

Projeto de Lei n.º 918/XIV/2.ª (IL)

Aumenta a participação variável dos municípios para até 10% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial (11.ª alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro)

Data de admissão: 29 de julho de 2021

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Belchior Lourenço e Fernando Bento Ribeiro (DILP), Lia Negrão (DAPLEN), Luis Silva (Biblioteca) e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 22 de setembro de 2021

I. Análise da iniciativa

• A iniciativa

A iniciativa ora apresentada pretende aumentar a participação variável dos municípios de 5% para até 10% no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, alterando, para esse efeito, a redação dos artigos 25.º e 26.º da [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#)¹ ([versão consolidada](#))², que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Considera o proponente que esta constitui uma medida importante para dotar a administração local dos recursos necessários para a descentralização, nomeadamente para a descentralização fiscal. Defende ainda que as receitas provenientes dos impostos não sejam distribuídas às autarquias apenas pelo poder central, sustentando que o poder local deve poder decidir sobre os seus meios e montantes de financiamento para fazer face às suas despesas. Sustenta, finalmente, que os autarcas devem poder definir políticas fiscais de estímulo à competitividade económica dos seus municípios, nomeadamente através da dedução à coleta do IRS.

Sobre a repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, previstos nos artigos 25.º e 26.º do supramencionado diploma, importa destacar o seguinte:

- a. A referida participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano

¹ Diploma retificado pela [Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro](#) e alterado pela [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#), pela [Lei n.º 75-A/2014, de 30 de novembro](#), pela [Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro](#), pela [Lei n.º 69/2015, de 16 de julho](#), pela [Lei n.º 132/2015, de 4 de setembro](#), pela [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#), pela [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#), pelo [Decreto-Lei n.º 138/2017, de 10 de novembro](#), pela [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#), pela [Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto](#), pela [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#), pelo [Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro](#), pela [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#) e pela [Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro](#).

² Disponível no sítio de internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário.

imediatamente anterior, é calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS, sendo essa participação depende de deliberação sobre a percentagem de IRS pretendida pelo município³.

b. Caso a percentagem deliberada pelo município seja inferior à taxa máxima de 5%, o produto a diferença de taxas e a coleta líquida é considerado como dedução à coleta do IRS, a favor do sujeito passivo, relativo aos rendimentos do ano imediatamente anterior àquele a que respeita a participação variável. Ou seja, uma assembleia municipal pode deliberar devolver até ao limite de 5% do IRS cobrado às famílias fiscalmente residentes no seu concelho, abdicando totalmente dessa receita.

c. Em 2021, o montante global da participação dos municípios nos impostos do Estado foi fixado em 3 124 996 486 euros pela [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de março](#), Orçamento do Estado para 2021, tendo sido aprovado o valor total de 489 407 693 euros relativo à componente de participação no IRS, a transferir para os municípios.

d. Esta receita assume-se como um instrumento de redistribuição dos recursos financeiros públicos, cuja criação, em 2007⁴, foi controversa⁵. Justificou-se com a necessidade de “promoção da autonomia financeira local, promovendo a concorrência fiscal intermunicipal, aumentando o leque de receitas próprias dos municípios e responsabilizando os eleitos locais pelas suas decisões financeiras”.

e. Sublinha-se que a participação dos municípios nessa receita só se concretiza mediante transferências orçamentais. Para o ano de 2021, os montantes aprovados por município constam do [mapa 12 anexo ao Orçamento do Estado para 2021](#), o

³ A qual é comunicada por via eletrónica pela respetiva câmara municipal à AT, até 31 de dezembro do ano anterior àquele a que respeitam os rendimentos. Na ausência de deliberação ou de comunicação, o município tem direito a uma participação de 5% no IRS.

⁴ A quinta Lei das Finanças Locais: [Lei 2/2007](#), de 15 de janeiro

⁵ Com efeito, o Presidente da República suscitou eventuais inconstitucionalidades de tal medida, questionando se uma tal medida não violaria, porventura, os princípios da igualdade, da unidade do Estado e mesmo da legalidade tributária. O Tribunal Constitucional acabou por pronunciar-se negativamente (ver [Acórdão nº 711/2006](#))

qual também evidencia diferenças entre os vários municípios no que respeita ao destino dessa receita.

f. As taxas de participação no IRS, por municípios e por ano, podem ser consultadas no [Portal das Finanças](#)

- **Enquadramento jurídico nacional**

Conforme decorre do disposto no [artigo 81.º](#)⁶ da [Constituição da República Portuguesa \(Constituição\)](#), o Estado verifica entre as suas incumbências prioritárias, a promoção da «...coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior». O financiamento dos meios de promoção advêm essencialmente do sistema fiscal, conforme refere o n.º 1 do [artigo 103.º](#), quando define que este «...visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza».

Enquanto agentes da ação do Estado no território, os órgãos do poder local, enquadrados no Título VIII da Constituição, encontram-se sujeito aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental⁷, em consonância com o disposto no n.º 2 do [artigo 238.º](#) da Constituição, artigo onde se define 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».

A [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#), que veio revogar a [Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro](#)⁸, define no seu [artigo 3.º](#), que a atividade financeira das autarquias locais se desenvolve com respeito por um vasto conjunto de princípios, onde relevam:

⁶ Todas as referências à Constituição Portuguesa são feitas para o site da Assembleia da República.

⁷ Aprovada pela [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#), na sua [redação atual](#),

⁸ «Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a [Lei n.º 42/98, de 6 de agosto](#)».

- O princípio da autonomia financeira, em consonância com o disposto da alínea c) do n.º 2 do [artigo 6.º](#), relativo à capacidade de exercício dos poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos; e
- O princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, princípio este desenvolvido no âmbito do [artigo 10.º](#).

As receitas associadas a esses poderes constituem receitas municipais, conforme definido no [artigo 14.º](#), onde se releva a receita constante da sua alínea g), respetivamente, «o produto da participação nos recursos públicos determinada nos termos do disposto nos artigos 25.º e seguintes». Cabe, neste âmbito, mencionar o caso específico das freguesias de Lisboa, pois importa ater a receita proveniente da participação no IRS⁹ definida no quadro da Reorganização Administrativa de Lisboa.

A repartição de recursos públicos entre os Estados e os municípios, definida no [artigo 25.º](#), prevê que os objetivos de equilíbrio financeiro são atingidos através das seguintes componentes:

- Uma subvenção geral, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF);
- Uma subvenção específica, determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM);
- Uma participação variável de 5 % no IRS, determinada nos termos do [artigo 26.º](#)¹⁰, sendo contudo de relevar que esta participação variável se encontra excluída da subvenção determinada a partir do FEF¹¹; e
- Uma participação de 7,5 % na receita do IVA, calculada nos termos do disposto no [artigo 26.º-A](#).

⁹ Em conformidade com o disposto no [artigo 17.º](#) da [Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro \(versão consolidada\)](#), que aprova a Reorganização administrativa de Lisboa.

¹⁰ Aplicável a sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do [artigo 78.º](#) do [Código do IRS](#).

¹¹ Constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º.

As componentes de receitas supracitadas deverão considerar os efeitos decorrentes do disposto nos n.ºs 5 a 10 do [artigo 5.º](#) do presente diploma, para efeitos da sujeição ao princípio da estabilidade orçamental.

Relativamente ao [artigo 26.º](#), relativo à participação variável no IRS, define-se o direito, em cada ano, a uma participação variável até 5%, de acordo com as especificidades constantes nos n.ºs 1 a 3 do referido artigo. Nos casos em que a percentagem deliberada pelo município seja inferior à taxa máxima definida no n.º 1, o produto da diferença de taxas e a coleta líquida é considerado como dedução à coleta do IRS, atentas as especificidades constantes nos n.ºs 4 e 5.

Os artigos 25.º e 26.º, supracitados, na redação dada pela [Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro](#), foram alterados pelo artigo 2.º da [Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto](#)¹².

As disposições relativas aos montantes da participação das autarquias locais nos impostos do Estado e da participação variável do IRS devem atender adicionalmente ao disposto nos seguintes enquadramentos orçamentais:

- Os preceitos constantes dos artigos 84.º e 85.º da [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#)¹³, Orçamento do Estado para 2014;
- Os preceitos constantes dos artigos 87.º e 88.º da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#)¹⁴, Orçamento do Estado para 2015;
- Os preceitos constantes dos artigos 44.º e 45.º da [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#)¹⁵, Orçamento do Estado para 2016;
- Os preceitos constantes dos artigos 60.º e 61.º da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#), Orçamento do Estado para 2017;

¹² «Altera a Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro](#)», diploma retificado pela [Declaração de Retificação n.º 35-A/2018, de 12 de outubro](#).

¹³ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 11/2014, de 24 de fevereiro](#).

¹⁴ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 5/2015, de 26 de fevereiro](#).

¹⁵ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de fevereiro](#).

- Os preceitos constantes dos artigos [77.º](#), [78.º](#) e [80.º](#) da [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro \(versão consolidada\)](#), Orçamento do Estado para 2018;
- Os preceitos constantes dos artigos [82.º](#), [83.º](#) e [85.º](#) da [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro \(versão consolidada\)](#), Orçamento do Estado para 2019;
- Os preceitos constantes dos artigos [101.º](#), [102.º](#) e [104.º](#) da [Lei n.º 2/2020, de 31 de março \(versão consolidada\)](#), Orçamento do Estado para 2020; e
- Os preceitos constantes dos artigos [104.º](#), [105.º](#) e [108.º](#) da [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de março \(versão consolidada\)](#), Orçamento do Estado para 2021.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), não se identificam iniciativas legislativas ou petições pendentes relacionadas com a matéria em apreço.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Sobre matéria conexa com a desta iniciativa, identificam-se os seguintes antecedentes parlamentares:

- Lei n.º 66/2020, de 04/11, que modifica o prazo de submissão da proposta do orçamento municipal, com origem na [Proposta de lei n.º 56/XIV/2.ª \(GOV\)](#), aprovada por unanimidade;
- Lei n.º 2/2020, de 31/03, que aprova o orçamento do Estado para 2020, com origem na [Proposta de lei n.º 5/XIV/1.ª \(GOV\)](#), aprovada com os votos favor do PS, os votos contra do PSD, CDS-PP, CH, IL e a abstenção do BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc);
- Lei n.º 75-B/2020, de 31 de março, que aprova o Orçamento do Estado para 2021, com origem na [Proposta de lei n.º 61/XIV/2.ª \(GOV\)](#), aprovada com os

Proposta de Lei n.º 918/XIV/2.ª (IL)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

votos a favor do PS, contra do PSD, BE, CDS-PP, CH e IL e a abstenção do PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc).

III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado único representante do partido Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)¹⁶, que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 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.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

A matéria sobre a qual versa o presente projeto de lei, relativa às finanças locais, enquadra-se, por força do disposto na alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

¹⁶ As ligações para a Constituição da República Portuguesa e para o Regimento da Assembleia da República são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

Assim, segundo o n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a presente iniciativa legislativa carece de votação na especialidade pelo Plenário.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 28 de julho de 2021. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), em conexão com a Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13.ª) no dia 29, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, não tendo sido ainda anunciado em sessão plenária.

- **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](#), de ora em diante designada «lei formulário», contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título do projeto de lei – «Aumenta a participação variável dos municípios para até 10% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial (11.ª alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro)» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com o n.º 1 do artigo 6.º da referida lei, «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

O projeto de lei introduz alterações à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, , indicando corretamente, no artigo 1.º, o número de ordem de alteração e os atos legislativos que procederam a modificações anteriores àquela lei.

No entanto, parece ser desaconselhável a indicação do elenco de diplomas que procederam a alterações anteriores (ou o número de ordem da alteração), nos casos em que a iniciativa incida sobre códigos, «leis» ou «regimes gerais», «regimes jurídicos»

ou atos legislativos de estrutura semelhante, como é o caso da presente iniciativa relativamente ao regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais.

Com efeito, tem-se entendido que o cumprimento da norma citada poderá conduzir a resultados indesejáveis, prejudicando a segurança jurídica¹⁷ e a desejável concisão e simplicidade da redação de atos legislativos. De notar que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, que disponibiliza atualmente a informação em causa de forma acessível, gratuita e universal.

No que respeita ao título da iniciativa, de acordo com as regras de legística formal que têm sido seguidas nesta matéria e que recomendam que o título de um ato de alteração permita a identificação clara da matéria constante do ato normativo, sugere-se a seguinte redação, com a identificação completa do diploma alterado¹⁸:

«Aumenta a participação variável dos municípios para até 10% no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, alterando a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais»

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A entrada em vigor da iniciativa «com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação», nos termos do artigo 3.º do projeto de lei, está também em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos

¹⁷ A numeração da alteração introduzida e a listagem dos diplomas que alteraram o ato em causa pode dar azo a incorreções relativamente a alterações anteriores, desde logo pela potencial aplicação, em atos anteriores, de critérios divergentes quanto ao que se considerem alterações (revogações, suspensão de eficácia de ato, normas interpretativas de outras normas, etc.) que podem, por sua vez, servir de base para a informação a incluir em atos posteriores, o que poderá perpetuar eventuais erros e, assim, prejudicar a segurança jurídica. Por outro lado, o mesmo diploma pode ter em simultâneo várias alterações em curso, por via de lei ou decreto-lei, cuja publicação pode dar origem a vários atos de alteração com a mesma numeração de ordem de alteração (correta em todos os casos, uma vez que no início do procedimento legislativo não se poderia levar em conta as outras alterações entretanto também publicadas).

¹⁸ DUARTE, David [et al.]- *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 200., pp. 201-202.

«entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

- **Países europeus**

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

ESPANHA

A [Lei n.º 50/1985, de 27 de dezembro](#)¹⁹, regula o sistema de incentivos regionais concedidos pela Administração Geral do Estado. Os regulamentos de aplicação da lei foram aprovados pelo [Decreto Real n.º 899/2007 de 6 de julho](#), alterado pelo [Decreto Real n.º 303/2015 de 24 de abril](#), e estabelecem os diferentes tipos de zonas elegíveis para ajuda, bem como os limites máximos de incentivo para cada uma delas. Os aspetos específicos de cada zona estão definidos nos Decretos Reais que delimitam as diferentes zonas de promoção económica.

Os [incentivos regionais são a ajuda financeira concedida pela Administração Geral do Estado](#)²⁰ ao investimento produtivo para promover a atividade empresarial, orientando a sua localização para áreas previamente determinadas. Consistem em subsídios a fundo perdido e visam aliviar os desequilíbrios interterritoriais.

¹⁹ Diploma consolidado retirado do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

²⁰ https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/SUSCRIPCIONES_REPOSITORIO/TEXTOS_LEGALES/SEPARATA%204.2017%20INCENTIVOS%20REGIONALES%20EN%20LINEA.pdf

O [Real Decreto Legislativo n.º 2/2004 de 5 de março](#), que aprova o texto revisto da lei que regula as Finanças Locais, é a base do sistema de financiamento local. Este regulamento reformula a legislação, incluindo as reformas implementadas através da [Lei n.º 51/2002, de 27 de dezembro](#) e da [Lei n.º 62/2003, de 30 de dezembro](#), sobre medidas fiscais, administrativas e sociais, que têm um impacto tanto no domínio financeiro como fiscal.

O [artigo 112.º do Real Decreto Legislativo n.º 2/2004](#) (*Objeto de la cesión*) prevê que: “A cada um dos municípios incluídos no referido âmbito subjetivo serão atribuídas as seguintes percentagens dos rendimentos não atribuídos às Comunidades Autónomas, obtidos nos impostos estatais mencionados: a) 2,1336 por cento da quota estatal líquida do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares”.

Para efeitos do disposto no nº 1 do artigo 112.º, entende-se por montante do imposto sobre o rendimento líquido das pessoas singulares: “As contribuições líquidas do Estado que os residentes no território do município tenham inscrito na declaração de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares arquivada e paga nos prazos estabelecidos pelo regulamento que rege o imposto, menos a parte correspondente das deduções por dupla tributação e das compensações fiscais referidas no [artigo 26º. 2.a\).1](#) da [Lei n.º 22/2009, de 18 de dezembro](#), que regula o sistema de financiamento das Comunidades Autónomas no âmbito do sistema comum e das Cidades com Estatuto de Autonomia e altera certos regulamentos fiscais”(artigo 113.º do RDL n.º 2/2004).

A legislação estatal sobre assuntos locais é a estabelecida na [Lei n.º 7/1985, de 2 de abril](#), que regula as ‘Bases do Governo Local’. De forma complementar, cada uma das Comunidades Autónomas tem a sua própria legislação local que aborda as características singulares do seu território e regula o modelo de organização local correspondente.

No sítio do Ministério de Política Territorial, está disponível uma “[Nota explicativa sobre la Reforma Local - 27/10/2016](#)”.

A [Lei n.º 27/2013, de 27 de dezembro](#), sobre a ‘Racionalização e Sustentabilidade da Administração Local’ (adiante LRSAL) redesenhou o modelo de atribuição de competências aos municípios estabelecido na Lei n.º 7/1985, de 2 de abril, que regula

as Bases da Administração Local (adiante LBRL), com o objetivo de clarificar as competências que correspondem às autoridades locais, evitar duplicações administrativas e garantir os princípios da estabilidade orçamental e sustentabilidade financeira. Visa ainda garantir a prestação de serviços públicos aos cidadãos e evitar a má gestão dos recursos públicos.

O [artigo 137.º da Constituição](#)²¹ espanhola estabelece que o Estado está organizado territorialmente em municípios, províncias e Comunidades Autónomas que se constituam; acrescentando que todas estas entidades gozam de autonomia para a gestão dos seus respetivos interesses. Na esfera das entidades locais, a Constituição dá especial relevância aos municípios, garantindo a sua autonomia no [artigo 140.º](#), ao mesmo tempo que estabelece que o seu governo corresponde às suas respetivas Câmaras Municipais.

O sistema de repartição de poderes entre o Estado e as Comunidades Autónomas, configurado no Título VIII da Constituição, bem como nos diferentes Estatutos de Autonomia, tem um sistema de proteção jurisdicional, regulado nos [artigos 161º e seguintes da Constituição](#), bem como na [Lei Orgânica n.º 2/1979, de 3 de outubro](#), do Tribunal Constitucional.

No sítio oficial do Ministério das Finanças e da Função Pública (*Ministerio de Hacienda y Función Pública*) são indicadas como [normas fundamentais do financiamento das autarquias locais](#)²² vários diplomas.

ITÁLIA

Na Itália, o reconhecimento da autonomia local está consagrado no [artigo 5.º da Constituição](#)²³, que prevê que "A República, una e indivisível, reconhece e promove a autonomia local; implementa a mais ampla descentralização administrativa possível nos

²¹ As referências à Constituição espanhola são remetidas para a página internet do [Congreso de los Diputados](https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=137&fin=139&tipo=2): <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=137&fin=139&tipo=2>

²² <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/Paginas/NormativaResultados.aspx?normativa=%3aFinanciacion%20Territorial%3aLocal>

²³ As referências à Constituição Italiana constam do [sítio do Senado](#) italiano.

serviços que dependem do Estado; adapta os princípios e métodos da sua legislação às exigências de autonomia e descentralização".

Autonomia significa autonomia administrativa, como expressamente previsto no artigo 5º da Constituição, mas também autonomia financeira, e de facto as funções administrativas e de planeamento são em grande parte da responsabilidade dos administradores locais.

Em particular, no que diz respeito à autonomia financeira, o [artigo 119.º da Constituição](#) prevê que "Os Municípios, Províncias, Cidades Metropolitanas e Regiões têm autonomia financeira em termos de receitas e despesas. Os Municípios, Províncias, Cidades e Regiões Metropolitanas dispõem de recursos autónomos. Devem estabelecer e aplicar os seus próprios impostos e receitas, em harmonia com a Constituição e de acordo com os princípios de coordenação das finanças públicas e do sistema fiscal. Têm coparticipações nas receitas dos impostos estatais atribuíveis ao seu território".

Com a reforma do [Título V da Constituição](#), para além da autonomia de despesas anteriormente reconhecida, é concedida às autoridades locais uma autonomia de receitas. Isto significa que, se antes os recursos derivados principalmente da transferência de recursos do Estado para as regiões, hoje em dia as regiões e outras autoridades locais também gozam de autonomia de receitas.

O [artigo 199.º do Decreto Legislativo n.º 267/2000, de 18 de agosto](#)²⁴ - *Testo Unico enti locali* ("Texto único das autarquias locais") - indica as fontes de financiamento para as autoridades locais. Esta disposição estabelece que, para a ativação de investimentos, as autoridades locais podem utilizar as receitas correntes atribuídas por lei aos investimentos ou o excedente da parte corrente do orçamento constituída pelo excedente das receitas correntes sobre as despesas correntes acrescido das quotas de capital de amortização de empréstimos.

O sistema de receitas das autarquias locais apresenta um quadro complexo, em particular no que respeita à fiscalidade municipal, devido às repetidas intervenções que tem sofrido e em resultado do qual o quadro regulamentar tem frequentemente

²⁴ Diplomas consolidados retirado do portal oficial normattiva.it. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário.

apresentado elementos de incerteza. Após uma fase inicial em que foram feitos esforços para reforçar a autonomia financeira das autoridades territoriais, desde há alguns anos (e devido a uma série de fatores económicos e financeiros que vão para além da dimensão nacional), tem havido um maior peso da coordenação e das finanças derivadas, ou seja, o contrapeso da autonomia financeira.

O [artigo 118º ter do Decreto-Lei n.º34/2020](#), de 19 de maio²⁵ permite às autoridades locais e regionais decidir sobre uma redução de até 20% das tarifas e taxas dos seus próprios impostos, receitas fiscais e prediais, desde que a pessoa responsável pelo pagamento o faça com uma autorização permanente para debitar o pagamento diretamente de uma conta bancária ou postal.

A sobretaxa municipal sobre o IRPEF²⁶ (IRS) é um imposto que é aplicado ao rendimento total determinado para efeitos do IRPEF nacional e é devido se este último for devido para o mesmo ano. Cada município individual pode estabelecê-la, fixando a taxa e *qualquer limiar de isenção* dentro dos limites estabelecidos pela lei do Estado.

Nos termos do [artigo 1º do Decreto Legislativo nº 360/1998, de 28 de setembro](#), os municípios podem introduzir um imposto adicional de IRPEF, fixando a taxa em 0,8 por cento, no máximo, salvo derrogações expressamente previstas por lei, como no caso de “Roma Capitale”, que, a partir de 2011, pode fixar uma taxa de até 0,9 por cento.

Além disso, a partir de 2007, foi concedido aos municípios o direito de introduzir um limiar de isenção do imposto na presença de requisitos específicos de rendimento: neste caso, a sobretaxa não é devida se o rendimento for inferior ou igual ao limite fixado pelo município, sendo aplicada ao rendimento total se o rendimento exceder esse limite.

Os municípios podem estabelecer uma taxa única ou várias taxas diferentes, mas neste último caso devem basear-se nos mesmos escalões de rendimento que os estabelecidos para o IRPEF nacional, bem como diversificados e crescentes em relação a cada um deles.

²⁵ “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*” (Medidas urgentes em matéria de saúde, apoio ao emprego e à economia, e políticas sociais, conexas à emergência epidemiológica da Covid 19).

²⁶ “*Imposta sul reddito delle persone fisiche*” (Imposto sobre o rendimento das pessoas físicas).

Legislação sobre a matéria em apreço:

- [Decreto Legislativo n.º 360/1998, de 28 de Setembro](#) – Criação de uma sobretaxa municipal sobre o IRPEF (IRS), nos termos do n.º 10 do artigo 48.º da Lei n.º 449/1997, de 27 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo n.º 10 do artigo 1º da Lei n.º 191/1998, de 16 de Junho.
- [Lei n.º 42/2009, de 5 de maio](#) - Delegação de poderes ao Governo sobre federalismo fiscal, em aplicação do artigo 119 da Constituição.
- [Decreto Legislativo n.º 23/2011, de 14 de março](#) - Disposições sobre federalismo fiscal municipal. Nomeadamente o [Artigo 14º](#) (Âmbito de aplicação do Decreto Legislativo, regulamentos financeiros e regras transitórias), n.º 8.²⁷
- [Decreto de 31 de Dezembro de 2020 do Ministro da Economia e Finanças](#)²⁸ relativo à adoção da estimativa da capacidade fiscal por cada município nas regiões de estatuto ordinário.

Pensamos ser útil a referência à [Nota técnica](#)²⁹ sobre a capacidade fiscal por município nas regiões de estatuto ordinário.

Chamamos a atenção para esta nota informativa dos “Serviços de Estudos” da Câmara dos Deputados relativa às [“Entradas das regiões e das autarquias locais”](#)³⁰, de 22.01.2021

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

²⁷ “8. A decorrere dall'anno 2011, le delibere di variazione dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche hanno effetto dal 1º gennaio dell'anno di pubblicazione sul sito informatico di cui all'articolo 1, comma 3, del citato decreto legislativo n.º 360 del 1998, a condizione che detta pubblicazione avvenga entro il 20 dicembre dell'anno a cui la delibera afferisce.

Le delibere relative all'anno 2010 sono efficaci per lo stesso anno d'imposta se la pubblicazione sul predetto sito avviene entro il 31 marzo 2011. Restano fermi, in ogni caso, gli effetti delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 169, della citata legge n.º 296 del 2006”.

²⁸ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/02/12/21A00596/sg> (Portal da Gazzeta Ufficiale)

²⁹ <https://www.finanze.gov.it/it/fiscalita-regionale-e-locale/addizionale-comunale-allirpef/normativa/> (sítio do Ministério das Finanças)

³⁰ https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104594.pdf?_1584481496426 (sítio da Câmara dos Deputados).

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](#), e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, foi solicitada a pronúncia, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

O parecer ficará disponível na página da iniciativa na *Internet*.

- **Consultas facultativas**

Atendendo à natureza da matéria em apreciação na presente iniciativa, será de ponderar ouvir ou obter contributo escrito do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais, do Secretário de Estado Adjunto e do Desenvolvimento Regional, do Conselho de Finanças Públicas, da DGAL, bem como das várias Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O proponente juntou ao projeto de lei a respetiva ficha de avaliação de impacto de género ([AIG](#)). De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não parece suscitar qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

Em sendo aprovada, a aplicação desta medida terá um impacto orçamental que corresponderá, *grosso modo*, ao diferencial de imposto que resultar da aplicação da diferença da percentagem da participação variável dos municípios no IRS. Esse impacto integra duas componentes:

a) O aumento da despesa pública correspondente ao valor adicional das transferências para os municípios. Em contrapartida, registar-se-á também um impacto nos orçamentos municipais que beneficiarão do correspondente aumento das receitas (próprias).

b) A perda de receita fiscal relativa à parte “adicional” do IRS que será porventura devolvida aos contribuintes, cujo montante dependerá da decisão dos municípios. Corresponde, assim, a receita fiscal que o Estado abdica.

Note-se, todavia, conforme ficou referido atrás, que esta alteração só tem efeito prático com a aprovação do Orçamento do Estado subsequente à aprovação desta iniciativa.

- **Outros impactos**

É possível identificar alguns potenciais impactos da medida proposta na presente iniciativa:

- Tratando-se de um instrumento peregrinativo que reforça a prossecução do objetivo de equilíbrio financeiro vertical, visto que pressupõe a distribuição de recursos financeiros entre o Estado e as autarquias locais, a medida implicará a afetação de um maior volume de receitas para a administração local. Ou seja, o montante adicional que for transferido para as autarquias deixará de financiar políticas públicas de âmbito nacional passando a financiar políticas públicas locais. Este resultado é consistente com a os objetivos de descentralização de competências que norteou, nomeadamente, a última alteração à Lei das Finanças Locais;

- Desconhece-se qual será o impacto em termos de equilíbrio financeiro horizontal, ou seja, se terá ou não efeito na atenuação das disparidades fiscais entre municípios;

- Cabendo a cada município decidir sobre a percentagem de IRS de que pretende abdicar em favor dos munícipes, assinalam-se alguns dos efeitos potenciais da aplicação da alteração proposta na iniciativa:

a) Admitindo, como hipótese, que municípios decidiriam manter proporção do imposto a devolver aos munícipes (aumentando proporcionalmente essa a

percentagem face ao novo limite), tal decisão conduziria a um acréscimo do valor IRS a devolver aos contribuintes (municípios);

c) Tal acréscimo, sendo diferenciado para cada um dos sujeitos passivos (municípios), pode ter impacto do ponto de vista da equidade fiscal. A análise da salvaguarda do princípio da progressividade no IRS³¹ beneficiaria de estudo prévio envolvendo, antes de mais, a determinação do número de sujeitos passivos em cada um dos escalões de rendimento, em cada município;

b) Aprofundamento da concorrência fiscal intermunicipal na medida em que os municípios que deliberarem atribuir (devolver) maior percentagem do IRS aos municípios, terão, porventura, maior capacidade para atrair novos residentes;

d) Admitindo, também como hipótese, que municípios decidiram manter a proporção do imposto a reter, esse valor adicional estará disponível ser aplicado em políticas públicas municipais, contribuindo positivamente para o seu desenvolvimento.

A escolha de cada município sobre a proporção deste rendimento que está disponível para “abdicar”, ilustra o *trade-off* entre uma política de devolução de rendimentos aos municípios e o reforço das fontes de financiamento de políticas públicas de desenvolvimento municipal.

Finalmente, importa salientar que, conforme se observa na tabela 1 abaixo, as transferências líquidas no âmbito do IRS representam cerca de 16% do total dos fundos recebidos pelos municípios.

Tabela 1 - Transferências para os municípios de 2019 a 2021 (€)

	2019	2020	2021	Δ 2019-20	Δ 2020-21
Participação IRS	426 905 825	454 224 243	489 407 693	6,4%	7,7%
Total Transferências	2 579 821 703	2 831 165 730	3 041 505 524	9,7%	7,4%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados constantes dos mapas anexos aos respetivos OE

³¹ A qual será violada se forem mais beneficiados por esta medida os sujeitos passivos titulares de rendimento mais elevados.

VII. Enquadramento bibliográfico

XAVIER, António Lobo ; SILVA, Francisco Mendes da - A repartição dos recursos públicos entre o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais : uma abordagem a propósito de controvérsia recente acerca do Direito dos Municípios a uma participação variável no IRS. In **Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles**. Coimbra: Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4988-5. Vol. 1, p. 893-921. Cota: 12.06.4 – 317/2012.

Resumo: Tendo como ponto de partida uma controvérsia recente envolvendo o direito dos municípios das regiões autónomas a uma participação variável no IRS, o presente artigo apresenta uma análise da repartição dos recursos públicos entre o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais. Com este objetivo em mente, os autores desenvolvem os seguintes tópicos: notas de enquadramento (onde é apresentada a controvérsia que opôs o Ministério das Finanças às autarquias das regiões autónomas relativamente à participação variável no IRS); as relações financeiras entre as autarquias locais, o Estado e as regiões autónomas; a titularidade ativa das regiões autónomas em sede de impostos; a natureza financeira da receita municipal reconhecida ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 19 e do artigo 20 da Lei das Finanças Locais; a legalidade da suspensão da transferência dos montantes relativos à participação variável dos municípios no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial.