

4/96



Universidade Técnica de Lisboa
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO



CADERNOS DE ECONÓMICAS

DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 4/96

A REFORMA DAS FINANÇAS LOCAIS:

J. VASCONCELLOS E SÁ
ANA BELA SANTOS

DÉPARTAMENTO DE GESTÃO

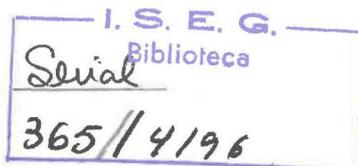
R. Miguel Lúpi, 20 - 1200 Lisboa - Fax: 01.396 64 07 - Telf. 01.607099/609867

96



A REFORMA DAS FINANÇAS LOCAIS

J. Vasconcellos e Sá
Ana Bela Santos



O processo de mudança em curso nas nossas autarquias deve conduzir à substituição de uma cultura administrativa tradicional, assente em procedimentos que visam assegurar predominantemente equilíbrios e controlos formais, por uma cultura de mercado ¹

Introdução

A introdução da reforma iniciada em 1979 aumentou o grau de descentralização da Administração Pública, permitindo às autarquias, quer um maior volume de recursos financeiros, quer um maior poder descricionário na sua utilização.

Porém, o actual sistema de finanças locais ainda apresenta limitações ²

Este artigo apresenta sugestões para a reforma das finanças locais.

Embora a discussão em torno da reforma incida sobretudo nas fontes de financiamento da Administração Local e na aplicação da lei das Finanças Locais, pensamos que a reforma deve abranger também alterações no modelo de gestão autárquico.

Com efeito, o facto de estarem vocacionadas para a provisão pública, não impede que as autarquias enveredem por técnicas de gestão de natureza empresarial conducentes ao aumento da eficiência e que apelam para a ampla participação dos seus munícipes. Pelo contrário, o aumento da produtividade e da eficiência que daí advierem trarão certamente benefícios para as populações, que são também contribuintes.

A reforma das finanças locais não deve pois, debruçar-se apenas nas relações entre os vários níveis de administração pública e nas receitas das autarquias.

O nosso contributo para a reforma incorpora **medidas não-financeiras**, incluindo alterações na gestão das autarquias locais, para além do cenário de **reformas financeiras**.

Assim, a seguir à Introdução apresentamos os seguintes pontos:

- I Medidas não-financeiras;
- II Sugestões para a reforma financeira:
 - A - O cenário dos ajustamentos
 - B - O cenário das reformas estruturais
- III Conclusões.
- IV Linhas de investigação futura

¹ BOUVIER, Michel (1993), *Les Finances Locales*, p.11, Système.

² SANTOS, A. e VASCONCELOS e SÁ (1996) apresentam a evolução recente das finanças locais e comentam a situação actual. A publicar brevemente em W.P. do ISEG.

As **sugestões** contidas nos capítulos que se seguem baseiam-se em **cinco princípios**:

- 1.1. mais importante do que discutir se existe falta recursos ou falta de eficiência autárquica é **criar as condições** para ultrapassar este debate através de:
 - 1.1.1. aumentar o poder das autarquias a nível de receitas e, simultâneamente, acompanhar isso com:
 - 1.1.2. maior responsabilização (aproximar mais os decisores dos eleitores);
 - 1.1.3. assegurar que existem mecanismos de controlo adequados que garantam a disciplina financeira e a afectação eficiente dos recursos;
 - 1.2. Não se pode arguir que a **responsabilidade** dos autarcas é apenas perante os seus eleitores pois, devem também responder mais latamente pela utilização que fazem dos recursos públicos. Por várias razões.
 - 1.2.1 Desde logo, a nível das Finanças Públicas, existem outros objectivos como seja criar as condições para uma **gestão integrada** de todas as contas do sector público até pelos objectivos que a convergência nominal europeia impõe.
 - 1.2.2 Há impostos locais que são pagos por não-eleitores como é o caso da:
 - 1.2.2.1 derrama;
 - 1.2.2.2 contribuição autárquica (caso o eleitor esteja inscrito em outro círculo).
 - 1.2.3 Grande parte das receitas municipais provêm de:
 - 1.2.3.1 Administração Central através do FEF, vários contratos programa e, ainda, programas específicos como por ex. o PROSIURB e o programa especial para a habitação social (PER);
 - 1.2.3.2 Bruxelas (FEDER II, FSE, Urban, programas ligados a transportes e turismo, entre outros, negociados através do Q.C.A.).

Há, pois, uma legitimidade para o **controlo local** (feito pelos eleitores) e daí dever consagrar-se uma determinada autonomia aos autarcas, mas há também legitimidade para um **controlo supra-municipal** pela razões indicadas em 1.2.1., e 1.2.3 em cima.

 - 1.3 Existe uma polémica se a administração central **deve ou não dinheiro** às autarquias. Esta polémica assenta basicamente em três vertentes:



- 1.3.1 o facto do Governo estabelecer isenções a nível da contribuição autárquica, Sisa, etc., sem compensar devidamente as autarquias;
- 1.3.2 a questão de saber se a lei do Orçamento de Estado que, em 1992 alterou os critérios do FEF estabelecidos na lei das finanças locais de 1987, o poderia ter feito ou não;
- 1.3.3 uma aduzida sistemática subavaliação da receita previsional do IVA (com base na qual se determina o FEF);
- 1.3.4 o primeiro argumento é verídico. O segundo é uma questão jurídica sobre a qual não compete aos autores deste relatório pronunciarem-se. O terceiro argumento não é muito credível, porque dado o carácter público das contas, o processo de aprovação do O.E., a existência do Tribunal de Contas e a consistência de previsões do IVA com o cenário macroeconómico (a relação entre o crescimento previsto para o PIB e para o IVA, por exemplo, têm que ser consistentes), não é viável que sistematicamente exista uma subavaliação do crescimento do IVA e, conseqüentemente, do FEF.
- 1.3.5 Assim, pondo de lado, 1.3.2 e 1.3.3, parece ser importante fazer sugestões que minimizem a possibilidade de repetição de 1.3.1 Ou de outras causas que venham a ocorrer no futuro e a provocar o mesmo efeito.
- 1.4 A lei das finanças locais é nos seus aspectos essenciais **uma lei bem concebida**. Em primeiro lugar, declarações públicas do presidente da Associação Nacional de Municípios o atestam. Em segundo lugar, é utilizada no estrangeiro como referência (nomeadamente em França). No entanto, pode ser **melhorada** se se fizerem algumas correcções. Daí as sugestões que se seguem (8) (14).
- 1.5 No estabelecimento das sugestões sobre a lei das finanças locais, existem **dois aspectos: um técnico e outro político**. Assim, vão ser apresentados dois cenários de **mudança financeira** alternativos, sendo a escolha de um deles fruto de opção política.
2. Em relação a esses dois **cenários de mudança**, é de referir que:
- 2.1 eles divergem em termos do **grau de mudança** que implicam. O primeiro é basicamente um cenário reformista com algumas modificações do sistema actual; o segundo é um cenário de mudança mais profunda.
- 2.2 Embora cada um dos cenários constitua um todo coerente, ambos possuem uma **certa flexibilidade** que permite à autoridade política optar por uma, mas não outra medida, dentro deles.

- 2.3 Em relação a cada medida de cada cenário, indicar-se-ão as suas **vantagens e inconvenientes**.
3. Além dos dois cenários de mudança **financeira** apresentar-se-á, também, um cenário que contempla um conjunto de medidas **não financeiras**. Os objectivos dessas medidas são:
- 3.1 minimizar o problema das **deseconomias de escala** derivado da pulverização autárquica portuguesa;
- 3.2 sugerir medidas para aumentar a **eficiência** das autarquias;
- 3.3 reforçar o sistema de **controlo**;
- 3.4 melhorar a **informação** dos eleitores e público em geral;
- 3.5 aumentar a **autonomia** autárquica
4. Neste capítulo, será apresentado o cenário não financeiro e, no capítulo seguinte, os dois cenários financeiros.
5. O **QUADRO 1** resume o conjunto de quinze medidas não financeiras propostas e os objectivos que elas perseguem. Veja-se sinteticamente cada uma destas medidas.

QUADRO 1

As medidas e os objectivos do cenário não financeiro

Objectivos Medidas	Criar Economias de Escala	Aumentar a Eficiência	Reforçar o Controlo	Melhorar a Informação	Aumentar a Autonomia
1. Incentivar o associativismo	√				√
2. Privatizar serviços	√	√			
3. Criar uma unidade de modernização administrativa		√			
4. Disseminação dos resultados de 3		√			
5. Formação		√			
6. Criação de uma comissão de auditoria		√	√		
7. Uma única conta		√			
8. Limitar o prazo máximo de pagamento aos fornecedores			√	√	
9. Divulgar as sessões públicas				√	
10. Direct mail				√	
11. Boletim municipal				√	
12. Parlamentarizar a presidência dos municípios				√	
13. Divulgar alterações nas receitas				√	
14. Criar um Conselho Fiscal					√
15. Colecta dos impostos				√	√

Nota: 1) √ significa impacto de uma medida em um objectivo.

2) Não se inclui no quadro o serviço de inspecções em relação a cujo funcionamento não há grandes alterações a fazer.

I. MEDIDAS NÃO FINANCEIRAS

6. A primeira das medidas para se criarem economias de escala é incentivar o associativismo. Uma vez que o redesenho do país municipal é politicamente inviável, deve-se incentivar a centralização em associações de municípios de determinados serviços como água, esgotos, recolha e tratamento de resíduos sólidos, licenciamentos vários, cobrança de taxas, tarifas, etc. O enquadramento legal que diz como devem ser criadas as associações já existe. Resta fomentar o associativismo. Como? Vários mecanismos podem ser explorados, nomeadamente:
 - 6.1 Na fórmula de repartição do FEF estabelecer privilégios para os municípios em função da proporção do seu orçamento que seja destinado a actividades supra-municipais (associativo).
 - 6.2 Estabelecer:
 - 6.2.1 contratos programas com associações (por exemplo duas câmaras que fizessem uma associação poderiam beneficiar de programas que cada um *per si* não poderia);
 - 6.2.2 linhas de crédito unicamente para associações municipais;
 - 6.2.3 níveis de comparticipação da Administração Central mais altos no caso de associações do que de municípios individualmente (por exemplo, 80% ou 85% contra 75%).
 - 6.3 Criar as condições legais para que as associações de municípios tenham o seu quadro de pessoal, para que a actual resistência por parte dos funcionários municipais a serem transferidos para associações, diminua;
 - 6.4 Na medida em que o associativismo crie entidades de maior dimensão capazes de exercer funções de maior envergadura, estar-se-á a criar, também, as condições para uma maior descentralização de funções e, conseqüentemente, **autonomia da administração local**.
7. **Privatizar determinados serviços**, ou seja, (10)
 - 7.1 elaborar uma lista daquilo que os economistas designam por bens privados (por oposição a públicos ou semi-públicos) como sejam serviços de portaria, catering, reprografia e até outros como gestão dos espaços verdes, mobiliário urbano, recolha de lixo, etc.;
 - 7.2 periodicamente obrigar ao lançamento de concursos públicos em que entidades privadas competiriam contra a oferta submetida pela secção camarária presentemente encarregue do serviço;

- 7.3 a vantagem de introduzir estes mecanismos de mercado na gestão autárquica é a possibilidade de redução de custos e/ou melhoria da qualidade do serviço;
- 7.4 a desvantagem é que os funcionários camarários podem optar por não se transferir para o novo concessionário privado mesmo que este ganhe o serviço, criando, assim, um sobrecusto no curto prazo. Para minimizar este efeito dever-se-ia:
- 7.4.1 exigir que nos cadernos de encargos os concorrentes privados oferecessem condições remuneratórias superiores às presentes para incentivar a transferência de pessoal; e
- 7.4.2 criar um quadro de excedentes da Administração Local.
- 7.5 Em qualquer caso, no médio e longo prazo, este sistema trará benefícios aos contribuintes.
8. Ainda para se aumentar a eficiência autárquica poderia contemplar-se a hipótese de criar uma unidade de **modernização administrativa autárquica**, na dependência da direcção geral.
- 8.1 Para tal, seria necessário estabelecer um contrato programa específico para a modernização administrativa autárquica (já existem actualmente protocolos para a modernização e também auditorias de gestão na área da organização e métodos mas, aqui, trata-se de criar um contrato programa);
- 8.2 o objectivo é a simplificação administrativa (semelhante ao objectivo da Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, em relação à Administração Central). Como necessidade da desburocratização basta referir o exemplo da demora inerente aos pedidos de licenciamento camarários - desde que dão entrada até que se obtenha uma licença de construção os quais levam, em média, de 119 a 147 dias (dados da AECOPS).
- 8.3 os serviços prestados seriam:
- 8.3.1 organização e métodos;
- 8.3.2 *total quality management*.
- 8.4 O nome poderia ser "*Núcleo de Modernização da Administração Local*";
- 8.5 a iniciativa do serviço seria da autarquia;
- 8.6 a autarquia poderia recorrer a uma das seis maiores (*big six*) empresas de auditoria ou ao núcleo de modernização da direcção geral;

8.7 a vantagem competitiva deste núcleo, seria:

8.7.1 um conhecimento maior das especificidades da administração autárquica;

8.7.2 desnecessidade de concurso público;

8.7.3 eventualmente beneficiar de níveis de comparticipação superiores.

8.8 As **tarefas** a desenvolver seriam:

8.8.1 sugerir mecanismos de simplificação e desburocratização;

8.8.2 indicar meios de redução de custos;

8.8.3 reorganizar as autarquias;

8.8.4 inventariar e rendibilizar o património imobiliário;

8.8.5 melhorar o nível de atendimento ao público e serviço das autarquias

9. Outro mecanismo para aumentar a eficiência dos serviços autárquicos é a intensificação dos programas de **formação**. De três tipos:

9.1 na área precisamente em que se move o núcleo de modernização administrativa, nomeadamente:

9.1.1 organização e métodos; e

9.1.2 total quality management.

9.2 No tocante a sessões de divulgação dos resultados obtidos em acções de intervenção do núcleo em várias autarquias; e

9.3 formação na área de melhoria do serviço dos clientes;

10. Os resultados positivos obtidos pelas intervenções do núcleo de modernização administrativa deveriam ser divulgados através de um **boletim especial** criado para este efeito e distribuído pelo correio pelas autarquias.

11. Com o objectivo de reforçar o contrato sobre as autarquias a equipa da OCDE que em 1994 visitou Portugal sugeriu que a Direcção Geral da Administração Autárquica iniciasse um processo de obtenção de informação **comparando** os custos de um determinado serviço em todos os municípios com base nos custos directos (e imputação de gastos gerais) para assim se detectarem as autarquias com custos unitários mais baixos e mais altos, constituindo estas últimas o objecto preferencial de unidade de modernização administrativa.

12. Independentemente do número de impostos, taxas e tarifas pagas por cada contribuinte, seria desejável que este recebesse um **documento único** (por oposição a vários documentos), e que englobasse todas as parcelas a liquidar e a cobrar.
13. Um dos aspectos menos positivos do actual sistema é que o prazo médio de pagamentos aos fornecedores atinge, por vezes, em algumas autarquias, valores muito elevados, como foi explicado no capítulo anterior. As dívidas aos **fornecedores** são por vezes as consequências de déficits orçamentais encobertos e não assumidos na previsão orçamental.

Poderia, assim, contemplar-se a hipótese de ser estabelecido para a gestão municipal um prazo máximo de pagamentos (por exemplo, nove meses) que nenhuma autarquia poderia ultrapassar sob pena de qualquer credor, através do tribunal, poder solicitar uma intervenção na gestão autárquica semelhante ao processo de recuperação de empresas.

14. Ainda dentro do âmbito de reforço de controlo e, simultaneamente, para aumentar a autonomia autárquica poder-se-ia pensar na criação de um Conselho Fiscal.

14.1 De facto, parte da actual inspecção feita pelo Tribunal de Contas é ex-ante o que tem os inconvenientes de:

14.1.1 criar demoras no processo de aprovação de concursos e contratos;

14.1.1 criar gastos relacionados com a transferência de documentação especialmente aos municípios relativamente distantes de Lisboa.

14.2 Acresce que a Assembleia Municipal que teoricamente deveria exercer o controlo, na prática, em parte por falta de tempo, em parte por falta de vocação (ausência de formação especializada) têm por vezes alguma dificuldade em fazê-lo.

14.3 Para obter 14.1 e 14.2, em cima, poderia criar-se um **Conselho Fiscal** em cada município que dispensasse o Tribunal de Contas da verificação ex-ante de algumas despesas mantendo, este, todas as suas outras funções.

14.4 Este Conselho Fiscal que funcionaria assim como um mini-Tribunal de Contas teria as seguintes **características**:

14.4.1 **consenso**: nomeado por maioria de 75% da Assembleia Municipal (para a sua composição ter por base um amplo consenso);

14.4.2 **independência**: os seus membros não poderiam ser demitidos estando em funções sempre até ao final do mandato;

14.4.3 **número de membros**: três, devendo pelo menos um dos seus membros ser revisor oficial de contas, juiz ou membro da Direcção

Geral de Contribuições e Impostos. Os restantes seriam escolhidos entre os membros da Assembleia Municipal;

14.4.4 funções: as típicas de um Conselho Fiscal incluindo as hoje executadas pelo Tribunal de Contas na verificação ex-ante.

14.5 Vantagem: ao substituir o que hoje é feito ex-ante pelo Tribunal de Contas este Conselho Fiscal teria as seguintes vantagens:

14.5.1 celeridade;

14.5.2 controlo mais adequado dada a proximidade entre os órgãos fiscalizador e fiscalizado;

14.5.3 (eventualmente) menores postos administrativos devido à documentação a enviar, acompanhar e receber do Tribunal de Contas

Nota: Outros dos órgãos centrais para controlo é a Inspeção Autárquica. É actualmente composta por cerca de quarenta inspectores liderados por um juiz. Dado que, excluindo os Açores e a Madeira, existem 275 autarquias e assumindo que cada autarquia deve ser visitada no mínimo uma vez de três em três anos e se em média cada grupo de dois inspectores demorar dois meses por câmara a fazer uma inspecção, cada grupo de dois inspectores poderá fazer cinco inspecções camarárias^(A) por ano e, assim, o actual número de inspectores parece adequado. A liderança actualmente entregue a um juiz, também parece adequada.

15. Com o objectivo de aumentar a informação ao público deveria ser obrigatória a **divulgação** nos jornais e outros órgãos de comunicação local, das datas das Assembleia Municipais bem como da sua agenda para uma maior participação do público. Esta é uma das recomendações do grupo de trabalho da OCDE.

16. *Direct mail*: duas vezes por ano deveria ser feito um *direct mail* divulgando:

16.1 o orçamento;

16.2 as contas de gerência municipal.

A) os números apresentados num formato simples;

B) com o parecer de um Conselho Fiscal;

C) indicando explicitamente os serviços feitos internamente pelo município e subcontratados fora (e a que entidade);

D) indicando o custo de cada serviço;

E) lista das peçoas contratadas pela câmara, quais as suas funções e justificação;

F) indicar com quem existem avenças e contratos vários de prestação de serviços.

^(A) Descontando dois meses para férias, período de Natal, feriados e ausências e atrasos por motivos vários conta-se, para efeitos práticos, com dez meses.

17. Todas as **alterações de taxas, tarifas, impostos, etc.**, deveriam merecer ampla divulgação através:

17.1 órgãos de comunicação local e/ou;

17.2 aviso de C.T.T.

18. Poderia, também, contemplar-se, a hipótese da criação de um **boletim municipal obrigatório** para todas as autarquias e que traduzisse as deliberações dos órgãos autárquicos, muito especialmente a informação descrita nos pontos 15, 16, 17 e 18, atrás.

19. Um outro aspecto a considerar é que haverá eventualmente vantagem a nível de:

19.1 maior participação;

19.2 informação; e

19.3 controlo;

parlamentarizar a presidência dos municípios passando os eleitores a escolher a assembleia municipal e esta a designar o presidente (ou equipa de vereação) (12).

20. Finalmente, a **colecta dos impostos** municipais deveria ser feita pelas autarquias.

20.1 As vantagens são:

20.1.1 maior rapidez, uma vez que diminuirá o tempo que medeia entre o pagamento pelo contribuinte e a entrada nos cofres da autarquia e, sobretudo, aumentar a celeridade no recebimento coercivo dos impostos locais em processo (13) (15).

20.1.2 Aumento das receitas, uma vez que as percentagens de 0,5% de cobrança e 1,5% de liquidação e cobrança deixam de ser pagos pelas autarquias à Administração Central.

20.1.3 Dada a maior proximidade entre quem obtém a liquidação do imposto e o contribuinte a evasão fiscal (por subavaliação do valor de um andar para minimizar a Sisa, por exemplo), torna-se mais difícil.

20.1.4 Aumenta, também o reforço da ligação entre o contribuinte e o utilizador (entre quem paga e quem recebe) uma vez que a Administração Central é retirada do circuito como intermediário.

20.2 As desvantagens potenciais são:

1) a criação de deseconomias de escala e 2) as dificuldades ligadas à transferência de documentação, e custos de administração e liquidação.

20.2.1 O problema das **deseconomias de escala** pode ser **minimizado** ou não é tão grave como à primeira vista se poderia pensar, se:

20.2.1.1 se promover o associativismo (*vide* ponto 6 atrás);

20.2.1.2 se fosse estipulado que os impostos podem ser pagos por multibanco, ou através dos CTT;

20.2.1.3 os municípios já dispõem de um serviço de tesouraria. Assim, a duplicação da máquina fiscal não é tão grande como se poderia pensar, sobretudo quanto à cobrança, mas também no tocante à liquidação.

20.2.2 A transferência de documentação pode ser **facilitada** tomando em conta que:

20.2.2.1 A transferência seria em grande parte via informática, uma vez que grande parte da informação já está informatizada e o que não está, é rapidamente informatizável. Seria, depois, necessário, proceder à informatização dos municípios;

20.2.2.2 existem já hoje em dia equipamentos como os *scanners*, que lêem os documentos e os transferem directamente para um computador;

20.2.2.3 seria estabelecido um período de transição (de, por exemplo, um ano e meio);

20.2.2.4 a transferência da documentação ao longo deste período seria por fases, através de protocolos estabelecidos com as várias autarquias, iniciando-se pelas autarquias onde houvesse melhores condições para o fazer e deixando-se para ser trabalhado, no fim, as situações mais difíceis (devido ao montante de informação envolvida ou/e baixo nível de informatização).

20.3 As opiniões sobre a **dificuldade das colectas** serem feitas pelas autarquias, dividem-se. Contudo:

20.3.1 há que ter presente as vantagens de rapidez, aumento de receitas, autonomia e informação/controlo, acima descritas;

20.3.2 O presidente da Associação Nacional de Tesoureiros da Administração Local, Senhor Manuel Mileu, pronunciou-se pela exequibilidade do processo dentro de determinadas condições (13);

20.3.3 o grupo de trabalho liderado pelo ex-director geral da Administração Autárquica, levantou sobretudo dificuldades a nível

da contribuição autárquica, mas que poderão ser ultrapassadas. Com a possibilidade de recurso ao pagamento através de CTT e multibanco o problema ligado ao recebimento da Sisa é contornável e em relação ao imposto automóvel, não foram levantadas grandes dificuldades.

O próximo capítulo irá analisar os dois cenários alternativos de **reforma financeira**.

II. SUGESTÕES PARA A REFORMA FINANCEIRA

1. Irão ser seguidamente apresentados **dois cenários** de reforma. Um primeiro que contempla ajustamentos à estrutura actual. E o segundo que sugere modificações estruturais. O primeiro, será designado por **cenário dos ajustamentos**. O segundo, por **cenário da reforma estrutural**.
2. Em qualquer dos cenários houve a preocupação de propor reformas que aproximassem o sistema das finanças locais dos objectivos constitucionais e dos princípios das finanças públicas referidos no capítulo três (eficiência, equidade, subsidiariedade, etc.).

Uma preocupação especial foi **aumentar a autonomia** dos municípios no tocante às suas receitas. Ou seja, criar através do parlamento máximos e mínimos que representam intervalos razoáveis e deixar os municípios escolher. Neste momento, tal só existe para a derrama ($\leq 10\%$) e contribuição autárquica urbana (0,8 - 1,1%). Contudo, a flexibilidade municipal tem que ter por paralelo a mobilidade (de pessoas). Como esta é limitada por razões de rigidez, aquela (flexibilidade), nunca poderá ser muito elevada (enquanto as rigidezes não forem ultrapassadas).

A - O CENÁRIOS DOS AJUSTAMENTOS

3. Seguidamente, analisar-se-ão as correcções e alterações que se podem fazer nos vários tipos de receitas autárquicas apresentando em cada alteração as vantagens e inconvenientes.
4. **Contribuição autárquica**
 - 4.1 Aumentar muito a taxa não parece adequado por razões de eficiência na afectação intermunicipal de recursos e dado que existem distorções associadas aos impostos de propriedade. Daí grande parte dos impostos locais nos países da OCDE incidirem sobre o rendimento e não sobre a propriedade, contrariamente ao que se passa em Portugal, onde estes últimos representam mais de 60% da receita dos impostos locais.

4.2 No sentido de aumentar a flexibilidade de cada município, sem aumentar muito a taxa máxima, poder-se-ia considerar a hipótese de:

4.2.1 aumentar o intervalo da contribuição urbana de 0,8 - 1,1% para 0,6 - 1,3%, tendo a vantagem de, com um aumento das margens do intervalo de apenas 25% (0.2), se criar uma variação do intervalo superior a cem por cento:

$$(0,7-0,3)/0,3 = 1,3$$

A flexibilidade municipal ficaria, conseqüentemente, reforçada, sem que a carga sobre o contribuinte fosse muito onerada (10).

4.2.2 **Quanto à taxa rústica**, é importante que seja sempre mantida sobre os prédios devolutos para estimular o seu aproveitamento e flexibilizar o preço de transacção. Quanto aos prédios não devolutos, há uma opção política a fazer:

4.2.2.1 ou se pretende incentivar a agricultura e se isenta da contribuição rústica, como faz a Holanda, ou:

4.2.2.2 se opta por manter esta taxa. Neste caso, dever-se-ia, para criar alguma flexibilidade, substituir a taxa única de 0,8 por um intervalo de variação de 0,6 - 1% que, representando uma modificação no valor máximo de 25% (0,2/8) cria, no entanto, um intervalo de variação de 50% em relação à média $((1-0,6)/0,4 = 0,4/0,8 = 50\%)$.

4.3 **Corrigir a base de avaliação**, ou seja reavaliar as matrizes prediais parece inevitável para que as receitas locais aumentem e para evitar situações de injustiça (dois bens ao lado um do outro com bases diferentes).

4.4 Para esse efeito, deveria ser estabelecido um período de ajustamento para as pessoas que tiverem que pagar valores maiores (ou seja, o aumento ser distribuído, tipo prestações ao longo de um determinado período de tempo). Alternadamente poderia estabelecer-se um período de ajustamento para os aumentos das taxas (das actuais até à final), gradativamente.

4.5 As reavaliações deveriam ser periódicas; a Holanda fã-las de quatro em quatro anos.

4.6 Alguns **princípios/sugestões** poderiam ser considerados, no tocante às avaliações: (11)

4.6.1 em alternativa a fazer incidir a contribuição sobre o valor, ela poderia incidir sobre a renda (real ou presumível) se tal for mais fácil; no entanto, isso seria regressar à antiga contribuição predial. Dado o atraso na actualização de rendas, também esta última seria extremamente ineficiente.

4.6.2 quer seja a Administração Central, quer Local, é importante que as avaliações sejam feitas por critérios consistentes em todo o país. Assim, talvez seja preferível ser a Administração Central incumbida desta tarefa e o ónus político será sempre do Governo;

4.6.3 em qualquer dos casos referidos em 4.6.2, empresas privadas poderão ser contratadas para ajudar, a exemplo do que aconteceu na Holanda (10);

4.6.4 é ainda necessário avançar com o enquadramento legal pelo que será necessário rever as regras de avaliação existentes (contidas no antigo Código da Contribuição Predial e da Indústria Agrícola), e criar um código de avaliações que estipule a metodologia e indique as regras técnicas para avaliar os prédios;

4.6.5 de qualquer modo, o processo de reavaliação será sempre um processo extremamente moroso, dado que existem cerca de treze milhões de prédios rústicos e urbanos e assumindo que cerca de três milhões têm valores actuais, há que avaliar dez milhões de prédios. Trata-se, em consequência, de um processo muito custoso, moroso e com custos políticos elevados para o Governo. Contudo, a morosidade será menor se se recorrer à iniciativa privada no processo de avaliações;

4.6.6 Em alternativa, talvez fosse mais simples proceder do seguinte modo. quando ocorrer uma transacção, o valor desta ser utilizado para corrigir o valor da matriz de incidência de contribuição autárquica. Ou entre vivos, ou por herança os bens acabam por ser transaccionados e se o seu valor fosse obrigatoriamente comunicado às finanças, estas poderiam, então, utilizá-lo para alterar a base de incidência da contribuição autárquica. Trata-se de uma medida que tem a vantagem da simplicidade mas que tem o inconveniente de vir a criar novas distorções entre a propriedade que sofre várias transacções e outra igual que se mantém com o mesmo proprietário durante vários anos. Este método possui, assim, o inconveniente de penalizar os novos proprietários face aos antigos.

4.7 As principais dificuldades/inconvenientes de se mexer na Contribuição Autárquica, são:

4.7.1 a contribuição autárquica sendo um imposto sobre a propriedade e, normalmente, origina sempre as distorções e tem os inconvenientes referidos no capítulo III;

4.7.2 a contribuição significa ao fim de algum tempo, um duplo pagamento de uma propriedade. Se após uma reavaliação o valor de base estiver perto do real e a taxa for, por exemplo, de 10%, um proprietário ao fim de dez anos pagou duas vezes a sua propriedade^(A);

(A) Descontando o aspecto da actualização.

4.7.3 há aspectos difíceis de implementação referidos em 4.6;

4.7.4 alterações nos impostos sobre a propriedade poderão ser politicamente difíceis e, finalmente,

4.7.5 dado o peso diminuto da contribuição autárquica no total dos impostos (cerca de 1/3) e no total das suas receitas (cerca de 10%), qualquer aumento de receita nesta área, acaba por não ser muito significativo em termos das receitas globais das autarquias. Mas tem os inconvenientes económicos, implementação e políticos referidos atrás.

5. SISA

5.1 A equipa da OCDE que esteve em Portugal em 1994 considerou que, dada uma taxa nominal rural de 8% e urbana de 10% a taxa efectiva real portuguesa deveria rondar os 5/6%. No contexto dos países da OCDE, trata-se de um valor alto. Consequentemente, a taxa não deveria ser aumentada (ainda segundo a equipa da OCDE);

5.2 assim modificações neste âmbito deveriam começar por modificações na sua incidência: aumentando a sua amplitude e combatendo a evasão fiscal.

5.3 Neste âmbito, a primeira medida poderia ser a hipótese de aplicar a Sisa aos *leasings* (10). Ou seja, aplicá-la aos *leasings*, para além das vendas. É o que se passa no Reino Unido onde existe um imposto sobre o valor do primeiro ano de renda. O objectivo é, aqui, desincentivar as pessoas a fazer *leasings*, em vez de comprar propriedades, unicamente para fugir ao imposto^(A)

5.4 Tal como no caso da contribuição autárquica, mais do que aumentar a taxa há que subir a **base de incidência**^(B). Agora não através de reavaliações, mas combatendo a evasão fiscal. É mais justo, é mais útil (dá informação para outros impostos sobre a propriedade como a contribuição autárquica - *vide* 4.6.5, atrás), mais rentável (evita o efeito de Laffer) e politicamente mais viável. Sobre este tema, *vide* 5.7 à frente.

5.5 A questão é **como** conseguir aumentar a base de incidência. Vários mecanismos podem ser explorados:

5.5.1 estabelecer o direito de preferência para as autarquias (que já existe); ou,

^(A) Em boa verdade, ao incidir o imposto unicamente sobre o primeiro ano de renda e não os outros, continua a haver vantagem de se fazer um *leasing* em termos de Sisa, mas é de recear que obter informação sobre todas as rendas de todos os anos, torne o processo muito trabalhoso. Caso contrário, poderia aplicar-se a Sisa sobre todos os anos.

^(B) Como nota, de referir que a Holanda pensa abolir a Sisa.

5.5.2 conferir-lhe o direito de leiloar o bem.

5.6 Quer 5.5.1, quer 5.5.2, têm dois inconvenientes muito importantes:

5.6.1 em termos de implementação não são facilmente exequíveis;

5.6.2 permite manobras de baixa política em que A (eleito) para dificultar a prossecução dos negócios de B (eleitor), recorre sistematicamente a leilões para pelo menos atrasar o desenvolvimento dos negócios.

5.7 Assim, talvez uma solução **mais simples** seja fazer uma lei que preveja que:

5.7.1 quando efectuada uma transacção, o notário tem que o comunicar à câmara o preço por que foi feito;

5.7.2 esse preço é o preço que vale para a expropriação, caso a câmara venha a necessitar do bem;

5.7.3 a vantagem é a simplicidade do procedimento uma vez que ele é totalmente à *posteriori*.

5.8 A capacidade actualmente existente das finanças poderem reavaliar um prédio aquando de uma transacção, deveria manter-se mas transitando, talvez, essa faculdade para a câmara.

6. Imposto sobre o veículo automóvel

6.1 O grupo de trabalho da OCDE sugeriu como uma possibilidade que fosse aumentado, tendo como contrapartida uma diminuição do imposto sobre veículos novos;

6.2 contudo, outras fontes, entendem que:

6.2.1 dado que seria difícil obter essa contrapartida da Administração Central por razões do *deficit* global e dos critérios de convergência nominal; e

6.2.2 dado o nível já do imposto sobre veículos para as autarquias;

6.2.3 não existe aqui muito campo para alterações, até pelo que o valor deste imposto é diminuto no total das receitas autárquicas.

6.3 Assim, pelas razões aduzidas em 6.2, poderá mesmo questionar-se a utilidade de se manter este imposto.

7. Imposto sobre empresas - Derrama

7.1 Foi recentemente alterado (em 1993), de modo a que incida não apenas sobre o concelho onde a empresa está sediada, mas por todos os concelhos onde ela tem as suas actividades repartidas.

7.2 Existe margem de discricionariedade para a autarquia, (o valor máximo é de 10%);

7.3 trata-se de um caso típico de "taxation without representation";

7.4 Sugere-se a manutenção do *status quo* no tocante a este imposto.

8. Fundo de Equilíbrio Financeiro

8.1 O FEF apresenta vários aspectos positivos:^(A)

8.1.1 ser uma única fórmula nacional e não várias fórmulas (umas para grandes municípios, outras para pequenos) o que criaria situações potencialmente âmbguas na caracterização municipal;

8.1.2 a relativa objectividade do cálculo. Objectividade que lhe advém da sua ligação ao IVA e dos critérios de repartição pelos municípios serem fixadas; relativa porque depende de valores previsionais posteriormente nunca corrigidos;

8.1.3 a objectividade do critério da sua distribuição pelos vários municípios;

8.1.4 os critérios de distribuição do FEF têm uma preocupação de redistribuição entre autarquias.

8.2 Assim, em geral, o funcionamento do FEF parece positivo podendo, no entanto, beneficiar de alguns ajustamentos que a seguir se descrevem.

8.3 Sugestões:

8.3.1 os valores previsionais do IVA, com base no qual se calcula o crescimento do FEF devem periodicamente ser ajustados logo que se disponha de dados históricos. A periodicidade de revisão poderia, por exemplo, ser bianual;

8.3.2 os elementos do FEF constantes de a) e e) do n° 2 da lei 1/87 (Lei das finanças locais alterada pela lei do OE/1992) poderiam ser substituídos por (10):

^(A)De notar que até 1987 o montante global do FEF não era fruto de uma fórmula, mas sim de um processo negocial entre Administração Central e as autarquias, a exemplo do que acontece na Grã-Bretanha.

- 8.3.2.1** um único elemento;
- 8.3.2.2** mais equalizador eliminando o facto da parte A) de 15% ser igual para todos os municípios;
- 8.3.2.3** este novo elemento seria pago apenas aos municípios mais pobres (entendendo-se, por tal, os municípios com rendimentos *per capita* inferiores à média nacional);
- 8.3.2.4** o novo elemento seria calculado de modo a que cada autarquia tivesse um rendimento total dele juntamente com o dos impostos (com base numa determinada taxa fixa) igual. Para tal seria necessário calcular quanto cada autarquia receberia de imposto se se aplicasse determinadas taxas. E as autarquias mais ricas, não beneficiariam deste novo elemento do FEF;
- 8.3.2.5** assim, pode-se, igualmente passar a percentagem do elemento a) de 15% para 10% e do elemento c) de 5% para 10%;
- 8.3.2.6** com este critério ligado não à capitação real de cada município mas à sua capitação potencial, criar-se-ia um incentivo para os municípios mais ricos aumentarem as suas receitas pela via dos impostos. Se não o fizerem, não só teriam menor colecta, como receberiam menos FEF.

8.4 Contra-sugestões

- 8.4.1** Poderia considerar-se a hipótese de introduzir um elemento para dar mais dinheiro às áreas em perda de população (tal como acontece actualmente com os critérios do programa PROSIURB). Contudo, talvez fizesse mais sentido manter a actual relação positiva entre o nível da população e o valor do FEF recebido por uma autarquia, uma vez que quanto maior a população maiores as necessidades autárquicas (a nível de infraestruturas, etc.). A correcção das assimetrias ligadas à perda da população, seriam deixadas para os contratos-programa.
- 8.4.2** Uma outra possibilidade seria indexar ao crescimento do FEF não ao IVA mas às receitas globais. É o caso da Holanda onde o FEF representa cerca de 11-12% das receitas globais.
- 8.4.2.1** As vantagens seriam:
- 8.4.2.1.1** diminuir a possibilidade do erro nas previsões (agora tendo a ver com um conjunto de e não um único imposto);
- 8.4.2.1.2** reduzir a variabilidade do FEF, (uma vez que agora estaria ligado à previsão de vários e não apenas um imposto);

8.4.2.2 a desvantagem é que o FEF, ao perder a sua ligação exclusiva com o IVA, deixaria de estar tão estritamente ligado à actividade económica. Outra limitação relaciona-se com o facto das receitas fiscais globais do O.E. se destinarem a pagar uma série de despesas resultantes da excessiva carga da dívida pública - por exemplo, os juros têm representado cerca de 8% do PIB. É um facto que, a existência de uma apertada restrição financeira do Estado condiciona, a curto prazo, o aumento de transferência para outros subsectores da Administração Pública. Além do mais, se os valores previsionais do IVA foram ajustados através dos resultados históricos, como sugerido em 8.3.1, a variabilidade devido a erros de previsão, diminuirá.

9. Taxas e Tarifas

9.1 Actualmente a situação é **caracterizada** por:

9.1.1 o art.º 4.º da lei das finanças locais 1/87, fixar onde podem incidir as taxas e tarifas em termos gerais;

9.1.2 a lei prever que na fixação do valor de cada taxa e tarifa, seja dada total liberdade às autarquias;

9.1.3 o art.º 8.º do DL 77/84 fixar as competências das autarquias no tocante a investimentos públicos (equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação e ensino, cultura, tempos livres, desporto e saúde);

9.1.4 o IV princípio de A. Smith ser frequentemente infringido, uma vez que, por alguns serviços, são cobradas receitas inferiores ao seu custo (como é o caso frequentemente dos esgotos).

9.2 As reformas nesta área, deveriam ter os seguintes **objectivos**:

9.2.1 reforçar o princípio pagador-utilizador;

9.2.2 estimular a concorrência entre as autarquias para atrair actividades económicas de todo o tipo e não só na área da construção (onde existe a taxa de construção);

9.2.3 consagrar o princípio da autonomia.

9.3 Para atingir estes objectivos, **sugere-se**:

9.3.1 que seja alargada a todas as actividades do art.º 5.º do DL 77/84 a possibilidade das autarquias estabelecerem taxas ou tarifas;

9.3.2 que a possibilidade de fixar taxas seja alargada, quer no aspecto de licenciamento quer de funcionamento a:

- 9.3.2.1** espectáculos e semelhantes (futebol, cinema, música, etc.),
- 9.3.2.2** empresas industriais;
- 9.3.2.3** empresas turísticas (incluindo os hotéis, sobre cujas contas poderá incidir uma taxa que reverta para o município);
- 9.3.2.4** empresas de transporte e aluguer;
- 9.3.2.5** empresas que tenham a ver com a actividade portuária, aeródromos, etc., uma vez que os clientes destas empresas beneficiam das infra-estruturas municipais.
- 9.3.3** Que seja criada, dentro das actividades, descritas no art.º 8 do DL 77/84 e de 9.3.2, uma distinção clara entre actividades sujeitas a tarifas e actividades sujeitas a taxas;
- 9.3.4** as tarifas incidiriam sobre aquelas entidades, onde:
- 9.3.4.1** ocorresse um custo significativo para a autarquia;
- 9.3.4.2** a maior parte desse custo fosse devido a custos directos (sendo a parte devida à imputação de gastos gerais relativamente reduzida);
- 9.3.5** o valor de cada tarifa, deveria ser igual ao custo de cada serviço (calculável através da contabilidade analítica e de imputação dos gastos gerais);
- 9.3.6** a medida proposta no capítulo anterior, referente ao áudito (ponto II), permitiria, a nível nacional, comparar a eficiência dos mesmos serviços, em várias autarquias, pelo país fora;
- 9.3.7** existiria, assim um incentivo à eficiência e um reforço do princípio pagador-utilizador para além de se salvaguardar a autonomia autárquica, ajustando os preços às suas necessidades;
- 9.3.8** As taxas deveriam incidir sobre actividades, onde:
- 9.3.8.1** ocorrendo um custo para a autarquia;
- 9.3.8.2** a maior parte desse custo fosse de natureza indirecta e não directa^(A);

^(A) A diferença entre actividades sobre as quais deveria incidir uma taxa ou uma tarifa, terá que ser analisada caso a caso. Em muitas situações, aparentemente só há lugar a uma taxa, como é o caso de licença de animais de estimação, mas uma análise mais cuidada, permite concluir que há muitos serviços municipais, cujos custos poderiam ser imputados a este serviço (o de processamento das

9.3.8.3 o licenciamento camarário deveria ser feito nos seguintes moldes:



9.3.8.3.1 quanto à licença de porta aberta, elas deveriam **desaparecer** para todas as actividades, excepto as actividades condicionadas devido ao seu impacto ambiental (estacionamento, poluição do ar, da água, de resíduos sólidos, poluição sonora, etc.). Isto implica uma liberalização da grande maioria das actividades económicas no tocante ao licenciamento^(B) ;

9.3.8.3.2 dentro das actividades condicionadas, criar-se-iam duas sub-categorias, uma que requeresse apenas licença das câmaras e outra que requeresse licença destas e, também, da Administração Central;

9.3.8.3.3 em qualquer dos casos, a receita seria sempre para a autarquia;

9.3.8.3.4 quanto às licenças de funcionamento, poderiam ser livremente estabelecidas taxas (para todas e quaisquer actividades) que reverteriam para os cofres autárquicos;

9.3.9 Este sistema teria a vantagem de, ao dar autonomia às autarquias no estabelecimento dos níveis das licenças de porta aberta, funcionamento, etc., estabelecer concorrência entre as autarquias, não só no tocante à construção civil (taxa de licenciamento) mas também referente a todas as outras actividades económicas. As autarquias concorreriam entre si para atrair indústrias, hotéis, empresas de transporte, etc.;

9.3.10 para evitar valores excessivos de taxas, poder-se-ia contemplar a hipótese de centralmente estabelecer limites máximos, por exemplo em função de um tarifário negociado entre a Administração Central e as autarquias. Este tarifário nacional contemplaria intervalos de variação para cada tipo de serviço.

10. Quanto aos empréstimos, eles:

licenças para os animais, os custos de veterinários, parte do custo de serviço de limpeza de rua, etc.), e daí justificar-se uma tarifa. O princípio seria aplicar sempre que possível uma tarifa e não uma taxa para reforçar o princípio pagador-utilizador. A taxa seria aplicada por excepção. A listagem completa das actividades taxáveis e tarifáveis deveria ser feita por regulamentação e produto de um grupo de trabalho **especialmente** criado para o efeito.

^(B) Desapareceriam, assim, licenças na abertura de cabeleireiros, cafés, modistas, alfaiates, etc.

- 10.1 deverão incluir os empréstimos obrigacionistas e todas as linhas bancárias, excepto às de crédito à habitação social,
- 10.2 o montante máximo deverá estar ligado ao nível global de receitas e aos fornecedores, para evitar que o prazo médio de pagamento seja o modo de financiar deficits não previstos.
- 10.3 os empréstimos devem estar preferencialmente ligados a:
- 10.3.1 investimentos (e não ao consumo);
 - 10.3.2 vida do projecto.
- 10.4 Deveria ser permitida a transferência entre autarquias de direitos de endividamento em condições livremente negociadas entre as partes.
- 10.5 Os montantes propostos para o curto prazo e para o médio e longo prazo poderão permanecer os mesmos que na legislação actual. No entanto, por razões de estabilização macroeconómica, se se for exigir uma maior restrição financeira do sector público, os limites deverão poder ser alterados.

11. Isenções

- 11.1 O Governo tem promulgado várias isenções relativamente à contribuição autárquica (pode ir até 10 anos no caso de primeira habitação e até certo valor) e sisa (até dez mil contos e acima deste valor taxas bonificadas) sem estipular as devidas **compensações** às autarquias.
- 11.2 Com um objectivo de se criar um sistema com um máximo de **transparência**, é importante que tal não ocorra sem as devidas compensações.
- 11.3 Assim, **sugere-se** que:
- 11.3.1 de futuro as isenções nos impostos locais só possam ser estabelecidas pelas autarquias;
 - 11.3.2 quando por motivos de política nacional se pretenda intervir nestas áreas deverá previamente o Governo negociar as devidas compensações com a Associação Nacional dos Municípios, inscrevendo dotação para esse efeito no Orçamento do Estado.
- 11.4 Um outro aspecto das isenções diz respeito aos **juros de mora**. Queixam-se as autarquias que têm incidido apenas sobre as autarquias (IVA relativos às transacções autárquicas e IRS dos seus funcionários) mas não quando a Administração Central está em dívida na transferência para as autarquias das verbas relativas aos impostos locais. Os juros de mora, quando justificados, deverão existir em ambos os sentidos.

12. Outros impostos:

12.1 Poderia conceber-se que as autarquias participassem no **imposto sobre as sucessões e doações**, dado que está relacionado também com a propriedade, o que é uma das características dos impostos locais;

12.2 outra possibilidade seria as autarquias receberem uma parte dos **prémios de seguro** relacionados com a actividade económica (com exclusão consequentemente de seguros de vida, de saúde, etc.).

A racionalidade é a ligação dos municípios à actividade económica e criarem as infra-estruturas e condições que podem levar a minimizar os pagamentos indemnizatórios como boas estradas, boa sinalização, um sistema adequado de bombeiros, etc. (10) (11).

B - O CENÁRIO DAS REFORMAS ESTRUTURAIS

13. Os pontos quatro a doze anteriormente apresentaram um conjunto de reformas que **não alteram** a filosofia essencial do sistema de finanças locais. Ir-se-á seguidamente propor duas alterações (uma baseada no imposto sobre rendimentos e outra sobre as transacções) que implicam **alterações fundamentais** no sistema.

14. A **primeira alteração** seria abolir a contribuição autárquica e a sisa e em sua substituição permitir que os municípios lançassem um **imposto sobre o rendimento**. Uma espécie de derrama sobre o IRS (6).

15. As vantagens são várias:

15.1 o tratamento sobre as pessoas individuais passaria a ser igual ao das pessoas colectivas;

15.2 evitam-se os efeitos distorcivos dos impostos sobre a propriedade;

15.3 é administrativamente viável.

16. A desvantagem é que é um imposto sobre os rendimentos de trabalho, que já têm em Portugal uma elevada carga fiscal.

17. No tocante à sua implementação, vários aspectos deveriam ser tidos em conta:

17.1 O intervalo de variação deveria ser fixado pela Assembleia da República;

17.2 O intervalo deveria ser suficientemente amplo para dar flexibilidade às autarquias e suficientemente limitado para evitar problemas de monopólio por

parte das autarquias devido à falta de mobilidade das pessoas, dada a rigidez do mercado de trabalho e de habitação;

17.3 A situação ideal seria o Governo aceitar baixar a sua taxa no mesmo montante do valor máximo de taxa legal a criar;

17.4 Para minimizar os custos, a liquidação e cobrança do IRS central e local poderia ser em conjunto (embora a taxa variasse de autarquia para autarquia); tal constituiria uma excepção à sugestão da colecta ser feita pelos municípios, apresentado no ponto 20 do capítulo anterior.

17.5 Sempre que existir uma alteração na taxa do IRS local deveria ser dada a devida publicidade referida no capítulo IV.

18. Os grandes inconvenientes do IRS local são:

18.1 a provável indisponibilidade da Administração Central de baixar a sua taxa, em parte pela exigência dos critérios de convergência; e

18.2 As dificuldades políticas de sobrecarregar ainda mais os rendimentos de trabalho em Portugal.

19. Para minimizar o inconveniente 18.2, este imposto poderia ser implementado com uma tabela que previsse níveis de isenção altos e taxas muito progressivas em relação ao rendimento.

20. **Uma solução alternativa seria**, em vez de criar um IRS municipal, criar um IVA municipal (6) (a exemplo por exemplo do que se passa nos Estados Unidos da América, onde cada estado tem o seu imposto de transacções). Nesta última hipótese existe a limitação do elevado número e reduzida dimensão média das autarquias.

21. Assim poderia considerar-se a criação de um imposto geral sobre as vendas (ou sobre o valor acrescentado) realizadas na área geográfica de cada autarquia^(A), com as seguintes condições de implementação:

21.1 um sistema similar ao que foi aprovado em conselho de ministros em 3/12/92 poderia ser utilizado para determinar a parte de cada concelho no volume de negócios das empresas de âmbito nacional;

21.2 deveria ser estabelecido um intervalo de variação suficientemente amplo para dar autonomia a cada autarquia na gestão deste imposto.

22. O inconveniente é a grande variabilidade devido à pulverização municipal. Para ultrapassar esta dificuldade a taxa (embora revertendo para as autarquias) poderia ser única a nível nacional.

^(A)Em substituição da Sisa e Contribuição Autárquica.

23. De referir que as zonas turísticas já beneficiam de uma percentagem do IVA, embora não seja claro que sejam as únicas ou mesmo as mais necessitadas.
24. Uma outra possibilidade seria optar por criar ambos os impostos: um IRS local e um IVA local, tendo ambos consequentemente taxas mais baixas.
25. O Quadro 2 resume o conjunto de quinze sugestões contidas neste capítulo nos dois cenários.

QUADRO 2

As medidas sugeridas em cada um dos cenários financeiros

Cenário	Dos Ajustamentos	Da Reforma Estrutural
Medidas		
1. Aumentar o intervalo de contribuição urbana	√	
2. Idem quanto á C. rústica	√	
3. Corrigir a base de avaliação	√	
4. Estender a aplicação da Sisa ao leasing	√	
5. Combater a evasão fiscal á Sisa	√	
6. Substituir os elementos A) e E) do FEF	√	
7. Legislar a aplicação das tarifas	√	
8. Idem relativamente às taxas	√	
9. Corrigir as regras do endividamento autárquico	√	
10. Compensar pelas isenções	√	
11. Reciprocidade nos juros de mora	√	
12. Imposto sobre as sucessões e doações	√	
13. Comparticipação nos prémios de seguro	√	
14. Criar um IRS municipal		√
15. Criar um IVA municipal		√

III - CONCLUSÕES

1. Este artigo analisou os **pontos fortes e fracos** do actual sistema de finanças locais, tendo em conta os objectivos estabelecidos na **Constituição** e os princípios fundamentais de **finanças públicas**.
2. Com base na **contraposição** do sistema (realidade) actual com os objectivos que deve perseguir foram apresentados **três conjuntos de sugestões** a que se chamou cenários:
 - 2.1 Um cenário contendo um conjunto de quinze sugestões de índole **não financeira**.
 - 2.2 Um cenário de **sugestões financeiras** que constituem alterações à estrutura actual mas não se afastando muito dela.
 - 2.3 Um **cenário financeiro** que implica grandes alterações estruturais ao sistema actual.
3. O cenário 2.1 é **complementar** dos cenários 2.2 e 2.3, que são basicamente alternativos, uma vez que constituiria uma enorme sobrecarga para o contribuinte a criação de novos impostos e a manutenção dos actuais.
4. Já dentro de cada cenário, embora 2.2 e 2.3 constituam um todo coerente, eles são suficientemente **flexíveis** para que dentro de cada um deles se possa colher umas sugestões e não outras e até para adoptar sugestões respeitantes a diferentes cenários, entre si.
5. **O cenário mais difícil** de implementar é o cenário financeiro das reformas estruturais e no entanto ele tem grandes vantagens, a começar pela facilidade administrativa que advém da colecta do imposto central e local (seja IRS ou IVA) poder ser feita ao mesmo tempo, em acto único, embora o imposto local variasse, num pequeno intervalo, de autarquia para autarquia.
6. **Outras vantagens** do cenário financeiro de reforma estrutural seriam:
 - 6.1 O incentivo ao mercado de venda e aluguer de habitação (para fazer face ao défice habitacional).
 - 6.2 O desaparecimento da discriminação fiscal anti-imobiliária e interconcelhos.
 - 6.3 A inexistência da impopularidade potencial dos impostos sobre as transacções imobiliárias.

- 6.4 O aumento da relação directa entre os eleitos e os eleitores e de responsabilização dos primeiros perante os segundos.
- 6.5 O reforço do princípio de subsidiariedade na afectação de recursos, uma vez que doravante os programas de despesas das autarquias seriam acompanhados de uma proposta de financiamento local.
7. **Quanto ao cenário financeiro de pequenos ajustamentos**, para além de alguns aspectos menores a ter em conta como reorganizar o sistema de colecta de tal modo que cada contribuinte receba apenas uma carta (apesar de referente aos vários impostos), o aspecto fundamental a gerir muito cuidadosamente (por ser o potencialmente mais explosivo) são as **reavaliações** e neste tocante a necessidade de se respeitar todos os princípios referidos no capítulo I, nomeadamente:
- 7.1 critérios nacionais;
 - 7.2 estabelecer um período de transição nos pagamentos graduais;
 - 7.3 a possibilidade de recorrer a privados ou/e associações intermunicipais para facilitar o processo, etc.;
 - 7.4 *vide* capítulo I.
8. A **alternativa** é fazerem-se as reavaliações por via legal, (definindo um x anual de actualização) o que, sendo um processo muito mais simples, é também muito menos rigoroso.
9. **Quanto ao cenário não financeiro**, o aspecto mais polémico é a sugestão de serem as autarquias a encarregarem-se da colecta dos seus próprios impostos por razões de:
- 9.1 rapidez;
 - 9.2 aumento de receita;
 - 9.3 diminuição da evasão fiscal;
 - 9.4 reforço de ligação (proximidade) entre o pagador-utilizador.
10. Este cenário sugere também algumas **outras alterações** que se crê deveriam ser seriamente ponderadas, como por exemplo:
- 10.1 substituir algumas das actuais funções do Tribunal de Contas por um Conselho Fiscal em cada autarquia;
 - 10.2 criar na Direcção-Geral uma unidade para apoio às autarquias na modernização administrativa. Esta unidade, para além do aspecto de modernização, deveria preocupar-se também especialmente com os pequenos municípios, que são geralmente os mais pobres e onde podem existir deseconomias de escala, ajudando por exemplo os pequenos municípios a lançarem empréstimos obrigacionistas e a criar associações intermunicipais com fundos especiais.

IV LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA

11. Sugere-se como objecto de investigação futura o seguinte:
- 11.2 recolher opiniões das várias entidades (DGAA, ANMP, Associação Nacional dos Tesoureiros da Administração Local, OCDE, etc.). em relação às medidas propostas. Isso possibilitaria estabelecer medidas consensuais.
 - 11.3 apresentar estimativas do nível de receitas criadas pelos novos intervalos de variação autárquica, pela derrama sobre o IRS, etc..
 - 11.4 apresentar uma proposta que regulamente a divisão de tarefas e de receitas entre os municípios e as Juntas de Freguesia;
 - 11.5 a implementação das medidas propostas deveria ser, acompanhada por projectos de regulamentação pormenorizada;

LISTA DE REFERÊNCIAS

- (1) - Sobre este assunto, veja-se, por exemplo:
 - Vida Económica (30/06/95)
 - Jornal "O Público" (25/7/95)
 - Jornal "O Independente" (1/9/95)
 - Jornal "O Semanário" 9/9/95
- (2) - Um bom inventário da legislação pode ser encontrado na publicação da Direcção Geral da Administração Autárquica (DGAA): **Financiamento Autárquico - Colectânea da Legislação**; Lisboa, Março de 1995.
- (3) - Para uma compilação da evolução dos números relativos às Finanças Locais *vide* a publicação da DGAA - **Finanças Locais - Evolução, 1979-1995**.
- (4) - A melhor publicação sobre o assunto é o livro da DGAA: **Finanças Locais: Aplicação em 1995 - Indicadores Municipais**, 85 155/95.
- (5) - *Vide*: **Lista Oficial das Freguesias**, DGAA, Julho, 1995.
- (6) - Esta tese é também defendida por Rui Nuno Baleiras no seu *Working-Paper* nº. 208, Janeiro de 1994, Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.
- (7) - Sobre a Pulverização Municipal Portuguesa, veja-se a obra: **Administração Local em Número**, DGAA, 1991.
- (8) - Sobre este assunto, veja-se *State Budget Support to Local Governments*, Sigma, OCDE, 1994.

- (9) - Uma referência interessante sobre este tema é o livro: *Public Management*; OCDE, *Country Profiles*, 1992.
- (10) - Esta tese foi defendida no documento *Local Finance Local Reform; Portuguese Special Programme*; KING, David, e outros, OCDE, Março, 1994.³
- (11) - *Vide Revisão da Lei das Finanças Locais*, documento da DGAA de 16/3/94.
- (12) - Uma colectânea sobre a legislação eleitoral pode ser encontrada em: **Legislação Eleitoral das Autarquias Locais**; Coleção Gestão Municipal, n.º. 4, EPSP, Lisboa.
- (13) - Senhor Manuel Mileu, Presidente da Associação Nacional dos Tesoureiros da Administração Local, **Parecer**, 4/10/95.
- (14) - *Vide* declarações do Senhor Mário de Almeida, Presidente da Associação Nacional de Municípios ao Jornal de Notícias, 26/7/95.
- (15) - A Associação Nacional de Municípios tem-se queixado deste aspecto em relação à Administração Central. *Vide* entrevista do seu Presidente, Senhor Mário de Almeida, ao Semanário, 9/9/95 .