



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 294 /XIV/1.ª – CACDLG/2020

Data: 27-05-2020

NU: 656302

ASSUNTO: Parecer sobre os Projetos de Lei n.ºs 227/XIV/1.ª (PSD); 235/XIV/1.ª (CDS); 240/XIV/1.ª (IL); 241/XIV/1.ª (BE); 248/XIV/1.ª (PAN) e 259/XIV/1.ª (PCP)

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo aos Projeto de Lei n.ºs 227/XIV/1.ª (PSD) - 8.ª alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais); 235/XIV/1.ª (CDS-PP) - Altera a Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais), eliminando o benefício de isenção de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para os partidos políticos; 240/XIV/1.ª (IL) - Elimina os benefícios fiscais dos partidos políticos e reduz o valor das subvenções públicas (8ª alteração à Lei de Financiamento dos Partidos Políticos, Lei n.º 19/2003, de 20 de junho); 241/XIV/1.ª (BE) - Procede à oitava alteração à lei n.º 19/2003, de 20 de junho, introduzindo medidas de justiça fiscal e igualdade de tratamento; 248/XIV/1.ª (PAN) - Revoga benefícios fiscais atribuídos aos Partidos Políticos, diminui os limites das despesas de campanha eleitoral e reestabelece limites das receitas de angariação de fundos (oitava alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho) e 259/XIV/1.ª (PCP) - Reduz o financiamento público aos partidos políticos e às campanhas eleitorais” tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do CDS-PP, do PAN, do DURP do CHEGA e da Deputada Não Inscrita, Joacine Katar Moreira (na



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

reunião de 27 de maio de 2020, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos,
Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)

PARECER

PROJETO DE LEI Nº 227/XIV/1.ª (PSD) – 8.ª ALTERAÇÃO À LEI N.º 19/2003, DE 20 DE JUNHO (LEI DO FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DAS CAMPANHAS ELEITORAIS)

PROJETO DE LEI Nº 235/XIV/1.ª (CDS-PP) - ALTERA A LEI Nº 19/2003, DE 20 DE JUNHO (LEI DO FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DAS CAMPANHAS ELEITORAIS), ELIMINANDO O BENEFÍCIO DE ISENÇÃO DE IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE IMÓVEIS (IMI) PARA OS PARTIDOS POLÍTICOS

PROJETO DE LEI Nº 240/XIV/1.ª (IL) – ELIMINA OS BENEFÍCIOS FISCAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS E REDUZ O VALOR DAS SUBVENÇÕES PÚBLICAS (8.ª ALTERAÇÃO À LEI DE FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS, LEI N.º 19/2003, DE 20 DE JUNHO)

PROJETO DE LEI Nº 241/XIV/1.ª (BE) – PROCEDE À OITAVA ALTERAÇÃO À LEI N.º 19/2003, DE 20 DE JUNHO, INTRODUZINDO MEDIDAS DE JUSTIÇA FISCAL E IGUALDADE DE TRATAMENTO

PROJETO DE LEI Nº 248/XIV/1.ª (PAN) – REVOGA BENEFÍCIOS FISCAIS ATRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS, DIMINUI OS LIMITES DAS DESPESAS DE CAMPANHA ELEITORAL E REESTABELECE LIMITES DAS RECEITAS DE ANGARIAÇÃO DE FUNDOS (OITAVA ALTERAÇÃO À LEI N.º 19/2003, DE 20 DE JUNHO)

PROJETO DE LEI Nº 259/XIV/1.ª (PCP) – REDUZ O FINANCIAMENTO PÚBLICO AOS PARTIDOS POLÍTICOS E ÀS CAMPANHAS ELEITORAIS

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Os Deputados e Deputadas do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata apresentaram à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 227/XIV/1.ª – 8.ª alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais)**. Com esta iniciativa, os subscritores vêm propor alterações e aditamentos à Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho¹, matéria sobre a qual foram igualmente apresentadas as seguintes iniciativas, subscritas pelos Deputadas e Deputados dos respetivos grupos parlamentares, e ainda pelo Deputado único representante de partido:

Projeto de Lei n.º 235/XIV/1.ª (CDS-PP) - altera a lei n.º 19/2003, de 20 de junho (lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais), eliminando o benefício de isenção de imposto municipal sobre imóveis (IMI) para os partidos políticos;

Projeto de Lei n.º 240/XIV/1.ª (IL) – elimina os benefícios fiscais dos partidos políticos e reduz o valor das subvenções públicas (8.ª alteração à lei de financiamento dos partidos políticos, lei n.º 19/2003, de 20 de junho);

¹ Alterada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril, Lei n.º 4/2017, de 16 de janeiro e Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril (retificada pela Declaração de Retificação n.º 17/2018, de 18 de junho).

Projeto de Lei nº 241/XIV/1.ª (BE) – *procede à oitava alteração à lei n.º 19/2003, de 20 de junho, introduzindo medidas de justiça fiscal e igualdade de tratamento;*

Projeto de Lei nº 248/XIV/1.ª (PAN) – *revoga benefícios fiscais atribuídos aos partidos políticos, diminui os limites das despesas de campanha eleitoral e reestabelece limites das receitas de angariação de fundos (oitava alteração à lei n.º 19/2003, de 20 de junho);*

Projeto de Lei nº 259/XIV/1.ª (PCP) – *reduz o financiamento público aos partidos políticos e às campanhas eleitorais.*

Os seis Projetos de Lei foram apresentados nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, da alínea f) do artigo 8.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

O **Projeto de Lei n.º 227/XIV/1.ª** deu entrada a 3 de março de 2020. Foi admitido a 5 de março, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) por despacho do Presidente da Assembleia da República. Os **Projetos de Lei nºs 235/XIV/1.ª (CDS-PP), 240/XIV/1.ª (IL), 241/XIV/1.ª (BE) e 248/XIV/1.ª (PAN)** deram entrada a entrada a 6 de março de 2020, tendo sido todos admitidos a 12 de março, data em que foram anunciados e baixaram na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), igualmente por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. Finalmente, no dia entrada a 13 de março de 2020, deu entrada o **Projeto de Lei nº 259/XIV/1.ª (PCP)**, tendo sido admitido a 23 de março, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

Em reunião de 11 de março de 2020, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, designou o signatário do presente relatório, Deputado Jorge Lação, como relator do **Projeto de Lei n.º 227/XIV/1.ª**, tendo-lhe sido atribuída a elaboração de parecer conjunto sobre as restantes cinco iniciativas posteriormente admitidas, por manifesta conexão de assunto.

As seis iniciativas aqui analisadas reúnem os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 1 do artigo 120.º, no n.º 1 do artigo 123.º e no artigo 124.º, todos do RAR.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

Considerando o número de iniciativas em apreço, e para facilidade de leitura, proceder-se-á a uma análise individualizada de cada projeto, que incidirá, principalmente, nas diferenças identificadas em cada proposta, tendo por base as respetivas notas técnicas elaboradas pelos Serviços da Assembleia que se encontram anexas ao presente parecer.

- **Projeto de Lei n.º 227/XIV/1.ª (PSD)**

A presente iniciativa legislativa tem como principal objetivo introduzir mecanismos de maior controlo e responsabilização pelos gastos com as campanhas eleitorais para os órgãos das autarquias locais, simultaneamente corrigindo algumas dificuldades práticas na aplicação da lei.

Nesse sentido, os proponentes apresentam as seguintes alterações e aditamentos à Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho:

- Possibilidade de receção de donativos de natureza pecuniária por depósito bancário, mediante a celebração de um acordo entre um partido político e uma instituição de crédito e desde que a instituição de crédito identifique plenamente o doador. Entendem os proponentes que a flexibilização controlada da entrega potenciará a angariação de donativos legalmente admissíveis e alertam para a essencialidade da cabal identificação do doador em consonância com as regras de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo; [alteração do n.º 1 e aditamento de um n.º 5 ao artigo 7.º];
- Isenção do pagamento de imposto municipal sobre imóveis (IMI) independentemente da afetação matricial do imóvel, por, esclarecem os proponentes, qualquer prédio ser passível de uso para fins partidários [alteração da al. d) do n.º 1 do artigo 10.º];
- Isenção do pagamento de emolumentos e outras despesas junto da Autoridade Tributária e Aduaneira ou do Registo Nacional de Pessoas Coletivas [aditamento de um n.º 4 ao artigo 14.º-A];
- Limitação da contração de empréstimos bancários, nas campanhas eleitorais para os órgãos das autarquias locais, à conta correspondente às despesas comuns e centrais [aditamento de novo n.º 3 ao artigo 15.º];
- Eliminação do efeito subvenção perdida nas eleições para as autarquias locais, estipulando-se que a subvenção para a respetiva campanha eleitoral de partidos políticos ou coligações de partidos políticos se reporte ao valor das despesas globais efetivamente realizadas a nível nacional. Consideram os proponentes que esta solução é a mais

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

consentânea com «o forte e complexo processo de investimento realizado pelos partidos políticos nas campanhas eleitorais» [aditamento de novos n.ºs 6 e 7 ao artigo 17.º e alteração ao n.º 4 do artigo 18.º];

- Determinação de que, nos grupos de cidadãos eleitores, o eventual excedente proveniente de ações de angariação de fundos e de donativos, relativamente às despesas realizadas, reverta para o Estado. Assim, justificam os proponentes, se colmatando «uma lacuna que permitia a atribuição de subvenção a grupos de cidadãos eleitores em casos em que estes alcançavam lucro com a campanha eleitoral e sem terem de prestar contas a qualquer entidade sobre o uso dessas verbas públicas» [aditamento de novo n.º 7 ao artigo 18.º];
- Estabelecimento de limites para a contabilização das despesas com a conceção, produção e afixação de outdoors para o cálculo da subvenção. Esta medida, explicitam os proponentes, visa corrigir o enquadramento atual de incerteza, garantindo previsibilidade e proporcionalidade na subvenção a atribuir e impedindo, por outro lado, o excessivo gasto subvencionado com dinheiro público neste tipo de bens ou fornecimentos [aditamento de novos n.ºs 8 e 9 ao artigo 18.º];
- Alargamento do período para realizar despesas de campanha eleitoral para 8 meses anteriores à eleição, de forma a, segundo os proponentes, permitir um melhor planeamento do processo eleitoral e gestão da despesa [alteração do n.º 1 do artigo 19.º];
- Especificação do que se consideram despesas de campanha eleitoral efetuadas pelas candidaturas [aditamento de novo n.º 2 ao artigo 19.º];
- Previsão de um regime especial para o pagamento de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) pelos fornecedores das campanhas eleitorais, de modo a que esse pagamento só se torne devido ao Estado quando for

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

paga a última tranche da respetiva subvenção pela Assembleia da República [aditamento do artigo 19.º-A];

- Exclusão das despesas de juros bancários pagos com o financiamento bancário de campanhas eleitorais da contabilização para efeitos dos limites da despesa da campanha eleitoral [aditamento de novo n.º 6 ao artigo 20.º];
- Atribuição ao mandatário financeiro da incumbência de verificação das obrigações decorrentes das recomendações emitidas pela Entidade das Contas e Financiamentos Políticos para cada ato eleitoral [alteração ao n.º 1 do artigo 21.º];
- Possibilidade de o mandatário financeiro nacional designar mandatário financeiro de âmbito distrital ou regional quando se trate de eleições para a Assembleia da República, para as Assembleias Legislativas das regiões autónomas ou para o Parlamento Europeu, ou de âmbito local quando se trata de eleições autárquicas, assim, observam os proponentes, potenciando um maior controlo na realização da despesa em campanhas eleitorais [alteração do n.º 2 do artigo 21.º];
- Reforço dos meios de publicação da lista completa dos mandatários financeiros, eliminando a exigência de publicitação em jornal de circulação nacional e impondo a sua publicação nos sítios na internet dos partidos, da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos e dos Municípios, no caso das eleições autárquicas [alteração ao n.º 4 do artigo 21.º];
- Obrigação de indicação e divulgação do orçamento máximo por cada mandatário financeiro local autorizado pelos partidos e coligações, bem como dos seus aumentos posteriores [aditamento de um n.º 5 ao artigo 21.º];

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Consagração de um regime de responsabilidade pelas dívidas que permita responsabilizar solidariamente o mandatário financeiro local, o diretor de campanha local, o primeiro candidato na lista à câmara municipal e o primeiro candidato na lista de cada Assembleia de Freguesia perante os fornecedores de bens ou serviços pelo excedente de despesa não autorizada e não paga, responsabilizando ainda qualquer outra pessoa que abusivamente em nome do partido venha a contrair dívidas sem autorização [aditamento de um artigo 22.º-A]; e
- Previsão de um regime de prescrição das dívidas contraídas em campanha eleitoral autárquica [aditamento de um artigo 22.º-B].

O Projeto de Lei em apreço contém dois artigos preambulares: o primeiro alterando a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na sua redação atual, e o segundo introduzindo aditamentos ao mesmo diploma.

- **Projeto de Lei n.º 235/XIV/1.ª (CDS-PP)**

A presente iniciativa, dos Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, tem como impulso legiferante o entendimento, consignado no programa eleitoral daquele Partido, de que “Os partidos políticos não estão dispensados de contribuir para o esforço coletivo que, em última análise, visa reduzir o nível de sacrifício fiscal que cada cidadão tem de suportar”, a que acresce a circunstância de “Em janeiro de 2019, os partidos políticos [terem declarado] à Entidade de Contas e Financiamento dos Partidos (EFCP) imóveis num valor total de 50 milhões de euros, a maioria dos quais está isenta do pagamento do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).”

Nesse sentido, os proponentes preconizam a revogação do benefício fiscal de isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) atualmente vigente para os partidos políticos no que concerne aos imóveis “que estiverem afetos à atividade partidária”

(prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, para além da cessação da isenção de Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis, prevista no n.º 2 do mesmo artigo “se cessar a afetação do bem a fins partidários”.

A iniciativa, que retoma iniciativa apresentada na anterior Legislatura pelos Deputados do mesmo Grupo Parlamentar – o Projeto de Lei n.º 304/XIII, rejeitado na generalidade em 28.10.2016 – é composta por três artigos, o último dos quais diferindo o início de vigência da Lei a aprovar para a data de entrada em vigor da Lei de Orçamento do Estado para 2021.

- **Projeto de Lei n.º 240/XIV/1.ª (IL)**

A iniciativa legislativa *sub judice* visa alterar a Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (aprovada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho e alterada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, pelas Lei n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55/2010, de 24 de dezembro, e 1/2013, de 3 de janeiro, pela Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril, pela Lei n.º 4/2017, de 16 de janeiro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, retificada pela Declaração de Retificação n.º 17/2018, de 18 de junho), propondo a eliminação dos benefícios fiscais dos partidos políticos e a redução do valor das subvenções públicas que lhes são atribuídas.

Refere o proponente na exposição de motivos da iniciativa que o modelo de financiamento público dos partidos políticos e das campanhas eleitorais é essencial em qualquer sistema democrático. Todavia, considera inaceitável que, estando o valor dos impostos cobrados aos portugueses “em máximos históricos”, os partidos políticos estejam isentos da generalidade dos impostos, “recebendo, ainda, dezenas de milhões de euros em subvenções públicas”, e conclui dizendo que esta é uma desigualdade perante a lei que não pode ser tolerada.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Para pôr fim a esta situação, que, nas palavras do proponente, “discrimina positivamente os partidos políticos em detrimento dos cidadãos e das empresas”, o projeto de lei em apreço prevê, por um lado, o fim das isenções fiscais de que os partidos políticos atualmente gozam e, por outro lado, uma redução em ambas as subvenções públicas – a de financiamento dos partidos políticos e a de campanha -, propondo ainda, como forma de garantir algum nível de igualdade de meios de campanha, que a subvenção de campanha seja atribuída em igual montante a cada um dos partidos que concorram, cumulativamente, a metade dos círculos eleitorais e a círculos eleitorais que correspondam a 51% dos mandatos para a Assembleia da República ou para as Assembleias Legislativas Regionais.

Estas alterações, segundo o proponente, não implicam a necessidade de recorrer a mais financiamento privado, o qual permanece sujeito a limitações.

Por último, propõe-se a introdução de um conjunto de simplificações no processo de registo e verificação dos gastos de campanha.

A iniciativa legislativa compõe-se de quatro artigos preambulares, o primeiro relativo ao objeto da iniciativa; o segundo contendo as alterações a introduzir na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, designadamente: no Capítulo II – Financiamento dos partidos políticos -, os artigos 5.º (subvenção pública para financiamento dos partidos políticos), 10.º (Benefícios), 11.º (Suspensão de benefícios), 12.º (Regime contabilístico) e 14.º-A (Número de identificação fiscal); no Capítulo III – Financiamento das campanhas eleitorais -, os artigos 16.º (Receitas de campanha), 17.º (Subvenção pública para as campanhas eleitorais), 18.º (Repartição da subvenção), 19.º (despesas de campanha eleitoral), 20.º (Limite das despesas de campanha eleitoral), 21.º (Mandatários financeiros) e 27.º (Apreciação das contas das campanhas eleitorais); o terceiro preconizando a revogação expressa de artigos da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho; e o quarto dispondo sobre o início de vigência da lei a aprovar.

- **Projeto de Lei n.º 241/XIV/1.ª (BE)**

A presente iniciativa, dos Deputados do Grupo Parlamentar do BE, tem como impulso legiferante o entendimento de que é “necessário rever os benefícios fiscais concedidos aos partidos políticos, tendo em conta a escassez de recursos do Estado e as exigências aos demais contribuintes”, retomando retoma parcialmente o Projeto de Lei n.º 314/XIII, que foi rejeitado na generalidade na anterior Legislatura, em 28 de outubro de 2016.

Defendendo que o caráter predominantemente público do financiamento partidário é um “meio essencial de prevenção da corrupção e de (...) transparência das atividades político partidárias”, os proponentes preconizam a eliminação do benefício fiscal de isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) atualmente vigente para os partidos políticos – por via da revogação da alínea d) do n.º 1 do artigo 10.º da Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais . Propõem ainda a extinção de outros benefícios fiscais dos Partidos: a isenção de Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis, pela aquisição de imóveis destinados à atividade própria dos partidos e pelas transmissões resultantes de fusão ou cisão e “demais impostos sobre o património previstos no n.º 3 do artigo 104.º da Constituição” [através da revogação das alíneas c) e e) do mesmo número e consequente revogação do n.º 2 do mesmo artigo].

Adicionalmente estabelecem que as isenções de Imposto sobre o valor acrescentado na aquisição e transmissão de bens e serviços que visem difundir a sua mensagem política ou identidade própria, através de quaisquer suportes, impressos, audiovisuais ou multimédia, incluindo os usados como material de propaganda e meios de comunicação e transporte, e nas transmissões de bens e serviços em iniciativas especiais de angariação de fundos em seu proveito exclusivo, desde que esta isenção não provoque distorções de concorrência, não abrangem despesas de campanha eleitoral (por aditamento de um n.º 4 ao já identificado artigo).

O início da vigência da presente providência legislativa, a qual se compõe de 4 artigos, é diferido para o dia seguinte ao da sua publicação.

- **Projeto de Lei n.º 248/XIV/1.º (PAN)**

A iniciativa legislativa *sub judice* visa alterar a Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (aprovada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho e alterada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, pelas Lei n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55/2010, de 24 de dezembro, e 1/2013, de 3 de janeiro, pela Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril, pela Lei n.º 4/2017, de 16 de janeiro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril (retificada pela Declaração de Retificação n.º 17/2018, de 18 de junho), propondo a revogação de determinados benefícios fiscais atribuídos aos partidos políticos e a diminuição em 50% dos limites das despesas de campanha eleitoral, bem como o restabelecimento dos limites das receitas de angariação de fundos.

O proponente socorre-se de uma extensa exposição de motivos para enquadrar as suas propostas. Começa por invocar que, num Estado de direito democrático, o princípio da igualdade de oportunidades das diversas candidaturas “assenta na possibilidade de financiamento público dos partidos políticos e das campanhas eleitorais”, sendo igualmente fundamental o valor da “independência dos partidos e das candidaturas perante quaisquer forças ou interesses estranhos ao interesse geral”, o que justifica “a necessidade, por um lado, de fixarem por via de lei limites ao financiamento privado aos partidos e a candidaturas (...) e, por outro, de instituir um adequado sistema de fiscalização das respetivas contas que garanta a transparência de tais financiamentos e a observância dos correspondentes limites”.

Nesse contexto, é referido na exposição de motivos da iniciativa que “o PAN defende a manutenção do atual modelo de financiamento, entendendo os seus custos

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

como necessários para a sustentação da democracia ética e plural”, acrescentando porém que “se é verdade que a lei não deve deixar de garantir que os partidos políticos disponham dos meios financeiros suficientes para o desempenho da sua atividade e prossecução dos fins para que foram criados (...), também é verdade que esse financiamento não pode ser mais do que o necessário para o cumprimento estrito daquelas funções”. Conclui, por isso, o proponente que “é necessário encontrar uma fórmula mais justa e equitativa, que possibilite o surgimento de mais partidos e a sobrevivência dos atuais”

Para tal propõe-se alterar os artigos 6.º (Angariação de fundos) e 20.º (Limite das despesas de campanha eleitoral), bem como revogar algumas das disposições do artigo 10.º (Benefícios), todos da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

A iniciativa legislativa compõe-se de cinco artigos preambulares, o primeiro relativo ao objeto da iniciativa, o segundo contendo as alterações a introduzir na da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho - os artigos 6.º (Angariação de fundos) e 20.º (Limite das despesas de campanha eleitoral) -; o terceiro preconizando a revogação expressa das alíneas c), d), e) e f) do artigo 10.º da referida Lei, o quarto prevendo a republicação da Lei alterada; e o último dispendo sobre o início de vigência da Lei a aprovar.

- **Projeto de Lei n.º 259/XIV/1.ª (PCP)**

A presente iniciativa legislativa visa responsabilizar os partidos políticos pela recolha dos meios financeiros de que necessitam para desenvolver a sua atividade, defendendo os proponentes que o financiamento dos partidos políticos deve assentar, essencialmente, nas contribuições dos seus militantes e apoiantes.

Os proponentes consideram ser obrigação dos partidos políticos assegurar o cumprimento de regras adequadas a prevenir e combater fenómenos de corrupção,

opondo-se à captura de partidos políticos por interesses económicos por via do financiamento partidário.

Criticam o aumento do montante das subvenções públicas aos partidos políticos e o financiamento por parte de empresas, bem como os aumentos que os limites de despesas eleitorais sofreram, os quais, no entendimento dos proponentes, acentuam a desproporção de meios entre forças políticas, não contribuem para o esclarecimento das diversas opções eleitorais ou para a apresentação de propostas alternativas e distorcem a suposta igualdade democrática de candidaturas.

Assim, propõem os autores da iniciativa:

- a redução das subvenções públicas aos partidos, passando estas a corresponder a 1/225 do Imposto de Apoio Social (IAS), em vez de 1/125, por cada voto obtido em eleições legislativas [alteração ao artigo 5.º, n.º 2];
- a redução para metade das subvenções para as campanhas para a Assembleia da República, para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu [alteração ao artigo 17.º, n.º 4, al. a) e b)];
- a redução em 75% das subvenções para as campanhas eleitorais para as Assembleias Legislativas Regionais [alteração ao artigo 17.º, n.º 4, al. c)];
- a redução das subvenções para as campanhas eleitorais para as autarquias locais, passando a ter o valor total equivalente a 100%, em vez de 150%, do limite de despesas admitido para o município [alteração ao artigo 17.º, n.º 5]; e
- a redução para um terço dos limites de despesas admissíveis nas campanhas eleitorais para as autarquias locais [alteração ao artigo 20.º, n.º 1, al. a), b), c) e d), n.º 2, al. a), b), c), d), e)].

O projeto de lei em apreço contém um único artigo, alterando os artigos 5.º, 17.º e 20.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na sua redação atual.

I. c) Enquadramento legal

A Constituição da República Portuguesa (Constituição) determina, no n.º 6 do artigo 51.º, que «a lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público (...)».

Atualmente esta matéria é regulada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, cuja alteração ora se propõe, que sofreu várias alterações ao longo dos anos - pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro [procedeu à reforma da tributação do património, alterou vários códigos fiscais e aprovou os Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e do Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT)]; pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2009); pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro (reduziu as subvenções públicas e os limites máximos dos gastos nas campanhas eleitorais); pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro (consagrou nova redução na subvenção e no limite das despesas nas campanhas eleitorais e limitou o montante da subvenção que pode ser canalizado para as despesas com *outdoors*); pela Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril (atribuiu ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares); pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado para 2017); pela Lei n.º 4/2017, de 16 de janeiro (converteu em definitivas as reduções nas subvenções públicas para o financiamento dos partidos políticos e para as campanhas eleitorais e revogou a Lei n.º 62/2014, de 26 de agosto); pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2018); pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril [entre outros aspetos, atribuiu à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP) competência para investigar as irregularidades e ilegalidades das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e aplicar as respetivas coimas e alterou também a Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei

de Organização e Funcionamento da ECFP] e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2019).

Recorde-se, ainda, que o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 801/2014 declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro.

Conforme já mencionado, e aqui sintetizado, os projetos de lei em análise propõem a alteração dos seguintes artigos da Lei n.º 19/2003:

- **Artigo 5.º**, que prevê e regula a atribuição de subvenções públicas; o n.º 2, cuja alteração se propõe, prevê a atribuição de uma subvenção anual equivalente a 1/135 do valor do IAS por cada voto obtido na mais recente eleição de deputados à Assembleia da República; este artigo sofreu várias alterações e a já mencionada declaração de inconstitucionalidade de um dos seus números, resultando a redação atual da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2018); as propostas de alteração a este artigo constam dos projetos apresentados pela IL e pelo PCP.
- **Artigo 6.º**, que determina regras relativas à angariação de fundos, sofreu três alterações, a última das quais pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril. Esta lei eliminou o limite ao valor das receitas provenientes de angariação de fundos (existente desde a versão originária da Lei n.º 19/2003) sendo a alteração proposta pelo PAN.
- **Artigo 7.º**, sobre regime dos donativos singulares, cuja redação atual resulta da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2009), que

alterou o limite dos donativos de natureza pecuniária feitos por pessoas singulares de 25 salários mínimos nacionais para o atual de 25 vezes o valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), cuja alteração é proposta pelo PSD.

- **Artigo 10.º** que dispõe sobre os benefícios fiscais reconhecidos aos partidos, prevendo a isenção de um conjunto de impostos, bem como de taxas de justiça e custas judiciais, sofreu duas alterações, a última das quais pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro. No tocante à alínea d) do n.º 1, cuja alteração se propõe, substituiu a previsão de isenção de contribuição autárquica pela atual isenção de IMI; tendo em conta que é também proposta a sua revogação por alguns dos proponentes (CDS, IL, BE e PAN), esta determina a isenção de IMI sobre o valor tributável dos imóveis ou de parte de imóveis propriedade dos partidos e destinados à sua atividade. A isenção termina caso a afetação do bem a fins partidários cesse (n.º 2). Este artigo sofreu duas alterações, pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, e pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, a única que incidiu sobre a alínea d), substituindo a previsão de isenção de contribuição autárquica pela atual isenção de IMI. Igualmente as alíneas c), d), e) e f) do n.º 1, cuja revogação é proposta, determinam, respetivamente, a isenção de IMT pela aquisição de imóveis destinados à sua atividade própria e pelas transmissões resultantes de fusão ou cisão, a isenção de IMI sobre o valor tributável dos imóveis ou de parte de imóveis de sua propriedade e destinados à sua atividade, a isenção dos demais impostos sobre o património previstos no n.º 3 do artigo 104.º da Constituição (nos termos do qual “A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos”), e a isenção de imposto automóvel nos veículos que adquiram para a sua atividade.

Em termos de antecedentes legislativos, recorde-se que o regime do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais foi anteriormente regulado pela Lei n.º 56/98, de 18 de agosto, pela Lei n.º 72/93,

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

de 30 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro, sendo que todos previam isenções fiscais aos partidos políticos (artigos 8.º das duas primeiras e 9.º do último).

Refira-se ainda que a lei prevê isenção de IMI a outras entidades, designadamente as elencadas no artigo 11.º do Código do IMI (Estado, Regiões Autónomas e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos) e no artigo 44.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, nas condições aí determinadas (por exemplo, aos Estados estrangeiros, quanto aos prédios destinados às respetivas representações diplomáticas ou consulares, quando haja reciprocidade; às instituições de segurança social e de previdência, quanto aos prédios ou partes de prédios destinados diretamente à realização dos seus fins; às associações ou organizações de qualquer religião ou culto às quais seja reconhecida personalidade jurídica, quanto aos templos ou edifícios exclusivamente destinados ao culto ou à realização de fins não económicos com este diretamente relacionados; às associações sindicais e às associações de agricultores, de comerciantes, de industriais e de profissionais independentes, quanto aos prédios ou parte de prédios destinados diretamente à realização dos seus fins, e várias outras).

Este artigo é visado em todas as propostas apresentadas, exceto no projeto do PCP.

- **Artigo 11.º**, que mantém a redação originária da Lei n.º 19/2003, prevê as situações em que há lugar à suspensão dos benefícios atribuídos ao abrigo desta lei: se o partido se abster de concorrer às eleições gerais; se as listas de candidatos apresentados pelo partido nessas eleições obtiverem um número de votos inferior a 50 000 votos e não obtiver representação parlamentar; se o partido não cumprir a obrigação de apresentação de contas; apenas a proposta da IL se debruça sobre este artigo.

- **Artigo 12.º**, que estabelece o regime contabilístico, sofreu várias alterações, a última das quais pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril; sendo apenas visado no projeto da IL.
- **Artigo 14.º-A**, aditado pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, nos termos do qual os grupos parlamentares podem dispor de número de identificação fiscal e as coligações, grupos de cidadãos eleitores candidatos a qualquer ato eleitoral e, desde as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, os candidatos a Presidente da República dispõem de número de identificação próprio; nestes últimos casos, o número é atribuído aquando da admissão da candidatura e expira com a apresentação das contas à ECFP; ambas as iniciativas do PSD e IL apresentam uma proposta para este artigo.
- **Artigo 15.º**, que dispõe sobre o regime de tratamento de receitas e despesas; este artigo foi objeto de apenas uma alteração, pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, que alterou o prazo e forma de apresentação do orçamento de campanha, para além de atualizar a entidade à qual o mesmo é apresentado (agora a ECFP); somente o PSD apresenta uma alteração a este normativo.
- **Artigo 16.º**, que define regras relativas às receitas de campanha, cuja redação foi também pela última vez alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril; sendo proponente da alteração a IL.
- **Artigo 17.º**, sobre a subvenção pública para as campanhas eleitorais, que foi alterado pelas Leis n. os 64-A/2008, de 31 de dezembro e 55/2010, de 24 de dezembro; os n.ºs 2 e 3 definem condições para atribuição das subvenções e no n.º 4 estabelece-se o valor da subvenção, que varia em função das eleições de que se trate: 20 000 vezes o valor do IAS para as eleições para a Assembleia da República, 10 000 vezes o valor do IAS para as eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu, 4000 vezes o valor do IAS para as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais; são apresentadas propostas relativas a este artigo por parte do PSD, IL e PCP.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- **Artigo 18.º**, que determina como é feita a repartição da subvenção e foi alterado pelas Leis n.ºs 55/2010, de 24 de dezembro, e 1/2013, de 3 de janeiro; sendo alvo das iniciativas do PSD e IL.
- **Artigo 19.º**, que determina regras relativas às despesas de campanha eleitoral, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, que lhe aditou os atuais n.ºs 4 e 5; com propostas de alteração avançadas pelo PSD e IL.
- **Artigo 20.º**, que foi alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, estabelece os limites máximos das despesas que podem ser feitas com as campanhas eleitorais, e que variam também em função das eleições em causa. Este artigo é alvo de tratamento nos projetos do PSD, IL, PAN e PCP.
- **Artigo 21.º**, que determina a existência de um mandatário financeiro por campanha e estabelece algumas regras relativas aos mandatários financeiros, e que sofreu apenas uma alteração, pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro; ambas as iniciativas do PSD e IL apresentam propostas para este artigo.
- **Artigo 27.º**, que regula o regime de apreciação das contas das campanhas eleitorais, foi alterado pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, tendo a IL formulado uma proposta de alteração.

Em termos de antecedentes legislativos, recorde-se que o regime do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais foi anteriormente regulado pelos seguintes diplomas: Lei n.º 56/98, de 18 de agosto, Lei n.º 72/93, de 30 de novembro, e Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro.

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, apenas se encontra pendente, para além dos seis projetos aqui analisados, a seguinte iniciativa legislativa (mas não petições):

- Projeto de Resolução n.º 166/XIV/1.ª (PAN) - Recomenda ao Governo que possibilite a execução da totalidade da dotação orçamental de 2019 destinada a despesas com pessoal da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos.

Na XIII Legislatura, foram apreciadas as iniciativas legislativas abaixo indicadas, as quais deram origem à Lei n.º 4/2017, de 16 de janeiro, *Procede à sexta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, que regula o financiamento dos partidos políticos, converte em definitivas as reduções nas subvenções públicas para o financiamento dos partidos políticos e para as campanhas eleitorais, e revoga a Lei n.º 62/2014, de 26 de agosto:*

- Projeto de Lei n.º 304/XIII/2.ª (CDS-PP) - Altera a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (*Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais*), eliminando o benefício de isenção de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para os partidos políticos;
- Projeto de Lei n.º 314/XIII/2.ª (BE) - Procede à sexta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, introduzindo medidas de justiça fiscal, igualdade de tratamento e de transparência no financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais;
- Projeto de Lei n.º 315/XIII/2.ª (PSD) - Converte em definitivas e permanentes as reduções nas subvenções públicas para o Financiamento dos Partidos Políticos e para as campanhas eleitorais, e nos limites máximos das despesas de campanha eleitoral;
- Projeto de Lei n.º 331/XIII/2.ª (CDS-PP) - Altera a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (*Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais*) consagrando reduções definitivas nas subvenções públicas para o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e nos limites máximos das despesas de campanha eleitoral;
- Projeto de Lei n.º 332/XIII/2.ª (PAN) - Revoga alguns dos benefícios dos partidos políticos previstos na Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, e reduz os valores dos financiamentos das campanhas eleitorais

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Projeto de Lei n.º 333/XIII/2.ª (PAN) - *Prorroga a dedução dos 10% sobre a subvenção dos partidos políticos por mais dois anos*
- Projeto de Lei n.º 336/XIII/2.ª (PCP) - *Reduz o financiamento público aos partidos políticos e às campanhas eleitorais.*

Na mesma Legislatura, foi apreciado o Projeto de Lei n.º 708/XIII/3.ª (PSD, PS, BE, PCP e PEV), tendo dado origem ao Decreto da Assembleia 177/XIII, que foi vetado pelo Presidente da República, e posteriormente ao Decreto da Assembleia 194/XIII, do qual resultou a *Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, Oitava alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional), segunda alteração à Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto (Lei dos Partidos Políticos), sétima alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais), e primeira alteração à Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro (Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos).*

Foram ainda apreciados o Projeto de Lei n.º 1215/XIII/4.ª (Ninsc) - *Procede à oitava alteração à Lei de Financiamento dos Partidos Políticos, Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, e à terceira alteração à Lei dos Partidos Políticos, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto e aprova o Regime Jurídico das Fundações e Associações de Partidos Políticos, o qual caducou em 24-10-2019, e a Petição n.º 77/XIII/1.ª - Solicita que seja promovida a fiscalização da constitucionalidade dos artigos 15.º e 17.º da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais.*

Na XII Legislatura, registe-se a apresentação pelo Grupo Parlamentar do PS do Projeto de Lei n.º 111/XII/1.ª - *Reforça a transparência do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, que foi apreciado em conjunto com outros diplomas. Esta iniciativa caducou em 22-10-2015.*

I. d) Consultas

Atendendo à matéria objeto das iniciativas foram promovidas pelo Presidente da Assembleia da República, em 6 de março no que concerne ao **Projeto de Lei n.º 227/XIV/1.ª** e em 12 de março de 2020 relativamente aos restantes projetos, a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Apenas no que respeita ao **Projeto de Lei n.º 259/XIV/1.ª (PCP)** não foram realizadas consultas. Os pareceres enviados poderão ser consultados a todo o tempo no processo legislativo da iniciativa, disponível eletronicamente².

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

Dada a relevância, a complexidade e também a disparidade das orientações resultantes do conjunto das identificadas iniciativas legislativas, propõe-se o autor do presente parecer indicar, a título de opinião, com o propósito de referenciar ilustrativamente as principais questões problemáticas, os aspetos que considera mais críticos em face das orientações apresentadas.

² O processo legislativo referente a cada uma das iniciativas está disponível em:

Projeto de Lei n.º 227/XIV/1.ª:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44506>

Projeto de Lei n.º 235/XIV/1.ª (CDS-PP):

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44536>

Projeto de Lei n.º 240/XIV/1.ª (IL):

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44541>

Projeto de Lei n.º 241/XIV/1.ª (BE):

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44543>

Projeto de Lei n.º 248/XIV/1.ª (PAN):

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44550>

Projeto de Lei n.º 259/XIV/1.ª (PCP):

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44580>

Assim,

- **Projeto de Lei n.º 227/XIV/1.ª (PSD)**

- **Art.º 7.º** As alterações propostas permitindo a realização de donativos através de depósito bancário, ainda que identificando o doador, podem abrir, na formulação apresentada, a porta à solução proibida por lei de donativos em numerário.

- **Art.º 10.º** Propondo-se que a isenção de IMI legalmente prevista para imóveis titulados pelos partidos políticos e destinados à sua atividade ocorra independentemente da respetiva afetação matricial pode permitir que o escopo normativo original se desloque da razão de ser de apoio específico à atividade política para se alargar a um benefício fiscal indiferente à utilização do imóvel no comércio jurídico.

- **Art.º 14.º-A** A proposta isenção de emolumentos na atribuição do número de identificação fiscal ou do seu cancelamento representa um alargamento marginal dos benefícios fiscais aos partidos e grupos parlamentares, todavia permitindo, se for o caso, equiparar o regime ao aplicável aos grupos de cidadãos eleitores, às coligações e aos candidatos a Presidente da República.

- **Art.º 15.º** Prevê-se que nas campanhas eleitorais para os órgãos das autarquias locais só sejam admissíveis empréstimos bancários contraídos através da conta correspondente às despesas comuns e centrais - de onde resultará um controle mais efetivo sobre despesas de campanha. Importa, porém, salientar que o recurso a empréstimos não está previsto na lei como receita de campanha, havendo por isso que enquadrá-los na modalidade de adiantamentos dos partidos às contas das campanhas, cumprindo-se integralmente o Art.º 16.º sobre receitas de campanha, para o qual não há proposta de alteração.

- **Art.º 17.º** Visa-se na proposta alcançar uma possibilidade de transferência por gestão central de subvenções de candidaturas que não esgotem o seu montante legalmente

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

admissível para outras que o ultrapassem no mesmo quadro partidário ou de coligação. Crê-se que esta solução, indo além do que já é admissível por imputação das despesas comuns e centrais seria de molde a pôr em causa as regras sobre limites de despesa nas campanhas eleitorais para as autarquias locais, com riscos de desequilíbrio no financiamento entre candidaturas.

- Art.º 18.º Trata-se aqui, no essencial, de regular em moldes diferentes os limites de despesa admissíveis com cartazes e telas nas campanhas eleitorais. Este é atualmente de 25% das subvenções aplicáveis. Como refere o proponente na exposição de motivos, dado que a subvenção em concreto só é conhecida com os resultados eleitorais, a solução é de concretização difícil. Por isso avança com soluções de valor objetivo, idêntico no seu limite máximo para todas as candidaturas e apenas variando quanto ao valor em função da natureza de cada eleição em causa. Outra possibilidade de resolver o problema admite-se que estivesse em referenciar a percentagem consentida com despesas em tal tipo de materiais, de modo fixo, não ao valor da subvenção final apurada, mas ao montante do orçamento inicialmente apresentado por cada candidatura.

- Art.º 19.º Alargar o prazo pré-eleitoral de 6 para 8 meses para a consideração das despesas elegíveis de campanha eleitoral, não sugerindo grande modificação do regime atual pode, todavia, sugerir uma tendência para antecipar o próprio ambiente político de campanha muito antes dos seus tempos oficiais.

Quanto ao aditamento normativo que elenca a título exemplificativo o tipo de despesas de campanha, ele é inovador nalguns casos e clarificador noutros, sendo de por em evidência o seguinte:

- que a integração de juros bancários nas despesas de campanha, a ser admitido, possa clarificar que se trata do segmento de empréstimos efetivamente utilizados em adiantamentos a essas despesas;

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

-
- a pertinência de admitir a inserção de despesas a cargo dos grupos de cidadãos eleitores e realizadas com a própria recolha de assinaturas para a formalização de candidatura;
 - o mesmo para as despesas necessárias para a formalização de candidatura ou para o cumprimento de obrigações legais conexas;
 - quanto às demais despesas elencadas – despesas com prestação de contas, despesas no dia do ato eleitoral, despesas faturadas após o ato eleitoral, por causa não imputável à candidatura – parece não inovarem, sem prejuízo de ponderação sobre o valor da clarificação.
- Art.º 20.º Solução que admita que as despesas de juros bancários pagos com o financiamento de campanhas eleitorais não contem para efeitos dos limites da despesa da campanha eleitoral tem a consequência de estimular os gastos.

-Art.º 21.º A consignação legal de cumprimento de obrigações decorrentes das recomendações da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos parece não levar em conta que a figura da recomendação tem, na lei que regula a ECFP, carácter indicativo e não imperativo, diverso das competências sancionatórias.

Noutro plano, estender aos mandatários financeiros de âmbito descentralizado, nomeados pelo mandatário financeiro nacional, a responsabilidade pelos atos e omissões em que incorrerem parece uma solução positiva. Ponto é que se esclareça se essa responsabilidade é conjunta ou solidária.

Quanto ao abandono do dever de publicação da lista completa dos mandatários em jornal de circulação nacional em benefício da sua divulgação por meios eletrónicos, observa-se o seguinte, sem embargo da valorização das novas formas de informação e comunicação:

- eliminar uma forma de divulgação através da imprensa escrita não parece sinal recomendável num momento em que a crise de receitas desse setor é patente;

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- vincular ao sítios dos municípios na internet matéria de natureza estritamente partidária, mesmo que no âmbito de eleições autárquicas, pode configurar instrumentalização de funções de um organismos público;
 - sendo que o sites dos partidos, por um lado, e a divulgação eletrónica através da própria ECFP alcançará em complementaridade o desiderato da publicidade devida;
 - valendo idêntica consideração para os critérios de publicação de orçamentos, com a inerente sobrecarga de serviços de administração pública de fins distintos (as autarquias locais) carecerem de mobilizar meios para assegurar um serviço específico de natureza partidária.
- Art.º 19.º - A** Estabelecer um tratamento mais favorável em matéria de pagamento do IVA aos fornecedores dos partidos, diferenciado do regime geral do comércio, afigura-se como um tratamento preferencial.
- Art.º 22.º - A** São múltiplas as questões suscitadas pela presente norma, a saber:
- se dela deriva a possibilidade de existirem regimes múltiplos de responsabilidade financeira, conforme venha ou não a verificar-se o estabelecimento formal de regras financeiras descentralizadas com mandatários locais no interior de cada partido político e, conseqüentemente, nos casos omissos, continuaria a prevalecer a responsabilidade central dos mandatários nacionais e a subsidiária dos partidos e dos cabeças de lista ou dos primeiros proponentes de cada grupo de cidadãos eleitores candidatos;
 - por se tratar de estipulação formal de regras supletivas qual o instrumento de consagração das mesmas, onde se depositam, como se acedem;
 - se a opção pelo estabelecimento de regras que responsabilizem solidariamente os candidatos cabeças de lista, em caso de infração, tem conseqüências meramente no plano da responsabilidade financeira ou também no plano da

responsabilidade criminal e, neste caso, ao abrigo do direito comum ou da responsabilidade penal dos titulares de cargos políticos, incluindo candidatos não eleitos;

- de notar que a lei não estabelece, na generalidade dos casos, para candidaturas partidárias, limites máximos de despesa obrigatória ao nível das candidaturas de freguesia, utilizando um critério integrado por municípios;

- de notar também que a possibilidade de exercício do direito de regresso por parte de quem demonstrar não ter tido conhecimento do excesso de realização de despesa é de prova quase impossível, porquanto se alguém se vinculou a regras dificilmente pode excluir-se das suas consequências;

- de notar ainda que excluir a responsabilidade dos partidos políticos pelas despesas faturadas além do orçamento tem o efeito de desagrarar a responsabilidade do mandante das responsabilidades do seu mandatário, ainda que a título subsidiário, colocando-se em dúvida se a exigência da publicidade do orçamento é suficiente para desonerar o encargo das despesas suplementares perante terceiros de boa fé;

- já diversa se apresenta a questão da responsabilidade por despesas reivindicadas mas a que não corresponda expressa autorização de despesa por parte do mandatário responsável para o efeito;

- no que se refere à norma inovadora de não fazer incluir na conciliação de contas dos partidos as indevidamente efetuadas por mandatários e demais responsáveis identificados na lei conduz ao risco de colocar as mesmas num limbo de controle e transparência.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Art.º 22.º B Crê-se que estabelecer regras diferenciadas do regime jurídico comum sobre prescrição de dívidas dos partidos e coligações carece de razão justificativa para a distinção.

- **Projeto de Lei n.º 235/XIV/1.ª (CDS-PP)**

- Art.º 10.º O PL circunscreve-se a revogar a isenção do pagamento de IMI por parte dos partidos políticos, matéria que integra o elenco dos benefícios fiscais a estes reconhecido. Com o entendimento por parte do proponente de que “Os partidos políticos não estão dispensados de contribuir para o esforço coletivo que, em última análise, visa reduzir o nível de sacrifício fiscal que cada cidadão tem de suportar”.

Realça-se que a tributação de IMI é devida pelos partidos políticos se os imóveis estiverem afetos a atividade diversa da atividade política.

Constata-se que o restante elenco de benefícios fiscais bem como os critérios legais de financiamento público permanecem intocados pelo que a medida proposta tem manifestamente como desiderato atacar a situação dos partidos políticos que orientaram a gestão das suas finanças para uma consolidação sustentada do seu património imobiliário ao serviço da correspondente atividade política.

Quanto à questão da moralidade dos benefícios fiscais em geral, atribuídos aos partidos políticos, a mesma inscreve-se no quadro geral das políticas de isenção fiscal reconhecidas a um vasto elenco de entidades para as quais se estabelece um especial estatuto de utilidade pública e finalidade não lucrativa, entidades que estão, portanto, fora da atividade industrial, do comércio ou dos serviços e orientam a sua ação pela realização de finalidades não lucrativas e reconhecidas como de elementar valor social. Em democracia pluralista, nos termos da Constituição e da lei, esse é o caso dos partidos políticos.

- **Projeto de Lei n.º 240/XIV/1.ª (II)**

- **Art.º 5.º** Ao propor a alteração da subvenção aos partidos políticos para uma quantia equivalente à fração 1/220 do valor do IAS, visa-se, como é expressamente reconhecido na Exposição de motivos, alcançar uma redução de cerca de 40% do valor atualmente atribuído.

Registe-se que esse valor é atualmente de 1/135 do IAS, tendo a lei n.º 4/2007 consagrado como definitiva a diminuição desse montante, estabelecido na Lei n.º 19/2003, em 10% do valor apurado, medida que vem sendo aplicada desde a Lei n.º 55/2010.

- **Art.º 10.º** A proposta visa eliminar todos os benefícios fiscais atribuídos aos partidos à exceção da não sujeição a IRC.

De onde essencialmente resulta a eliminação de isenção em imposto de Selo, Imposto sobre Sucessões e Doações, IMT, IMI, IA e IVA.

- **Art.º 11.º** Visa-se revogar a suspensão da atribuição de benefícios fiscais (que, em concordância com o artigo anterior seria simplesmente a não sujeição a IRC) aos partidos que não tenham obtido mais de 50 000 votos ou qualquer representação parlamentar.

- **Art.º 12.º** A inovação consiste em pretender anexar às contas nacionais dos partidos as contas das campanhas eleitorais.

Ocorre que estas são igualmente presentes à ECFP, estando, no entanto, sujeitas a temporalidade própria inerente aos calendários eleitorais.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Art.º 14.º-A Prevê a possibilidade de atribuição de Número de Identificação Fiscal, além do já admitido para os grupos parlamentares, também para os Deputados Únicos representantes de um Partido e os Deputados não inscritos – o que parece compreender-se em atenção à coerência do sistema de gestão de verbas de origem pública mas não integradas em contabilidade de grupo parlamentar.

- Art.º 16.º Afigura-se terem as alterações o propósito de os donativos (sempre de pessoas singulares) a haver como receitas de campanha deixarem de ser obtidos por relação a atividades de angariação de fundos, critério da lei em vigor para permitir desligar o que seja contribuição dos partidos do que sejam donativos obtidos em fase de campanha eleitoral.

- Art.º 17.º Com as alterações propostas visa-se, no essencial:

- Eliminar o requisito de obtenção de representação (mínima que seja) para perceção de subvenção às campanhas eleitorais (Assinala-se que mesmo os partidos que tendo concorrido a eleição para a Assembleia da República e não tenham obtido representação têm direito a subvenção mediante a obtenção de um número de votos superior a 50 000);

- Diminuir drasticamente os valores das dotações globais das subvenções às campanhas eleitorais que para cada tipo de eleição ficariam reduzidos a 10% dos montantes atuais;

- Todavia, não alteração dos critérios de dotação pública nas eleições para as autarquias locais.

- Art.º 18.º

- Apresenta-se como inovação radical o princípio da repartição igual das subvenções, desligada, portanto de um critério conjugado de equidade – percentagem base de distribuição idêntica por todas as candidaturas – e de um critério de proporcionalidade, levando em conta uma relação com os resultados eleitorais obtidos por cada candidatura;

- Eliminam-se ainda as normas que determinam a reversão para o Estado de eventuais excedentes provenientes de ações de angariação de fundos, relativamente às despesas realizadas (que têm limites legais), bem como a norma que estabelece uma percentagem máxima admissível de gastos com estruturas, cartazes e telas (neste último caso, certamente por efeito de a diminuição radical das subvenções tornar o preceito desnecessário à contenção).

- Art.º 19.º A alteração implica, no essencial, a modificação de 1 para 2 IAS o montante de despesas admissível sem obrigatoriedade de recurso a instrumento bancário – o que não deixaria de afetar o princípio da transparência, ainda que com a limitação legal vigente desse procedimento não ultrapassar 2% dos limites fixados para as despesas de campanha.

- Art.º 20.º Em linha com a redução radical do valor das subvenções, o mesmo ocorre com a definição dos limites máximos admissíveis de despesas com campanhas eleitorais – reduzidas, em cada escalão, a um décimo dos valores atuais. Revogando-se ainda, no regime das autarquias locais, a dotação específica para os municípios de Lisboa e do Porto, concebidos em razão da sua maior expressão demográfica.

- Art.º 21.º Assinale-se a substituição da obrigatoriedade de divulgação dos mandatários financeiros em jornal de circulação nacional por publicação nos correspondentes sítios da internet.

- Art.º 27.º Os prazos para apresentação das contas de campanha eleitoral são aumentados de 90 para 120 dias no caso de eleições autárquicas e de 60 para 90 dias, nos demais casos – o que não favorece o princípio da sindicabilidade em tempo útil do grau de cumprimento das regras exigíveis.

- **Projeto de Lei n.º 241/XIV/1.ª (BE)**

- Art.º 10.º Em consonância com a respetiva Exposição de Motivos, o BE visa a revogação dos benefícios fiscais ligados ao património – IMI, IMT e demais impostos sobre o património. Acrescendo a regra de que as previstas isenções de IVA não se aplicam às despesas de campanha eleitoral.

Valem as mesmas considerações apresentadas em relação ao PL do CDS.

- **Projeto de Lei n.º 248/XIV/1.ª (PAN)**

- Art.º 6.º Propõe-se a reposição de um limite anual às receitas obtidas por angariação de fundos, que era até à Lei n.º 1/2018 de 1500 vezes o valor do IAS, tendo tal limite sido abolido desde então – o que recoloca a discussão sobre se deve haver limites aos contributos de pessoas individuais, respeitando embora as restrições legais estabelecidas para os donativos singulares.

- Art.º 10.º São revogados as alíneas deste artigo correspondentes aos seguintes benefícios fiscais: IMT, IMI, demais impostos sobre o património. Mantêm-se os seguintes benefícios: IRC, imposto de selo, imposto sobre sucessões e doações, IVA.

Não é, portanto, a admissibilidade de benefícios fiscais que é posta em causa, enquanto princípio, mas a medida desses benefícios, no caso concreto os relativos ao património imobiliário.

- Art.º 20.º O limite das despesas de campanha eleitoral é aqui reduzido para metade do valor atualmente estabelecido na lei – como exigência do proponente de gastos mais comeditos em campanhas eleitorais.

- **Projeto de Lei n.º 259/XIV/1.ª (PCP)**

- Art.º 5.º Propõe-se que o valor da subvenção pública para financiamento dos partidos políticos seja reduzido da atual fração de 1/135 para uma fração de 1/225 do valor do IAS, por cada voto obtido na mais recente eleição para a Assembleia da República, o que equivale a uma redução de cerca de 40% do seu montante atual.

- Art.º 17.º A subvenção pública atualmente em vigor para as campanhas eleitorais nas eleições para a AR, para o Presidente da República e para o Parlamento Europeu é reduzido para metade dos valores atuais e para as Assembleias Legislativas Regionais em 75%.

Nas eleições para as autarquias locais a subvenção passaria a um valor equivalente a 100% do limite das despesas admitido para o município e não de 150% como atualmente ocorre.

- Art.º 20.º Em matéria de limites de despesa de campanha eleitoral, propõe-se igualmente uma redução para metade do limite máximo admissível nas eleições para Presidente da República, a Assembleia da República e o Parlamento Europeu.

Nas eleições para as autarquias locais, sendo o limite máximo da subvenção proposto para 100% do limite máximo das despesas, efetua-se uma proposta de redução dos limites máximos das despesas consentidas para 1/3 dos montantes atualmente previstos.

- **Considerações finais relativas ao conjunto das iniciativas em apreço**

A matéria do financiamento dos partidos políticos é, pela sua própria natureza – e assim se tem confirmado ao longo de um já vasto histórico político e legislativo - um tema propício a controvérsias derivadas da diversidade de abordagens e soluções sobre o mais adequado modo de financiamento da atividade política em democracia pluralista.

Não se cuida, no quadro do presente relatório, de retratar os desenvolvimentos do vasto processo legislativo em apreço. De resto, espelhado em várias das exposições de motivos dos projetos de lei apresentados.

Procura-se, sim, pôr em realce, em perspetiva geral, por um lado as soluções de convergência e, por outro, a diversidade de orientações resultantes do conjunto das soluções propostas.

Fatores de convergência:

- Provavelmente o mais significativo de todos, o reconhecimento explícito ou implícito da importância de um regime de financiamento público no apoio à atividade dos partidos políticos e às campanhas eleitorais, por parte destes e dos cidadãos eleitores (em eleições autárquicas), enquanto fator de consolidação da democracia representativa;
- Unanimidade na aceitação do princípio geral de proibição de financiamento privado à atividade política por parte de pessoas coletivas, visando-se assim

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

afastar os riscos da dependência dos interesses, bem como da fixação de limites para os contributos dos particulares.

- Relativo consenso de que as modalidades do apoio público aos partidos políticos se concretizam através de subvenções e de benefícios fiscais, ainda que, neste caso, se registem divergências quanto à abrangência desses benefícios;

- Convergência ainda na verificação de que nenhum partido propõe aumentos explícitos do valor das subvenções em vigor – depois de se ter verificado uma opção pela sua redução em 10%, desde 2010 - embora vários deles proponham a sua diminuição, nalguns casos de modo drástico em relação às soluções estatuídas;

- De onde resulta que, quanto aos critérios nucleares do financiamento público em conformidade com o regime em vigor, os mesmos são aceites pelos PL do PSD, do BE e do CDS e, em face da ausência de iniciativas de alteração sobre a matéria, presumivelmente pelo PS, pelo PEV e pelo Chega.

- Verificando-se igualmente, por todos, conformidade com a estabilidade das regras segundo as quais as subvenções às campanhas eleitorais não podem ultrapassar o valor das despesas efetivamente realizadas e o eventual excedente proveniente de ações de angariação de fundos, relativamente às despesas realizadas, reverte para o Estado.

Diversidade de orientações

- Avultam, de entre as demais, as propostas relativas à diminuição dos montantes das subvenções públicas, o que ocorre com as propostas apresentadas pelo PCP, PAN e IL, em moldes significativamente acentuados;

- Verifica-se, todavia, uma diferente visão entre quem propõe, em simultâneo com a redução das subvenções, limites às campanhas de angariação de fundos (PAN), quem opta pela eliminação da figura das ações de angariação de fundos nas campanhas eleitorais, tornando deste modo mais irrestrita a possibilidade de recolha de contributos individuais (IL) e quem sustenta que o financiamento da atividade política deve assentar essencialmente nas contribuições dos seus militantes e apoiantes (PCP);
- Sendo que o IL se destaca dos demais com a sua proposta de equiparar todos os partidos na perceção da subvenção pública, independentemente do peso relativo da sua representatividade, aferida pelo número de votos obtido em cada eleição;
- Por outro lado, uma opção praticamente integral pela eliminação de benefícios fiscais aos partidos é evidenciada no PL do IL, alargada no PL do PAN e especialmente referida ao património imobiliário dos partidos nos PL do BE e do CDS;
- Por contraste com as demais iniciativas, o PL apresentado pelo PSD, sem alterar a estrutura matricial do regime vigente quanto às modalidades de apoio público, visa introduzir alterações que, por um lado, tornariam mais facilitador para os partidos os regimes de elaboração orçamental, de gestão, pagamento e apresentação de contas e, por outro, procuram uma maior desconcentração do regime de responsabilidades financeiras, para além das do mandatário financeiro nacional.

- **Conclusão do Relator**

Embora derive de todos os projetos de lei apresentados o reconhecimento da solução mista entre financiamento público e privado (circunscrito a donativos de pessoas singulares), fica patente, sobretudo da parte dos partidos proponentes que mais

recentemente alcançaram alguma representação parlamentar, acompanhados neste ponto pela posição tradicional do PCP, um propósito de diminuição drástica dos montantes de dotação pública para financiamento da atividade política.

Tal orientação afigura-se derivar de posições não necessariamente coincidentes entre si mas que globalmente podem sintetizar-se: maior aposta nas modalidades de comunicação eletrónica com os cidadãos eleitores, mais contenção na utilização de materiais e procedimentos que envolvam maior carga da pegada ecológica, maior crença (caso do PCP) na geração de receitas por parte de ativistas militantes e simpatizantes.

Ponto é, na opinião do relator, que não deixe de se reconhecer que a atividade política em democracia implica a necessidade de garantir a relação de proximidade entre eleitos e eleitores, que estes não devem ser encarados na lógica de consumidores abstratos num mercado que ignore a evidência das situações e relações que estruturam em concreto a sociedade – razões de valorização de uma cidadania ativa que terão historicamente justificado as opções atualmente vigentes quanto aos critérios do financiamento público em razão da necessidade primordial de contribuir para a sustentabilidade da atividade política e para o reforço da independência dos partidos políticos e dos grupos de cidadãos eleitores face aos interesses de qualquer natureza, bem como da responsabilidade e sindicabilidade da correspondente gestão financeira.

Sendo certo que a definição de níveis máximos de financiamento público associados a limites de despesa consentida em campanhas eleitorais em nada deve prejudicar a possibilidade de reversão para o Estado das verbas eventualmente não utilizadas, designadamente por razões de contenção segundo critérios de limitação dos impactos ambientais das campanhas ou, em momentos de especial crise, de maior preocupação quanto à utilização parcimoniosa dos recursos públicos.

O que, ainda na opinião do relator, não deve conduzir a opções drásticas que acabem, pelos seus efeitos, a comprometer a autonomia da atividade política, essencial em democracia, em detrimento de orientações e interesses mais ou menos visíveis, mais ou

menos monotemáticos mas quase sempre restritivos das condições de participação e de representação pluralista da sociedade, na sua complexidade e na sua totalidade. E sempre seria paradoxal que se assumisse o custo político de uma solução de financiamento da atividade política com contribuição pública para, no rescaldo, essa contribuição não contribuir inequivocamente para garantir a autonomia e independência dessa atividade.

Opções que se situem num adequado nível de valorização do valor da representação democrática não devem, por sua vez, desprezar o significado da própria representatividade de cada partido político, eleitoralmente legitimada, sob pena de um critério cego de igualitarismo na atribuição das subvenções públicas prevalecer sobre o desejável compromisso entre equidade e proporcionalidade na distribuição de recursos, tendo em atenção o significado e o respeito devido à vontade popular expressa em cada sufrágio.

Por outro lado, o reconhecimento do elevado significado estruturante, na sociedade aberta, do princípio do pluralismo não implica necessariamente que este se construa por incremento intensivo da subsídio pública de toda e qualquer emanção de ativismo, mesmo se demonstradamente inexpressivo. Sendo questionável se dotações públicas realizam algum princípio de justiça relativa se aplicadas a formações políticas que reiteradamente, em sucessivos atos eleitorais, não demonstram alcançar qualquer expressão representativa dos cidadãos eleitores, concretizada em mandatos.

O pluralismo social e político deve ser, por sua vez, ao nível da representação democrática, compatível com a racionalidade e a estabilidade do sistema representativo, fator que o funcionamento do sistema político deve oferecer à eficácia e à governabilidade como condição de coesão, progresso, bem-estar social e, em última análise, confiança dos eleitores na capacidade das instituições para realizarem os seus fins constitucionalmente prescritos.

Num outro plano, o dos benefícios fiscais, para quem aceita que o fundamento da sua aplicação – como ocorre com múltiplas instituições de reconhecida utilidade social -

deriva do reconhecimento da função não lucrativa dos partidos e do seu estatuto de utilidade pública na prossecução dos seus fins constitucionais e legais, crê-se que o elenco desses benefícios, numa lógica de elementar coerência – uma vez que a sua aplicação esteja sempre e só condicionada ao suporte da atividade política -, não deve ser segmentado entre os que alegadamente prejudicam o esforço contributivo geral e os que supostamente seriam neutros em relação a esse esforço. Com efeito se alguns benefícios são aplicáveis, em concreto, com mais utilidade para alguns partidos do que para outros, isso não representa por si qualquer discriminação, mas tão só o resultado da concreta estruturação dos patrimónios de cada partido ou das suas atividades. E estas realidades diversas constituem, elas próprias, o resultado das opções que, com a autonomia própria que a todos se reconhece, cada partido entendeu e entende fazer através das suas orientações pretéritas e atuais.

Inconsistente, portanto, parece o das escolhas arbitrárias dos benefícios fiscais a manter ou a eliminar, evidenciando essas escolhas o seu maior ou menor impacto na situação real e como tal diversificada de cada um dos partidos existentes.

Em conclusão, o relator assume o seu propósito de expor, por um lado, com objetividade analítica, o alcance dos normativos propostos no conjunto das iniciativas legislativas em apreço e, por outro, uma opinião crítica sustentada nos referidos critérios de racionalidade analítica. E, com isso, poder contribuir para uma compreensão serena das implicações dos vários projetos de lei em apreço e do seu virtual impacto no funcionamento do vigente sistema de representação política. E em nome de uma esclarecida, saudável e não demagógica avaliação democrática das opções em aberto pelo presente processo legislativo.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O PSD apresentou à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 227/XIV/1.ª** – *8.ª alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais).*

2. Por sua vez os Deputados do CDS-PP apresentaram o **Projeto de Lei n.º 235/XIV/1.ª** - *Altera a lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais), eliminando o benefício de isenção de imposto municipal sobre imóveis (IMI) para os partidos políticos.*

3. O Deputado da IL apresentou o **Projeto de Lei n.º 240/XIV/1.ª** – *Elimina os benefícios fiscais dos partidos políticos e reduz o valor das subvenções públicas (8.ª alteração à Lei de financiamento dos partidos políticos, lei n.º 19/2003, de 20 de junho).*

4. O BE apresentou o **Projeto de Lei n.º 241/XIV/1.ª** – *Procede à oitava alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, introduzindo medidas de justiça fiscal e igualdade de tratamento.*

5. Por seu lado, o PAN apresentou o **Projeto de Lei n.º 248/XIV/1.ª** – *Revoga benefícios fiscais atribuídos aos partidos políticos, diminui os limites das despesas de campanha eleitoral e reestabelece limites das receitas de angariação de fundos (oitava alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho).*

6. O PCP apresentou o **Projeto de Lei n.º 259/XIV/1.ª** – *Reduz o financiamento público aos partidos políticos e às campanhas eleitorais.*

7. Todas as iniciativas pretendem alterar a Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (aprovada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho e alterada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, pelas Lei

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55/2010, de 24 de dezembro, e 1/2013, de 3 de janeiro, pela Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril, pela Lei n.º 4/2017, de 16 de janeiro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril (retificada pela Declaração de Retificação n.º 17/2018, de 18 de junho).

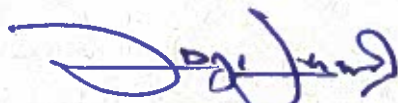
8. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que os Projetos de Lei n.ºs 227/XIV/1.ª (PSD), 235/XIV/1.ª (CDS-PP), 240/XIV/1.ª (IL), 241/XIV/1.ª (BE), 248/XIV/1.ª (PAN) e 259/XIV/1.ª (PCP) reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se seis notas técnicas elaboradas pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR, bem como a avaliação de impacto de género das iniciativas, e os pareceres recebidos até à data.

Palácio de S. Bento, 27 de maio de 2020

O Deputado Relator



(Jorge Lacão)

O Presidente da Comissão



(Luís Marques Guedes)

Projeto de Lei n.º 241/XIV/1.ª (BE)

Procede à oitava alteração à lei n.º 19/2003, de 20 de junho, introduzindo medidas de justiça fiscal e igualdade de tratamento

Data de admissão: 12 de março de 2020

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.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

Elaborado por: Maria João Godinho e Pedro Braga de Carvalho (DILP), Patrícia Pires (DAPLEN), Catarina R. Lopes, Elodie Rocha e Nélia Monte Cid (DAC)

Data: 25 de março de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa, dos Deputados do Grupo Parlamentar do BE, tem como impulso legiferante o entendimento de que é “*necessário rever os benefícios fiscais concedidos aos partidos políticos, tendo em conta a escassez de recursos do Estado e as exigências aos demais contribuintes*”, retomando retoma parcialmente o [Projeto de Lei n.º 314/XIII](#), que foi rejeitado na generalidade na anterior Legislatura, em 28 de outubro de 2016.

Defendendo que o carácter predominantemente público do financiamento partidário é um “*meio essencial de prevenção da corrupção e de (...) transparência das atividades político partidárias*”, os proponentes preconizam a eliminação do benefício fiscal de isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) atualmente vigente para os partidos políticos – por via da revogação da alínea d) do n.º 1 do artigo 9.º da [Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais](#)¹. Propõem ainda a extinção de outros benefícios fiscais dos Partidos: a isenção de Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis, pela aquisição de imóveis destinados à atividade própria dos partidos e pelas transmissões resultantes de fusão ou cisão e “*demais impostos sobre o património previstos no n.º 3 do artigo 104.º da Constituição*” [através da revogação das alíneas c) e e) do mesmo número e conseqüente revogação do n.º 2 do mesmo artigo].

Adicionalmente estabelecem que as isenções de Imposto sobre o valor acrescentado na aquisição e transmissão de bens e serviços que visem difundir a sua mensagem política ou identidade própria, através de quaisquer suportes, impressos, audiovisuais ou multimédia, incluindo os usados como material de propaganda e meios de

¹ Aprovada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho e alterada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, pelas Lei n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55/2010, de 24 de dezembro, 1/2013, de 3 de janeiro e pela Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril, pela Lei n.º 4/2017, de 16 de janeiro e pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril (retificada pela Declaração de Retificação n.º 17/2018, de 18 de junho)

comunicação e transporte, e nas transmissões de bens e serviços em iniciativas especiais de angariação de fundos em seu proveito exclusivo, desde que esta isenção não provoque distorções de concorrência, não abrangem despesas de campanha eleitoral (por aditamento de um n.º 4 ao já identificado artigo).

O início da vigência da presente providência legislativa, a qual se compõe de 4 artigos, é diferido para o dia seguinte ao da sua publicação².

- **Enquadramento jurídico nacional**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) determina, no [n.º 6 do artigo 51.º](#), que «a lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público (...)».

Atualmente esta matéria é regulada pela [Lei n.º 19/2003, de 20 de junho](#)³, cuja alteração ora se propõe, que sofreu várias alterações - pelo [Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro](#)⁴ [procedeu à reforma da tributação do património, alterou vários códigos fiscais e aprovou os Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e do Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT)]; pela [Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2009); pela [Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro](#) (reduziu as subvenções públicas e os limites máximos dos gastos nas campanhas eleitorais); pela [Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro](#) (consagrou nova redução na subvenção e no limite das despesas nas campanhas eleitorais e limitou o montante da subvenção que pode ser canalizado para as despesas com *outdoors*); pela [Lei Orgânica n.º 5/2015](#),

² Ao diferir o início de vigência da Lei a aprovar para o dia seguinte ao da sua publicação, a iniciativa não parece deixar salvaguardado o cumprimento do princípio constitucional consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido pela designação de “lei-travão, que coincide com o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, que impede a apresentação de iniciativas que “*envolvam, no ano económico em curso, (...) ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento*” (“).

³ Texto consolidado disponibilizado pelo *Diário da República Eletrónico*; os trabalhos preparatórios podem ser consultados [aqui](#).

⁴ Aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 26/2003, de 30 de julho](#).

[de 10 de abril](#) (atribuiu ao Tribunal Constitucional competência para apreciar e fiscalizar as contas dos grupos parlamentares); pela [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2017); pela [Lei n.º 4/2017, de 16 de janeiro](#) (converteu em definitivas as reduções nas subvenções públicas para o financiamento dos partidos políticos e para as campanhas eleitorais e revogou a [Lei n.º 62/2014, de 26 de agosto](#)⁵); pela [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#)⁶ (Orçamento do Estado para 2018); pela [Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril](#)⁷ [entre outros aspetos, atribuiu à [Entidade das Contas e Financiamentos Políticos \(EFCP\)](#)⁸ competência para investigar as irregularidades e ilegalidades das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e aplicar as respetivas coimas e alterou também a Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei de Organização e Funcionamento da EFCP] e pela [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#)⁹ (Orçamento do Estado para 2019).

Recorde-se ainda que o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 801/2014](#)¹⁰ declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro.

O projeto de lei em análise incide sobre o [artigo 10.º](#), que dispõe sobre os benefícios reconhecidos aos partidos políticos. Prevê-se a isenção de um conjunto de impostos, bem como de taxas de justiça e custas judiciais. As alíneas c), d) e e) do n.º 1, cuja revogação se propõe, determinam, respetivamente, a isenção de IMT pela aquisição de

⁵ Lei que procedeu à interpretação autêntica do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, que reduz as subvenções públicas e os limites máximos dos gastos nas campanhas eleitorais, na redação dada pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro.

⁶ Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 6/2018, de 26 de fevereiro](#).

⁷ Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 17/2018, de 18 de junho](#).

⁸ Criada pela Lei n.º 19/2003 e regulada pela [Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro](#) (texto consolidado), a EFCP é um órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional e desempenha funções técnicas na apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais para Presidente da República, para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e para as autarquias locais.

⁹ Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 6/2019, de 1 de março](#).

¹⁰ Publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 247, 23 de dezembro de 2014.

imóveis destinados à sua atividade própria e pelas transmissões resultantes de fusão ou cisão, a isenção de IMI sobre o valor tributável dos imóveis ou de parte de imóveis de sua propriedade e destinados à sua atividade e a isenção dos demais impostos sobre o património previstos no n.º 3 do [artigo 104.º](#) da Constituição (nos termos do qual «A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos»).

As isenções de IMI e de IMT terminam caso a afetação do bem a fins partidários cesse (n.º 2). Este artigo sofreu duas alterações, pelo [Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro](#), e pela [Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro](#).

Em termos de antecedentes legislativos, recorde-se que o regime do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais foi anteriormente regulado pela [Lei n.º 56/98, de 18 de agosto](#)¹¹, pela [Lei n.º 72/93, de 30 de novembro](#)¹², e pelo [Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de novembro](#), sendo que todos previam isenções fiscais aos partidos políticos (artigos 8.º das duas primeiras e 9.º do último).

Refira-se ainda que a lei prevê isenção de IMI a outras entidades, designadamente as elencadas no [artigo 11.º](#) do Código do IMI (Estado, Regiões Autónomas e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos) e no [artigo 44.º](#)¹³ do Estatuto dos Benefícios Fiscais, nas condições aí determinadas (por exemplo, aos Estados estrangeiros, quanto aos prédios destinados às respetivas representações diplomáticas ou consulares, quando haja reciprocidade; às instituições de segurança social e de previdência, quanto aos prédios ou partes de prédios destinados diretamente à realização dos seus fins; às associações ou organizações de qualquer religião ou culto às quais seja reconhecida personalidade jurídica, quanto aos templos ou edifícios exclusivamente destinados ao culto ou à realização de fins não económicos com este diretamente relacionados; às associações sindicais e às associações de agricultores,

¹¹ Texto consolidado disponibilizado no portal da PGDL, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, e pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.

¹² Texto consolidado disponibilizado no portal da PGDL, com as correções da Retificação n.º 13/93, de 31 de dezembro e as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 27/95, de 18 de agosto, e 56/98, de 18 de agosto.

¹³ Texto consolidado disponibilizado no Portal das Finanças.

de comerciantes, de industriais e de profissionais independentes, quanto aos prédios ou parte de prédios destinados diretamente à realização dos seus fins, e várias outras). Relativamente ao IMT, o [artigo 6.º](#) do respetivo Código estabelece isenções idênticas.

II. Enquadramento parlamentar

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

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estarem pendentes as seguintes iniciativas legislativas (mas não petições) sobre a matéria em apreço:

- Projeto de Lei n.º 227 (PSD) - [8.ª alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho \(Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais\)](#)
- Projeto de Lei n.º 235/XIV (CDS-PP) - [Altera a Lei nº 19/2003, de 20 de Junho \(Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais\), eliminando o benefício de isenção de Imposto Municipal sobre Imóveis \(IMI\) para os partidos políticos](#)
- Projeto de Lei n.º 240 (IL) - [Elimina os benefícios fiscais dos partidos políticos e reduz o valor das subvenções públicas \(8ª alteração à Lei de Financiamento dos Partidos Políticos, Lei n.º 19/2003, de 20 de junho\)](#)
- Projeto de Lei n.º 248/XIV (PAN) - [Revoqa benefícios fiscais atribuídos aos Partidos Políticos, diminui os limites das despesas de campanha eleitoral e reestabelece limites das receitas de angariação de fundos \(oitava alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho\)](#)

1

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

Da anterior Legislatura, como antecedentes diretos do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 708/XIII/3.ª](#) (PSD, PS, BE, PCP e PEV) - 8ª Alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (*Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional*), 2.ª alteração à Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto (*Lei dos Partidos Políticos*), 7.ª alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (*Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais*), e 1.ª alteração à Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro (*Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos*).

Este projeto de lei deu origem ao [Decreto da Assembleia 177/XIII](#), que foi [vetado](#) pelo Presidente da República, e posteriormente ao [Decreto da Assembleia 194/XIII](#). Deste último resultou a [Lei Orgânica 1/2018](#), de 19 de abril - *Oitava alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional), segunda alteração à Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto (Lei dos Partidos Políticos), sétima alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais), e primeira alteração à Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro (Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos)*.

O [Projeto de Lei n.º 336/XIII/2.ª \(PCP\)](#) - *Reduz o financiamento público aos partidos políticos e às campanhas eleitorais*; foi apreciado conjuntamente com os Projetos de Lei n.ºs [333/XIII \(PAN\)](#) - *Prorroga a dedução dos 10% sobre a subvenção dos partidos políticos por mais dois anos*; [332/XIII/2.ª \(PAN\)](#) - *Revoga alguns dos benefícios dos partidos políticos previstos na Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, e reduz os valores dos financiamentos das campanhas eleitorais*; [331/XIII/2.ª \(CDS-PP\)](#) - *Altera a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais) consagrando reduções definitivas nas subvenções públicas para o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e nos limites máximos das despesas de campanha eleitoral*; [315/XIII/2.ª \(PSD\)](#) - *Converte em definitivas e permanentes as reduções nas subvenções públicas para o Financiamento dos Partidos Políticos e para as campanhas eleitorais, e nos limites máximos das despesas de campanha eleitoral*; [314/XIII/2.ª \(BE\)](#) - *Procede à sexta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, introduzindo medidas de justiça fiscal, igualdade de tratamento e de*

transparência no financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais; [304/XIII/2.^a \(CDS-PP\)](#) - Altera a Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais), eliminando o benefício de isenção de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para os partidos políticos.

Destas iniciativas resultou a [Lei 4/2017](#), de 16 de janeiro - *Procede à sexta alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, que regula o financiamento dos partidos políticos, converte em definitivas as reduções nas subvenções públicas para o financiamento dos partidos políticos e para as campanhas eleitorais, e revoga a Lei n.º 62/2014, de 26 de agosto*

Na anterior Legislatura foi ainda apreciada a [Petição n.º 77/XIII/1.^a](#) - *Solicita que seja promovida a fiscalização da constitucionalidade dos artigos 15.º e 17.º da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais.*

Na XII Legislatura, registre-se a apresentação de duas iniciativas que acabaram por ser rejeitadas ou caducar:

- O [Projeto de Lei n.º 111/XII/1.^a](#) (PS) - Reforça a transparência do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais). Esta iniciativa não dispunha qualquer alteração em matéria de benefícios do artigo 10.º. Este Projeto de Lei caducou em 22 de outubro de 2015;
- O [Projeto de Lei n.º 272/XII/1.^a](#) (BE) - Igualdade de tratamento das listas de cidadãos eleitores e dos partidos políticos e coligações aos órgãos das autarquias locais (Procede à quinta alteração à lei orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, e à quarta alteração à lei n.º 19/2003, de 20 de junho). Entre outras propostas, esta iniciativa propunha a alteração do artigo 10.º, alargando as isenções previstas nas alíneas *a)*, *g)* e *h)* do n.º 1 “aos grupos de cidadãos eleitores que proponham candidaturas aos órgãos das autarquias locais, relativamente às atividades de campanha eleitoral”. Esta iniciativa foi rejeitada em votação na generalidade, em 17 de maio de 2013.

Será útil assinalar que a matéria se encontrava regulada, antes da entrada em vigor da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho:

- Na [Lei n.º 56/98, de 18 de agosto](#) (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2000, de 23 de agosto, e pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto), no artigo 8.º;
- Na [Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro](#) (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 56/98, de 18 de agosto, Lei n.º 27/95, de 18 de agosto e Retificação n.º 13/93, de 31 de dezembro), também no artigo 8.º; e
- No [Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro](#), no artigo 9.º, o primeiro diploma da III República a regular esta matéria, que sintetizava, assim, em preâmbulo, a justificação para os benefícios em causa: “Os partidos beneficiarão de isenções fiscais, corolário do reconhecimento da importância e significado da sua acção na vida política”.

III. Apreciação dos requisitos formais

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), 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 CRP e *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 RAR.

É subscrita por dezanove Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR. Em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz

sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

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

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 6 de março de 2020. Foi admitido a 12 de março, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **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 como 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 da presente iniciativa legislativa - “Procede à oitava alteração à lei n.º 19/2003, de 20 de junho, introduzindo medidas de justiça fiscal e igualdade de tratamento” - 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, conhecida como lei formulário. No entanto, não respeita as regras de legística formal, segundo as quais “o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração”. Sendo que, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, sugere-se, o seguinte título: “Introduz medidas de justiça fiscal e igualdade de tratamento, procedendo à oitava alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais)”.

Através da consulta do Diário da República Eletrónico verifica-se que, em caso de aprovação, esta poderá constituir efetivamente a oitava alteração à Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, tal como referido no título da iniciativa. Respeita, assim, o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, segundo o qual “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”.

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.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece no seu artigo 4.º que a sua entrada em vigor ocorrerá “no dia seguinte à sua publicação”, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.¹⁴

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A iniciativa não contém qualquer norma de regulamentação.

IV. Análise de direito comparado

Enquadramento no plano da União Europeia

¹⁴ V. nota 2 supra.

No que respeita à legislação da União Europeia, o n.º 4 do artigo 10.º do [Tratado de União Europeia](#) (TUE) refere que *os partidos políticos a nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União.*

O artigo 224.º do [Tratado de Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) concretiza esta ideia e dispõe que o *Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, definem o estatuto dos partidos políticos ao nível europeu a que se refere o n.º 4 do artigo 10.º do Tratado da União Europeia, nomeadamente as regras relativas ao seu financiamento.*

Embora a norma aludida se refira apenas aos partidos políticos a nível europeu, revela as preocupações da União com as matérias relativas ao ato eleitoral.

Neste âmbito, o Parlamento Europeu iniciou em 2015 uma [Reforma](#) da Lei Eleitoral da União Europeia, que prevê sobretudo o aumento da visibilidade dos partidos europeus, harmonização de normas relativas à constituição de listas, encerramento das urnas, possibilidade de votação através de correio, meios eletrónicos e internet, idade mínima dos votantes e direito de voto de cidadãos da União que residam em Estados terceiros. Em 7 de junho de 2018, o Conselho aprovou um projeto de [decisão](#) que altera o Ato relativo à eleição dos membros do Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, tendo este sido aprovado mediante [Resolução](#) Legislativa do Parlamento Europeu de 4 de julho de 2018.

No seguimento das eleições europeias de 2014, a União Europeia realizou um [estudo](#) sobre o financiamento de partidos políticos e campanhas de referendo nos Estados-Membros, focando-se nas normas que regem a matéria, na realidade dos 28 Estados-Membros e, mais especificamente no que diz respeito à despesa, na experiência de 7 destes: Bulgária, Croácia, Dinamarca, Letónia, Países Baixos, Espanha e Reino Unido. As conclusões deste estudo apontam para o financiamento público da maior parte dos partidos, de forma direta ou indireta, sendo o critério de distribuição a igualdade e proporcionalidade em relação ao número de votos recebidos. A organização em

contabilidade financeira e a publicidade da situação financeira são também uma constante na maioria dos Estados-Membros.

No que respeita concretamente ao financiamento dos partidos, a maioria dos Estados tem procedido ao aumento de proibições ou limitações relativas ao financiamento privado e do nível de transparência das ações relacionadas com a sua despesa. Portugal surge, nestes pontos, classificado como *High Limits* (os limites impostos encontram-se entre os mais exigentes da União) e *High Transparency* (a transparência do processo de financiamento é elevada), acompanhando a tendência de Estados como França, Grécia e Polónia, no que respeita aos limites impostos, e Bélgica, Dinamarca, Alemanha ou Reino Unido no que se refere à transparência.

Ainda no que concerne às condições que regem o estatuto e financiamento dos partidos políticos a nível europeu e fundações políticas a nível europeu, estas encontram-se previstas no [Regulamento \(UE, Euratom\) n.º 1141/2014](#), *relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias*.

Até 2017, o financiamento dos partidos políticos europeus assumia a forma de uma subvenção. A partir de 2018, assumiu a forma de contribuição, encontrando-se estas normas especificadas no [Regulamento Financeiro \(título XI\)](#). As subvenções podem cobrir até 90 % das despesas elegíveis de um partido, sendo o resto custeado por recursos próprios, tais como quotas e donativos. Os fundos disponíveis para os partidos são inscritos na rubrica orçamental 402 do orçamento do Parlamento Europeu.

O referido Regulamento n.º 1141/2014 define assim o estatuto dos partidos políticos europeus e fundações políticas europeias, reconhecendo-lhes personalidade jurídica, bem como as condições para o seu financiamento e controlo e sanções a aplicar.

Apesar de a União mostrar preocupação com as questões relativas aos processos democráticos de eleição e financiamento dos partidos políticos, a fixação de normas específicas sobre benefícios fiscais, subvenções públicas, despesas das campanhas

eleitorais e receitas de angariação de fundos, são matérias da competência dos Estados-Membros.

- **Enquadramento internacional**
 - **Países europeus**

Segundo um [estudo do Parlamento Europeu sobre financiamento partidário](#) (2015)¹⁵, a maioria dos Estados-Membros da União Europeia contempla alguma forma de financiamento público direto ou indireto dos partidos políticos. O financiamento direto assume normalmente a forma pecuniária, através de transferências bancárias ou, mais raramente, cheques (cfr. *Figure 3*, páginas 23 e seguintes do estudo mencionado). O financiamento indireto pode consistir em diversos benefícios, como, por exemplo, isenções fiscais ou acesso gratuito aos meios de comunicação públicos (cfr. *Figure 3*, páginas 23 e seguintes do estudo mencionado).

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Alemanha, Espanha, França e Itália.

ALEMANHA

A matéria do financiamento público dos partidos políticos encontra-se regulada nas secções IV e V da [Parteiengesetz](#)¹⁶ (Lei dos Partidos Políticos ou, na tradução para língua inglesa, [Act on Political Parties](#)¹⁷).

Nos termos do disposto no § 18 (1) da lei alemã, a alocação de fundos está diretamente dependente do número de votos obtidos nas eleições, do montante obtido com as quotizações dos membros e do valor global dos donativos. O Presidente do *Bundestag* (parlamento alemão) é o órgão ao qual os partidos requerem a atribuição deste financiamento e incumbe-lhe a fixação do montante a que cada partido tem direito para o ano em causa.

¹⁵ *Party financing and referendum campaigns in EU Member States*.

¹⁶ Versão consolidada e em língua alemã do diploma legal.

¹⁷ Versão consolidada e em língua inglesa do diploma legal.

São elegíveis os partidos que tenham obtido pelo menos 0,5% dos votos nas últimas eleições ao Parlamento Europeu ou ao *Bundestag*, ou um mínimo de 1% dos votos nas últimas eleições para um dos parlamentos estaduais, que recebem assim 0,70 € por cada voto validamente expresso.

São ainda elegíveis os partidos que, tendo obtido pelo menos 10% dos votos validamente expressos num determinado círculo eleitoral, não tenham visto as suas listas ser admitidas num determinado Estado federado, que recebem também 0,70 € por cada voto.

Em derrogação do mencionado, os partidos recebem 0,85 € por voto pelos votos recebidos até aos quatro milhões de votos expressos validamente.

Os partidos recebem ainda 0,38 € por cada euro recebido através de outras fontes de financiamento (contribuições dos membros, contribuições de titulares eleitos ou donativos privados) até um limite de 3 300 € por contribuição individual.

O valor máximo do financiamento público será de 133 milhões de € (cfr. § 18 (2)). Nos termos do (5) do § 18, o montante do financiamento público também não pode exceder as verbas obtidas através do financiamento próprio dos partidos.

Refira-se finalmente que, nos termos do § 18 (6) da *Parteiengesetz*, assiste ao *Bundestag* a faculdade de ajustar anualmente o valor máximo de financiamento público, com base na evolução de um índice de preços composto em 70% pelo índice de preços no consumidor e em 30% pelos vencimentos médios dos funcionários do governo central, regional e local.

Finalmente, no que às doações diz respeito, dispõe o § 25 da *Parteiengesetz* resumidamente o seguinte:

- proibição de doações de certos doadores, tais como, empresas públicas ou sociedades comerciais com capitais públicos, partidos políticos ou grupos parlamentares municipais, fundações políticas, organizações sem fins lucrativos, organizações religiosas e associações profissionais (todavia, não existe qualquer proibição geral de doações por sociedades comerciais);

- limite de 1 000 € para doações em dinheiro ou realizadas por não nacionais de estrangeiros do exterior e de 500 € para doações anónimas (contudo, para as demais situações, não existe um limite absoluto);
- as doações de mais de 10 000 € no total em um ano devem ser registadas, indicando o nome e o endereço do doador, no respetivo extrato de contas; doações individuais de mais de 50 000 € devem ser imediatamente comunicadas ao Presidente do *Bundestag* e são tornadas públicas.

ESPAÑA

Em Espanha, a matéria do financiamento dos partidos políticos está prevista na [Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos](#)¹⁸.

Nos termos do [artigo 3](#) da *Ley Orgánica 8/2007*, o Estado distribui subvenções anuais não condicionadas, a partir de verbas do Orçamento do Estado, pelos partidos políticos com representação no *Congreso de los Diputados* (câmara baixa do Parlamento espanhol).

No que às subvenções eleitorais diz respeito, são válidas as disposições do [Capítulo VII \(Gastos y subvenciones electorales\)](#) do Título primeiro (*Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo*) da [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general](#)¹⁹. Assim, de acordo com o disposto no [n.º 1 do artigo 127](#) daquela lei, o Estado subvenciona, de acordo com os montantes limite estabelecidos para cada tipo de eleições nas disposições especiais, as despesas em que os partidos, federações, coligações ou agrupamentos de eleitores incorrem pelo facto de concorrerem às eleições para o *Congreso de los Diputados*, *Senado*, Parlamento Europeu e autárquicas.

Em relação aos gastos das candidaturas que se apresentam a eleições, o Estado espanhol subvenciona-os, de acordo com as seguintes condições:

¹⁸ Versão consolidada do diploma legal.

¹⁹ Versão consolidada do diploma legal.

- A subvenção não pode ser superior aos gastos apresentados e justificados perante o Tribunal de Contas;
- O pagamento da subvenção está sujeito quer ao preenchimento de todos os requisitos necessários para o exercício do cargo, quer ao exercício efetivo do cargo para o qual foi eleito.

As candidaturas não podem realizar gastos eleitorais que ultrapassem os limites estabelecidos para cada tipo de eleição. Assim, nas eleições para as *Cortes Generales* (*Congresso de los Diputados* e *Senado*), o limite dos gastos eleitorais será o que resulte da multiplicação de 0,37 € pelo número de habitantes correspondentes à população da circunscrição onde cada partido, coligação ou agrupamento apresente a sua candidatura (cfr. [n.º 2 do artigo 175](#) da *Ley Orgánica 5/1985*).

Para as eleições municipais, o limite dos gastos eleitorais será o que resulte da multiplicação de 0,11 € pelo número de habitantes correspondentes à população da circunscrição onde cada partido, coligação ou agrupamento apresente a sua candidatura (cfr. [n.º 2 do artigo 193](#) da *Ley Orgánica 5/1985*).

Para além destes montantes, o Estado também subsidia o envio de propaganda eleitoral com uma subvenção específica, à margem dos limites dos gastos eleitorais (cfr. [n.º 3 do artigo 175](#) da *Ley Orgánica 5/1985*).

As subvenções são estabelecidas em função dos lugares obtidos no *Congreso de los Diputados* ou no *Senado*, dependendo também dos votos obtidos por cada candidatura. Na verdade, as subvenções também se encontram dependentes do número de votos obtidos por cada candidatura ao *Congreso de los Diputados* e da eleição de pelo menos um Deputado e dos votos conseguidos por cada candidato eleito como Senador.

Para as eleições para as *Cortes Generales* as subvenções relativas aos gastos eleitorais são as seguintes (cfr. [n.º 1 do artigo 175](#) da *Ley Orgánica 5/1985*):

- 21 167,64 € por cada lugar obtido no *Congreso de los Diputados* ou no *Senado*;
- 0,81 € por cada um dos votos conseguidos por cada candidatura ao *Congreso de los Diputados*, em que o partido tenha, pelo menos, conseguido um lugar de Deputado;

- 0,32 € por cada um dos votos conseguidos por cada candidato que tenha obtido lugar de Senador.

Além do limite geral, a lei também prevê alguns limites específicos para os gastos eleitorais. Os gastos efetuados com a colocação de cartazes e outras formas de propaganda, nos espaços comerciais autorizados, não poderão exceder a 25% do limite de gastos (cfr. [n.º 3 do artigo 55](#) da *Ley Orgánica 5/1985*), da mesma forma que os gastos em publicidade, na imprensa periódica e nas emissoras de rádio de titularidade privada, não poderão exceder a 20% desse limite (cfr. [n.º 1 do artigo 58](#) da *Ley Orgánica 5/1985*).

Sobre esta matéria poderá ainda ser consultado o [Portal Electoral](#), designadamente, os artigos sobre Financiamento: limites dos gastos dos partidos em campanha e [Financiamento Eleitoral](#).

No que concerne as doações aos partidos políticos, dispõem os artigos [4](#) e [5](#) da *Ley Orgánica 8/2007* resumidamente o seguinte:

- como princípio geral, os partidos políticos podem receber doações nominativas, em dinheiro ou em espécie, de pessoas singulares;
- os partidos políticos não podem aceitar ou receber, direta ou indiretamente, doações de pessoas singulares que, no exercício de uma atividade económica ou profissional, sejam parte contraente de um contrato público;
- as quantias doadas devem ser depositadas em contas abertas em instituições de crédito exclusivamente para esse fim e os rendimentos obtidos nelas serão apenas os provenientes das respetivas doações (a fiscalização destas contas bancárias é realizada pelo Tribunal de Contas e o nome e identificação fiscal dos doadores deve ser registado);
- não são permitidas doações anónimas ou revogáveis;
- não são permitidas doações da mesma pessoa singular acima dos 50 000 € por ano;

- não são permitidas doações de sociedades comerciais ou sem personalidade jurídica.

Finalmente, quanto aos benefícios fiscais reconhecidos aos partidos políticos espanhóis, existem dois: isenção do pagamento do equivalente ao imposto de IRC (cfr. [artigo 10 da Ley Orgánica 8/2007](#)); dedução do valor da quota até ao limite de 600 € por ano para efeitos do equivalente ao imposto de IRS (cfr. [artigo 12 da Ley Orgánica 8/2007](#)).

FRANÇA

Até 1988, não existiam leis que fixassem as regras de financiamento dos partidos, nem do financiamento público. As leis de 11 de março de 1988, de 15 de janeiro de 1990 e de 11 de abril de 2003 cuidaram desta situação, nomeadamente ao estabelecerem limites para os gastos nas campanhas eleitorais.

Os partidos são financiados sobretudo através de recursos privados. Trata-se das quotas dos seus militantes e dos seus eleitos, que eram tradicionalmente a fonte de financiamento dos partidos de massa. As quotas são geralmente de montante pouco elevado e insuficiente para fazer face às despesas de funcionamento.

Além das quotas, surgem as doações de pessoas singulares, limitadas a 7 500 € por ano e por pessoa. São geralmente obtidas no momento das eleições e não no quadro do funcionamento normal dos partidos. Desde 1995 que são interditas as doações, sob qualquer forma, por parte de sociedades comerciais.

Refira-se igualmente que fazer uma doação a um partido político em França permite deduzir até 66% do valor doado para efeitos do equivalente ao imposto de IRS. A dedução máxima de 7 500 € por pessoa singular e 15 000 € por ano por agregado familiar fiscal.

A novidade, trazida pelas leis de financiamento dos partidos, foi o seu financiamento público.

O regime atual do financiamento da vida política resulta das seguintes leis:

- [Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique](#) (relativa ao financiamento da vida política);

- [Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques](#) (relativa à limitação das despesas eleitorais e à clarificação do financiamento das atividades políticas);
- [Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques](#) (relativa à prevenção da corrupção e transparência da vida económica e procedimentos públicos);
- [Loi n.º 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique](#) (relativa ao financiamento da vida política);
- [Loi organique n.º 95-72 du 20 janvier 1995 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République](#) (relativa o financiamento da campanha para a eleição do Presidente da República);
- [Loi n.º 95-126 du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions](#) (relativa à declaração de património dos membros do Governo e dos titulares de determinadas funções);
- [Loi n.º 96-62 du 29 janvier 1996 prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle no 95-880 du 4 août 1995 qui ont institué une session parlementaire ordinaire unique et modifié le régime de l'inviolabilité parlementaire](#) (relativa à implementação das disposições da Lei Constitucional n.º 95-880 de 4 de agosto de 1995, que introduziu uma única sessão parlamentar ordinária e mudou o regime de imunidade parlamentar);
- [Loi n.º 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives](#) (destinada a promover a igualdade de acesso das mulheres e dos homens aos mandatos eleitorais e cargos eletivos);
- [Loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs](#) (sobre a eleição de senadores);

- [Loi organique n.º 2001-100 du 5 février 2001 modifiant la loi no 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel](#) (sobre a eleição do Presidente da República por sufrágio universal);
- [Loi n.º 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques](#) (relativa à eleição dos conselheiros regionais e deputados ao Parlamento Europeu e sobre a ajuda pública a partidos políticos);
- [Loi organique n.º 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République](#) (sobre a eleição presidencial).

Em relação a esta matéria, poderá ainda consultar-se a seguinte ligação no sítio do Senado francês: [Le financement de la vie politique](#), que resume de forma atualizada a legislação em causa.

ITÁLIA

No final de 2013, justificando a necessidade de o Estado adotar medidas de contenção devido à conjuntura de grave crise económica, o legislador italiano, através do [Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149](#), e da [Legge 21 febbraio 2014, n. 13](#), eliminou todas as formas de financiamento público direto aos partidos políticos.

O artigo 1 do [Decreto-legge 28 dicembre 2013](#) aboliu os reembolsos eleitorais e o financiamento público atribuído para atividades políticas. De acordo com o mesmo preceito legal, as doações aos partidos políticos são elegíveis para efeitos de dedução fiscal. Assim, nos termos do artigo 11 do [Decreto-legge 28 dicembre 2013](#), as doações de pessoas singulares aos partidos políticos são passíveis de dedução fiscal, o que corresponde a 37%, para os montantes de 30 a 20 000 €, e a 26%, para os montantes de 20 0001 € a 70 000€. Segundo o artigo 12 do mesmo diploma legal, os contribuintes podem destinar 2 x 1 000 de seu imposto sobre o rendimento para o financiamento de um partido político. A fim de beneficiar destes recursos estatais indiretos, os partidos políticos devem ter alcançado representação parlamentar.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Foi promovida pelo Presidente da Assembleia da República, em 12 de março de 2020, a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do RAR, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da CRP.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) desta iniciativa na Internet.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **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. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.