|  |  |
| --- | --- |
| logo_ar | *N*ota *T*écnica |

[**Projeto de Lei n.º 551/XIII/2.ª (PCP)**](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=41477)

**Lei de Finanças Locais**

Data de admissão: 19 de junho de 2017

Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (11.ª)

**Índice**

[I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa](#_Toc294863054)

[II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário](#_Toc294863055)

[III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes](#_Toc294863056)

[IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria](#_Toc294863057)

[V. Consultas e contributos](#_Toc294863058)

[VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação](#_Toc294863059)

Elaborada por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Cristina Ferreira e Tiago Tibúrcio (DILP), Paula Faria (BIB) e Isabel Gonçalves (DAC)

Data: 29 de setembro de 2017

# Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa, da autoria do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), visa estabelecer o regime financeiro das autarquias locais.

De acordo com a exposição de motivos, “u*m dos objetivos centrais do regime de finanças locais é o de assegurar, pela conjugação do cálculo dos montantes e dos critérios de distribuição, uma função redistributiva e de coesão social e territorial, cujo alcance é inseparável da confirmação e reforço da participação das autarquias nos recursos públicos, pela sua participação nas receitas do Orçamento de Estado*”.

Considerando que “*o atual regime de finanças locais não serve às autarquias, nem às populações*” e que *“um regime de finanças locais deve responder aos seguintes objetivos: o reforço efetivo da capacidade financeira das autarquias; a defesa da garantia de estabilidade e aplicabilidade; e assunção enquanto instrumento de reforço da coesão social e territorial, no plano nacional*”, o projeto do GP PCP visa defender “ *um reforço efetivo da participação das autarquias nos recursos públicos que constitua um passo, não para a reposição integral e imediata da capacidade financeira que as autarquias já dispuseram, mas no sentido da sua parcial recuperação*”.

A iniciativa visa proceder à revogação de quatro diplomas: a [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](https://dre.pt/application/file/a/499466), que «***estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais»,*** na redação dada pelas Leis n.ºs 83-C/2013, de 31 de dezembro, 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, 132/2015, de 4 de setembro, 7-A/2016, de 30 de março e 42/2016, de 28 de dezembro, [a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro](https://dre.pt/application/file/a/542931), que «***aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas»,*** alterada pelas Leis n.º 20/2012, de 14 de maio, n.º 64/2012, de 20 de dezembro, e n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e n.º 22 /2015, de 17 de março, [a Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto](https://dre.pt/application/file/a/56346449), ***que “aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e procede à primeira alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais”***, alterada pela Lei n.º 69/2015 de 16 de julho, a [Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro](https://dre.pt/application/file/a/197451), que “***aprova o regime geral das taxas das autarquias locais”*** em tudo o que contrarie o disposto na presente iniciativa (alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro e 117/2009, de 29 de março).

# Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

* **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei n.º 551/XIII/2.ª é subscrito por oito Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf) (doravante Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei não parece infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Nos termos do disposto na alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º e do n.º 4 do artigo 168.º da CRP, a presente iniciativa é objeto de votação obrigatória na especialidade em Plenário.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 9 de junho de 2017. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (11.ª), em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª) a 19 de junho, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na sessão plenária de dia 22 de junho.

* **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](https://dre.pt/application/file/25346100), doravante designada como *lei formulário*[[1]](#footnote-1), contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – “*Lei de Finanças Locais”* -traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Ora, de acordo ainda com as regras de legística formal, “*as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato”* pelo que, em caso de aprovação, sugere-se o seguinte título:

*“Lei das Finanças Locais, revoga a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e a Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto”.*

Quanto à entrada em vigor da presente iniciativa, uma vez que o projeto de lei em apreço nada dispõe sobre a data de início da sua vigência, deve atender-se ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, que dispõe que, na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea *c)* do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

# ****Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes****

* **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

**Constituição da República Portuguesa e antecedentes legais**

O n.º 1 do [artigo 238.º](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art238) da [Constituição da República Portuguesa](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx) determina que as autarquias locais têm património e finanças próprios, acrescentando o n.º 2 que «*o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau*». Estipula-se também que *«as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços»* (n.º 3), podendo dispor de *«poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei»* (n.º 4). Este artigo corresponde ao artigo 240.º da versão originária, com exceção do n.º 4 que foi aditado pela [Lei Constitucional n.º 1/97](http://www.dre.pt/pdf1s/1997/09/218A00/51305196.pdf).

Sobre esta matéria os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que *a consagração da autonomia financeira das autarquias locais, que envolve a autonomia patrimonial conforme se precisa no n.º 1 do artigo, é uma consequência da opção constitucional pela descentralização e da afirmação do poder local autárquico* (Título VIII da Constituição).

Conceber-se-ia mal que a autonomia administrativa não fosse acompanhada de autonomia financeira, aspeto que tem vindo a ser progressivamente acentuado a nível internacional (vd. [Carta Europeia de Autonomia Local](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/565414/details/normal?p_p_auth=t9Ky9OYD)): «*Os constituintes optaram por apenas fixar parâmetros de ordem geral, remetendo para a lei ordinária o regime das finanças autárquicas, circunstância que, constituindo embora uma opção compreensível, diminui as garantias de autonomia financeira local»[[2]](#footnote-2).*

Segundo os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira a garantia institucional local requer, entre outras coisas, que as autarquias disponham de meios financeiros suficientes (para o desempenho das atribuições de que são constitucional ou legalmente incumbidas) e autónomos (a fim de o exercício de competências e atribuições não ficar dependente dos meios financeiros do poder central, como comparticipações, subsídios, etc.) e que gozem de autonomia na gestão desses meios (autonomia financeira).

Concretamente, a autonomia financeira das autarquias locais («*finanças próprias*») compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios e dos planos de atividade; (2) elaboração e aprovação de balanço e contas; (3) arrecadação e disposição de receitas próprias; (4) efetivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria[[3]](#footnote-3)*.* Estes constitucionalistas afirmam ainda que no n.º 2 do artigo 238.º da CRP se estabelece o regime das finanças locais *consagrando como princípio constitucional o equilíbrio financeiro, primeiro, entre o Estado e as autarquias locais e, depois, das autarquias locais entre si. No primeiro caso, trata-se do equilíbrio financeiro vertical, porque através dele se pretende assegurar uma distribuição equilibrada («justa repartição») das receitas entre o Estado e as pessoas coletivas territoriais autónomas. No segundo caso, trata-se do equilíbrio financeiro horizontal, pois visa-se corrigir as desigualdades entre autarquias do mesmo grau (cfr. L n.º 2/2007, art. 7.º)[[4]](#footnote-4).*

Com base no princípio constitucional que consagra a autonomia das autarquias locais e no sentido de definir a orientação a imprimir à regulamentação do património e finanças locais, a [Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro](https://dre.pt/application/conteudo/476532) foi o primeiro diploma a aprovar o regime das finanças locais. O sistema desenhado por esta lei permitiu a simplificação da gestão autárquica, a racionalização dos fluxos financeiros entre o Estado e as autarquias locais e assegurou a possibilidade de intervenção cada vez maior do poder local na utilização dos dinheiros públicos.

Este diploma resultou de duas iniciativas legislativas diferentes: a [Proposta de Lei n.º 116/I (GOV)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=31978) – Estabelece as medidas necessárias a assegurar o reforço da autonomia das autarquias locais apresentada pelo Governo, e o [Projeto de Lei n.º 72/I (PSD)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=31315) - Reforma das finanças locais. Estas duas iniciativas tiveram [discussão conjunta](http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/01/01/135/1977-07-26?pgs=&org=PLC) na generalidade com o [Projeto de Lei n.º 64/I (PCP)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=31306) – Regime de Finanças Locais, tendo este sido [rejeitado](http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/01/01/135/1977-07-26?pgs=&org=PLC).

Na Memória Justificativa da Proposta de Lei apresentada afirmava-se que, face aos imperativos constitucionais que consagram a autonomia das autarquias locais relativamente ao Estado e tendo em consideração os compromissos assumidos no Programa do I Governo Constitucional, a institucionalização do novo sistema de finanças locais implica nomeadamente, *«a redefinição das atribuições e competências das autarquias, a reforma da contabilidade local e a modernização dos métodos e processos de gestão praticados, bem como das qualificações e estatuto dos seus trabalhadores*».

Propunha-se o seguinte:

* Simplificação e flexibilização da gestão autárquica;
* Racionalização dos fluxos financeiros entre o Estado e as autarquias;
* Alargamento do elenco dos impostos municipais;
* Criação de um fundo de perequação financeira a inscrever no Orçamento do Estado.

O artigo 29.º da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro previa a sua revisão até 15 de Junho de 1981, o que não veio a suceder. No entanto, ao abrigo da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 19/83, de 6 de setembro](https://dre.pt/application/conteudo/439443), o Governo aprovou o [Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março](https://dre.pt/application/conteudo/661712), que revogou a lei de 1979 e aprovou o novo regime das finanças locais. A Lei n.º 19/83, de 6 de setembro, teve por origem a [Proposta de Lei n.º 6/III (GOV)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=29314) – Concede ao governo autorização para legislar em matéria das atribuições das autarquias locais e competências do respetivos órgãos.

De acordo com o Preâmbulo, o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março mantém o espírito profundamente descentralizador da Lei das Finanças Locais vigente até à data*: «Embora o objeto do presente diploma seja limitado ao propósito de rever nalguns pontos a Lei n.º 1/79, cuja estrutura básica é mantida, a verdade é que, para facilidade de consulta e análise, se entendeu apresentar agora um texto integral onde se incluam, de forma articulada e sistematizada, ao lado das disposições legais inovadoras, aquelas que, constando da versão primitiva, não foram alteradas».*

Acrescenta ainda que «*Deve destacar-se, como filosofia subjacente ao sistema financeiro das autarquias, após a presente revisão da lei, a preocupação de que estas possam gerar um máximo de receitas próprias, para o que se seguiu a via do aumento do número de impostos locais, bem como das taxas, de par com uma ampliação e diversificação das formas de recurso ao crédito por parte das câmaras*».

O Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março veio prever:

* Alargamento do número de impostos que se situam na esfera municipal;
* Diferenciação das modalidades que as taxas podem revestir e, ampliação do seu leque, de forma a permitir que estas possam ser uma fonte financeira de crescente significado;
* Consagração do princípio de que as tarifas não devem ser inferiores aos custos com os serviços que o município presta;
* Ampliação da possibilidade do recurso ao crédito;
* Previsão de as transferências financeiras da administração central para a local serem todas consideradas como Fundo de Equilíbrio Financeiro;
* Introdução de um novo sistema de distribuição das receitas dos municípios para a freguesia;
* Clarificação das despesas dos municípios que servem para cálculo da participação no Orçamento do Estado;
* Introdução da possibilidade da celebração de contratos de reequilíbrio financeiro entre os municípios e as instituições públicas de crédito, em caso de rutura financeira.

As normas constantes dos artigos 7.º, n.º 2, e 30.º, n.os 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, foram declaradas inconstitucionais, com força obrigatória geral, pelo [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 82/86, de 2 de abril](https://dre.pt/application/conteudo/196071).

A [Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro](https://dre.pt/application/conteudo/599750), revogou o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, tendo vindo a alterar e a aperfeiçoar o regime das finanças locais vigente.

Este diploma nasceu da apresentação de cinco iniciativas: [Proposta de Lei n.º 23/IV (GOV)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=27826) - Lei das finanças locaisdo Governo; [Projeto de Lei n.º 11/IV (PCP)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=28003) - Sobre o regime das finanças locais e a delimitação e coordenação das atuações das administrações central e municipal relativamente aos respetivos investimentos; [Projeto de Lei n.º 176/IV (PRD)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=27890) - Finanças Locais; [Projeto de Lei n.º 223/IV (CDS)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=27838) - Sobre finanças locais e [Projeto de Lei n.º 225/IV (PS)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=27850) - Sobre finanças locais.

Com a nova lei:

* Consagra-se o princípio de equilíbrio orçamental isentando do princípio da não consignação as receitas provenientes de financiamentos comunitários;
* Aumenta-se de forma significativa a qualidade e a quantidade das receitas municipais de origem fiscal;
* Reformula-se o âmbito do lançamento das derramas;
* Consagra-se o princípio e a forma da atualização de rendimento coletável da contribuição predial;
* Dá-se a possibilidade aos municípios de, se assim o entenderem, cobrarem diretamente os impostos de cobrança virtual;
* Estabelece-se uma relação percentual com o valor global do imposto sobre o valor acrescentado, para efeitos de cálculo do Fundo de Equilíbrio Financeiro;
* Altera-se o elenco de critérios que servem de base à repartição municipal do Fundo de Equilíbrio Financeiro;
* Fixam-se os critérios de distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro para todos os municípios do País;
* Clarificam-se as situações de cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias locais.

A Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, foi alterada pelos seguintes diplomas:

* [Decreto-Lei n.º 470-B/88, de 19 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/276439), aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pelo artigo 39.º da [Lei n.º 106/88, de 17 de setembro](https://dre.pt/application/conteudo/356142);
* [Lei n.º 101/89, de 29 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/590339);
* [Lei n.º 65/90, de 28 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/469072);
* [Lei n.º 2/92, de 9 de março](https://dre.pt/application/conteudo/626237);
* [Decreto-Lei n.º 37/93, de 13 de fevereiro](https://dre.pt/application/conteudo/648133), aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pelo artigo 15.º da [Lei n.º 2/92, de 9 de março](https://dre.pt/application/conteudo/626237) (esta lei foi retificada pelas [Retificações n.º 4/92, de 5 de maio](https://dre.pt/application/conteudo/497425), e [n.º 6/92, de 21 de julho](https://dre.pt/application/conteudo/292306));
* [Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/233945);
* [Lei n.º 127-B/97, de 20 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/659563).

Seguidamente a [Lei n.º 42/98, de 6 de agosto](https://dre.pt/application/conteudo/435422) aprovou uma nova lei das finanças locais e revogou a Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro. Este novo diploma nasceu de quatro iniciativas legislativas: [Proposta de Lei n.º 180/VII (GOV)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=4757) - Estabelece o regime financeiro das autarquias locais; [Projeto de Lei n.º 328/VII (PSD)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=5154) - Lei das finanças locais; [Projeto de Lei n.º 367/VII (PCP)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=5108) - Finanças locais; e [Projeto de Lei n.º 369/VII (CDS-PP)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=5099) - Lei das finanças locais.

Citando a Exposição de Motivos da Proposta de Lei apresentada constata-se que, para além das vinculações constitucionais, a presente iniciativa «*surge condicionada pelas obrigações de estabilidade financeira assumidas pelo Estado Português no quadro da Comunidade Europeia. Com efeito, como é sabido, a participação na 3.ª fase da União Económica e Monetária implica a assunção de um conjunto de obrigações em matéria de défice global do sector público administrativo, incluindo Regiões Autónomas e autarquias locais, bem como em matéria de dívida pública. Tais obrigações constituem o objeto de compromissos resultantes do Tratado da União Europeia, assim como de um conjunto de regulamentos adaptados e a adotar em sua execução, nomeadamente os que respeitam ao reforço da supervisão e da coordenação das situações orçamentais e à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, e de programas de convergência que sucessivamente Portugal vem apresentando no quadro da coordenação das políticas económicas dos Estados membros da Comunidade Europeia, o último dos quais traça as perspetivas económicas até ao ano 2000.»*

Acrescenta que «*no que respeita aos poderes tributários dos municípios, a presente proposta de lei acolheu o reforço daqueles poderes consagrados na última revisão constitucional, em matéria de* *benefícios fiscais, fixação de taxas e fiscalização»,* procurando na linha de continuidade das anteriores leis das finanças locais, inovar no domínio da perequação financeira, da disciplina orçamental e da suficiência das receitas do município e da freguesia.

No que respeita à previsão do Fundo de Coesão Municipal (FCM) procura aperfeiçoar a realização do princípio da igualdade ativa, na medida em que vai ao encontro das necessidades dos municípios menos desenvolvidos com base no índice de carência fiscal e no índice de desigualdades de oportunidades. O artigo 10.º consagra o Fundo Geral Municipal (FGM), o Fundo de Coesão Municipal (FCM) e o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

A Lei n.º 42/98, de 6 de agosto foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 13/98, de 25 de agosto](https://dre.pt/application/conteudo/448112) tendo sido modificada pelos seguintes diplomas:

* [Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/570520) (esta lei foi retificada pelas [Declarações de Retificação n.º 1/99, de 16 de janeiro](https://dre.pt/application/conteudo/193798), e [n.º 9-A/99, de 12 de março](https://dre.pt/application/conteudo/219900));
* [Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril](https://dre.pt/application/conteudo/679669) (esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 6-A/2000, de 3 de junho](https://dre.pt/application/conteudo/216152));
* [Lei n.º 15/2001, de 5 de junho](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34474475/view?p_p_state=maximized);
* [Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto](https://dre.pt/application/conteudo/516052);
* [Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/229157) (esta lei foi retificada pelas [Declarações de Retificação n.º 6/2002, de 6 de fevereiro](https://dre.pt/application/conteudo/272193), e [n.º 10/2002, de 6 de março](https://dre.pt/application/conteudo/252405));
* [Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto](https://dre.pt/application/conteudo/173757);
* [Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/306907) (esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 2/2003, de 15 de março](https://dre.pt/application/conteudo/214528));
* [Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/669556) (esta lei foi retificada [pela Declaração de Retificação n.º 26-A/2004, de 28 de fevereiro](https://dre.pt/application/conteudo/206417));
* [Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/689420) (esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 5/2005, de 14 de fevereiro](https://dre.pt/application/conteudo/596310)).

No quadro da consolidação orçamental e da solidariedade financeira entre os vários subsectores do setor público administrativo, em articulação com o aprofundamento da descentralização e a autonomia local, a [Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro](https://dre.pt/application/conteudo/522789) vem revogar a lei então vigente e proceder à reforma do sistema de financiamento autárquico.

Esta lei resultou da [Proposta de Lei n.º 92/X (GOV)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=33256) - Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto. Segundo a Exposição de Motivos «*o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias, concretizando o princípio da descentralização, é um importante instrumento de redução da despesa pública, com importantes implicações no plano financeiro decorrentes da operacionalidade do princípio da subsidiariedade*»*.*

Assim, a reforma do sistema de financiamento autárquico incidiu especialmente sobre:

* Modelo de repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais;
* Critérios de repartição da transferência anual do Orçamento do Estado;
* Quadro de receitas próprias;
* Regime de recurso ao crédito por parte das autarquias;
* Alteração nos critérios de distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) fomentando a racionalização territorial e diminuição do seu peso no montante global das receitas municipais;
* Reforço das verbas a distribuir através do Fundo de Coesão Municipal (FCM);
* Criação de um Fundo Social Municipal (FSM) para financiar as necessidades de despesas específicas nos sectores da educação, saúde e ação social;
* Estabelecimento de limites ao endividamento municipal;
* Critérios de distribuição do Fundo de Financiamento das Freguesias.

A [Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro](https://dre.pt/application/conteudo/522789) foi retificada pela [Declaração de Retificação nº 14/2007, de 15 de fevereiro](https://dre.pt/application/conteudo/518014), tendo sido modificada pelos seguintes diplomas:

* [Lei nº 22-A/2007, de 29 de Junho](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34445975/view?p_p_state=maximized);
* [Lei nº 67-A/2007, de 31 de Dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/529450) (esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 2/2008, de 28 de janeiro](https://dre.pt/application/conteudo/248569));
* [Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril](https://dre.pt/application/conteudo/609990);
* [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/344942) (esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 3/2011, de 16 de fevereiro)](https://dre.pt/application/conteudo/279851);
* [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/243769) (esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 11/2012, de 24 de fevereiro](https://dre.pt/application/conteudo/542587));
* [Lei n.º 22/2012, de 30 de maio](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/107669086/view?p_p_state=maximized).

Na sequência do [Programa de Assistência Económica e Financeira](http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf), assinado em 17 de maio de 2011 com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro foi revista e revogada pela [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/105795409/view?q=lei+73%2F2013) (versão consolidada) a fim de se adaptar aos processos orçamentais da nova Lei de Enquadramento Orçamental, que viria a ser aprovada pela [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/105756679/view?q=lei+151%2F2015) (versão consolidada).

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, teve como origem a [Proposta de Lei n.º 122/XII (GOV)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37420) -Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Esta iniciativa foi apreciada conjuntamente com outras duas: o [Projeto de Lei n.º 351/XII (BE)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37510) – Procede à sétima alteração da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e altera o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (que foi [rejeitado](http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/12/02/055/2013-02-16/30?pgs=30&org=PLC)); e a [Proposta de Lei n.º 121/XII (GOV)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37419) - Aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, que veio a dar origem à [Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e526c654852766331396863484a76646d466b62334d764d6a41784d79394d54313879587a49774d544d756347526d&fich=LO_2_2013.pdf&Inline=true).

Segundo se lê na Exposição de Motivos da iniciativa «*a Reforma da Administração Local, (…) com base nos objetivos enunciados no* [*Documento Verde da Reforma da Administração Local*](http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf)*, reclama a necessidade de alteração da Lei de Finanças Locais como instrumento próprio para a concretização das necessidades de financiamento das autarquias locais e das entidades intermunicipais,…» e os princípios que presidiram à revisão da Lei das Finanças Locais consistiram no ajustamento do «paradigma das receitas autárquicas à realidade atual», no aumento da «exigência e transparência ao nível da prestação de contas», assim como no «dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a administração central e local, contribuindo para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro».*

As principais inovações da nova lei consistem:

* Novas datas de preparação dos orçamentos municipais de modo a adaptar os instrumentos de finanças locais ao reforço da monitorização da política orçamental dos Estados-membros da UE e que permitam a adoção por parte das entidades que integram o subsetor Administração Local de um calendário consistente com o previsto para a apresentação da proposta do Orçamento do Estado;
* Criação do Conselho de Coordenação Financeira constituído por entidades representativas da Administração Central e da Administração Local, com o objetivo de proporcionar troca de informação relevante;
* Previsão de uma regra para o saldo corrente deduzido de amortizações em paralelo com a vinculação ao quadro plurianual de programação orçamental;
* Sujeição dos municípios a um limite para a dívida total assente na relação entre esta e a receita corrente;
* Alargamento do perímetro das entidades suscetíveis de relevarem para os limites legais de endividamento do município;
* Alargamento do perímetro de consolidação das contas dos municípios, das entidades municipais e das entidades associativas municipais, de forma a abranger toda e qualquer entidade independentemente da participação que o município tenha;
* Certificação legal das contas dos municípios obrigatoriamente realizada por um auditor externo;
* Criação do Fundo de Apoio Municipal [(FAM)](http://www.fundodeapoiomunicipal.pt/);
* Fixação da totalidade da receita do IMI sobre prédios rústicos assim como uma participação no IMI sobre prédios urbanos como receita das freguesias;
* Criação de um mecanismo específico para as entidades intermunicipais com base no índice sintético de desenvolvimento regional (ISDR).

A Lei n.º 73/2003, de 3 de setembro foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro](https://dre.pt/application/conteudo/263233), tendo sido modificada pelos seguintes diplomas:

* [Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/105737312/201708091521/diploma?did=66624400&_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice&q=82-d%2F2014);
* [Lei n.º 69/2015, de 16 de julho](https://dre.pt/application/conteudo/69820476);
* [Lei n.º 132/2015, de 4 de setembro](https://dre.pt/application/conteudo/70186241);
* [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](https://dre.pt/application/conteudo/73958532) (esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de maio](https://dre.pt/application/conteudo/74539104));
* [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/105637672).

A [presente iniciativa](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=41477) vem propor a revogação dos seguintes diplomas:

* [Lei n.º 73/203, de 3 de setembro](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/105795409/view?q=lei+73%2F2013) - Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (versão consolidada);
* A [Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/58216209/view?q=8%2F2012) - Regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (versão consolidada);
* A [Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto](https://dre.pt/application/conteudo/56346573) - Aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e procede à primeira alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais - alterada pelas [Leis n.º 69/2015 de 16 de julho](https://dre.pt/application/conteudo/69820476), [n.º 7-A/2016, de 30 de março](https://dre.pt/application/conteudo/73958532) e [n.º 42/2016, de 28 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/105637672));
* A [Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/67570784/view?q=53-e%2F2006) - Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais (versão consolidada).

Por último, e para melhor leitura e compreensão da proposta de lei apresentada, mencionam-se respeitando a ordem por que são referidos, os seguintes diplomas:

* [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/105756679/view?q=151%2F2015) - Lei de Enquadramento Orçamental;
* [Código do IRS](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/70048167/view);
* [Código do IRC](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/64205634/view);
* [Código do IVA](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/civa_rep/index_iva.htm);
* [Código do Imposto Municipal sobre Imóveis](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/cimi/index_cimi.htm);
* [Código do Imposto Municipal sobra as Transmissões Onerosas de Imóveis](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/cimt/index_cmt.htm);
* [Código do Imposto Único de Circulação](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/iuc/index_iuc.htm);
* [Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/70476216/view?q=159%2F2014) - Estabelece as regras gerais de aplicação dos programas operacionais e dos programas de desenvolvimento rural financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento, para o período de programação 2014-2020 – [artigo 7.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/70328403/201708091549/70486748/diploma/indice?q=159%2F2014) (versão consolidada);
* [Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/67570784/view?q=50%2F2012) - Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais – [artigos 7.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/105682109/201708091551/73359449/diploma/indice?q=50%2F2012), [16.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/105682109/201708091551/73359459/diploma/indice?q=50%2F2012), [19.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/105682109/201708091551/73359464/diploma/indice?q=50%2F2012), [51.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/105682109/201708091551/73359501/diploma/indice?q=50%2F2012), [58.º](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/105682109/201708091551/73359509/diploma/indice?q=50%2F2012) (versão consolidada);
* [Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/655312) - Estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas (este diploma encontra-se [revogado](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/107738401/201708091555/73450791/diploma/indice?q=133%2F2013) desde 2 de dezembro de 2013 pelo [Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/view?cid=107738401) - Novo regime jurídico do sector público empresarial)
* [Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro](https://dre.pt/application/conteudo/197492) - Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais – artigo 8.º (com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e n.º 117/2009, de 29 de dezembro);
* [Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de novembro](https://dre.pt/application/conteudo/70262478) - Aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro);
* [Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro](https://dre.pt/application/conteudo/514178) - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), definindo-se os princípios orçamentais e contabilísticos e os de controlo interno, as regras previsionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, bem assim os documentos previsionais e os de prestação de contas (este diploma encontra-se revogado desde 1 de janeiro de 2017, com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento, pelo Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro).
* **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

**Bibliografia específica**

ALMEIDA, Miguel – A dívida das administrações locais e o Fundo de Apoio Municipal. **Questões atuais de direito local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 12 (out./dez. 2016), p. 7-25. Cota: RP-173

Resumo: Neste artigo, procurou-se ilustrar os principais assuntos relacionados com a dívida das autarquias locais, através da análise da evolução das regras e dos limites de endividamento municipal, na legislação portuguesa, e da criação dos mecanismos de recuperação financeira e, em particular, do Fundo de Apoio Municipal. Esta entidade criada pelo Estado e pelos municípios portugueses é um mecanismo de recuperação financeira destinado a apoiar os municípios em situação de desequilíbrio financeiro, através da aplicação de medidas de reequilíbrio orçamental, da renegociação da dívida e da assistência financeira, com capacidade para monitorizar o cumprimento dos programas de ajustamento e competência para prevenir futuras situações de endividamento municipal excessivo.

CABRAL, Nazaré da Costa – O financiamento das autarquias locais portuguesas através de recurso ao crédito e o controlo do endividamento na legislação autárquica recente. **Revista de finanças públicas e direito fisca**l. Lisboa. ISSN 1646-9127. Ano 7, nº 4, p. 71-101. Cota: RP-545

Resumo: Neste artigo a autora começa por enquadrar o financiamento das autarquias locais através do recurso ao crédito. Aborda o financiamento autárquico de primeiro e segundo graus, através de recursos tributários próprios e de transferências intergovernamentais. “A autora analisa depois o recurso ao crédito e o endividamento à luz do tópico, hoje muito explorado pela teoria do federalismo financeiro, das restrições orçamentais soft. Está em causa verificar de que forma podem ser endurecidas essas mesmas restrições, envolvendo os três planos do aqui chamado triunvirato das restrições orçamentais: o grave desequilíbrio financeiro vertical; a forte dependência em relação a transferências do Estado e, enfim a elevada autonomia local em matéria de despesa e endividamento. É justamente neste último plano que interferem medidas a montante e a jusante, de contenção dessa autonomia. A montante, a definição de regras orçamentais numéricas, de que se evidencia, na atual Lei das Finanças Locais, a regra de dívida - artigo 52º. A jusante, as regras de reequilíbrio financeiro, concretizadas nos regimes de saneamento e de reestruturação financeiros, constantes da mesma Lei.”

CARVALHO, João Baptista da Costa – Eficiência e saúde financeira dos municípios. Quais os melhores indicadores? **Questões atuais de direito local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 7 (jul/set 2015), p. 7-16. Cota RP-173

Resumo: O autor aborda a questão da saúde financeira dos municípios portugueses, tendo em atenção a sua eficiência financeira, analisando os principais indicadores utilizados na sua medição, nomeadamente: índice de liquidez; resultados operacionais; peso do passivo exigível no ativo; passivo por habitante; prazo médio de pagamentos; saldo efetivo; índice de dívida total; relação pagamentos/compromissos assumidos e impostos diretos por habitante.

CORREIA, Francisco José Alveirinho – Municípios financeiramente desequilibrados: alguns contributos justificativos. **Questões atuais de direito local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 9 (jan./mar. 2016), p. 9 – 30. Cota: RP-173

Resumo: O presente trabalho incide sobre a análise dos sistemas contabilísticos vigentes e do financiamento local, tendo em vista as causas do desequilíbrio financeiro de alguns municípios. Embora a Constituição estabeleça no seu art. 238º a autonomia das autarquias locais, que lhes confere uma autonomia orçamental, consubstanciada na elaboração de orçamentos próprios e numa autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com formas específicas de execução e controlo orçamental, totalmente independentes do Orçamento de Estado, este representa a maior fonte de receita para os municípios.

Segundo uma perspetiva evolutiva, o autor debruça-se sobre o sistema contabilístico autárquico; os contributos decorrentes das sucessivas leis das finanças locais; o endividamento; as medidas corretivas e o seu impacto; o saneamento e o reequilíbrio financeiro municipal. Conclui afirmando que “a adoção de vários mecanismos legislativos que visaram corrigir a situação dos municípios desequilibrados não surtiu o efeito desejado, pelo que mais de três dezenas continuam ainda num estado longínquo do equilíbrio financeiro”.

FERREIRA, Eduardo Paz; OLIVEIRA, Ana Perestrelo de – O Fundo de Apoio Municipal e o princípio da autonomia financeira das autarquias. **Questões atuais de direito local.** Braga. ISSN 2183-1300. Nº 1 (jan./mar. 2014), p. 61-80. Cota: RP:173

Resumo: A Lei das finanças locais (Lei nº 73/2013, de 3 de setembro) estabeleceu o regime financeiro das autarquias e entidades intermunicipais, criando o Fundo de Apoio Municipal (FAM), cujo objeto, de acordo com o art. 63º, é prestar assistência financeira aos municípios cuja dívida total se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, bem como aos municípios em situação de rutura financeira. No que respeita ao financiamento do referido fundo, a lei limita-se a determinar que as fontes incluirão sempre a participação do Estado e de todos os municípios, não especificando em que termos ocorre essa participação. O autor contesta esta medida, uma vez que se corre o risco de “descartar a resolução de um problema global de finanças públicas que incumbe ao Estado para o entregar às autarquias locais. Ou seja, sob a capa de solidariedade recíproca, pergunta-se se não se relega um problema geral para o âmbito local, transformando um encargo geral público num encargo autárquico”. Considera que a criação do FAM impõe uma restrição da autonomia municipal.

OLIVEIRA, António Cândido de Oliveira – O controlo financeiro do governo português sobre o poder local. **Themis : Revista da Faculdade de Direito da UNL**. Coimbra. ISSN 2182-9438. Nº 5 (2015), p.119-130. Cota: RP-205

Resumo: O autor pretende demonstrar o impacto da crise financeira do nosso país em sede do direito das autarquias locais, para além da redução do número de freguesias. O legislador entendeu necessário diminuir as despesas e procedeu a cortes no pessoal e nos cargos dirigentes municipais, determinando também a redução do montante das transferências para as autarquias locais das receitas obtidas pelo Estado, sendo certo que esta fonte de financiamento é das mais importantes, principalmente para os municípios pequenos, que são a maioria. A nova lei das finanças locais norteou-se pela preocupação de conhecer a real situação financeira das freguesias e municípios, assim abrangendo todas as receitas e despesas que lhes cabiam e não apenas aquelas que constavam dos orçamentos anuais. Esta lei deu, também, um especial relevo à transparência e à publicidade, consagrando um amplo conjunto de deveres de informação das entidades locais (acompanhados de sanções para os casos de incumprimento), de forma a conhecer a evolução da sua situação financeira. São ainda regulados os mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira municipal.

REIS, Carla Martins dos – A (in)justa repartição financeira dos recursos entre o Estado e as freguesias. In **Descomplicar o Orçamento do Estado 2017**. Porto : Vida Económica, 2017. ISBN 978-989-768-312-1. p. 167-181. Cota: 24 - 208/2017

Resumo: Segundo a autora, as sucessivas leis das finanças locais surgiram com o objetivo de diminuir a dependência financeira das autarquias locais, relativamente às transferências do Orçamento do Estado. A atual lei das finanças locais (Lei nº 73/2013, de 3 de setembro) surge do comprometimento do governo português no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, em efetuar a revisão da Lei nº 2/2007). No que se refere ao regime legislativo, constata-se que as competências das autarquias locais têm vindo a aumentar desde o 25 de abril de 1974, contudo a evolução do regime financeiro tem sido muito lenta.

A autora critica a forma de fixação do Fundo de Financiamento das Freguesias pelas Leis do Orçamento do Estado, o qual não tem sido calculado com base nas regras previstas no artigo 36º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, de forma que a repartição vertical dos recursos não tem sido respeitada, pondo em causa o equilíbrio financeiro horizontal, que tem como objetivo promover a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau, resultantes, designadamente, de diferentes capacidades na arrecadação de receitas ou de diferentes necessidades de despesa.

ROCHA, Joaquim Freitas da; PINTO, Ana Moura – As finanças locais portuguesas após o 25 de abril de 1974. **Questões atuais de direito local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 2 (abr./jun. 2014), p. 43-67. Cota: RP-173

Resumo: Os autores fazem o enquadramento histórico-evolutivo de forma a permitir captar as principais coordenadas de progressão recente do sistema financeiro local português, analisando a sua evolução legislativa (seis leis das finanças locais). São ainda apontadas as principais fragilidades do sistema financeiro local, bem como propostas de melhoria.

ROCHA, Joaquim Freitas da – **Direito financeiro local**. Coimbra : Coimbra Editora, 2014. ISBN 978-989-96672-4-2. Cota: 24 – 84/2015

Resumo: “O presente trabalho tem por objetivo fornecer um quadro compreensivo e esclarecedor de um particular segmento do Direito público português: o Direito financeiro das autarquias locais, entendido como o conjunto de normas jurídicas que tem por objeto a atividade financeira destas. O autor pretende demonstrar que o Direito financeiro local assim concebido pretende convocar, num segmento de autonomia, os contributos fornecidos pelo Direito financeiro, por um lado, e pelo Direito das Autarquias locais, por outro”.

SILVA, Suzana Tavares da; SANTOS, Marta Costa – O fundo de apoio municipal : algumas considerações. **Questões atuais de direito local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 4 (out/dez 2014), p. 33-52. Cota: RP- 173

Resumo: “O Memorando de Entendimento, assinado em maio de 2011 entre o governo português e a Troika, estabeleceu a obrigação de reduzir em pelo menos 175 milhões de euros, as transferências para as administrações local e regional e determinou que Estado e autarquias passassem a estar vinculados a um dever de solidariedade nacional recíproca, que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais. Tais imposições levaram à necessidade de aprovação de um conjunto de leis de controlo das finanças municipais, entre as quais se destaca a Lei das Finanças Locais (Lei nº 73/2013, de 3 de setembro)”. Para as situações mais graves de rutura financeira municipal, as quais correspondem às situações nas quais a dívida total seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios, os municípios são obrigados a recorrer ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).

A autora procede à caracterização do FAM, tecendo considerações sobre o programa de ajustamento municipal, analisando as limitações impostas, sob o ponto de vista da autonomia do poder local consignada na Constituição, afirmando que as dimensões da autodeterminação e da autonomia financeira, em que se densifica o princípio fundamental da autonomia do poder local, parecem ser as mais afetadas pelo regime jurídico do FAM.

* **Enquadramento internacional**

**Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

**ESPANHA**

Espanha é um estado unitário, sendo os municípios o nível mais básico de organização do poder local, seguido das províncias e das comunidades autónomas. Os princípios básicos da Administração Local encontram-se consagrados na constituição, nos [artigos 140 a 158](http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229).

Sobre as finanças das entidades locais, dispõe o artigo 142 da constituição que estas devem ter meios suficientes para levar a cabo as funções atribuídas pela lei, sendo essencialmente financiadas por impostos próprios e pela participação nos do Estado e das Comunidades Autónomas.

O [*Real Decreto Legislativo 2/2004*](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214)*, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, constitui a base do sistema de financiamento local. As bases em que este assenta podem ser sumariadas do seguinte modo:

* Garantir a suficiência financeira das corporações locais (como os *Ayuntamientos* – municípios -, mas também as *Diputaciones, Cabildos* e *Consejos*), compatível com a supressão, desde 2003, do Imposto sobre as Atividades Económicas para uma larga maioria dos contribuintes;
* Reconhecer aos municípios maior capacidade de desenvolver políticas fiscais, podendo aumentar ou diminuir taxas e estabelecer benefícios fiscais, isto é, uma maior corresponsabilidade fiscal municipal;
* Um sistema de financiamento sistema estável e duradouro;
* Regime especial para os municípios que sejam capitais de província ou de comunidade autónoma, e que tenham mais de 75.000 habitantes, que passa pela cedência de parte de alguns impostos, como o *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF), o IVA, impostos especiais sobre o álcool e o tabaco (entre 1% e 3%, aproximadamente, dependendo do imposto e de tratar-se de um município ou província).

Cumpre ainda aludir à legislação que surgiu no contexto da crise financeira que teve o seu início no final da década passada e que visava a consolidação das finanças (atendendo nomeadamente aos limites de défice e de dívida), com impacto ao nível local. Foi neste contexto que foi aprovada a [*Ley Orgánica 2/2012,*](https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-5730) *de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*

O site do *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* disponibiliza uma l[ista detalhada dos instrumentos normativos](http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/Paginas/NormativaResultados.aspx?normativa=%3aFinanciaci%C3%B3n%20Territorial%3aLocal) aplicáveis à matéria do financiamento territorial de âmbito local, contendo ainda [informação vária](http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Local/Paginas/Financiacion%20local.aspx) sobre esta matéria (como, por exemplo, dados estatísticos).

Cumpre ainda fazer referência à reforma do sistema de financiamento local que se encontra em curso (com vista a rever o [*Real Decreto Legislativo 2/2004*](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214)*)*, tendo o Conselho de Ministros de fevereiro de 2017 criado uma comissão de peritos para este fim, assente “[em princípios de solidariedade, suficiência, equidade, transparência, corresponsabilidade fiscal e garantia de acesso dos cidadãos aos serviços públicos básicos de prestação obrigatória](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2017/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/10-02-2017%20NP%20COMISIONES%20DE%20EXPERTOS%20FINANCIACI%C3%93N.pdf)”.

Já em julho do ano corrente, esta comissão de peritos apresentou uma proposta de reforma, que consta do relatório [publicado na página do referido ministério](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLs/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf).

No que diz respeito às comunidades autónomas, o seu regime de financiamento está previsto nos artigos 156, 157 e 158 da constituição. O primeiro, estabelece os princípios do sistema: autonomia financeira, coordenação e solidariedade; o segundo, enumera os recursos das comunidades autónomas e remete a sua regulação para uma lei orgânica; o artigo 158.º estabelece os instrumentos para concretizar o princípio da solidariedade.

O seu regime de financiamento rege-se pela [*Ley 22/2009*](http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-20375) *de 18 de deciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*. De acordo com informação constante do site do [*Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*](http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Financiacion%20Autonomica.aspx), esta lei veio promover as reformas nesta área que não exigiam a forma de lei orgânica, completando a reforma da [*Ley orgánica 8/1980*](http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166)*, de 22 de septiembre*, *de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA),* efetuada pela *Ley orgánica 3/2009, de 18 de diciembre,* que a modifica.

Os eixos fundamentais deste regime são os seguintes: i) reforço das prestações do estado social; ii) incremento da equidade e suficiência no financiamento do conjunto de competências autonómicas; iii) mais autonomia e corresponsabilidade; e iv) melhoria da dinâmica e estabilidade do sistema e da sua capacidade de responder às necessidades dos cidadãos.

A matéria dos recursos do sistema de financiamento encontra-se regulada na secção 2.º do título I da [*Ley 22/2009*](http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-20375)*.* Estes destinam-se a garantir as necessidades globais de financiamento, como os tributos cedidos, a transferência do Fundo de Garantia dos Serviços Públicos Fundamentais e o Fundo de Suficiência Global.

Os tributos cedidos (v. artigo 25) são os que já constavam da anterior regulação ([*Ley 21/2001 de 27 de diciembre*)](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l21-2001.html), aumentando-se, todavia, a percentagem cedida quanto aos seguintes impostos: *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (*passando de 33% para 50%*), *Impuesto sobre el Valor Añadido* (que passou de 35% para 50%) e os *Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, el Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos y Labores del Tabaco* (que passou de 40% para 58%).

A transferência do Fundo de Garantia de Serviços Públicos Fundamentais (artigo 9) orienta a participação das comunidades neste fundo, que pretende garantir maior equidade na distribuição dos fundos. Os critérios para a alocação destes recursos assentam num conjunto de variáveis (como a superfície, dispersão ou insularidade), sendo a variável “população” aquela que beneficia de maior ponderação.

O *Fondo de Suficiencia Global* (artigo 10) visa assegurar que as necessidades globais de financiamento do sistema de cada comunidade no ano base sejam cobertas com a sua capacidade tributária, a transferência do *Fondo de Garantía* e o próprio *Fondo de Suficiencia Global*.

A lei prevê ainda outros fundos estatais destinados a aproximar as comunidades autónomas em termos de equilíbrio económico territorial e equidade na distribuição de recursos. É o caso do *Fondo de Convergencia Autonómica*, do *Fondo de Competitividad* e do *Fondo de Cooperación*.

Para informação mais desenvolvida sobre este assunto, pode consultar-se o [*site do Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*](http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx)*.*

**FRANÇA**

Em França, a *région*, o *département*, a *commune*, as *collectivités à statut particuleir* e a *‘Collectivité d'Outre-mer’*, são formas de organização administrativa do território que fazem parte de um conceito mais lato designado por *collectivités territoriales*. Constituem o quadro institucional da participação dos cidadãos na vida local e garantem a expressão da sua diversidade.

As coletividades territoriais são pessoas coletivas de direito público, com competências próprias, poder deliberativo, executivo e regulamentar.

A administração das coletividades territoriais sobre um determinado território é distinta da do Estado. A repartição das competências entre estas e o Estado é efetuada por forma a distinguir, dentro do possível, as que dizem respeito ao Estado e as que são reservadas às coletividades territoriais. Concorrem com o Estado na administração e organização do território, no desenvolvimento económico, social, sanitário, cultural e científico, assim como na proteção do ambiente, na luta contra o efeito de estufa e na melhoria da qualidade de vida.

Na prossecução do princípio constitucional da livre administração das coletividades territoriais, o [artigo 72.º-2 da Constituição](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp) coloca o princípio da sua autonomia financeira e fiscal nos seguintes termos: *“*(…) as receitas fiscais e outros recursos próprios das coletividades territoriais representam, para cada categoria de coletividade, uma parte determinante do conjunto dos seus recursos. Qualquer transferência de competências entre o Estado e estas é acompanhada de recursos equivalentes (…)”.

Aplicando este princípio, o [*Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT),*](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20121113)nos [artigos LO1114-1 a LO1114-4](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2EF7861BC19F4B47A0B9EFE6DE781658.tpdjo13v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006164469&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20130101), precisa que a parte dos recursos próprios não pode ser inferior ao nível que constava para o ano de 2003, ou seja, um *ratio* mínimo de autonomia financeira de 60.8% para as comunas, 58,6% para departamentos e 41,7% para as regiões[[5]](#footnote-5).

Com base no princípio constitucional da autonomia financeira, e nas disposições constantes do [*Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT),*](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20121113)as coletividades territoriais beneficiam de assistência financeira necessária para o cabal desempenho das competências que cada vez mais lhes são transferidas. Podendo, para tal, dispor livremente da totalidade ou parte do produto dos impostos de qualquer natureza, adquiridos através de transferência ou das receitas e outros recursos próprios, representando, para cada categoria de coletividades, uma parte determinante do conjunto dos seus recursos.

A categoria de recursos mais relevantes de financiamento das coletividades territoriais são os impostos e as taxas. Distinguem-se, contudo, os recursos provenientes da fiscalidade direta e indireta, das transferências e apoios do Estado e dos empréstimos.

A fiscalidade direta é constituída, principalmente, pelos impostos, que englobam cerca de três quartos das receitas fiscais, designadamente:

─ Imposto sobre a habitação das pessoas singulares e coletivas;

─ Imposto predial sobre propriedades construídas, pago pelo proprietário de um terreno;

─ Imposto predial sobre propriedades não construídas;

─ Imposto sobre a contribuição territorial económica;

─ Cotização sobre o valor acrescentado das empresas e

─ Imposto sobre as empresas do setor da energia, transporte ferroviário e telecomunicações.

A fiscalidade indireta, ainda que abarque o maior volume de impostos, representa, contudo, uma parte limitada dos recursos financeiros das coletividades, na medida em que são mais sensíveis à evolução da conjuntura económica. A maioria deles respeitam à taxa local de infraestruturas, taxas pagamento de transportes, taxas de permanência, taxas sobre a publicidade, taxas sobre jogos nos casinos.

As transferências e apoios do Estado (dotação global de funcionamento e fundos de compensação) constituem a segunda categoria de recursos e destinam-se a compensar o aumento das despesas das coletividades territoriais, resultantes da transferência de competências do Estado para estas, no âmbito da descentralização e a isentar e desagravar impostos locais instituídos pelo Estado.

Os empréstimos são a terceira categoria de recursos das coletividades territoriais. Consistem na forma de financiamento que não está submetida a qualquer autorização prévia, mas são afetados exclusivamente a novos investimentos.

Outros recursos, nomeadamente receitas tarifárias e patrimoniais e os fundos comunitários, fazem também parte das receitas das coletividades territoriais. As receitas tarifárias provêm principalmente da venda de bens e serviços aos utilizadores. Os fundos estruturais europeus constituem também uma das formas relevantes de financiamento local.

Cabe, ainda, referir que a elaboração dos orçamentos locais se guia pelos presentes princípios:

─ Anuidade - definido por um período de 12 meses, de 1 de janeiro a 31 de dezembro;

─ Equilíbrio real - existência de um equilíbrio entre as receitas e as despesas, assim como entre as diferentes partes do orçamento (parte de funcionamento e a do investimento);

─ Unidade - todas as receitas e despesas figuram num documento orçamental único, orçamento geral da coletividade. Contudo, podem existir os anexos ao orçamento com o fim de reescrever a atividade de certos serviços;

─ Universalidade - todas as operações de despesas e receitas são indicadas na sua integridade e sem modificações no orçamento. As receitas financiam indiferentemente as despesas.

─ Especialidade das despesas - consiste em autorizar uma despesa para um determinado serviço ou serviços e com um objetivo particular definido. Ou seja, os créditos são atribuídos a um serviço ou conjunto de serviços, e estão em capítulos, agrupando as despesas segundo a sua natureza ou seu destino.

Os atos orçamentais estão sujeitos a um duplo controlo por parte dos serviços do Estado. O controlo exercido pelo Prefeito e pelo *‘comptable public[[6]](#footnote-6)’.*

O [Portal da Direção de informação legal e administrativa – *vie public*](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/), disponibiliza, de forma detalhada, mais infirmação respeitante à matéria das finanças locais.

# Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que não estão pendentes iniciativas legislativas ou petições sobre matéria idêntica ou conexa à presente iniciativa.

# Consultas e contributos

* **Consultas obrigatórias**

Nos termos do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 4.º da [Lei n.º 54/98, de 18 de agosto](https://dre.pt/application/file/a/437279), e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser promovida e a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

# Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A presente iniciativa parece ser passível de implicar um acréscimo de custos para o Orçamento do Estado. A norma prevista no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento impede a apresentação de iniciativas que “*envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento*”, princípio igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido pela designação de “lei-travão”. Se se considerar que a presente iniciativa contende com as normas supracitadas, esta limitação pode ser ultrapassada caso a sua entrada em vigor seja diferida para o momento da entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação. Esta questão não é, de momento, é acautelada pela presnete iniciativa, uma vez que esta não contém norma de entrada em vigor.

1. Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.os 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](https://dre.pt/application/file/25346100). [↑](#footnote-ref-1)
2. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2006, pág. 460. [↑](#footnote-ref-2)
3. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág.729. [↑](#footnote-ref-3)
4. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág.730. [↑](#footnote-ref-4)
5. [O relatório do Observatório das finanças locais - as finanças das coletividades locais em 2016 apresenta, na pp. 23, a evolução do rácio de autonomia das coletividades territoriais (comuna, departamento e região) entre 20109 e 2014](https://www.connaissancedesenergies.org/sites/default/files/pdf-actualites/ofl_2016.pdf) [↑](#footnote-ref-5)
6. Corpo especializado de funcionários públicos, enquadrados numa estrutura hierárquica própria, divididos de acordo com as categorias de impostos diretos e indiretos de que são responsáveis [↑](#footnote-ref-6)