)", Strasbourg, 1979;
- "Répartiton et Pérequation Financières", Graham kelly, Strasbourg, 1981 (Collection d' Études-Communes et Régions d' Europe, Conseil de l' Europe)
- "The apportionment of public resources between the State and local and regional authorities and its evolution", Strasbourg, 1979 (Conference of Local and Regional Authorities of Europe)
- "Gestão Municipal em Espanha", Joaquin Clusa, in Cadernos Municipais, Ano I, nº 4/5, Set/Dezº 1979, pgs. 38 a 50.
- "La Financiacion de las Autonomias y las Haciendas Municipales: alguns aspectos essenciales", E. Moldes e L. Caramés, pgs. 517 a 531
- "Los Fondos Fiscales con Finalidad Redistributiva", Alberto de Rovira Mola, Instituto de Estudios de Administracion Local, Madrid, 1976
- "Las Haciendas Locales en España", Angel Ballesteros Fernández, conferência proferida em Évora, Janeiro, 1983
- "Las subvenciones del Estado a los Municipios", Carmelo Lozano Serrano, Instituto de Estudios de Administracion Local, Madrid 1981

plomas , que iremos analisar, são de realçar o Real Decreto-Ley de 20.7.79 nº 11/79 (B.O.E. 23 e 24.Julho.79 - núms. 175 e 176), que aprova medidas urgentes de financiamento, mormente pela actualização de taxas; a Ley Orgânica 8/1980, de 22 .Setembro,(B.O.E. 1.Outubro.80, nº.236), sobre financiamento às Comunidades Autónomas; Ley nº 40/81, de 28 de Outubro (B.O.E. 12.Novembro.81, nº 271), aprovando determinadas medidas sobre o regime jurídico dos entes locais e que em matéria de receitas locais, entre outros aspectos, opera certas actualizações de taxas e, finalmente, o projecto de lei, publicado no "Boletim Oficial de las Cortes Generales", II Legislatura, série A, nº 46-I, de 4.Julho.83, sobre "medidas urgentes de saneamento e regulação das finanças locais".

Cigindo-nos, pois, aos diplomas fundamentais, podemos apontar que os entes locais (e entre eles os municípios) (2) têm os seguintes recursos:

a) Receitas de direito privado;

b) Subvenções e outras receitas de Direito público;

c) Taxas;

d) Contribuições especiais;

e) Impostos municipais autónomos;

f) Adicionais sobre impostos estaduais;

g) Participação em impostos estaduais;

h) Receitas creditícias;

i) Tributos com fins não fiscais;

j) Multas

---

(2) Vejam-se Base 21 da "Ley de Bases" e art. 1º do Decreto nº 3250/1976.

Destas receitas, começaremos por salientar que em Espanha as comunidades locais têm relativamente poucas receitas próprias o que origina crises relativamente complexas, patenteadas, nomeadamente, no conjunto de medidas de saneamento financeiro que, de tempos a tempos, são adoptadas. Desta forma, não se estranha que uma das fontes financeiras relevantes seja, justamente, resultante das subvenções de direito público, quer provenham do Estado, quer dos Conselhos Gerais (órgãos da província, nível autárquico acima do município) (3).

Assim, a grande maioria das subvenções têm um carácter afecto assumindo, normalmente, carácter (de subvenção) de funcionamento, destinando-se, designadamente, aos serviços de saúde, para combate ao desemprego (através de trabalhos públicos), para arranjos nas cidades (v.g. para planeamento ao abrigo da Lei dos Solos) ou, no que toca às transferências de capital, para trabalhos de adução de água ou rede viária, por exemplo.

Quanto às transferências incondicionadas do Estado, têm a sua origem na atribuição aos municípios de 7% por cento de participação na receita que o Estado obtém proveniente dos impostos directos e indirectos não susceptíveis de serem cedidas às Comunidades Autónomas. Posteriormente, aquela verba é distribuída pelos municípios tendo em atenção o número de habitantes de cada município multiplicado por um coeficiente corrector que favorece notoriamente os grandes municípios, atendendo a que os custos dos serviços públicos aumentam com o tamanho do município. Acresce que estas

---

(3) Veja-se, também, ao nível das Comunidades Autónomas o papel desempenhado pelo "Fondo de Compensácion Interterritorial" - art. 16º, nº2 da Ley orgânica nº8/1980 cit.

transferências têm tido, nos últimos anos, um forte crescimento representando, segundo dados recentes, mais de 30% das receitas.

Passando a outras receitas, no que respeita às taxas estas poderão ser estabelecidas, fundamentalmente, pelo aproveitamento especial de bens ou instalações de uso público municipal (art. 6º al. a) (4) ou pela prestação de serviços ou realização de actividades da competência municipal que beneficiem especialmente pessoas determinadas ou, ainda que não os beneficiem, os afectem de modo particular, sempre que, neste último caso, a actividade municipal haja sido motivada por aquelas pessoas, directa ou indirectamente (art. 6º, al. b).

A lei enumera, nos arts. 15º e seguintes, as diferentes taxas, as quais não poderão exceder o valor do custo do serviço prestado ou o valor do aproveitamento especial dos bens ou instalações.

Quanto às contribuições especiais, estas podem ser cobradas para a execução de obras e para o abastecimento, ampliação e melhoramento de serviços municipais desde que, em consequência delas, e não obstante o seu interesse comum ou geral, beneficiem especialmente pessoas determinadas (art. 23º, nº1). Enuncia a lei, igualmente, os casos em que é obrigatória a exigência de contribuições especiais (v.g. abertura de ruas, de calçadas, instalação de redes de distribuição de energia eléctrica, etc.). De acordo com as circunstâncias descritas no já citado artigo 23º, nº1, podem os municípios estabelecer quaisquer outras contribuições especiais por obras ou serviços, sendo certo que estas não

---

(4) As referências são feitas a arts. do Decreto nº 3250/76

poderão exceder o custo da obra ou do serviço.

No que respeita aos impostos municipais autónomos, que são aqueles que, previamente autorizados por lei, (5) são estabelecidos e geridos pelas Câmaras Municipais, são os seguintes:

a) Sobre "solares";

b) Sobre a "radicacion";

c) Sobre a circulação de veículos;

d) Sobre o aumento do valor dos terrenos;

e) Sobre gastos sumptuários;

f) Sobre a publicidade.

Os primeiros incidem sobre os terrenos que tenham a qualificação de "solares" (ao abrigo da Lei de Regime do Solo e Ordenamento Urbano) quando não estejam edificados ou só existam nele construções insuficientes, provisórias, paralizadas ou em ruína, e também incidem sobre terrenos classificados como urbanos ou urbanizáveis, ainda que edificados e ainda que não possuam a condição de "solar".

A lei estabelece o que é ter esta condição (superfícies de solo aptas para edificação, nas condições do art. 43º).

---

(5) A Constituição espanhola estabelece, no artigo 133º, que o poder tributário originário incumbe ao Estado em exclusivo, que o exerce através da lei, enquanto que as Comunidades Autónomas e as autarquias só podem criar e receber impostos, em conformidade com a Constituição e as leis.

Em especial, são sujeitos passivos deste imposto os proprietários, usufrutuários, enfiteutas e titulares do direito real de superfície (art. 50º).

Os artigos 51º e seguintes estabelecem as formas de cálculo do imposto nas suas diferentes situações.

Quanto ao imposto sobre "radicacion", diz o art. 60º, que o facto tributável deste imposto vem a ser a utilização ou o desfrute, para fins industriais ou comerciais e para o exercício de actividades profissionais, de locais de qualquer natureza, sitos na área municipal. Ora, o nº 2 do art. citado precisa que por locais se entendem "edificações, construções e instalações, assim como as superfícies, cobertas ou por cobrir, abertas ou não ao público, que se utilizem para quaisquer actividades industriais, comerciais ou profissionais". Este imposto só poderá exigir-se, em princípio (6), nas capitais de província e nos municípios que tenham população superior a 100 000 habitantes.

Os artigos 67º e seguintes estabelecem a forma de cálculo do imposto.

No que concerne ao imposto municipal sobre circulação de veículos, ele é muito semelhante ao que vigora entre nós. Assim, incide sobre os veículos de tracção mecânica aptos a circular nas vias públicas. O imposto tem carácter obrigatório para todos os municípios, não sendo necessário qualquer acordo municipal para o seu lançamento, nem qualquer lei para o regulamentar. O pagamento do

---

(6) Veja-se o art. 62º do diploma em apreço.

imposto é feito ao município da residência do contribuinte.

Outro imposto é o que incide sobre o aumento do valor dos terrenos (art. 87º e ss.) o qual, "grosso modo", tributa o referido aumento quando haja transmissão, a qualquer título, dos terrenos ou se constitua ou transmita qualquer direito real de gozo, limitativo do domínio e, ainda, no caso de terrenos pertencentes a pessoas jurídicas, sobre o acréscimo de valor do terreno produzido num período de dez anos.

O artigo 91º estabelece quem está obrigado ao imposto e o artigo 92 determina qual o processo do seu cálculo.

No que respeita ao imposto municipal sobre gastos sumptuários, ele tributa, entre outras, as despesas com estadia em hotéis, hotéis-apartamentos ou residências-apartamentos que estejam classificadas como sendo de quatro estrelas, bem como os consumos efectuados nos estabelecimentos hoteleiros antes apontados, as entradas e consumos em salões de festas ou sobre as quotas de entrada de sócios em sociedades ou círculos desportivos e, ainda, o desfrute de vivendas cujo valor cadastral exceda 10 milhões de pesetas (cf.D. L. nº 11/79). Os artigos 101º e 102º estabelecem a forma de cálculo do imposto.

Finalmente, quanto ao imposto municipal sobre a publicidade, este incide sobre a exibição ou distribuição de inscrições ("rótulos") e cartazes que tenham por objecto dar a conhecer artigos, produtos ou actividades de carácter industrial, comercial ou profissional. A lei, no artigo 107º, estabelece o sentido de "rótulo" e "cartelles" para o efeito da presente lei. Os primeiros são os anúncios, fixos ou móveis, por meio de pintura, azulejos, cristal, etc., que assegure uma larga duração. Os segundos, são os anúncios litogra-

fados ou impressos em material de escassa consistência e curta duração. O artigo 112º estabelece o processo de cálculo do imposto.

Para além das receitas analisadas, o município beneficia, ainda, de adicionais e de participações nos impostos estaduais. Quanto aos primeiros, incidem percentualmente, entre outros, sobre impostos tão diversos como a contribuição territorial, rústica e pecuária e contribuição territorial urbana ou sobre a quota fixa ou licença de imposto industrial (35%), sobre o imposto sobre o rendimento do trabalho pessoal pelos profissionais e artistas (40%) e sobre o imposto sobre o rendimento de sociedades (30%). Será o Estado a arrecadar o imposto e o adicional, entregando o produto deste à Câmara em que se situem os bens ou actividades tributadas.

No que respeita à participação em impostos estaduais, ela é, entre outros, incidente sobre uma percentagem da receita líquida de impostos como a contribuição territorial rústica ou territorial urbana, sobre o rendimento de pessoas físicas ou do imposto sobre o luxo, aferido pela posse e desfrute de automóveis.

De acordo com a Base 31, nº3 as receitas previstas nas alíneas e), f) e g) serão distribuídas com base em critérios objectivos a fixar por lei, levando, nomeadamente, em conta o número de habitantes de cada município. Nas outras alíneas, atende-se, basicamente à localização geográfica, no sentido de que as participações são afectas ao município em cujo território se radicam os bens ou se desenvolvem as actividades sujeitas a tributação.

Finalmente, uma referência ao crédito, que pode ser contraído, quer junto de entidades públicas, quer de entidades privadas. Para obter-

tenção de crédito podem, por exemplo as entidades locais contrair empréstimos (v.g. para cobrir despesas extraordinárias de investimento ou para municipalizar serviços), ou converter (total ou parcialmente) a dívida. Salvo circunstâncias excepcionais e previstas na lei, os empréstimos não podem destinar-se a satisfazer obrigações de carácter ordinário. Em diversas circunstâncias, o empréstimo carece de aprovação governamental.

Vê-se, em síntese, que o sistema financeiro incide muito particularmente, em sede de impostos próprios ou participação em impostos estaduais, em torno da propriedade, quer dos solos, quer de imóveis o que poderá ter contribuído para a crise com que o referido financeiro actualmente se defronta.

Disso é prova o já mencionado projecto de lei publicado no Boletim oficial das Cortes. Aí se propõem medidas conducentes a que o Estado cubra os défices dos orçamentos locais, propondo-se,ainda, lançar alguns adicionais como forma de minorar a situação.Sobretudo, e pelo que se lê no preâmbulo do mencionado projecto, o sistema financeiro merecerá uma reforma radical, a fazer-se através de uma "Ley de Financiácion de Las Entidades Locales",porventura num sistema assentando preferentemente nos impostos locais em detrimento do sistema de transferências dos níveis superiores (7).

---

(7) Para uma análise crítica, particularmente quanto aos impostos, veja-se Professores Moldes e Caramés, op. cit. e pgs. indicadas em (1).

§ 3º

FRANÇA (1)

1 - Introdução

Como é sabido, a França é um país com uma longa tradição centralizadora, em que o poder se situa na capital.

Aliás, algumas tentativas conducentes a diminuir tal centraliza-

---

(1) Sobre a França, para além da legislação respectiva, podem ver-se:

- "Structures Locales et Régionales ..." cit.(dossier sobre a França), Strasbourg, 1979;
- "Répartiton et Pérequation ..." cit. ;
- "The apportionment of public resources ..." cit. ;
- "Les Finances locales", por Dominique Flecher e Henri Fort, Masson, Paris,1977
- "Administration regionale, municipale et locale", por Jacques Moreau, mementos Dalloz, 5ª ed., 1980;
- Revista "Local Finance", em particular:
  - "Le point sur la réforme des finances locales en France" por Jean Louis Duret, volume 9, 1980,nº1, pg.22 e ss;
  - "Législation de décentralisation en France", vol.10,1981, nº6, pg.40 e ss.;
  - "Les moyens financiers de la commune française", por Claude Michel Adé, vol.11, 1982, nº3, pgs.3 e ss.
- "Essai sur la politique des subventions administratives", por Jean Boulouis, Librairie Armand Colin, Paris, 1951;

ção não têm obtido êxito assinalável. Em 1963 foram criadas oito "metrópoles de equilíbrio" como forma de contrabalançar a importância de Paris. Em 1972, foram instituídas as regiões em que, contudo, a assembleia deliberativa (o "Conseil Régional") não era eleita por sufrágio universal e em que o órgão executivo estava entregue ao "préfet", representante do Estado. Após 1981, com a vitória socialista-comunista em França, foi posta em marcha uma reforma que se consubstancia em dar ao presidente do "Conseil Régional o poder executivo da Região, passando aquele Conselho a ser eleito por sufrágio directo e universal. O "Préfet" perde a qualidade de órgão executivo e, sob a nova designação de "Comissário da República", caber-lhe-á uma função de contrôle da legalidade na região, departamento ou comuna.

Entretanto, nestas, em número de 36 000, as suas deliberações e decretos municipais passam a ser executórios de pleno direito, desaparecendo pois a tutela administrativa "a priori" exercida pelo "préfet". Todavia, há que dizê-lo, se este tipo de tutela cessou, em matéria financeira a situação é diferente porquanto os meios próprios das comunas (maxime, impostos) são relativamente escassos pelo que o Estado tem, ainda, um papel de relevo.

Passaremos, pois, à análise mais detalhada dos referidos meios financeiros.

- "El Estado Contra los Municípios?", por Jean de Savigny, IEAL, Madrid, 1978 (trad. do original "L' État contre les Communes?", 1971 feita por José Bermejo Vera);
- "França: descentralização para a mudança", por Arq.to Nuno Portas, in Cadernos Municipais, Ano 3, nº 14, pgs. 26 e s

2.- Os meios financeiros

2.1.- Receitas de funcionamento

Como primeiro aspecto a salientar está o facto de as receitas serem diferentes consoante se destinem à secção de funcionamento do orçamento ou à secção de investimento do mesmo. Por isso, as separamos nesta análise, não sem que antes anotemos que, se não é possível recorrer a empréstimos para satisfazer despesas correntes, já tem sido prática relativamente corrente lançar "prélèvements" sobre as receitas de funcionamento para financiar despesas de capital, atenuando, deste modo, o recurso a empréstimos.

Para além das receitas de exploração que os municípios podem obter pelos serviços que prestam, são ainda incluídas as seguintes receitas:

a) Dotação global de funcionamento (2)

Esta dotação começou a ser aplicada a partir de 1979, em substituição do VRTS ("versement représentatif de la taxe sur salaires") do "versement représentatif de l' impôt sur les spectacles" e das participações do Estado nas despesas de interesse geral das comunas. A dotação é calculada a partir do volume da TVA, aplicando-se-lhe uma taxa fixada anualmente pelo Orçamento. As verbas, que representam em regra um terço das receitas das comunas, são distribuídas através de duas dotações:

---

(2) Cfr. Lei de 3 de Janeiro de 1979 (Journal Officiel de 4.1.79) - Code des Communes - art. 234º.

- "dotation forfaitaire", cujo montante corresponde ao montante que se obteria com o VRTS, assegurando um mínimo garantido à comuna, reavaliado anualmente;

- "dotation de péréquation", cujo montante varia em fu ção, por um lado, da pressão fiscal exercida pela c muna e, por outro, do potencial fiscal, ou seja, da sua riqueza.

- Pode ainda contemplar situações particulares de cer tas comunas (comunas turísticas ou termais, por e- xemplo).

b) Outras subvenções de funcionamento

Existem diversas subvenções de funcionamento, de que, em 1983, a mais importante foi a outorgada pela perda de receitas que as co munas receberiam caso não tivessem sido concedidas pelo Estado i senções em matéria de contribuição predial (impôt foncier) aos proprietários de novas construções.

c) Impostos directos locais

Consistem em quatro impostos principais, a saber:

c.1. "Taxe foncière sur les propriétés non bâties"

c.2. "Taxe foncière sur les propriétés bâties"

c.3. "Taxe d' habitation"

c.4. "Taxe professionnelle"

Além destes quatro impostos, encontramos ainda outros como o imposto de recolha de lixos caseiros ("taxe d' enlèvement des ordures ménagères").

Em relação aos impostos atrás indicados, e no tocante a cada um deles, o Conselho Municipal fixa anualmente a sua taxa.

c.1. Incide sobre os proprietários de terrenos em que não haja edificações, quer se trate de terrenos urbanos, quer de terras de cultura ou flórestas, entre outros.

c.2. Incide sobre imóveis para habitação e, igualmente, sobre garagens, "ateliers", escritórios, etc.

c.3. É devido por cada pessoa ou família que disponha, na área da comuna, de habitação, quer seja locatário, proprietário ou ocupante a título gratuito, viva ele ou não na referida casa.

c.4. É devido pelas pessoas físicas ou morais (colectivas) que exerçam de maneira habitual uma actividade profissional não assalariada.

Quanto à "taxe d' enlèvement des ordures ménagères", ela incide sobre os imóveis sujeitos à contribuição predial sobre propriedades com edificações, com excepção de fábricas, desde que beneficiem do serviço de recolha de lixos. Note-se que a base tributável do imposto é o rendimento cadastral do imóvel.

Havendo uma gestão equilibrada, dever-se-à afectar parte da receita obtida em financiamento de investimentos para o serviço de recolha de lixos.

d) O "versement-transports" (taxa de transportes) (3)

Instituído a partir de 1974, o "versement-transports" vem a incidir sobre todas as empresas empregando mais de nove assalariados, sitas em comunas com mais de 100 000 habitantes, consistindo numa tributação sobre os salários pagos pela empresa, sendo a sua taxa fixada pelo conselho municipal, não podendo exceder 1,5% da massa salarial. O facto de incidir sobre os vencimentos resulta de se estabelecer uma certa correlação entre a rede de transportes (urbanos e suburbanos) e a necessidade que a maioria dos utilizadores têm de se deslocarem para os respectivos empregos.

O produto da cobrança será afectado ao financiamento dos transportes públicos colectivos de acordo com a seguinte ordem de prioridade:

- compensação pelas reduções de tarifas a efectuar pelas empresas nos transportes colectivos urbanos e suburbanos;
- às despesas resultantes de investimentos específicos (v.g. contrato de material,);
- financiamento de melhoramentos, reorganizações, extensão ou criação de serviços (4).

---

(3) Cfr. Lei nº 73 640, de 11.7.73

(4) Julgamos saber que a "taxa municipal de transportes" tem como sua principal fonte o "versement-transports". Aquela taxa - aliás, afigura-se-me que se tratará antes, de um imposto - veio a ser criada através do Decreto-Lei nº 439/83, de 22 de Dezembro, o qual, contudo, não foi objecto de regulamentação até ao momento. Quanto à natureza jurídica da TMT e à eventual inconstitucionalidade da mesma, cfr. um artigo de Jorge Magalhães Correia in "Revista das Empresas", nº 12 (Ano 1), Junho 1984, pg. 50.

2.2.- Receitas de investimento

Quanto às receitas da secção de investimento do orçamento elas são no fundamental, as seguintes:

(a) Recursos específicos

Consistem em três receitas de natureza fiscal, respeitantes à construção e urbanismo:

a.1. "taxe locale d' équipement" (5)

a.2. "versement pour dépassement du plafond légal de densité" (6)

a.3. "versement pour construction en surdensité"

a.1. - Ela é aplicável por direito próprio nas comunas com mais de 10 000 habitantes e facultativamente nas outras (por decisão do conselho municipal). É devida pelas operações de construção, reconstrução e ampliação de imóveis. A taxa, fixada entre 1 e 5%, incide sobre o valor do conjunto imobiliário(terreno incluído). O produto da receita deve contribuir para financiar equipamentos públicos em infraestruturas.

a.2. - No plano nacional, a lei estabelece um limiar para a densidade na construção, o qual pode ser excedido mediante autorização da comuna que para o efeito cobra o respectivo "versement" do construtor.

---

(5) Veja-se a "loi d'orientation foncière" nº67-1253 de 30.12.67 - Code général des impôts - art. 1585 (A a M).

(6) Veja-se lei nº 75-1328 de 31.12.75 - Code général des impôts - art. 1723 (8º a 14º).

a.3. - Se uma construção não passar o"plafond" legal de densidade mas tiver uma densidade superior à autorizada pelo regulamento comunal de urbanismo (que fixa um"coeficiente de ocupação do solo"), o construtor terá, então, de pagar este "versement".

Para além destas é de referir que uma fracção das multas de trânsito recebidas pelo Estado é repartida pelas comunas com mais de 25 000 habitantes, na proporção do número de contravenção ocorridas no território de cada cómuna. Nas comunas com menos de 25 000 habitantes existe, antes, uma dotação departamental repartida pelo Conselho Geral.

Deve,contudo, referir-se que as quatro receitas acabadas de analisar não constituem senão uma pequena parte dos meios financeiros da secção de investimento.

b) A restituição da T.V.A.

Nos investimentos que efectuam, as comunas, tal como os particulares, pagam TVA, cuja taxa normal é de 17,6%. Ora, atendendo a que as actividades das comunas, no quadro dos serviços sociais que prestam, ficam fora do âmbito de aplicação da TVA, mas como não é possível efectuar automaticamente tal reembolso, a partir de 1977 o Estado concebeu um esquema destinado a efectuar a compensação às comunas das verbas que estas dispenderam com a TVA. Assim, a compensação, que a princípio foi parcial e que a partir de 1981 se tornou integral, consiste numa dotação equivalente a 14,966% do montante das despesas de investimento efectuadas no penúltimo ano.

c) As subvenções de equipamento

c.1. Subvenções do Estado

São outorgadas comparticipações em sectores tão diversos como o do equipamento escolar, desportivo, cultural ou da rede viária ou do saneamento básico, por exemplo.

Estas comparticipações não são automáticas, antes fazem parte de um processo sustentado num dossier técnico. O processo terá de ser aprovado, nomeadamente se ultrapassar certo montante, a nível ministerial, sendo inscrito no plano de investimentos do Estado.

O processo é complexo e tem sido objecto de críticas, designadamente por ser moroso e complicado, o que implica que não poucas vezes as obras se atrasem, implicando aumento de custos das mesmas. É, ainda, criticado o facto de não ser levada em linha de conta a situação financeira da autarquia.

Em suma, dadas as críticas antes apontadas, tem sido intenção substituir este sistema de subvenções por uma "dotação global para investimento", cuja concretização se iniciou em 1983. A DGE (dotation globale d'equipement") tem, justamente, como intuito, a prazo, a substituição integral das subvenções específicas, através de critérios pré-determinados representativos do esforço de investimento das colectividades e da situação fiscal, sendo certo que, futuramente, as comunas serão livres de gastar como entenderem a verba atribuída.

Entretanto, dado o sistema até agora vigente, o Governo francês decidiu que o processo de implantação da DGE se faça ao longo de três

anos, o qual acompanha o processo de descentralização, também iniciado em 1983, que consiste na transferência de novas competências para as colectividades locais, o que implica o aumento de capacidade financeira daquelas. Os novos encargos foram, então, cobertos por um montante transferido, em parte, por impostos do Estado e, na outra parte, através das chamadas "dotações globais de descentralização".

c.2. Subvenções de outros organismos

Também a região e o departamento podem conceder subvenções de equipamento, cumulativamente com as concedidas pelo Estado ou para projectos não subvencionados por este.

d) Empréstimos

Uma importante parcela das receitas de investimento consiste nas receitas creditícias (entre 50 e 60%, em média).

A entidade que mais empréstimos efectua às comunas é a C.D.C. ("Caisse des Dêpots et Consignations"), que estabelece uma taxa de juro inferior à praticada na banca comercial, e dando preferência nos empréstimos que concede a projectos subvencionados pelo Estado.

Entretanto, esteve, igualmente, na origem da "Caisse d'Aide à l'Equipement des Collectivités Locales" (C.A.E.C.L.) a qual coloca no mercado obrigacionista os empréstimos, a 15 anos, "Villes de France", os quais são cotados na Bolsa.

Esgotados os meios apontados anteriormente, as comunas podem recorrer às entidades privadas, podendo, ainda, precedido de autoriza-

ção dos Ministros das Finanças e do Interior, contrair empréstimos no mercado financeiro internacional.

§ 4º

HOLANDA (1)

1.- Introdução: alguns traços gerais

A Holanda conta com cerca de 800 municípios (chamadas municipalidades) com substanciais diferenças entre elas, particularmente no que concerne ao número de habitantes, como se pode constatar do quadro seguinte, referido a 1981:

Municipalidades contando com	Número de municipalidades	percentagem da população total
menos de 5 000 habitantes	244	4,9
5 000 a 10 000 habitantes	223	11,4
10 000 a 20 000 habitantes	182	18,5
50 000 a 100 000 habitantes	27	13,7
100 000 habitantes e mais	17	26,6
TOTAL	809	100

---

(1) Sobre a Holanda podem ver-se:

- "Structures Locales et Régionales ..." cit. (dossier sobre a Holanda), Strasbourg, 1980;
- "Répartition et Péréquation ..." cit.;
- "The apportionment of public resources ..." cit.;

Por aqui se verifica, que há uma considerável concentração da população nas cidades maiores. Por outro lado, tem-se vindo a registar, embora paulatinamente, uma tendência para a redução do número de municipalidades, através da fusão das mais pequenas.

Outro traço caracterizador da situação das municipalidades holandesas consiste na cooperação que estabelecem entre elas. Assim, fundaram a Federação dos Municípios holandeses (VNG), à qual é cometida a importante tarefa de apoio aos seus membros (as municipalidades), designadamente como consultora em matéria financeira, jurídica ou de organização ou, ainda, fornecendo revisores de contas que efectuam auditoria às entidades locais. Aspecto, igualmente, de destacar é o que consiste no facto de a VNG aparecer como porta-voz das municipalidades.

Existe, também, um banco especial para as municipalidades - o BNG (Banco para as Municipalidades Holandesas), cujas acções pertencem ao Estado e às municipalidades, em partes iguais. Ao banco cabe importante papel na concessão de financiamentos (particularmente a longo prazo) àquelas, embora não tenha um papel exclusivo, já que as municipalidades podem recorrer, de igual modo, aos bancos comerciais.

Tem, também, de acentuar-se que as municipalidades desempenham um importante papel na Holanda, enquanto instituições administrativas. Na realidade, as suas atribuições são algo indefinidas, cabendo-lhes

---

- Revista "Local Finance", em particular:
  - "Municipalities and Finance in the Netherlands", volume 11, nº 4, Agosto 1982, pgs. 3 a 27

genericamente todas aquelas que sejam prosseguidas no interesse dos habitantes da sua área geográfica, não podendo, contudo, ocupar-se de assuntos já objecto de regulamentação pelas autoridades superiores e não podendo actuar em detrimento do interesse geral ou contra a lei.

2.- Sistema financeiro

O volume de despesas do conjunto das municipalidades representa aproximadamente 14 por cento do Produto Interno. No que respeita às receitas, neste domínio as municipalidades dependem em cerca de 90 por cento das receitas do Estado, a que acresce que o sistema tem gerado desequilíbrios que se traduzem em haver determinadas municipalidades sempre com dinheiro a mais e outras sempre com dinheiro a menos, embora as receitas revertam para elas de forma previsível.

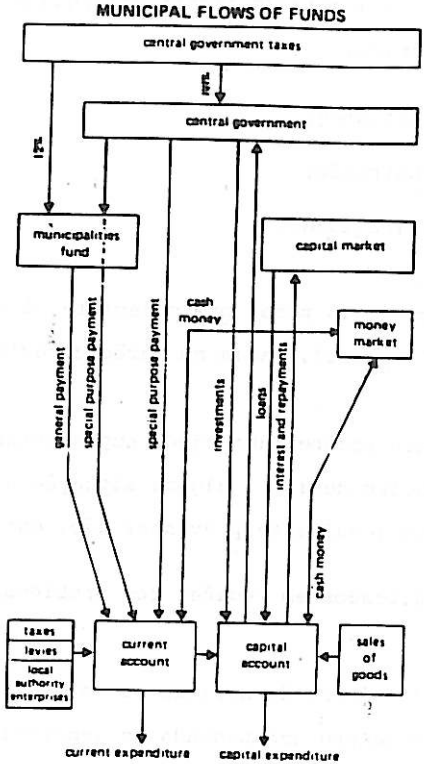
As fontes das receitas são as seguintes:

a)- fundo municipal (± 35%)

b)- impostos e taxas municipais (± 10%)

c)- transferências para fins específicos (± 55%)

Para se ter uma ideia mais precisa de como são os fluxos de fundos para o Estado e Administração local dá-se seguidamente um quadro que se nos afigura elucidativo:



(Fonte: Local Finance, vol. 11, nº4, AGO 82, pg.5)

a) O fundo municipal

O fundo municipal foi instituído pelo Estado por volta de 1929 com o intuito de repartir melhor a receita dos impostos entre as municipalidades, com clara intenção de efectuar uma perequação financeira, datando de 1960 o esquema actualmente vigente, devendo, ainda, referir-se que as municipalidades podem dispôr livremente das verbas que lhe são atribuídas através deste fundo (que se destinam prioritariamente a despesas correntes).

As municipalidades recebem, pois, do Fundo uma transferência global, calculada numa percentagem sobre os impostos estaduais. Fundo anual

mente, segundo normas prévias e cuidadosamente estipuladas, que têm em conta os seguintes critérios:

- número de habitantes;
- volume de construção;
- área da municipalidade.

Destes três critérios, o que mais pesa, presentemente, é o do número de habitantes, que, como é natural, varia na razão directa deste.

Todavia, os municípios podem receber uma ajuda suplementar caso tenham de lispender mais dinheiro devido a alguma situação particular. Presentemente, as situações legalmente previstas são, entre outras:

- municípios situados em regiões com problemas (por ex. em regiões mineiras);
- diminuição do número de habitantes (o que implica diminuição das receitas, nem sempre acompanhada de sensível diminuição dos gastos);
- construção de esgotos;
- natureza desfavorável do solo;
- estrutura social particular;
- municípios com edifícios históricos ou centros universitários.

Note-se que a verba extra atribuída, porque ainda faz parte da dotação global, não carece de ser gasta especificamente na área que lhe deu origem.

Existe, também, outro processo de obter uma verba suplementar. **Trata-**

-se do caso em que o município não consegue obter receitas suficientes para financiar as despesas obrigatórias. Assim, pode solicitar que lhe sejam facultados meios financeiros suplementares, com a condição prévia de que a municipalidade aumentará as suas próprias receitas (impostos e taxas) de modo a que prove que os défices com que se debate não conseguem ser combatidos exclusivamente por esta via. A contribuição suplementar é concedida por um máximo de três anos e depois de 1.Abril.75, 134 municipalidades recorreram a esta contribuição.

b) Impostos e taxas municipais

Só podem cobrar os impostos e taxas que se encontram previstos na lei sendo, fundamentalmente, os seguintes:

b.1. Imposto anual sobre bens imóveis;

b.2. Taxa sobre cães;

Licença de venda de bebidas;

Taxa sobre anúncios públicos;

Taxa sobre os turistas;

Taxa de permanência.

Do imposto e taxas referidas de longe o mais importante é o imposto sobre bens imóveis, que incide quer sobre o proprietário, quer sobre o arrendatário, o que leva a que, por exemplo, quem viva em casa própria é tributado enquanto proprietário e enquanto utilizador do imóvel. Refira-se que a taxa do imposto pode ser fixada, entre certos limites, pelas municipalidades, sendo ainda de anotar que cabe a estas, igualmente, optar entre o valor estimado do bem ou a sua área, como base de tributação do imposto.

c) Transferências afectas concedidas pelo Estado

Se até agora verificámos que os municípios podem gastar livremente as verbas de que dispõem, no exercício pleno da sua autonomia, o mesmo se não poderá dizer das transferências de que agora daremos conta. Estas transferências destinam-se exclusivamente a permitir a realização de tarefas bem definidas pelo Estado, particularmente em execução da lei, situando-se em domínios como os do ensino, da segurança social (em execução da Lei de Segurança Social), de construção de habitação social e de polícia municipal.

Dado o peso (55%) destas receitas no total das receitas das municipalidades, atendendo, também, aos inúmeros casos de transferências (provenientes dos diversos ministérios), o sistema tem sido objecto de bastantes críticas, designadamente pelo que se traduz em quebra de autonomia das municipalidades, o que tem levado a que se proponha a sua substituição gradual por aumento das transferências globais, designadamente através do Fundo municipal.

d) Os empréstimos

Quando os municípios não dispõem de receitas suficientes para fazer face às suas despesas podem ter de recorrer à obtenção de empréstimos. Por isso, é-lhes dada a faculdade de recorrer ao mercado monetário e ao mercado de capitais.

Os empréstimos contraídos no mercado monetário são sobretudo empréstimos a curto prazo, nunca superior a dois anos. Quanto aos empréstimos a longo prazo estes têm, em regra, prazos de amortização compreendidos entre 20 a 25 anos, podendo, em casos extremos, chegar a 50 anos. Quanto às taxas de juro praticadas, dependem, primariamente, das taxas praticadas no mercado de capitais.

INGLATERRA (1)

1.- Introdução. Receitas fiscais

Como referimos antes, o caso inglês é, efectivamente, diferente do dos outros países. Na realidade, e no que respeita aos impostos locais, existe unicamente um imposto - o "rate" - cujas origens, aliás remontam à Idade Média e, posteriormente, ao "Poor Relief Act" de 1601. Este último dava aos tesoureiros das igrejas de cada paróquia o direito de colectar as propriedades imobiliárias, com o intuito de serem obtidas verbas para auxílio aos mais necessitados. Todavia, à medida em que os tempos foram passando e as actividades das autoridades locais foram aumentando (em particular durante o século XIX), foi necessário ir aplicando as verbas assim obtidas

---

(1) Sobre a Inglaterra podem ver-se:

- "Répartition et Péréquation Financières" citada
- "The apportionment of public resources ..." citado
- "Local Government", L. Golding, Teach yourself Books, Hodder & Stoughton, 5ª edição, 1975
- "Local Government in Britain", Central Office of Information, Londres, 1972
- "The Finance of Local Government", N. Hepworth, Londres, 1980, George Allen & Unwin. Ltd.
- "Historia del Régimen Local Inglés en el Siglo XX", Bryan Keith-Lucas e Peter G. Richards (trad. espanhola de Joaquim Hernández Orozeo, ed. IEAL, 1980 do original inglês, publicado em 1978 por George Allen & Unwin, Ltd.)

em novos serviços e,naturalmente, foi sendo aumentada a tributação.

Com o "Rating and Valuation Act of 1925" deram-se alterações à situação até então vigente, nomeadamente substituindo-se à paróquia diversas outras entidades que passaram a deter o poder de lançar o imposto, como o condado, o burgo e os distritos rurais e urbanos. Na realidade, até aquele diploma havia dois impostos locais separados, o "poor rate" (Lei dos Pobres) e a "general district rate" (contribuição geral do distrito), sendo o primeiro, de longe o mais significativo. Após complexas e demoradas lutas parlamentares o sistema tributário foi unificado, sendo aqueles impostos substituídos 'single all purpose rate", passando, como atrás se disse, a serem competentes para o lançar e receber as entidades supracitadas.

O sistema foi sofrendo algumas alterações de vulto, nomeadamente em particular quanto às formas de cálculo da matéria colectável do imposto.

Depois de 1974, existe em Inglaterra um sistema de administração local em dois graus: as autoridades do condado e as autoridades do distrito, havendo, ainda, um escalão inferior, as paróquias, que têm papel consultivo e podem fixar o montante de receitas fiscais de que carecem. Existem 6 condados metropolitanos e 39 não metropolitanos, estando divididos, ambos, em distritos (36 nos condados metropolitanos e 296 nos outros). Quanto a Londres, tem uma organização própria - o " Greater London Council",os "London boroughs" e a City of London.

Os conselhos de condado têm como principais atribuições a construção e manutenção de estradas, planificação da rede de transportes, protecção da rede de transportes, protecção dos consumidores, a polícia

e a protecção contra incêndios. Quanto aos conselhos de distrito, são responsáveis, essencialmente, pela habitação e ordenamento. Certos serviços, como o ensino, os serviços sociais e as bibliotecas, por exigirem um mínimo de população, são assegurados pelos conselhos de distrito nas zonas metropolitanas e pelos conselhos de condado nas zonas não metropolitanas.

Quanto ao sistema fiscal tem de particular, como já se disse, o facto de assentar num único imposto, o qual incide sobre os terrenos, haja ou não neles edificações, com excepção dos terrenos agrícolas.

Os "rates" são cobrados, pelos conselhos de distrito, aos contribuintes, que são as pessoas que ocupam as propriedades, quer para uso privado, quer com finalidade comercial. Previamente, porém, os conselhos de condado informam os conselhos de distrito de qual a verba que pretendem que lhes seja atribuída, a qual é levada em linha de conta para a determinação da verba total do imposto.

De um modo geral, o valor pelo qual é efectuada a tributação corresponde ao preço anual de mercado pelo arrendamento da propriedade. Para se determinar a taxa do imposto, dividem-se as despesas totais líquidas da colectividade pelo valor total das propriedades (valor esse calculado para o presente efeito) sitas na sua área geográfica, achando-se assim a "rate poundage", expressa sob a forma de um certo número de "pence" em relação a uma libra. Assim, uma taxa de 50 p./£ significa que, por cada libra de valor do imóvel, o contribuinte terá de pagar 50 p. de "rate".

Ainda que o valor calculado para efeitos de tributação deva reflectir o preço anual corrente no mercado de arrendamento, a verdade é que as avaliações são feitas de 5 em 5 anos (quando o são), o que retira al-

guma elasticidade ao imposto.

2.- As subvenções e os empréstimos

As subvenções são de dois tipos: as "specific grants", em menor percentagem, que se destinam a áreas como o serviço de polícia, a administração da justiça, habitação, construção de estradas, etc, e a "rate support grant", uma subvenção global, destinada a completar as receitas das colectividades locais, em geral.

Esta "rate support grant" é negociada entre as administrações central e local, devendo levar em linha de conta o montante das despesas previstas, bem como a necessidade de novos serviços, o nível dos custos, os preços e as remunerações, entre outros factores.

A subvenção é distribuída tendo em linha de conta três elementos:

- o elemento necessidade, que considera o total da população, o número de crianças em idade escolar, o número de pessoas com mais de 65 anos de idade, a densidade populacional e a extensão da rede viária;

- o elemento recursos, que favorece as autoridades locais cujo nível fiscal fica aquém da média nacional;

- o elemento "habitação", que se destina a compensar a perda de receitas decorrente de os imóveis para habitação serem menos tributados do que os outros (os que se não destinem a habitação).

O montante total a repartir e o modo de o efectuar é fixado pelo Governo, depois de consultar as associações locais.

Quanto ao crédito, as autoridades locais podem, efectivamente, [illegible]

rer a empréstimos, os quais, contudo, carecem por vezes, de aprovação prévia do Governo, que fixa o prazo de reembolso. A partir de 1970, passou a haver dois esquemas específicos, com regimes próprios, quanto a empréstimos: o "key-sector" (scheme) e o "locally determined" (scheme). Em relação ao primeiro - incidindo nas áreas de habitação, educação, polícia, estradas principais, saúde e serviços sociais - continuou-se a requerer aprovação específica de departamentos governamentais. No que concerne ao segundo - incidindo em serviços como bibliotecas, parques, piscinas - é concedida uma autorização global anual, cabendo às autoridades locais, posteriormente, dispôr do dinheiro do empréstimo sem carecerem de autorização específica para o projecto que querem levar por diante.

§ 6º

CONCLUSÕES

Para concluir esta breve análise de quatro experiências do Direito Comparado, cumpre extrair algumas conclusões das mesmas e aproveitar a oportunidade para dar uma ideia do peso dos impostos locais e das transferências no contexto das receitas da administração local, a par de alguns outros indicadores de interesse para uma melhor compreensão dos problemas em apreço.

Desde já, é possível avançar com a conclusão de que na maioria dos países as principais fontes de financiamento das autarquias resultam de impostos locais e de transferências por parte do Estado, em percen

tagens variáveis. Além disso, no que respeita aos impostos, fundamentalmente, verifica-se que privilegiam os que incidem sobre a propriedade, seja rústica ou urbana (na Inglaterra é mesmo o único imposto, como vimos). Todavia, é de salientar que frequentemente existem outros impostos complementares do primeiro, como na Holanda, na Espanha ou na França, sendo certo que neste País o principal imposto local é a "taxe professionnelle" que tributa, também, os salários. Deve fazer-se uma menção expressa do facto de que em determinados Países a principal fonte tributária local é resultante ou de um imposto local sobre o rendimento ou da participação no imposto estadual sobre o rendimento. Tal é o caso, designadamente, dos países nórdicos, da República Federal Alemã ou mesmo dos Estados Unidos da América . No penúltimo capítulo deste trabalho voltaremos ao assunto pelo que nos escusaremos de adiantar mais, de momento, sobre o assunto. No que respeita às transferências, elas são de dois géneros - afectas ou não afectas. Verifica-se que também, neste particular, não é possível extrair conclusões unívocas, porquanto coexistem em regra, sendo certo que nuns casos predominam as primeiras (v.g. Holanda) e noutros as segundas (v.g. Inglaterra ou Portugal). Todavia, à laia de conclusão geral, podemos dizer que nos países europeus a regra geral vai no sentido da diminuição do peso dos impostos e do aumento das transferências não afectas no que respeita à distribuição das receitas locais.

Seguidamente, daremos conta, nos quadros anexos, de alguns dados que reputamos elucidativos e que, embora tenhamos estudado com algum detalhe apenas quatro experiências estrangeiras, alargaremos a outros países, como forma de se ter uma visão mais globalizante.

PRINCIPAIS IMPOSTOS LOCAIS EM % DO TOTAL DAS RECEITAS FISCAIS DAS AUTARQUIAS

		1000 Income & Profits Revenu & Bénéfice			4000 Property			5110 General consumption taxes Impôts généraux sur la consom			5120 Specific goods & Services Biens et services déterminés			5200 Taxes on use etc. Impôts sur l'utilisation etc			Other Autres		
		1973	1977	1982	1973	1977	1982	1973	1977	1982	1973	1977	1982	1973	1977	1982	1973	1977	1982
Belgium	- Belgique	54.27	61.34	67.15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22.52	19.95	14.05	23.21	18.71	18.80
Denmark	- Danemark	85.32	87.28	89.73	12.60	10.83	8.81	-	-	-	0.23	0.13	0.05	0.13	0.15	0.10	1.73	1.61	1.31
Finland	- Finlande	90.53	91.94	90.28	0.02	0.01	0.90	-	-	-	0.14	0.05	-	0.14	0.08	0.07	9.18	7.91	8.75
France	- France	20.69	19.67	16.59	26.14	26.60	28.50	-	-	-	2.30	2.69	3.31	3.38	2.60	2.32	47.49	48.44	48.98
Greece	- Grèce		13.62			6.29			2.61			36.54			10.02			30.93	
Ireland	- Irlande	-	-	-	100.00	100.00	100.00	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italy	- Italie	55.39	40.42	45.49	25.48	3.97	0.44	-	-	-	3.95	-	19.98	0.95	2.57	3.92	14.03	53.04	30.18
Japan	- Japon	22.60	25.84	29.77	21.60	23.74	22.97	-	-	-	15.74	15.46	13.46	4.99	5.41	4.83	35.06	29.55	28.97
Luxembourg	- Luxembourg	32.99	35.96	37.55	6.14	5.32	4.20	8.53	7.81	8.81	-	-	-	1.31	0.93	1.00	51.02	49.92	48.44
Netherlands	- Pays-Bas	12.76	2.33	-	55.02	63.00	68.37	-	-	-	3.19	0.42	-	13.88	22.83	23.26	15.15	11.42	8.37
New Zealand	- Nouvelle Zéland	-	-	-	85.40	90.31	92.66	-	-	-	9.99	5.20	2.60	4.61	4.49	4.74	-	-	-
Norway	- Norvège	85.88	87.72	86.03	6.18	4.36	4.85	-	-	-	-	-	-	-	0.03	0.38	7.94	7.89	8.74
Portugal	- Portugal				85.46	2.67	4.02	-	9.40	5.28	-	16.51	9.19	11.54	0.83	3.57		70.60	77.94
Spain	- Espagne	43.74	33.18	37.63	9.50	4.27	11.56	34.35	49.46	39.29	3.43	1.98	-	-	-	-	8.98	11.10	11.52
Sweden	- Suède	90.40	92.80	93.44	-	-	-	-	-	-	0.37	0.33	0.25	0.09	0.07	0.06	9.14	6.79	6.25
Turkey	- Turquie			46.14			6.11			-			30.92			0.53			16.30
United Kingdom	- Royaume-Uni	-	-	-	100.00	100.00	100.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unweighted average	- Moyenne non pondérée	39.65	38.57	39.57	35.77	29.01	29.85	2.86	4.44	3.56	2.62	2.85	3.26	4.24	4.00	3.89	14.86	21.14	19.88

Fonte: "Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE", 1965-1983, OECD - OCDE, Paris 1984

RENDIMENTOS DOS PRINCIPAIS IMPOSTOS LOCAIS EM % DO PIB

		Income & Profits Revenu & Bénéfice 1000			Property Patrimoine 4000			General consumption taxes Impôts généraux sur la consom 5110			Specific goods & Services Biens et services déterminés 5120			Taxes on use etc. Impôts sur l'utilisation etc 5200			Other Autres		
		1973	1977	1982	1973	1977	1982	1973	1977	1982	1973	1977	1982	1973	1977	1982	1973	1977	1982
Belgium	- Belgique	0.98	1.21	1.53	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.41	0.39	0.32	0.42	0.37	0.43
Denmark	- Danemark	10.17	10.70	12.03	1.50	1.33	1.18	-	-	-	0.03	0.02	0.01	0.02	0.02	0.01	0.21	0.20	0.18
Finland	- Finlande	7.57	9.71	8.78	-	-	0.09	-	-	-	0.01	0.01	-	0.01	0.01	0.01	0.77	0.84	0.85
France	- France	0.62	0.56	0.51	0.78	0.76	0.89	-	-	-	0.07	0.08	0.10	0.10	0.07	0.07	1.43	1.38	1.50
Greece	- Grèce		0.11			0.05			0.02			0.30			0.08			0.25	
Ireland	- Irlande	-	-	-	2.72	2.10	0.78	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italy	- Italie	0.45	0.09	0.16	0.21	0.01	-	-	-	-	0.03	-	0.07	0.01	0.01	0.01	0.11	0.12	0.10
Japan	- Japon	1.26	1.51	2.08	1.20	1.38	1.60	-	-	-	0.88	0.90	0.94	0.28	0.32	0.34	1.95	1.72	2.02
Luxembourg	- Luxembourg	1.40	1.82	1.69	0.26	0.27	0.19	0.36	0.40	0.40	-	-	-	0.06	0.05	0.04	2.16	2.54	2.18
Netherlands	- Pays-Bas	0.09	0.02	-	0.39	0.54	0.80	-	-	-	0.02	-	-	0.10	0.20	0.27	0.11	0.10	0.10
New Zealand	- Nouvelle Zelande	-	-	-	1.67	2.05	2.01	-	-	-	0.20	0.12	0.06	0.09	0.10	0.10	-	-	-
Norway	- Norvège	8.40	9.50	7.74	0.60	0.47	0.44	-	-	-	-	-	-	-	-	0.03	0.78	0.85	0.79
Portugal	- Portugal				0.06	0.03	0.09	-	0.10	0.11	-	0.17	0.20	0.01	0.01	0.08		0.72	1.68
Spain	- Espagne	0.36	0.40	0.86	0.08	0.05	0.27	0.28	0.60	0.90	0.03	0.02	-	-	-	-	0.07	0.13	0.26
Sweden	- Suède	11.00	13.37	15.06	-	-	-	-	-	-	0.04	0.05	0.04	0.01	0.01	0.01	1.11	0.98	1.01
Turkey	- Turquie			0.53			0.07			-			0.35			0.01			0.19
United Kingdom	- Royaume-Uni	-	-	-	3.46	3.64	4.48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unweighted average	- Moyenne non pondérée	2.82	3.26	3.36	0.86	0.84	0.85	0.04	0.07	0.09	0.09	0.09	0.09	0.07	0.08	0.09	0.61	0.66	0.74

Fonte: "Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE", 1965-1983, OECD - OCDE, Paris 1984

CAPÍTULO III

BREVE HISTÓRIA DO MUNICIPALISMO EM PORTUGAL (*)

DA ORIGEM DO CONCELHO ATÉ AO SÉCULO XIX

1 - Sem a preocupação de sermos exaustivos não poderemos, muito naturalmente, deixar de elaborar umas breves notas em torno da evolução histórica do concelho em Portugal, com o intuito óbvio de melhor se perceber a realidade com que vamos lidar.

Concelho deriva da palavra latina "concilium", que significava

---

(*) - Sobre a história das instituições municipais no nosso País baseámo-nos, em especial, nas seguintes obras:

- Alexandre HERCULANO, "História de Portugal", 9a. edição, tomo VII
- Gama BARROS, "História da Administração Pública", 2a. edição.
- Paulo MERÊA, "A administração local e as instituições municipais" em História de Portugal, de Barcelos, vol. II
- Marcello CAETANO, "Manual de Direito Administrativo", 10a.edição, tomo I;"O município na reforma administrativa" e "O Município em Portugal", in "Páginas Inoportunas; "A situação actual dos municípios portugueses" e "Aspectos institucionais do fomento regional — a função dos municípios", in Revista O Direito, 1949 e 1967, respectivamente; artigo "Concelho", in Enciclopédia Verbo; "Os antecedentes da Reforma Administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)", in Revista da FDL, vol.XXII, 68/69 e "História do Direito Português", vol. I, Verbo Editora.
- "Dicionário de História de Portugal", dirigido por Joel Serrão
- A.H. de Oliveira MARQUES, "História de Portugal vol.I 1974(4a.Ed)
- António L. de Sousa FRANCO, "Direito Financeiro e Finanças Públicas",vol.II Lisboa, 1992, pg. 99 e ss.
- José Hermano SARAIVA, "Evolução Histórica dos Municípios Portugueses", in "Problemas de Administração Local".
- António Borges COELHO, "Comunas ou Concelhos"

reunião ou assembleia. Ora, na Idade Média, concelho designava a assembleia deliberativa dos vizinhos, os quais tinham, na realidade, que possuir vínculos fortes à terra, nomeadamente através da propriedade ou por tradições familiares. Todavia, nesse concelho nem todos os vizinhos participavam, já que nele não tomavam parte a nobreza e o alto clero ou certos estratos populacionais sujeitos a regime especial, como os judeus e os mouros forros. À assembleia eram concedidos amplos poderes no tratamento dos assuntos correntes, quer nos domínios da economia local(em particular no que respeitava ao abastecimento, à terra e aos gados, por exemplo), quer elaborando normas gerais.

Questão controvertida (mas que não analisaremos) é a da origem da autoridade dos concelhos, em termos de saber se estes se impuseram ao rei ou ao senhorio ou se o processo se desenrolou por via consensual ou por outorga pelo rei daqueles poderes aos concelhos, através das cartas de foral.

Tais cartas de foral regulavam as relações entre o conjunto dos povoadores (certas cartas tinham em vista aliciar as populações a povoar determinado lugar) ou habitantes de certa área com o rei ou o senhor antigo proprietário, sendo que as terras passavam a ser propriedade plena dos membros das colectividades. É evidente que estes forais variavam de lugar para lugar, variando, portanto, o complexo de direitos e obrigações neles estabelecidos e mesmo a própria forma de organização.

Como referimos, em torno da questão da concessão dos forais geram-se substanciais divergências de análise entre os nossos historiadores mas que, por motivos óbvios, não iremos estudar.

Diremos unicamente que , entre nós, a maior parte dos concelhos se formaram de uma maneira não violenta (com excepção de Coimbra e do Porto). Por outro lado, certo número desses concelhos existiam já antes da carta de foral, datando alguns de período anterior à fundação da monarquia, como o reconhecem os historiadores (nomeadamente Herculano). Aliás, segundo Marcello Caetano, no território português há notícia de 19 concelhos constituídos antes de D. Afonso Henriques e à morte deste (1185) ficaram 57 concelhos.

Quanto à origem dos forais, pode dizer-se em termos genéricos, que os Autores se dividem, considerando uns que a sua origem radica na pessoa do rei ou do senhorio que voluntariamente limitavam os seus poderes, concedendo a titularidade das terras às comunidades, ou que, pelo contrário, a concessão desses forais decorria das pressões populares a que aqueles acabariam por ceder, outorgando o foral e evitando, assim, afrontamentos de resolução mais complexa.

Seguindo, agora, neste particular, Gama Barros e Marcello Caetano, entre outros, diríamos que em resultado das condições da Reconquista, o poder se estruturou de tal modo que não foi possível aos reis cristãos, bem como aos senhorios, assoberbados com a defesa militar, estabelecer uma organização política e económica por eles controlada. Desta forma, e na sequência da tradição germânica, as comunidades organizavam-se, estabelecendo as normas porque se regiam e elegendo aqueles a quem incumbia executá-las conhecidos como os juízes, alcaides ou alvazis. Estes juízes eleitos presidiam às reuniões, a menos que fosse lugar com castelo, já que, nesse caso, era ao alcaide, ou governador do castelo, que, em nome do rei, incumbia tal tarefa. Posteriormente, com o crescimento populacional e com a complexidade dos assuntos, o concelho reunia menor número de vezes, passando os juízes a gerir os assuntos correntes, auxiliados na sua actividade administrativa, pelo almotacé, espécie de magistrado menor encarregado da polícia económica. Entretanto, no século XIV, os homens-bons do concelho, que deviam ser ouvidos pelos juízes no tocante a certos casos mais melindrosos, passaram a eleger os seus representantes junto daqueles juízes, os vereadores. Foi durante esse século, igualmente, que se fizeram sentir duas novas pressões sobre a organização do concelho. Por um lado, o rei passou a intervir de forma mais directa na vida deste, nomeando os juízes, escolhidos de fora do lugar (juízes de fora) ou a confirmar os juízes eleitos pela população a fim de estes entrarem em funções o que, naturalmente, originou protestos dessas populações, mas que se tornou realidade, consolidada, em particular, após 1348 (peste negra). Por outro lado, certas classes populares que, até então, não tinham assento na administração municipal, como eram os mesteirais, conseguiram-no, em particular, após a revolução urbana do Mestre de Avis. Assim, 24 representantes dos mestres passaram a ter direito a participarem em certas deliberações, número que, com D.

Duarte, se reduzirá a quatro, eleitos de entre os 24, os quais, portanto, tomavam parte nas reuniões de vereação.

Entretanto, a administração local foi ganhando uniformidade, estendendo-se a todo o território e, assim, as Ordenações Afonsinas (em 1450 aproximadamente) vieram regular o modo de designação e competência das autoridades do concelho. Todavia, como antes acentuámos, os forais variavam de concelho para concelho pelo que em 1497 se iniciou a reforma dos forais, com o intuito de actualizar o sistema fiscal, reforma essa concluída em 1520 e que culminaria em novos forais (conhecidos como manuelinos), os quais, contudo, se limitavam às normas tributárias. Entretanto, em 1504 era publicado o Regimento dos Oficiais das Cidades e Vilas destes Reinos, um verdadeiro regulamento geral da administração local, regulando pormenorizadamente os poderes e competências dos oficiais encarregados de gerir os negócios do concelho, o qual seria recolhido e corrigido nas Ordenações Manuelinas (1512), transpostas para as Ordenações Filipinas (1603). Por outro lado, cumpre anotar que o modelo construído foi-se implantando quer nas principais cidades do Continente, quer no Ultramar, nas nossas possessões de Goa, de Macau, da Baía ou de Luanda. Foi, pois, desta forma que os concelhos evoluiram até ao século XIX, século este rico em acontecimentos de que agora daremos breve notícia.

SÉCULO XIX: alternância entre centralização e descentralização

2 - A Constituição de 1822 dedicava um dos seus títulos à governação administrativa em termos de lhe conceder grande liberdade, em particular à câmara municipal, que era o órgão representativo do concelho. Das deliberações camarárias cabia recursos para os administradores-gerais e para as juntas administrativas.

A Carta Constitucional de 1826, por seu turno, reservava para legislação a publicar a regulamentação da ossatura da administração municipal. A lei viria a ser o Decreto nº 23, de 16 de Maio de 1832, promulgado pelo governo liberal, na ilha Terceira e que vigorou em todo o País em 1834. O diploma, profundamente centralizador, entregava a administração concelhia ao Prove

dor, de nomeação régia, junto do qual funcionava a Câmara Municipal com meros poderes de iniciativa e consulta. Sucedeu-se uma avalanche de reformas (de que se salienta a Lei de 25-4--1835), culminando, após a Revolução de Setembro, na publicação do Decreto de 6-11-1836, e no "Código Administrativo" de Passos Manuel (Dec. de 31-12-36), amplamente descentralizador, em que um número reduzido de actos camarários estavam sujeitos a aprovação governamental. Pelo Dec. de 6-11-36, entretanto, são suprimidos 498 concelhos (dos 826 existentes) e criados 21.

É a partir desta altura que principia o movimento pendular que se traduz numa alternância entre centralização e descentralização do poder político, agravada pela precariedade e rapidez nas mutações que se vão sucedendo.

Assim, a Lei de 20 de Outubro de 1840 e o Código de 1842 revogam o anterior Código, propendendo, pois, à centralização que se traduzia, nomeadamente, num reforço da autoridade do administrador do concelho, numa ampliação da tutela e pela criação do Conselho Municipal (constituído por contribuintes eleitores), cuja deliberação, cumulativamente com a da Câmara, era necessária em matéria de finanças municipais.

Em matéria financeira, este Código (de Costa Cabral), estabelecia, em sede de receitas camarárias, a distinção entre as ordinárias e as extraordinárias, compondo-se as primeiras dos rendimentos de taxas, multas, licença, contribuições municipais e rendimentos dos bens próprios do concelho. As extraordinárias, por seu turno, provinham essencialmente da alienação de bens, do produto de donativos, doações e legados ou do produto de empréstimos devìdamente autorizados.

Em matéria de impostos, estipulava-se nos artigos 137º e seguintes que a Câmara poderia lançar, dentro dos limites do concelho, contribuições municipais directas e indirectas para ocorrer às suas despesas.

Destas, as directas traduziam-se num adicional ("... em uns tantos por cento addicionaes ...") à "quota de decima industrial ou predial" (que não podia exceder um décimo da quota de déci-

ma industrial ou predial para os residentes no concelho). Por seu turno, "os jornaleiros, que não pagam quota alguma de decima, só podem ser colectados para a contribuição directa de repartição até dois dias de trabalho, ou no dinheiro correspondente, calculado pelo termo médio dos jornais no concelho" (art9. 1419).

Quanto às contribuições municipais indirectas elas só podiam ser lançadas "sobre os objectos destinados para consumo do concelho" (art9 1429), entendendo-se como tal "os objectos expostos à venda em retalho".

Entretanto, em 1867 é aprovada a Lei de Administração Civil, conhecida por Código de Martens Ferrão que se destinava a substituir o Código de 1842, a qual, contudo, pouco tempo vigorou porquanto, pelo Decreto de 14 de Janeiro de 1868, foi revogada . Simultaneamente, foi reposto em vigor o Código de 1842, mantendo-se este por alguns anos. Entretanto, com o Decreto de 21 de Julho de 1870, aprovando um Código Administrativo que entraria em vigor em 1 de Janeiro de 1871, pretendeu reformar-se a legislação até aí vigente, o que não veio, contudo, a suceder dado que caiu o Governo que o havia promulgado. O Código de 1870 (conhecido como de José Dias Ferreira), embora não haja passado de tentativa, foi importante na medida em que conferia às câmaras amplas competências e grande número de atribuições, para além de que foi a principal fonte do Código de 1878.

Este, conhecido como Código de Rodrigues Sampaio, consubstancia a consagração legal da descentralização, nomeadamente em sede tributária, proliferando impostos locais, suprimindo-se o Conselho Municipal e aliviando-se a tutela.

Dividindo, no artigo 1119, as receitas camarárias em ordinárias e extraordinárias, incluía naquelas, entre outras, os rendimentos dos bens próprios, os juros de créditos, os dividendos de acções, o produto ou rendimento de estabelecimentos ou oficinas municipais, as contribuições municipais, multas e diversas taxas. No que respeitava às receitas extraordinárias, elas compreendiam nomeadamente as heranças, legados e doações, os empréstimos ou o produto da alienação de bens.

As contribuições municipais, conforme se estipulava no artigo 115º, "consistirão n'uma percentagem adicional às contribuições gerais do estado, predial, pessoal e industrial". Os jornaleiros que não pagassem contribuição alguma só poderiam ser colectados pelas contribuições directas até dois dias de trabalho (artº 116º).

Eram ainda lançadas a contribuição geral do trabalho (artº 117º), podendo as câmaras lançar também impostos sobre os veículos dos seus concelhos (artº 118º). Além disso podiam estabelecer um "direito de caça, que será cobrado por meio da concessão anual da licença de caçar" (artº 119º), um "direito de pesca" (artº 120º), bem como impostos sobre "caães e bestas de serviço" (artº 121º). Quanto às contribuições municipais indirectas, sobre elas dispunha o artigo 123º, referindo consistirem "em uns tantos réis lançados sobre o valor dos generos consumidos no concelho".

Por outro lado, o Código distinguia as despesas entre obrigatórias e facultativas, destacando-se, de entre as primeiras, as "com os paços do concelho, tribunais e outras repartições públicas, cujas atribuições ou jurisdição são circunscritas pela área do município"; os ordenados dos funcionários; as despesas com a instrução primária e diversas outras despesas de natureza administrativa corrente. Os resultados da execução deste Código levam a que, rapidamente, se proponha a sua reforma, atendendo à situação de descalabro financeiro dos municípios. Assim, em 17 de Julho de 1886 surge o Código de José Luciano de Castro que introduz fortes restrições financeiras. É introduzido, por via deste Código, o sistema tácito de tutela pelo qual as deliberações da Câmara podiam ter a sua executoriedade suspensa por deliberação do Governador Civil ou da Junta Geral ouvido o Tribunal Administrativo, deliberação de que podiam recorrer para o Governo ou alterar a sua deliberação em consonância com o Governador Civil ou a Junta Geral.

Por outro lado, as minorias passam a estar representadas ao nível da Câmara, sendo, igualmente, estabelecido um regime próprio para Lisboa e Porto, bem como para os concelhos com mais de 40 000 habitantes que o solicitassem por sufrágio de 2/3 dos elegíveis apoiado pelas Câmaras respectivas.

Seguir-se-á o Código de 1895, promulgado em ditadura pelo Governo de Hintze Ribeiro. Este Código possuía alguns aspectos bastante inovadores, nomeadamente pelo facto de as atribuições das Câmaras serem doseadas consoante a categoria dos concelhos. Assim, os concelhos eram de três ordens, segundo a população e as possibilidades financeiras, sendo a primeira a que compreenderá os concelhos urbanos, a segunda os rurais perfeitos e a terceira os rurais imperfeitos; estes últimos, com menor autonomia, viam as suas Câmaras, presididas pelo administrador do concelho, exercer apenas parte das atribuições concedidas aos concelhos de ordem superior. Por outro lado, eram obrigados a associar-se a um concelho de 1a. ou 2a. ordem, formando com este a "comarca administrativa", com a particularidade de ser à Câmara mais importante que competia o exercício da competência de que o concelho de 3a. ordem se encontrava privado, o que determinou, nomeadamente, que o Código separasse as receitas e despesas dos Concelhos de 1a. e 2a. ordem das dos da 3a. ordem, não se incluindo nestas últimas os impostos locais, superando-se a eventual falta de verba por intermédio de subsídios a conceder pela Câmara Municipal da sede da comarca (artº 899).

Mais tarde, por Carta de Lei de 4 de Maio foi aprovado o Código de 1896 de cariz centralizador. Reproduziu diversas disposições do Código precedente, desaparecendo, contudo, o concelho de 3a. ordem. A tutela passou a estar repartida entre o Governo e as comissões distritais, tendo os agentes do Governo desempenhado relevante papel na administração local (o governador civil, no distrito; o administrador no concelho; o regedor na paróquia).

Em matéria financeira, o Código, que dividia a receita dos municípios em ordinária, extraordinária e especial, contemplou na primeira, nomeadamente, os rendimentos dos bens próprios, os juros e dividendos, as multas e taxas, os impostos, as dívidas activas e os subsídios especiais, particularmente os consignados no O.G.E..

Por seu lado, a receita extraordinária provinha, de entre outras fontes, de heranças, legados ou doações, empréstimos, alienação de bens e subsídios eventuais do Estado, de outro mu

nicípio ou de quaisquer corporações. Finalmente, o Código considerava receitas especiais as que por lei ou decreto se destinavam exclusivamente à dotação do fundo da instrução primária, viação municipal ou a outro fim prefixo (sendo, por exemplo, a receita especial da viação municipal constituída a partir da prestação de trabalho devida pelos habitantes; da importância da terça dos rendimentos dos bens próprios do concelho, de donativos, multas. etc.).

No tocante aos impostos, estes dividiam-se em directos e indirectos, destacando-se de entre aqueles as percentagens adicionais às contribuições directas do estado, predial, industrial, de rendas de casa; uma percentagem sobre os rendimentos em que não incidiam as contribuições antes apontadas (com algumas excepções — v.g. vencimentos dos militares ou equiparados), percentagens essas que não podiam exceder os 75 por cento, incluindo em todas o adicional para encargos da instrução primária, a prestação de trabalho e diversas taxas.

Quanto aos impostos indirectos, consistiam "em uns tantos reis lançados sobre os géneros vendidos na circunscrição municipal para consumo" (artº 749).

Ao município incumbia pagar as suas despesas, divididas entre obrigatórias e facultativas, podendo destacar-se, do extenso rol das primeiras, as de construção e reparação de tribunais, paços do concelho ou governos civis; cadeias; pontes, ruas e estradas municipais; as do serviço de extinção de incêndios, ou as do tratamento de doentes pobres no hospital real de S. José, para além do pagamento dos vencimentos aos seus empregados, entre diversas outras.

A 1a. REPÚBLICA E A INDEFINIÇÃO LEGISLATIVA

3 - Foi este Código que vigorou até à implantação da República, na qual, deve dizer-se, prosseguiu a indefinição em matéria de legislação administrativa, atendendo à "manta de retalhos" em que esta se consubstanciava. Certas matérias regulavam-se pelo Código descentralizador de 1878, enquanto outras se regiam pelo

Código centralizador de 1896 e outras ainda pela Lei nº 88, de 7 de Agosto de 1913. Ora, esta lei destinou-se a regular, enquanto não fosse aprovado um novo Código Administrativo, a organização, o funcionamento, as atribuições e a competência dos corpos administrativos, na sequência, aliás, do que dispunha o artigo 66º da Constituição de 1911, ao dizer que:

> "A organização e atribuições dos corpos administrativos serão regulados por lei especial e assentarão nas bases seguintes:
>
> 1º - O Poder Executivo não terá ingerência vinda dos corpos administrativos.
>
> 2º - As deliberações dos corpos administrativos poderão ser modificadas ou anuladas pelos tribunais do contencioso quando forem ofensivas das leis e regulamentos em geral.
>
> 3º - Os poderes distritais e municipais serão divididos em deliberativo e executivo, nos termos que a lei determinar.
>
> 4º - Exercício do referendum, nos termos que a lei determinar.
>
> 5º - Representação das minorias nos corpos administrativos.
>
> 6º - Autonomia financeira dos corpos administrativos, da forma que a lei determinar".

A lei ordinária, a já citada Lei nº 88, estabelecia a existência, em cada concelho, de uma Câmara Municipal, eleita por sufrágio universal e lista incompleta, a qual se desdobrava em Senado Municipal e Comissão Executiva, a primeira deliberativa (com uma sessão ordinária semestral a partir da Lei nº 621 de 1961, já que antes tinha duas) e a segunda executiva e ainda deliberativa nos negócios correntes, durante o intervalo das sessões do Senado.

Não havia tutela, mas tão só o "controle" jurídico a exercer pelos tribunais, bem como o referendum em certas matérias, umas vezes obrigatório, outras facultativo, o qual, contudo, foi rodeado de crescentes cautelas e restrições. Por outro lado, permaneceu a figura do administrador do concelho, na esteira do Código de 1878, mantido em vigor, no respeitante aos magistrados administrativos, os quais representavam o Poder Central no seio

da autarquia.

No que concerne à fazenda e contabilidade municipal, estatuía-se que a receita podia ser ordinária, extraordinária e especial. A primeira englobava, designadamente, o rendimento dos bens próprios, as multas por transgressões de postura e regulamentos; taxas; impostos e dívidas activas; subsídios especiais consignados no Orçamento do Estado e subsídios ou percentagens de quaisquer concessões a companhias ou particulares. As receitas extraordinárias podiam derivar de heranças ou legados, empréstimos; produtos da alienação de bens ou subsídios eventuais ao Estado, entre outros. Já as receitas especiais eram as consignadas aos encargos dos empréstimos municipais e as destinadas ao fundo da instrução primária. A Lei dividia os impostos em directos e indirectos, destacando-se, nos primeiros, as percentagens adicionais às contribuições directas do Estado, predial, industrial e sumptuária; uma percentagem sobre os rendimentos como os de lavra de minas, juros de capitais e vencimentos de empregados telégrafo-postais; a prestação de trabalho ou correspondente em dinheiro; diversas taxas e derramas (havia ainda um número residual abrangendo "quaisquer taxas ou contribuições ... lançadas sobre indivíduos, agremiações ...ou sobre naturais ou estranhos dos concelhos" que haveria de ser revogado pelo artº 43º da Lei nº 621, de 23JUN1916).

As percentagens adicionais eram lançadas e cobradas pelas Câmaras municipais, sendo certo que as percentagens superiores a 75% só por lei podiam ser autorizadas. No tocante aos impostos indirectos estes "consistem em determinadas cotas lançadas sobre os géneros vendidos nos concelhos para consumo, e que constem duma pauta estabelecida pelas câmaras".

Quanto às despesas, divididas entre obrigatórias e facultativas, e no que respeita às primeiras, não contêm particulares novidades, sendo de realçar as de construção, reparação e conservação dos paços do concelho, de certos tribunais; do pagamento de impostos e demais dívidas exigíveis; dos vencimentos; do tratamento de doentes pobres e da instrução primária, entre diversas outras.

O ESTADO NOVO: fortalecimento do movimento centralizador

4 - Com a revolução de 28 de Maio de 1926, instituiu-se o "regime provisório "das comissões administrativas,de nomeação ministerial, solução de emergência que, contudo, vigorou por 10 anos, até à data da entrada em vigor do Código Administrativo de 1936-1940. Por outro lado,o Decreto nº 14812 de 31-12-27 incorporou naquelas os administradores do concelho.

O Código Administrativo de 1936-1940 resultou de um anteprojecto, tendo sido aprovado em 1936 o texto provisório, pelo D.L. nº 27424 (de 31DEZ36) e novamente publicado depois de revisto e ampliado, em 1940, mais precisamente em 31 de Dezembro desse ano.

Dele dizia o Professor Marcello Caetano que o C.A. "merece verdadeiramente esse nome pela vastidão das matérias abrangidas e sua arrumação sistemática. Os princípios são diametralmente oposto aos dos Códigos do século passado. À dialética permanente das maiorias e minorias contrapõe-se a ideia de uma autoridade una e forte. Onde se pressupunha fruição do mandado por um clã triunfante, afirmou-se o direito de todo o concelho, representado pelas suas actividades produtivas organizativas, a intervir na administração.

Em lugar da quase rivalidade do Governo e do Município,expressa na concorrência do administrador do concelho com a Câmara, operou-se a síntese dos dois Poderes, representativos de duas formas complementares do mesmo interesse geral"(1).

Esta transcrição, embora relativamente longa, revela-se-nos justificada, porquanto o texto dá-nos uma imagem clara do que era e do que se pretendia com o C.A.. Dela decorre a subalternização da forma democrática de governo da vida municipal,optando-se, naturalmente, pela via corporativa, para além de se não pugnar pela independência e autonomia do Poder Municipal face ao Poder Central, fazendo-se apelo ao interesse geral para os quais ambos os Poderes concorriam.

---

(1) - Marcello Caetano "O município de Portugal" in "Páginas Inoportunas" pg. 281

Que traços gerais podem, pois, dar-se do sistema instituído pelo Código Administrativo de 36-40? O Código Administrativo, aliás hoje ainda parcialmente em vigor em matéria de AL, consagrou de facto um sistema centralizador. Passemos de imediato à sua análise.

Desde logo, estabeleceu como princípio fundamental do direito municipal o de que "os corpos administrativos só podem deliberar no exercício da sua competência e para a realização das atribuições que expressamente lhes forem cometidas por lei" seguindo desta forma o sistema de enumeração taxativa (em oposição ao sistema de cláusula geral e sistema misto, que é o actualmente consagrado entre nós, como em breve veremos).

Sobre tal sistema o Prof. Marcello Caetano asseverava que "julgamos mais conveniente o sistema da enumeração taxativa seguida pelo Direito português, embora com o risco de dificultar o progresso da vida municipal quando o legislador não ponha oportunamente a cargo dos concelhos alguma atribuição correspondente a novas necessidades colectivas. Todavia esse risco é bem compensado pela certeza das esferas de acção das várias entidades públicas" (2).

O Código enumerou as atribuições (taxativas) e competência das câmaras municipais, subdividindo as primeiras em seis alíneas (administração dos bens comuns e próprios do concelho; de fomento; de abastecimento público; de cultura e assistência; de salubridade pública; de polícia) no artº 44º e ainda as desdobrou em atribuições de exercício facultativo e obrigatório.

Mas o que é facto é que por força do artº 55º do C.A. várias deliberações das câmaras, para se tornarem executórias, careciam de aprovação do conselho municipal e/ou do Governo, maxime em matéria de obras públicas, empréstimos, fornecimento, em suma em muita da matéria financeira.

Ora, o conselho municipal era uma assembleia de "carácter representativo, e da sua composição se depreende o conceito or-

(2) - Direito Administrativo, vol. I, 10a. edição pg. 330

gânico que o legislador forma do município, considerado, não como simples conjunto de indivíduos-cidadãos, mas como expressão orgânica da convivência de famílias agregadas em freguesias, de associações profissionais, económicas e beneficentes e de produtores". (3). Se é certo que hoje em dia existe igualmente um conselho municipal como órgão do município, a verdade é que ele é um órgão com meros poderes consultivos e evidentemente com composição diferente. Pelo contrário, o C. M. do Código Administrativo — órgão corporativo por excelência — tinha importantes funções, como a acima apontada, para além da função eleitoral, consubstanciada na eleição dos vereadores e ainda uma função moderadora, como fiscal da actuação do Presidente da Câmara.

Particularmente notório da depência em que o Poder Local estava do Central era o facto de o presidente e um vice-presidente da Câmara serem de nomeação governamental, sendo o presidente simultanemante órgão do município e órgão do Estado, a que acresce que "... o Código Administrativo já dispunha que em circunstâncias excepcionais que não permitam a convocação extraordinária da Câmara, pode o Presidente praticar quaisquer actos de competência desta, submetendo-os depois à sua ratificação" (artº 78º).

Mas o Decreto-Lei nº 49268, de 26 de Setembro de 1969, veio permitir às Câmaras municipais dos concelhos urbanos de 1a. ordem a delegação nos presidentes da prática de quaisquer actos da sua competência, à excepção de alguns que expressamente ficaram ressalvados (Cod. Adm. artº 51º - § 6º).

Por outro lado, para os concelhos de Lisboa e Porto o presidente e vice-presidente(s) eram de nomeação governamental, sendo os vereadores eleitos por sufrágio das juntas de freguesia e organismos corporativos (artº 86º); os presidentes das câmaras possuíam uma competência genérica (cfr. artº 102º) (4); por outro lado, as mais importantes deliberações camará-

(3) - Cfr. Manual cit., pg. 332

(4) - Note-se, contudo, que os Presidentes das Câmaras de Lisboa e Porto não eram magistrados administrativos. Tais funções incumbiam ao administrador do bairro (artº 108º).

rias nos concelhos de Lisboa e Porto careciam de aprovação do Governo, para se tornarem executórias (artº 100º).

Desde logo, cumpre referir que o legislador estabeleceu um leque de atribuições taxativas, resultado da filosofia que antes deixámos exposta.

Por outro lado, deve salientar-se que ao presidente da Câmara figura não electiva e na estrita dependência do Governo, foi conferida ampla margem de manobra. Finalmente, o Governo muniu-se, ainda, de diversas formas de intervenção na administração local autárquica, a saber, por meio da tutela correctiva, da inspecção administrativa, da dissolução dos corpos administrativos e do regime de tutela, o que consubstancia um leque mais amplo de intervenção do que aquele que actualmente existe e encontra consagração na Lei nº 79/77 (5)

Muito sumariamente, diremos que a tutela correctiva consiste na intervenção do Governo exercida através da aprovação ou da autorização das deliberações dos corpos administrativos.

A inspecção administrativa, consubstanciando a chamada tutela inspectiva, destina-se a "permitir a informação do Governo sobre a actividade dos corpos administrativos e o funcionamento dos respectivos serviços, de modo a permitir-lhe orientá-los e evitar que se produzam actos de má gestão "(Prof. M. Caetano, op. cit. pg. 367).

Quanto à dissolução dos corpos administrativos, esta traduz-se numa sanção, "de carácter quase disciplinar", para os órgãos autárquicos prevaricadores de modo a dar sentido útil à inspecção administrativa a qual, a não ser assim, as mais das vezes ficaria despida de sentido útil.

No decreto de dissolução, como ressalta do artigo 381º do C.A., "declarar-se-à se tem ou não lugar o regime de tutela "ou se haverá lugar a novas eleições.

---

(5) - Para maiores desenvolvimentos, cf. Professor Marcello Caetano "Manual ..." cit., pgs. 364 e ss.

Se houver lugar ao regime de tutela, que não deve confundir-se com a "tutela administrativa", o que sucede é que o Governo nomeia uma comissão administrativa à qual, de acordo com o artigo 385º, cabe servir "até ao fim do quadriénio do corpo administrativo substituído".

SITUAÇÃO APÓS O 25 DE ABRIL DE 1974

5 - Subsequentemente à Revolução de 25 de Abril de 1974, numa primeira fase assistiu-se à substituição generalizada dos quadros autárquicos que se encontravam à frente do destino dos entes territoriais por comissões administrativas com composição política fundada nos partidos e forças políticas apoiantes da Revolução. Durante 1975, proliferaram as "organizações populares de base territorial", em particular as comissões de moradores que, contudo, não chegaram a institucionalizar-se como órgão das autarquias. Finalmente, esta fase culminou com a primeira eleição para os órgãos locais, realizada em 1976. Numa segunda fase, e em sede de formalização legislativa da nova situação, encontramos dois diplomas com particular importância (para além da Constituição Política), que são a Lei nº 79/77, de 25 de Outubro sobre as atribuições das autarquias e competência dos seus órgãos e a Lei nº 1/79, conhecida como Lei de Finanças Locais. Se quanto a esta última o seu estudo será feito detalhadamente em momento ulterior, quanto à primeira diremos, em traços gerais, que ao contrário do que sucedia no âmbito do C.A., o legislador, no artigo 2º, optou pelo sistema misto no que concerne às atribuições municipais, na modalidade consistente numa claúsula geral seguida da enumeração exemplificativa dizendo-se que "é atribuição das autarquias locais tudo o que diz respeito aos respectivos interesses e, designadamente ...", seguindo-se alguns casos exemplificativos como a administração dos bens próprios, o fomento, a cultura e assistência, o abastecimento público ou a salubridade pública.

Por outro lado, os órgãos municipais e de freguesia — respec

tivamente, assembleia municipal, câmara municipal, conselho municipal e assembleia de freguesia e junta de freguesia — radicam a sua legitimidade no voto popular, com excepção do conselho municipal, que é um órgão de natureza consultiva (cfr., artigos 68º e ss. da L. 79/77), constituído, designadamente, por representantes das organizações sociais, económicas, culturais e profissionais, com sede na circunscrição municipal. Os restantes ou são eleitos por sufrágio directo e universal ou são eleitos pela assembleia de freguesia. Os presidentes da câmara e da junta de freguesia são o primeiro candidato da lista mais votada.

Um outro traço importante e que se afasta parcialmente do regime do C.A. é o do regime de tutela exercida pelo Poder Central sobre o Local. Enunciámos quais as formas que, no âmbito do C.A., revestia a mencionada intervenção. Pois bem, no que concerne à tutela correctiva, nos termos, essencialmente do artigo 55º do C.A., ela desapareceu por força do artigo 114º da Lei nº 79/77. Tal não significa que não continue a haver uma "tutela técnica" por parte do Governo, dispersa por diversas legislação, em particular em matéria de obras públicas, simplesmente, ela é agora em muito menor número e significado. Quanto à função inspectiva, ela hoje consubstancia o que se designa por "tutela inspectiva", traduzindo-se unicamente em velar pelo cumprimento das leis gerais do Estado por parte dos órgãos autárquicos, verificando-se se são cumpridas as obrigações impostas por lei, conforme decorre, nomeadamente, dos artigos 91º e 92º da Lei nº 79/77 e do artigo 21º da Lei nº 1/79, em matéria de finanças locais.

Tal significa, em particular, que a tutela administrativa, ao contrário do que podia suceder no âmbito do C.A. (vide, por ex, artº 373º), não respeita ao controlo de oportunidade, à conveniência da actuação, em suma, à análise da gestão do ente territorial, quedando-se unicamente pela verificação do cumprimento da legalidade por parte daquele.

Finalmente, no que respeita aos regimes de dissolução e tutela cujo articulado do C.A. foi, igualmente, revogado (artºs 378º e ss. e 382º e ss) verifica-se que a Lei nº 79/77, aliás, na sequência da Constituição de 1976 é menos permissiva ou mais com

plexa no que concerne às causas que levam à dissolução (cfr., artº 93º da L. 79/77 com artº 378º do C.A.). Por outro lado, desapareceu o "regime de tutela" previsto pelos artigos 382º. e ss., nos termos aí estabelecidos.

Não é possível, pois, manter em regime de tutela (i. é, governado por uma comissão administrativa) até ao fim do mandato normal um órgão autárquico resultante de eleição. Pode, em suma, dizer-se que hoje em dia, e reportando-nos, em particular, ao nº 3 do artº 93º da Lei nº 79/77, que existe unicamente o regime de tutela que é resultado directo da dissolução, ou seja, somente por via desta é que o Governo pode nomear uma comissão administrativa encarregada de substituir o órgão dissolvido até à posse dos novos membros eleitos.

Para terminar, outro traço caracterizador do sistema é o da autonomia financeira mas este, como parte nuclear que é, do nosso trabalho, será abordado detalhadamente em nomento ulterior pelo que nos escusamos de adiantar pormenores quanto a ele, sendo certo que igualmente aí existem diferenças substanciais entre os regimes do Código Administrativo e o derivado da Lei nº 1/79.

CONCLUSÕES SUMÁRIAS

6 - Não queremos terminar o presente capítulo sem formularmos algumas conclusões resultantes da sinopse histórica acabada de efectuar, por nos parecer de interesse para o que se seguirá, tendo, particularmente, em mente os factos ocorridos nos dois últimos séculos.

Em traços largos, poderemos afirmar que o século XIX foi inegavelmente rico em matéria de legislação administrativa de âmbito local. Todavia, como se viu, a instabilidade e a alternância governativas não conduziram a que se constituisse, e menos ainda, a que se enraizasse um verdadeiro sistema autonómico local. É bom não esquecer que se sucederam, durante este período, os Governos, propendendo uns para a centralização, logo seguidos de outros advogando a descentralização.

Como, igualmente, acentuámos em momento anterior, a 1a. República propôs-se moldar um esquema descentralizado de organização do poder; todavia, não é menos verdade que a confusão reinante em matéria de legislação aplicável — fazendo-se, aliás, apelo simultaneamente a filosofias diferentes — a par da instabilidade governativa e do facto de aquela República ter tido um período de duração relativamente curto não contribuiram para se estabelecer um esquema ou uma tradição de descentralização do poder.

Entretanto, com a Revolução de 28 de Maio de 1926 tendeu-se para a centralização e para o esbatimento do poder e peso dos municípios embora, e em contrapartida, se haja instituído um corpo coerente de normas jurídicas consubstanciado no Código Administrativo de 1936-40.

Aliás, tal esbatimento seria mesmo criticado ao nível da própria Assembleia Nacional, nomeadamente em 1947, sendo então aprovada uma moção em que se sugeria "ao Governo a conveniência de estudar a forma de libertar as administrações municipais de todos os encargos que em rigor devem pertencer à administração central e de as habilitar a ocorrer aos sempre crescentes encargos resultantes das actuais circunstâncias económicas, quer por mais largas comparticipações, quer pela revisão geral das suas fontes de receitas" (6).

---

(6) - Uma síntese do que foi o debate, bem como o texto da moção aprovada podem ver-se na revista "O Direito", 79º Ano - nº 9, pgs 282 e ss. No mesmo número da revista pode ler-se a crítica implícita ao debate, feita pelo Professor Marcello Caetano, em "A situação dos municípios no estrangeiro". pgs. 258 e ss, que constitui, sob certos aspectos, a defesa do Código Administrativo por quem foi o seu principal Autor, do mesmo passo que criticava as posições adoptadas à época pela Assembleia. Em tom igualmente crítico mas de sentido contrário ao do Professor Marcello Caetano, pode ver-se "A situação financeira dos municípios", do Dr. José Fernando Nunes Barata (Coimbra, 1959), que apontava a exiguidade dos recursos atribuídos aos municípios, a par do pagamento por estes de serviços que incumbiam em primeira mão ao Estado, como devendo merecer revisão adequada

Embora haja sofrido algumas alterações (nomeadamente em sede de certos impostos), afigura-se-nos que o tom geral do Código se manteve ao longo dos anos, não se registando, ao menos nos aspectos de filosofia de fundo, substanciais mutações, pelo que se pode afirmar que o regime corporativo pendeu inexoravelmente para uma menor autonomia dos corpos administrativos locais, nomeadamente dos municípios.

Alterações houve-as, sem dúvida alguma, decorrentes do 25 de Abril de 1974, não no imediato mas, sobretudo, pela aprovação em particular da Lei nº 79/77 e, posteriormente, da Lei nº 1/79, já referidas. Com cariz substancialmente descentralizador, elas não têm ainda um período suficientemente amplo de aplicação para que se possam extrair conclusões seguras quanto ao futuro. Como veremos, contudo, o edifício municipal (já que a este nos cingiremos) está longe de ter sido completamente edificado e, mesmo em parte, viu-se escorado em bases que em alguns aspectos não conferem grande segurança. Basta pensar-se na falta de lógica que foi elaborar uma lei de finanças locais amplamente descentralizadora (em matéria de receitas a transferir para as autarquias) sem previamente se cuidar de ampliar as atribuições e competências dos municípios em particular no domínio dos investimentos públicos. Deixando-se para momento posterior o tratamento mais desenvolvido de alguns pontos ora expressos, terminaríamos a presente síntese realçando a dificuldade existente na edificação de um sistema coerentemente descentralizador e autónomo como a nossa História, e em particular a recente, o demonstra. (7)

---

(7)- Versando o presente trabalho a administração municipal e, particularmente, o seu regime financeiro não cabe, pois, a não ser ancilarmente, estudar as outras autarquias, ou seja, as freguesias e os distritos e ainda as autarquias insulares ou a administração local nas antigas Províncias Ultramarinas. Sobre o assunto podem ver-se, entre outros, Professor Marcello Caetano, "Manual ..." cit. pgs 306/307, quanto à administração local no Ultramar; pgs 351 a 356, quanto à freguesia; pgs 356 a 360 e pgs 360 a 363, quanto à administração insular. Reportando-se já à situação actual, veja-se "Direito Administrativo e Ciências da Administração" do Professor Freitas do Amaral, policop Ls; 78-79, vol. II pgs81 e ss. É de todo o interesse quanto às Regiões Autónomas o estudo do Dr. Eduardo Paz Ferreira subordinado ao tema "As Finanças Regionais — contributo para um estudo financeiro das autonomias regionais" policop: Lisboa, Setembro 1981, em particular o § VII,

"As finanças regionais e as finanças locais", a pgs 355 e ss da obra. Quanto à evolução histórica do distrito e da província, enquadrada na problemática da criação da região administrativa, afigura-se-me de interesse o estudo "A Regionalização Portuguesa no Contexto Europeu", do Dr. José António dos Santos, policop, Lisboa, Setembro 1981, maxime pgs 4 a 12 (Prémio Engº Adelino Amaro da Costa instituído pelo Instituto Fontes Pereira de Melo). Sobre as regiões administrativas, entre muitos autores e obras, afiguram-se-me relevantes os trabalhos do Professor Simões Lopes, em particular "Desenvolvimento Regional" I vol., Janeiro 1980, Fundação Calouste Gulbenkian; Professor Manuel Carlos Lopes do Porto, "Regional Development in Portugal — The institutional framework — The case of Central Region", policop 1979; "Livro Branco sobre Regionalização" e Anexo Ed. MAI, Lisboa, 1981.

CAPÍTULO IV

O CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE 1936-40

E A LEI Nº 1/79

§ 1º

RAZÃO DE ORDEM

Como apontámos anteriormente, vamos proceder ao estudo das finanças municipais no âmbito do Código Administrativo e da Lei nº 1/79, dando mais ênfase a esta última porquanto se trata do regime actualmente vigente. Todavia, na medida em que na génese da Lei nº 1/79 esteve bastante presente o Código Administrativo de 1936-40 (quanto mais não fosse para se rejeitarem algumas das soluções aí adoptadas), pensamos que seria útil destinar-lhe um estudo mais aprofundado do que aquele que foi feito a propósito da legislação que o precedeu (1).

---

(1) - Sobre o Código Administrativo, para além das obras de doutrina geral, podem ver-se:

— Oliveira Lírio, "Impostos Locais no Direito Tributário Português" em particular vol. II, 1960;

— António Pedrosa Pires de Lima e Manuel Baptista Dias da Fonseca, "Código Administrativo - actualizado e anotado", 1962 (em particular Partes III e IV);

— Simões Alegre e Vaz d'Aguiar, "Código Administrativo Anotado", 1942.

§ 2º

O CÓDIGO ADMINISTRATIVO

A SUA ORIGEM E ALTERAÇÕES POSTERIORES. BREVE NOTA.

1 - Conforme relata o Professor Marcello Caetano (2) — o grande Autor do Código Administrativo — foi por ele elaborado em 1934 o projecto do Código, do qual, após a sua sujeição ao exame de uma comissão revisora, são extraídas as bases da proposta de lei apresentada à Assembleia Nacional. Desta resultaria a Lei nº 1940, de 3 de Abril de 1936, parcialmente alterada pela Lei nº 1946, de 21 de Dezembro do mesmo ano, autorizando o Governo a publicar um Código Administrativo, o qual saiu em 31 de Dezembro de 1936, aprovado pelo Decreto-Lei nº 27424. Após um período experimental de vigência de quatro anos, veio a ser publicada à redacção definitiva do Código completada pelo Estatuto dos distritos autónomos das ilhas adjacentes, em 31 de Dezembro de 1940, aprovados pelo Decreto-Lei nº 31095. Posteriormente, pelo Decreto-Lei nº 31286, de 14 de Julho de 1941 foram feitas algumas rectificações e melhorias do texto.

Subsequentemente, o Código de 1940 sofreu algumas alterações, embora de pormenor, sem modificarem os princípios fundamentais e estrutura. Resultado da revisão constitucional de 1959 que alterou os preceitos da Constituição relativos à divisão do território e às autarquias locais (suprimindo-se a província e restabelecendo o carácter autárquico do distrito), sur

(2) - "Manual de Direito Administrativo", vol. I, 1973, pgs. 155 e ss.

giu o Decreto-Lei nº 42 536, de 28 de Setembro de 1959 que operou as alterações adequadas no Código Administrativo. Posteriormente ao 25 de Abril de 1974 este sofreu naturais modificações das quais salientamos, pela sua importância, a Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, contemplando a matéria referente às atribuições das autarquias e competência dos respectivos órgãos e a Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro, conhecida como Lei das Finanças Locais, sendo que ambos os diplomas revogaram expressamente inúmeras disposições do C.A. (3).

A CONSTITUIÇÃO DE 1933: Repercussões no regime financeiro do Código.

2 - Como primeira nota a reter no que respeita à presente matéria estão duas normas constitucionais que se encontravam já na versão inicial da Constituição de 1933 e que permaneceram ao longo das diversas revisões constitucionais.

Assim, dispunham, em matéria financeira e fiscal, os artigos 129º e 130º da Constituição de 1933 (artºs 130º e 131º na versão final daquela Lei):

> "Os corpos administrativos têm autonomia financeira, nos termos que a lei determinar, sendo porém as câ-

(3) - O período compreeendido entre 1974 e 1976 traduziu-se, fundamentalmente, em modificações políticas ocorridas ao nível da organização das autarquias sendo de realçar o Decreto-Lei nº 701-B/76, que aprovou a Lei Eleitoral para as Autarquias Locais. São ainda de anotar alterações funcionais como a passagem das comissões regionais de planeamento (mais tarde CCR's) para a órbita do MAI, pelo D.L. nº. 524/79 ou a criação e regulamentação do GCOM's através das portarias nºs 498/75 e 70-A/76.

maras municipais obrigadas a distribuir pelas freguesias, com destino a melhoramentos rurais, a parte das receitas fixada na lei" (artigo 129º).

Nesta norma fazia-se, pois, uma afirmação de princípio — a autonomia financeira dos corpos administrativos (4) — a par de uma limitação consubstanciada no facto de ser obrigatório distribuir pelas freguesias uma parte das receitas das câmaras municipais, nos termos que a lei estabelecesse, o que decorria do que dispunha, concretamente, o artigo 753º do Código Administrativo, ao dizer que:

> "As câmaras municipais dotarão obrigatoriamente as obras e melhoramentos das freguesias, de modo que todos os anos lhes sejam destinados e gastos nelas conforme as necessidades mais urgentes, 25 por cento do produto líquido dos adicionais às contribuições do Estado arrecadados pela câmara nos concelhos rurais e 20 por cento nos urbanos, com preferência das freguesias ou povoações que não constituam a sede do concelho".

Por seu turno, o artigo 130º estatuía que:

> "Os regimes tributários das autarquias locais serão estabelecidos por forma que não seja prejudicada a organização fiscal ou a vida financeira do Estado, nem dificultada a circulação dos produtos e mercadorias entre as circunscrições do País".

Este preceito propendia a não deixar ampla margem de manobra, em matéria tributária, aos municípios já que desta não poderia decorrer prejuízo para a "organização fiscal ou a vida financeira do Estado", para além de que a política fiscal não poderia dificultar a circulação dos produtos e mercadorias. Por isso que se fosse concedido amplo poder tributário aos municípios a política fiscal do Estado seria necessariamente

---

(4) - Estipulava o artigo 125º (126º, na última versão) que "os corpos administrativos são as câmaras municipais, as juntas de freguesia e os conselhos de província", tendo estes últimos sido substituídos pelas juntas distritais na sequência da revisão constitucional de 1959.

"prejudicada" para além, evidentemente, de que se tais poderes fossem concedidos aos municípios poderiam surgir limitações do comércio, bastando para tanto pensar-se em impostos que taxassem diferentemente o consumo, consoante, por exemplo, as diferentes câmaras o estipulassem. Como veremos, aliás em breve, tais riscos não se puseram, efectivamente, já que o legislador, embora houvesse conferido algum poder em matéria de lançamento de impostos às câmaras municipais — particularmente no que concerne a adicionais a impostos estaduais — a verdade é que, todavia, tal poder ficou bastante localizado e delimitado, para além de que ao município coube pequena parte das receitas públicas pelo que a influência do "poder tributário municipal" se quedou em níveis considerados modestos.

Vimos que a Constituição de 1933 estabelecia que os "corpos administrativos têm autonomia financeira", o que o artigo 668º do C.A. corroborava, ao estabelecer que:

> "O concelho, a freguesia e o distrito gozam de autonomia financeira, sem prejuízo da fiscalização e tutela do Estado".

Todavia, como vimos em capítulo precedente o que é e em que consiste a autonomia, não voltaremos, muito naturalmente, ao assunto. Todavia, afigura-se-nos, como o deixámos escrito no devido momento, que o principal aspecto está em que o município disponha de receitas que lhe permitam fazer face às suas despesas. Acresce que sendo eventualmente aconselhável que aquele tenha certa margem de manobra em matéria tributária, nomeadamente tendo o poder de fixar, entre limites pré-determinados, as taxas dos impostos locais, parece-nos que a autonomia pode manter-se desde que as verbas a transferir do OE (ou, por outras palavras, da Administração Central) o sejam por forma não discricionária mas antes por processos que possam reputar-se de objectivos, em termos que analisaremos ulteriormente.

CÓDIGO ADMINISTRATIVO: As receitas das autarquias

3 - Vistos estes aspectos, vamos agora debruçarmo-nos sobre as receitas que a lei estabelecia em favor dos corpos administrativos em geral, englobando, consequentemente, o município, o qual era de longe o mais importante daqueles, dispondo sobre o assunto o artigo 671º do Código, sob a epígrafe "classificação das receitas". (5)

---

(5) - Estas eram as seguintes:

"A receita dos corpos administrativos é ordinária e extraordinária.

§ 1º - Constituem receita ordinária;

1º - Os adicionais às contribuições e impostos gerais do Estado;

2º - Os impostos especiais e os juros de mora;

3º - Os rendimentos de bens próprios, mobiliários e imobiliários;

4º - As taxas e os rendimentos dos serviços;

5º - O produto das multas por transgressão de posturas e regulamentos e de quaisquer outras aplicadas nos termos do presente Código e a que a lei não dê destino especial;

6º - O produto da cobrança de créditos vincendos no ano económico;

7º - A importância das compensações de receitas, a receber do Estado;

8º - Os subsídios permanentes, as participações de lucros, os resultados positivos de exploração de serviços municipalizados e o rendimento das concessões.

§ 2º - Constituem receita extraordinária:

1º - As heranças, legados, doações, donativos e subsídios eventuais;

2º - O produto de empréstimos;

3º - O produto da alienação de bens;

4º - Os subsídios eventuais do Estado ou de outros corpos administrativos;

5º - O reembolso de capitais;

6º - Outros quaisquer rendimentos que por sua natureza não devam normalmente repetir-se em anos económicos sucessivos".

Da leitura da presente norma, afigura-se-nos de reter que, de acordo com a divisão das receitas em ordinárias e extraordinárias, das primeiras temos as receitas fiscais (adicionais e impostos); as receitas patrimoniais (rendimentos do patrimônio); o produto das taxas e das multas e outras receitas (de que destacaremos os subsídios permanentes pela sua relevância). Nas receitas extraordinárias, realçam-se as receitas creditícias; as receitas patrimoniais (alienação do patrimônio) e outras receitas (em particular as decorrentes de heranças, legados, etc.) e, sobretudo, as derivadas de subsídios extraordinários, particularmente importantes em sede de investimento efectuado pelo município.

4. RECEITAS MUNICIPAIS

4.1. Receitas fiscais

Posto isto, iremos analisar mais pormenorizadamente as principais fontes financeitas do município, iniciando o estudo pelas receitas fiscais (6).

A primeira norma que importa ter em linha de conta é a do artigo 703º a qual divide os impostos municipais em directos e indirectos, acrescentando o parágrafo único que "não é permitido às câmaras criar impostos diferentes dos previstos neste Código". Daqui resulta uma importante limitação ao poder tributário dos municípios, o qual fica cingido aos impostos contemplados no Código e, como veremos de seguida, nos termos aí previstos (7).

---

(6) - Sobre a matéria, veja-se, por todos, Oliveira Lírio, "Impostos Locais ...", vol. II, parte especial.

(7) - Questão complexa, mas que não relevará particularmente para a análise que vamos efectuar, é a de saber se o limite à criação de impostos decorre exclusivamente desta norma ou se, pelo contrário, ela não decorrerá antes da própria Constituição, artigo 70º, § 1º No primeiro sentido, veja-se, por todos, Professor Soares Martínez, "Isenção de Impostos Municipais" in Jornal do Foro nº 124, pgs 161 a 176. Em sentido inverso, Oliveira Lírio, "Impostos municipais ..." cit. vol.I, pgs. 44 a 49. A presente questão tem interesse, particularmente, no que concerne à isenção de impostos municipais.

Quais eram, então, os impostos de que os municípios podiam lançar mão e em que termos o podiam fazer?

A resposta, encontramo-la, em primeiro lugar, no artigo 704º, que estipula:

"São impostos directos:

1º - Os adicionais às contribuições e impostos do Estado;

2º - O imposto de prestação de trabalho;

3º - O imposto para o serviço de incêndio;

4º - O imposto sobre espectáculos;

5º - O imposto de comércio e indústria;

6º - O imposto de turismo".

Por outro lado, a partir do artigo 714º do Código vêm enunciados os impostos indirectos aos quais nos referiremos em momento ulterior.

Principiando, pois, a nossa análise pelos impostos directos, cuidaremos em primeiro lugar dos adicionais aos impostos do Estado.

4.1.1. - Os adicionais aos impostos do Estado

Os adicionais, como antes vimos no capítulo histórico, têm longa tradição na legislação administrativa portuguesa porquanto já no Código de 1842 aqueles se encontravam previstos no artigo 139º, tradição que se consolidou, nomeadamente, no Código de 1896, e nas Leis nºs 88 de 7 de Agosto de 1913; 1368, de 21 de Setembro de 1922 e 1453 de 26 de Julho de 1923.

Tal tendência manteve-se ao longo da vigência do Código Administrativo, nomeadamente na versão inicial de 1936, e depois na versão de 1940, na qual e por força do artigo 705º:

"As câmaras municipais poderão lançar uma percentagem adicional sobre as colectas da contribuição predial e industrial, do imposto profissional sobre profissões liberais, imposto proporcional de minas e de águas minero-medicionais, imposto de trânsito e imposto sobre aplicação de capitais, secção A liquidadas para

o Estado nos respectivos concelhos".

Entretanto, e devido a algumas alterações legislativas subsequentes, os adicionais passavam a incidir sobre as colectas da contribuição predial rústica e urbana; do imposto sobre a indústria agrícola; da contribuição industrial e do imposto de capitais. Tal resultava do artigo 705º do C.A.. De acordo com este preceito, as câmaras poderiam lançar uma percentagem adicional sobre as colectas daqueles impostos mas subordinados a limites máximos que eram:

35 por cento da contribuição predial rústica;
17 por cento da contribuição predial urbana;
14 por cento do imposto sobre a indústria agrícola (8);
14 por cento da contribuição industrial;
10 por cento do imposto de capitais.

Ora, os adicionais eram lançados pelas câmaras, sob parecer do conselho municipal quanto à percentagem (artº 27º, nº 5), de tal modo que pudesse ser comunicada ao director de finanças até 30 de Setembro, "entendendo-se, na falta de comunicação, que se mantêm as percentagens fixadas anteriormente" (§ único do cit. artº 705º).

Por outro lado, a partir do Decreto-Lei nº 22520, de 13 de Maio de 1933 e Decreto nº 22529 a liquidação e cobrança dos adicionais para os corpos administrativos passaram a fazer-se obrigatória e cumulativamente com as dos impostos do Estado, sendo até essa altura regra a liquidação e cobrança pelos corpos administrativos interessados. No Código Administrativo, por força do artigo 686º, manteve-se o lançamento e a cobrança dos adicionais feito juntamente com os impostos do Estado, "pelas competentes secções de finanças e tesourarias da Fazenda Pública, ficando a entrega do produto aos corpos administrativos sujeita às deduções legais", deduções essas fixadas pelo artigo 8º do Decreto-Lei nº 24124, de 30 de Julho de 1934 passí-

(8) - Suspensa a cobrança deste imposto pelo Decreto-Lei nº 46496, de 18 de Agosto de 1965, e esporadicamente reposto em vigor pelo Decreto-Lei nº 585/80, de 31 de Dezembro. Veio, entretanto, a ser suspenso, nomeadamente por força das leis orçamentais para 1982 e 1983.

veis de revisão através da Lei de Meios.

Um outro tipo de adicional encontramo-lo no imposto de turismo, concretamente na situação prevista no artigo 772º do Código, quando aí se diz que:

"É permitido às câmaras municipais dos concelhos em que existam zonas de turismo o lançamento do imposto de turismo.

§ 1º O imposto de turismo recairá sobre todos os rendimentos sujeitos às contribuições predial e industrial do concelho, não podendo exceder 3 por cento das respectivas colectas liquidadas para o Estado.

§ 2º Este imposto será cobrado como adicional às contribuições do Estado.

§ 3º ....."

Finalmente, um terceiro tipo de adicional consiste nas derramas. Estas, face ao C.A., artigo 781º, só poderiam ser lançadas pelas freguesias, até 15 por cento da colecta liquidada para o Estado em contribuição predial, podendo as juntas lançar a derrama extraordinária "a toda a freguesia ou a uma povoação, lugar ou sítio dela, quando as necessidades urgentes dos povos o exigam e para benefício dos colectados".

Marcando bem o carácter consignado da receita obtida pela derrama, o § 1º do mesmo artigo estipulava que o produto daquela "só poderá ser aplicado em obras e melhoramentos públicos, a fazer com participações do Estado ou do concelho, ou sem ela".

Todavia, para além destas derramas, legislação avulsa veio a permitir às câmaras o lançamento de outras, mormente para fins assistenciais, através da Lei nº 1998 de 15 de Maio ou dos Decretos-Lei nºs 35108 de 7 de Novembro de 1945; 36448 de 1 de Agosto de 1947 ou 39805 de 4 de Setembro de 1954.

Enfim, pelo Decreto-Lei nº 173/73, de 16 de Maio foi permitido que as câmaras lançassem derramas até 15% da colecta das contribuições predial e industrial.

4.1.2. - O imposto de prestação de trabalho

Um outro imposto que se encontrava previsto no artigo 705º era o de prestação de trabalho (nº 2, artº cit.).

Este encontra a sua origem histórica na Lei de 6 de Junho de 1864, particularmente nos artigos 16º e 17º e não no Código de 1842 já o que aqui havia era a faculdade de remir o pagamento do imposto através da prestação de serviços. Na ralidade, dizia o artigo 138º:

> "As contribuições municipais directas podem ser lançadas em dinheiro de contado, em serviço de pessoas ou dos bens dos habitantes e proprietários do município, ou em todas estas espécies."

Só na lei supra referida é que nos surge verdadeiramente o imposto de prestação de trabalho com uma finalidade bem determinada. Assim, o artigo 16º da Lei de 6 de Junho de 1864 estabelecia que:

> "Serão especialmente aplicados para a construção e reparo das estradas municipais:
>
> 1º - A prestação de trabalho devida pelos habitantes ou proprietários do concelho, na conformidade do artigo 138º do Código Administrativo."

Por outro lado, estabelecia as regras de incidência do imposto, mormente indicando o sujeito passivo.

A legislação subsequente reteve a finalidade do imposto que continuou adstrito ao que atrás apontámos, tendo tal destinação especial desaparecido após a publicação de Lei nº 259, de 23 de Julho de 1914, que extinguiu o fundo de viação da Lei de 1864.

No Código Administrativo, o imposto vem regulado no artigo 707º que, no seu corpo, refere:

> "O imposto de prestação de trabalho, que poderá ser cobrado em dinheiro, corresponde ao serviço das pessoas, animais e veículos do concelho em um dia de cada ano."

Tal imposto era devido por "todos os chefes de família residentes ou proprietários na circunscrição municipal" não só por eles mas "por cada uma das pessoas da sua família ou domésticos, de 21 a 50 anos de idade, quando tenham residência habitual na área do concelho e sejam varões válidos". Tratando-se de um "imposto viril", nem por isso dele estavam isentos as mulheres desde que chefes de família.

Por outro lado, o imposto era ainda devido "pelos carros, carretas, animais de carga, de tiro ou de sela que empregarem habitualmente nas circunscrições", tendo a Administração entendido que os veículos são objecto de tributação independentemente dos animais.

Os §§ 2º e 3º do artigo indicavam quem se encontrava isento do imposto.

Por outro lado, o § 4º estabelecia que:

> "A tarifa de remição do imposto de prestação de trabalho será elaborada anualmente e junto ao orçamento ordinário do concelho, devendo ser consentido aos desempregados o pagamento por prestação de serviço".

Face ao teor desta disposição e atendendo-se, nomeadamente, aos seus antecedentes, conclui-se que a fixação em dinheiro é uma faculdade de Administração, sujeita à limitação de os desempregados poderem facultativamente prestar em trabalho o imposto.

4.1.3. - O imposto para o serviço de incêndios

Estudaremos, seguidamente, o <u>imposto para o serviço de incêndios</u>.

Este tem a sua fonte na Lei nº 1453, de 26 de Julho de 1923 (artigo 11º) que estabelecia:

> "É concedida a todas as câmaras municipais que mantenham ou subsidiem serviços de incêndios a faculdade de colectar para subsídio dos mesmos serviços as companhias de seguros que exerçam a sua indústria nos respectivos concelhos.

§ 1º .....

§ 2º ....."

O preceito que, no âmbito do C.A., regulava a matéria era o artigo 708º pela qual se ficava a saber que "as câmaras municipais que mantenham ou subsidiem serviço de incêncios poderão colectar os prédios urbanos que não beneficiem de isenção definitiva de contribuição predial e os estabelecimentos comerciais ou industriais do concelho, quando uns e outros não estejam seguros pelo seu valor em sociedades legalmente autorizadas" (§1º). Por outro lado, a Inspecção-Geral de Crédito e Seguros cobrava uma percentagem de 2% e 6% respectivamente sobre os seguros agrícolas e pecuários e sobre os seguros contra fogo, que incidiam sobre os prémios processados no ano imediatamente anterior (§ 5º).

Aquela Inspecção-Geral fornecia, seguidamente, ao Conselho Nacional dos Serviços de Incêndios "nota discriminada das importâncias cobradas relativamente a cada concelho" (§ 6º), cabendo a este, "tendo em atenção a receita obtida em cada concelho e os respectivos encargos com serviço de prevenção e extinção de incêndios", elaborar e sujeitar à aprovação dos Ministros do Interior e das Finanças a proposta de distribuição da colecta pelos vários concelhos (§ 7º) (9).

4.1.4. - Imposto sobre espectáculos

Falaremos, de seguida, no imposto municipal sobre espectáculos.

Este teve o seu antecessor no imposto sobre bilhares, casinos e casas de recreio que se consubstanciava numa "licença pedida pelo interessado até 31 de Janeiro de cada ano ou nos trinta dias seguintes àquele em que iniciar a actividade tributa-

(9) - Este imposto, na medida em que continua a existir e a regulamentar-se pelo C.A., merecerá ainda referência a propósito da Lei 1/79.

da, não podendo exceder 10 por cento da colecta da contribuição industrial, do imposto único sobre espectáculospúblicos ou do valor locativo dos lugares onde o contribuinte esteja instalado, no caso de não pagar aquela contribuição, ou 35 por cento nos concelhos de Lisboa e Porto". Era este o texto do Código Administrativo, mais precisamente do seu artigo 709º.

Da formulação ora exposta, que merecia críticas, nomeadamente porque se confundia em parte com a licença de comércio e indústria, o que tinha naturais inconvenientes, passou-se para a formulação final que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 45676, de 24 de Abril de 1964, passando a imposto de espectáculos, o qual era devido "pelas actividades passíveis de impostos, para o Estado, sobre espectáculos e divertimentos públicos, não podendo exceder 10 por cento da colecta do imposto liquidado ou liquidável para o Estado, ou 35 por cento nos concelhos de Lisboa e Porto".

Entretanto, pelo Decreto-Lei nº 739/76, de 16 de Outubro foi abolido o imposto único sobre espectáculos tendo, consequentemente, desaparecido o respectivo imposto municipal por falta de base de incidência.

4.1.5. - Imposto de comércio e indústria

Um outro imposto é o de comércio e indústria, objecto de regulamentação nos artigos 710º a 713º do C.A.. Este imposto foi generalizado pela primeira vez na Lei nº 999, de 15 de Julho de 1920, embora anteriormente várias câmaras houvessem criado licenças de comércio e indústria, a ponto de os próprios tribunais terem sido chamados a pronunciar-se quanto à legalidade das mesmas, em termos de a negar, por vezes.

O Código de 1940 dizia-nos, no artigo 710º, que:

> "A licença de estabelecimento comercial ou industrial é devida pelas empresas singulares ou colectivas ou suas sucursais, filiais, agências, delegações, correspondência ou estabelecimentos que exerçam qualquer ramo de comércio ou indústria na circunscrição municipal.
>
> § único - Para os efeitos do disposto neste artigo con

sidera-se comércio ou indústria toda a actividade sobre que incida contribuição industrial ou imposto de natureza especial".

Sofreria o presente preceito alterações introduzidas pelo D. L. nº 45676 de 24-4-64 pelo que a versão final dele passou a ser:

"O imposto de comércio e indústria é devido pelo exercício, na circunscrição municipal, de qualquer actividade passível de contribuição industrial, ou imposto de natureza especial que a substitua.

§ Único - As empresas isentas do pagamento de contribuição industrial, mas não do pagamento do imposto municipal, pagarão imposto de comércio e indústria sobre a colecta que lhes seria liquidada, segundo a lei, se não estivessem isentas".

Nos artigos seguintes, estabeleciam-se limites da taxa do imposto (artigo 711º), regras processuais aplicáveis aos casos das empresas exercendo actividade em mais de um concelho, de modo a evitar situações de pagamento mais elevado do que o devido (artº 712º) e uma norma fixando os prazos de cobrança do imposto, em Abril ou em Abril e Outubro se pago em duas prestações (artº 713º).

Duas notas queremos ora deixar expressas. A primeira reside na natureza jurídica do imposto que se consubstancia em verdadeiro adicional à contribuição industrial ou imposto especial que a substitua. O imposto incidia, basicamente, sobre a colecta da referida contribuição.

A segunda nota traduz-se no facto de que o legislador preveniu a hipótese de que as empresas estando, por qualquer razão, isentas da contribuição industrial, não ficassem (ou pudèssem não ficar) isentas do imposto de comércio e indústria. Assim, e como transparecedo § único do artigo atrás transcrito, ficcionava-se a colecta que, segundo a lei, seria a liquidada à empresa, caso não estivesse isenta, para efeitos da aplicação do imposto de comércio e indústria. Parece-nos, pois, uma medida legislativa correcta pois permite destrinçar claramente quais os interesses a nível local e a nível nacional que po-

dem não coincidir, permitindo-se a cada esfera do poder a actuação que se afigura mais correcta no domínio dos seus interesses específicos.

4.1.6. - O imposto de turismo

Finalmente, o C.A. elencava ainda, entre os impostos directos o imposto de turismo, posicionamento, aliás, alvo de vivas críticas (10), atendendo a que o mencionado imposto reveste diversas modalidades, uma delas — adicional a imposto do Estado — foi já por nós referenciada (11). Por isso que agora estudaremos a outra modalidade do imposto de turismo (ou mesmo outros impostos) que se consubstancia em tributação directa e que é a do artigo 773º, § 4º, já que nele se estabelece que nos concelhos em que existam zonas de turismo ficam igualmente sujeitas ao imposto de turismo, lançado até ao máximo de 3 por cento, os estabelecimentos onde se vendam bebidas ao público e as pastelarias, confeitarias, casas de chá, cafés e leitarias pagarão de imposto de turismo a taxa anual fixa que seja arbitrada pela câmara, entre 50$00 e 500$00.

Deve notar-se, por outro lado, que o § 5º deste mesmo artigo estabelece algumas isenções subjectivas as quais, contudo, se aplicam a todas as situações passíveis de imposto (abrangendo, portanto, as previstas no §§ 1º, 2º, 3º e 4º).

Uma nota que se aproveita agora para fazer consiste em salientar que, de acordo com o artº 121º do C.A., as receitas como a do imposto de turismo ficavam consignadas à zona de turismo, cuja administração pertencia, de acordo com o artigo 118º do mesmo diploma legal, às câmaras municipais (quando coincidisse com a sede do concelho) ou às juntas de turismo (nos restantes casos).

---

(10) - Veja-se, por exemplo, Oliveira Lírio, "Impostos Locais ....", cit, vol. I, pgs 100/ 103; vol. II, pg. 145.

(11) - Cfr. pgs. do presente trabalho.

4.1.7. - Os impostos indirectos

Analisados, ainda que sumariamente, os impostos directos municipais, resta-nos fazer breve referência aos impostos indirectos. Como atrás acentuámos, a matéria vem regulada no artigo 714º e seguintes do Código. Diz-nos o primeiro, sob a epígrafe "Incidência dos impostos indirectos. Isenções":

> "Os impostos indirectos consistem em determinadas taxas lançadas sobre os gados, géneros e artigos vendidos no concelho para consumo e devem constar de uma pauta estabelecida pela câmara.
>
> § 1º - Não é permitida a cobrança de impostos indirectos por motivo de entrada ou trânsito no concelho de gados, géneros ou quaisquer artigos produzidos noutros, nem pela saída dos de produção local.
>
> As vendas para revenda não podem também ser tributadas.
>
> § 2º - ....."

Questão controversa foi a de determinar o sentido de "consumo" utilizado na norma o que vale por dizer se a palavra foi utilizada em sentido jurídico-económico ou se num sentido puramente físico (12).

Até 1970 (D.L. nº 236/70, de 25 de Maio) existiu ainda um imposto "ad valorem" sobre o peixe pescado ou vendido nos concelhos.

Finalmente, e de acordo com a sistemática já antes enunciada, por se tratar de tributação indirecta, resta apontar que são igualmente impostos indirectos algumas modalidades do imposto de turismo, concretamente as previstas nos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 773º do C.A.

---

(12) - Veja-se, por todos, Oliveira Lírio, "Impostos Locais ...", cit vol. II pgs. 154, 157.

4.2. - Receitas patrimoniais

Tal matéria vem fundamentalmente regulada nos artigos 721º e 722º do C.A. e ainda no § 3º do artigo 174º do mesmo diploma.

Da leitura dos mencionados preceitos apura-se que constituem rendimentos de bens próprios o rendimento de acções e obrigações detidas pelas câmaras; as participações de lucros; rendas, foros e pensões; juros de depósitos e outros rendimentos de natureza análoga. Por outro lado, são igualmente rendimentos das câmaras os lucros dos serviços municipalizados "os quais, no entanto, não lhe poderão ser entregues na parte em que correspondam às importâncias em dívida aos serviços municipalizados relativas a fornecimentos efectuados ou outros serviços prestados" (§ 3º do artº 174º).

Acrescente-se que entre as receitas provenientes do património contam-se as relativas às rendas exigíveis aos agentes de ensino primário oficial que habitem casas do Estado ou aos magistrados judiciais ou do Ministério Público em idêntica situação.

Também constituem receita do município nomeadamente as multas e a indemnização de danos nas matas e terrenos submetidos ao regime florestal e administrados por conta própria.

4.3. - Receitas creditícias

Outra fonte financeira que queremos destacar consiste nos empréstimos que podiam ser contraídos nos termos do artigo 672º do C.A., que previa destinarem-se aqueles exclusivamente à "amortização extraordinária de outros empréstimos, aquisição de imóveis absolutamente indispensáveis aos serviços e realização de obras e melhoramentos de utilidade pública, previamente estudados e projectados, que não seja possível custear pelas receitas ordinárias". Daqui se pode inferir que o conceito de equilíbrio orçamental consagrado pelo legislador administrativo foi o (equilíbrio) do orçamento ordinário que se

consubstancia em as despesas extraordinárias serem cobertas por receitas extraodinárias ou por receitas ordinárias, enquanto que as despesas ordinárias são cobertas unicamente por receitas ordinárias. Vê-se, pois, da leitura do preceito acima transcrito que os empréstimos — receita extraordinária — só podem contrair-se com o intuito de suportar despesas extraordinárias, as quais, contudo e em primeira linha, deviam ser cobertas preferencialmente por receitas ordinárias. Por outro lado, como decorre daquele normativo, mesmo assim só certas despesas extraordinárias — as indicadas no artigo e só essas — é que podiam originar a contracção de empréstimo pelas câmaras (13) e (14).

De acordo com o artigo 51º, nº 35 do C.A. competia às câmaras "contrair empréstimos, estabelecer a sua dotação e estipular as condições de amortização" os quais, contudo, e conforme prescrevia o artigo 55º, § 4º do Código careciam de aprovação do Governo, pelo Ministério das Finanças, depois de aprovados pelo conselho municipal.

Pelo artigo 673º estipulava-se que os empréstimos, "quando não contraídos na Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, sê-lo-ão por forma que o encargo efectivo deles re-

---

(13) - Sobre a matéria de equilíbrio orçamental todas as obras de Finanças naturalmente que a abordam. Entre nós, e entre diversos Autores, podem ver-se;

- Professor Armindo Monteiro, "Do Orçamento Português", vol.I pgs. 65 e ss.
- Professor Teixeira Ribeiro, "Finanças", 1974, pgs. 105 e ss.
- Professor A. Sousa Franco "Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro" 1974, vol. I, pgs. 708 e ss.
- Professor Paulo de Pitta e Cunha, "Equilíbrio orçamental e políticas financeiras anticíclicas", 1962.

(14) - Note-se que o artigo 682º estabelece que "os orçamentos, quer ordinários, quer suplementares, serão organizados de forma que as despesas não excedam as receitas". Por aqui se consta ta que, neste artigo, cura-se unicamente do equilíbrio formal. Para se aquilatar do equilíbrio substancial, o normativo a que devemos recorrer é o artigo 672º.

resultante não exceda o que proviria da taxa de juro exigida por aquele estabelecimento".

Por outro lado, pelo § 1º do mesmo preceito permitia-se a consignação da receita dos adicionais às contribuições directas do Estado como caução do pagamento dos empréstimos. Finalmente, o artigo 674º estabelecia os limites dos encargos da dívida, que não podiam exceder, em regra, a quinta parte da receita ordinária arrecada no ano anterior ao daquele em que se efectua o empréstimo.

4.4. - Taxas e multas

Quanto às primeiras (taxas) elas encontram-se previstas no artigo 723º do Código, estabelecendo o artigo 724º o limite máximo daquelas, remetendo para a chamada tabela B anexa ao Código. Tratando-se de enumeração exaustiva, fixando a lei o limite máximo das taxas, há, contudo, a ressalvar a situação prevista nos nºs 7 e 9 do primeiro dos preceitos citado porque, sendo taxas autorizadas por lei não se encontram, contudo, e compreensivelmente, previstas na tabela B, pelo que foi entendido que a fixação da taxa ficou confiada ao prudente arbítrio das câmaras.

Uma outra observação que desejamos efectuar prende-se com o nº 11 do artigo 723º, no que respeita aos baldios.

Estes foram tradicionalmente considerados bens em comunidade ou propriedade comunal, tendo os vizinhos de determinado lugar direito e posse sobre aqueles, sem se determinar a quota ideal. Tal tradição foi acolhida pelo Código de Seabra, embora, durante a sua vigência, autores houvesse que sustentaram rem os baldios propriedade das autarquias. Posteriormente, o Código de 36-40 recolheu e sistematizou a legislação vigente nos artigos 388º a 403º, classificando os baldios em municipais ou paroquiais e, por outro lado, em baldios indispensáveis do logradouro comum; baldios dispensáveis do logradouro comum e próprios para cultura; baldios dispensáveis do logra

douro comum e impróprios para cultura e baldios arborizados ou destinados à arborização.

Com o Código Civil de 1966 e com a extinção da categoria de "coisas comuns" passou a ser defendido claramente pela doutrina e, nomeadamente, pelo Professor Marcello Caetano que os baldios passaram a ser propriedade privada das autarquias locais. Subsequentemente ao 25 de Abril de 1974, registaram-se novas alterações no que concerne ao regime jurídico dos baldios mas efectuaremos a correspondente análise a propósito do artigo da LFL que à matéria respeita.

Finalmente para terminar este número cabe referir que revertiam para as câmaras as multas para ela cobradas cabendo, em princípio, contudo, 50% do seu valor ao autuante. Tal era o regime previsto nos artºs 725º e 726º do C.A.

4.5. - Subsídios

Ponto que merece destaque é o que se refere à política da subsidiação às autarquias, em particular dos municípios. Como vimos em momento anterior os subsídios dividiam-se em ordinários e extraordinários, conforme tivessem ou não carácter de permanência ou, dito por outras palavras, se repetissem anualmente ou não.

Afigura-se-nos que a problemática dos subsídios é de realçar por dois motivos relevantes: por aquilo que significavam em termos de verbas para as autarquias, o que pode comprovar-se nomeadamente pela consulta das Contas Nacionais, em particular no que respeita às receitas de capital "alimentadas", na sua essência, por subsídios do Estado (15). Ainda relacionado com este aspecto há que realçar a filosofia subjacente à subsidiação

(15) - Cfr. § seguinte do nosso trabalho, quadro 3. Para maiores desenvolvimentos, cfr. Relatório do Banco de Portugal dos respectivos anos em "transferência de outros subsectores públicos", sendo sensivelmente $\frac{1}{3}$ das receitas municipais no período de 1963 a 1974.

a qual se traduz, no fundamental, em preservar para a Administração Central um relevantíssimo papel não só porque concede o dinheiro mas também porque o faz casuisticamente.

Do nosso ponto de vista, tal política consubstancia uma importante limitação à autonomia municipal, já que os entes locais ficam cerceados dos meios financeiros próprios que lhe permitem fazer face às atribuições que lhe estão cometidas. A segunda nota que não queremos deixar de apontar reside no facto de a LFL ter, justamente, como uma das traves mestras a proibição da política de subsidiação na medida em que a repudiava e receava como instrumento de ordem política que quis evitar.

Finalmente, cumpre referir, em termos sumários, que a política de subsídios se fazia, quer pela atribuição de subsídios ("tout court") pedidos pelas autarquias ou concedidos pelo Governo para os mais diversos fins nomeadamente até para despesas correntes, quer pela atribuição de comparticipações em obras. Neste caso, o Estado e a autarquia tinham participação financeira conjunta em obras, sendo que aquele se comprometia a comparticipá-las (em percentagens variáveis conforme a natureza da obra). A verba sairia, então, do orçamento do ministério "tutelar" (v.g. Obras Públicas, Educação) ou ainda do Fundo de Desemprego, a quem coube (e cabe) relevante papel na concessão de subsídio.

5 - DESPESAS

Passadas em revista as receitas de que usufruíam os municípios não queremos deixar de esboçar uma breve nota quanto às despesas.

Nestas a primeira destrinça que encontramos é a que as separa entre obrigatórias e facultativas, e entre ordinárias e extraordinárias (artigo 675º) sendo as obrigatórias as compreendidas nos artigos 750º e 751º. Pelo primeiro destes últimos preceitos são enumeradas as despesas obrigatórias da administração municipal enquanto que o segundo acolhe especificamente as despesas obrigatórias com serviços do Estado ou de outras entidades, nes-

tas se compreendendo, nomeadamente, as despesas de conservação ou gastos em rendas dos edifícios destinados aos tribunais, secções de finanças, escolas primárias, etc. Por outro lado, cabe aqui salientar ainda que entre as despesas obrigatórias da administração municipal se encontram, naturalmente, as realizadas com as atribuições de exercício obrigatório por parte das câmaras (cfr. artºs 59º, 60º e 63º a 65º). Todavia, se todas as atribuições de exercício obrigatório geram despesas obrigatórias estas, contudo, podem igualmente existir embora resultantes do exercício de atribuições de carácter não obrigatório. Basta pensar que a câmara celebra um contrato. A partir desse momento está naturalmente obrigada a arcar com os encargos dele resultante embora aquele não seja (ou possa não ser) outorgado no desempenho de atribuição de exercício obrigatório da câmara.

Outra matéria digna de relevo prende-se com a obrigatoriedade de a câmara dotar as obras e melhoramentos das freguesias "de modo que todos os anos lhes sejam destinados, e gastos nelas conforme as necessidades mais urgentes, 25 por cento do produto líquido dos adicionais às contribuições do Estado arrecados pela câmara nos concelhos rurais e 20 por cento nos urbanos, com preferência das freguesias ou povoações que não constituam a sede do concelho "(artº 753º) Por outro lado, o artigo 754º estabelecia as formas de distribuição das dotações obrigatórias destinadas às freguesias, sendo 10% do total rateado por todas as freguesias do concelho, com destino às despesas de expediente das respectivas juntas e os restantes 90% aplicados nas freguesias onde houver necessidades mais imperiosas ou urgentes a suprir. Finalmente, pelo artigo 755º era concedida a faculdade de "entregar a cobrança e aplicação do imposto de prestação de trabalho em certo ano e em determinada freguesia, aldeia, sítio ou lugar do concelho à respectiva junta de freguesia, que receberá todos os poderes conferidos por lei à câmara para esse efeito".

Não queremos, para terminar, deixar de referir que o artigo 676º estabelecia um limite das despesas a realizar com pessoal, as quais não podiam exceder 50 por cento da receita efectivamente arrecada no ano anterior.

6 - ORÇAMENTO, CONTABILIDADE E CONTA DE GERÊNCIA

No que respeita à matéria orçamental o assunto vem tratado, nas disposições gerais, nos artigos 677º a 684º e na parte específica do município, nos artigos 757º a 764º. Acresce, ainda, que o artigo 669º, sob a epígrafe de "período de gerência financeira" também releva em matéria orçamental ao estabelecer que "a gerência financeira dos corpos administrativos é regulada por anos económicos, correspondentes aos anos civis" o que acarreta a necessidade de o orçamento ser anual, como, aliás, se pode corroborar pela leitura do artigo 677º do Código.

Vista a consagração do princípio da anualidade, cumpre analisar que outros princípios orçamentais estão consagrados na legislação, sendo certo que, igualmente, já nos detivemos no problema do equilíbrio orçamental em momento imediatamente anterior (a propósito dos empréstimos).

Já quanto à plenitude orçamental, que compreende dois aspectos com íntima ligação entre si, a unidade orçamental e a universalidade, afigura-se-me que ela não é acatada no que respeita aos serviços autónomos, caso existam. Efectivamente, por força do § 3º do artigo 677º, unicamente "figurarão no orçamento ordinário as suas receitas e despesas globais, como simples contas de ordem, anexando-se-lhe, porém, os orçamentos próprios dos serviços". Temos, pois, aqui uma situação de autonomia financeira que, como acentua a doutrina (16), se traduz em quebra de unidade orçamental.

Quanto à discriminação orçamental, esta desdobra-se na especificação, na não compensação e na não consignação . A primeira parece-nos ter merecido acolhimento nos artigos 758º a 762º e

(16) - Cfr. Professor Sousa Franco, "Manual de Finanças Públicas ..." cit, pg. 702, onde também se pode ver detalhadamente estudada (a partir da pg. 689) a questão da desorçamentação e da quebra da regra de plenitude orçamental, embora referida ao OGE. Veja-se, igualmente, Professor Teixeira Ribeiro, "Finanças" cit pgs. 65 e ss.

ainda no artº 678º,nº 2 do Código. A não compensação ressalta claramente do § 2º do artigo 677º. Finalmente, quanto à não consignação, embora genericamente acatada, sofre, contudo, limitações decorrentes da autonomia financeira existente ao nível dos serviços autónomos já que, por exemplo, certas receitas camarárias são consignadas a certos fins (como antes vimos, v.g. o imposto de incêndio ou as derramas).

Vistos os princípios que vigoram em matéria orçamental, cumpre fazer agora uma breve análise dos principais preceitos do Código na matéria. Assim, no que respeita às regras de organização do orçamento ordinário afigura-se-nos de realçar que estas se encontram previstas no artigo 678º, ao longo de 11 regras. Destas, salienta-se a primeira que estabelece que "as despesas facultativas só poderão ser dotadas depois de dotadas as despesas obrigatórias" o que implica, nomeadamente, e por força do § 2º do mesmo artigo que, "quando um corpo administrativo se recuse a inscrever no orçamento, ou a satisfazer, uma despesa obrigatória, será o facto participado à Direcção-Geral de Administração Política e Civil para que promova o cumprimento da lei, sob pena de dissolução do mesmo corpo administrativo".

De acordo com o nº 2 do artigo 378º se, depois de avisado, o corpo administrativo persistir na recusa, pode o Governo dissolvê-lo.

Por outro lado, o que se disse não obsta a que existam normas que prevejam a cobrança coerciva de dívidas aos corpos administrativos por dedução nos adicionais às contribuições e impostos do Estado — v.g. § único do artº 19º e artº 20º do Decreto-Lei nº 39805 e artº 5º do Decreto-Lei nº 39806, ambos de 4SET52 quanto a dívidas a estabelecimentos hospitalares ou os artºs., 289º a 294º do Código da Contribuição Predial, aprovado pelo Decreto de 5 de Junho de 1913. Por outro lado, pode ainda ocorrer a execução fiscal do corpo administrativo.

Chama-se, ainda, a atenção para a regra 2º, que proibe a "inclusão de verbas para despesas imprevistas ou eventuais, ou outras que não sejam suficientemente individualizadas".

Por outro lado, os "subsídios a receber do Estado para obras

determinadas só podem ser inscritos quando no orçamento da despesa se incluam as importâncias que com os referidos melhoramentos devam ser despendidas". Tal não obsta a que possam ser inscritas verbas do Estado mesmo que não estejam inscritas para obras verbas da autarquia. Basta pensar na hipótese, aliás frequente, de o Estado se atrasar na liquidação da sua parte de comparticipação financeira na obra pelo que a autarquia se vê forçada a adiantar a verba para que a obra não pare. Finalmente, quando o Estado liquida o débito este é, naturalmente, inscrito no orçamento.

Quanto aos métodos de cálculo das receitas, estes encontram-se no artigo 679º e quanto a orçamentos suplementares, a matéria é regulada nos artigos 680º e 681º. Estes últimos, em princípio, não podem ser mais de dois em cada ano económico, não revestindo a natureza de previsão, pelo que as despesas nele inscritas deverão ser custeadas exclusivamente por meio de receitas certas, que unicamente podem ser as previstas no § 3º do artº 680º, ou seja, o produto de empréstimos, o produto de receitas expressamente criadas para aumentar o rendimento municipal, as sobras de verbas, as comparticipações do Estado e o saldo em dinheiro apurado na conta de gerência anterior.

Como última nota em relação à parte geral, cumpre anotar que "quando, por qualquer motivo, o orçamento ordinário não tiver sido aprovado até ao começo do ano em que tem de reger, continuarão em vigor os orçamentos do ano anterior, mas somente quanto à receita ordinária e quanto às despesas obrigatórias imprescindíveis ao regular funcionamento dos serviços". Anote-se, ainda, que por força do nº 5 do artigo 378º se a falta de aprovação do orçamento ordinário for imputável aos corpos administrativos estes podem ser objecto de dissolução por parte do Governo.

Quanto à organização do orçamento municipal, as suas regras específicas encontram-se nos artigos 757º a 764º.

No tocante à contabilidade e contas de gerência a matéria vem regulada, na parte geral, nos artigos 700º a 702º e, na parte especial; nos artigos 765º a 769º.

As contas são objecto de julgamento pelo Tribunal de Contas, com excepção das das juntas de freguesias, de acordo com o condicionalismo previsto no artigo 782º. Note-se que aquele Tribunal, conforme ressalta dos seus próprios acordão (cfr. Ac. Trib. Contas, de 1-11-38, "O Direito", 71º, pg. 28) "só tem competência para apurar responsabilidades financeiras no processo de prestação de contas, e não responsabilidades administrativas que se prendam com a origem, legalidade e legitimidade do poder deliberativo das câmaras municipais". Por outro lado, o Tribunal de Contas limita-se à apreciação da legalidade das despesas pagas, incluindo a verificação do cabimento.

Quanto à contabilidade, esta executar-se-ia de acordo com normas regulamentares, os Decretos-Lei nºs 22520 e 22521, de 13 de Maio de 1933.

7 - CONTENCIOSO DOS IMPOSTOS E OUTROS RENDIMENTOS MUNICIPAIS.

A presente matéria vem fundamentalmente regulada nos artigos 727º a 749º do C.A.. Da sua leitura ressalta o relevo concedido pela lei ao chefe de secretaria da câmara municipal a quem incumbe "a instrução e julgamento das reclamações dos interessados contra a liquidação e cobrança dos impostos, taxas e outras receitas municipais, bem como das transgressões cometidas pelos contribuintes aos regulamentos da liquidação e cobrança dos mesmos impostos e taxas" em 1a. instância,"com recurso para o juiz de direito da comarca e deste para a relação do respectivo distrito judicial"(artigo 727º). Assim sendo, "o chefe de secretaria é independente no exercício das suas funções jurisdicionais", sendo que, "no julgamento das reclamações e transgressões inspira-se unicamente nos preceitos aplicáveis das leis e regulamentos e nos ditames da sua consciência" (artigo 728º).

A partir do artº 732º são tratadas as reclamações contenciosas e do artº 742º, as transgressões fiscais. Finalmente, cumpre anotar que, nos casos omissos, "observar-se-à o disposto nas leis reguladoras do contencioso das contribuições e impostos do Estado".

8 - SÍNTESE

Como síntese da análise ao Código Administrativo e ao regime financeiro dele decorrente para os municípios, pode dizer-se que:

a) em matéria de impostos, verificava-se a prevalência de adicionais às contribuições e impostos do Estado quer enquanto tais, quer enquanto imposto de comércio e indústria ou de imposto de turismo (em parte);

b) verificava-se uma limitação ao poder deliberativo dos municípios em matéria de taxas, nomeadamente pela sua subordinação em espécie e em quantitativo ao Código Administrativo;

c) uma importante componente financeira dos municípios consubstanciava-se nos subsídios e comparticipações concedidos pela Administração Central, em circunstâncias, muitas vezes, de total discricionariedade por parte desta;

d) verificava-se um regime apertado no recurso ao crédito, nomeadamente carecendo de aprovação tutelar do Governo;

e) constatava-se a enunciação dos princípios clássicos em matéria orçamental, realçando-se que, no tocante ao equilíbrio orçamental, vingou a orientação do (equilíbrio) do orçamento ordinário;

f) no que concerne às despesas, apurou-se que algumas destas — as despesas obrigatórias com serviços do Estado — eram feitas em benefício da Administração Central sem uma contrapartida;

g) muitas das actividades do município estava condicionada a uma "tutela técnica" do Estado, consistindo na emissão de pareceres vinculativos por parte deste;

h) realçava-se ainda o papel relevante que ao chefe de secretaria da câmara cabia em matéria de contencioso tributário municipal;

i) finalmente, embora consagrada ao nível dos princípios na Constituição de 1933 e no Código Administrativo de 36-40 a autonomia financeira municipal, afigura-se-nos que ela não foi atingida, atendendo ao escasso volume de verbas canalizado para o subsector autárquico, a par da existência de limitações de vária ordem como atrás apontámos, que entravavam a plena consagração prática do princípio autónomico.

§ 3º

O PERÍODO APÓS 25ABR74 E ATÉ A ENTRADA EM VIGOR DA LEI Nº 1/79

1 - ANTECEDENTES DA LEI DE FINANÇAS LOCAIS. O RELATÓRIO DA REFORMA DAS FINANÇAS LOCAIS (*)

Iremos agora analisar qual a génese da Lei das Finanças Locais não sem que antes queiramos deixar de anotar, tal como, aliás, veremos seguidamente com algum detalhe, que em matéria de filosofia das finanças locais não houve alterações de vulto após o 25 de Abril de 1974. Houve, sim, notável incremento no que respeita às verbas em jogo mas com um ou outro aspecto de pormenor não se registou alteração ao sistema vigente até à aprovação da Lei nº 1/79 (1). Como se viu, em devido tempo, já o mesmo não ocorreu no que se refere ao aspecto político e institucional, nomeadamente com a prevalência do sufrágio directo e universal como forma de escolha dos autarcas e com a Lei nº79/ /77 no que concerne às atribuições e competências das autarquias.

Posto isto pode dizer-se que a "corrida" para a elaboração da LFL começou com a apresentação do projecto de lei nº 64/I do PCP, em 8 de Junho de 1977, a que se seguiriam a proposta de lei nº 116/I do 1º GC e o projecto 73/I do PSD.

O tempo que vai desde a apresentação do primeiro projecto até à aprovação em meados de Outubro do ano seguinte da versão final da Lei diz bem das vicissitudes, dúvidas e hesitações que perpassaram pelos deputados e o que é curioso, como adiante se verá, de como o diferente posicionamento político (Governo/Oposição) levou à assunção de opções tão radicalmente opostas por parte dos mesmos indivíduos (ou grupos políticos).

Não nos debruçando especificamente sobre o projecto do PCP,por

---

(*) - Para além dos textos da proposta e projectos de lei citados no texto, vejam-se:"Reforma das Finanças Locais"; Diários da Assembleia da República nº 135 (20-7-77), 88 (15-6-78), 101 e 102 (11 e 12-10-78).

(1) - Todavia, se continuou a prática da subsidiação por parte do Estado, deve notar-se que os subsídios passaram a constar de lista anexa ao DL Orçamental ou em DL próprio.

este ter saído derrotado na votação de 25JUL77 (pese embora alguns dos pontos de vista desse partido tenham vindo a receber acolhimento na versão final da Lei, mas em momento bem posterior), iremos agora dar alguma atenção à proposta governamental e ao projecto do PSD.

O projecto do Governo resultou em boa parte de estudos efectuados pela Direcção-Geral da Acção Regional e Local (DGARL) surgidos em consequência ao Programa do 1º GC, que estabelecia que este apresentaria à Assembleia da República uma proposta de revisão do sistema financeiro das AL. Em Janeiro de 1977 constituiu-se uma comissão interministerial, composta por representantes do MAI e do MF a que, na parte final dos trabalhos, se juntaram representantes do MOP e MHUC.

O trabalho efectuado partiu, naturalmente, da análise do que era este subsector público até à altura para, a partir daí, se proporem as reformas tidas por necessárias.

O que era, então, o subsector público das FL?1-(A).

A participação das AL nas despesas da Administracão Central e Local foi sempre reduzida, referindo-se no citado Relatório, comprovado através de mapas, que de 1963 a 1976 nunca as despesas com a AL no sector público ultrapassaram 11%, sendo de 1970 a 76 respectivamente:

	1970	71	72	73	74	75	76
Desp.cor.de AL.-	4,8 -	4,6 -	4,8 -	4,8 -	4,0 -	4,4 -	5,1
" capital " -	28,7 -	29,5 -	18,4 -	19,0 -	23,2 -	14,9 -	20,3
" totais " -	10,6 -	10,1 -	8,9 -	9,3 -	8,5 -	6,7 -	8,3

Como se constata, o peso é sempre muito reduzido e de certa forma constante, com uma ou outra alteração.

Por outro lado, se olharmos à estrutura de Administração Local

1-(A) - Seguimos de perto neste ponto o Relatório sobre a Reforma das Finanças Locais já citado.

facilmente se constata que esta se encontra polarizada em torno da actividade dos municípios, sendo que, a título de exemplo, em 1974 estes absorveram 103% das despesas da AL, enquanto as juntas distritais e as juntas de freguesia canalizaram cada uma delas cerca de 3%.

ANO: 1974

UN: 10^3 contos

Administração Local	Montante	%
Autarquias Locais (*)	5927	98,6
Juntas Gerais	404	6,8
Juntas Distritais	147	2,5
Câmaras Municipais	6073	102,5
Juntas de Freguesias	153	2,6
Serviços Autónomos da Administração Local	83	1,4
TOTAL	6010	100,0

(*) O total das autarquias locais é inferior à soma das parcelas, dado que existem transferências entre essas entidades de sinal contrário, que em alguns casos mutuamente se anulam.

- QUADRO 1 -

Por seu turno, se compararmos estes dados com os de alguns países europeus verificamos que os nossos índices percentuais são extraordinariamente baixos.

PAISES MEMBROS DO C.E.	Particip. das despesas A.L. nas despesas do Sector Público 1960*	1974*	Taxa média anual de variações * $r = \frac{74 - 60}{14}$
Países Nórdicos:			
Suécia	41,0	51,6	+ 0,757
Noruega	35,9	38,2	+ 0,164
Dinamarca	32,9	33,5	+ 0,043
Países do Benelux:			
Holanda	30,2	31,7	+ 0,107
Luxemburgo	22,5	22,6	+ 0,007
Outros Países			
Irlanda	27,3	20,7	- 0,471
Reino Unido	26,1	26,7	+ 0,043
Alemanha	57,9	60,9	+ 0,215
Suiça	63,3	69,4	+ 0,436
Itália	26,4	29,7	+ 0,236
França	22,7	30,9	+ 0,588
Portugal	10,6	8,5	- 0,150

(*) Estes valores foram calculados através de um ajustamento linear à série estatística analisada.

- QUADRO 2 -

Em parte a explicação advém do facto nesses países estar conferido ao Poder Local um conjunto de atribuições bem mais amplo do que no nosso País, situação para que poderíamos tender caso tivesse sido aprovada e posta em execução a Lei de delimitação e coordenação das actuações da Administração Central e Local em matéria de investimento (2).

(2) - Sobre este ponto, cfr. infra.

Ora, os recursos correntes das Autarquias Locais eram fundamentalmente constituídos por receitas de natureza fiscal, em particular os impostos directos (3), cujo peso oscilou entre 64% (1970) e 57% (1976).

Simplesmente, a diminuição de tal componente e o substancial aumento de despesas correntes operado a partir de 1974 (em especial de 1975 em diante) com os aumentos de remunerações (e dos efectivos) dos funcionários públicos levou a um substancial acréscimo dos subsídios correntes. Por outro lado, o financiamento das despesas de capital que até 1974 era feito pelo autofinanciamento a partir dessa data, devido à quebra na poupança corrente, passou a ser feito em particular por meio de subsídios.

Aliás, veja-se a título de exemplo diversa da legislação concernente à atribuição do subsídios no período subsequente ao 25 de Abril.

Sobre a evolução das receitas e despesas da Administração Local veja-se o quadro 3, até à primeira aplicação da LFL:

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1. RECEITAS CORRENTES	3249	3284	3321	3752	4646	4760	7462	8800	10600
Impostos Directos	2074	2032	2068	2170	2562	2690	2842	3300	5400
Impostos Indirectos	816	854	860	1010	922	300	514	900	1300
Outras	359	398	393	572	1162	1770	4106	4600	3900
(Sendo: Transferências de outros subsectores)	(63)	(103)	(81)	(202)	(856)	(1450)	(3769)	(4200)	(3500)
2. DESPESAS CORRENTES	1377	1424	1714	1914	2258	4500	4873	6700	9500
Bens e Serviços	1110	1129	1360	1597	1942	4110	4446	6100	8800
Subsídios	2	2	1	1	21	8	3	-	-
Transferências	199	212	213	208	172	236	254	400	400
(Sendo:Para outros subsectores)	(84)	(77)	(60)	(61)	(48)	(63)	(44)	-	-
Juros da Dívida Pública	66	81	140	108	123	146	170	200	300
3. POUPANÇA CORRENTE (1-2)	1872	1860	1607	1838	2388	260	2589	2100	1100
4. RECEITAS DE CAPITAL	832	932	1197	1504	1545	3090	4468	4900	8100
5. DESPESAS DE CAPITAL	2704	2792	2804	3342	3933	3050	5093	6100	11400
Investimentos	1754	2333	2194	2638	2280	2970	4984	6000	11400
Aumentos de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras	950	459	610	704	1653	80	109	100	
6. SALDO DE OPERAÇÕES DE CAPITAL (4-5)	(1872)	(1860)	(1607)	(1838)	(2388)	40	(625)	(1200)	(3300)

- QUADRO 3 -

(Fonte - Relatórios do Banco de Portugal)

(3) - Sobre os vários impostos, cfr. supra a análise do Código Administrativo e infra a comparação entre o CA e a L.1/79.

Debrucemo-nos agora sobre as receitas dos municípios (escolhendo os anos de 1975-76):

ano: 1975

	SUB-TOTAL	TOTAL
1 - RECEITA ORDINÁRIA		
- Receitas tributárias	61%	
- Taxas, multas e rendimentos de propriedades	36%	
- Outras receitas ordinárias	3%	100%
2 - RECEITA EXTRAORDINÁRIA		
- Transferências de particulares	1%	
- Empréstimos	15%	
- Alienação de bens	6%	
- Transferências da Administração Central	76%	
- Diversos	2%	100%

- QUADRO 4 -

RECEITAS TRIBUTÁRIAS milhares de contos	1974		1975	
	Montante	%	Montante	%
- Adicionais às Contribuições e Impostos do Estado	1316	51,5	1115	43,5
- Outros impostos municipais directos	1218	47,6	1432	55,9
- Impostos municipais indirectos	19	0,7	10	0,4
- Multas	4	0,2	5	0,2
TOTAL	2557	100,0	2562	100,0

- QUADRO 5 -

Por aqui se verifica que:

a) Em sede de receitas ordinárias de longe as mais importantes são as receitas tributárias e no tocante às extraordinárias, são as transferências da Administração Central.

b) No que respeita às receitas tributárias verifica-se que as mais importantes são os adicionais às contribuições e impostos do Estado e outros impostos municipais directos.

De entre os adicionais, por seu turno, os mais importantes eram o que revertia sobre a contribuição industrial e as derramas lançadas, nomeadamente, com base no D.L. 173/73 que estabelecia, no seu artº 6º, que "é permitido às câmaras municipais, a partir de 1974, o lançamento de derramas extraordinárias, abrangendo uma ou mais freguesias do concelho, cujo produto se destine a fazer face a encargos com obras e melhoramentos urgentes, a executar com participação do Estado", a qual "será lançada com base nas contribuições predial e rústica e na contribuição industrial, não podendo exceder 15% das colectas liquidadas para o Estado".

Quanto aos adicionais, o de maior peso incidia sobre a contribuição industrial (representando, por exemplo, cerca de 40% em 1974 e 34% em 1975).

Já no que respeita aos impostos municipais directos verifica-se que, de longe, o mais importante foi o imposto de comércio e indústria, que, significativamente, representava cerca de 93% do peso dos impostos municipais directos.

Para além destas receitas, as Câmaras Municipais dispunham de outros recursos ordinários, representando cerca de 40% do total, obtidos por meio de taxas e licenças, transferências ordinárias e rendimentos de bens próprios.

As taxas e licenças cobradas tinham como valor o estabelecido pelo D.L. 49438 de 11 de Dezembro de 1969.

Por seu turno, as transferências, quer correntes, quer de capital transformaram-se em importante fonte de receitas o que resultou naturalmente do aumento de encargos (principalmente com o pessoal), da abolição da cobrança de algumas receitas dos municípios (v.g. imposto sobre espectáculos) e da atribuição de novas tarefas aos municípios ou alargamento de outras. É assim que encontramos por exemplo os D.L. 168-A/77 e 201/78 de, respectivamente, 26 de Abril de 1977 e 20 de Julho de 1978 estabelecendo os planos de distribuição das dotações da Administração Central, destinadas a subsídios e comparticipações para obras municipais e despesas correntes.

Numa breve análise constata-se que, no que concerne a 1977, e de acordo com o mapa I do citado D.L. 168-A/77 previa-se que as transferências correntes para os municípios montassem a 2 361 250 contos, sendo 1 832 657 em subsídios para pessoal e 527 601 correspondiam a 75% do imposto sobre veículos automóveis, todos canalizados pelo MAI. Quanto às transferências de capital, provenientes do MAI (obras: verbas consignadas e verbas livres); MOP (viação rural e saneamento básico); MHUC (equipamento urbano rural) estimava-se que totalizassem 5 487 698,6 contos, o que perfaz no conjunto 7 848 956,6 contos (4).

Em 1978, com o atraso na aprovação do OGE, houve a necessidade de antecipar o pagamento de 50% das verbas destinadas às câmaras correspondentes à sua dotação orçamental para subsídios de obras municipais. O plano de distribuição pelas autarquias locais das transferências para despesas correntes, dos subsídios para a realização de obras municipais e das dotações para obras comparticipadas incluídas no OGE, além da comparticipação dos serviços e fundos autónomos (previsto na Lei 20/78, de 20/78 de 26 de Abril, Lei orçamental) viria a ser publicado pelo D.L. 201/78 (acima referido).

Compulsando o Quadro I, verifica-se que:

a) O conjunto das transferências correntes e de capital ascen

(4) - Quanto à distribuição de subsídios às juntas distritais, serviços municipalizados e federações de municípios e juntas de freguesia, vide mapa II do citado D.L. (pg. 950-16)

deu a 10 307 262 (englobando Açores e Madeira e ainda verbas para expropriações, imprevistos, etc) ou 9 524 503 (sem estes montantes);

b) As transferências correntes totalizaram 2 273 390, sendo 1 425 00[illegible] em subsídios para pessoal.

As transferências de capital, através do Ministério das Finanças e Plano; MHOP; MIT; MCT; MAS e MAI totalizaram 7 251 113.

Por outro lado, lendo o texto da lei ou conhecendo a vida municipal de então percebe-se quão aflitiva e pouco planeada ela era, sempre dependente do Poder Central, quer no tocante à aprovação prévia governamental de diversos actos que, em regime normal, se considerariam de gestão corrente, quer quanto aos quantitativos e atribuir, quer ainda quanto ao momento da sua atribuição.

Passando de lado a estrutura das receitas das juntas distritais e das freguesias (5), pelo seu pouco relevo, anotámos aqui a síntese feita no Relatório acerca do estado em que se encontravam as FL à altura (isto é antes das propostas para a revisão do regime financeiro, Junho 77):

"O sistema fiscal das autarquias locais baseia-se na participação, através de adicionais, nos seguintes impostos e contribuições do Estado:

— Contribuição predial rústica e urbana
— Contribuição industrial
— Imposto de capitais
— Imposto sobre Indústria Agrícola

As Câmaras Municipais gozam ainda da possibilidade de lançamento de outros impostos, cujo produto é pouco significativo.

(5) - Cfr. Relatório citado, pgs, 26 e 27

A tabela de taxas e licenças actualmente em vigor para os corpos administrativos encontra-se desactualizada, para além do seu número se considerar excessivo.

Os subsídios ordinários têm aumentado substancialmente nos últimos anos, conduzindo a uma dependência crescente dos órgãos autárquicos da Administração Central.

O sistema de financiamento dos investimentos, quer através da comparticipação do Estado, quer de empréstimos, não se adequa às necessidades das autarquias locais"

2 - A REFORMA DAS FINANÇAS LOCAIS: A CONSTITUIÇÃO DE 1976

Segundo estabelece o artigo 240º da Constituição que se refere ao património e finanças locais:

"1 - As autarquias locais têm património e finanças próprios.

2 - O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

3 - (...)"

Consequentemente, vê-se que o regime de finanças deverá prosseguir duas finalidades principais:

1a. - Justa repartição dos recursos públicos entre Estado e autarquias.

2a. - Correcção de desigualdades entre autarquias de grau idêntico.

Quanto ao primeiro aspecto o panorama vivido até à entrada da LFL era sobejamente clarificador, isto é, tal repartição foi sempre altamente desigual, com forte absorção dos impostos pelo Estado em detrimento das autarquias locais, o que levaria à necessidade (como atrás vimos) de transferências do Poder

Central para o Local fenómeno que se acentuaria depois de 1974 (por causas que anteriormente analisámos).

Quanto ao segundo objectivo, nem de perto, nem de longe alcançado antes de vigorar a LFL, levava a Comissão encarregada de estudar a reforma do sistema financeiro local a dizer que era necessária "a existência de mecanismos de perequação financeira, com vista a atenuar e vir a corrigir os desequilíbrios verificados entre as autarquias locais do mesmo grau"

Por outro lado, propunha-se que o novo regime financeiro consagrasse um sistema consignando aos municípios "um leque de impostos, cuja decisão de lançamento e, nalguns casos, de fixação da respectiva taxa de incidência caiba aos órgãos autárquicos" a que acresce que "a participação dos municípios no produto dos impostos directos do Estado constitui um princípio constitucional que deverá ser observado pela presente proposta de diploma".

Com base nestes pressupostos, a referida Comissão sugeriu que as características dos impostos municipais deveriam residir em o produto deles proveniente se revestir de estabilidade e previsibilidade, como primeiro passo para uma gestão corrente coerente.

Para mais os impostos municipais deveriam recair directamente sobre a respectiva população, incidindo também sobre as unidades económicas localmente existentes. Consequentemente, propunha-se que constituísse receita dos municípios a cobrança dos seguintes impostos:

1) Imposto sobre veículos
2) Imposto fundiário
3) Imposto para o serviço de incêndios
4) Imposto de turismo
5) Derramas.

Quanto ao primeiro, ele foi criado em 1972, sendo cobrado no ano seguinte pela primeira vez, sofrendo alterações de regime em 1975, o que fez duplicar a sua cobrança.

Em princípio, atendendo ao aumento do número de veículos em circulação, terá tendência a crescer. Por outro lado, justifica-se a sua afectação aos municípios dado que a construção, reparação e conservação das vias municipais incumbe às Câmaras.

Atendendo, contudo, a que este imposto não se encontra ainda municipalizado, propôs a Comissão que o imposto que existia revertesse justamente para os municípios.

Em segundo lugar, propunha-se a criação do imposto fundiário que viria a recair sobre o valor do solo, acrescido ou não, das construções existentes ou unicamente sobre o valor das construções, este último no caso de o solo ser desprivatizado.

Todavia, como se anota no Relatório, "a produtividade do imposto fundiário implica um sistema cadastral desenvolvido, aliado a técnicas eficazes de avaliação que permitem actualizar o produto deste imposto sem grandes custos administrativos. Quanto ao estudo dos efeitos e à implicação da entrada em vigor de um tal imposto no nosso sistema fiscal remetemo-lo para o Relatório da DGARL. (6). Acrescente-se que enquanto não fosse criado tal imposto, a Comissão propôs que revertesse para os municípios a contribuição predial rústica e urbana.

Quanto aos restantes impostos (serviço de incêndios, turismo e derramas) não se propunham traços inovatórios sendo, no entanto, de salientar que era sustentada a possibilidade de as derramas poderem ir até 15% do imposto único sobre os rendimentos de pessoas físicas ou sociedades, cobrado localmente,

sendo que "o seu lançamento poderá abranger ou não a globalidade das freguesias de um concelho, conforme a decisão da Assembleia Municipal".

No que respeita à participação nos impostos estaduais, propunha-se que para efeitos do cumprimento do artigo 255º da Constituição deveria haver uma participação dos municípios no imposto único sobre o rendimento e, transitoriamente, até à sua criação e implementação, numa percentagem média que se situa-

(6) - Cfr. pgs. 35 e 36.

ria entre os 30% e 40% nos impostos sobre o rendimento (excluindo a contribuição predial rústica e urbana que, como se viu, reverte por inteiro).

Quanto ao Fundo de Perequação Financeira tinha como finalidades:

a) corrigir os desequilíbrios verificados pela afectação directa das receitas fiscais;

b) dotar os municípios da capacidade financeira necessária para satisfazerem as necessidades mais prementes das populações.

O FEF seria financiado pelo OGE num montante equivalente a pelo menos 30% das despesas municipais estimadas para o respectivo exercício económico.

A fixação do volume do FEF não incumbia exclusivamente ao Governo porquanto, em última instância, caberia à Assembleia da República, através da aprovação da Lei do OGE, estabelecer o seu montante.
Quanto aos critérios de distribuição de verbas, estas deveriam ser feitas com a participação das autarquias, coincidentes em matéria de prazo de vigência com o plano a médio prazo (4 anos) permitindo, desta forma, uma razoável programação de actividades às próprias autarquias.

Quanto às finanças distritais e "dado o seu critério transitório, propõe-se que as juntas distritais passem a ser financiadas através de uma transferência do OGE, compensando as receitas que vierem sendo abolidas". No que concerne às freguesias estas poderiam beneficiar indirectamente do aumento de verbas dos municípios.

Finalmente, propugnava-se a abolição dos adicionais a contribuições do Estado, bem como do imposto de comércio e indústria e o de prestação de trabalho. Sobretudo, apontava-se claramente para a abolição dos subsídios correntes, pelos motivos anteriormente expostos.

Naturalmente propunha-se também a abolição da generalidade das comparticipações e subsídios para obras e equipamentos, salvaguardando-se, contudo, as comparticipações em curso e "comparticipações para obras, incluídas em programas de investimentos públicos de nível superior ao municipal"(7).

3 - AS PROPOSTAS DE REGIME FINANCEIRO EM ANÁLISE NA A.R.

Foi, pois, com base neste trabalho que surgiu a Proposta de Lei nº 116/I, de Julho de 1977.

Desde logo definiam-se como fontes de receitas das autarquias, o produto da cobrança dos impostos municipais (já vimos quais), duma participação no produto localmente arrecadado do imposto único sobre o rendimento e uma participação no fundo de perequação financeira, para além, evidentemente, de outras receitas previstas noutros diplomas legais não revogados por este.

Uma primeira nota reside na curiosa transitoriedade de que a proposta de diploma enfermava e que se observa nos seguintes traços:

a) Referência ao imposto fundiário (a criar), com remissão transitória e supletiva para a contribuição predial rústica e urbana, (vide artº 1º e 2º).

b) Referência ao imposto único sobre o rendimento de pessoas físicas e sociedades (igualmente a criar) com remissão transitória e supletiva para o leque de impostos sobre o rendimento (vide artºs 1º, nº 2; 2º; 6º).

c) Situação idêntica com o imposto municipal sobre veículos e de certo modo o imposto sobre serviços de incêndios, imposto de turismo e as derramas (vide artºs 3º, 4º e 5º).

Sendo este um aspecto menor da crítica à proposta governamental sempre se diria que nos parece infeliz que boa parte do seu conteúdo (que se quereria de execução imediata) faça referên-

(7) - Relatório, pgs. 45

cia a legislação (no caso a novos impostos) que hão-de (?) ser criados, levando a que se tenha de arranjar regimes pretensamente transitórios. E dizemos pretensamente transitórios porquanto nenhum dos impostos (a criar) para que a proposta remetia foram criados (mais de 6 anos depois) e não se vê que o venham a ser muito provavelmente em tempos próximos (pese embora, e no que respeita ao imposto único sobre o rendimento - obrigação constitucional - todos os Governos se proponham implementá-lo). Como se disse, contudo, é este um ponto marginal da crítica ao diploma.

Onde me parece que realmente a proposta dá mais o flanco à crítica é justamente na indefinição de que enferma, na remissão indispensável a fazer em momento posterior para legislação complementar. Senão vejamos:

a) A participação no produto da cobrança local dos impostos sobre o rendimento (artº 6º) não é quantificada, não se dizendo nada sobre o qual montante percentual (ou qualquer outro critério) que deverá atingir.

b) Nada se diz, em matéria de quantificação, igualmente em relação ao FEF (artº 7º).

c) Não sendo nada dito quanto aos montantes com que as autarquias poderiam contar, também não é dito com que critérios é que será feita a distribuição de verbas, a não ser através de expressões vagas e meramente programáticas do tipo de "O FEF, (...) visará corrigir desigualdades entre as diversas autarquias municipais" (artº 7º) ou fórmulas semelhantes (artº 6º).

d) Pode entender-se, ainda, que a solução encontrada para as freguesias através da redacção proposta para o artº 753º do Código Administrativo, não seria a mais feliz porquanto é limitada à percentagem mínima (8) de dotação obrigatória para obras e melhoramentos das freguesias.

e) Aponta-se como merecedor de crítica o nº 2 do artº 11º pelo

(8) - É certo que se trata de percentagem mínima, mas nestas coisas é quase seguro poder afirmar-se que o mínimo acaba por ser o máximo.

que ele pode permitir de discricionariedade por parte da Administração Central, bem como o artº 16º, deixando alguma margem de manobra ao Governo.

f) Finalmente, lamenta-se que não haja nenhuma referência aos empréstimos como fonte de receita.

Que dizer da proposta 116/I? Está claro que ela marca uma ruptura (ao menos formal) com o regime vigente até então, por motivos evidentes que reputo desnecessário aqui repetir. Mas diga-se em abono da verdade que com tanta remissão para uma definição posterior o diploma proposto indiciava uma não muito clara vontade de levar por diante uma verdadeira reforma das F.L.. Mais ainda: transformado em lei, e enquanto não fossem determinadas as percentagens na participação nos impostos sobre o rendimento e no FEF, o diploma não produzia nenhum efeito prático, era perfeitamente inócuo.

Não se nega que o governo (na altura o IGC) pretendesse fazer algo no sentido de transformar a situação de estagnação (e mesmo retrocesso) em que se encontrava o Poder Local, designadamente por força da pressão proveniente dos autarcas eleitos, "maxime" dos do próprio Partido que se encontrava no Poder, mas a verdade é que se pretendia fazer tal transformação, controlando-a, determinando-a no tempo e, em última instância, sustendo-a por força do conjunto de instrumentos que lhes ficavam nas mãos.

Como alternativa à proposta do Governo, surge então o projecto do PSD, subscrito pelos Deputados Sousa Franco e Sérvulo Correia, muito mais completo e elaborado do que o primeiro.

Depois de enumeração dos princípios fundamentais (consagração da independência financeira sujeita, no entanto, à fiscalização do Governo por intermédio da Inspecção-Geral de Finanças), vem o capítulo dos orçamentos municipais.

Quanto às receitas municipais pode repetir-se a crítica feita ao diploma elaborado pelo Governo (remissão para impostos a criar) mas com uma importante ressalva: é que o projecto dos deputados do PSD criava baias muito estritas, determinando claramente datas até às quais o Governo criava tais impostos (v.

g. imposto municipal sobre veículos, até 31-12-77, idem para o imposto sobre o serviço de incêndios; semelhante para o imposto fundiário).

Quanto ao produto da cobrança local do imposto único sobre o rendimento (artº 19º), diz-se que "será variável e definida em termos percentuais, por forma a evitar o agravamento das disparidades de recursos financeiros entre os municípios". No nº 2 deste artigo estabelecia-se que a participação referida seria proposta pelo Governo à A.R., após consulta a todos os municípios, até 1 de Outubro, devendo a A.R. definir até 31 de Outubro os critérios que presidiriam à repartição dos recursos "de forma a aumentar a participação do poder local nos recursos tributários nacionais, e tendo em conta as necessidades de cada concelho, a sua componente demográfica, as suas despesas obrigatórias e a sua capacidade de realização, tanto para novos projectos como para os projectos em curso, bem como os objectivos regionais e locais definidos no Plano".

Sendo certo que não são definidos critérios, antes se remetendo para um momento posterior a sua determinação, a verdade é que essa seria feita pela A.R.; por outro lado, há já uma indicação de alguns vectores a ter em conta, um dos quais — a capacidade de realização de cada município — teria sido útil aproveitar para justamente evitar a entrega de montantes a algumas Câmaras que, depois, por falta de capacidade de qualquer natureza, os não utilizam.

Refira-se, ainda, que de acordo com o nº 3 deste artigo, "as propostas a elaborar nos próximos anos terão como meta alcançar uma participação nunca inferior a 10% das receitas totais da Administração por parte dos municípios em 1980".

No que concerne ao Fundo de Perequação Financeira, este foi naturalmente concebido de molde "a corrigir as desigualdades entre autarquias locais do mesmo grau e assegurar a isenção e correcção dos critérios das receitas" (artº 21º). Dotado de orçamento próprio, o fundo seria gerido por um concelho de gestão, presidido pelo Ministro das Finanças, um vice-presidente eleito pela A.R. e vogais saídos de presidentes das Câmaras Municipais.

Tinha, por outro lado, o fundo como receitas uma dotação dc OGE (nos termos da a) do nº 3 do artº 21º) e uma percentagem das receitas dos serviços e fundos autónomos da Administração Central, sendo que o montante destas participações "não pode ser inferior a 20% do total das despesas correntes e de capital previstas no OGE" (nº 4, artº cit.).

Os critérios a que deveria obedecer a atribuição de receitas a cada município eram enumerados no nº 6 e, finalmente, este diploma remetia para posterior regulamentação o funcionamento do fundo de perequação financeira.

Em meu entender, a proposta deixava bastante de fundamental do regime para posterior definição (quer pela A.R., quer pelo Governo) e, sobretudo, fazia antever um esquema complexo e uma máquina algo pesada para a sua gestão. No restante dos capítulos das receitas municipais não há particulares notas a fazer, o mesmo se dizendo dos capítulos respeitantes às finanças paroquiais e distritais.

4 - A VERSÃO FINAL DA LFL E A SUA GÉNESE

Como foi, então, possível que estes projecto e proposta que vieram a ser aprovados em Julho de 1977, na generalidade, não tenham quase nada a ver com a versão final do diploma?

Não cuidando agora de analisar o debate na generalidade (9), dir-se-á que as profundas transformações que as propostas de diploma vieram a sofrer reflectiram bem a instabilidade e as vicissitudes do processo político de então.

Aprovados que foram a proposta de lei 116/1 e projecto 72/1 (do PSD) na generalidade, somente quase um ano depois, a 14 de Junho de 1978, o assunto voltou ao Plenário da A.R., estando nesse momento no Poder o II G.C. (PS-CDS), depois de os projectos terem sido objecto de estudo e síntese numa subcomissão de Administração Interna e Poder Local.

(9) - Ver Diário da Assembleia da República, nº 135 de 26JUL77

Foi presente à Comissão um texto com 128 artigos que viria, contudo, a ser reduzido a princípios gerais, como foi referido no Relatório da Comissão presente ao Plenário, da autoria do Deputado Francisco Lucas Pires.

Sem querer de modo algum fazer aqui um relato e um estudo exaustivo de como foi sendo feita a gestação da LFL (10) pode, no entanto, afirmar-se que a justificação para tal redução a princípios gerais se ficou devendo à noção de que à A.R. caberia fundamentalmente aprovar bases gerais e a de que seria mais curial avançar com princípios de natureza política do que fazer um diploma essencialmente técnico.

Seja como fôr, o atraso no desenvolver do processo e o texto das referidas "Bases Gerais" (11) suscitaram críticas dos partidos da Oposição, designadamente dos Deputados António Pedroso (PCP) e Sérvulo Correia (PSD), basicamente assacando ao (s) Governo(s) falta de vontade política para implementar a Reforma das Finanças Locais (e daí todo o atraso sofrido) e de surgir agora um projecto indefinido e excessivamente vago.

Diga-se em abono da verdade que este texto proposto pela Comissão era de facto muito genérico, longe, portanto, de abrir perspectivas para rapidamente se avançar com um novo regime sendo certo, igualmente, que, de acordo com a Base XVI, nº 1, seria o Governo a regulamentar a Lei, no prazo de um mês. Quanto a montantes somente na Base III, nº 2 se dizia que às autarquias deveria "garantir-se que o respectivo coeficiente de participação nas despesas orçamentais seja tão grande quanto possível e nunca inferior a 15% do total".

Por outro lado, a existência de um fundo de perequação financeira não se encontrava claramente no texto (estaria quando muito subjacente) e quanto à política de subídios também não estava claro se iriam deixar de ter um cariz discricionário (cfr., por exemplo, Bases IV b) e VII e VIII).

---

(10) - Para essas análises, vejam-se DAR. I série, 88 de 15JUN78 e nº 101 e 102 de 11 e 12OUT78.

(11) - Cfr., texto, DAR. II série, nº 87 de 15JUN78.

Todavia, nem tais Bases Gerais lograram ser aprovadas naquele altura, sob o pretexto de não se justificar prolongar (mesmo que fosse somente por horas) a sessão legislativa, conjuntamente com o risco de se produzir um mau texto legislativo dado o pouco tempo para o aprovar.

Curiosamente é com surpresa que quem segue o debate em torno do problema da Reforma das Finanças Locais topa com o passo seguinte e que é, no fundo, a discussão e votação na especialidade, do texto que haveria de ficar sendo a Lei nº 1/79.

Não havendo publicação dos trabalhos feitos em comissão, resta-nos seguir o que vem no DAR, e ainda as propostas de alteração ao texto das Bases Gerais, sobretudo da autoria do PCP e, naturalmente, conhecer um pouco da vida política da altura.

Efectivamente, não deixa de ser curioso que o texto que nos aparece à votação na especialidade seja substancialmente diferente, quer da proposta e projecto de lei aprovados na generalidade, quer da proposta das Bases Gerais. É também curioso que no Relatório apresentado pela Comissão do Poder Local se diga que "sem pôr de parte as posições próprias de cada grupo parlamentar, foi possível em subcomissão, que reuniu diariamente em duas sessões, delimitar uma zona de longo consenso que, para maior facilidade de trabalhos, se redigiu um texto de forma articulada e susceptível, por isso mesmo, de fácil confronto com as posições alternativas".

Ora bem: o consenso, tão difícil de obter anteriormente, como se viu, foi agora possível atendendo justamente a que os partidos parlamentares, todos eles, se encontravam na Oposição já que estava no Poder o III G.C. (Executivo Nobre da Costa). O facto de nenhum dos partidos ser Poder permitiu-lhes agir com inteira liberdade, satisfazendo os seus autarcas, sem a carga de preocupações inerentes a quem é Governo, enveredando por um sistema de ampla descentralização e, simultaneamente, reflectindo uma profunda desconfiança em relação à Função Executiva, o que levou justamente à adopção de comandos vedando completamente a mínima discricionariedade na atribuição de verbas e impossibilitando a atribuição de subsídios por parte daqueles.

É deste modo que pode compreender-se que boa parte do articulado da Lei 1/79 fosse aprovada por unanimidade e que, igualmente, muitas das propostas alternativas do PCP (com um conteúdo mais descentralizador e deixando nula margem de manobra ao Executivo) merecessem consagração por parte da Câmara.

§ 4º

A LEI DE FINANÇAS LOCAIS

1 - VISÃO GERAL DA LEI

Bastantes dos traços gerais que caracterizam a LFL foram já enunciados em momento anterior, designadamente o seu carácter descentralizador, a outorga de uma verdadeira autonomia financeira, a proibição do subsídio como fonte de receitas. Todavia, seguindo neste ponto o estudo do Prof. Dr. Sousa Franco sobre a "Lei das Finanças Locais" (1), onde se encontra feita uma completa síntese das principais orientações do diploma, dir-se-á que este tem como principais directivas as seguintes:

1º - Afirmação do princípio de titularidade e gestão, pelas freguesias, municípios e regiões, de património e finanças próprias, unicamente sujeita à tutela prevista na lei;

2º - Ampla democraticidade interna porquanto na repartição de competências são favorecidos os órgãos deliberativos autárquicos sobre os órgãos executivos;

3º - Concentração quase total da autonomia financeira nos concelhos, dada a inexistência das regiões, o fraco peso dos distritos e a reduzida capacidade financeira das freguesias;

4.1. - Simplificação das receitas fiscais pela cessação dos adicionais, supressão de muitos impostos e taxas locais e atribuição aos municípios de receitas fiscais:

a) impostos locais autónomos (artºs 5º, 6º e 7º).

---

(1) - "A Lei das Finanças Locais", Revista Leis e Economia, nº 1, pgs. 3 a 9. Veja-se, igualmente, do mesmo Autor "Finanças Públicas e Direito Financeiro" cit, pgs 104/109

b) participação, em valores a fixar pelo OGE, mas nunca inferior a 18%, no produto global da impostos estaduais sobre o rendimento (artºs 5º e 8º).

c) taxas locais (artº 13º).

d) derramas excepcionais (artº 12º), cuja justificação, salvo caso excepcional, é duvidosa.

4.2. - Abolição dos subsídios e comparticipações (artº 16º., nº 1) com duas ressalvas: a das comparticipações em curso (artº 23º) e em caso de calamidade pública ou circunstâncias anormais (artº. 16º, nº 2).

Substituição destas comparticipações pelo Fundo de Equilíbrio Financeiro (artºs 5º c); 8º e 9º);

5º - Tentativa de correcção das assimetrias regionais, fixando coeficientes gerais da participação de cada município nas receitas dos impostos gerais do Estado;

6º - Tendencial integração nas regras globais da gestão e contabilidade financeira do sector público;

7º - Integração com a administração estadual dos impostos, à qual compete cobrar os impostos gerais e entregá-los às autarquias. Determina-se a subordinação do contencioso dos impostos à linha hierárquica dos tribunais das contribuições e impostos e do contencioso das contravenções aos tribunais ordinários.

8º - É a lei do OGE, que reparte anualmente os recursos entre a Administração Central e a Local.

9º - Indefinição dos critérios de formulação das atribuições das autarquias locais.

10º - Definição de um regime mais lato e liberal do endividamente das autarquias.

2 - ANÁLISE DA LEI

Iremos agora proceder à análise sistemática da Lei nº 1/79, utilizando um processo semelhante ao usado para o Código Administrativo, ou seja, o estudo separado das receitas, das despesas, do orçamento e contabilidade e do contencioso fiscal.

2.1. - O CONCEITO DE AUTONOMIA FINANCEIRA

Antes, porém, faremos uma referência ao artigo 1º da Lei que contém os princípios respeitantes à autonomia financeira das autarquias.

Por aquela norma, a autonomia financeira das autarquias pode dizer-se que tem duas vertentes. Por um lado, ela traduz-se no facto de as freguesias, municípios e regiões administrativas terem "património e finanças próprias cuja gestão compete aos respectivos órgãos" (nº 1), consubstanciando-se, "designadamente, nos seguintes poderes dos órgãos autárquicos:

a) Elaborar, aprovar e alterar planos de actividades e orçamentos;

b) Elaborar e aprovar balanços e contas;

c) Dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que por lei forem destinadas às autarquias;

d) Gerir o património autárquico".

(nº 3 do artº cit.)

Por outro lado, ela traduz-se em a tutela sobre a gestão patrimonial e financeira ser exercida segundo as formas e nos casos prescritos na lei, "salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local".

Quanto ao primeiro aspecto, verifica-se que ele se traduz num complexo de poderes relativamente amplo que sofre, contudo, uma importante limitação decorrente dos nºs 4 e 5 (particularmente do nº 4) do artigo 1º ao dizer:

> "São nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que criem ou lancem impostos e também aqueles que criem ou lancem taxas, derramas ou mais valias não previstas por lei".

Deste preceito resulta claramente uma limitação substancial ao "poder tributário "das autarquias, que ficam impossibilitadas de criar e, igualmente, lançar impostos, para além de que as taxas, derramas e mais-valias só podem ser criadas e lançadas desde que previamente prevista por lei. Se quanto à criação de impostos a limitação é perfeitamente normal porquanto se trata até de limitação decorrente da própria Constituição da República que estabelece que os impostos são criados por lei (tomada em sentido formal) ou por decreto-lei, se se tratar de autorização legislativa (2), não cabendo, pois, ao município criar "ex novo" um imposto, já quanto ao lançamento a situação é mais restritiva do que, por exemplo, a vigente no âmbito do Código Administrativo, como vimos (3) para além de

(2) - Cfr. artigo 106º, nº 2 e 167º, alínea o). Quanto ao sentido da palavra "lei" vejam-se Prof. Soares Martinez, "Manual de Direito Fiscal", Lisboa 1983 pgs. 92 e ss; Dr. Manuel Pires, "Direito Fiscal (Apontamentos)", Lisboa, 1980-81, pg. 55 e ss, Dr. Sá Gomes, "Curso de Direito Fiscal", 1980, pgs. 303 e ss, Dr. Braz Teixeira "Princípios de Direito Fiscal", 1979, pgs. 75 e ss.; Dr. Pamplona Corte-Real "Curso de Direito Fiscal", Boletim de Ciência e Técnica Fiscal, 268/270, 1981, pgs. 74 e ss.

(3) - Cfr., por exemplo, os adicionais às contribuições e impostos do ESTADO ou os impostos indirectos.

outros casos verificados, nomeadamente no âmbito de legislações estrangeiras.

É este, aliás, um dos traços que nos permitem afirmar que o legislador da Lei 1/79 se preocupou, fundamentalmente, em equacionar a questão da autonomia financeira em termos de garantir um fluxo de receitas suficiente para assegurar uma adequada prossecução das atribuições das autarquias e não tanto com o exercício por estas de um poder tributário que expressasse uma manifestação volitiva por parte dos entes locais. Tal aspecto poderá merecer adequada atenção em termos futuros, no sentido de que os municípios tenham uma participação mais activa no "processo" tributário, nomeadamente cabendo-lhes a deliberação quanto ao lançamento ou não dos impostos locais e, particularmente, quanto à fixação da taxa do imposto entre determinados limites o que pressuporia, contudo, a necessária revisão da Constituição de modo a permitir esta última situação (4). Na realidade, afigura-se-nos que, não sendo decisivo para caracterizar a autonomia financeira (5) ela traduz, contudo, um aperfeiçoamento ao sistema na medida em que os autarcas se responsabilizam mais directamente pela obtenção de receitas a par de existir uma ligação mais directa entre contribuinte e autarquia. Evidentemente, poderá ter como reverso o comportamento de certos autarcas que fujam a tributar os seus munícipes, não tanto, proventura. porque a autarquia não careça de verbas, mas unicamente por motivo de eleitoralismo fácil

(4) - A fixação da taxa dos impostos locais pelos municípios é, aliás, como vimos no capítulo do Direito Comparado, prática corrente em diversos países europeus. Entre nós, e face ao artigo 106º da Constituição as taxas dos impostos serão fixados por lei, ao contrário do que dispunha a Constituição de 1933 ao referir que a lei fixava "os limites" às taxas aplicáveis.

(5) - Como anteriormente acentuámos, para esta é fundamental que se assegure ao ente local um volume de receitas que permita adequada prossecução das suas atribuições seja qual fôr o processo de obtenção de receita, com a importante condição contudo, que as transferências do Poder Central se não façam de forma discricionária, com base unicamente na vontade deste, mas de forma objectiva, decorrente da lei que se não limita a autorizar quaisquer comparticipações ou subsídios mas antes deve estabelecer com precisão qual a sua natureza (v.g. afectas ou não afectas) e quais as circunstâncias a que elas pode haver aces-

(6). Todavia, a necessidade de verbas e o sentido relativamente generalizado das responsabilidades por parte dos eleitos locais, para além dos motivos de ordem mais geral que apontámos, aconselhariam a que fossem dados passos no sentido ora preconizado.

Também quanto às taxas se nos afigura poderem ser dados passos conducentes a ampliar a margem de manobra das autarquias, não as confinando a tabelas ou limites de natureza semelhante previstas por lei. Assim, a autarquia — particularmente o município — poderia lançar e cobrar taxas por serviços prestados (7) mesmo que não previstos expressamente na lei(no sentido de tipificado) pelo que, nomeadamente, o artigo 13º da LFL passaria a ter um carácter exemplificativo, cabendo ao órgão executivo propô-las. Importa realçar, como é óbvio, que pensamos que as taxas não têm de ser criadas por lei, ao contrário,por exemplo, do ponto de vista expresso pelo Dr. Sá Gomes (8), face ao que dispõe o artigo 106º da Constituição.

Assim sendo, o que se nos afigura é que a lei, nomeadamente a Lei das Finanças Locais, deveria referir que a enumeração das taxas era meramente exemplificativa, surgindo, então, uma alínea pela qual a autarquia (maxime, o município) poderia cobrar taxas por quaisquer serviços que prestasse, naturalmente no âmbito das suas atribuições. É nosso entendimento que tal postura jurídica não é inconstitucional e, em termos económicos e sociais, é de facto a mais adequada porque permite responder

---

so (em particular no que respeita às transferências afectas). Ao assunto voltaremos adiante.

(6) - Alguns casos entre nós, como o contencioso com a EDP, são elucidativos quanto aos riscos enunciados.

(7) - Obviamente, atendendo à natureza da taxa, este é uma prestação a favor de uma pessoa colectiva de direito público efectuada como retribuição de serviços individualmente prestados, da utilização de bens do domínio público ou da remoção de um limite jurídico à actividade dos particulares (neste último, a taxa é vulgarmente designada por licença).

(8) - "Curso ..." cit. pg. 312

de forma dinâmica às necessidades que vão surgindo no seio da comunidade, dando possibilidade aos municípios de prestarem serviços que de outra forma não prestariam (ou só poderiam prestar gratuitamente)(9). Diga-se, contudo, que, caso uma norma estabelecendo que aquela não poderia ser telarmente, poderia introduzir-se/ superior ao custo do serviço prestado, como, aliás, sucede com a legislação espanhola, como vimos.

Uma segunda vertente de questão de autonomia financeira consiste no regime de tutela previsto na Lei. Na realidade, como já vimos em momento anterior, as autarquias locais encontram-se sujeitas à tutela inspectiva que, em matéria financeira, é objecto de consagração no artigo 21º (sob a epígrafe de "tutela inspectiva") da Lei nº 1/79, que diz:

> "Cabe ao Governo da República, através da Inspecção-Geral de Finanças, fiscalizar a legalidade da gestão patrimonial e financeira dos municípios e freguesias referidas no nº 1 do artigo anterior, que devem ser inspecionadas pelo menos uma vez por triênio.
>
> 2. .....
>
> 3. ....." (10)

Ora, tratando-se como se viu, de uma tutela inspectiva que "consiste no poder de fiscalizar os órgãos e os serviços da autarquia, para o efeito de promover a aplicação de sanções

---

(9) - Problema que não abordaremos é o da formação do valor da da taxa. Sobre o assunto, veja-se A.R. Prest, "On charging for Local Government Services", in "Local Finance" (International Bimonthly Journal), Out 1982, vol. 11, nº 5, pgs, 3 e seguintes. Veja-se, ainda sobre taxas, a Nota do Secretário-Geral do Conselho da Europa sobre "Financiamento dos serviços municipais pelas pessoas que beneficiam do seu fornecimento", in Local Finance, Junho 80, vol. 9, nº 3, pgs. 24 e ss, que trata em particular da situação da Suécia.

(10) - Sobre a Inspecção-Geral de Finanças veja-se o Decreto-Lei nº 513-Z/79, de 27 de Dezembro (Lei Orgânica da IGF), e em particular os artigos 2º, 1 a-), definindo atribuição e competência do organismo e 12º b-) definindo a competência da Inspecção dos Serviços Tributários. Veja-se igualmente "Notas ao Questionário da IGF — Câmaras Municipais", de Alfredo Licino L.F. Pereira e José Correia Pacheco, Lisboa, 1950, particularmente seguido nas visitas de inspecção às autarquias, no âmbito, evidentemente, do Código Administrativo.

contra as ilegalidades ou a má gestão" (11), deve ainda acrescentar-se que a fiscalização se limita à verificação das disposições legais, não se tratando, pois, de um controlo de registo ou oportunidade. Naturalmente, que da acção fiscalizadora podem derivar sanções que, presentemente, e em termos administrativos, se traduzem na dissolução dos órgãos autárquicos (12), a qual só poderá ocorrer com os fundamentos e pela forma prevista no artigo 93º da Lei nº 79/77. Em matéria financeira, destacam-se as alíneas d) e e), que se reportam à não aprovação atempada do orçamento ou à não apresentação, nos prazos legais, das contas a julgamento.

Do meu ponto de vista a matéria de tutela e do correlativo regime sancionatório deverá merecer revisão que a torne mais eficaz e, até, mais justa (13). Embora sem preocupação de exaustão sempre diremos que se nos afigura complexo o sistema da dissolução, em regra após efectuação de inquérito pela IGF (ou pela IGAI se se tratar de matéria não financeira), seguindo-se, no caso de se apurarem irregularidades passíveis de levar à dissolução, parecer do conselho distrital (nº 2 do artº 93º cit.), após o que se

---

(11) - Professor Marcello Caetano "Manual de Direito Administrativo", Tomo I, 10a.edição, pg. 232.

(12) - Evidentemente, para além da dissolução — sanção administrativa — pode existir responsabilidade civil do órgão ou seus titulares ou criminal destes últimos para além de poder haver responsabilidade disciplinar de funcionários ou agentes das autarquias.

(13) - Quando falo em tutela não quero, aqui, abarcar unicamente a que se reporta à matéria financeira mas englobo também a que respeita à matéria não financeira, (artº 91º Lei 79/77), a qual é exercida através do Governo Civil. Veja-se, também, o papel que compete à Inspecção-Geral da Administração Interna, cujos diplomas básicos são o Decreto nº. 342/77, de 19 de Agosto, em particular os artigos 15º a 18º e o Decreto-Lei nº 356/82, de 6 de Setembro que altera alguns artigos do D.L. 342/77.

elaborará o decreto de dissolução (nº3 e do artº 93º). Se nos lembrarmos que o mandato dos titulares dos órgãos autárquicos é de 4 anos anteriormente ao DL nº 100/84 era de 3 anos — logo concluiremos que, muitas das vezes, não se chega a operar a dissolução porque o mandato já cessou ou está em vias de cessar. Entretanto, antes da entrada em vigor do DL 100/84, nem sequer era possível autonomizar uma hipotética sanção em relação a um (ou alguns) dos titulares do órgão autárquico — havia dissolução do órgão mas não havia perda de mandato para estes titulares. Daí decorria uma globalização da sanção que podia não se coadunar com a situação concreta que se desejava ver punida, situação que hoje, como se disse, se encontra ultrapassada face ao artigo 70º, nº 1 e) do DL 100/84, com a redacção que lhe foi dada pela Lei nº 25/85, de 12 de Agosto.

2.2. - AS RECEITAS MUNICIPAIS

2.2.1. - AS RECEITAS FISCAIS

Estas vêm reguladas no importante artigo 5º da Lei nº1/ /79 (14). Deste resulta que o legislador optou por distribuir as receitas fiscais que cabem aos municípios por

---

(14) - Aquele refere que:

"Constituem receitas fiscais a arrecadar pelos municípios:

a) A totalidade do produto da cobrança dos seguintes impostos:

1º - Contribuição predial rústica e urbana;

2º - Imposto sobre veículos;

3º - Imposto para serviços de incêndios;

4º - Imposto de Turismo.

três meios distintos. Por um lado, os quatro impostos referidos na alínea a) ficaram por inteiro na esfera local, o que, aliás, já sucedia com dois deles no âmbito da legislação anterior — o imposto para serviço de incêndio e o imposto de turismo. Por outro, estabeleceu-se um regime de participação dos municípios em impostos directos estaduais (na alínea b)) dando, aliás, cumprimento ao artigo 255º da Constituição.

Finalmente, na alínea c), estabeleceu-se a participação em outras receitas, estas inscritas no OGE, como Fundo de Equilíbrio Financeiro, o qual se destina, como se deixa antever pelo artigo 10º, nº 2 a), fundamentalmente às despesas de capital da autarquia.

Acresce que, de acordo com o artigo 8º, nº 1 a percentagem dos municípios prevista na alínea b) do artigo 5º nunca poderá ser inferior a 18% da receita arrecada pelo Estado (cabendo ao OGE de cada ano fixar a percentagem). Por outro lado e quanto à forma de cálculo da alínea c), (15) diz-nos o artigo 8º nº 2 da Lei:

> "A Lei do Orçamento Geral do Estado fixa também, em cada ano, a percentagem global das despesas correntes e de capital do Orçamento Geral do Estado que constituem a participação dos municípios na soma das receitas fiscais referidas na alínea b) e c) do ar

---

(14) - b) Uma participação no produto global dos seguintes impostos

1º - Imposto Profissional;

2º - Imposto complementar;

3º - Contribuição Industrial;

4º - Imposto sobre aplicação de capitais;

5º - Imposto sobre sucessões e doações;

6º - Sisa.

c) Uma participação em outras receitas, inscritas no Orçamento Geral do Estado como fundo de equilíbrio financeiro de harmonia com a presentelei".

(15) - Afigura-se-nos que seria fundamentalmente (mas não de forma exclusiva) por intermédio desta alínea c) que o legislador ordinário pretenderá concretizar o artigo 240º da Constituição na parte em que se refere que "o regime de finanças locais visará (...) a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau", se atentarmos que parte da verba é distribuída com base em "indicadores de carências" contemplados no artigo 9º .Adiante voltaremos ao assunto.

tigo 5º, não podendo essa percentagem ser inferior a 18% daquelas despesas."

Finalmente, o nº 3 estabelece quais as despesas correntes e de capital do OGE a serem consideradas para o cálculo da percentagem enunciada no nº 3.

Em suma, para além dos impostos previstos na alínea a) do artigo 5º, totalmente arrecadados para os municípios, estes beneficiam ainda de 18% (no mínimo) a título de participação em cinco impostos estaduais e, finalmente, de uma verba a título de FEF, cujo cálculo resulta de:

al. b)+ al.c) $\geqslant$ 18% despesas correntes e de capital do OGE (calculadas com base no nº 3 do artº 5º).

Do exposto, resulta evidente que o volume de receitas fiscais canalizado para os municípios é substancialmente superior ao concedido pelo C.A..

Sintetizando, revertem para as autarquias os seguintes impostos:

IMPOSTOS	C.A.	Lei 1/79
Impostos de prestação de trabalho	sim	não
Imposto para serviço de incêndios	sim	sim
Imposto sobre espectáculos	sim(16)	não
Imposto de Comercio e Indústria	sim	não
Imposto de turismo	sim	sim
Cont.pred. rústica	até 35% da colecta (17)	sim
Cont.pred. urbana	até 17% da colecta (17)	sim

(16) - O imposto sobre espectáculos foi abolido pelo Dec-Lei 739/76 de 16 de Outubro, tendo o respectivo imposto municipal desaparecido por falta de base de incidência.

(17) - "As câmaras municipais poderão lançar uma percentagem adicional sobre as colectas de contribuição predial, do imposto sobre indústria agrícola, da contribuição industrial e do imposto de capitais liquidadas para o Estado, nos respectivos

	C.A.	Lei 1/79
Imposto sobre veículos	não	sim
Imposto profissional	não	sim (18)
Imposto complementar	não	sim (18)
Contribuição industrial	até 14% da colecta (17)	sim (18)
Imposto sobre aplicação de capitais	até 10% da colecta (17)	sim
Imposto sobre sucessões e doações	não	sim (18)
Sisa	não	sim (18)
Imposto sobre a indústria agrícola	até 14% da colecta (17)	não

Como se pode ver, com algum significado real somente no imposto de comércio e indústria é que o regime do Código Administrativo ficava a ganhar. Logo nesta comparação se pode constatar que não só as percentagens ou impostos adstritos ao município pela Lei 1/79 são muito mais importantes e vultuosos do que os do C.A., como eles podem permitir, pela previsibilidade dos montantes uma verdadeira gestão não ocasional ou casuística.

Se acrescer às receitas já referidas e contempladas na alínea a) e b) do artº 5º as da alínea c) do mesmo artigo poderemos ter uma ideia mais exacta da diferença substancial operada pela Lei 1/79.

Iremos, seguidamente, proceder ao estudo mais detalhado do artigo 5º.

(17) - concelhos, a qual não poderá ser superior a (...)", corpo do artº 703º do Código Administrativo.

(18) - De acordo com o nº 1 do artº 8º "a percentagem global das previsões de cobrança dos impostos previstos na alínea b) do artigo 5º que reverte para os municípios", não será inferior a 18%.

2.2.1.1. - CONTRIBUIÇÃO PREDIAL

Assim, e no que respeita à alínea a) temos em primeiro lugar a contribuição predial rústica e urbana, regulada pelo Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre Indústria Agrícola, aprovado pelo Decreto-Lei nº 45 104, de 1 de Julho de 1963. Trata-se de um imposto de âmbito geral, isto quanto ao critério da sua extensão territorial, porquanto ele se aplica a todo o território nacional (19), o que não invalida a que se possa considerar imposto não estadual, na medida em que o sujeito activo não é o Estado (20).

Diremos, muito sinteticamente, que a contribuição predial "incide sobre os rendimentos dos prédios situados no continente ou ilhas adjacentes, dividindo-se de harmonia com a classificação destes, em rústica e urbana" (artº 1º do Código). Pelo artigo 2º, estipula-se que é considerado "rendimento dos prédios rústicos a renda fundiária, entendendo-se por esta o valor atribuível à utilização produtiva da terra e respectivos melhoramentos".

Finalmente, no artigo 3º, estabelece-se que se considera "rendimento dos prédios urbanos, quando arrendados, o valor da respectiva renda expresso em moeda corrente; e, quando o não estejam, a equivalente utilidade que deles obtiver, ou tenha possibilidade de obter, quem possa usar ou fruir os mesmos prédios".

---

(19) - Aliás, dos quatro impostos municipais só um é local, no sentido de se aplicar a parte do território nacional: é o Imposto de Turismo.

(20) - Ao assunto — sujeito activo dos impostos — voltaremos em momento ulterior.

2.2.1.2. - IMPOSTO SOBRE VEÍCULOS

Um segundo imposto é o que incide sobre os veículos. Criado pelo artigo 1º do Decreto-Lei nº 599/72, de 30 de Dezembro, aquele incidia sobre "o uso e fruição de barcos de recreio e aeronaves destinados a uso particular e, bem assim, de automóveis ligeiros, de passageiros ou mistos". Entretanto, pelo facto de o produto do imposto passar para as autarquias a LFL, no artigo 6º, determinou que este fosse pago "no município da residência do proprietário". Tal facto levou à alteração do Regulamento do Imposto sobre Veículos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 143/78, de 12 de Junho, o que viria a ser feito pelo Decreto-Lei nº 249/79, de 26 de Julho (21).

Uma nota que não queremos deixar de fazer reporta-se ao facto de que a última alteração em matéria de quantitativos a cobrar foi feita em 1980 (D.L. 183-I/80). Não deixa, pois, de ser curiosa a estagnação observada, contrastante com o aumento (por vezes substancial) de impostos estaduais, o que nos leva mais uma vez à questão da autonomia municipal e às vantagens de certa margem de manobra a conceder às autarquias, nomeadamente no que respeita à fixação de Tabelas ou Taxas de Impostos.

2.2.1.3. - IMPOSTO PARA O SERVIÇO DE INCÊNDIOS

O terceiro imposto é o imposto para serviço de incêndios que, como vimos, já era imposto não estadual no âmbito do C.A. Simplesmente, como o artigo 708º que regulava a matéria, no âmbito daquele Código, foi revogado pela LFL, o imposto para serviço de incêndios careceria de nova regulamentação, que não

(21) - O regulamento sofreu ainda outras alterações, que se efectuaram pelos D.L's 183-I/80, de 9 de Junho; 158/81, de 11 de Junho, incidindo particularmente em mudança dos valores das tabelas.

veio a ser feita. Manteve-se, anualmente, a solução do C.A. sempre por via da lei orçamental que a mandava expressamente aplicar (v.g. artigo 45º da Lei nº 2/83, de 18 de Fevereiro).

Dada a importância diminuta do imposto (em 1975, por ex. representava 5,4% do total dos impostos) e dos seus custos de liquidação à cobrança, afigura-se-me que a solução passará, porventura, por extinguir o imposto, substituindo-o por um seguro, cabendo ao Instituto Nacional de Seguros contribuir com uma verba para os serviços de bombeiros municipais.

2.2.1.4. - IMPOSTO DE TURISMO

Falta-nos tratar do imposto de turismo, no que respeita, evidentemente, ao período após a publicação da LFL.

O regime traçado pelo C.A. nos artºs 772º a 774º, viria a ser revogado expressamente pela Lei 1/79, o que provocou uma situação de vazio legislativo que seria colmatado pelo artº 5º da Lei nº 43/79 de 7SET e sobretudo pelo Dec-Lei 502-D/79 de 22DEZ. Não valerá a pena fazer uma análise detalhada destes diplomas. Referir-se-á, no entanto, que esta legislação surgiu para colmatar a lacuna resultante da revogação da legislação anterior.

Por outro lado, pese embora fazer-se apelo à necessidade de reestruturar os órgãos regionais de turismo, promovendo a descentralização e estabelecendo uma estrutura mais eficaz (22), a verdade é que o "status quo" foi-se mantendo só com pequenas alterações pontuais, até 1982/1983.

Quanto propriamente a críticas que possam ser tecidas à legislação cabe referir que, por um lado, os órgãos regionais

(22) - Sobre este ponto, veja-se e Revista Poder Local nº 11 (JAN/FEV/79), pgs. 37 e ss.

e locais de turismo ficaram a cargo dos municípios, afectando-se-lhes um montante pelo menos equivalente a metade do produto do imposto de turismo, o que significa que tais serviços sendo periféricos da Administração Central (e que, portanto, não pertencem à Administração local), eram em parte sustentados pelos municípios.

Entretanto, em 1980, a situação do imposto de turismo voltou a ser periclitante. A Lei 43/79, que criou o regime especial para o imposto de turismo e que acima se aflorou, era uma alteração ao OGE, sendo que, naturalmente, o seu período de vigência cessou com a caducidade deste.

O OGE para 1980 era omisso sobre o imposto de turismo pelo que, em meu entender, este imposto deixou de existir durante um certo período de tempo, criando situações naturalmente embaraçosas e delicadas. O problema viria a ser solucionado mediante a solicitação de uma autorização legislativa, concedida através da Lei 33/80 de 28JUL, de que resultaria o Dec-Lei 279/80 de 14AGO regulamentando de novo o imposto de turismo, aliás em termos semelhantes aos anteriormente utilizados, pelo que as críticas feitas aos diplomas anteriores mantêm actualidade no que a este concerne.

Entretanto, em 1982, através do Decreto-Lei nº 327/82, de 16 de Agosto procedeu-se à reestruturação dos órgãos de turismo nomeadamente retirando-lhes o carácter de órgão da administração central, passando as autarquias a ter relevante papel na sua criação e preenchimento dos órgãos dirigentes.

Em conformidade, foi reestruturado o imposto de turismo, aprovando-se o Decreto-Lei nº 134/83, de 19 de Março, que contempla o respectivo Regulamento. Por este, e em traços muito sumários, verifica-se que o imposto é hoje em dia exclusivamente indirecto, assumindo-se como um I.T. para certos serviços relacionados com a actividade turística. Continua, por isso, a só incidir sobre "serviços prestados na área dos municípios integrados em regiões de turismo e, bem assim, nas zonas de turismo" (artigo 1º do Regulamento).

Por outro lado, "o valor tributável é constituído pelo preço

dos serviços prestados" (líquido de impostos devidos ao Estado ou às autarquias), sendo a taxa de 3% (artºs 5º, nº 1 e 9º do Reg. cit.).

Bastará referir que "o produto do imposto constitui receita do município da localização dos estabelecimentos prestadores dos serviços"(com excepção das viagens e excursões e aluguer de veículos, que será, respectivamente, do município onde se iniciou o serviço e daquele onde foi celebrado o contrato de aluguer). A verba arrecadada, embora receita do município, é, no entanto, distribuída da forma estabelecida pelo artigo 36º, nº 4:

— 50% para as câmaras municipais

— 25% para as comissões regionais de turismo

— 25% para a Direcção-Geral do Turismo.

Temos que convir ser manifestamente infeliz a presente norma já que não faz, a nosso ver, qualquer sentido que o Estado disponha sobre receitas que lhe não pertencem (por serem do município). Nada obstava que a lei só concedesse uma parte da receita do imposto — tal como o faz na alínea b) do artº 5º da LFL — ao município.

A receita era do Estado, o imposto era estadual, o Estado dava parte daquela ao município. O que é absurdo, quanto mais não seja tecnicamente, é a fórmula encontrada que urge, pois, rever.

Por seu turno, o artº 6º da Lei 1/79 estabelece que a liquidação e cobrança dos impostos da alínea a) do artº 5º se faça na "repartição de finanças territorialmente competente", sendo o seu produto transferido directamente para o município que a ele tenha drreito.

Desta forma actos desta natureza que até então eram da competência das Câmaras transferem-se para a Administração Central (Ministério das Finanças), sendo de realçar que por força do nº 2 deste mesmo artigo é estabelecido um período transitório máximo de dois anos, para a transferência da

liquidação e cobrança dos impostos de turismo e incêndio sem soluções de continuidade", sendo estas integrações considera das realistas dadas as carências administrativas das autarquias. Note-se, contudo, que, até ao momento, os municípios continuam a cobrar o imposto para serviço de incêndios.

2.2.1.5. - AS DERRAMAS

Embora não incluídas no artigo 5º as derramas são inquestionavelmente uma receita de natureza fiscal, encontrando-se previstas no artigo 3º, g) (quanto ao município) e 4º g) (quanto às freguesias). É, todavia, o artigo 12º que desenvolve a matéria em termos de estabelecer que os municípios podem lançar derramas sobre a colecta da contribuição predial rústica e urbana, da contribuição industrial e do imposto de turismo, não podendo a taxa exceder 10% da colecta liquidada.

Já quanto às freguesias a derrama a lançar incide unicamente sobre a contribuição predial rústica e urbana não podendo a taxa exceder 10% da colecta liquidada na área da respectiva freguesia.

Diga-se, ainda, que o produto das derramas tem de destinar-se à realização de melhoramentos urgentes a efectuar na área da autarquia, competindo, no caso do município, à assembleia municipal decidir do seu lançamento sob proposta da câmara, devendo ser aprovada pela maioria absoluta dos membros em efectividade de funções.

Não queremos terminar a análise da alínea a) sem referenciarmos que nos parecem positivas as tentativas feitas em projectos ou propostas de revisão da LFL de nela incluir a sisa. Em primeiro lugar, porque se afigura ser este imposto um daqueles que pode caber aos municípios atendendo, nomeadamente, à facilidade na determinação de qual o município beneficiário (como, aliás, sucede com a contribuição predial). Em segundo lugar, porque em 1983, segundo o OE, estima-se que a receita ronde os 7,7 milhões de contos, verba considerável se tivermos em conta que nesse mesmo ano os actuais impostos municipais

renderão num montante de 8,8 milhões de contos.

Finalmente, porque uma política financeira em que a componente fiscal (no sentido de impostos próprios) seja forte, nos parece adequada como passo a dar-se no sentido de se efectivar futuramente uma maior autonomia fiscal dos municípios.

2.2.1.6. - A PARTICIPAÇÃO NOS IMPOSTOS DIRECTOS DO ESTADO

Quanto à alínea b), já vimos qual a sua fórmula de cálculo, que, aliás, não levanta quaisquer dificuldades. Cumpre aditar que se trata de uma transferência corrente da Administração Central para a Local, sendo que os critérios pelos quais é distribuída aos municípios vêm referidos no nº 1 do artigo 9º da lei. Assim, 50% são-no na razão directa do número de habitantes (substituído pelo número de eleitores - nº 5 do artº. 9º), 10% na razão directa da área e 40% na razão directa da capitação dos impostos directos cobrados na autarquia. Que dizer de tais critérios? Deve, em primeiro lugar, afirmar-se que a atenuação de assimetrias não se faz pela via das despesas correntes, na medida em que não se traduzem em investimento pelo que será por intermédio deste que, obviamente, será possível tentar esbatar tais assimetrias.

Assim sendo, afigura-se-me que os critérios a evidenciar devem privilegiar o tipo de despesas que as receitas (correntes) se destinam a cobrir, devendo, por consequência, olhar-se ao peso e à importância que aquelas tenham ao nível dos municípios. Ora, é indubitável que os grandes municípios — particularmente, as grandes cidades — têm tendência para efectuarem mais gastos correntes: basta pensar no pessoal ao seu serviço ou no nível de solicitação a que são sujeitos, implicando, necessariamente, um acréscimo de despesas correntes. Afigura-se-nos, pois, que os critérios utilizados, porque privilegiam os grandes aglomerados e também as zonas mais ricas, são, neste aspecto, correctos. Todavia, seria admissível que, a pretender-se reforçar a componente urbana, se viesse a substituir a capitação em impostos directos por estes impostos (sem ter em conta a capitação) o que, todavia, tem inquestionáveis e

complexas alterações ao nível da distribuição das verbas aos municípios, implicando sérias reservas à referida alteração. Deveria, contudo, a nosso ver alterar-se o indicador do da área geográfica, por ter pouco significado económico, eventualmente por um outro que se traduzisse na afectação de 10% do total da verba distribuída equitativamente por todos os municípios (neste momento, 305). Desta forma, assegurar-se-ia que os pequenos municípios recebessem, desde logo, uma verba mínima de funcionamento, sem, igualmente, se afectar os municípios mais "gastadores". Em 1983, esta verba seria, aproximadamente, da ordem dos 8 700 contos.

2.2.1.7. - O FUNDO DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO

a) Antes, propriamente, de estudarmos o nosso FEF não queremos deixar de esboçar algumas notas quanto ao seu enquadramento teórico (23).

Antes de mais deve dizer-se que à palavra "fundo" é dada, no presente caso, uma acepção bastante ampla, entendendo-se por tal uma massa de recursos económicos fornecida pelo Estado e a distribuir pelos municípios de acordo com critérios que a lei estabelece, sem necessidade de haver um órgão especialmente criado ou vocacionado para o fazer. Na realidade, ca-

---

(23) - Embora tema de grande interesse teórico ele não tem sido objecto de estudo sistemático pela doutrina. Apontam-se, contudo, como particularmente relevantes as seguintes obras, que abordam mais profundamente a questão da "perequação financeira" e dos respectivos fundos:

Jean Boulouis, "Essai sur la politique de subventions administratives", Librairie Armand Colin, 1951, em particular pgs. 278 e ss;

Alberto de Rovira Mola, "Los Fondos Fiscales con Finalidad Redistributiva" cit., em particular pgs. 177 e ss.

Na perspectiva do EUA, e na óptica do relacionamento entre Estado Federal e Federado, vejam-se, entre outros:

James A. Maxwell, "Financing State and Local Government", The Brookings Institution, pgs, 60 e ss;

Alvin Hansen e Harvey Perlof, "State and Local Finance in the National Economy", 1944 pgs, 122 e ss.

sos há em que as verbas são canalizadas para um fundo, dotado de personalidade jurídica, com órgãos próprios, a quem incumbe, com maior ou menor liberdade, fazer a distribuição das verbas que lhe são afectas (24). Não é assim, no caso da LFL portuguesa, como adiante veremos.

Um outro aspecto relevante desta problemática relaciona-se com o fundamento da existência dos fundos. Boa parte dos Autores apontam como particularmente relevante a chamada função de perequação ou redistribuição dos recursos nacionais pelos entes menores ou, dito de outra maneira, um processo de nivelamento dentro do possível, das desigualdades financeiras entre os diversos entes territoriais, o que consubstanciará um certo grau de solidariedade entre as diversas parcelas de um todo, que é a Nação (25).

Por outro lado, encontram-se teoricamente estudado os critérios ou técnicos de repartição ou distribuição das verbas dos fundos. Muito sumariamente, dir-se-á que são três os principais índices utilizados: o índice da despesa; o índice de população e o índice da situação financeira.

Quanto ao primeiro, ele parte do pressuposto de que se se gasta mais, é porque há mais necessidades e, portanto, é necessário um volume de receitas acrescido.(26).

---

(24) - Era o caso do "Fundo de Perequação Financeira" proposto pelo PSD — Projecto 72/I dos Deputados Sousa Franco e Sérvulo Correia — referido a pgs. 126 do presente texto ou do "Fondo Nacional de Haciendas Municipales" espanhol — cfr. Rovira de Mola, op. cit. pgs. 306 e ss.

(25) - Sobre os diversos tipos ou modalidades de fundos e uma sua classificação, que nos parece bastante completa, veja-se Rovira de Mola, op. cit. pgs. 208 a 211.

(26) - Seguindo, neste particular, Jean Boulovis haveria cinco modalidades para o índice de gasto: o da despesa real simples;o da despesa real controlada (eliminando-se despesas inúteis);o da despesa especial restrita (só algumas despesas); despesa teórica predeterminada (não a despesa efectivamente realizada mas a que se calcula que se vai realizar); despesa ponderada (despesa real ou teórica mas ponderada).

Mais relevante se tornará este índice se, em vez de ter um valor absoluto, tiver relação com a população, expressando-se, assim, em gasto por habitante.

No tocante ao índice da população, ele representa a ideia de que por esta se pode detectar a capacidade económica do município, quer porque se a zona é bastante povoada será, em princípio, mais rica, quer porque, em contrapartida, o volume de despesas será também necessariamente maior. Assim, surgem-nos dois sistemas, o da população absoluta (sistema imperfeito) ou o da população ponderada (aferida por diversos coeficientes sociais ou económicos, como crianças em idade escolar; volume de assistência social; densidade demográfica; rede viária; gastos de educação; etc.)

Finalmente, o terceiro índice pretende traduzir a situação financeira, para o que se costumam utilizar três meios — o da determinação dos encargos (levando em linha de conta, por exemplo, o volume de gastos, o endividamento ou o rendimento dos impostos); o da determinação das receitas ou o da determinação de necessidades (para o que existem diversas fórmulas que pretendem encontrar uma situação média, sendo que os municípios que se situem abaixo dessa média serão aqueles que merecerão o apoio do fundo de perequação financeira. Para o efeito, são tidos em consideração, p. ex., o gasto médio do município; o produto dos impostos municipais; a população; a rede viária; o desemprego; etc.).

Como é evidente, será pela utilização de um ou vários factores, isolada ou simultaneamente, e de acordo com os objectivos que pretendam alcançar-se, que o fundo de perequação financeira poderá ser um instrumento da política financeira a nível municipal.

b) Entre nós, o designado Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) previsto na alínea c) do artigo 5º da LFL é o meio instrumental através do qual se deverá dar cumprimento ao desiderato constitucional de correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau (artº 240º, nº 2). Deve, antes de tudo, referir-se que, o FEF é unicamente uma massa de fundos, que não uma estrutura institucionalizada a quem incumbisse a gestão das

verbas que lhe fossem postas à disposição(27).

Vejamos, pois, os critérios de distribuição das verbas atribuídas ao FEF. Estes vêm enunciados no artigo 9º, nº 2 da L.1/79. Assim, o montante global é distribuído na proporção de 35% na razão directa do número de habitantes (substituído, por força do nº 5, pelo número de cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral); 15% na razão directa da área; 15% na razão directa do número de freguesias e 35% na razão directa das carências, aferidas nomeadamente por diversos indicadores (7 enunciados na alínea d)). Por força do nº 3, a Lei orçamental fixa anualmente os índices ponderados resultantes daqueles indicadores.

Analisando os diferentes critérios de repartição, verifica-se que o número de habitantes favorece os maiores agregados populacionais o que também ocorrerá, em princípio, com a área (embora esta favoreça, por exemplo, os municípios alentejanos). Já o número de freguesias favorece sobretudo o Norte do País (Braga, Bragança e Guarda, por exemplo) em detrimento do Sul. Finalmente, os indicadores de carências, como a própria designação indicia, deveriam favorecer os municípios mais carenciados de acordo com os critérios que a lei define e que, no conjunto, apontam sobretudo para municípios do interior. Todavia, e este é um problema efectivamente complexo, há duas espécies de críticas que podem fazer-se a um sistema como o do indicador de carências. Em primeiro lugar, é o da escolha de certos indicadores e não de outros, tanto mais que é o legislador central quem define quais são as carências, as quais podem não corresponder às necessidades mais sentidas ao nível local. Em segundo lugar, a aceitar-se como válida a enumeração de indicadores de carên-

(27) - Neste sentido, também a al. b) do artigo 5º é um fundo na medida em que se trata de meios financeiros provenientes do orçamento e distribuídos segundo critérios que a lei estabelece e não de acordo com a área geográfica em que o imposto é gerado. Daí que, nomeadamente nos projectos da AD (Aliança Democrática) de revisão da Lei nº 1/79 se falasse em fundo de funcionamento para a verba sensivelmente equivalente (quanto à natureza) à da actual al. b) que aqueles projectos criavam.

cias como instrumento de resolução das mesmas há, contudo, que dotar o sistema de maior eficácia e coercibilidade. Na realidade, se pensarmos que o município que invista nas áreas com carências está automaticamente a diminuí-las e, portanto, nesta óptica a "jogar" contra si próprio, pois determinará, a prazo, uma diminuição do fluxo financeiro que lhe é destinado, deveremos dotar o sitema de mecanismos que penalizem desvios das autarquias em relação à satisfação das carências, noemadamente instituindo a suspensão ou diminuição das verbas transferidas com o desiderato atrás indicado, sempre que se verifique que elas não são canalizadas para as áreas carenciadas. Finalmente, é necessário também apontar que os indicadores de carências têm de possuir um carácter dinâmico sob pena de se desactualizarem e perderem todo o seu interesse. Assim sendo, haverá, porventura, que introduzir mecanismos de correcção dos mesmos sempre que eles se mostrem ultrapassados.

Quanto ao processo de cálculo do FEF ele resulta de que:

al. b) + al. c) do artigo 5º ≥ 18% das <u>despesas</u> do Estado

Ora, as despesas do Estado que acabámos de mencionar não são todas elas mas sim as enunciadas no nº 3 do artigo 8º. De modo infeliz, aliás, o fez a lei porque veio constituir uma fonte permanente de atrito, particularmente entre as autarquias e o Governo, na medida em que a interpretação dada a "bens e serviços" (englobando ou não as remunerações do pessoal, consoante se trate de um critério das contas nacionais ou de acordo com o enquadramento jurídico decorrente do D.L. 737/76, de 16OUT) determinou largas divergências entre as partes interessadas. Na realidade, como se disse, o legislador não terá sido feliz (28) no modo como enunciou as despesas, fazendo apelo a uma mescla de critérios, pelo que urge rever este aspecto da lei que, no meu entender, deveria ter reportado o cálculo às seguintes despesas:

(28) - Se se pretendia utilizar o critério das contas nacionais também, por exemplo, se deveria falar em f.b.c.f. (formação bruta de capital fixo) e não em investimento.

— correntes:

- remunerações certas e permanentes;
- outras despesas com pessoal;
- bens duradouros;
- bens não duradouros;
- aquisição de serviços;
- transferências para o sector público, exceptuadas as transferências para as autarquias locais;
- transferências para os outros sectores.

— capital

- investimentos;
- transferências para o sector público, exceptuadas as transferências para os outros sectores.

Assim, optava-se claramente pelo critério utilizado pelo Dec-Lei nº 737/76 e, em relação à situação anterior, eliminava-se a referência aos juros na medida em que não parece curial que, à medida que o endividamento estadual aumenta, as transferências para as autarquias aumentem igualmente. Perguntar-se-á, contudo, se é lógico que o FEF veja o seu montante variar em relação às despesas e não às receitas do Estado. Na realidade, à primeira vista poderia parecer que não, atendendo a que se trata de transferências do Orçamento cobertas por receitas estaduais pelo que o lógico seria que aquele se traduzisse, igualmente, numa percentagem das receitas. A isto costuma opôr-se o argumento de que as despesas têm tendência a crescer mais depressa e, portanto, é maior a participação financeira que irá caber aos municípios e que, assim, estes não estarão tão dependentes do crescimento das receitas fiscais do Estado. Embora se admita que este argumento tem algum relevo, afigura-se-nos que a relação com as receitas estaduais era, não só mais clara do ponto de vista prático, como mais adequada até em termos económicos, nomeadamente pelos motivos que antes expusemos.

Em sede de futura revisão da LFL e a manter-se a relação com as despesas do Estado, atentas as actuais atribuições e competências das autarquias, afigura-se-me irrealista a percentagem de 18% prevista na lei, bastando, para tanto, ver qual o actual nível (em 1983, cerca de 10%) das mesmas.

Como síntese e balanço referente à matéria do FEF, diria que, embora realisticamente se tenha de admitir que não é através dele que se poderão corrigir as gritantes assimetrias regionais e intermunicipais (29) existentes no nosso País, dada, contudo, a escassez (para não dizer inexistência) de instrumentos de política regional entre nós e das dificuldades com que as zonas mais atrasadas têm em promover o seu desenvolvimento, penso que é de manter e até de reforçar a função de perequação do FEF, para o que os seus índices deverão ser revistos de molde a beneficiar os municípios menos ricos ou mais carentes. Trata-se, naturalmente, de uma opção que dá margem a críticas, mas qualquer que se adopte é sempre passível de as gerar. Assim, e dos actuais quatro critérios afigura-se-nos que seriam de reforçar o do número de habitantes e o dos indicadores de carências em detrimento do da área ou do número de freguesias (até porque este último fomenta o aparecimento de novas freguesias). Quanto às carências, estas deveriam ser profundamente alteradas, realçando-se os custos de interioridade (proventura através de um indicador orográfico), mantendo-se os que traduzam um certo bem-estar social mínimo (desde que tenham ainda actualidade) e introduzindo um que permitisse traduzir o esforço fiscal.

2.2.2.2. - A QUESTÃO DO SUJEITO ACTIVO NA RELAÇÃO JURÍDICA TRIBUTÁRIA

Sabe-se que o imposto é a principal receita do Estado. Aduziremos agora que o facto de aquele poder criar impostos radica, justamente, em ele ser soberano sendo a criação de impostos uma manifestação da soberania tributária, que não é mais, evidentemente, do que uma das vertentes em que aquela (soberania) se desdobra. Indo ainda mais longe poderíamos dizer que a soberania tributária também não é mais do que uma manifestação da soberania financeira. Aqui chegados, cumpre analisar com um pouco mais de detalhe os conceitos utilizados.

---

(29) - Sobre este ponto, veja-se por todos Manuela Silva e Anabela Santos, "Rendimento e Riqueza Desiguais" edição do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa, 1980.

Como bem reconhece o Professor Doutor Pedro Soares Martínez o conceito de soberania é bastante complexo ou, para utilizar a sua expressão, "um dos maus fugidios da enciclopédia jurídica" (30). Apesar disso, circunscrever-nos-emos apenas à questão da soberania financeira, de que a soberania tributária (e fiscal) é um dos aspectos, como antes se disse ou, como outros Autores fazem notar, da soberania financeira/que derivariam o poder financeiro e o poder tributário (31). Seguindo, neste particular, o Professor Soares Martinez diremos que soberania financeira, "é, (segundo Giovanni de Santis) o livre poder de fixação das receitas e das despesas públicas, quanto à sua origem, à sua medida é ao seu destino". Por seu turno, a soberania tributária "será o poder de criar impostos ou de estabelecer proibição de carácter fiscal, o poder de criar normas jurídicas tributárias" (32), concepção a de que damos o nosso acordo. Portanto, quem detém o poder soberano, quem pode criar impostos, manifestação na esfera jurídico-fiscal do poder legislativo, é o Estado e unicamente este. Assim é que se plasma na Constituição a faculdade, o direito de criar impostos, o qual como é sabido, pertence ao Estado que o exerce, regra geral, por meio das Assembleia Legislativas.

Todavia, levanta-se a questão de saber se as autarquias locais, enquanto pessoas colectivas de Direito Público com base territorial, não exercerão, porventura, um poder soberano?

Na realidade, Autores há, em particular na doutrina italiana (33), que entendem que o Estado detém a soberania originária,

---

(30) - Prof. Dr. Soares Martinez "Da Personalidade Tributária", pg. 236, Boletim do Centro de Estudos Fiscais da DGCI, nº 81.

(31) - Prof. Alberto de Rovira Mola, "Los Fondos Fiscales confinalidad Redistributiva", pg. 61.

(32) - Berliri, "Principi di Diritto Tributario", citado em P. Soares Martínez, "A obrigação tributária pg. 246.

(33) - Por exemplo Tesoro "Principi di Diritto Tributario", Bari, 1938, pg. 78/79 e 81/82.

mas que os entes públicos possuem igualmente uma soberania delegada por aquele ou, indo mais longe, que as autarquias possuiriam mesmo um poder soberano próprio, nem sequer delegado.

Todavia, e a nosso ver bem.como é entendimento corrente na doutrina portuguesa (34), as autarquias locais,maxime os municípios, não possuem poderes soberanos — já que a soberania é atributo do ESTADO — nem sequer mesmo delegados porquanto a soberania é caracterizada por ser originária e indivisível. Consequentemente, e como antes deixámos exposto a soberania fiscal, que se traduz na faculdade de criar por via legislativa,impostos, não é outorgada aos municípios porquanto estes"se limitam a beneficiar de créditos tributários constituídos ao abrigo dos preceitos jurídicos estaduais" (Prof. Soares Martínez) ou, como acentua o Dr. Brás Teixeira, "o uso da possibilidade que a lei lhes dá de lançarem tributos ou de estabelecerem adicionais aos impostos estaduais, tem apenas o valor de utilização de uma autorização legal e não de uma delegação de soberania". Para outros, é um "poder tributário derivado", porquanto é um poder de "natureza regulamentar, nos limites previamente fixados na lei" (Prof. Alberto Xavier). Enfim, o que sucede é que a Constituição, a lei, conferem o poder ao Estado e só/à este de criar impostos, sendo que os municípios não os podem criar livremente, mas somente lançar os que as leis estaduais permitam, e na medida em que estas o permitam.

Como ensina o Professor Armindo Monteiro (35), "importa salientar que só ao órgão soberano representativo pertence o poder de estabelecer as regras que criam e modelam o imposto e de autorizar o seu lançamento e cobrança. Esse poder constitui,por índole própria, uma competência exclusiva, não delegável". O que sucede é que a soberania tributária "tanto pode ser exercida

---

(34) - Prof. Soares Martínez,"Da personalidade Tributária" pg. 247 e ss.

Prof. Alberto Xavier, "Manual de Direito Fiscal", vol. I, pg. 306; Dr. Antônio Braz Teixeira, "Princípios de Direito Fiscal" pgs. 166/167 entre outros.

(35) - "Introdução ao Estudo do Direito Fiscal", Lisboa, 1959, pg. 73.

em favor do Estado como de outras entidades. Estas recebem então o poder de lançar e de cobrar os impostos expressamente designados na lei — portanto criados por esta — nos limites que lhes forem marcados — mas não têm o poder de os criar."

Também boa parte da doutrina estrangeira e nomeadamente espanhola, embora utilizando terminologia diversa, navega nestas águas. Assim, Fernando Vicente - Arche Domingo (36), anota que "os municípios possuem somente um poder regulamentar derivado que se consubstancia numa "potestad" regulamentar em matéria tributária, exercida dentro dos limites assinalados pelas leis do Estado".

Entre a doutrina italiana, embora como vimos, os Autores aí não afinem todos pelo mesmo diapasão, Massimo Severo Giannini (37) afirma que a "potestà" normativa primária reside no Estado, que a usa para a "predeterminação" do tributo; a "potestà" normativa secundária no ente local, para o "estabelecimento" do tributo; a "potestà" normativa secundária no ente local, para a "regulação secundária" dos tributos já estabelecidos pelo mesmo; a "potesta" de "imposição" no ente local, por meio dos seus órgãos executivos.

Vemos, pois, que não se pode falar em exercício da soberania tributária por parte das autarquias locais, porquanto esta cabe por inteiro ao Estado. Todavia, se compulsarmos o Código Administrativo, na parte que regulava o regime financeiro dos entes territoriais menores (Parte III, artigo 668º e seguintes) a Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro que revogou quase completamente aquela parte do C.A. (com excepção dos artigos 689º e 691º), verificamos claramente que aí se fazem abundantes refe

(36) - Editorial de Direito Financeiro, tomo I, pg. 178, 1964, Trad. e notas de "Princípios de Direito Tributário" de Berlin por Vicente-Arche Domingo

(37) - "Sulla Potesta normativa in materia tributaria delle Regioni" em "Giurisprudenza completta Cassazione civile", 1949, III, pg. 1223 e ss.

rências a impostos municipais (cfr. título II daquela Parte III da C.A., em particular artigos 703º e ss. ou artigo 5º, a) da Lei nº 1/79). Põe-se, pois, a questão de saber qual o significado concreto da existência dos citados impostos municipais.

Desde logo, cumpre anotar, confirmando justamente o que antes deixámos escrito, que a enumeração dos impostos é taxativa, o que significa que os municípios só têm como impostos aqueles que a lei lhes atribui, como vimos anteriormente (cfr. artº 703º § único do C.A. e artº 1º nº 4 da L. 1/ /79).(38).

Como explicar, então, que a lei fale em "impostos municipais" ou em "receitas fiscais dos municípios"? A questão tem muito a ver com o problema de saber quem é o sujeito activo na relação jurídica tributária, não se situando, pois, ao nível da soberania tributária, pelos motivos anteriormente expostos.

Começaremos por dizer que "sujeito activo" da obrigação fiscal é a pessoa ou entidade pública a favor da qual é estabelecido o correspondente imposto e à qual cabe, por consequência o "direito de pretender o respectivo pagamento", em suma, "é o credor da prestação tributária", como ensina o Doutor Alexandre do Amaral (39).

---

(38) - Aliás o problema põe-se, antes destes artigos, a propósito dos próprios textos constitucionais, maxime artigo 70º § 1º na Constituição de 1933 e Artº 106º da Constituição de 1976.

(39) - "Lições de Direito Fiscal" pg. 175 e ss.
Sobre a presente questão e na doutrina portuguesa apontamos entre outros Autores e obras, as seguintes:

- Pedro Soares Martínez, "Da Personalidade"cit. pg. 289, ss e "A Obrigação Tributária", Boletim do CEF da DGCI, nº 11, pgs. 99 e ss;

- Alberto Xavier, "Manual de Direito Fiscal", Lisboa 1974 pgs 305 e ss;

- José Manuel M. Cardoso da Costa, "Curso de Direito Fiscal", Coimbra 1970 pgs. 253 e ss.

- António Braz Teixeira, "A Responsabilidade Fiscal das Pessoas Colectivas e dos seus Órgãos", Boletim do CEF da DGCI pgs. 59, pgs. 69 e ss e "Princípios de Direito Fiscal". Coimbra 1979, pgs. 166 e ss.

- Manuel Pires, "Direito Fiscal" (Apontamentos) Lisb. pg. 233 a 235

- Sousa Franco "Finanças Públicas ..." cit. pgs. 117/119.

Deve dizer-se, em abono da verdade, que o problema que se colocava no âmbito do C.A. se põe de forma idêntica no tocante à Lei nº 1/79, como, aliás, bem o acentua o Professor Sousa Franco ("Finanças Públicas ...", a pgs. 118). Por isso que iremos seguidamente, estudar a situação no âmbito desta lei para podermos formular as conclusões sobre o presente ponto.

Assim, dúvidas não existem que a questão só pode colocar-se quanto à alínea a) do artigo 5º e quanto às derramas, previstas, em especial, no artigo 12º. Na realidade, no que respeita as alíneas b) e c) do artigo 5º trata-se únicamente de participação do município em receitas do Estado, num caso numa percentagem sobre o produto global de certos impostos (alª b)) e no outro numa percentagem sobre outras receitas, calculadas com base em certas despesas estaduais (al. c)). Ora, acresce ainda que as receitas assim obtidas são distribuídas de acordo com os critérios que a lei fixa no artigo 9º pelo que nem se pode dizer que haja ligação entre o local geográfico onde a receita é gerada e o local para onde ela é canalizada.

Destarte, encarando a questão da alínea a) do artigo 5º a doutrina divide-se basicamente entre aqueles que entendem ser o município sujeito activo daqueles impostos e os que entendem que é antes o Estado, ao menos no que concerne à contribuição predial rústica e urbana e ao imposto sobre veículos. Entre os primeiros estão o Prof. Sousa Franco e os Drs. Nuno Sá Gomes e Pamplona Corte Real. Nos segundos, encontramos os Prof. Soares Martínez e os Drs. Braz Teixeira e Manuel Pires.

Entre estes últimos Autores destaca-se o Professor Soares Martínez (40) para quem, na situação em que o "Estado cria, lança, liquida e cobra um imposto as relações jurídico-tributárias respectivas estabelecem-se entre os particulares e o Estado somente", quem é o sujeito activo é o Estado. Assim, são impostos estaduais, neste sentido, a contribuição predial e o imposto sobre veículos, já não o sendo, contudo, pelo.

---

(40) - "Manual de Direito Fiscal", Almedina 1983, pgs. 45/46; 71 e 452 e ss.

menos, o imposto para o serviço de incêndios. O que sucede unicamente nos dois primeiros casos é que o Estado "cede" a receitas de um imposto, que é seu, à autarquia, nascendo unicamente para este um direito de crédito em relação ao Estado de natureza não tributária mas sim administrativa, posição em que é acompanhado pelo Dr. Braz Teixeira. Já o Dr. Manuel Pires considerou que se está perante impostos estaduais mas consignados à autarquia.

Por outro lado quanto às derramas, impostos que se traduzem em adicionais a impostos do Estado, o Prof. Martínez propende a considerar, tal como o fazia para os adicionais no âmbito do C.A., que, ainda aqui, o sujeito activo é o Estado atendendo a que ao ente menor unicamente está reservada uma posição meramente acessória da posição tributária do Estado. Neste particular e olhando ao papel activo que cabe à autarquia, a quem cabe lançar ou não a derramá, já o Dr. Braz Teixeira (41) considera que a autarquia é aí sujeito activo (42).

Embora com dúvidas, porquanto seja qual fôr a posição que se adopte ela tem sempre, a nosso ver, "pontos fracos" (o que nos leva a pensar que a presente questão não deve ser equacionada dogmaticamente), afigura-se-nos que o sujeito activo nos impostos referidos na alínea a) é a autarquia, no caso o município, e não o Estado, tal como já o era, também, designadamente, nos adicionais aos impostos estaduais no âmbito do Código Administrativo.

Assim, e como acentua o Prof. Sousa Franco, o que importa é apreender qual o interesse fundamental que o legislador teve em vista — se o da autarquia, se o do Estado. Ora, afigura-se-nos que nos casos antes apontados é inequestionavelmente o da autarquia, pelo que esta é que sujeito activo. Tal resulta, nomeadamente, do facto de o produto do imposto ser entregue a cada autarquia, de derivarem para este certos po

(41) - "Princípios ..." cit, pgs. 167 e 171.

(42) - Em sentido idêntico, Dr. Cardoso da Costa, "Curso ..." cit, pgs. 254/255, quanto aos adicionais, no âmbito da C.A.

deres tributários (cfr. D.L. nº 249/79, de 26 de Julho), de que o Orçamento do Estado não prevê como receita do Estado os mencionados impostos (incluindo a contribuição predial), de que o Estado cobra um certo montante a título de encargos de cobrança ou que enfim, não é por acaso que o artigo 17º, nº 5 da L. 1/79 fala, expressamente, em "dívidas às autarquias locais"; finalmente, também não parece colher a tese do Dr. Manuel Pires quanto à consignação porque, como bem acentua o Dr. Sá Gomes, esta parece pressupor a afectação obrigatória de determinadas receitas a certas despesas, umas e outras imputáveis à mesma entidade. Ora, como se trata de duas entidades, ambas dotadas de personalidade jurídica, estaríamos, então, perante uma situação de representação legal, acarretando o reconhecimento de que o titular da receita é aquele a quem ela é entregue e não quem a cobra.

2.2.3. - RECEITAS PATRIMONIAIS

O princípio, em matéria de gestão patrimonial, é o de que as autarquias têm património próprio (artº. 1º, nº 1), cabendo-lhe a elas a sua gestão (artº. cit. nº 3 d)).

Neste domínio, e no que respeita às receitas municipais, verifica-se que por força do artigo 3º c), d) e e) o município usufrui do rendimento de bens próprios (móveis ou imóveis), assim como do proveniente de bens ou serviços pertencentes ou administrados pelo município ou por este dados em concessão; usufrui, ainda, do produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades feitas a seu favor e, finalmente, usufrui do produto da alienação de bens.

Por seu turno, a Lei nº 79/77 estabelece, ainda, as normas de administração do património que, no que respeita ao concelho, reside fundamentalmente em competências da câmara municipal, previstas no artigo 62º, nº 1 alíneas d) a l).

2.2.4. - RECEITAS CREDITÍCIAS

A matéria vem regulada no artigo 15º da LFL, que, à partida, destrinça os empréstimos a curto, médio e longo prazo, sendo que os primeiros não se encontravam contemplados na legislação do Código Administrativo que, como se percebe, encarava o empréstimo como forma não normal de gestão autárquica. Quanto aos em-

préstimos a curto prazo, a própria lei salienta que "podem ser contraídos em qualquer circunstância para ocorrer a dificuldades momentâneas de tesouraria, não podendo ser utilizados para despesas correntes, nem podendo ultrapassar 1/12 avos das receitas orçamentadas para investimento pelo município". Por outro lado, só aos municípios é cometida a faculdade de recorrer a empréstimos.

A título comparativo, sempre se dirá que o projecto 72/I dos Deputados Sousa Franco e Sérvulo Correia propunha que:

"Os empréstimos a curto prazo podem ser contratados com instituições públicas de crédito ou com o Tesouro, em qualquer circunstâncias para ocorrer a dificuldades momentâneas de tesouraria, não podendo, no entanto, o seu montante ultrapassar em qualquer momento um terço das receitas correntes orçamentadas pela respectiva autarquia". Por aqui, se vê que o regime aqui proposto era menos limitativo já que não vedava a utilização do empréstimo para despesas correntes.

Como se vê, igualmente, o C.A. não previa que os municípios pudessem contrair empréstimos a curto prazo, certamente porque, em última instância, quaisquer dificuldades momentâneas de tesouraria haviam de ser cobertas através de subsídios governamentais, prática que presentemente já não é mais possível.

Quanto aos empréstimos a médio e longo prazos têm hoje, por força da LFL, um âmbito que pode ser mais vasto já que prevêm a possibilidade de ser utilizados em quaisquer investimentos reprodutivos, investimentos de carácter social ou cultural e para proceder ao saneamento financeiro do município, o que pode traduzir-se (e traduz-se) em maior capacidade do município, neste aspecto.

O artigo 15º refere até quanto irão os montantes dos encargos com a dívida pública, nos nºs 4 e 5.

O nº 6 deste artigo remete para posterior regulamentação pelo Governo dos "demais aspectos relacionados com a contracção de empréstimos, nomeadamente no que diz respeito à bonificação das taxas de juros, prazo e garantias, com exclusão de qualquer forma de aprovação tutelar". Ora, tal desiderato haveria de ser parcialmente conseguido pelo Decreto-Lei 258/79 de 28 de Julho. A justificação para o nº 6 da L.F.L. é perfeitamente compreensível porquanto as eleva-

das taxas de juro hoje em dia praticadas obrigam a um exame cuidadoso dos custos e benefícios a obter da parte das entidades que recorrem ao crédito. Se se tratar, então, de investimento com baixo grau de reprodutividade ou de carácter social ou cultural existe certamente uma legítima dúvida da viabilidade ou da bondade na contracção do empréstimo por parte da autarquia. Sendo, embora, uma técnica habitual de financiamento, as condições dos empréstimos, principalmente em virtude das elevadas taxas de juro, determinam uma pesada influência no custo do investimento. Por tudo isto, parece lógico, se se quiser que os empréstimos sejam efectivamente uma saudável fonte de receita dos municípios, que as taxas e as condições de amortização sejam objecto de legislação especial.

Por isto, mas também pelo tradicionalmente apagado papel que cabe (coube) às autarquias, e a título de exemplo, dir-se-à que segundo o Relatório da Administração Local de 1978, publicado em Dezembro de 1979, pela Direcção-Geral da Acção Regional e Local, o volume de empréstimos contraídos pelas Câmaras Municipais nesse ano quedou-se pelos 49 mil contos e o dos Serviços Municipalizados pelos 24,8 mil contos, num total de 73,8 mil contos, o que, comparado com 5,9 milhões de contos de saldos de contas de depósito da administração local no final de 1978 na CGD dá bem a noção do peso dos empréstimos nas receitas municipais (42). Acrescente-se que a quase totalidade dos empréstimos vencia uma taxa de juro de 17%, sendo as amortizações efectuadas nos últimos 15 anos. (43).

---

(42) - Cfr. pgs. 39 e 40 do referido Relatório. Acrescente-se, ainda que em relação à dívida acumulada o montante total amortizado durante o ano pelos S.M. e C.M. foi de 306,3 mil contos, tendo os saldos devedores atingido nesse ano, 2,6 milhões de contos.

(43) - Cfr. para mais detalhes o Relatório referido na nota supra e ainda o Relatório sobre "Fontes financeiras das A.L. em 1978", igualmente da DGARL, pgs. 52 e a circular 13/79 de 21MAR, da DGARL sobre investimentos em infra-estruturas — linha de crédito da CGD.

Segundo dados mais actualizados - "Crédito Municipal - 1979 a 1982", publ. MAI-SEAA,DGAL - o crescimento no período de referência em relação aos montantes foi 27 vezes superior ao registado anteriormente e também quanto ao número de municípios envolvidos cresceu substancialmente,passando de 5 para 133.

Entretanto, no ano seguinte, e seguindo o Relatório da Administração Local de 1979 (45), o crédito subiu para 260 mil contos, circunscrito a pedidos efectuados unicamente por cinco municípios à Caixa Geral de Depósitos. Apesar de se notar um aumento em relação ao ano anterior, este terá ficado aquém do que se poderia pensar, atendendo até ao novo regime estabelecido pela Lei 1/79. Todavia, tal ficou a dever-se, nomeadamente, ao facto de a atribuição do crédito ter ficado suspensa até Agosto desse ano, atendendo a que a aquele diploma não estabelecia com clareza qual a garantia para os empréstimos, o que só ficou resolvido claramente com o Decreto-Lei nº 258/79.

Só em 1980 é que, na realidade, se dá um aumento sensível de recurso ao crédito, nomeadamente pela utilização de uma linha de crédito bonificado no montante de 5 milhões de contos, que foi utilizada em 97% do seu total, abrangendo 133 operações. Tais números constam do último Relatório da Administração Local publicado, ou seja o de 1980 (46).

Visto isto, cabe debruçarmo-nos sobre a regulamentação que o IV Governo Constitucional haveria de fazer ao preceituado no nº 6 do artº 15º. Como já se disse, a referida regulamentação foi feita pelo D.L. 258/79.

Este D.L., em alguns dos seus números, repete o articulado da LFL, enquanto noutros regulamenta com mais desenvolvimento o texto legal.

Assim e no que concerne aos empréstimos a médio e longo prazos para saneamento financeiro dos municípios diz-se no D.L. que a sua contracção só pode ocorrer quando haja casos de "grave desequilíbrio das finanças municipais, tendo em vista o restabelecimento do respectivo equilíbrio num prazo razoável e, designadamente, nos casos de:

> insuficiência das cobranças de receitas previstas para fazer face a compromissos assumidos;

(45) - Relatório nº 3, Outubro 1980, pg. 48

(46) - Relatório nº 4, Dezembro 1981, pgs. 44 a 46

necessidade de dilatar o prazo de empréstimos cujo vencimento se aproxime em altura de falta de recursos;

conveniência de substituição de empréstimos por outros em condições menos onerosas", acrescendo que tais pedidos "deverão ser instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia".

Ponto particularmente controverso deste diploma é o que resulta da redacção do artº 9º, nº 1 em que se estipula que "os municípios poderão beneficiar de taxas de juro bonificados e do alargamento do prazo de amortização".

De facto, o IV Governo veio estabelecer que aqueles podem beneficiar de taxas de juro bonificado, quando a LFL estatuía claramente, como se viu, que o Governo, entre outros aspectos regulamentaria a concessão da bonificação das taxas de juro.

Refira-se ainda que os encargos anuais de vencimento, e a garantia encontram-se também regulados neste diploma legal, designadamente nos artigos 6º 7º e 8º; 10º e 11º; 12º. Anote-se, por último, que, conforme acentua, o artº 1º, os municípios podem, contrair os empréstimos "sem necessidade de prévia aprovação tutelar".

Entretanto, com alguma irregularidade, os Executivos têm vindo a promover a concretização da concessão de juros bonificados aos municípios, nomeadamente para as áreas de saneamento básico, habitação social, estabelecimento de ensino e viação rural. Apesar disso, o facto de as taxas de juro serem ainda muito elevadas, a par de o prazo de reembolso ser relativamente curto, não tem incentivado os municípios a utilizar o crédito como instrumento relevante da política financeira.

Não podemos terminar este ponto sem uma referência crítica ao artigo 15º da Lei e a diversos normativos do Decreto-Lei nº 258/79 que se nos afiguram merecedores de alteração, em sede de revisão da LFL.

Uma primeira crítica reside em os nºs 4 e 5 do artº 15º da LFL (bem como os artºs 7º e 8º do D.L. 258/79) reportarem as

percentagens aí referidas às "receitas orçamentais para investimentos no respectivo ano pelo município", sendo certo que não há receitas para investimento mas sim despesas. Assim, tais percentagens deverão futuramente reportar-se por exemplo, às receitas correntes/capital ou, o que me parece mais adequado, às transferências de capital (FEF) já que são estas o principal sustentáculo das despesas de capital, para além de que constituem (ao menos, presentemente) a "garantia única dos empréstimos contraídos" (artº 12º, nº 1 do D.L. 258/79).

Por outro lado, e no que respeita ao nº 4 do artigo 15º, as constantes subidas da taxa de juro originam que o município possa, subitamente, ficar em situação de incumprimento daquele normativo pelo que deverá, em sede de revisão da lei, estabelecer-se um mecanismo que vise salvaguardar a situação ora exposta.

Finalmente, afigura-se-me que seria de referir que os empréstimos podem ser contraídos junto de quaisquer instituições de crédito nacionais, o que permitiria, designadamente, o acesso ao crédito junto da banca privada, com a ressalva de que os encargos e as condições de amortização não possam ser mais desfavoráveis do que as que resultem da sua contracção junto de instituições públicas de crédito.

2.2.5. - TAXAS E MULTAS

Para além do que referimos anteriormente quanto às taxas (47) é de anotar que não há substanciais alterações em relação ao regime do C.A. (48), a não ser a supressão do nº 6 do artº. 723º derivado do facto de os matadouros terem sido transferidos para a Junta Nacional de Produtos Pecuários.

Por outro lado, o artº 13º da Lei, no que respeita ao município, acrescenta a matéria constante da alínea g), taxas cobradas pelo estacionamento de veículos em parques ou outros locais a esse fim destinados.

---

(47) - Cfr. fls.

(48) - Vide artº 723º e 724º do C.A. e artº 13º da Lei 1/79.

O ponto controverso deste artigo encontra-se na alínea 1) do nº 1 e f) do nº 2 do artº 13º da Lei.

A LFL refere que "os municípios podem cobrar taxas pelo aproveitamento do domínio sob administração do município", referindo-se em termos semelhantes para a freguesia. Já o Código Administrativo referia que o município (ou a freguesia) podia cobrar taxas "pelo aproveitamento do domínio público na administração do município ou dos bens do logradouro comum do concelho".

A controvérsia na feitura do artº 13º resultou da necessidade de excluir manifestamente os baldios do enunciado da lei. Efectivamente, e como vimos, o C.A., e mais tarde a Lei 79/77, no seu artº 109º (49) conferiam a gestão dos baldios aos órgãos executivos autárquicos.

Todavia, a Lei 91/77 de 31DEZ, revogou este artigo, dando-se a repristinação dos Decretos-Lei nºs 39/76 e 40/76 de 19JAN. (50).

Subsequentemente geraram-se algumas controvérsias jurídicas sobre qual a legislação aplicável, tendo feito vencimento justamente a que sustentava que após a revogação do artº. 109º voltaram a vigorar os D.L. acima referidos (51).

---

(49) - Artº. 109º (baldios e outras coisas comuns): "A definição das coisas comuns, designadamente baldios e outros bens do logradouro comum, pertence à assembleia municipal ou à assembleia de freguesia, consoante se trate, respectivamente, de coisas municipais ou de coisas da freguesia, competindo a sua administração aos respectivos órgãos executivos autárquicos".

(50) - O Decreto-Lei 39/76 define baldios e promove a sua entrega às comunidades que deles venham a fruir; o D.L. 40/76 declara anuláveis a todo o tempo os actos ou negócios jurídicos que tenham como objecto a apropriação de baldios por particulares, bem como todas as subsequentes transmissões.

(51) - Sobre a problemática em apreço ver Parecer da Procuradoria-Geral da REpública, no D.R. II Série, de 10NOV78 e Revista "Poder Local" nº 15 pgs. 48 e ss. Já no âmbito da Constituição revista, ver Parecer de P.G.R. no D.R. II Série de 29/6/83.

Aquando da elaboração da LFL a versão final levada ao plenário tinha no seu texto que os municípios podiam cobrar taxas pelo "aproveitamento do domínio público na administração do município ou dos bens do logradouro comum da respectiva área".

Todavia, o Deputado Veiga de Oliveira (PCP) levantou objecções ao texto, salientando que "só por omissão é que está aqui (tal disposição), porque, ainda que o PSD e o CDS defendem solução contrária, aquela que foi finalmente aprovada pela Assembleia em lei expressas (Lei 91/77), naturalmente que não é nesta sede que procurarão fazer incluir um pouco pela porta do cavalo aquilo que sabem ser contrário à vontade maioritária da Assembleia".

Em suma, a versão final acabou por consagrar o esquema anteriormente referido e em que, portanto, a administração dos baldios não é pertença dos municípios ou freguesias (52).

Finalmente, em matéria de multas, o artigo 14º estabelece que as autarquias podem cominar multas por infracção de posturas ou regulamentos sobre matéria da sua competência sempre que tenham disposição preventiva de carácter gernérico e execução permanente (nº 1, artº. cit.). No que respeita aos municípios a competência para aprovar as posturas e regulamentos é da assembleia municipal, sob proposta da câmara, ouvido o conselho municipal.

2.2.6. - SUBSÍDIOS E COMPARTICIPAÇÕES

Se há aspecto em que existe clara separação de regimes entre o C.A. e a L. 1/79 vem ele, justamente, a ocorrer na matéria de subsídios e comparticipações, como aliás, já o acentuámos anteriormente.

Na realidade, a L. 1/79, no seu artigo 16º, é clara ao dizer

---

(52) - Cfr. Diário da Assembleia da República, I Série, nº 102 12OUT 78 reportando-se à sessão de 11OUT78, cfr. para a freguesia a disposição idêntica no nº 2 do artº 11º, pgs. 3757, 3758,3759, 3769 e 3770.

que "não são permitidas quaisquer formas de subsídio ou comparticipação financeira às autarquias locais por parte do Estado, ou de outros institutos públicos" (nº 1, artº cit), excepcionando-se, contudo, deste regime a possibilidade de concessão de auxílio financeiro às autarquias locais afectadas em caso de calamidade pública ou quando se verifiquem circunstâncias anormais, a definir por decreto-lei (nº 2, art. cit). O referido Decreto-Lei seria o D.L. nº 47/79, de 12 de Março, que veio estabelecer os traços fundamentais do regime embora em termos vagos (porventura, necessariamente vagos).

Importa, todavia, acentuar que legislação posterior, concretamente o Decreto-Lei nº 296/80, de 16 de Agosto, e mais tarde, o Decreto-Lei nº 118/82, de 19 de Abril com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 429/82, de 22 de Outubro (que revogou o primeiro), vieram institucionalizar o sistema dos investimentos intermunicipais que se caracterizam por, "envolvendo técnica e financeiramente municípios e departamentos da Administração Central", virem a resultar "de um processo de decisão colegial aos órgãos municipais interessados e respeitam as regras e condições fixadas no presente diploma "(artº 1º), estabelecendo um esquema de comparticipação, por parte do Estado em relação a obras municipais.

Por seu turno, a iniciativa da realização dos empreendimentos intermunicipais caberá aos municípios ou aos departamentos da administração central", sendo que, neste último caso, eles serão canalizados pelo Ministério das Finanças e do Plano e propostos aos agrupamentos de municípios através das CCR's. Os municípios, caso concordem e estejam interessados no empreendimento, propô-lo-ão "nas mesmas condições daqueles que partam da sua iniciativa" (artº.2º),

Os empreendimentos intermunicipais serão obrigatoriamente propostos e financiados por 2 ou mais municípios (artº 3º) e deverão enquadrar-se nos sectores prioritários de investimento difinidos por despacho normativo conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano, Administração Interna e Habitação Obras Pública e Transportes (artº 4º). A repartição de encargos entre a administração central e os municípios atenderá ao interesse regional dos empreendimentos e a capacidade de financia

mento dos municípios interessados "não podendo a participação da administração central nunca exceder 80% dos encargos do empreendimento" (artº 7º).

Entretanto, os municípios apresentarão as propostas de empreendimentos intermunicipais, nos termos do artigo 10º, após o que serão elaboradas as propostas de programas regionais daqueles empreendimentos (artº 12º e 13º), sendo que o programa anual é objecto de homologação por parte dos Ministros das Finanças e Administração Interna (artº 14º).

Traçados em linhas muito gerais alguns dos aspectos do regime de investimentos intermunicipais, não podemos deixar de realçar que estes contrariam, como bem acentua o Professor Sousa Franco (53), a letra (maxime, artºs 6º e 16º) e o espírito da L. 1/79 (espírito não centralizador). Na realidade, como vimos, o artigo 16º era claro ao proibir as comparticipações por parte da Administração Central e os investimentos intermunicipais vieram consagrá-las claramente.

Por outro lado, afigura-se-me também que a forma pela qual foi gizado o sistema configura um excessivo intervencionismo estadual (quer da administração central, quer dos seus órgãos desconcentrados, como as CCR's).

Todavia, se isto é assim, perguntar-se-à se o sistema não terá virtualidades que aconselhem a que seja mantido, devendo tal ser levado em linha de conta, em futura revisão da L. 1/79?. A nosso ver, e embora a questão seja melindrosa, propendemos a responder afirmativamente.

Aliás, a situação é perfeitamente admitida, como aliás o demonstra o estudo das experiências estrangeiras, particularmente no domínio das chamadas transferências afectas. (54). Poder-se-à

---

(53) - "Finanças Públicas ..." cit. pg. 124

(54) - Praticamente em todos os países europeus há desse tipo de transferências, embora a tendência seja para as ir substituindo por transferências globais. Ao assunto voltaremos no capítulo final. Veja-se, igualmente, o que se deixou escrito no capítulo do Direito Comparado.

sustentar que a situação ideal, em termos de autonomia, e neste particular, será aquele em que o município é dotado de meios financeiros adequados e age com total independência da Administração Central. Todavia, não repugna que entre esta e a Administração Local se estabeleçam fórmulas de cooperação, nomeadamente técnica e financeira, desde que tal cooperação se faça não de forma discricionária mas sim com fundamento na lei e em que haja transparência no relacionamento, de molde a evitar situação de favor por parte da Administração Central. Para tanto, deve a legislação prever fórmulas de publicitação dos acordos efectuados e das transferências financeiras àqueles afectados, a par de um acentuado grau de "automatismo" na concessão da participação financeira por parte da Administração Central, ficando esta dependente de critérios tão rígidos quanto possível, a fixar por lei. (55)

2.3. - DESPESAS

No que respeita às despesas, e em comparação com o regime vigente no âmbito do C.A., um primeiro aspecto a realçar reside no facto de a Lei 1/79 ter consagrado, como era lógico, a classificação das despesas (e receitas) em correntes e de capital, como corolário do que dispõe o Decreto-Lei nº 737/76, de 16 de Outubro. No número seguinte detalharemos um pouco mais esta questão, pelo que, por ora, fica feita unicamente esta referência.

Um outro aspecto que cumpre apontar diz respeito às despesas obrigatórias e facultativas, na medida em que foi revogado todo o capítulo respeitante às despesas do C.A. (nele se incluindo, portanto, os artºs 750º e 751º, por exemplo).

Deve, antes do mais, salientar-se que permanece como tenden-

(55) - A LFL previu, como era lógico, a manutenção das comparticipações que já estivessem em curso, sob pena, naturalmente, de criar graves situações de ruptura conforme resulta do artigo 23º daquele diploma. Deve dizer-se que parte dessas comparticipações foram objecto de dedução na verba transferida como FEF.

cialmente válida a diferenciação supra referida, já que, quer o Decreto-Lei nº 243/79, de 25 de Julho (que regulamentou a matéria dos orçamentos e contas de gerência das autarquias), no seu artigo 11º, quer o Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho (que revogou o primeiro), no seu artigo 21º, referem que o orçamento compreende dotações obrigatórias, nos seguintes termos:

> "Serão obrigatoriamente dotadas as rubricas "Remunerações certas e permanentes", bem como as que suportam os encargos legalmente contraídos ou impostos por lei" (D.L. nº 341/83, artº 21º, nº 1)

Acresce, ainda, que se mantêm em vigor os preceitos do C.A. que estabelecem as atribuições de exercício obrigatório da câmara (artºs 59 a 65º, com a remissão para os artigos neles referidos).

Aliás, a norma transcrita é uma consequência do que dispunha o artigo 19º, nº 2 b) da LFL que determinava que o Governo, através de Decreto-Lei, estabeleceria, entre outros aspectos, a "prioridade de inscrição de despesas nos orçamentos das autarquias"

Finalmente, e no que respeita às dotações para as freguesias, a matéria é hoje regulamentada pelo artigo 11º da LFL, em relação ao qual, contudo, é usual a crítica de que o montante (embora mínimo) de 5% referido no nº 2, é bastante exíguo, (56), a par do facto de, quanto ao nº 1, não ter sentido falar-se em capitação dos impostos directos cobrados na área da freguesia.

2.4. - ORÇAMENTO, CONTA E CONTABILIDADE (57)

Que é que de novo em relação à situação anteriormente vigen-

---

(56) - Tanto mais exíguo quanto maior fôr o número de freguesias na área do município, como é óbvio.

(57) - Sobre a problemática do orçamento e contabilidade das autarquias pode ver-se, entre outras obras, "A Gestão Orçamental das Autarquias Locais", cadernos de apoio à gestão municipal

te nos trouxe a Lei 1/79? A matéria vem regulada no artº 19º que, no seu nº 1, estabelece que as regras para a elaboração dos orçamentos e contas das autarquias seriam criadas em momento posterior, por meio de decreto-lei. No entanto, aplicar-se-ia, com as necessárias adaptações, a Lei do Enquadramento do OGE (Lei 64/77 de 26AGO), designadamente o nº 2 do artº 7º ("são nulos os créditos orçamentais que possibilitem a existência de dotações para utilização confidencial ...").

Por outro lado, o nº 2 do mesmo artigo determinava que, após a publicação do OGE de 1979, o Governo fixaria por decreto-lei as regras de classificação das despesas locais, atendendo a vários factores, designadamente o que distingue as despesas em correntes e de capital, e a classificação económica de cada uma delas.

Finalmente, sobre a matéria do nº 3, estatui-se que, para 1979, e transitoriamente, se aplicavam as regras então em vigor para a elaboração dos orçamentos, designdamente as que visavam o equilíbrio orçamental.

Não sendo clara a Lei 1/79 no entendimento que faz do equilíbrio orçamental, pois não é mencionado no artº 2º nº 1, e há somente referências indirectas em sede de empréstimos (artº. 15º), há no entanto, indícios relativamente seguros de uma opção pelo regime do equilíbrio do orçamento corrente, designadamente por força da afectação das verbas do Fundo de Equilíbrio Financeiro (artºs. 5º c) e 10º nº 2 a) a despesas de capital. Consequentemente, o que se pode verificar no fundamental é que em matéria de orçamento e contas das autarquias o essencial foi deixado para legislação subsequente, que viria a ser, como já se salientou, o Dec-Lei nº 243/79 de 25JUL.

Como aspectos genéricos destacam-se o facto de aparecerem dois tipos de classificação (das receitas e despesas) o que

---

(57) - da Fundação Oliveira Martins; "Nova estrutura orçamental e contabilística das autarquias" por M.A. Fernandes e Fernando Jardim, Revista Poder Local nº 16 NOV/DEZ/1979); "Orçamento-Programa" por Teresa Ventura, Revista Poder Local nº 18 (MAR/ABR1979) e "Orçamento, Plano e Contabilidade", por Manuel Pereira, Revista Vida Local nº 1 (2º trimestre 1980).

as distingue em correntes e de capital e a classificação orgânica, de que é apresentado um modelo-tipo, na sequência do disposto nos artºs 15º e 16º deste D.L.. Simplesmente, este modelo-tipo enferma de erros, designadamente ao confundir funções das Câmaras com serviços, o que faz com que nos apareçam os pretensos "serviços de instrução" ou "serviço de sanidade pecuária", pelo que tal anexo deve entender-se como meramente indicativo. Por outro lado, pese embora não ser vedada também não é explicitada a classificação funcional que — é por demais evidente — se reveste de interesse inquestionável para a gestão municipal (e autárquia em geral) (58).

Uma outra nota a fazer reside no facto de o diploma ora em apreço não ter reformado, ao contrário do que vinha disposto no artº 23º da LFL, a contabilidade das autarquias por motivos, aliás, aflorados no preâmbulo do D.L. 243/79.

Propriamente sobre o Dec-Lei 243/79, e para além das observações e críticas acima formuladas, pode dizer-se que em diversos aspectos ele operou uma aproximação ao regime da Lei de Enquadramento do OGE (v.g. a concepção de equilíbrio, a classificação das receitas e despesas).

Ora, às deficiências e omissões apontadas em relação ao D.L. nº 243/79 veio, em nosso entender, dar resposta o D.L.nº 341/83, de 21 de Julho, cujo objecto foi regulamentar o plano de actividades e o orçamento, o relatório de actividades e a conta de gerência das autarquias (artº 1º). Como se assinala no preâmbulo do diploma, os elementos inovadores deste em relação ao anterior incidem na regulamentação da aprovação do plano de actividades e na institucionalização de um sistema de fiscalização interna da execução orçamental.

Quanto aos planos de actividades (artºs 2º a 5º), estes deverão ser organizados e estruturados por objectivos, programas, projectos e, eventualmente, acções, prevendo-se entre outros aspectos, os encargos, rubricas orçamentais por onde deverão

---

(58) - Uma interessante proposta de classificação funcional e orgânica das despesas, com a correlativa explicação encontra-se na "Gestão Orçamental ..." cit., pgs, 61 e ss, para onde remetemos.

ser pagos, ou a explicitação e justificação da forma de financiamento. Note-se, ainda, a possibilidade de elaboração de planos plurianuais de actividade, os quais constituirão "o enquadramento dos correspondentes planos anuais" (artº 5º).

No que concerne ao orçamento,e no que respeita às regras e princípios orçamentais, encontramos clara consagração dos princípios que já antes havíamos visto a propósito do C.A. (e,igualmente, apontado no artº 1º da L. 1/79). Nota-se, contudo, a consagração clara do princípio do equilíbrio do orçamento corrente (no artº 9º).

Por outro lado, a par das classificações económica e orgânica, já consagradas pelo D.L. 243/79, mereceu igualmente consagração expressa a classificação funcional das despesas. Merece, ainda, destaque o artigo 16º que refere a necessidade de preenchimento de diversos mapas e resumos, que fazem parte integrante do orçamento (v.g. resumo do orçamento; resumo das receitas e despesas; mapa de empréstimos e de transferências)

Os artigos 23º e 24º reportam-se à apresentação e votação do orçamento e, pelo último destes,pode constatar-se que, em caso de atraso na aprovação do orçamento, mantém-se em vigor o orçamento do ano anterior, com as revisões e alterações que lhe hajam sido introduzidas.

Note-se que, pelo nº 2 deste artigo, há a possibilidade de,durante o período transitório até à entrada em vigor do novo orçamento, nos termos dos artºs 31º e 32º, proceder a revisões e alterações no orçamento em vigor.
Refira-se, ainda, que não é explicitada deliberadamente a execução duodecimal o que decorre da filosofia do diploma que pretende que o orçamento seja a execução do plano de actividades.

No tocante à execução orçamental, é de salientar a consagração dos princípios clássicos da tipicidade qualitativa para a arrecadação das receitas (artº 25º) e quantitativa para a efectivação das despesas (artº 26º).

Quanto às revisões e alterações orçamentais, elas distinguem-se por implicarem as primeiras um aumento global da despesa or

çamentada, enquanto as segundas não implicam (ou podem unicamente fazê-lo, no circunstancialismo do nº 4 do artº 31º). Daqui resultam nomeadamente, diferenças quer quanto ao número de revisões e alterações autorizadas, quer quanto ao órgão competente para as aprovar (cfr. nºs 1 e 2 do artº 31º, respectivamente).

Embora sendo independente na elaboração aprovação e execução do orçamento do Estado, (artº 6º), o orçamento da autarquia local depende, inevitavelmente, daquele na medida em que é de lá que provêm parte das suas receitas, as transferências correntes e de capital, como oportunamente vimos. Destarte, por mor da entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado, "as autarquias poderão efectuar uma revisão dos seus orçamentos, destinada a compatibilizá-los com o que for estabelecido naquela lei, não sendo esta revisão contada para os efeitos previstos no nº 1 do presente artigo".

Quanto ao relatório de actividades e à conta de gerência, dispõe o capítulo III do diploma em apreço. No que concerne ao primeiro, tem, basicamente, por missão explicitar a execução do plano de actividades do ano anterior, contemplando os desvios entre as receitas e despesas previstas e realizadas, evolução do endividamente e relação entre receitas e despesas correntes e de capital.

Quanto à conta, sobre ela já dispunha o artigo 20º da LFL, quanto ao seu julgamento e apreciação.

Concretizando tal normativo, vem agora o D.L. 341/83 estabelecer as regras de elaboração das contas que deverão ser julgadas pelo Tribunal de Contas. Note-se que a este compete o julgamento das contas de todas as câmaras e das juntas de freguesias que registam despesas ou receitas iguais ou superiores a 2 000 mil contos. Naturalmente, que àquele órgão jurisdicional compete efectuar o julgamento das contas no que concerne à sua legalidade, que não de um ponto de vista administrativo ou político (v.g. quanto à oportunidade de certa despesa).

No que respeita à fiscalização, ela assume três vertentes — a interna (através do presidente do órgão executivo ou do ór

gão deliberativo); através do Governo (através da IGF) e a jurisdicionalizada (através do Tribunal de Contas). Daquela acção pode surgir a responsabilização dos titulares dos órgãos autárquicos, nos termos dos artigos 41º e 42º do D.L. 341/83. Uma última nota que desejamos efectuar é para salientar que se aguardam as normas de execução da contabilidade autárquica e que o D.L. 341/83 só entra em vigor em 1 de Janeiro de 1984.

2.4. - CONTENCIOSO DOS IMPOSTOS E OUTROS RENDIMENTOS MUNICIPAIS (59)

Esta matéria é objecto de regulamentação pelos artigos 17º e 18º da LFL e, ainda, pelo Decreto-Lei nº 163/79, de 31 de Maio. Fundamentalmente, estabeleceu-se a subordinação do contencioso dos impostos à linha hierárquica dos tribunais das contribuições e impostos, enquanto o contencioso das contravenções ficou sujeito aos tribunais ordinários. Esbateu-se, assim, o importante papel conferido ao chefe de secretaria no âmbito do C.A., o qual perdeu as suas funções jurisdicionais aproximando-o do papel que incumbe aos chefes das repartições de finanças.

Por outro lado, o D.L. 163/79 veio, justamente, estabelecer em regime transitoriamente derrogativo do nº 1 do artº 17º da LFL, no tocante aos impostos liquidados e cobrados pelos municípios (imposto para o serviço de incêndios e imposto de turismo), permitindo que as reclamações sejam deduzidas perante a câmara municipal e as impugnações apresentadas perante o chefe de secretaria. Note-se que dos dois impostos acima referidos, presentemente só o imposto para o serviço de incêndios é liquidado e cobrado ao nível da câmara, já que quanto ao imposto de turismo ele é liquidado pelos prestadores de serviços ou pela repartição de finanças (artº 11º, D.L. 134/83, 19MAR) e a sua cobrança efectuada na Tesouraria da Fazenda Pública (artº 18º D.L. cit.).

---

(59) - Sobre o assunto veja-se Prof. Dr. Pedro Soares Martínez, "Manual de Direito Fiscal" cit., pgs. 453 a 455; Prof. Dr. António Sousa Franco "Finanças e Direito Financeiro" cit. pgs.108.

2.5.- FINANÇAS PAROQUIAIS E DISTRITAIS

Embora não façam parte do âmbito do presente trabalho, não queremos deixar de efectuar uma breve nota quanto às finanças paroquiais e distritais.

No que concerne às primeiras, para além do que se disse atrás a propósito do artigo 11º da LFL, cumpre salientar que as receitas se encontram enunciadas no artigo 4º da lei. Vimos que o orçamento da freguesia depende, em grande medida, das transferências a efectuar do orçamento do município. Cabe, agora, referir que as freguesias têm património próprio gerido pela junta de freguesia (L. 79/77, maxime h) cujo rendimento pertence à freguesia (artº 4º d) L. 1/79) ou de que pode dispôr (artº 4º f L. 1/79).

Por outro lado, podem cobrar as taxas, previstas no nº 2 do artigo 13º e multas até 5 000$00, nos termos do artigo 14º. Para além, ainda, de outras receitas (artº 4º e) h) e i) L. 1/79), as freguesias têm, também, a faculdade de lançar derramas, ao abrigo do nº 2 do artigo 12º. Em contrapartida, não têm à possibilidade de contrair empréstimos, como decorre claramente do artigo 15º.

No tocante às finanças distritais, sobre o assunto dispõe basicamente o artigo 22º da LFL.

Na medida em que as regiões administrativas não foram ainda criadas, os distritos mantêm a sua existência. Por outro lado ao contrário do previsto na LFL, os cofres privativos continuam a receber as receitas que lhes cabem e as leis orçamentais (v.g. artº 47º nº 1 L. 2/83, de 18FEV) têm vindo a dispôr que aquelas (receitas) se destinam a assegurar a cobertura financeira dos governos civis, nos termos do Código Administrativo e de acordo com os orçamentos aprovados. Em contrapartida, os distritos têm vindo a ser dotados com uma verba do orçamento (275 000 contos em 1983), ao abrigo do nº 1 do artº 22º citado.

2.6. - FINANÇAS LOCAIS E FINANÇAS REGIONAIS (60)

Em abono da verdade, deve dizer-se que um assunto complexo e por isso não isento de polémica reside justamente na relação entre as finanças locais e as finanças regionais.

O problema pôs-se logo aquando da aprovação da Lei nº 1/79, mormente em sede de fiscalização prevntiva da constitucionalidade do então Decreto nº 183/I.

Na realidade, e no que respeitava às regiões autónomas, em relação ao referido Decreto levantavam-se duas objecções que poderiam conduzir a que este fosse considerado inconstitucional. Uma primeira resultava do facto de o Decreto nº 183/I atribuir aos municípios a totalidade do produto de certos impostos (os da alínea a) do artº 5º) cobrados na respectiva circunscrição, sendo certo que o artigo 229º, nº 1 f) da CRP determinava que as regiões autónomas podiam definir nos seus estatutos a forma como disporiam "das receitas fiscais nelas cobradas e de outras que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas".

Foi entendido pela maioria dos membros da Comissão Constitucional (quatro votos a favor e três contra) que o Decreto não era inconstitucional atendendo a que, designadamente, os Estatutos das Regiões Autónomas embora dispusessem, no artigo 53º al. b) e 54º, nº 1 que constituiam receitas daquelas os impostos, taxas e adicionais nelas cobrados, a verdade é que o nº 2 do mesmo artigo 54º vinha estabelecer que tal não prejudicava "o regime financeiro das autarquias locais da região".

Acresce que, no entender da Comissão Constitucional, o Decreto-Lei nº 22/77, de 18 de Janeiro no seu artigo 4º, viria corroborar o ponto de vista anteriormente expresso.

---

(60) - Sobre este assunto vejam-se o Parecer nº 28/78 da Comissão Constitucional (in vol. VII Pareceres da Comissão Constitucional) e "As Finanças Regionais ..." cit. do Dr. Eduardo Paz Ferreira, pgs. 355 a 358.

Perguntava-se, subsequentemente, se para dar cumprimento ao artigo 229º da Constituição não seria adequado que as verbas destinadas às autarquias não fossem transferidas para os orçamentos das Regiões, cabendo a estas fazer a distribuição das verbas às autarquias a partir dos seus orçamentos.

Também aqui foi entendido que tal não se afigurava necessário para assegurar o cumprimento do artigo 229º da CRP citado.

Na realidade, foi entendido que "o direito atribuído às regiões (de disporem das receitas fiscais nelas cobradas) não pode deixar de se encontrar negativamente delimitado pelo direito atribuído aos municípios".

Finalmente, equacionava-se, no Parecer da Comissão, a questão da audição prévia das Regiões no tocante ao Decreto nº 183/I, a qual, na realidade, não teve lugar.

Também aí, contudo, a Comissão entendeu que não havia inconstitucionalidade alguma (esta de natureza formal) porque a matéria de finanças locais não respeitava a interesses predominantemente regionais nem, sequer, merecedores de um tratamento específico nas Regiões Autónomas.

Como tivemos ensejo de acentuar, o assunto reveste-se de carácter particularmente controverso, como o atestam os três votos contrários dos Conselheiros Jorge Miranda, Isabel de Magalhães Collaço e Fernando de Amâncio Ferreira, os quais, em síntese, sustentaram ser o Decreto controvertido formal e materialmente inconstitucional. Desde logo, porque não foram ouvidos os órgãos de Governo regionais (Prof. Jorge Miranda). Materialmente inconstitucional porquanto não há intervenção das regiões na disposição de receitas fiscais cobradas nos seus territórios.

A questão, como se vê, é complexa e melindrosa e na prática tem vindo a ser resolvida através, não da afectação das verbas directamente pelo OGE (ou OE) às autarquias locais das Regiões, mas através da dotação de uma verba global às Regiões a quem competirá, subsequentemente, processar os cor-

respondentes pagamentos às autarquias territorialmente situadas na sua área. Assim, e por exemplo, o artigo 35º do Decreto-Lei nº 192-A/83, de 28FEV, que põe em execução o orçamento do Estado para 1983, dispõe que:

"1 - .....

2 - Os valores globais das receitas constantes do mapa anexo nº 4 relativo aos municípios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira serão mensalmente transferidos para os respectivos Governos Regionais, a quem competirá processar os correspondentes pagamentos de acordo com os critérios estabelecidos na Lei nº 1/79".

2.7.- APLICAÇÃO DA LFL

Pergunta-se então: como vem sendo aplicada a Lei? Que resultados palpáveis se podem desde já observar?

Deixando de lado a primeira proposta de lei do OGE apresentada subsequentemente à entrada em vigor da Lei de 1/79, da autoria do Governo Mota Pinto e que chumbaria na Assembleia (61), iremos analisar qual foi, pois, a sua aplicação a partir de 1979.

No primeiro ano de vigência do diploma, como atrás se disse, já houve um substancial aumento de verbas para as autarquias (que passaram de 19,2 milhões de contos em 1978 para 30,7 milhões).

Todavia, a própria lei orçamental (artº 8º) referia que excepcionalmente somente seria transferida uma verba global de 14 milhões de contos como fundo de equilíbrio financeiro, quando na realidade, o montante que deveria ter sido transferido se situava nos 29,2 milhões.

Assim, os montantes transferidos (ou que, face à lei deveriam tê-lo sido) eram:

(61) - Cfr. Poder Local, nº 12, MAR/ABR79 pgs. 7 e ss.

	m.c.	%	
a) Alínea a do artº 5º -	5,7	13,2	(20,4)
b) " b " " 5º -	8,3	19,2	(29,6)
c) " c " " 5º -	29,2 (14)	67,6	(50) (62)

Como justificação para esse corte encontram-se, naturalmente, as dificuldades de natureza orçamental que adviriam do integral cumprimento da lei, o que levou a que o CDS, PSD e PS acedessem a tal redução, acrescendo igualmente que também ainda não tinha havido um aumento de atribuições, designadamente uma lei de delimitação de investimentos que "obrigasse" as Câmaras a mais despesas.

Por outro lado, ao abrigo do disposto no artº 23º da LFL, foi abatido um montante de cerca 5,5 milhões de contos a título de dedução previstas no nº 2 do artigo citado (cfr. nº 4 do artº 8º da Lei do OGE); ora esta disposição compreende-se mas também se critica. Por um lado, no nº 1 estabeleceu-se, naturalmente, que pese embora haver a proibição para as comparticipações e subsídios da Administração Central (artº 16º, nº 1) seria bastante gravoso que esta deixasse de comparticipar subitamente obras ou empreendimentos pelos quais já se tivesse corresponsabilizado, até à data da entrada em vigor da lei. Mas o nº 2 permitiu que os montantes em causa fossem, ao menos parcialmente, deduzidos na verba da alínea c) do artº 5º, tendo a solução adoptada para 1979 previsto que a dedução se fizesse até 75% do valor do Fundo de Equilibrio Financeiro.

Consequentemente, na prática houve uma certa penalização dos municípios mais activos, (que receberam menos verbas da alínea c) e em benefício dos mais passivos.

Em 1980, pese embora poder pensar-se o contrário, a LFL não foi, mais uma vez, objecto de cumprimento integral. A lei do OGE enunciava no seu extenso artº 33º que os montantes previstos nas alíneas a) e b) do artº 5º mantinham-se afectadas aos municípios de forma integral, o que é verdade, e que o montante da alínea c) passava para 14 milhões de contos, o que dá o seguinte quadro comparado em % com 1979.

(62) - Entre parêntesis a verba efectivamente transferida - 14m.c. - e as percentagens, pelas diferentes alíneas.

a)	Alínea a do artº 5º	- 6,1 m.c.	(+ 7,0%)
b)	" b " " 5º	- 12,1 " "	(+45,8%)
c)	" c " " 5º	- 18 " "	(+28,6%)
		36,2 " "	+29,3%

Quer dizer: o crescimento nas receitas foi de 29,3% não muito mais do que a taxa de inflação (24,8%) e sobretudo revela um crescimento muito moderado na alínea c. Em resumo, as verbas, a considerar para efeitos do artº 8º, nºs 2 e 3, corresponderiam a cerca de 303 m.c., o que significava que os 18% das alíneas b+ +c seriam de aproximadamente 54,5 m.c.. Como a alínea b foi de 12,1 m.c., a alínea c deveria ter sido de 42,4 m.c., sendo-o somente de 18 milhões, como se viu.

Alegando, entre outros factores, o facto de a LFL não ser muito clara, veio a verificar-se que o Governo introduziu uma interpretação que nos não parece muito curial e que se traduziu em cortar na rubrica "bens e serviços" o montante dos gastos com o pessoal que ascende a mais de 93 milhões de contos, o que teve, naturalmente, consequências importantes. Mas mesmo com essa interpretação, o Executivo não conseguiu cumprir integralmente a LFL.

Por último, no artº 34º fala-se de investimentos intermunicipais para os quais "será inscrito em investimentos do Plano uma verba de 1,8 milhões, a fim de ser utilizado em condições a fixar por decreto-lei". (63)

---

(63) - Quanto à análise crítica, quer quanto à interpretação da lei, quer quanto aos investimentos intermunicipais, remete-se para o que atrás ficou dito.

Deve dizer-se que os anos seguintes acentuaram os traços fundamentais da interpretação da LFL até aí utilizados pelo legislador orçamental.

Assim, e no fundamental deu-se cumprimento à alínea b) do artº 5º (que não oferece dúvidas de interpretação) e não se deu (cumprimento) ao disposto na alínea c) do mesmo artº 5º.

Em 1981, quanto à alínea b), esta ascendeu a 15,2 milhões de contos, o que traduz um acréscimo de 25,8% em relação a 1980 e quanto à alínea c) foi o seu total de 19,6 milhões de contos o que patenteia um magro aumento de 8,6% em relação ao ano anterior.

No tocante às comparticipações por obras (financiamento do plano de compromissos), elas ainda atingiram 2,6 milhões de contos, a descontar na verba do FEF, até ao máximo de 50% do valor deste que coubesse ao município. Pelo artigo 49º da Lei nº 4/81 (Lei do OGE para 1981), foi ainda, inscrita uma verba de 2 milhões de contos para investimentos intermunicipais.

Para 1982, dispôs a Lei nº 40/81, de 31 de Dezembro que os municípios recebessem a verba de 18% sobre os impostos referidos na al. b) do artº 5º, num total de 20,6 milhões de contos (+ 35,5% do que em 1980) e um total de 19,7 milhões de contos pela al. c) do artº 5º (19,6 m.c. no ano anterior), o que só foi possível pelo facto de à interpretação restritiva do nº 3 do artº 8º da L. 1/79 em vigor se ter, ainda, efectuado a dedução dos juros de dívida pública, como decorre do artº 52º, nº 3 da Lei do OGE. Manteve-se, ainda, a possibilidade de efectuar deduções à verba do FEF (até ao limite de 50%) por conta de comparticipações do Estado (nºs 6 e 7 Lei do OGE) e foram inscritos no OGE 1,5 milhões de contos para investimentos intermunicipais.

Finalmente, para 1983, dispôs o Orçamento do Estado (provisório), aprovado pela Lei nº 2/83, de 18 de Fevereiro, seguindo as pisadas do OGE 1982, que os municípios recebessem 26,8 milhões de contos como participação global nos impostos referidos na al. b) do artº 5º (+ 30% do que em 1982), diminuindo o FEF para 19,6 milhões de contos e não aparecendo, pela primei

ra vez, a referência a dedução por comparticipações. Manteve-se ao nível de 1,5 milhões de contos a verba para investimentos intermunicipais e o Governo, pelo artº 46º, foi autorizado a contribuir com 269 585 contos para a construção de sedes de juntas de freguesias.

Globalmente, pode dar-se a seguinte panorâmica:

QUADRO I - RECEITAS E DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

	1979	1980	1981	1982	1983
1. Receitas correntes	15,4	23,0	26,2	30,5	40,7
Impostos directos e contrib. p/a Previdência	4,9	7,4	6,8	8,6	8,8
Impostos indirectos	1,5	2,0	2,2	0,9	2,9
Outras receitas correntes	9,0	13,6	17,2	21,0	29,0
(Sendo: Transferências de outros subsectores)	18,31	(12,4)	(15,6)	(20,6)	(27,1)
2. Despesas correntes	13,9	16,4	19,9	26,9	31,2
Despesas correntes em bens e serviços	13,6	14,8	19,5	26,1	30,4
Subsidios a empresas	-	-	-	-	-
Juros da dívida pública	0,3	0,3	0,4	0,8	0,8
Transferências correntes	-	1,3	-	-	-
(Sendo: Transferências p/ outros subsectores)	(-)	(1,3)	(-)	(-)	(-)
3. Saldo corrente	+1,5	+6,6	+6,3	+3,6	+9,5
4. Receitas de capital	15,3	18,0	19,8	19,7	19,9
(Sendo: Transferências de outros subsectores)	(15,3)	(18,0)	(19,8)	(19,7)	(19,9)
5. Despesas de capital	13,5	23,5	27,0	29,8	33,0
Formação bruta de capital fixo	13,5	23,5	27,0	29,8	33,0
Transferências de capital	-	-	-	-	-
(Sendo: Transferências p/outros subsectores)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
6. Empréstimos concedidos (liquidos de reembolsos)	-	-	-	-	-
(Sendo: Empréstimos a outros subsectores)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
7. Saldo global (3+4-5-6)	+3,3	+1,1	-0,9	-6,5	-3,6

FONTES: Relatórios do Banco de Portugal - 1979 a 1982
Decreto Orçamental - 1983.

Daqui se conclui, muito sumariamente, que as autarquias locais viram crescer substancialmente as suas receitas a partir da entrada em vigor da Lei nº 1/79, embora nos últimos anos se esteja a notar um crescimento substancialmente menos acelerado, em boa medida decorrente da situação de "aperto" financeiro do Estado que leva este a efectuar cortes nas transferências para as autarquias.

Verifica-se, ainda, a existência de saldos correntes, o que traduz uma situação invulgar ao nível da Administração Pública e, finalmente, anota-se a tendência para uma certa formação de capital que, contudo, nos últimos anos não tem ocorrido, já que começam a suceder-se orçamentos de capital com saldo negativo.

Globalmente, pode dizer-se que, embora o subsector público autárquico haja crescido financeiramente bastante, a verdade manda que se diga que ele ainda se encontra distante de níveis alcançados em países europeus.

Por outro lado, ao nível das despesas globais do Estado, tem-se verificado até, nos últimos anos, uma diminuição lenta, mas constante, da percentagem pertencente à administração local.

2.8.- SÍNTESE

Tal como fizemos para o Código Administrativo efectuaremos, seguidamente, um balanço da análise à Lei 1/79.

Assim, da presente lei destacam-se os aspectos seguintes:

a) Consagração da autonomia financeira, entendida, em particular, como consubstanciando importantes meios financeiros postos à disposição das autarquias;

b) A tutela encontra-se, presentemente, mais limitada do que no âmbito do C.A., em particular no que respeita às formas de actuação do Poder Central;

c) Os municípios são sujeito activo de quatro impostos, ou melhor, cinco, contando com as derramas, tendo, contudo, os seus poderes limitados à percepção daqueles (com excepção das derramas, em relação às quais lhes cabe o lançamento);

d) Os municípios participam em 18% das receitas arrecadadas pelo Estado no tocante a significativos impostos directos;

e) Têm, ainda, direito a uma verba, que teoricamente, seria a mais relevante, transferida como Fundo de Equilíbrio Financeiro, instrumento privilegiado de correcção de assimetrias entre autarquias do mesmo grau;

f) Em matéria de taxas, estas encontram-se enunciadas de forma taxativa na lei o que se afigura limitativo da autonomia financeira local;

g) Os municípios têm património próprio, do qual podem, naturalmente, dispôr;

h) Quanto às receitas creditícias, estas têm uma amplitude bastante maior do que no âmbito do C.A., mas as elevadas taxas de juro praticadas tornam-nas num instrumento financeiro de utilização complexa;

i) Uma das principais diferenças entre os regimes do C. A. e da L. 1/79 traduz-se na proibição, por esta, da concessão de subsídios ou de comparticipações por parte da Administração Central e Local, o que foi, contudo, contrariado através do regime dos investimentos intermunicipais;

j) No que concerne ao orçamento e contabilidade, introduziram-se as alterações decorrentes do Decreto-Lei nº 737/76, aparecendo receitas e despesas classificadas como correntes e capital e entre outros aspectos optando-se pelo princípio do equilíbrio do orçamento corrente;

l) Operou-se a subordinação do contencioso dos impostos à linha hierárquica dos tribunais das contribuições e impostos e do contencioso das contravenções, aos tribunais ordinários;

m) As finanças paroquiais e distritais têm um carácter residual e subsidiário.

Para finalizar, queremos realçar o que nos parece ter sido o vício fundamental da elaboração da lei, que foi tê-la feito sem previamente terem sido ampliados os poderes dos municípios,nomeadamente no que respeita aos investimentos públicos. Na realidade, o processo que conduziu à aprovação da LFL foi,a nosso ver, o contrário do que deveria ter sucedido.

Previamente, devem definir-se atribuições do ente e,subsequentemente, determinar quais os meios financeiros indispensáveis à prossecução das citadas atribuições.

Ora, no que respeita aos municípios para o leque de atribuições e competência que por lei actual (Lei nº 79/77 e Código Administrativo) lhes estão cometidas, o volume de transferências financeiras atribuídas pela LFL (quer na sua interpretação mais favorável e que me parece a mais correcta do ponto de vista de interpretação histórica, pelo menos, quer mesmo na mais desfavorável, cortando-se a verba "pessoal") é patentemente excessiva e retiraria à Administração Central verbas que poderiam causar sérios problemas à prossecução das atribuições desta. Assim sendo, o que se deveria ter feito, e para lá apontava a própria Lei, no seu artigo 10º, ao referir que o Governo apresentaria até 30ABR79 uma proposta de lei, era fazer aprovar um diploma de delimitação e coordenação entre a Administração Central e Local em matéria de investimentos públicos.

Sucede, todavia, que por diversos motivos nunca tal diploma veio a ser aprovado e publicado, embora a Assembleia da República tivesse chegado a aprovar um — o Decreto nº 243/I — o qual viria a ser declarado inconstitucional com base em vício formal.

Este foi, pois, o erro básico de concepção da lei que viria a

reflectir-se na sua execução, introduzindo factores de atrito entre os níveis da Administração e de desprestígio para o legislador central, incapaz de cumprir uma lei a que devia, naturalmente, obediência.

De qualquer maneira, e como transparece do exposto ao longo do presente §, a LFL é um diploma profundamente inovador e com bastantes virtualidades, adequando-se ao que, neste domínio, é prática dos países europeus e também dos EUA, sendo, até, em alguns aspectos mais radical do que o que é usual nas legislações mais avançadas (v.g. proibição de subsídios e comparticipações). Tal não significa que a lei não seja passível de críticas (cremos que lhe fizemos bastante) e que não careça de introdução de melhorias (nalguns aspectos substanciais, como também tivemos oportunidade de propôr).

Assim, somos de parecer que a lei deverá, antes de tudo, procurar flexibilizar a questão dos montantes a transferir, remetendo a sua fixação para a Lei do Orçamento, não decorrendo do seu próprio texto um montante mínimo de cumprimento obrigatório ou, então, marcando uma percentagem realista face às atribuições que aos municípios couber prosseguir.

Por outro lado, será de equacionar, futuramente, dois aspectos que têm grande actualidade e que não mereceram atenção ao legislador e que consitem na eventual necessidade de haver um regime financeiro próprio para a Grande Lisboa e Grande Porto, atendendo aos problemas específicos destas áreas metropolitanas, que se não compadecem unicamente com as verbas atribuídas pela LFL.

O segundo aspecto reporta-se ao incentivo ao associativismo autárquico de que nos parece escusado acentuar a necessidade e utilidade. Para além dos investimentos intermunicipais que são um instrumento pontual, cumpre encontrar fórmulas que dotem as associações de meios financeiros distintos dos próprios municípios que as compõem.

§ 5º

REGIME LEGAL DAS FINANÇAS LOCAIS: O DL 98/84 (64)

1. Nota prévia. Visão geral da lei.

Este texto visa, fundamentalmente, dar uma panorâmica quanto ao regime actual das finanças locais, decorrente da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 98/84, de 29 de Março de 1984 que revogou inteiramente a Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro. Como metodologia a seguir, iremos, primeiramente, fornecer um quadro geral quanto ao novo regime financeiro, nomeadamente no que respeita aos circunstancialismos que determinaram a revisão da L. 1/79 para, de seguida, tratarmos de comparar, artigo a artigo, os textos da Lei nº 1/79 e do Decreto-Lei nº 98/ /84 salientando, em particular, as diferenças de maior vulto entre os dois regimes legais, com a preocupação de indicarmos a legislação complementar de cada um dos normativos em apreciação.

Em traços gerais pode dizer-se que algumas dificuldades de aplicação prática da Lei nº 1/79 pesaram sobremaneira no novo diploma legal. A primeira grande diferença resulta, justamente, da impossibilidade constatada de efectuar as transferências do Estado para as autarquias na percentagem prevista na L. 1/79. Daí que, no DL 98/84, não encontremos nenhuma percentagem fixa para as referidas transferências, deixando-se para a Lei do Orçamento do Estado, votada, como se sabe, anualmente, a determinação daquela. Em contrapartida, o legislador preocupou-se em conceder aos municípios um maior número de receitas próprias de natureza tributária. Assim, ao elenco dos quatro impostos locais previstos na L.1/79 vieram juntar-se mais dois — o imposto de mais-valias (até aí imposto estadual) e a taxa municipal de transportes, transposta da legislação francesa. Verifica-se, ainda, uma preocupação de ampliar o número de taxas susceptíveis de serem cobradas pelos municípios (vg.a taxa pela realização de infra-estruturas urbanísticas), além de que o legislador curou de distinguir, por vezes sem gran

---

(64) Quanto à análise da actual LFL, vejam-se:

Vasco Valdez Matias, "A Nova Lei de Finanças Locais", Revista Jurídica, nova série, nº 1, JAN-MAR85, AAFDL, pags. 125 a 135;

"A Evolução de Legislação Financeira Municipal"- Boletim da Inspecção-Geral de Finanças, Ano 3, nº 10, Maio, 1985, pags. 35 a 53;

Professor Sousa Franco, "As Finanças das Autarquias Locais - Novo regime legal",policop., Ed. AAFDL, Lisboa, 1985.

de clareza, entre taxas, tarifas e preços — cfr. artºs. 8º e 9º do DL 98/84. No tocante ao regime de crédito, introduziram-se melhorias significativas no articulado (como veremos mais detalhadamente a propósito do respectivo artigo) e criou-se uma figura — a dos contratos de reequilíbrio financeiro (artº 13º)- prevista para as situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira dos municípios proporcionando a estes que, sob certas condições, possam ultrapassar os limites de crédito previstos na lei. Ainda no campo das receitas, o regime de subsídios e comparticipações sofreu alterações substanciais. Na realidade, embora o artº 18º, nº 1, haja mantido o princípio da proibição de quaisquer formas de subsídio ou comparticipação financeira às autarquias locais por parte do Estado ou de institutos públicos, a verdade é que foram, desde logo, abertas pelo nº 2 do mesmo artigo quatro situações excepcionais onde o Governo pode conceder auxílio financeiro. Todavia, surgiram mais formas hipotéticas de cooperação financeira, nomeadamente as previstas nos artºs. 26º e 27º, subordinadas às epígrafes "desenvolvimento regional" — basicamente, aqui contemplados os instrumentos financeiros conhecidos como os empreendimentos intermunicipais, que deveriam ter sido reestruturados — e a "cooperação técnica entre o Governo e as autarquias locais", através de esquemas destinados à prossecução, entre outras, de políticas e programas de desenvolvimento regional ou de incentivo ao associativismo autárquico.

A finalizar este intróito, deve dizer-se que há outras alterações, algumas com certo significado, mas a cuja análise procederemos a propósito dos diversos artigos. De resto, e como visão global, para além das alterações referidas que serão, porventura, as mais significativas deve salientar-se que a actual lei vem na esteira da anterior e, desde logo, pretende manter um espaço de autonomia das autarquias (em especial, dos municípios) face ao Estado. Assim, continua consagrado tal princípio de autonomia ao nível da titularidade e gestão do património e do regime de finanças próprias das autarquias.Por outro lado, continua presente, também, o princípio da solidariedade, através de uma justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e autarquias. Finalmente, o princípio da igualdade activa, que se traduz na correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau, mantém-se actual já que a lei introduz indicadores específicos na distribuição de verbas de fundo de equilíbrio financeiro (FEF). Dada esta panorâmica breve da nova LFL, passaremos, de seguida, ao estudo comparado da L.1/79 e do DL 98/84.

2. Análise comparativa do articulado

a) Quanto ao artigo 1º(Autonomia financeira das autarquias):

.../...

No nº 4, suprimiu-se a referência à proibição da criação de impostos por inútil, já que tal proibição decorre expressamente da Constituição da República — artigos 106º, nº 2 e 168º no 1 i).

Além disso, desapareceu o nº 5 que estabelecia o princípio da responsabilidade pessoal e solidária das autarquias e membros dos órgãos por cobrança de impostos ou taxas precedidas de deliberação nula. De salientar, de resto, que ainda que o DL 98/84 o não diga, tal responsabilidade obviamente que já decorre da lei geral.

b) Quanto ao artigo 2º (Princípios orçamentais)

Constata-se o aditamento dos nºs. 3 e 4, que são novos. O primeiro determina que "deverá ser dada adequada publicidade ao orçamento", na esteira do disposto no artº 14º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21.7. (DL sobre a contabilidade autárquica). Nesta medida, trata-se da consagração nesta LFL de algo que se encontrava já previsto noutro diploma. Quanto ao nº 4, é compreensível o seu teor já que sempre que haja transferência de novas competências há, igualmente, uma transferência de verbas da AC para a local para cobrir os gastos decorrentes do exercício de tal nova competência. Note-se que a consignação de receita só ocorre no ano da transferência da competência. Nos anos seguintes, a verba é englobada no FEF e distribuída segundo os critérios aí explicitados. Entretanto, não se descortina a razão de ser da persistência em não referenciar neste artigo o princípio do equilíbrio do orçamento corrente, embora este se encontre consagrado no DL 341/83.

c) Quanto ao artigo 3º (Receitas municipais):

O actual artigo 3º faz o elenco da totalidade das receitas do município pelo que corresponde aos artigos 3º e 5º da L.1/79. Vejamos quais as diferenças mais significativas:

— Em matéria de impostos, o DL 98/84 aduz aos quatro contemplados na L. 1/79 o imposto de mais-valias e a taxa municipal de transportes (cfr. artº 3º, nº 1 a) e nºs. 5 e 6);

— Em matéria de taxas, o DL 98/84 adita que constituem receitas dos municípios 2% do produto da cobrança da taxa devida pela primeira venda do pescado (al. b) do nº 1 do artº 3º) e o produto da cobrança da taxa pela realização das infra-estruturas urbanísticas (al. i) do mesmo nº 1 e artigo). Aliás, não se descortina inteiramente a razão de auto-

.../...

nomização desta taxa das restantes na economia do artigo 3º já que a al.e) desse mesmo artigo prevê que o município possa cobrar taxas por prestação de serviços;

— Em matéria de empréstimos é de realçar a faculdade concedida aos municípios de lançar obrigações.

O nº 2 do artigo corresponde ao antigo artigo 7º da L. 1/79. Por seu turno, o nº 3, diferentemente deste último diploma legal, consagra a repartição das receitas do imposto de turismo entre as comissões regionais de turismo (ou órgãos regionais de turismo) e as câmaras municipais, na esteira, aliás, do disposto no DL 134/83, com a redacção que lhe foi dada pelo DL nº420/ /83, de 30 de Novembro, maxime artigo 36º, nº 4. Todavia, como se sabe, o imposto de turismo foi abolido por força do DL nº 394-B/84, de 26.12 (que criou o IVA) o que gerou, como é do conhecimento público, viva polémica e contestação por parte das autarquias atingidas. Para corrigir ou minorar os efeitos daí decorrentes, a Lei nº 3/86, de 7.2, que introduziu alterações ao Orçamento do Estado para 1985, veio dispôr, no seu artigo 6º, que:

" 1 - Das receitas do IVA provenientes da tributação das actividades turísticas, a percentagem de 37,5% será afecta às câmaras municipais, onde estas actividades são efectivamente prestadas, constituindo receita própria dos respectivos municípios.

2 - Sempre que existam órgãos regionais de turismo, 50% das receitas referidas no nº 1 serão entregues directamente a esses órgãos pelos serviços competentes do Ministério das Finanças.

3 - A receita a que se refere o nº 1 não pode ser, em 1986, inferior à recebida em 1985 pelas câmaras municipais e órgãos regionais de turismo como receita do imposto de turismo, acrescida de 20%".

Ainda quanto a impostos, deve fazer-se menção ao constante da Lei nº 46/85, de 20.9. (regimes de renda livre, condicionada e apoiada nos contratos de arrendamento para habitação) que estabelece, no artigo 36º, uma reafectação das receitas da contribuição predial, em que 80% revertem para os municípios e 20% para o Estado, com destino ao financiamento do subsídio de renda. Note-se que este normativo, que entra em vigor com os aumentos das rendas de casa não é, de qualquer maneira, aplicável às colectas relativas a 1986.

Como se viu, o DL 98/84 considera locais mais dois impostos — o de mais-valias e taxa municipal de transportes. Se quanto ao primeiro, não há

.../...

notas especiais a efectuar, a não ser que por força do artigo 33º ele só passou a ser receita municipal a partir de 1985, quanto ao segundo cumpre referir que, embora criado pelo DL nº 439/83, de 22 de Dezembro, o regime da taxa municipal de transportes ainda não vigora na medida em que não foi publicado diploma regulador, entre outros aspectos, do processo de liquidação e cobrança do imposto e do qual se faz depender a entrada em vigor da TMT. Embora o seu interesse, por ora, seja reduzido, como panorâmica geral pode dizer-se que a lei considera que "o produto da TMT constitui uma receita municipal consignada"(artº 1º nº 2), mais concretamente:

— ao pagamento aos transportadores que operem nos sistemas de transportes colectivos urbanos de passageiros de indemnizações compensatórias resultantes de serviços neles prestados e a título de proveitos de exploração complementares;

— ao financiamento de investimentos necessários ao desenvolvimento e à melhoria dos mesmos sistemas de transportes.

Como matérias de interesse, até por, de certa forma, contrastarem com o que se passa com os restantes impostos locais, está o facto de as assembleias municipais poderem fixar a taxa do imposto entre limites pré-estabelecidos na lei - entre 0,5% e 1,5% da matéria colectável, constituída basicamente pelos salários pagos pelas entidades empregadoras incluindo o Estado (cfr.artºs 5º e 6º e 8º, nº 1). Acresce, ainda, que as assembleias municipais têm o poder de conceder isenções, nos termos da lei (cfr. artº 7º do diploma).

Quanto à outra receita nova — os 2% do produto da cobrança da taxa devida pela primeira venda do pescado — deve dizer-se que beneficia, naturalmente, os municípios onde haja actividades piscatórias. A taxa da primeira venda de pescado encontra-se regulada, entre outros diplomas, pelos DL's 255/77 de 16.6 e 372/80, de 11.9 e por diversas portarias, nomeadamente a nº 541/82,de 29.5.

d) Quanto ao <u>artigo 4º</u> (Liquidação e cobrança):

Corresponde, sensivelmente, ao artigo 6º da L. 1/79.Só é de realçar o facto de que os encargos de cobrança, que não se encontravam previstos na anterior LFL mas que os diplomas respeitantes aos impostos autorizavam a cobrar, baixaram, em regra, de 5% para 3%.

e) Quanto ao <u>artigo 5º</u> (Fundo de Equilíbrio Financeiro):

Corresponde, basicamente, ao artigo 5º c) da L. 1/79.

f) Quanto ao artigo 6º (Cálculo do Fundo de Equilíbrio Financeiro):

Esta matéria sofreu profundas alterações em relação ao FEF da L. 1/79. Em termos sucintos dir-se-á que, de acordo com esta lei, o FEF correspondia ao montante resultante da diferença entre os 18% do produto dos impostos previstos na al. b) do artº 5º e o montante de 18% das despesas do Estado, tal como enunciadas no artigo 8º, nº 3 da mesma L. 1/79. Assim, as alíneas b) + c) do artº 5º $\geqslant$ 18% das despesas do Estado tal como enunciadas no arigo 8º. Tal significava, portanto, que, em teoria, seria muito fácil determinar o montante a transferir, a título de FEF, para os municípios. Só que, como igualmente se sabe, não foi possível dar integral cumprimento à LFL, neste particular. Ora, o DL 98/84 deixa de mencionar qualquer percentagem fixa (ou mínima) que seja obrigatório, ou sequer recomendável, transferir como FEF, remetendo tal determinação para a Assembleia da República, no momento da votação da Lei do Orçamento do Estado - cfr. nº 1 do artigo 6º. A segunda nota quanto a este artigo respeita às rubricas das despesas a considerar. Na verdade, manteve-se no novo diploma que o FEF correspondia a uma certa percentagem das despesas do Estado. Só que se aproveitou para efectuar algumas alterações, diga-se de passagem que tecnicamente correctas, a fim de terminar com as querelas existentes na L.1/79.Deixaram de se mencionar por exemplo, os juros da dívida pública e fala-se, agora, em "remunerações certas e permanentes".

g) Quanto ao artigo 7º (Distribuição pelos municípios do Fundo de Equilíbrio Financeiro):

Também, neste domínio, há alterações significativas.

Desde logo, na L. 1/79 eram diferentes os critérios de distribuição das verbas consoante se tratasse das receitas correntes ou de receitas de capital - cfr. artº 9º daquela.

Presentemente, verifica-se uma unificação dos critérios, sendo certo, contudo, que será a Lei do Orçamento que fixa qual a percentagem do FEF que é considerada transferência corrente e qual é transferência de capital - cfr. nº 3 deste artº 7º - com a limitação de que, pelo menos, 50% da mesma é considerada transferência corrente.

Quanto aos parâmetros para distribuição do FEF, verifica-se que 5% são, desde logo, distribuídos por todos os municípios, a fim de assegurar um mínimo a todos eles. Os restantes 95% distribuem-se segundo os critérios estabelecidos no artigo 7º, a saber, 45% em função do nº de habitantes; 10% na razão directa da área; 15% na razão directa da capitação dos impostos directos; 5% na razão directa do nº de freguesias e 20% em função das carências, aferidas por diversos indicadores.

.../...

Verifica-se, liminarmente, que os indicadores de maior peso, em especial o do número de habitantes e o da capitação dos impostos directos privilegiam os municípios, em princípio mais ricos. Quanto ao do número de freguesias e à área dos municípios não se pode, à primeira vista, extrair conclusões seguras quanto ao tipo de autarquias beneficiadas —na dicotomia municípios "ricos"/"pobres"— e, finalmente, os indicadores de carências é evidente que pretendem beneficiar os municípios de menores recursos financeiros e com um atraso económico mais acentuado. Todavia, deve dizer-se que os indicadores que a lei introduziu e sobretudo, a forma como têm sido utilizados vêm gerando acentuada controvérsia, o que permite supôr que a sua substituição por outros mais inequívocos poderia trazer vantagens.

Assim, e a título de exemplo, o indicador da pressão fiscal deveria ter sido introduzido de modo a compensar os municípios que recebessem menos verbas por intermédio das receitas tributárias próprias.

O quadro seguinte pode contribuir para uma melhor elucidação da distribuição espacial, por distritos, do FEF:

Milhares em 1983			1984	1985
	al. b) artº 5º	FEF al. c)	FEF	FEF + ASE
AVEIRO	2 134 038	1 094 014	3 411 715	4 331 000 (212 996)(a)
BEJA	817 888	834 490	1 886 540	2 439 659 (121 497)
BRAGA	1 406 735	1 391 329	3 100 104	3 826 868 (206 103)
BRAGANÇA	640 855	785 279	1 755 512	2 215 817 (132 176)
CASTELO BRANCO	762 559	730 740	1 708 090	2 245 962 (124 288)
COIMBRA	1 233 553	901 114	2 377 727	3 108 411 (155 765)
ÉVORA	839 033	600 575	1 583 138	2 029 536 (99 319)
FARO	1 298 986	701 940	2 455 614	3 389 904 (172 698)
GUARDA	833 551	834 734	1 946 008	2 482 546 (129 558)
LEIRIA	1 382 802	816 917	2 383 830	3 109 515 (169 973)
LISBOA	3 966 326	2 509 641	6 976 650	8 470 574 (287 075)
PORTALEGRE	767 061	550 306	1 429 513	1 831 883 (92 175)
PORTO	3 119 887	2 055 680	5 670 526	7 087 963 (298 726)
SANTARÉM	1 737 242	1 041 734	2 943 076	3 730 971 (197 151)
SETÚBAL	1 831 905	954 907	3 047 683	3 684 584 (182 556)
V. CASTELO	662 879	681 750	1 533 481	1 999 032 (106 052)
V. REAL	759 897	854 349	1 906 473	2 363 429 (132 644)
VISEU	1 189 873	1 247 146	2 806 470	3 522 346 (179 248)
R.A.AÇORES	899 754	614 062	1 544 910	1 860 000 (-)
R.A.MADEIRA	562 176	421 293	1 029 940	1 240 000 (-)

(a) entra a verba transferida para Acção Social Escolar

Os quadros seguintes extraídos da publicação "Finanças Municipais 1980", do MAI-SEAA (Direcção-Geral da Administração Local) dão-nos uma visão da distribuição espacial das receitas e despesas por classes de município, atendendo, para esta divisão por classes, ao número de habitantes, por município. Assim, consideram-se municípios das classes A a E, consoante tenham:

- A - até 10 000 habitantes - 73 municípios
- B - 10 001 a 50 000 habitantes -159 municípios
- C - 50 001 a 100 000 habitantes - 26 municípios
- D - 100 001 a 150 000 habitantes - 11 municípios
- E - superior a 150 000 habitantes - 6 municípios

Daqui pode traçar-se o seguinte quadro relacionador do nº de municípios e população por classes e a percentagem de receitas e despesas por que são responsáveis.

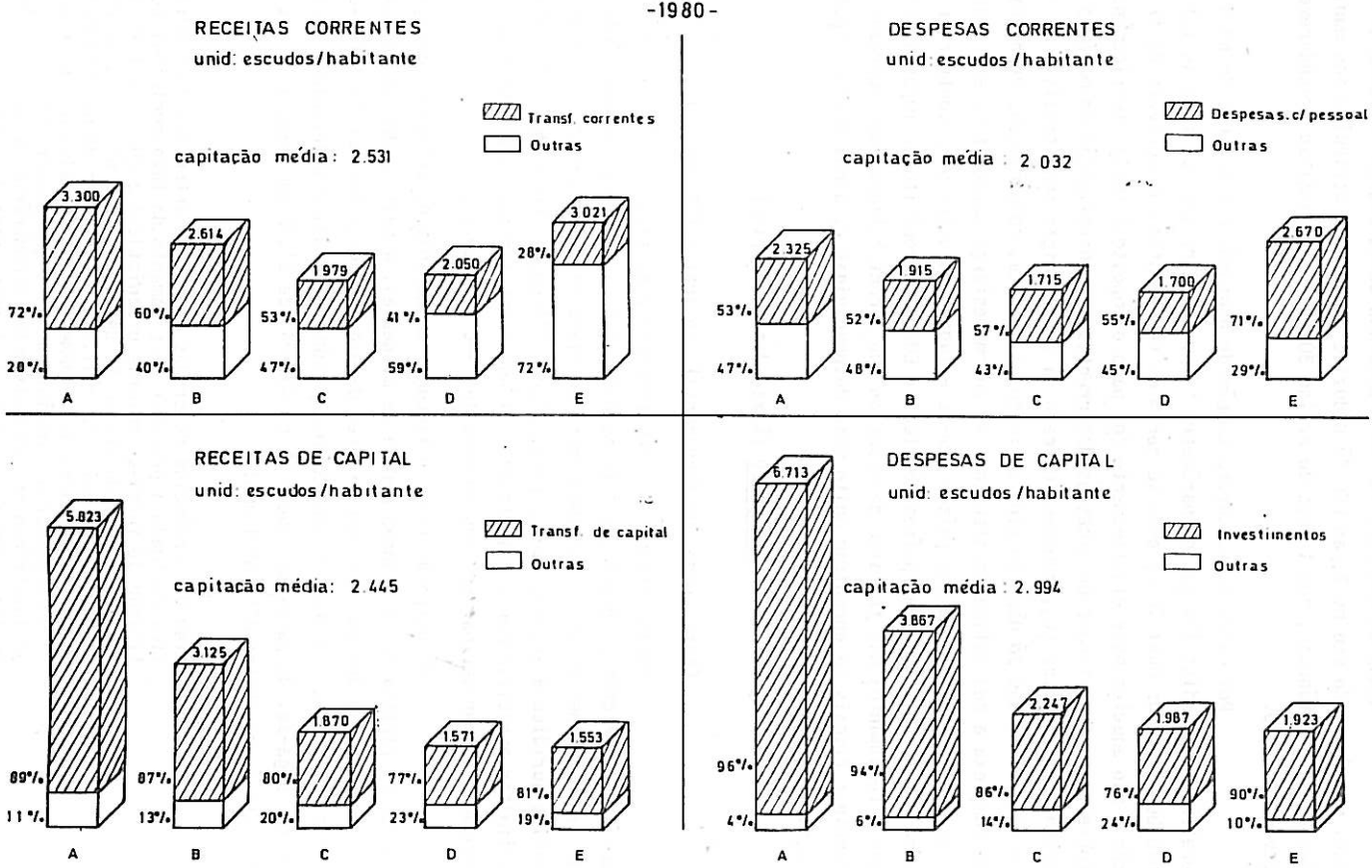
%

Classes	Municípios	População	Receitas 1980	Despesas 1980
A	27	5	11	10
B	58	39	43	42
C	9	19	15	16
D	4	15	10	10
E	2	22	21	21

.../...

ESTRUTURA DAS RECEITAS E DESPESAS POR CLASSES DE DIMENSÃO POPULACIONAL DOS MUNICIPIOS*

-1980-



Ainda no que respeita ao articulado deste artigo 7º, deve dizer-se que, por força do seu nº 2, ao FEF "é deduzido o montante atribuído aos municípios das regiões autónomas, nos termos do artigo 30º", a cuja análise procederemos no devido momento.

Por outro lado, carece também de anotação o constante do nº 4 que pretende que a distribuição do parâmetro "impostos directos" se faça de tal modo que beneficie os municípios onde se geram os rendimentos susceptíveis de tributação e não aqueles onde efectivamente foi pago o imposto. A ideia teoricamente é correcta e visa atenuar os excessos decorrentes da centralização em matéria de pagamento de impostos (vg. pense-se no caso da contribuição industrial). Só que este normativo, não só não tem sido aplicado na prática, como é mesmo verdadeiramente complexa a sua aplicação atendendo ao enorme esforço burocrático e contabilístico que irá gerar. Noutros países têm-se estudado soluções para contrariar o fenómeno aqui descrito (vg. países nórdicos e EUA, a propósito do imposto local sobre o rendimento) mas trata-se de casos em que a contabilidade das empresas e as máquinas fiscais se encontram muito mais desenvolvidas e, ainda assim, algumas soluções têm deixado a desejar.

h) Quanto ao <u>artigo 8º</u> (Taxas dos municípios)

Corresponde, no fundamental, ao artigo 13º, nº 1 da L.1/79.

Neste artigo (8º), compreendem-se as taxas e as licenças que se podem definir como as prestações efectuadas pelos particulares ao município a fim de que este lhes preste determinado serviço (taxa "stricto sensu") ou remova um limite jurídico à acção daqueles particulares (licença). Pretendeu o legislador delimitar especificamente tais taxas e licenças das tarifas, que constituem uma remuneração por certos serviços em especial —cfr. artº 9º.

Do naipe de taxas e licenças enumeradas no artigo em apreço chama-se, em particular, a atenção para a da alínea a), a qual se destina a compensar o município dos encargos decorrentes da execução de trabalhos de infra-estruturas necessárias a prédios de particulares, desde que se encontrem definidas em regulamento. Diga-se, de passagem, que o DL nº 400/84, de 31.12 que regula os loteamentos dispõe no artigo 43º, nº 1 que:

> "Além das cedências referidas no artigo anterior, o proprietário fica obrigado a proceder ao pagamento da taxa municipal pela realização de infra-estruturas urbanísticas a que se refere a alínea a) do nº 1 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 98/84, de 29 de Março, sem prejuízo da realização das obras de urbanização previstas na operação de loteamento, ou, na falta da referida taxa a compensar o município de encargos decorrentes da operação de loteamento com um pagamento em numerário ou com a cedência de lotes constituídos ou de terreno fora do prédio a lotear".

.../...

Por seu turno, a Portaria nº 230/85, de 24.4, com a redacção que lhe foi dada pela Portaria nº 74/86, de 11.3 indica quais as compensações a receber pelo município quando não tiver sido fixada a taxa municipal pela realização de infra-estruturas.

Importa salientar que algumas taxas, concretamente as das alíneas f) e l) têm uma natureza controversa, sendo certo que uma parte do produto da sua cobrança se destina a outras entidades e a restante parte constitui receita municipal.

A finalizar a análise deste artigo, realça-se que não há limites fixados na lei no que respeita aos montantes a cobrar pelas taxas ou licenças. Tal é matéria da competência da assembleia municipal, que delibera sob proposta da câmara municipal, conforme decorre do artigo 39º, nº 2 l) do Decreto-Lei nº 100/84, de 29.3.. Deve, ainda, aduzir-se que, dada a natureza jurídica da taxa —contraprestação pecuniária por um serviço prestado— se nos afigura que a mesma deve corresponder sensivelmente ao custo do serviço prestado, sob pena de assumir uma natureza mais próxima da do imposto. Um outro aspecto a merecer realce decorre do artigo 1º, nº 4 do DL 98/84, pelo qual os municípios (como as freguesias, de resto) não podem cobrar taxas que não estejam previstas na lei. Vigora, assim, uma "tipicidade fechada" neste domínio.

i) Quanto ao <u>artigo 9º</u> (Tarifas e preços dos serviços)

Em parte vale para estas o que se disse a propósito das taxas. Em todo o caso, acrescenta-se que o legislador considerou tarifas as remunerações que os utentes pagam especificamente pelos serviços de:

— abastecimento de água;

— recolha, depósito e tratamento de lixos, bem como a ligação, conservação e tratamento de esgotos;

— transportes colectivos de pessoas e mercadorias.

Deve notar-se que o legislador se preocupou em estabelecer que as tarifas (bem como os preços) "não devem ser inferiores aos encargos previsionais de exploração de administração respectivos, acrescidos do montante necessário à reintegração do equipamento" (nº 2 deste artigo). Se, porventura, o município entender que deve fixar tarifas em desobediência ao preceituado no número anterior "terá de inscrever obrigatoriamente como despesa o montante correspondente à indemnização compensatória" (nº3).

Note-se que, ao contrário das taxas, a competência para criar e fixar as tarifas cabe à Câmara Municipal, conforme decorre da al. p) do nº 1 do artigo 51º do Decreto-Lei nº 100/84. De alguma maneira, julga-se que terá

estado subjacente a ideia de que em matéria de taxas e tarifas está-se mais no domínio da fiscalidade (ou da tributação) e, portanto, a competência para "criar" e fixar as mesmas deve residir no órgão deliberativo, embora sob proposta do executivo. No que concerne às tarifas, por se tratar mais de gestão de empresas ou serviços municipais ou municipalizados, a fixação dos respectivos quantitativos é deixado à câmara municipal.

Todavia, este artigo 9º trata, ainda, dos preços, que consistem, segundo o nº 4, no produto proveniente do rendimento de serviços pertencentes ao município, por ele administrados ou dados em concessão. Assim, segundo refere o Professor Sousa Franco, "os bens patrimoniais produzem frutos que, colocados em mercado, vêm o seu valor unitário avaliado por preços, ou prestam serviços que, em mercado, são remunerados por preços".

Na fixação dos preços os municípios devem obedecer às seguintes regras:

— Aqueles, como se viu, resultam dos rendimentos de serviços pertencentes ao município, por ele administrados ou dados em concessão;

— Não devem ser inferiores aos encargos previsionais de exploração e administração respectivos, acrescidos do montante necessário à reintegração do equipamento;

— O município pode praticar "preços privados" (acima dos respectivos custos de preço, de acordo com a lei da oferta e da procura);

— Se, porventura, fixar "preços políticos" (inferiores aos custos de produção) deverá inscrever o montante correspondente à indemnização compensatória.

Ao contrário do que sucede com as taxas e as tarifas, a lei não nos diz quem fixa os preços. Todavia, julgamos ser correcto adiantar o ponto de vista que, por paralelismo com as tarifas, de cujo regime se aproximam, deverá ser o executivo a fixá-los, ao menos no que respeita ao seu mínimo (correspondente ao custo de exploração). Para além desse limite, funcionará o mercado, através da procura e da oferta, que será o factor decisor na fixação do preço. Se o município desejar praticar preços inferiores ao custo, então a assembleia municipal intervirá directa ou indirectamente, ao menos aprovando a inscrição no orçamento do montante da indemnização compensatória, a título de despesa obrigatória.

.../...

j) Quanto ao artigo 10º (Empréstimos)

Corresponde ao artigo 15º da L. 1/79.

No que respeita a esta matéria, registaram-se sensíveis melhorias em relação ao articulado anterior. Assim, e por exemplo, clarificaram-se limites máximos de endividamento.

Presentemente, o regime de crédito é o seguinte:

1º - Os Municípios podem contrair empréstimos:

. a curto prazo para ocorrer a dificuldades de tesouraria;

. a médio e longo prazos para aplicar em investimentos reprodutivos ou em investimentos de carácter social ou cultural, ou, ainda, para proceder ao saneamento financeiro do Município.

2º - Limites que definem a capacidade de endividamento:

A. Os montantes dos empréstimos a curto prazo não podem exceder, em qualquer momento, 5% do montante do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) que cabe no respectivo ano ao Município.

B. Os encargos anuais (amortizações + juros) dos empréstimos a médio e longo prazos não podem exceder o maior dos limites correspondentes a 20% do montante do Fundo de Equilíbrio Financeiro que cabe no respectivo ano ao Município ou a 20% das despesas realizadas para investimentos pelo Município no ano anterior.

No caso do Município desejar contrair um empréstimo a médio ou longo prazo, mas ainda não conhecer o montante da sua participação no FEF, poderá, transitoriamente, tomar como base para calcular o limite da sua capacidade de endividamento, as transferências orçamentais do ano imediatamente anterior podendo, posteriormente, fazer acertos em função da publicação do Orçamento do Estado.

Poderemos traduzir estas 3 situações alternativas da seguinte forma:

$$(Am+J)_n \leq 20/100 \times (FEF)_n$$

ou

$$(Am+J)_n \leq 20/100 \times (DI)_{(n-1)}$$

ou

$$(Am+J)_n \leq 20/100 \times (TOE)_{(n-1)}$$

.../...

Em que:

(Am+J) = Soma dos encargos com outros empréstimos já contraídos pelo município, mais os encargos do novo empréstimo a contrair (amortizações do capital emprestado mais os juros);

n = Ano em que se deseja contrair o empréstimo;

FEF = Fundo de Equilíbrio Financeiro;

DI = Despesas realizadas com investimentos;

TOE = Transferências do Orçamento do Estado.

3º. - Excepções aos limites que definem a capacidade de endividamento:

Os limites que se indicaram no nº 2º admitem as excepções que se relacionam a seguir e que se justificam pelas GARANTIAS especiais que asseguram o pagamento dos encargos ou pelas CIRCUNSTÂNCIAS EXTRAORDINÁRIAS que são reconhecidas pelo Governo e obrigam que o Município recorra ao crédito.

São as seguintes:

A. Quando os empréstimos a contrair se destinarem à construção de habitações para venda. Nestes casos, a garantia oferecida pelo Município será a hipoteca dos imóveis construídos.

B. Quando os empréstimos se destinarem à reparação, conservação e reabilitação de edifícios, ao abrigo do programa conhecido por PRID (Programa para recuperação de imoveis em degradação). O Decreto-Lei nº 449/83, de 26 de Dezembro regulamenta este Programa. Nessa regulamentaçao são definidas as garantias especiais destes empréstimos.

C. Os empréstimos a contrair para fazer face a despesas extraordinárias necessárias à reparação de prejuízos ocorridos em situações de calamidade pública.

D. Os empréstimos a contrair, por iniciativa do Município com o fim de reestabelecer o equilíbrio financeiro da autarquia — cfr. artº 13º (vd. infra).

.../...

Faz-se notar que o DL 341/83 determina que o produto de empréstimos a curto prazo é movimentado em "operações de tesouraria", o que bem se compreende, visto a sua finalidade ser verdadeiramente a de uma antecipação de receitas.

Aproveita-se a oportunidade para chamar a atenção para a conveniência da utilização do instrumento do crédito a curto prazo como forma de evitar os encargos inerentes ao recurso ao crédito bancário resultante das declarações de reconhecimento de dívida. Estas, emitidas ao abrigo do Despacho do Ministro da Coordenação Económica, de 20.6.74 (in DG,1a. S,, 26.6.74), permitem, nos termos do nº 2 do artº 2º do referido Despacho, que o credor da autarquia obtenha junto da banca crédito correspondente à dívida que esta tenha para com ele. Evidentemente que a emissão de declarações de dívida não é ilegal e que a possibilidade de o empreiteito obter crédito junto da banca também o não é. Só que, por via de regra, os encargos com o empréstimo contraído pelo empreiteiro são suportados pela autarquia e é aí que se situa, a nosso ver, a ilegalidade, consistente no facto de o juro suporta ser superior ao previsto no DL 48 871, artigo 187º (com a redacção que lhe foi dada pelo DL 232/80, de 16.7), para os juros de mora por não cumprimento pontual das obrigações contratuais em matéria de empreitadas. É evidente que nos parece líquido que as declarações de dívida não são empréstimos à curto prazo das autarquias. Tal decorre nitidamente do texto do referido despacho ministerial, pelo que, neste particular, não tem razão o Professor Sousa Franco(65), quando considera tais declarações como subsumíveis aos empréstimos a curto prazo. Daí julgarmos indispensável utilizar o crédito a curto prazo, substituindo as declarações de dívida e lançando mão, quanto à sua aprovação, do mecanismo previsto no artigo 6º, nº 2 do DL nº 258/79 —de única vez na sessão de aprovação do orçamento.

Deve, a finalizar, dizer-se que o referido DL nº 258/79, de 28 de Julho se mantêm em vigor, regulamentando diversos aspectos relacionados com o crédito, com excepção dos artigos 8º e 10º, nº 2, expressamente revogados - cfr. artigo 34º, 1 do DL 98/84.

k) Quanto ao <u>artigo 11º</u> (Acesso ao crédito)

Com a abertura da banca ao sector privado, veio a ser dada a possibilidade de os municípios contraírem livremente os respectivos empréstimos, com a ressalva normal constante do nº 2 do mesmo artigo. Uma chamada de atenção para a faculdade aberta aos municípios de lançarem obrigações no mercado, constante do nº 3.

---

(65) "As Finanças das Autarquias Locais ...", Cit. pg. 62.

l) Quanto ao artigo 12º (Derramas)

Corresponde ao artigo 12º da L.1/79. Também neste particular se verificam alterações dignas de registo. Estas residem, concretamente, no nº 2 do novo normativo. Assim, presentemente ficam sujeitos às derramas as pessoas singulares ou colectivas ainda que isentas do imposto principal, com a excepção de que esta isenção tenha carácter permanente (nº 3). Assim, a derrama será um imposto dependente — aquele que é devido ainda que o não seja a prestação tributária principal de que depende.

m) Quanto ao artigo 13º (Contratos de reequilíbrio financeiro)

Trata-se, como se disse na introdução, de uma nova figura criada pelo legislador a fim de tentar dar a solução a situações de:

— desequilíbrio financeiro estrutural, ou

— ruptura financeira

dos municípios, permitindo a estes celebrar contratos de reequilíbrio financeiro com instituições públicas de crédito. Tais contratos só podem ser celebrados após reconhecimento pelo MAI (presentemente Ministério do Plano e da Administração do Território) e pelo Ministério das Finanças de que os municípios se encontram impossibilitados de promover autonomamente o seu reequilíbrio. Como particularidade do regime destes contratos está o facto de os municípios poderem exceder os limites de crédito previstos no artigo 10º. Remetendo o artigo 13º para legislação regulamentadora do modo e da forma de celebração destes contratos, tal objectivo seria concretizado através do DL nº 322/85, de 6 de Agosto.

Deve atentar-se, em particular, no artigo 2º que estabelece os pressupostos, para a celebração do contrato resultantes de o município ter, nomeadamente:

— esgotado a capacidade de endividamento, definida no artigo 10º do DL 98/84;

— entrado em incumprimento das obrigações assumidas para com terceiros, em virtude da insuficiência de recursos financeiros.

Seguidamente, os municípios elaborarão um plano de reequilíbrio financeiro onde se predisponham a adoptar medidas específicas para atingir uma situação financeira equilibrada (artº 3º a) do nº 1) e o montante do empréstimo a contrair (al.b) do mesmo nº e artº). O plano deve ser proposto pela câmara

à assembleia municipal, a quem cabe aprová-lo. Por outro lado, devem elaborar-se planos e orçamentos plurianuais (cfr. artºs. 3º, nº 3 e 4º) que deverão incluir diversas medidas conducentes i) a maximizar as receitas municipais — lançamento de derramas e fixação das taxas e tarifas com obrigatoriedade de actualização dos seus valores — ii) a diminuir despesas — as verbas com o pessoal só devem, em princípio, crescer na medida do aumento das remunerações e evolução moderada de despesas correntes e de capital (vd artº 4º cit.).

O plano de reequilíbrio financeiro será sujeito à apreciação dos Ministérios anteriormente mencionados que poderão mandar efectuar inspecção extraordinária ao município —cfr. artº 6º. Se o despacho ministerial for favorável, será celebrado o contrato entre o município e as instituições de crédito público, "com base no plano sobre o qual foi proferido despacho conjunto de autorização" (artº 7º), cujo conteúdo deve obedecer a certos requisitos, constantes do artigo 8º. O Governo estabelecerá, anualmente, o montante global da linha de crédito bonificado para efeito de reequilíbrio financeiro dos municípios. Finalmente, cabem às autarquias especiais responsabilidades no cumprimento rigoroso dos objectivos contratualmente estabelecidos, conforme decorre do artigo 12º que, caso não venham a ser cumpridos, poderão originar a rescisão unilateral do contrato. Além disso, o MAI (agora, o MPAT) "fica autorizado a reter na fonte os montantes adequados à satisfação dos encargos financeiros com os juros e as amortizações dos empréstimos e das responsabilidades inerentes à rescisão do contrato, bem como a transferi-los para a instituição de crédito, nos termos estabelecidos no contrato de reequilíbrio financeiro" (artº 14º).

n) Quanto ao artigo 14º (Receitas das freguesias)

Não tem particulares notas inovatórias. Corresponde às tradicionais receitas das freguesias e que são complementadas pelos dois artigos seguintes. Todavia, existe uma que cumpre realçar e que consiste no facto de às freguesias ter sido retirada a faculdade de lançar derramas, que lhe era concedida pelo artigo 4º g) e 12º, nº 2 da L.1/79. Conforme resulta do perâmbulo do DL nº 98/84, pretendeu-se evitar a eventualidade de fazer incidir uma dupla tributação (pelo município e pela freguesia) sobre a colecta da contribuição predial rústica e urbana.

o) Quanto ao artigo 15º (Taxas das freguesias)

Não tem qualquer novidade em relação ao elenco das taxas constantes da L.1/79, artigo 13º, nº 2. De resto, quanto à tipicidade fechada e demais aspectos, remete-se para o que se disse a propósito do artigo idêntico respeitante aos municípios. Resta acrescentar que, nos termos do artº 15º, nº

l m), compete à assembleia de freguesia estabelecer, sob proposta da junta, as taxas da freguesia e fixar os respectivos quantitativos nos termos da lei.

p) Quanto ao artigo 16º (Participação das freguesias nas receitas municipais)

Corresponde ao antigo artigo 11º da L.1/79. Como principais novidades, está a possibilidade de o montante global da participação das freguesias no FEF (despesas correntes) poder ser inferior a 5% desde que só haja uma freguesia na área do município. Quanto aos critérios pelos quais as verbas são distribuídas, são os seguintes:

— 10% distribuídos igualmente por todas;

— 45% distribuídos na razão directa do número de habitantes;

— 45% distribuídos na razão directa da área.

De qualquer modo, o montante da participação nunca poderá ser inferior às despesas obrigatórias com os eleitos locais (Lei nº 9/81, de 26 de Junho).

q) Quanto ao artigo 17º (Multa e coimas)

A grande novidade, neste domínio é, sem dúvida alguma, a introdução do ilícito de contra-ordenação no âmbito autárquico, o qual, como é sabido, é punido com a aplicação de coimas. Este passa a ser o regime-regra em matéria de violação das posturas e regulamentos das autarquias locais. Como veremos, o regime de processamento das contra-ordenações e aplicação de coimas é regulado pelo Decreto-Lei nº 433/82, de 27.10 - cfr. artigo 20º. É de realçar que as posturas e os regulamentos são normas jurídicas contendo disposições preventivas, de carácter genérico e execução permanente. Distinguem-se na medida em que a postura é um regulamento autónomo publicado por iniciativa da autarquia em matéria das suas atribuições, enquanto o regulamento se caracteriza pelo exercício de uma competência de regulamentação da lei ou regulamento do Governo, de entidade com poder tutelar ou de autarquia de grau superior.

r) Quanto ao artigo 18º (Subsídios e comparticipações)

Já se disse na introdução que, em matéria de subsídios, comparticipações e fórmulas de cooperação técnica e financeira entre autarquias e Estado se registaram sensíveis alterações da L. 1/79 para o DL 98/84. Estamos, neste domínio, num ponto assaz nevrálgico da autonomia municipal já que a ante

terior LFL e a actual erigiram como ponto fundamental para a sua realização a proibição da concessão de subsídios ou comparticipações financeiras por parte do Estado ou de outros institutos públicos às autarquias locais. Assim no-lo dizia já o artigo 16º, nº 1 da L. 1/79, assim, também, o nº 1 deste artigo 18º. As diferenças nascem, contudo, desde logo quanto ao nº 2 de ambos os preceitos antes apontados. Assim, enquanto o nº 2 do artº 16º da L. 1/79 remetia para decreto-lei a definição de calamidade ou circunstâncias anormais que justificassem apoio financeiro do Estado às autarquias — o Decreto-Lei nº 47/79, de 12.3. — a actual LFL refere que o Governo poderá "tomar excepcionalmente providências orçamentais necessárias à concessão de auxílio financeiro" em quatro situações desde logo tipificadas:

— calamidade pública;

— autarquias negativamente afectadas por investimentos da responsabilidade da administração central;

— recuperação de áreas de construção clandestina ou de renovação urbana;

— resolução de bloqueamentos graves nas áreas de serviços de transporte e combeiros.

Além deste normativo, veremos que existem mais dois que referem a possibilidade de colaboração entre as autarquias e o Estado e que são, concretamente, os artigos 26º e 27º.

s) Quanto ao artigo 19º (Contencioso fiscal)

Corresponde ao artigo 17º da L. 1/79, não tendo sofrido qualquer alteração de fundo. Resta acrescentar, por um lado, que os Tribunais Municipais de Lisboa e Porto foram extintos, passando a constituir juízos no âmbito dos Tribunais Tributários de 1a. instância destas cidades, aos quais competirá, exclusivamente, conhecer das questões relacionadas com as receitas tributárias dos municípios, dos serviços municipalizados ou das freguesias para os quais tenham competência — cfr. artigos 110º, nº 1 e 59º e 62º do Decreto-Lei Nº 375/84, de 29.11..

Por outro lado, cumpre referir que a matéria de contencioso fiscal se encontra regulada pelo Decreto-Lei nº 163/79, de 31.5, com as devidas adaptações.

t) Quanto ao artigo 20º (Processamento das contra-ordenações)

Como se vê deste artigo, o regime é o do Decreto-Lei nº 433/82, de 27.10. Quanto à aplicação do direito das contra-ordenações pelas autarquias ele é um tema bastante polémico. Na realidade, não é fácil passar-se do sistema das multas para o das coimas sem ampliar ou, no mínimo, dotar de meios técnicos e humanos capazes os serviços encarregados da aplicação do regime das contra-ordenações (66).

u) Quanto ao artigo 21º (Princípios da contabilidade autárquica)

Quanto à matéria da contabilidade autárquica ela é objecto de tratamento no DL nº 341/83, de 21.7 o qual regulamenta o plano de actividades e o orçamento, o relatório de actividades e a conta de gerência das autarquias e no Decreto Regulamentar nº 92-C/84, o qual veio estabelecer um novo sistema contabilístico que entrou em vigor a partir de 1 de Janeiro. Para maiores desenvolvimentos quanto a esta matéria veja-se "Contabilidade das Autarquias Locais", publicação da IN-CM, da autoria do MAI, 1º e 2º Vol., 1983 e 1985, respectivamente.

v) Quanto ao artigo 22º(Apreciação e julgamento das contas)

Corresponde ao artigo 20º da L.1/79. Quanto aos elementos integrantes da conta de gerência, eles vêm referidos no artigo 33º do DL nº 341/ /83, de 21.7 e nas Instruções do Tribunal de Contas para a organização e documentação das contas das autarquias locais, publicadas no Diário da República nº 261, I Série, Suplemento, de 13.11.85.

Faz-se notar que ao Tribunal de Contas compete o julgamento das contas das autarquias, numa perspectiva de apreciação jurídica quanto à sua legalidade e não sob o ponto de vista administrativo e político, atenta a autonomia do Poder Local. Ainda assim, o papel que lhe está reservado é de extrema importância, quer neste domínio do julgamento das contas de gerência, quer na fiscalização jurisdicionalizada da execução orçamental e na efectivação de responsabilidades em relação aos titulares dos órgãos autárquicos, conforme decorre dos artigos 40º, 41º e 42º do mencionado DL 341/83.

---

(66) Para um aprofundamento dos problemas subjacentes a esta questão, veja-se João Castro Neves e Teresa Pizarro Beleza, "As Autarquias Face à Lei das Contra-Ordenações e das Coimas", in Revista Poder Local, nº 48, MAR/ABR/85, págs. 4 a 10.

x) Quanto ao artigo 23º (Tutela inspectiva)

Corresponde sensivelmente ao artigo 21º da L.1/79.

Também a acção da IGF se cinge à verificação exclusiva da legalidade em matéria da gestão patrimonial e financeira das autarquias, conforme decorre do nº 1 deste artigo. O âmbito da acção da IGF neste domínio, encontra-se claramente definido no artigo 39º do Decreto-Lei nº 341/83.

Além do exercício da tutela inspectiva, pode a IGF, por determinação do Governo, proceder a inquéritos ou sindicâncias devidas a queixas ou participações devidamente fundamentadas.

y) Quanto ao artigo 24º (Finanças distritais)

Corresponde ao artigo 22º da L.1/79.

Neste domínio foram introduzidas alterações já que a actual lei estabelece um limite máximo para as transferência do Orçamento do Estado, cujo montante corresponde ao das receitas arrecadadas pelos cofres privativos dos governos civis, sendo certo que na L.1/79 não se estabelecia qual o montante para aquelas transferências. A esta transferência acrescem, ainda, as receitas dos próprios cofres privativos que se destinam a assegurar a cobertura financeira das respectivas despesas, nos termos do Código Administrativo e de acordo com os orçamentos aprovados.

z) Quanto ao artigo 25º (Taxas dos distritos)

Idêntico ao artigo 13º, nº 3 da L.1/79.

a') Quanto ao artigo 26º (Desenvolvimento regional)

Trata-se de um normativo que permite formas de cooperação financeira entre o Estado e as autarquias locais, sendo certo que até ao momento ainda não foram publicados os princípios e as regras orientadores dos sistemas financeiros de apoio ao desenvolvimento regional de que fala o nº 1 deste artigo. Nesta medida, mantém-se em vigor o sistema dos empreendimentos intermunicipais previsto no Decreto-Lei nº 118/82, de 19 de Abril.

b') Quanto ao artigo 27º (Cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias locais)

Também neste artigo nos surge a possibilidade de mais formas

.../...

de cooperação técnica e financeira entre Estado e autarquias locais, concretamente para:

— prossecução de políticas e programas de desenvolvimento regional;

— incentivo ao associativismo autárquico,

— actuações de carácter supramunicipal;

— implementação de políticas globais ou sectoriais inovatórias ou que impliquem reconversão estrutural de sectores sociais e económicos.

As tais políticas terão de ser previamente definidas por decreto-lei e os programas aí mencionados terão de constar da Lei do Orçamento do Estado.

c') Quanto ao artigo 28º (Dívidas ao sector público)

Trata-se de um mecanismo de retenção pelo Estado dos montantes em dívida pelas autarquias a entidades públicas não financeiras, desde que as respectivas dívidas se encontrem definidas por sentença judicial transitada em julgado.

d') Quanto ao artigo 29º (Isenções)

Trata-se da concessão de isenções ao Estado em matéria de taxas e encargos de mais-valias devidos às autarquias e aos distritos.

e') Quanto ao artigo 30º (Regiões Autónomas)

Consagra-se legalmente uma prática que já vinha sendo seguida e que consiste em transferir globalmente o FEF para os municípios das Regiões Autónomas, sendo depois este afectado em concreto aos municípios de acordo com os indicadores a definir pelas respectivas assembleias regionais. Além disso, no nº 1, estabelece-se que o presente diploma pode ser regulamentado por decreto das respectivas assembleias regionais, o que, no que respeita à R.A. da Madeira, foi feito pelo Decreto Legislativo Regional nº 1/85/M, de 11JAN.

f') Quanto ao artigo 31º (Atraso na aprovação do orçamento)

Trata-se de uma norma nova que pretende desincentivar atrasos na aprovação atempada dos orçamentos autárquicos.

g') Quanto ao artigo 32º (Número de habitantes de cada autarquia)

Trata-se da substituição do indicador "número de habitantes" pelo número de eleitores por este ser actualizado com maior frequência.

h') Quanto aos artigos 33º, 34º e 35º

Trata-se de normas respeitantes à entrada em vigor da lei ou de entrada em vigor de certos normativos, em especial o respeitante ao imposto de mais-valias.

Capítulo V

Relações entre o Estado e o Município: os impostos locais e as transferências (1)

§ 1º

Nota explicativa

A finalizar o nosso trabalho não queremos deixar de lhe dedicar um capítulo no qual iremos abordar duas questões nucleares no domínio das relações entre o Estado e as autarquias locais (em particular, como é obvio

---

(1) Para este capítulo contribuem directa ou indirectamente muitas das obras indicadas ao longo do texto. Todavia, não queremos deixar de salientar algumas delas - umas já citadas e outras que o são agora pela primeira vez - que têm particular importância. Assim, realçam-se:

- "The apportionment of public resources between the state and local and regional authorities and its evolution", por diversas vezes citado;
- "Repartion et Péréquation Financières", igualmente citado;
- "Autonomia y financiacion de las Haciendas Municipales", importante colectânea editada pelo Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda de Espanha, 1982. Todos os textos têm relevo mas apontam-se especialmente os seguintes:
- "Seleccion de Algunas Dimensiones para el Estudio del Marco teorico de la Reforma de las Finanzas Locales", por Francisco Domínguez del Brio;
- "Tendencias en la Evolucion de la Fiscalidad Europea como Base para la Reforma de La Española", por Joan Colom Naval;

o município), e que são as seguintes:

- receitas fiscais: quais os impostos que melhor servem os interesses dos municípios e que, portanto, lhe podem (ou devem) estar afectos?

- transferências: qual o tipo de transferências de que os municípios devem beneficiar?

-"El Impuesto Local de Renta: Analisis Teoria y Aplicacion", por Nuria Bosch Roca;

-"Propuesta de Adolph Wagner sobre Imposicion Municipal", por Eugenio Domingo Solans;

-"La Coordinacion de la Gestion Tributaria Ante La Autonomia Financiera Municipal: Problematica y Perspectivas", por Alberto de Rovira Mola;

-"La Financiacion de las Autonomias y las Haciendas Municipales",por Moldes y Caramès, já citado;

-"Public Finance", Richard Musgrave, Mc Graw Hill 1980,

-"Development Finance", Ursula K. Hicks, Oxford, 1965;

-"Hacienda Pública", Ursula K. Hicks, Aguilar, Madrid, 1960 (trad.de José Luis Villar Palasi);

-"Local Government Finance - concepts and practices", Lennox L. Moak e Albert M. Millhouse, Municipal Finance Officers Association of USA and Canada, 1975 ;

-"La Hacienda Publica en un Processo Democratico", James M. Buchanan, Aguilar, 1973 (trad. de José R. Alvary Renduiles e Manuel Olleros Izard);

-"The Economics of State and Local Government", Werner Z. Hirsch,Mc Graw-Hill, 1970;

-"Finanças Públicas e Direito Financeiro", Professor Sousa Franco,já citado;

Não podemos, entretanto, deixar de efectuar algumas considerações prévias. Assim, cumpre salientar que as presentes questões são, por si só, suficientemente complexas para merecerem outra tese. Por isso que, inseridas num trabalho como o nosso, que - repete-se - tem fundamentalmente em vista o estudo dos regimes financeiros do Código Administrativo e da Lei de Finanças Locais, merecerão um tratamento necessariamente sumário. Todavia, pensamos que a ele não deveríamos ficar alheios, permitindo-nos efectuar como que um balanço em relação às duas questões atrás indicadas, que são das mais melindrosas na temática objecto do nosso trabalho. Na realidade, aquelas já foram afloradas ao longo do presente estudo designadamente a propósito da lei nº 1/79, onde, por diversas vezes, se fez alusão às situações que agora irão ser objecto de referência.

Para este, muito irão contribuir como bem se compreende, as experiências de Direito Comparado, à luz das quais poderemos tentar obter soluções mais seguras e adequadas.

Um outro aspecto a realçar reside no facto de que a questão das receitas fiscais ou das transferências é equacionada numa óptica que privilegia a autonomia e a independência dos municípios face ao Estado, o que significa que a perspectiva sob que vamos encarar aquelas questões será sempre a de pretender encontrar as respostas que melhor se coadunem com os objectivos de autonomia dos entes autárquicos.

§ 2º

Impostos locais

Dúvidas não existem de que a situação ideal, em matéria de autonomia

---

-"Participação e Descentralização", Professor Baptista Machado, igualmente citado.

para o município, será a que consiste em que o grosso dos seus meios financeiros seja assegurado por recurso a receitas fiscais, pertencentes, por direito próprio, aos entes autárquicos e, de preferência, possuindo estes algum poder tributário, designadamente tendo a faculdade de lançar ou não o imposto ou de lhe fixar a taxa, porventura de entre limites balizados por lei (2).

Na realidade, quanto menor for a dependência da autarquia em relação ao Estado maior, evidentemente, será a sua autonomia. Ora, está claro que um sistema de receitas fundamentalmente derivadas de impostos, tendo as autoridades locais, por hipótese, a faculdade de os lançar ou não, consoante as suas necessidades financeiras, sendo certo, ainda, que as receitas assim obtidas podem ser livremente utilizadas para cobrir quaisquer despesas, um tal sistema - repete-se - patenteia mais claramente

---

(2) Veja-se, nesse sentido, a Resolução aprovada por unanimidade na Conferência das Autoridades Locais e Regionais da Europa (14ª sessão, 16/18.Out.79), no âmbito do Conselho da Europa, que, no seu ponto 4, preconizava chamar a atenção dos governos dos Estados membros no sentido de que as autoridades regionais e locais fossem dotadas de recursos financeiros, em particular impostos, com suficiente elasticidade para que permitissem acompanhar o aumento das despesas. Os referidos impostos - acrescentava-se na Resolução - deveriam ter ligação directa com o território da autoridade local ou regional, cabendo, pelo menos, à autarquia fixar-lhe a taxa. Preconizava-se, por último, que, nesta óptica, às autoridades locais deveriam caber não unicamente impostos sobre a propriedade mas também impostos sobre o rendimento, dada a elasticidade destes últimos.

a independência da autarquia em relação ao Estado (3).

Das experiências analisadas pode dizer-se que aos municípios são, fundamentalmente, afectos os impostos que incidem sobre bens imóveis, havendo, contudo, países em que, regra em geral em paralelo, existe um imposto local sobre o rendimento. Para além destas há, ainda, a anotar a existência de outros impostos, designadamente em sede de tributação indirecta, maxime numa percentagem do IVA ou em outros casos mais ou menos específicos de tributação, variando de país para país.

Quanto aos primeiros dos impostos ora referidos são eles sem dúvida, os que tradicionalmente cabem aos municípios e ainda hoje, como sobejamente o demonstra o Capítulo de Direito Comparado, assim continua a ser. Incidem sobre o valor do solo ou sobre o incremento do seu valor, sobre o valor das construções e edifícios, ou de estabelecimentos comerciais e industriais, bem como sobre o rendimento obtido a partir dos bens imóveis.

Assim, na Inglaterra ou na Irlanda, como se sabe, constituem a totalidade das receitas fiscais das autoridades locais, representando a quase totalidade na Holanda ou cerca de metade na França ou na Bélgica, possuindo, também, acentuado peso em Espanha e, igualmente, entre nós. Em contrapartida, nos países nórdicos, na RFA ou na Áustria, por exemplo, têm peso pouco relevante, no contexto das receitas fiscais (4).

---

(3) Todavia, como já por diversas vezes o salientámos, não se nos afigura que só esta hipótese consubstancie uma situação de verdadeira autonomia (cfr. o que acima se disse, por diversas vezes, sobre a problemática da autonomia dos entes locais.

(4) Percentagens mais exactas podem ser colhidas em "The apportionment. ..." cit., pgs. 39, 40 e 41.

A grande vantagem deste tipo de impostos reside, naturalmente, na facilidade da determinação de quem é a autarquia dele beneficiária tendo, em contrapartida, o inconveniente de ser tendencialmente pouco dinâmico, já que pelo menos alguns daqueles impostos requerem avaliações que, com frequência, se fazem muito espaçadamente (embora diversas legislações, prevejam que elas se façam regularmente, como é o caso da inglesa, que as estabelece de 5 em 5 anos).

Quanto ao imposto local sobre o rendimento, ele, como imposto sintético que é, tende a abarcar o rendimento proveniente de diversas fontes. Como já anteriormente se referiu, este imposto goza de acentuada flexibilidade, proporcionando elevados rendimentos, o que permite fortalecer a autonomia financeira dos municípios. Por isso, o Conselho da Europa o elege, de par com impostos sobre a propriedade imobiliária, como figura fiscal a adoptar ao nível autárquico.

Da experiência comparada, retira-se que o imposto local de renda ou rendimento pode incidir sobre diversas situações, variando de legislação para legislação a definição concreta da sua base de incidência. Em síntese, pode, contudo, dizer-se que provindo o rendimento do capital ou do trabalho, é possível estabelecerem-se entre outros os seguintes grupos: vencimentos e salários; dividendos e ganhos de capital; lucros de sociedades.

Quanto à estrutura do imposto, ele costuma apresentar-se sob uma das quatro formas seguintes:

- <u>adicional proporcional à colecta</u>

Determinada esta a nível central, é-lhe aplicado um adicional incidente sobre ela;

- imposto proporcional ao rendimento bruto

Calcula-se com base na declaração de rendimento anual bruto do contribuinte, efectuada ao nível central (ou regional);

- imposto proporcional sobre o rendimento líquido

E semelhante à situação referida antes, com a diferença de que já foram efectuadas as competentes deduções o que torna o processo mais complexo, sob o ponto de vista administrativo, mas mais justo, por motivos óbvios;

- "revenue - sharing"

Traduz-se numa participação da autarquia no imposto central (ou regional) sobre o rendimento.

Este imposto que, pelo menos, nesta última acepção não é verdadeiramente imposto local mas antes consubstancia uma participação num imposto central, tem larga utilização nos países escandinavos, bem como na RFA, Áustria, Suíça e fora da Europa, nos EUA e Canadá (5).

A dificuldade que pode gerar um tal imposto, para além da sua complexa implantação - veja-se o caso de Portugal e também de Espanha - reside no facto de poder privilegiar as cidades ou regiões mais ricas, porque são aquelas onde residem, justamente, os contribuintes com maior capacidade contributiva, sendo certo que, regra geral, é o critério da re-

---

(5) Para uma análise mais detalhada desta problemática, referenciada aos países mencionados veja-se "Autonomia y Financiacion ..." citada, pgs.111 a 122. Quanto aos países nórdicos, veja-se "L'impôt local sur le revenu dans les pays scandinaves", edição do Conselho da Europa, série RM-FL (83), 4,Junho,1983.

sidência que é determinante para se saber qual o município em que é pago o imposto. Já quanto às sociedades, se o critério fôr unicamente o da sua sede, é o município da área desta que é o beneficiado. A não serem adoptados os critérios expressos que são, naturalmente, os mais claros e simples, pode tentar-se encontrar uma solução mais justa sob o ponto de vista equitativo mas é, certamente, bem mais complexa (e certamente não isenta da possibilidade de erros) a solução a adoptar.

Seja como fôr, por estes problemas e também, sem dúvida alguma, pelo crescimento de receitas que potencia, o Estado, em muitos países, guarda para si as receitas provenientes da tributação do rendimento.

Em resumo, pensamos que se tradicionalmente os impostos que incidem sobre a propriedade fundiária são de considerar bons impostos locais e, como tal, devem continuar afectos ao nível de administração autárquico, não será menos verdade que o imposto sobre o rendimento tem características que o podem levar, embora mitigadamente (no sentido de se tratar principalmente ou de uma participação no imposto estadual ou numa percentagem deste - cfr. o que atrás se disse quanto às modalidades do imposto local) a poder ser considerado um instrumento da fiscalidade local particularmente importante, como o demonstram algumas das experiências estrangeiras por nós analisadas.

O que é certo, contudo, é que embora as correntes autonomistas mais radicais preconizem uma separação nítida dos sistemas fiscais estadual e local e um reforço da componente tributária nas receitas das autoridades locais e regionais, a verdade é que a evolução nesta matéria sentida, designadamente nos países europeus, vai um bocado em sentido contrário aos desejos de tais correntes, o que em parte pode ser explicado pela crise económica que se vive, mas cuja explicação também radica noutros factores, como a dificuldade de, através da

via fiscal, serem asseguradas receitas suficientes a todas as autarquias. Daí o recurso ao mecanismo das transferências.

§ 3º

As transferências

Sendo certo que os meios financeiros provenientes de impostos não chegam para fazer face às despesas dos entes locais, a que acresce que, atendendo à natureza e estrutura dos impostos, geralmente são as regiões mais ricas que maiores parcelas de receitas recebem pela via fiscal, tornou-se imprescindível que as autarquias recebessem o dinheiro que lhes faltava, indispensável à prossecução das suas atribuições, por outros processos. Daí, surge a concessão dos auxílios do Estado aos entes autárquicos que, sinteticamente, têm como fundamento as seguintes quatro razões:

1ª- Certa falta de dinamismo dos impostos locais, que os leva a crescerem insuficientemente para fazer face ao aumento das despesas;

2ª- Diferente potencial fiscal entre as diversas regiões e entre os diversos municípios o que determina a intervenção do Estado, por meio da concessão dos auxílios que visam efectuar uma perequação financeira;

3ª- Certas actividades das autarquias que podem assumir um caracter semi-nacional (ou supra municipal) pelo que carecem de apoio financeiro do Estado;

4ª- Acção estimulante do Estado que, concedendo apoio a uma autarquia, pode levar a que esta efectue um investimento que, de outra forma, não faria, o que pode ser importante, em particular, no

que concerne à cobertura do todo nacional com certos serviços básicos.

Assim, o Estado presta auxílios, através das transferências, às comunidades locais (e regionais), as quais podem ser de duas ordens: transferências globais (ou não afectas) e transferências específicas (ou afectas). Já vimos anteriormente em que consistem umas e outras e, inclusivamente, analisámo-las face ao Direito Comparado ou face à legislação portuguesa. Vimos, então, as modalidades que assumiram em diversos países e salientámos que a sua gestão pode assumir a forma de um fundo, com órgãos institucionalizados, ou unicamente de um processo de transferência decorrente da lei tendo estudado com particular atenção os chamados fundos de perequação financeira.

Por isso agora, e para finalizar, queríamos deixar breve nota que respeita a que, se na generalidade dos países europeus, tem diminuído o contributo das receitas fiscais no conjunto das receitas dos entes locais, em contrapartida tem aumentado a parte respeitante às transferências e, de entre estas, das globais, sem dúvida as mais favoráveis às autarquias na medida em que lhes deixam inteira liberdade na sua aplicação (embora, regra geral, estas se dividam em transferências correntes e de capital, não podendo as últimas ser desviadas para despesas correntes - será a única limitação, à qual é, contudo, compreensível)(6)

---

(6) Na "Répartion et Péréquation Financières", pgs. 93 e 94, obtêm-se os seguintes dados, elucidativos quanto às tendências que apontámos no texto:
A percentagem da ajuda do Estado através de subvenções, teve a seguinte evolução:
Reino Unido - de 37% em 1960 para 57% em 1976;
Irlanda - de 44% em 1961 para 59% em 1978 (unicamente para as despesas de funcionamento);

Esta tendência tem, aliás, merecido acentuado consenso que se reflectiu, nomeadamente, na Resolução de 20.Junho.1979, aprovada no âmbito do Conselho da Europa, e a que fizemos referência no § 2º do presente capítulo, onde se pede aos governos nacionais que substituam, tanto quanto possível, as transferências específicas por transferências globais como forma de melhor assegurar a autonomia dos entes autárquicos.

Luxemburgo - de 31% em 1960 para 52% em 1976;

França - de 12% em 1960 para 43% em 1976. Anota-se, ainda, que esta tendência pode generalizar-se aos diversos países europeus.

Quanto à distribuição das subvenções entre globais e específicas, esta tem sofrido a seguinte evolução:

Dinamarca - em 1972, as subvenções afectas representavam 56% das despesas totais, tendo passado, em 1978, a 43%, passando as subvenções globais, no mesmo período, de 1% a 9% das despesas;

Luxemburgo - as subvenções afectas diminuiram de 14% para 7%, entre 1972 e 1978, das despesas totais;

França - passaram de 41% em 1960 para 13% em 1976;

Reino Unido - de 1960 para 1978, passaram de 10,2% para 7%;

RFA - passaram de 16% (em 1960) para 12,8% (em 1976).

BIBLIOGRAFIA

A) OBRAS E ARTIGOS MAIS CONSULTADOS

ADÉ, CLAUDE MICHEL

"Les moyens financiers de la commune française", in Local Finance, vol. 11, 1982, nº 3, pgs. 3 e ss.

ALBI, FERNANDO

- "La Crisis del Municipalismo", Instituto de Estudios de Administracion Local (IEAL), Madrid, 1966

ALEGRE, SIMÕES E AGUIAR, VAZ D'

- "Código Administrativo Anotado", 1942

AMARAL, ALEXANDRE DO

- "Direito Fiscal", Almedina, Coimbra, 1959/1960

AMARAL, DIOGO FREITAS

- "Direito Administrativo e Ciências da Administração", policop., vol. II, 1978-79, Univ. Católica, Lisboa

AMATI, NICOLA D'

- "Los Tributos Locales Italianos despuces de la Reforma Tributaria", in Revista de Economia y Hacienda Local, vol.III, 1973, pgs. 35 e ss., Ed. Derecho Financeiro

- "Ordenacion Financeira y Finanzas Locales", in Rev. Econ. y Hac. Local, vol. X, nº 30, 1980, pgs. 535 e ss., Ed. Derecho Financeiro

BARATA, JOSÉ FERNANDO NUNES

- "A situação financeira do município", Coimbra, 1959

BARROS, HENRIQUE DA GAMA

- "História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV", 2a. edição, dirigida pelo Prof. Torquato de Sousa Soares, Liv. Sá da Costa, Lisboa, 1945/1954

BERLIRI

- "Principii di Diritto Tributario", vol. I, Milão, 1952

BOULOUIS, JEAN

- "Essai sur la politique de subventions administratives", Librairie Armand Colin, Paris, 1959

CAETANO, MARCELLO

- "Manual de Direito Administrativo", Coimbra Editora, Coimbra, 10º edição, 1973, em especial o I volume;
- "O Município na Reforma Administrativa" e "O Município em Portugal", in "Páginas Inoportunas", Liv. Bertrand, Lisboa, 1959;
- "A Situação Actual dos Municípios Portugueses" e "Aspectos Institucionais do Fomento Regional", in Revista "O Direito", anos de 1949 e 1967, respectivamente;
- "Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1983 (Mouzinho da Silveira)", in Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, vol. XXII, 1968;
- Artigo sobre o "Concelho", in Enciclopédia VERBO;
- "História do Direito Português", vol. I, Verbo Editora, Lisboa, 1981

CLUSA, JOAQUIM

- "Gestão Municipal em Espanha", in Cadernos Municipais, Ano I, nº 4/5, Setº/Dezº 79, pgs. 38 a 50.

COELHO, ANTÓNIO BORGES

- "Comunas ou Concelhos", Prelo, Lisboa, 1973

COMISSÃO CONSTITUCIONAL

- "Parecer nº 28/78", in VI vol. Parecer da Comissão Constitucional, IN-CM, Lisboa, 1979

CONGRESSOS IBERO-AMERICANOS DE MUNICÍPIOS

- II Congresso Hispano-Luso-Americano — Filipino de Municípios, Lisboa, 1959
- Crónica Del - XIV Congresso Interamericano de Municípios, Málaga, 1972

CONSELHO DA EUROPA

- Nota do Secretário-Geral sobre o "financiamento dos serviços municipais pelas pessoas que beneficiem do seu fornecimento", in "Local Finance", Junho, 1980, vol. 9, nº 3, pgs 24 e ss.
- Collection "Structures Locales et Régionales Dans les Pays Membres du Conseil d'Europe": dossiers da Espanha, França, Inglaterra e Holanda
- "The apportionment of public resources between the State and local and regional authorities and its evolution" (Conference of Local and Regional Authorities of Europe), Estrasburgo, 1979

CORTE-REAL, CARLOS PAMPLONA

- "Curso de Direito Fiscal", Boletim de Ciência e Técnica Fiscal, DGCI, nº 268/270 ABR/JUNHO, Lisboa, 1981

COSTA, JOSÉ MANUEL CARDOSO DA

- "Curso de Direito Fiscal", Almedina Coimbra, 1970

CUNHA, PAULO DE PITTA E CUNHA

- "Equilíbrio Orçamental e Políticas Financeiras Anticíclias". Cadernos de Ciências e Técnica Fiscal, nº 3, 1962
- "Direito Fiscal: Primeiras Linhas de um Curso", Cadernos de Ciências e Técnica Fiscal da DGCI nº 111, Lisboa, 1975

DGARL (DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL)

- "Subsídios concedidos em 1976", AR nº 1, Junho, 1977;
- "Reforma das Finanças Locais - Relatório", AR nº 2, Junho de 1977;
- "Conferência dos Ministros responsáveis pelas autarquias locais", AR nº 4, Lisboa, Outubro 1977;
- "Métodos e Critérios de Classificação dos Municípios", AR nº 5, Setembro pg. 79;
- "Despesas de capital dos Municípios em 1977", AR nº 6, Outubro de 1979;
- "Crédito às Autarquias Locais", AR nº 7, Novembro 1979;
- "Fontes Financeiras das Autarquias Locais", AR nº 9, Dezembro de 1979;
- "Relatório da Administração Local de 1978", nº 2;
- "Relatório da Administração Local de 1979", nº 3;
- "Relatório da Administração Local de 1980", nº 4;
- "Relatório da Administração Local de 1981", nº 5;
- "Finanças Municipais", nº 6, Dezembro de 1982.

DURET, JEAN LOUIS

- "Le point sur la réforme des finances locales em France", in Local Finance, vol. 9, 1980, nº 1, pgs. 22 e ss.

FERNANDEZ, ANGEL BALLESTEROS

- "Las Haciendas Locales em Espanã", policop. IEAL, comunicação apresentada em Évora, 21-1-83

FERNANDES, M.A. E JARDIM, FERNANDO

- "Nova estrutura orçamental e contabilística das autarquias", in Revista Poder Local, nº 16 (NOV/DEZ/79), pgs. 24 a 27

FERREIRA, EDUARDO PAZ

- "As Finanças Regionais - Contributo para um estudo financeiro das autonomias regionais", policop., Lisboa, Setembro, 1981.

FLECHER, DOMINIQUE E FORT, HENRI

- "Les Finances Locales", Masson, Paris, 1977

FRANCO, ANTÓNIO LUCIANO DE SOUSA

- "Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro", vol. I, Lisboa, 1974;
- "Finanças Públicas II", II parte, pgs. 131 a 161, AAFDL, Lisboa, 1981;
- "Direito Financeiro e Finanças Públicas", II vol. pgs. 99 a 141, Vega Universidade, Lisboa, 1982;
- "A Lei das Finanças Locais" in Revista Leis e Economia, nº 1, pgs. 3 a 9

FRANCO, ANTÓNIO SOUSA E FERREIRA, EDUARDO PAZ

- "Finanças Públicas e Direito Financeiro (súmula)", AAFDL, Lisboa, 1980

FUNDAÇÃO OLIVEIRA MARTINS

- "A Gestão Orçamental das Autarquias Locais" (Cadernos de Apoio à Gestão Municipal - caderno nº 5)

GIANNINI, MASSIMO SEVERO

- "Sulla potestà normativa in materia tributaria delle Regioni", em "Giurispurdenza completa Cassazione civile", 1949, III, pgs. 1223 e ss;
- "Autonomia pubblica" in Enciclopedia del Diritto, vol. IV, 1959, pgs. 356 e ss.

GOLDING, L.

- "Local Government", Teach Yourself Books, Hodder & Stoughton, 5a. ed. 1975

GOMES, NUNO SÁ

- "Curso de Direito Fiscal", AAFDL, policop., Lisboa 1980

HANSEN, ALVIN E PERLOFF, HARVEY

- " State and Local Finance in the National Economy", 1944

HEPWORTH, N

- "Local Government in Britain", George, Allen & Unwin, Ltd. 6a. edição, Londres, 1980

HERCULANO, ALEXANDRE

- "História de Portugal", 9a. edição, tomo VII, Livro VIII, Livraria Bertrand.

HICKS, URSULA K.

- "Hacienda Pública", Aguilar, Madrid, 1960 (trad. de José Luís Villar Palasi, com revisão e prólogo de Manuel de Torres)
- "Development Finance", Oxford University Press, 1965

HIRSCH, WERNER Z.

- "The Economics of State and Local Government", Mcgraw-Hill Book Company, 1970

INGROSSO, GUSTAVO

- "Instituzioni d'Diritto Finanziario", vol. II, Nápoles, 1954

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

- "Autonomia y Financiacion de las Haciendas Municipales", IEF Ministerio de Hacienda de Espanha, Madrid, 1982

KEITH-LUCAS, BRYAN E RICHARDS, PETER G.

- "Historia del Régimen Local Inglés en el Siglo XX", IEAL, Madrid, 1980

KELLY, GRAHAM

- "Répartition et Pérequation Financières", Conselho da Europa, Estrasburgo, 1980

LANGHANS, FRANZ DE ALMEIDA

- "Organização Administrativa Local" in "Dicionário da História de Portugal" dirigido pelo Prof. Joel Serrão

LIMA, ANTÓNIO PEDROSA PIRES DE E FONSECA, MANUEL BAPTSTA DIAS DA

- "Código Administrativo actualizado e anotado", 1962 (em particular Partes III e IV)

LÍRIO, OLIVEIRA

- "Impostos Locais no Direito Tributário Português", vol. I e II, Coimbra, 1960 (separata da Revista de Direito Administrativo, Tomos III e IV, nºs 1 e 2)

MACHADO, JOÃO BAPTISTA

- "Participação e Descentralização", in Revista de Direito e de Estudos Sociais, Ano XXII, JAN/DEZ, nºs 1, 2, 3 e 4, Atlântida Editora.

MALBERG, CARRÉ DE

- " Contribution à la Théorie Générale de L'État", vol. I, Paris, 1920

MARQUES, A.H. DE OLIVEIRA

- "História de Portugal", vol. I, 4a. edição, Palas Editores, Lisboa.

MARTÍNEZ, PEDRO SOARES

- "Da Personalidade Tributária", 2a. edição, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal da DGCI, nº 81, Lisboa, 1969
- "Comentários à Constituição Portuguesa de 1976", Ed. Verbo Lisboa, 1978
- "Elementos para um Curso de Direito Fiscal", Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal da DGCI, nº 102, Lisboa, 1971
- "A obrigação Tributária", Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal da DGCI, nº 11, Lisboa, 1963
- "Manual de Direito Fiscal", Almedina, Coimbra, 1983
- "Isenção de Impostos Municipais", in Jornal do Foro, nº 124 1959

MAXWELL, JAMES A.

- "Financing State and Local Government", The Brookings Institution, Washington D.C. 1969 (revised edition)

MERÊA, PAULO

- "A Administração Local e as Instituições Municipais", in História de Portugal de Barcelos, vol. II

MIRANDA, JORGE

- "A Constituição de 1976 — formação, estrutura, princípios fundamentais", Livraria Petrony, Lisboa, 1978

MOAK, LENNOX L. E MILLHOUSE, ALBERT

- "Local Government Finance", Municipal Finance Officers Association of USA and Canada, 1975

MOLA, ALBERTO DE ROVIRA

- "Los Fondos Fiscales com Finalidad Redistributiva" Instituto de Estudios de Administracion Local (IEAL), Madrid, 1976

MOLDES, E E CARAMÈS, L.

- "La Financiacion de las Autonomias y les Haciendas Municipales: algunos aspectos essenciales", Revista de Economia y Hacienda Local, vol. IX, nº 27, 1979, pgs. 487 e ss., Ed. Derecho Financiero

MONTEIRO, ARMINDO

- "Do Orçamento Português", vol. I, Lisboa 1921
- "Introdução ao Estudo do Direito Fiscal", Lisboa 1959

MOREAU, JACQUES

- "Administration Régionale, Locale et Municipale", Dalloz, 5a. edição, Paris, 1980

MUSGRAVE, RICHARD

- "Public Finance", Mc Graw-Hill, 1980

PEREIRA, ALFREDO LICÍNIO E OUTROS

- "Notas ao Questionário da IGF - Câmaras Municipais", Lisboa 1950

PEREIRA, ANDRÉ GONÇALVES

- " Conteúdo e Limites do Direito Municipal", in Crónica do Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, Lisboa, 1959, pgs. 161 e ss.

PEREIRA, MANUEL

- "Orçamento, Plano e Contabilidade", in Revista Vida Local, nº 1 (2º. trimestre 1980), pgs. 9 a 12

PIRES, MANUEL

- "Direito Fiscal (Apontamentos)", AAFDL, policop., Lisboa, 1980-81

PODER LOCAL, COLECÇÃO

- "Atribuição das autarquias e competência dos seus órgãos" (Lei 79/77 e legislação complementar anotadas e comentadas), vol. I
- "O novo regime de finanças locais" (L. 1/79 e legislação complementar, anotadas e comentadas) - vol. II

PORTAS, NUNO

- "França: descentralização para a mudança", in Cadernos Municipais, Ano 3º, nº 14, pgs, 26 e ss.

POZAS, LUIS JORDANA

- "Significacion del Estatuto en la Historia del Municipalismo Espanõl, in "Cãtedra Calvo Sotelo", conferência 1974 IEDAL.

PREST, A.R.

- "On charging for Local Government Services", in "Local Finance", Out. 1982, vol. 11, nº 5, pgs. 3 e ss.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

- Parecer da P.G.R., D.R. II série de 10NOV78
- Parecer da P.G.R., D.R. II série, de 29JUN83

RENARD, GEORGES

- "Souverainete et Parlementarisme" in "La Cité Moderne et les Transformations du Droit"

RIBEIRO, TEIXEIRA

- "Finanças", policop., Coimbra, 1974
- "Lições de Finanças Públicas", Almedina, Coimbra, 1977

SARAIVA, JOSÉ HERMANO

- "Evolução Histórica dos Municípios Portugueses", in "Problemas de Administração Local", comunicações apresentadas no Colóquio promovido pelo Centro de Estudos Político-Sociais, Lisboa, 1956/1957

SAVIGNY, JEAN DE

- "El Estado Contra los Municípios?", IEAL, Madrid, 1978

SERRANO, CARMELO LOZANO

- "Las Subvenciones del Estado a los Municipios", IEAL, Madrid 1981

SILVA, MANUELA E SANTOS, ANABELA

- "Rendimento e Riqueza Desiguais", Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (IED), Lisboa, 1980

SOTELO, CALVO

- "Mis Servicios al Estado", Imprenta Clássica Espanõla, Madrid, 1931

STADERINI, FRANCESCO

- "Principii di Diritto Degli Enti Locali", Padova, Cedam,1978

TEIXEIRA, ANTÓNIO BRAZ

- "A Responsabilidade Civil das Pessoas Colectivas e dos seus Órgãos", Boletim de Ciência e Técnica Fiscal do Centro de Estudos Fiscais da DGCI, nº 59, Lisboa 1967
- "Princípios de Direito Fiscal", Almedina, Coimbra, 1979

TESORO, GIORGIO

- "Principii di Diritto Tributario", Bari, 1938

TREVIJANO, JOSÉ ANTÓNIO GARCIA

- "Las Haciendas Locales y el Estado en el momento presente", Revista de Economia y Hacienda Local, vol. I, 1971, pgs. 19 e ss.

VENTURA, TERESA

- "Orçamento-Programa", in Revista Poder Local nº 18 (MAR/ABR/ /80), pgs. 21 a 25

VANONI, EZIO

- "Natureza e Interpretação das Leis Tributárias", Ed. Financeiras, S.A., Rio de Janeiro (trad. do original italiano; "Natura ed Interpretazione delle Leggi Tributarie", CEDAM, Pádua, 1932)

XAVIER, ALBERTO

- "Manual de Direito Fiscal", vol. I, Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa, 1974

B) REVISTAS E OUTRAS PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

- Revista "Poder Local"
- " "Cadernos Municipais"
- " "Vida Local"
- " "Municipalismo"
- "Local Finance" (International Bimonthly Journal), revista publicada pelo International Centre for Local Credit (último número publicado em Dezembro de 1982)

I N D I C E

§ 2º

§ 3º

§ 4º

§ 5º

CAPITULO III

BREVE HISTÓRIA DO MUNICIPALISMO EM PORTUGAL

CAPÍTULO IV

O CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE 1936-40

A LEI Nº 1/79 e o DL Nº 98/84

§ 1º

§ 2º

O CÓDIGO ADMINISTRATIVO

§ 3º

O PERÍODO APÓS 25ABR74 E ATÉ À ENTRADA EM VIGOR DA LEI Nº1/79

§ 4º

A LEI DE FINANÇAS LOCAIS

§ 5º

O DECRETO-LEI Nº 98/84

CAPITULO V

RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E O MUNICÍPIO: OS IMPOSTOS LOCAIS E AS TRANSFERÊNCIAS

§ 1º

§ 2º

§ 3º

Impresso
na Secção de OFFSET da
Comissão de Coordenação
da Região Centro
Fevereiro 1987
Tiragem: 750 exemplares