

12. FINANÇAS LOCAIS

12.1 A LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

O regime financeiro das freguesias está previsto na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro - Lei das Finanças Locais (LFL). Este regime, cuja primeira lei data de 1979, tem sofrido diversas alterações. O objectivo é definir regras para todos os aspectos relativos às finanças das autarquias, por exemplo, a que tipo de receitas têm direito, em que medida se podem endividar, que limites existem quanto à utilização das suas verbas.

Convém salientar que os assuntos relativos às finanças das autarquias estão interligados com outros que constam de outras leis. Assim, a LFL define que verbas uma freguesia poderá ter, a LAL prevê as competências dos seus órgãos, nomeadamente quanto ao processo de decisão sobre como utilizar o dinheiro disponível e mesmo como alterar as receitas a cobrar e a lei da contabilidade (POCAL) define regras relativamente ao modo de apresentar as previsões e os resultados finais das receitas e das despesas.

A **autonomia do poder local** assenta na capacidade de decisão e de intervenção dos órgãos autárquicos na prossecução dos interesses das respectivas populações.

As autarquias locais devem dispor de recursos financeiros adequados ao exercício das suas atribuições.

De acordo com o princípio da **autonomia financeira** as autarquias têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos.

12.2 RECEITAS DAS FREGUESIAS

A autonomia financeira das autarquias locais assenta, designadamente, no poder de arrecadar e dispor de receitas que por lei lhe sejam destinadas.

A autonomia financeira supõe, portanto, a disposição por parte das autarquias de receitas suficientes para a realização das tarefas correspondentes à prossecução das suas atribuições e competências.

As **receitas** das freguesias são essencialmente de três tipos:

- ✧ As receitas cobradas localmente e que resultam da venda de bens, da prestação de serviços, de 50% do produto da receita do IMI sobre prédios rústicos, da emissão de licenças, por exemplo;
- ✧ As receitas que resultam de transferências de outras entidades, nomeadamente, o Estado - estas transferências podem ser livres (a utilizar como a autarquia decidir), podem resultar de uma comparticipação num determinado projeto e podem derivar de um processo de delegação de competências do governo ou do município;
- ✧ As receitas que resultam da contração de um empréstimo. Um empréstimo não é mais do que a antecipação de receitas a receber no futuro (meses, anos).

As receitas cobradas pelas próprias freguesias constam do artigo 17.º da LFL, e o artigo 18.º menciona que as freguesias podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais, regime previsto na Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro.

O artigo 44.º da LFL define as regras de contração de empréstimos pelas freguesias. Estes destinam-se a fazer face a dificuldades de tesouraria – isto quer dizer que são contraídos para antecipar receitas previstas para o próprio ano.

As transferências constituem a maior fonte de rendimento das freguesias, destacando-se o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), que constitui uma transferência com destino livre, e as transferências consignadas, ou seja com aplicação destinada.

O FFF constitui um pilar fundamental no processo de autonomia do poder local. Trata-se de uma verba prevista na LFL, que as freguesias recebem anualmente do Orçamento do Estado e que garante o financiamento mínimo indispensável ao seu funcionamento. Ao elaborarem anualmente os seus orçamentos, as freguesias têm a certeza de poder incluir nas suas receitas um FFF, cujo valor poderá ser conhecido, caso exista nessa data uma proposta de lei de orçamento do estado, e se isso não se verificar, poderão inscrever um valor que não pode ultrapassar o do ano anterior, atualizado com base na taxa de inflação prevista.

O valor do FFF de cada freguesia resulta de um conjunto de regras previsto na LFL (artigos 30.º a 33.º) podendo anualmente a LOE fazer alguns ajustamentos,

nomeadamente no que respeita a taxas de crescimento mínimo e máximo, relativamente ao ano anterior. Basicamente, o processo segue o seguinte encadeamento:

- O valor total do FFF a distribuir pelas freguesias de todo o País corresponde a 2,5% da média aritmética da receita arrecadada de três impostos (IRS, IRC e IVA).
- A repartição do FFF pelas freguesias, do montante apurado nos termos do número anterior, obedece aos seguintes critérios:
 - a) 50% a distribuir de acordo com a sua tipologia:
 - i) 14% a distribuir igualmente por todas as freguesias integradas em áreas predominantemente urbanas;
 - ii) 11% a distribuir igualmente por todas as freguesias integradas em áreas mediantemente urbanas;
 - iii) 25% a distribuir igualmente por todas as freguesias integradas em áreas predominantemente rurais;
 - b) 5% igualmente por todas as freguesias;
 - c) 30% na razão direta do número de habitantes;
 - d) 15% na razão direta da área.

As transferências consignadas (com um fim específico) constituem outro importante meio de financiamento. Podem resultar de um processo de delegação de competências do município ou do governo, ou de cooperação financeira do governo ou da União Europeia. Para cada um destes casos há legislação específica a considerar.

A lei define as áreas de intervenção de cada nível da Administração Pública na realização de investimentos públicos - por exemplo, o saneamento básico compete aos municípios, a construção de hospitais compete ao governo. Assim, relativamente a um investimento da sua competência, o governo ou o município pode delegar a realização desse investimento na freguesia, devendo para isso transferir a verba necessária.

12.3 EMPRÉSTIMOS E LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

O artigo 17º da LFL enumera as receitas das freguesias, aparecendo na alínea h) os empréstimos de curto prazo. Por outro lado, o artigo 44º estabelece regras relativamente ao regime de crédito das freguesias, especificando que os empréstimos contraídos devem ser totalmente amortizados no prazo de um ano, que o valor em dívida dos mesmos não pode ultrapassar 10% do FFF e que estes empréstimos são contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria. Não confundir dificuldades de tesouraria com insuficiência de receitas. Existem dificuldades de tesouraria quando existem receitas orçamentadas que ainda não foram recebidas e há necessidade de recebê-las mais cedo para fazer face a despesas imediatas.

Existe ainda, de acordo com o artigo 44º da LFL, a possibilidade das freguesias celebrarem contratos de leasing, mas apenas para aquisição de bens móveis (viaturas, equipamento) e pelo prazo máximo de 5 anos. Neste caso, não estamos perante uma receita, apenas a possibilidade de pagar um bem a prestações, suportando os correspondentes juros. Não há limites de valor para cada contrato de leasing, no entanto, de acordo com o nº 7 deste artigo, as dívidas a fornecedores (incluindo as dívidas de leasing) não podem ultrapassar 50% das receitas totais arrecadadas no ano anterior.

Chama-se ainda a atenção para os efeitos resultantes do não cumprimento deste limite, ou seja, a obrigação de reduzir a dívida em 10% em cada ano subsequente até que o limite seja cumprido (e isto independentemente da necessidade de cumprir os prazos de pagamento das facturas e dos contratos celebrados) e a obrigação de apresentação pelo órgão executivo de um plano de redução da dívida, a submeter à aprovação da assembleia de freguesia.

Penalizações por não cumprimento dos limites de endividamento

Nos termos do artigo 34º da LFL, quando as autarquias tenham dívidas definidas por sentença judicial transitada em julgado, ou por elas não contestadas junto dos credores no prazo máximo de 60 dias após a respectiva data de vencimento, pode ser deduzida uma parcela às transferências do FFF, até ao limite de 20% do respectivo montante global.

Chama-se por último a atenção relativamente à obrigação, de acordo com a Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril, dos departamentos do Estado (autarquias incluídas) procederem ao pagamento e cálculo dos juros de mora quando pagarem facturas já vencidas.

12.4 TAXAS DAS FREGUESIAS

12.4.1 CRIAÇÃO DE TAXAS

90

As freguesias podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais (cfr. artigo 18.º da Lei das Finanças Locais).

Neste sentido, a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro³⁷, aprovou o **Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais**.

Este regime regula as relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais, ou seja as relações estabelecidas entre os municípios e as freguesias e as pessoas singulares ou colectivas e outras entidades legalmente equiparadas.

O **sujeito ativo** é a Freguesia, local titular do direito de exigir aquela prestação;

O **sujeito passivo** é a pessoa singular ou colectiva e outras entidades legalmente equiparadas que esteja vinculado ao cumprimento da prestação tributária.

12.5 PRINCÍPIOS

A criação das taxas está subordinada aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade das freguesias.

³⁷ Alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 117/2009, de 29 de Dezembro.

12.6 TAXAS

As taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, e que se integram nas atribuições das autarquias locais.

Com a criação de taxas visam as autarquias locais a satisfação das necessidades financeiras das mesmas e a promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental.

As **freguesias** podem criar taxas que incidam sobre quaisquer atividades por si desenvolvidas, desde que integradas nas suas atribuições e competências, designadamente, sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade das freguesias:

- ✧ pela concessão de licenças, prática de atos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular.
- ✧ pela utilização e aproveitamento do domínio público e privado das freguesias;
- ✧ pela gestão de equipamento rural e urbano;
- ✧ pelas atividades de promoção do desenvolvimento local.

12.7 REGULAMENTO

As taxas das autarquias locais são criadas através de regulamento aprovado pelo órgão deliberativo respectivo, assembleia de freguesia.

O regulamento de criação de taxas das freguesias deve conter, obrigatoriamente e sob pena de nulidade, o seguinte:

- ✧ a indicação da base de incidência objectiva e subjetiva;
 - ✧ o valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar;
 - ✧ a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros,
-

amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local.

- ✧ as isenções e sua fundamentação;
- ✧ o modo de pagamento e outras formas de extinção da prestação tributária admitidas;
- ✧ a admissibilidade do pagamento em prestações.

12.8 VALOR DAS TAXAS

O valor das taxas é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo particular.

Podem as autarquias aquando da fixação do valor das taxas, e ainda que obedecendo à necessária proporcionalidade, basear-se em critérios de desincentivo à prática de certos atos ou operações.

Os valores das taxas podem ser atualizados do seguinte modo:

- ✧ Através dos orçamentos anuais tendo por referência a taxa de inflação;
- ✧ Mediante alteração ao regulamento de criação da taxa, tendo por base outro critério distinto da taxa de inflação, e devendo fundamentar-se económica e financeiramente o novo valor.

12.9 LIQUIDAÇÃO E COBRANÇA

As regras de liquidação e cobrança das taxas estão previstas nos regulamentos que criam as taxas.

Não pode ser negada pelas autarquias locais a prestação de serviços, a emissão de autorizações ou a continuação da utilização de bens do domínio público e privado autárquico com fundamento no não pagamento de taxas, **desde que** o sujeito passivo haja deduzido reclamação ou impugnação e tiver prestado garantia idónea.

Uma das formas de extinção das taxas é o seu pagamento. Este pode efetuar-se por dação em cumprimento ou por compensação, quando tal seja compatível com o interesse público.

12.10 INCUMPRIMENTO

- ✧ Se o sujeito passivo não cumprir atempadamente com a sua obrigação de pagamento da taxa são devidos juros de mora.
- ✧ Quando o sujeito passivo não proceder de forma voluntária ao pagamento das taxas a que estava obrigado será a dívida cobrada coercivamente através de processo de execução fiscal, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

12.11 PUBLICIDADE

- ✧ Os regulamentos que procedem à criação de taxas das autarquias locais devem estar afixados na sede da Junta de Freguesia bem como disponíveis na respectiva página da Internet.
- ✧ A falta de publicitação de tais regulamentos gera a ineficácia jurídica dos mesmos (cfr. artigo 119.º, n.º 2 da Constituição e artigo 130.º, n.º 2 do Código do Procedimento Administrativo).

12.12 CADUCIDADE

Se a liquidação não for validamente notificada pela Junta de Freguesia ao sujeito passivo no prazo de quatro anos a contar da data em que o facto tributário tiver ocorrido, o direito de liquidar as taxas, caduca.

12.13 PRESCRIÇÃO

- ✧ Prescrevem no prazo de oito anos as dívidas por taxas das autarquias locais a contar da data em que o facto tributário ocorreu.
- ✧ A citação, a reclamação e a impugnação interrompem a prescrição.
- ✧ Sempre que os processos de reclamação, impugnação e execução fiscal tenham uma paragem por período superior a um ano por facto não imputável ao sujeito passivo faz cessar a interrupção da prescrição, somando-se, o tempo que decorreu após aquele período ao que tiver decorrido até à data da autuação.

12.14 GARANTIAS

- ✧ A **reclamação** ou a **impugnação** da liquidação das taxas para as autarquias locais são as garantias que tem o sujeito passivo.
- ✧ Dispõe o sujeito passivo do prazo de **30 dias** para deduzir, querendo, reclamação perante o órgão que efetuou a liquidação da taxa.
- ✧ Se a reclamação apresentada não for decidida no prazo de **60 dias** presume-se o seu indeferimento por forma a poder o sujeito passivo impugnar judicialmente.
- ✧ O sujeito passivo poderá no prazo de **60 dias** impugnar judicialmente quer do indeferimento tácito quer do indeferimento expresso, sendo competente para o efeito o Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada.
- ✧ A impugnação judicial tem como condição prévia a dedução de reclamação.

Os regulamentos de taxas atualmente em vigor têm de estar conformes com o regime geral das taxas.
