



COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO

Parecer

Projeto de Lei n.º 883/XIII/3.ª

Relatora:

**Deputada Maria da Luz
Rosinha (PS)**

Reforça a Autonomia Financeira dos Municípios e introduz medidas de justiça nos impostos municipais (7.ª alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais e 33.ª alteração ao CIMI)

I DOS CONSIDERANDOS

Dezanove deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) tomaram a iniciativa de apresentar à Mesa da Assembleia da República, o **Projeto de Lei n.º 883/XIII/3.º** que visa reforçar a Autonomia Financeira dos Municípios e introduzir medidas de justiça nos impostos municipais, com a 7.ª alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais e 33.ª alteração ao CIMI, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), do n.º 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da CRP e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

Reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, o Projeto de Lei (PJL) foi admitido a 18 de maio de 2018, tendo baixado na generalidade à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (CAOTDPLH), em conexão com a Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (CEIOP) para efeitos de elaboração e aprovação do respetivo parecer, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 129.º do RAR.

O presente PJL visa, segundo os proponentes “assegurar o cumprimento do Princípio da Progressividade no IRS, constitucionalmente imposto e distorcido pelo mecanismo da participação variável dos municípios no IRS”. Nesse sentido propõe-se “alterar o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, e ainda o código do imposto municipal sobre imóveis”.

Os deputados do BE referem que “estabelecendo de igual forma a devolução de parte da coleta de IRS para todos os sujeitos passivos, esta possibilidade legal cria entorses à progressividade do imposto de rendimento pessoal, na medida em que serão muito mais beneficiados os sujeitos passivos titulares de rendimento mais elevados”. Nesse sentido pretendem “a alteração do artigo 26.º, n.º 2, expressamente prevendo-se a possibilidade de os municípios prescindirem da sua participação variável no IRS, contemplando o Princípio da Progressividade”. Para este grupo parlamentar “a tributação dos prédios destinados a habitação própria e permanente do agregado familiar merece um tratamento diferenciado da tributação dos restantes prédios” que “não pode apenas assentar no número de dependentes a cargo, devendo ser conferido a todo e qualquer sujeito passivo que seja proprietário da sua habitação própria e permanente”. Esta iniciativa aconselha que “tal redução de taxa seja limitada a uma parte do valor patrimonial tributário do imóvel, cuja fixação se avança na

ordem dos € 200 000 (400 RMMG), não vá esta redução beneficiar os que possuam imóveis de elevado valor, distorcendo assim os objetivos constitucionais de tributação do património”.

Para os proponentes, existindo “a hipótese de baixa do limite máximo da taxa de IMI aplicável a prédios urbanos, de forma a evitar o gravame fiscal nos Municípios que tenham aderido ao FAM, protegendo assim a habitação própria e permanente, haverá que ter em consideração que mais vale então fixar uma taxa especial, mais baixa, para a habitação própria e permanente, continuando as casas de férias e os prédios de rendimento a ser taxados nos termos atuais”. Essa medida contribuiria para baixar “o IMI a imóveis não destinados a primeira habitação de igual forma do que aos imóveis destinados à habitação própria e permanente. Por isso será preferível nessa hipótese avançar para uma taxa especial reduzida de IMI para os imóveis afetos à habitação própria e permanente dos sujeitos passivos (e não uma redução de taxa opcional como até aqui vigora nos termos do artigo 112.º-A do CIMI)”. Os deputados do BE referem que os “planos de saneamento e ajustamento municipais representam uma grave compressão da autonomia municipal, sendo a sua aplicação ditada pela ultrapassagem dos limites do endividamento e prolongando-se no tempo independentemente do cumprimento superveniente pelo município dos limites legais de endividamento”. Existindo “o cumprimento desses limites, não pode ser exigível a manutenção da aplicação desses planos contra a vontade dos órgãos democraticamente eleitos, pelo que não basta a suspensão da execução do plano”, sendo necessário “por decisão dos órgãos representativos do município, verificado o cumprimento dos limites legais de endividamento, possa cessar definitivamente a aplicação de tais planos”.

Em termos objetivos, e de acordo com a Nota Técnica a proposta contempla:

«1) Alteração do n.º 2 do artigo 26.º (“participação variável em IRS”) do regime financeiro das autarquias locais, prevendo a possibilidade dos municípios prescindirem da sua participação variável no IRS, contemplando o Princípio da Progressividade;

2) Alteração do n.º 2 do artigo 86.º (“saneamento e reequilíbrio”) regime financeiro das autarquias locais, permitindo que, por decisão dos órgãos representativos do município, verificado o cumprimento dos limites legais de endividamento, possa cessar definitivamente a aplicação dos planos de saneamento e ajustamento municipais;

3) Alteração do n.º 1 e 5 do artigo 112.º (Taxas) do CIMI e revogação do art.º 112.ºA (“Prédios de sujeitos passivos com dependentes a cargo”) do CIMI, atendendo a que “o Bloco de Esquerda tem entendido que a tributação dos prédios destinados a habitação própria e permanente do agregado familiar merece um tratamento diferenciado da tributação dos restantes prédios”, tratamento esse que “não pode apenas assentar no número de dependentes a cargo, devendo ser conferido a todo e qualquer sujeito passivo que seja

proprietário da sua habitação própria e permanente”, sendo porém “aconselhável que tal redução de taxa seja limitada a uma parte do valor patrimonial tributário do imóvel, cuja fixação se avança na ordem dos € 200 000.”»

No que concerne à **verificação do cumprimento da lei formulário** e de acordo com a Nota Técnica, a iniciativa em apreço “encontra-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da referida lei. Todavia, é referido que “face às inúmeras alterações sofridas pelo Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), por razões de segurança jurídica, sugere-se que, em acaso de aprovação da presente iniciativa, se proceda à eliminação do número de ordem de alteração do título do futuro diploma”. Na Nota Técnica é sugerida a “alteração ao título da iniciativa”, aquando do processo de “apreciação na especialidade ou de redação final, dele passando a constar: “Reforça a autonomia financeira dos municípios e introduz medidas de justiça nos impostos municipais, procede à sétima alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e altera ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei, 287/2003, de 12 de novembro)”. É ainda sugerida a “republicação dos diplomas que revistam a forma de lei, em anexo, sempre existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de Códigos, ou se o somatório das alterações constituírem mais de 20% da alteração do diploma original ou da sua última versão republicada, o que parece não ser o caso da presente iniciativa legislativa”.

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar verificou-se **existirem iniciativas legislativas idênticas e conexas:**

- Projeto de lei n.º 551/XIII/2.ª (PCP) - Lei das Finanças Locais;
- Proposta de lei n.º 131/XIII/3.ª (GOV) - Alteração à Lei das Finanças Locais
- Projeto de lei n.º 849/XIII/3ª (BE) - Assegura aos municípios mecanismos de financiamento adequados à promoção de políticas de habitação (procede à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro)
- Projeto de lei n.º 863/XIII (PSD) - Revogação do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI)

II DA OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

Sendo a opinião da deputada relatora de elaboração facultativa, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR, esta exime-se, nesta sede, de emitir quaisquer considerações políticas sobre o PJI em apreço.

III DAS CONCLUSÕES

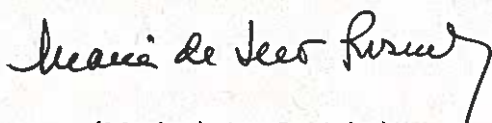
Nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 167.º da CRP, do n.º 118.º do RAR, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da CRP e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR os deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) tomaram a iniciativa de apresentar à Mesa da Assembleia da República, o **Projeto de Lei n.º 883/XIII/3.ª** visa “assegurar o cumprimento do Princípio da Progressividade no IRS, constitucionalmente imposto e distorcido pelo mecanismo da participação variável dos municípios no IRS”. Nesse sentido propõe-se “alterar o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, e ainda o código do imposto municipal sobre imóveis”.

A mencionada iniciativa legislativa reúne todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais.

Neste sentido a CAOTDPLH é de parecer que o PJI em apreço, ao reunir todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, e cumprindo o estipulado na lei formulário deve ser remetido para discussão em plenário, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 136.º do RAR.

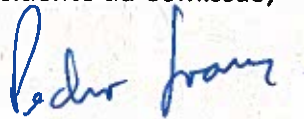
Palácio de São Bento, 12 de junho de 2018

A Deputada Relatora,



(Maria da Luz Rosinha)

O Presidente da Comissão,



(Pedro Soares)

Anexos: Projeto de Lei n.º 883/XIII/3.ª e Nota Técnica do Projeto de Lei n.º 883/XIII/3.ª

Projeto de Lei n.º 883/XIII/3.ª (BE)

Reforça a autonomia financeira dos municípios e introduz medidas de justiça nos impostos municipais (7.ª alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais e 33.ª alteração ao CIMI)

Data de admissão:

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

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa, da autoria do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (GP-BE), visa alterar o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, e ainda o código do imposto municipal sobre imóveis (CIMI). Contempla as seguintes medidas:

- 1) Alteração do n.º 2 do artigo 26.º (*“participação variável em IRS”*) do regime financeiro das autarquias locais, prevendo a possibilidade dos municípios prescindirem da sua participação variável no IRS, contemplando o Princípio da Progressividade;
- 2) Alteração do n.º 2 do artigo 86.º (*“saneamento e reequilíbrio”*) regime financeiro das autarquias locais, permitindo que, por decisão dos órgãos representativos do município, verificado o cumprimento dos limites legais de endividamento, possa cessar definitivamente a aplicação dos planos de saneamento e ajustamento municipais;
- 3) Alteração do n.º 1 e 5 do artigo 112.º (*Taxas*) do CIMI e revogação do art.º 112.ºA (*“Prédios de sujeitos passivos com dependentes a cargo”*) do CIMI, atendendo a que *“o Bloco de Esquerda tem entendido que a tributação dos prédios destinados a habitação própria e permanente do agregado familiar merece um tratamento diferenciado da tributação dos restantes prédios”,* tratamento esse que *“não pode apenas assentar no número de dependentes a cargo, devendo ser conferido a todo e qualquer sujeito passivo que seja proprietário da sua habitação própria e permanente”,* sendo porém *“aconselhável que tal redução de taxa seja limitada a uma parte do valor patrimonial tributário do imóvel, cuja fixação se avança na ordem dos € 200 000.”*

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

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

A iniciativa legislativa em apreciação, que “[Reforça a autonomia financeira dos municípios e introduz medidas de justiça nos impostos municipais \(7.ª alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais e 33.ª alteração ao CIMI\)](#)” é apresentada e subscrita por dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda” no âmbito do poder de iniciativa da lei, consagrado no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR). É um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, como também dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, 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 estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa, também, os limites à admissão da iniciativa imposta pelo n.º 1 do artigo 120.º do RAR, pois não parece infringir a Constituição ou os princípios neles consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa. Esta iniciativa deu entrada em 18 de maio do corrente ano, foi admitida e anunciada em 23 de maio, data em que, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (11.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A *lei formulário*¹ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, nomeadamente em sede especialidade e de redação final. Esta iniciativa legislativa, revestindo a forma de lei, será publicada na 1.ª série do Diário da República, entrando em vigor com a aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação, nos termos do disposto do artigo 5.º do articulado, cumprindo o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da *Lei Formulário*, segundo o qual: “Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo em caso algum, o

¹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)

início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação, em todo o território nacional e no estrangeiro, no quinto dia após a publicação”.

Encontra-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da referida lei que prevê que “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”. No entanto, face às inúmeras alterações sofridas pelo Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), por razões de segurança jurídica, sugere-se que, em acaso de aprovação da presente iniciativa, se proceda à eliminação do número de ordem de alteração do título do futuro diploma.

Sugere-se a seguinte alteração ao título da iniciativa seja alterado, em sede de apreciação na especialidade ou de redação final, dele passando a constar: “*Reforça a autonomia financeira dos municípios e introduz medidas de justiça nos impostos municipais, procede à sétima alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e altera ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei, 287/2003, de 12 de novembro*”.

As alterações aos diplomas mencionados devem constar do articulado. Assim, sugere-se que do corpo do artigo 2.º do articulado, passe a conter a seguinte redação: “Os artigos 26.º e 86.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Municipais, aprovado pela [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#), alterada pelas Leis n.ºs 83-C/2013, de 31 de dezembro, 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, 132/2015, de 4 de setembro, 7-A/2016, de 30 de março e 42/2016, de 28 de dezembro, passam a ter a seguinte redação:”..

Por outro lado, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve ainda proceder-se à republicação dos diplomas que revistam a forma de lei, em anexo, sempre existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de Códigos, ou se o somatório das alterações constituírem mais de 20% da alteração do diploma original ou da sua última versão republicada, o que parece não ser o caso da presente iniciativa legislativa.

Na presente fase do processo não nos parece serem suscitadas outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#)², estabeleceu o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e teve origem na [Proposta de Lei n.º 122/XII](#), apresentada pelo Governo, que foi aprovada em votação final global com os votos a favor do PSD e do CDS-PP e os votos contra do PS, do PCP, do BE e do PEV. Esta lei sofreu, desde a sua aprovação, seis alterações, das quais três em sede de leis do Orçamento do Estado, e duas retificações³. Essas alterações foram feitas pelas Leis n.ºs [82-D/2014, de 31 de dezembro](#)⁴, [69/2015, de 16 de julho](#)⁵, [132/2015, de 4 de abril](#)⁶, [7-A/2016, de 30 de março](#) (OE para 2016), [42/2016, de 28 de dezembro](#) (OE para 2017) e [114/2017, de 29 de dezembro](#) (OE para 2018).

Dois outros diplomas produziram efeitos sobre a Lei n.º 73/2013, pelo que se indicam a seguir, muito embora não tenham relevância direta para a matéria em causa na presente iniciativa:

- A [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#) (OE para 2014) suspendeu no ano de 2014 o cumprimento do disposto no n.º 1 do [artigo 69.º](#) (que fixa as percentagens do Fundo de Equilíbrio Financeiro dos municípios das respetivas área metropolitana e comunidade intermunicipal a transferir do Orçamento do Estado para as entidades intermunicipais);

² Texto consolidado disponível na base de dados Datajuris.

³ A primeira retificação incidiu sobre o texto originário da lei ([Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro](#)) e a segunda ocorreu no âmbito das alterações operadas pela Lei do OE 2016, aprovada pela [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#) ([Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de maio](#)).

⁴ Procede à alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental – conhecida como Lei da «fiscalidade verde», teve origem na [Proposta de Lei n.º 257/XII](#) e foi aprovada em votação final global com os votos a favor do PSD e do CDS-PP e os votos contra do PS, do PCP, do BE e do PEV.

⁵ Que visou introduziu clarificações num conjunto nos regimes das Leis n.ºs [50/2012, de 31 de agosto](#), [73/2013, de 3 de setembro](#), e [75/2013, de 12 de setembro](#), [Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto](#), e [Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho](#); teve origem na [Proposta de Lei n.º 313/XII](#), que foi aprovada em votação final global com os votos a favor do PSD e do CDS-PP, contra do PCP, do BE e do PEV e a abstenção do PS.

⁶ Que aprovou a terceira alteração à [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#), com o objetivo de manter em 2016 o quadro legal então em vigor no tocante a receitas próprias dos municípios, atendendo ao facto de haver em 2015 eleições legislativas ficando a aprovação do Orçamento de Estado diferida para o ano seguinte; teve origem no [Projeto de Lei n.º 1049/XII](#), aprovado em votação final global com os votos a favor do PSD, do PS e do CDS-PP e contra do PCP, do BE e do PEV.

- O [Decreto-Lei n.º 138/2017, de 10 de novembro](#) (que altera a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional⁷), determinou que a superintendência e tutela sobre o Fundo de Apoio Municipal⁸ seja exercida pelo Ministro da Administração Interna (competência até aí exercida pelo Ministro Adjunto).

A Lei n.º 73/2013 veio revogar o regime anteriormente em vigor em matéria de finanças locais, constante da [Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro](#), e do [Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março](#).

Para uma análise mais detalhada da sucessão de diplomas legais nesta matéria, bem como do enquadramento constitucional e doutrinário da mesma, sugere-se a consulta da [Nota Técnica](#) da [Proposta de Lei n.º 122/XII/2.ª](#) (que, como acima referido, deu origem à Lei n.º 73/2013), ou da [Nota Técnica](#) do [Projeto de Lei n.º 551/XIII \(PCP\)](#), cuja discussão na generalidade se encontra agendada em conjunto com a do presente projeto de lei, no dia 15 de junho, deixando-se abaixo apenas uma breve indicação das anteriores leis das finanças locais:

- A [Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro](#), foi o primeiro diploma a aprovar o regime das finanças locais; o seu artigo 29.º previa a sua revisão até 15 de junho de 1981, o que não veio a suceder;
- Em 1984, um novo regime é aprovado, e a Lei de 1979 revogada, pelo [Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março](#), ao abrigo da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 19/83, de 6 de setembro](#);
- Sucede-lhe a [Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro](#), que vigora até 1998;
- Em 1998 é aprovada a [Lei n.º 42/98, de 6 de agosto](#), cujo regime se mantém em vigor até 2007;
- A [Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro](#), vem revogar a lei anterior e proceder à reforma do sistema de financiamento autárquico, sendo substituída em 2013 pela lei atualmente em vigor.

Especificamente no que se refere aos dois artigos da Lei n.º 73/2013 que a iniciativa objeto da presente nota técnica visa alterar, refira-se que:

- o [artigo 26.º](#), sobre «Participação variável no IRS» por parte das autarquias locais, mantém a redação originária da lei de 2013 (com uma pequena correção formal, constante da [Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro](#));
- o [artigo 86.º](#), sobre «Saneamento e reequilíbrio», viu a sua redação originária alterada uma vez, pela Lei do OE 2017 ([Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#)), que lhe aditou os atuais n.ºs 2, 3 e 4.

Refira-se ainda, no tocante a este último que o artigo 61.º da Lei do OE 2016 ([Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#)) determina que os municípios com contratos de reequilíbrio ou planos de ajustamento

⁷ [Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro](#).

⁸ [Artigo 62.º](#) e seguintes da Lei n.º 73/2013; informação sobre este fundo em https://www.fundodeapoiomunicipal.gov.pt/pt_PT/o-fam

referidos no artigo 86.º não carecem de autorização prévia dos membros do Governo competentes em razão da matéria para assumir encargos ou realizar investimentos que não estejam previstos no respetivo plano de reequilíbrio financeiro, desde que seja respeitado o limite global fixado nesse plano para este tipo de despesas.

A [Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto](#)⁹, criou o [Programa de Apoio à Economia Local](#), com o objetivo de proceder à regularização do pagamento das dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias registadas na Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) à data de 31 de março de 2012. Esta lei teve origem na [Proposta de Lei n.º 73/X \(GOV\)](#), aprovada em votação final global com os votos a favor do PSD e do CDS-PP, os votos contra do PCP, BE, PEV e dos Deputados do PS Luís Pita Ameixa e Rui Jorge Santos e a abstenção do PS. Foi depois alterada pelas Leis n.ºs [42/2016, de 28 de dezembro](#) (OE 2017), e [114/2017, de 29 de dezembro](#) (OE 2018).

O [Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março](#), veio densificar as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, bem como do Fundo de Regularização Municipal, previstos na Lei das Finanças Locais vigente à época ([Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro](#)). Foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho](#), que regulamentou o Fundo de Regularização Municipal, e revogado pela Lei n.º 73/2013.

Quanto ao [Código do Imposto Municipal sobre Imóveis \(CIMI\)](#), o mesmo foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, e objeto de várias alterações desde então (a última das quais foi operada pela [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#), que aprovou o OE 2018).

O [artigo 112.º](#) do CIMI, que a presente iniciativa pretende alterar, fixa as taxas deste imposto e foi também objeto de várias alterações desde a versão originária do Código. Até 2014, previa três taxas distintas: uma para prédios rústicos, outra para prédios urbanos e uma terceira para prédios urbanos avaliados nos termos do CIMI. A taxa dos prédios rústicos manteve-se inalterada desde a versão inicial do Código (0,8%), mas as taxas sobre os prédios urbanos foram sendo modificadas. Com a Lei do OE 2014, deixa de se fazer essa distinção entre prédios urbanos, que passam a ser todos taxados entre 0,3% a 0,5% até à entrada em vigor do OE 2017 ([Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#)), que fixa a taxa no seu valor atual (0,3% a 0,45%).

Já relativamente ao disposto no n.º 5 do artigo 112.º, o mesmo corresponde *grossa modo* à redação originária (embora constasse do n.º 4, até à alteração do CIMI em 2004, e balizasse a taxa fixada

⁹ Texto consolidado disponível no *site* do *Diário da República*.

pelos municípios às percentagens previstas nas alíneas b) e c) do n.º 1, até à revogação da primeira em 2013, quando deixa de se distinguir os prédios urbanos avaliados nos termos do CIMI dos restantes).

A presente iniciativa propõe ainda a revogação do [artigo 112.º-A](#) do CIMI, que prevê a possibilidade de os municípios fixarem uma redução da taxa do imposto municipal sobre os imóveis destinados a habitação própria e permanente no caso de sujeitos passivos com dependentes a cargo, e que foi aditado pela [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#), que aprovou o Orçamento do Estado para 2016. Esta possibilidade já estava prevista no CIMI desde a alteração deste Código em 2015 (embora em termos de percentagem e não de valor fixo em euros, como presentemente) – v.d. artigo 112.º, n.ºs 13 a 15, na redação da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#) (OE 2015).

Referem-se abaixo outros antecedentes parlamentares (anterior Legislatura) relativos à avaliação de prédios urbanos destinados a habitação própria para efeitos de IMI e ao regime das finanças locais:

Tipo	Nº	SL	Título	Autoria	Estado
Proposta de Lei	25/XIII	1	Procede à alteração do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo decreto-lei n.º 215/89, de 1 de julho e à alteração do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro	ALRAM	rejeitada
Projeto de Lei	1029/XII	4	Altera o Código do IMI, reduzindo o esforço tributário das famílias	PCP	caducado
Projeto de Lei	854/XII	4	Introduz taxas reduzidas de IMI para habitação própria	BE	rejeitado
Projeto de Lei	853/XII	4	Introduz a atualização anual automática do valor da habitação para efeitos de pagamento do Imposto Municipal sobre Imóveis para uma maior justiça social	BE	rejeitado
Projeto de Lei	455/XII	3	Alteração do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, permitindo aos municípios a opção pela redução de taxa a aplicar em cada ano, tendo em conta o número de membros do agregado familiar.	PSD	caducado
Projeto de Lei	351/XII	2	Procede à sétima alteração da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e altera o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.	BE	rejeitado
Projeto de Lei	51/XII	1	Tributação adicional do património imobiliário de luxo (Alteração ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, que aprovou	PCP	rejeitado

Projeto de Lei n.º 883/XIII/3.ª (BE)

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

[o Código do Imposto sobre Transações Onerosas - IMT - e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis -IMI\)](#)

Enquadramento doutrinário/bibliográfico

- **Enquadramento internacional**

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

ESPAÑA

O Estado espanhol organiza-se territorialmente em municípios, províncias e comunidades autónomas, conforme dispõe o [artigo 137](#) da respetiva Constituição, contendo os [artigos 140 a 158](#) os princípios básicos da administração local e das comunidades autónomas.

O regime de financiamento das comunidades autónomas está previsto nos artigos 156, 157 e 158 da Constituição, que obedece aos princípios da autonomia financeira, coordenação e solidariedade, remetendo a regulação dos recursos das mesmas para lei orgânica. Este regime consta da [Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas \(LOFCA\)](#) e da [Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias](#). Os eixos fundamentais deste regime são o reforço das prestações do estado social, o incremento da equidade e suficiência no financiamento do conjunto de competências autonómicas, mais autonomia e corresponsabilidade e a melhoria da dinâmica e estabilidade do sistema e da sua capacidade de responder às necessidades dos cidadãos.

A secção 2.^a do título I da [Ley 22/2009](#) regula a matéria dos recursos do sistema de financiamento, os quais se destinam a garantir as necessidades globais de financiamento, como os *tributos cedidos*, a transferência do *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* e o *Fondo de Suficiencia Global*. Os *tributos cedidos* incluem presentemente verbas provenientes dos seguintes impostos: *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (50%), *Impuesto sobre el Valor Añadido* (50%) e os *Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, el Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos y Labores del Tabaco* (58%). A transferência do *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* orienta a participação das

comunidades neste fundo, que pretende garantir maior equidade na distribuição dos fundos. Os critérios para a alocação destes recursos assentam num conjunto de variáveis (como a superfície, dispersão ou insularidade), sendo a variável «população» aquela que beneficia de maior ponderação. Já o *Fondo de Suficiencia Global* visa assegurar que as necessidades globais de financiamento do sistema de cada comunidade no ano base sejam cobertas com a sua capacidade tributária, a transferência do *Fondo de Garantía* e o próprio *Fondo de Suficiencia Global*.

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

No que se refere às entidades locais (municípios e províncias), dispõe o artigo 142 da Constituição que as mesmas devem dispor de meios suficientes para levar a cabo as funções atribuídas pela lei, sendo essencialmente financiadas por impostos próprios e pela participação nos do Estado e das comunidades autónomas.

A base do sistema de financiamento local encontra-se prevista no [Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales](#), que, entre outros aspetos, cria um regime especial para os municípios que sejam capitais de província ou de comunidade autónoma, e que tenham mais de 75 000 habitantes, que passa pela cedência de parte de alguns impostos, como o *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF), o IVA, impostos especiais sobre o álcool e o tabaco (entre 1% e 3%, aproximadamente, dependendo do imposto e de se tratar de um município ou província).

O imposto sobre bens imóveis (*Impuesto sobre bienes inmuebles*) é um dos três impostos obrigatoriamente cobrados pelos municípios (os outros são o *Impuesto sobre actividades económicas* e o *Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica*)¹⁰. O *Real Decreto Legislativo 2/2004* estabelece o quadro global aplicável aos mesmos (no caso do imposto sobre os imóveis, trata-se do artigo 60 e seguintes), designadamente prevendo as isenções aplicáveis e os valores mínimos e máximos das taxas (0,4% a 1,10% para prédios urbanos e 0,3% a 0,9% para prédios

¹⁰ Cfr. artigo 59 do referido *Real Decreto*, nos termos do qual, os municípios podem ainda cobrar dois outros impostos: *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras* e *Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*.

rústicos¹¹) e remete o restante para regulamentação local (as entidades locais aprovam *ordenanzas fiscales* em desenvolvimento deste regime). Assim, por exemplo, no tocante às habitações familiares, prevê-se a possibilidade de, nessas regulamentações, os municípios atribuírem uma bonificação de até 90% do total do imposto às famílias numerosas¹².

No contexto da crise financeira foi aprovada a [Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera](#) com o objetivo de consolidar as finanças (atendendo nomeadamente aos limites de défice e de dívida), com impacto ao nível local.

Para informação mais desenvolvida sobre este assunto, pode consultar-se o [site do Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas](#) (designadamente uma [lista detalhada dos instrumentos normativos](#) em matéria do financiamento territorial de âmbito local e outra [informação](#), incluindo dados estatísticos, bem como [informação detalhada por ano e município](#) no tocante aos impostos municipais).

FRANÇA

Em termos administrativos, o território francês está organizado em *collectivités territoriales*, que incluem a *région*, o *département*, a *commune*, as *collectivités à statut particuleir* e a '*Collectivité d'Outre-mer*', as quais são, antes de mais, reguladas no [título XII](#) da Constituição francesa. As coletividades territoriais são pessoas coletivas de direito público, com competências próprias, poder deliberativo, executivo e regulamentar, com autonomia financeira e fiscal, de acordo com o princípio constitucional da livre administração das coletividades territoriais.

Em desenvolvimento das normas constitucionais, o [Code Général des Collectivités Territoriales \(CGCT\)](#) regula todas as questões a elas respeitantes. O financiamento das coletividades territoriais é essencialmente feito através de impostos e taxas, distinguindo-se os recursos provenientes da fiscalidade direta e indireta, das transferências e apoios do Estado e dos empréstimos.

¹¹ A lei espanhola distingue ainda um terceiro tipo de bens imóveis: os «*bienes inmuebles de características especiales*», que os municípios podem optar por taxar ou não (se o fizerem, a taxa supletiva é de 0,6%, não podendo em qualquer caso ser inferior a 0,4% nem superior a 1,3%; são exemplos deste tipo de bens as instalações de produção de energia elétrica e as auto-estradas, entre outros.

¹² Em regra, são consideradas famílias numerosas as que têm 3 ou mais filhos.

A fiscalidade direta é constituída, principalmente, pelos seguintes impostos: imposto sobre a habitação das pessoas singulares e coletivas; imposto sobre prédios urbanos (*propriétés bâties*); imposto sobre prédios rústicos (*propriétés non bâties*); imposto sobre a contribuição territorial económica; cotização sobre o valor acrescentado das empresas e imposto sobre as empresas do setor da energia, transporte ferroviário e telecomunicações. Quanto à fiscalidade indireta, nela se inclui um conjunto de taxas como a taxa local de infraestruturas, taxas de permanência, taxas sobre a publicidade ou taxas sobre jogos nos casinos.

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

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

Outros recursos, nomeadamente receitas tarifárias e patrimoniais e os fundos comunitários, fazem também parte das receitas das coletividades territoriais. As receitas tarifárias provêm principalmente da venda de bens e serviços aos utilizadores. Os fundos estruturais europeus constituem também uma das formas relevantes de financiamento local. O [Portal da Direção de informação legal e administrativa – *vie public*](#), disponibiliza, de forma detalhada, mais informação respeitante à matéria das finanças locais.

O [Code General des Impôts](#) prevê no seu artigo [1379](#) os impostos que constituem receita das autoridades locais. Entre eles encontram-se as *taxes foncières*, designação dada aos impostos que em França incidem sobre bens imóveis (distinguindo propriedades construídas e não construídas e já acima mencionados). Este imposto é calculado com base no valor cadastral do bem imóvel, é devido pelo proprietário e constitui receita das coletividades territoriais *départements* e *communes*. O imposto sobre os prédios urbanos (construídos) está regulado nos artigos [1380](#) e [1381](#) e sobre os rústicos (não construídos) no artigo [1393](#). A lei prevê um conjunto de isenções (por exemplo em função do tipo de edifício – monumentos, estabelecimentos de ensino, etc.), ou idade do imóvel (por exemplo, os imóveis novos ficam isentos nos dois primeiros anos), podendo as coletividades definir outras, conforme previsto no Código; para além disso, em função das características do sujeito

passivo, pode haver lugar a reduções (por exemplo, em caso de deficiência ou idade acima dos 75 anos, sob condição de recursos).

Para além disso, um outro imposto incide sobre imóveis de habitação e constitui receita das coletividades territoriais – a *taxe d'habitation* (regulada no artigo [1407](#) e seguintes do [Code General des Impôts](#)). Este imposto é devido por quem habita no imóvel, seja ou não seu proprietário. O valor devido depende de vários fatores como as condições do imóvel, os rendimentos dos ocupantes e as taxas fixadas pelas autoridades locais. Estão também previstas isenções e reduções (por exemplo em caso de deficiência e baixos rendimentos). No âmbito do Orçamento do Estado para 2018 foram adotadas medidas no sentido da redução gradual da incidência deste imposto.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas e petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, existem as seguintes iniciativas pendentes versando sobre matérias idênticas às abordadas no presente projeto:

- **Projeto de lei n.º 551/XIII/2.ª (PCP)** - *Lei das Finanças Locais*;
- **Proposta de lei n.º 131/XIII/3.ª (GOV)** - *Alteração à Lei das Finanças Locais*
- **Projeto de lei n.º 849/XIII/3ª (BE)** - *Assegura aos municípios mecanismos de financiamento adequados à promoção de políticas de habitação (procede à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro)*
- **Projeto de lei n.º 863/XIII (PSD)** - *Revogação do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI)*

Na consulta efetuada, verificou-se não existir, à data, qualquer petição pendente sobre matéria idêntica ou conexa.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Em 23 de maio de 2018, o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de Governo próprios das regiões autónomas, dando cumprimento ao disposto no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos) e 20 dias (AL), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da região Autónoma dos Açores. O Governo Regional da RAM pronunciou-se por parecer de 7 de junho de 2018.

Nos termos do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, foi solicitada a pronúncia, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

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

Os n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do RAR impedem a apresentação de projetos de lei que “envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”.

Da presente iniciativa parece decorrer a possibilidade de uma diminuição da receita fiscal prevista no Orçamento do Estado, não se encontrando, todavia, disponíveis elementos que permitam a sua quantificação. Os subscritores da presente iniciativa salvaguardam a questão fazendo depender (artigo 5.º) a entrada em vigor do futuro diploma com a aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.