

Projeto de Lei n.º 624/XV/1.ª (PAN)

Estabelece a possibilidade de reforço das verbas dos municípios para assegurar a proteção das áreas protegidas, o cumprimento do disposto na Lei de Bases do Clima e a implementação de planos de promoção do arrendamento acessível, de alojamento para o Ensino Superior ou de arrendamento jovem, alterando a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

Data de admissão: 8 de março de 2023

Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

O projeto de Lei em apreço estabelece a possibilidade de reforço das verbas dos municípios para assegurar a protecção das áreas protegidas, o cumprimento do disposto na Lei de Bases do Clima e a implementação de planos de promoção do arrendamento acessível, de alojamento para o Ensino Superior ou de arrendamento jovem, alterando a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Pretende-se assegurar que o mapa anexo à Lei do Orçamento do Estado passe a identificar, de forma desagregada, os montantes do Fundo Geral Municipal distribuídos aos municípios, bem como que o relatório que acompanha a proposta de Lei do Orçamento do Estado passe a identificar as variáveis, os elementos e indicadores de cálculo das transferências para os municípios no âmbito do Fundo Geral Municipal.

Pretende-se igualmente criar mecanismos que possibilitem ao Governo reforçar as verbas dos municípios nas áreas do ambiente e da habitação, por via do alargamento do âmbito dos auxílios financeiros às autarquias locais enquadrados pelo artigo 22.º do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Pretende-se finalmente clarificar que o regime de auxílios financeiros às autarquias locais em caso de calamidade pública, enquadrado pelo artigo 22.º do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, pode ser aplicado em situações em que, não se verificando uma situação de calamidade pública, se verificarem condições excecionais reconhecidas por resolução do Conselho de Ministros que o justifiquem.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa é apresentada pela Deputada única representante do partido Pessoas-Natureza-Animais (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)

[da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

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

A matéria sobre a qual versa o presente projeto de lei - «regime das finanças locais» – enquadra-se, por força do disposto na alínea *q*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República e, segundo o disposto no n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, esta matéria carece de votação na especialidade pelo Plenário.

A iniciativa deu entrada a 3 de março de 2023, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. A 8 de março de 2023 foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.^a) por despacho do Presidente da Assembleia da República. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada, por arrastamento com a [Proposta de Lei n.º 61/XV/1.^a \(GOV\)](#) - Altera o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, para a reunião plenária do dia 24 de março de 2023.

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A [lei formulário](#)² 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 - «Estabelece a possibilidade de reforço das verbas dos municípios para assegurar a protecção das áreas protegidas, o cumprimento do disposto na Lei de Bases do Clima e a implementação de planos de promoção do arrendamento acessível, de alojamento para o Ensino Superior ou de arrendamento jovem, alterando a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possam ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O projeto de lei visa alterar a [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#), que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais³. Apesar de a iniciativa contemplar a informação prevista no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, de acordo com 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», esta lei foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal.

Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, «leis» ou «regimes gerais», «regimes jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante, como o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

³ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

O autor não promoveu a republicação, em anexo, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, apesar de a alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro estabelecer a republicação dos diplomas que revistam forma de lei quando existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor. Ora, a lei, foi republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, tendo sido alterada mais de três vezes desde então. Caso o legislador pretenda cumprir a lei, deverá aditar uma norma de republicação e o respetivo anexo em sede de especialidade, de modo a constarem do texto sujeito a votação final global.

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 devem 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, a iniciativa estabelece, no seu artigo 3.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», estando 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».

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O n.º 1 do [artigo 238.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#)⁴ (Constituição) determina que as autarquias locais têm património e finanças próprios, acrescentando o n.º 2 que «o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau». Estipula-se também que «as

⁴ Todas as referências à Constituição da República Portuguesa são feitas para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#).

receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços» (n.º 3), podendo dispor de «poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei» (n.º 4). Este artigo corresponde ao artigo 240.º da versão originária, com exceção do n.º 4 que foi aditado pela [Lei Constitucional n.º 1/97](#).

Sobre esta matéria os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que «a consagração da autonomia financeira das autarquias locais, que envolve a autonomia patrimonial conforme se precisa no n.º 1 do artigo, é uma consequência da opção constitucional pela descentralização e da afirmação do poder local autárquico (Título VIII da Constituição). Conceber-se-ia mal que a autonomia administrativa não fosse acompanhada de autonomia financeira, aspeto que tem vindo a ser progressivamente acentuado a nível internacional (vd. Carta Europeia de Autonomia Local aprovada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 28/90](#), de 23 de outubro⁵). «Os constituintes optaram por apenas fixar parâmetros de ordem geral, remetendo para a lei ordinária o regime das finanças autárquicas, circunstância que, constituindo embora uma opção compreensível, diminui as garantias de autonomia financeira local»⁶.

Segundo os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira «a garantia institucional local requer, entre outras coisas, que as autarquias disponham de meios financeiros suficientes (para o desempenho das atribuições de que são constitucional ou legalmente incumbidas) e autónomos (a fim de o exercício de competências e atribuições não ficar dependente dos meios financeiros do poder central, como participações, subsídios, etc.) e que gozem de autonomia na gestão desses meios (autonomia financeira). Concretamente, a autonomia financeira das autarquias locais («finanças próprias») compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios e dos planos de atividade; (2) elaboração e aprovação de balanço e contas; (3) arrecadação e disposição de receitas próprias; (4) efetivação de despesas

⁵ Retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 17/03/2023.

⁶ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2006, pág. 460.

sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»⁷. Estes constitucionalistas afirmam ainda que no n.º 2 do artigo 238.º se estabelece o regime das finanças locais «consagrando como princípio constitucional o equilíbrio financeiro, primeiro, entre o Estado e as autarquias locais e, depois, das autarquias locais entre si. No primeiro caso, trata-se do equilíbrio financeiro vertical, porque através dele se pretende assegurar uma distribuição equilibrada («justa repartição») das receitas entre o Estado e as pessoas coletivas territoriais autónomas. No segundo caso, trata-se do equilíbrio financeiro horizontal, pois visa-se corrigir as desigualdades entre autarquias do mesmo grau (cfr. Lei n.º 2/2007, art. 7.º)»⁸.

Com base no princípio constitucional que consagra a autonomia das autarquias locais e no sentido de definir a orientação a imprimir à regulamentação do património e finanças locais foram vários os diplomas que, desde 1979, estabeleceram o regime jurídico das finanças locais.

O regime atual encontra-se consagrado na [Lei n.º 73/2013](#), de 3 de setembro⁹ (versão consolidada) que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Desde a aprovação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, os [artigos 31.º](#) e [32.º](#), visados pela presente iniciativa, foram objeto de alterações produzidas pela [Lei n.º 51/2018](#), de 16 de agosto¹⁰. Quanto ao [artigo 22.º](#), igualmente visado pela presente iniciativa, foi alterado pelo artigo 258.º da [Lei n.º 42/2016](#), de 28 de dezembro¹¹ e pela [Lei n.º 51/2018](#), de 16 de agosto¹².

A fim de melhor se visualizar a evolução das alterações transcrevem-se abaixo as diferentes versões com destaque para as diferenças entre elas.

⁷ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág.729.

⁸ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág.730.

⁹ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁰ Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 35-A/2018](#), de 12 de outubro. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹¹ Orçamento do estado para 2018. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹² [Trabalhos preparatórios](#).

Assim, quanto ao artigo 22.º, as alterações foram as que se seguem:

Redação original
<p>Artigo 22.º</p> <p>Cooperação técnica e financeira</p> <p>1 - Não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou comparticipações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos serviços e fundos autónomos.</p> <p>2 - Pode ser excecionalmente inscrita na Lei do Orçamento do Estado uma dotação global afeta aos diversos ministérios, para financiamento de projetos de interesse nacional a desenvolver pelas autarquias locais, de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, correspondentes a políticas identificadas como prioritárias naquela Lei, de acordo com os princípios da igualdade, imparcialidade e justiça.</p> <p>3 - O Governo e os Governos Regionais dos Açores e da Madeira podem ainda tomar providências orçamentais necessárias à concessão de auxílios financeiros às autarquias locais, nas seguintes situações:</p> <p>a) Calamidade pública;</p> <p>b) Municípios negativamente afetados por investimentos da responsabilidade da administração central ou regional;</p> <p>c) Circunstâncias graves que afetem drasticamente a operacionalidade das infraestruturas e dos serviços municipais de proteção civil;</p> <p>d) Reconversão de áreas urbanas de génese ilegal ou programas de reabilitação urbana, quando o seu peso relativo transcenda a capacidade e a responsabilidade autárquica nos termos da lei.</p> <p>4 - A concessão de auxílios financeiros às autarquias locais em situações de calamidade pública é regulada em diploma próprio, designadamente no âmbito do Fundo de Emergência Municipal.</p> <p>5 - A concessão de qualquer auxílio financeiro e a celebração de contrato ou protocolo com as autarquias locais são previamente autorizadas por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, a publicar no Diário da República.</p> <p>6 - São nulos os instrumentos de cooperação técnica e financeira e de auxílio financeiro celebrados ou executados sem que seja observado o disposto no número anterior.</p> <p>7 - O Governo publica trimestralmente, no Diário da República, uma listagem da qual constam os instrumentos de cooperação técnica e financeira e de auxílio financeiro celebrados por cada ministério, bem como os respetivos montantes e prazos.</p>

8 - O regime de cooperação técnica e financeira, bem como o regime de concessão de auxílios financeiros às autarquias locais são regulados por diploma próprio.

9 - O disposto no presente artigo aplica-se às empresas do setor empresarial do Estado.

Redação dada pelo artigo 258.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro

Artigo 22.º

Cooperação técnica e financeira

1 - Não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos serviços e fundos autónomos.

2 - Pode ser excecionalmente inscrita na Lei do Orçamento do Estado uma dotação global afeta aos diversos ministérios, para financiamento de projetos de interesse nacional a desenvolver pelas autarquias locais, de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, correspondentes a políticas identificadas como prioritárias naquela Lei, de acordo com os princípios da igualdade, imparcialidade e justiça.

3 - O Governo e os Governos Regionais dos Açores e da Madeira podem ainda tomar providências orçamentais necessárias à concessão de auxílios financeiros às autarquias locais, nas seguintes situações:

- a) Calamidade pública;
- b) Municípios negativamente afetados por investimentos da responsabilidade da administração central ou regional;
- c) Circunstâncias graves que afetem drasticamente a operacionalidade das infraestruturas e dos serviços municipais de proteção civil;
- d) Reconversão de áreas urbanas de génese ilegal ou programas de reabilitação urbana, quando o seu peso relativo transcenda a capacidade e a responsabilidade autárquica nos termos da lei.

4 - A concessão de auxílios financeiros às autarquias locais em situações de calamidade pública é regulada em diploma próprio, designadamente no âmbito do Fundo de Emergência Municipal.

5 - A concessão de qualquer auxílio financeiro e a celebração de contrato ou protocolo com as autarquias locais são previamente autorizadas por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, a publicar no Diário da República.

6 - São nulos os instrumentos de cooperação técnica e financeira e de auxílio financeiro celebrados ou executados sem que seja observado o disposto no número anterior.

7 - O Governo publica trimestralmente, no Diário da República, uma listagem da qual constam os instrumentos de cooperação técnica e financeira e de auxílio financeiro celebrados por cada ministério, bem como os respetivos montantes e prazos.

8 - O regime de cooperação técnica e financeira, bem como o regime de concessão de auxílios financeiros às autarquias locais são regulados por diploma próprio.

9 - O disposto no presente artigo aplica-se às empresas do setor empresarial do Estado.

10 - A concessão de auxílios financeiros às autarquias locais das regiões autónomas em situação de calamidade pública é efetuada, com as devidas adaptações, no âmbito do Fundo de Emergência Municipal, previsto no Decreto-Lei n.º 225/2009, de 14 de setembro.

Redação atual

Artigo 22.º

Cooperação técnica e financeira

1 - Não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios e freguesias, **destinados ao financiamento das atribuições ou competências destes**, por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos serviços e fundos autónomos.

2 - Pode ser excecionalmente inscrita na Lei do Orçamento do Estado uma dotação global afeta aos diversos ministérios, para financiamento de projetos de interesse nacional a desenvolver pelas autarquias locais, de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, correspondentes a políticas identificadas como prioritárias naquela Lei, de acordo com os princípios da igualdade, imparcialidade e justiça.

3 - O Governo e os Governos Regionais dos Açores e da Madeira podem ainda tomar providências orçamentais necessárias à concessão de auxílios financeiros às autarquias locais, nas seguintes situações:

- a) Calamidade pública;
- b) Municípios negativamente afetados por investimentos da responsabilidade da administração central ou regional;
- c) Circunstâncias graves que afetem drasticamente a operacionalidade das infraestruturas e dos serviços municipais de proteção civil;
- d) Reconversão de áreas urbanas de génese ilegal ou programas de reabilitação urbana, quando o seu peso relativo transcenda a capacidade e a responsabilidade autárquica nos termos da lei.

4 - A concessão de auxílios financeiros às autarquias locais em situações de calamidade pública é regulada em diploma próprio, designadamente no âmbito do Fundo de Emergência Municipal.

5 - A concessão de qualquer auxílio financeiro e a celebração de contrato ou protocolo com as autarquias locais são previamente autorizadas por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, a publicar no Diário da República.

6 - São nulos os instrumentos de cooperação técnica e financeira e de auxílio financeiro celebrados ou executados sem que seja observado o disposto no número anterior.

7 - A DGAL publica **semestralmente**, no **respetivo sítio da Internet**, uma listagem da qual constam os instrumentos de cooperação técnica e financeira e de auxílio financeiro celebrados por cada ministério, bem como os respetivos montantes e prazos.

8 - O regime de cooperação técnica e financeira, bem como o regime de concessão de auxílios financeiros às autarquias locais são regulados por diploma próprio.

9 - O disposto no presente artigo aplica-se às empresas do setor empresarial do Estado.

10 - A concessão de auxílios financeiros às autarquias locais das regiões autónomas em situação de calamidade pública é efetuada, com as devidas adaptações, no âmbito do Fundo de Emergência Municipal, previsto no Decreto-Lei n.º 225/2009, de 14 de setembro.

E quanto aos artigos 31.º e 32.º foram as seguintes as alterações efetuadas:

Redação original	Redação atual
<p style="text-align: center;">Artigo 31.º</p> <p style="text-align: center;">Transferências financeiras para os municípios</p> <p>1 - São anualmente inscritos na Lei do Orçamento do Estado os montantes e as datas das transferências financeiras correspondentes às receitas municipais previstas nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 25.º.</p> <p>2 - Os montantes correspondentes à participação dos municípios nas receitas referidas no número anterior, com exceção da relativa ao FEF, são inscritos nos orçamentos municipais como receitas correntes e transferidos por duodécimos até ao dia 15 do mês correspondente.</p> <p>3 - Cada município, através do seu órgão executivo, pode decidir da repartição dos montantes referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º entre receita corrente e de capital, não podendo a receita corrente exceder 90 % do FEF.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 31.º</p> <p style="text-align: center;">Transferências financeiras para os municípios</p> <p>1 - São anualmente inscritos na Lei do Orçamento do Estado os montantes e as datas das transferências financeiras correspondentes às receitas municipais previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 25.º e no artigo 30.º-A.</p> <p>2 - Os montantes correspondentes à participação dos municípios nas receitas referidas no número anterior, com exceção da relativa ao FEF, são inscritos nos orçamentos municipais como receitas correntes e transferidos por duodécimos até ao dia 15 do mês correspondente.</p> <p>3 - Cada município, através do seu órgão executivo, pode decidir da repartição dos montantes referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º entre receita corrente e de capital, não podendo a receita corrente exceder 90 % do FEF.</p>

<p>4 - Os municípios informam a DGAL, anualmente, até 30 de junho do ano anterior ao ano a que respeita o orçamento, de qual a percentagem do FEF que deve ser considerada como transferência corrente, na ausência da qual é considerada a percentagem de 90 %.</p> <p>5 - A DGAL indica, até 31 de agosto de cada ano, os valores das transferências a efetuar para os municípios no ano seguinte.</p>	<p>4 - Os municípios informam a DGAL, anualmente, até 30 de junho do ano anterior ao ano a que respeita o orçamento, de qual a percentagem do FEF que deve ser considerada como transferência corrente, na ausência da qual é considerada a percentagem de 90 %.</p> <p>5 - A DGAL indica, até 31 de agosto de cada ano, os valores das transferências a efetuar para os municípios no ano seguinte.</p> <p>6 - As variáveis e indicadores de cálculo das transferências para os municípios são parte integrante do relatório que acompanha a proposta de Lei do Orçamento do Estado.</p>
Redação original	Redação atual
<p style="text-align: center;">Artigo 32.º</p> <p style="text-align: center;">Distribuição do Fundo Geral Municipal</p> <p>1 - A distribuição do FGM pelos municípios obedece aos seguintes critérios:</p> <p>a) 5 % igualmente por todos os municípios;</p> <p>b) 65 % na razão direta da população, ponderada nos termos do número seguinte, e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, sendo a população residente das Regiões Autónomas ponderada pelo fator 1,3;</p> <p>c) 25 % na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 5 % na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida; ou</p> <p>d) 20 % na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 10 % na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida, nos municípios com mais de 70 %</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 32.º</p> <p style="text-align: center;">Distribuição do Fundo Geral Municipal</p> <p>1 - A distribuição do FGM pelos municípios obedece aos seguintes critérios:</p> <p>a) 5 % igualmente por todos os municípios;</p> <p>b) 65 % na razão direta da população, ponderada nos termos do número seguinte, e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, sendo a população residente das Regiões Autónomas ponderada pelo fator 1,3;</p> <p>c) 25 % na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 5 % na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida; ou</p> <p>d) 20 % na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 10 % na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida, nos municípios com mais de 70 %</p>

<p>do seu território afeto à Rede Natura 2000 e de área protegida.</p> <p>2 - Para efeitos do disposto na alínea b) do número anterior, a população de cada município é ponderada de acordo com os seguintes ponderadores marginais:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Os primeiros 5000 habitantes - 3;b) De 5001 a 10 000 habitantes - 1;c) De 10 001 a 20 000 habitantes - 0,25;d) De 20 001 a 40 000 habitantes - 0,5;e) De 40 001 a 80 000 habitantes - 0,75;f) Mais de 80 000 habitantes - 1. <p>3 - Os elementos e os indicadores para aplicação dos critérios referidos nos números anteriores são comunicados, de forma discriminada, à Assembleia da República, juntamente com a proposta de Lei do Orçamento do Estado.</p>	<p>do seu território afeto à Rede Natura 2000 e de área protegida.</p> <p>2 - Para efeitos do disposto na alínea b) do número anterior, a população de cada município é ponderada de acordo com os seguintes ponderadores marginais:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Os primeiros 5000 habitantes - 3;b) De 5001 a 10 000 habitantes - 1;c) De 10 001 a 20 000 habitantes - 0,25;d) De 20 001 a 40 000 habitantes - 0,5;e) De 40 001 a 80 000 habitantes - 0,75;f) Mais de 80 000 habitantes - 1. <p>3 - (Revogado.)</p>
--	---

O Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) corresponde a uma subvenção geral consagrada na lei que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, prevista no n.º 1 do [artigo 25.º](#) conjugado com o [artigo 27.º](#) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, equivalente a 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) e do imposto sobre o valor acrescentado (IVA).

O Fundo Geral Municipal (FGM) corresponde a uma transferência financeira do Estado consagrada no [artigo 28.º](#) que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respetivos níveis de funcionamento e investimento.

O Fundo de Coesão Municipal (FCM) corresponde à transferência inscrita anualmente na Lei do Orçamento de Estado que visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, onde

existam situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais. Encontra-se previsto no [artigo 29.º](#).

O Fundo de Emergência Municipal (FEM), criado pelo [Decreto-Lei n.º 225/2009](#), de 14 de setembro (versão consolidada), tem como objetivo a concessão de auxílios financeiros às autarquias locais para a recuperação de equipamentos públicos da sua responsabilidade, com vista à resolução de situações excecionais de urgência fundamentada e comprovada, após declaração de calamidade pública decretada pelo Governo ([artigo 12.º](#) conjugado com o [artigo 3.º](#) do Decreto-Lei n.º 225/2009, de 14 de setembro). O n.º 2 do [artigo 68.º](#) da Lei do Orçamento de Estado para 2023 (Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro) permite igualmente o recurso ao FEM, sem verificação do requisito da declaração de situação de calamidade pública, desde que se verifiquem condições excecionais reconhecidas por resolução do Conselho de Ministros.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**

 - Países analisados**

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

ESPAÑA

Espanha é um estado unitário e organiza-se territorialmente em comunidades autónomas, províncias e municípios ([artículo 137 da Constitución Española](#))¹³, sendo estes últimos o primeiro nível de organização do poder local. As comunidades autónomas detêm uma grande autonomia, incluindo a capacidade exclusiva de decidir sobre a organização de municípios e províncias dentro do seu respetivo território regional. No entanto, as funções e as finanças municipais e provinciais são decididas no âmbito da lei nacional e não por constituição ou lei regional, ao contrário das

¹³ Diploma retirado do portal oficial 'boe.es'. Todas as referências a Espanha são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado em 15/03/2023

federações. Como resultado, os governos locais são governados conjuntamente pelo governo central e pelas regiões.

A [Constitución Española](#) refere-se ao sistema de financiamento das Comunidades Autónomas nos [artículos 156 a 158](#), reconhecendo especificidades das ilhas regionais e Canárias. Prevê o n.º 2 do artigo 158 que «a fim de corrigir os desequilíbrios económicos interterritoriais e de concretizar o princípio de solidariedade, será criado um Fundo de Compensação para as despesas de investimento, cujos recursos serão distribuídos pelas Cortes Gerais entre as Comunidades Autónomas e as províncias, conforme o caso.»

Como resultado, o [Fondo de Compensación Interterritorial](#)¹⁴ foi criado em 1980. Na primeira fase, de 1984 a 1990, todas as Comunidades Autónomas foram beneficiárias e os recursos foram destinados não só a favorecer o desenvolvimento dos territórios mais desfavorecidos, mas também a atender a novos investimentos nos serviços transferidos pelo Estado. Numa segunda fase, de 1990 a 2001, todas as Comunidades deixaram de ser beneficiárias e apenas as regiões mais desfavorecidas, ou seja, as regiões do Objectivo 1, se tornaram beneficiárias, tornando a política regional interna coerente com a ligada aos Fundos Europeus. Numa terceira fase, a partir do novo sistema de financiamento regional em 2001, o QCI foi repartido em dois fundos: [Fondo de Compensación](#) e [Fondo Complementario](#).

O ‘*Fondo de Compensación*’, destina-se a ser utilizado para financiar despesas de investimento em territórios comparativamente menos desenvolvidos, que direta ou indiretamente promovam o rendimento e a criação de riqueza no território beneficiário.

O ‘*Fondo Complementario*’, destina-se a ser utilizado para financiar despesas de investimento que direta ou indiretamente promovam a criação de rendimentos e riqueza no território beneficiário. No entanto, a pedido dos territórios beneficiários, pode ser utilizado para financiar despesas necessárias ao arranque ou ao funcionamento de investimentos financiados pelo Fundo de Compensação ou por este Fundo, durante um período máximo de dois anos.

¹⁴ Informação disponível no portal do ‘*Ministerio de Hacienda y Función Pública*’ em <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/oipr/fci/Paginas/inicio.aspx> Consulta efetuada a 15/02/2023.

Regulam esta matérias os seguintes diplomas: a [‘Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial’](#), e a [‘Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas’](#).

Existem dois modelos de financiamento distintos: o regime comum e o regime foral, aplicando-se este último às comunidades com direitos históricos (no quadro da Constituição e do estatuto de autonomia). Do ponto de vista financeiro, tanto o País Basco como Navarra mantêm mais autonomia do que as outras regiões. Têm o poder de manter, estabelecer e regular o seu regime fiscal. Isto implica que a imposição, gestão, liquidação, cobrança e inspeção da maioria dos impostos estatais (atualmente todos, exceto impostos sobre importação e Imposto sobre o Valor Acrescentado) são de cada um dos três territórios do País Basco e da Comunidade Autónoma de Navarra. A cobrança desses impostos é efetuada pelos referidos territórios e, por sua vez, a Comunidade Autónoma contribui para o financiamento dos encargos gerais do Estado não assumidos, através de um montante denominado ‘*cupo*’ ou ‘*aportación*’ (estes encargos visam compensar financeiramente o Estado central pelas competências que exerce nestes territórios).

Por sua vez, dentro do regime comum, as Ilhas Canárias têm um regime económico e fiscal especial por razões históricas e geográficas, que foi regulamentado tendo em conta as disposições da União Europeia sobre as regiões ultraperiféricas.

Ceuta e Melilla são duas cidades que participam no financiamento autónomo, em conformidade com os seus Estatutos de Autonomia e também no regime de financiamento das ‘*Haciendas Locales*’ (Autarquias Locais). Têm também um regime especial de tributação indireta, caracterizado, entre outros aspetos, pelo facto de estarem sujeitas ao Imposto sobre a Produção, Serviços e Importação em vez do IVA.

Juntamente com os recursos que o sistema de financiamento fornece às Comunidades Autónomas, devem ser acrescentados os outros recursos à sua disposição: os seus próprios impostos, transferências do Orçamento Geral do Estado, fundos da União Europeia. Do mesmo modo, as Regiões Autónomas podem obter financiamento através de empréstimos ([el endeudamiento](#)), nos termos previstos na legislação em vigor.

Tanto a Constituição (artículo 157) como a *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA, [artículo 14](#))¹⁵ incluem a dívida de curto e longo prazo como um dos recursos financeiros das Comunidades. A LOFCA estipula que as operações de crédito a curto prazo devem ser utilizadas para cobrir necessidades temporárias de caixa.

Em relação às operações de crédito a longo prazo (com prazo superior a um ano), a *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* estabelece dois requisitos: que os recursos obtidos sejam utilizados exclusivamente para despesas de investimento, e que o montante total dos reembolsos anuais, capital e juros, não deve exceder 25% das receitas correntes da Comunidade Autónoma.

Para além destes requisitos, se as Comunidades Autónomas desejarem realizar operações de crédito no estrangeiro ou emitir dívida pública, devem obter autorização prévia do Estado. Estas autorizações são implementadas por meio de decisões do Conselho de Ministros (*Acuerdos del Consejo de Ministros*).

Por outro lado, e a fim de cumprir as funções atribuídas ao [Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas](#) pelas normas sobre estabilidade orçamental, este órgão adotou, na sua sessão plenária realizada a 6 de Março de 2003, os '[Acuerdos en relación con el endeudamiento de las Comunidades Autónomas](#)'¹⁶ após a entrada em vigor dos regulamentos sobre estabilidade orçamental, a partir de 1 de Janeiro de 2003.

Quanto ao regime comum, este rege-se pela [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](#), bem como pela [Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación](#)

¹⁵ «1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.1 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, sin perjuicio de lo que se establece en el apartado 4 del presente artículo, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

2. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán concertar **operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten**, siempre que cumplan los siguientes requisitos: (...)»

¹⁶ Informação disponível no portal do 'Ministerio de Hacienda y Función Pública' em <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Acuerdo%20Endeudamiento.pdf> Consulta efetuada a 15/03/2023.

[de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.](#)

[A Sección 2 do Título I da Ley 22/2009](#) regula os recursos financeiros do sistema que são utilizados para financiar as necessidades de financiamento globais, tais como impostos cedidos, a transferência do *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* e o *Fondo de Suficiencia Global*.

Cumprir ainda fazer referência aos Fundos Autónomos de Convergência, Fundo para a Competitividade e ao Fundo de Cooperação, criados com a contribuição de recursos estatais e com o objetivo de aproximar as Comunidades Autónomas em termos de financiamento *per capita* e favorecendo o equilíbrio económico territorial, contribuindo para a igualdade e equidade.

Quanto ao financiamento local, a *Constitución Española* afirma ([artículos 140 a 142](#)) os princípios da autonomia e da suficiência financeiras. A autonomia implica a capacidade dos municípios para decidir sobre os seus próprios recursos e sobre o seu destino, enquanto a suficiência tem o objetivo de assegurar os recursos necessários ao cumprimento das suas funções.

Tal regime é depois disciplinado, ao nível da lei ordinária, pelo [Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de março](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. É a base do sistema de financiamento local. Este diploma reformula a legislação, incluindo as reformas implementadas através da [Ley 51/2002, de 27 de diciembre](#) e da [Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social](#), que têm um impacto tanto na esfera financeira como fiscal.

O [Ministerio de Hacienda y Función Pública](#) disponibiliza no seu site informação mais detalhada sobre estes tópicos.¹⁷ Nomeadamente na ligação '[FINANCIACIÓN LOCAL](#)'.

Na ligação '[Financiación de las entidades locales. entregas a cuenta del sistema de financiación](#)', está disponível informação sobre pagamentos a empresas locais de pagamentos por conta do sistema de participação fiscal do Estado, bem como a lista mensal de municípios aos quais foram aplicadas retenções na fonte devido ao não

¹⁷ Informação disponível no portal do Ministério em <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/paginas/Financiacion%20Autonomica.aspx> Consulta efetuada a 15/03/2023.

cumprimento da comunicação do acordo orçamental de acordo com o [‘apartado 1 del Artículo 36 de la Ley 2/2011’](#).

Especificamente quanto ao proposto na presente iniciativa em matéria de «implementação da Lei de Bases do Clima», assinale-se o diploma espanhol regulador. Trata-se da [‘Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética’](#).

«A *Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales*, no âmbito das suas respetivas competências, devem cumprir o objeto da presente lei, e cooperar e colaborar para a sua consecução.» (*Artículo 1. Objeto de la Ley*).

Ressalvamos ainda os seguintes artigos da *Ley 7/2021* com referência ao solicitado às autarquias locais: [Artículo 14. Promoción de movilidad sin emisiones](#); [Artículo 28. Convenios de transición justa](#); e a [Disposición final undécima. Reforma del sector eléctrico](#).

FRANÇA

A França é um estado unitário e a *région, o département, a commune, as collectivités à statut particulier* e a *‘Collectivité d’Outre-mer’* são formas de organização administrativa do território que fazem parte de um conceito mais lato designado por *collectivités territoriales*.

Na prossecução do princípio constitucional da livre administração das coletividades territoriais, o [article 72-2¹⁸](#) da *Constitution de la République française* coloca o princípio da sua autonomia financeira e fiscal configurando as receitas fiscais e outros recursos próprios das coletividades territoriais como uma parte determinante do conjunto dos recursos da coletividade, de tal modo que qualquer transferência de competências do Estado para as coletividades deve ser acompanhada dos recursos equivalentes.

Com base no princípio constitucional da autonomia financeira e nas disposições constantes do [Code général des collectivités territoriales \(CGCT\)](#),¹⁹ as coletividades territoriais beneficiam da assistência financeira necessária ao cabal desempenho das

¹⁸ Diploma retirado do portal oficial da *‘Assemblée nationale’*. Todas as referências à Constituição francesa são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado em 15/03/2023.

¹⁹ Diploma retirado do portal oficial *‘Légifrance’*. Todas as referências a França são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado em 15/03/2023.

competências que para elas são transferidas, podendo, para tal, dispor livremente da totalidade ou parte do produto dos impostos de qualquer natureza adquiridos por transferência ou das receitas e outros recursos próprios.

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

A fiscalidade direta é constituída principalmente pelos impostos diretos, que englobam cerca de três quartos das receitas fiscais. A fiscalidade indireta, como, por exemplo, a *taxe d'enlèvement des ordures ménagères – TEOM* (taxa de resíduos domésticos), *droits de mutation à titre onéreux – DMTO* (taxa na aquisição de imóveis antigos), e a *taxe sur les surfaces commerciales* (taxa sobre as superfícies comerciais), representam, contudo, uma parte limitada dos recursos financeiros das coletividades.

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

Os **empréstimos** são a terceira categoria de recursos das coletividades territoriais. Consiste numa forma de financiamento que não está submetida a qualquer autorização prévia, mas que é afetada exclusivamente a novos investimentos.

Nos termos do 'Code général des collectivités territoriales' (CGCT), os municípios, departamentos, regiões e EPCI ([Établissements publics de coopération intercommunale](#))²⁰ podem contrair empréstimos. Os [articles L2252-1 a L2252-5](#) são relativos às '*Garanties d'emprunts*' (Garantias dos empréstimos)

As receitas do empréstimo constituem uma das receitas não fiscais da secção de investimento do orçamento das autarquias locais ([article L2331-8](#) do CGCT). Os empréstimos contraídos correspondem ao volume total das dívidas contraídas a mais de um ano durante o exercício financeiro.

²⁰ Informação disponível no portal '*vie-publique.fr*' em <https://www.vie-publique.fr/fiches/20118-la-cooperation-intercommunale-et-les-epci> Consultado em 15/03/2023.

A assembleia deliberativa é responsável pela contração de empréstimos. Contudo, esta competência pode ser delegada ao presidente da câmara ([article L2122-22](#) do CGCT), à comissão permanente ou ao presidente do conselho departamental ([L3211-2](#)), à comissão permanente ou ao presidente do conselho regional ([L4221-5](#)) e à mesa ou ao presidente da EPCI ([L5211-10](#)).

Os empréstimos destinam-se exclusivamente ao financiamento de investimentos, quer se trate de um equipamento específico, de um conjunto de obras relacionadas com este equipamento ou da aquisição de bens duradouros considerados como ativos fixos. O controlo dos empréstimos contraídos pelas autoridades locais é exercido através do princípio do equilíbrio orçamental previsto no [article L1612-4](#) do CGCT.

O [article 32](#) da '[loi n°2013-672 du 26 juillet 2013](#)' sobre a separação e regulamentação das atividades bancárias, codificado no [article L1611-3-1](#) do CGCT, define agora os empréstimos que as autoridades locais, os seus agrupamentos e os serviços departamentais de incêndio e salvamento podem contrair junto das instituições de crédito, limitando o acesso aos produtos mais simples.

O [article 35](#) da '[loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013](#)' ratificou a criação de uma agência de financiamento público para as autoridades locais destinada a contribuir para a diversificação do acesso das autoridades locais ao financiamento, oferecendo-lhes um acesso mutualizado ao mercado obrigacionista. Assim, um novo [article L1611-3-2](#) do CGCT autoriza as autoridades locais e os estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal com estatuto fiscal próprio a criar uma sociedade pública (*Société Territoriale*) sob a forma de sociedade anónima em que detêm a totalidade do capital e cujo objectivo é contribuir, através de uma filial (a *Société Opérationnelle*) para o seu financiamento.

Um maior desenvolvimento da questão pode ser consultado na ligação '[Principes du recours à l'emprunt](#)', no portal '[collectivites-locales.gouv.fr](#)'.²¹

Por último, é de mencionar o '[Comité des finances locales](#)',²² que tem por finalidade a defesa dos interesses das coletividades locais no plano financeiro, por forma a

²¹ Informação disponível no portal '[collectivites-locales.gouv.fr](#)', em <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/principes-du-recours-lemprunt> Consultado em 15/05/2023.

²² Idem. em <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/comite-des-finances-locales-cfl> Consultado em 15/05/2023.

harmonizá-los com os interesses do Estado. A sua composição e funções decorrem dos [articles L1211-1 a L1211-5](#) do *Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)* e de regulamento interno.

O Portal “*Vie Public*” apresenta de forma estruturada toda a informação respeitante aos recursos das [collectivités territoriales](#),²³ nomeadamente com os valores em causa nos anos mais recentes para os diferentes tipos de recursos.

Quanto ao envolvimento das autarquias locais na aplicação da lei de bases do clima, iniciamos por referir o diploma regulador no ordenamento francês. Trata-se da [LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#).

Quanto ao papel a desempenhar pelas autarquias temos que «O *Haut Conseil pour le climat* será responsável pela avaliação anual da implementação das medidas planeadas e da ação das autoridades locais sobre a redução dos GES²⁴ e adaptação às alterações climáticas de três em três anos.» E ainda que «A fim de salvaguardar as áreas naturais protegidas e sensíveis, a lei estabelece um objectivo de 30% das áreas protegidas. Medidas que permitam às autoridades locais adaptar as suas zonas costeiras ao recuo da linha costeira serão tomadas por decreto».²⁵

ITÁLIA

A característica "de pacto" do ordenamento financeiro das regiões com estatuto especial deriva da sua fonte de legislação específica. As normas estatutárias - estatuto adotado por lei constitucional e regulamentos de aplicação adotados por decreto legislativo, mas formados no âmbito de comissões conjuntas fora do Parlamento - enumeram os impostos estatais cujas receitas são devolvidas, no todo ou em parte, à região e

²³ Informação disponível no portal '[vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr)' em <https://www.vie-publique.fr/fiches/collectivites-territoriales> Consultado em 15/05/2023.

²⁴ “*emissões de gases com efeito de estufa*”

²⁵ Informação disponível no portal '[vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr)' em <https://www.vie-publique.fr/loi/278460-loi-22-aout-2021-climat-et-resilience-convention-citoyenne-climat> Consultado em 16/05/2023.

estabelecem o âmbito e limites dos poderes fiscais, financeiros e contabilísticos de cada região e só podem ser alterados com o acordo da região.

Às regiões é reconhecida ampla autonomia estatutária, legislativa, organizacional e financeira. As funções administrativas são atribuídas em primeira instância aos municípios, de acordo com o princípio da subsidiariedade, e, apenas quando necessário para assegurar o seu exercício unitário, podem ser atribuídas a autoridades territoriais de nível superior, até ao Estado, inclusive.

O instrumento para delimitar as esferas de atribuição legislativa é a lista de matérias identificadas nos segundo, terceiro e quarto parágrafos do [artículo 117](#) da Constituição,²⁶ com base nas quais se pode fazer uma distinção entre a competência exclusiva do Estado, a competência concorrente das regiões e a competência regulamentar residual das regiões para matérias não incluídas nos dois elencos.

A reforma do Título V estava incluída entre as áreas de intervenção do legislador no texto da [reforma constitucional de 2005](#)²⁷, que teve aprovação definitiva pelo Parlamento mas não confirmada pelo resultado do referendo.

No que diz respeito aos perfis regulamentares, que têm sido objeto de uma atividade cognitiva específica no Parlamento, nos últimos anos, as questões do chamado '[regionalismo diferenciado](#)' e as formas de ligação entre o Estado e as autonomias territoriais, em particular no que diz respeito ao "[sistema das conferências](#)", foram examinadas em particular.²⁸

«*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni*²⁹ dispõem de recursos autónomos. Estabelecem e aplicam os seus próprios impostos e receitas, em harmonia com a Constituição [53 c.2] e de acordo com os princípios de coordenação das finanças públicas e do sistema fiscal. Têm coparticipações nas receitas dos impostos estatais imputáveis ao seu território» ([artículo 119 della Costituzione](#))

²⁶ Diploma retirado do portal oficial do '[Senato](#)'. Todas as referências à Constituição italiana são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado em 15/05/2023.

²⁷ Informação disponível no portal da XVII Legislatura da '[Camera dei Deputati](#)' em https://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/2_Testi/02_TAF.pdf Consultado em 15/05/2023.

²⁸ Idem.

²⁹ "Municípios, Províncias, Cidades e Regiões Metropolitanas"

O sistema de **financiamento das regiões de estatuto ordinário** é anterior ao [Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68](#),³⁰³¹ que aplica a [Legge delega 5 maggio 2009, n. 42](#), sobre o federalismo fiscal. O novo regime delineado para a tributação regional foi seguido apenas em parte; a sua implementação foi adiada várias vezes e, mais recentemente, a *Legge di bilancio per il 2023* [Lei do Orçamento para 2023] ([legge n. 197 del 2022](#), art. 1, comma 788) fixou a data de 2027, ou 2026, caso as condições previstas pelo [Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#), para a implementação do federalismo fiscal sejam cumpridas.

As receitas fiscais das regiões de estatuto ordinário consistem principalmente no IRAP, na sobretaxa IRPEF, e no chamado imposto automóvel. Outros impostos menores, incluindo a sobretaxa regional do imposto especial sobre o consumo de gás natural (ARISGAM) e o imposto especial sobre a deposição de resíduos em aterros constituem uma pequena parte da totalidade das receitas fiscais.

Outra receita importante é constituída pela coparticipação regional nas receitas do IVA, estabelecida pelo [Decreto Legislativo 18 febbraio 2000, n. 56](#)³² e determinada anualmente por DPCM (*Decreto do Presidente do Conselho de Ministros*) (a medida é estabelecida, mais recentemente, com referência ao ano 2020 pelo [DPCM 10 dicembre 2021](#)³³ na medida de 70,14%), que entra no mecanismo de perequação previsto pelo mesmo ‘*Decreto 56/2000*’, com o objectivo de financiar o serviço nacional de saúde.³⁴

A maior parte das transferências estatais para as regiões com estatuto ordinário é de facto o financiamento dos cuidados de saúde (o fundo de equalização acima mencionado) e dos [transportes públicos locais](#).³⁵

³⁰ Diploma disponível no portal oficial ‘*Normattiva*’. Todas as referências a Itália são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado em 15/05/2023.

³¹ ‘*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonche' di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*’.

³² ‘*Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133*’.

³³ Diploma disponível no portal ‘*Gazzetta Ufficiale*’ em <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/01/22/22A00318/sg> Consultado em 15/05/2023.

³⁴ No portal da ‘*Camera dei Deputati*’ está disponível o estudo ‘[La compartecipazione regionale all'IVA](#)’. Consultado em 15/05/2023.

³⁵ Informação disponível no portal da ‘*Camera dei Deputati*’ em https://temi.camera.it/leg19/temi/19_l-innovazione-nel-trasporto-stradale-e-la-mobilit-sostenibile.html#il-fondo-nazionale-per-il-tp

O Governo e as regiões com estatuto ordinário assinaram um acordo em 15 de outubro de 2018, na '[Conferenza Stato-Regioni](#)',³⁶ sobre o relançamento dos investimentos públicos, a proteção das políticas sociais e a salvaguarda dos equilíbrios orçamentais na execução das decisões do Tribunal Constitucional sobre os excedentes e o 'Fundo plurianual vinculado'. As regras acordadas, promulgadas pela *legge di bilancio 2019* ([Legge 30 dicembre 2018, n. 145](#)), alteradas e complementadas pela *legge di bilancio 2020* ([Legge 27 dicembre 2019, n. 160](#)), estabelecem as modalidades de implementação da contribuição das finanças públicas das regiões do Estado comum para os anos 2019 e 2020 e, ao mesmo tempo, atribuem às mesmas regiões uma contribuição destinada à implementação de novos investimentos.

No que diz respeito ao sistema de **financiamento das regiões com estatuto especial** e das províncias autónomas, recorde-se que cada estatuto enumera os impostos estatais cuja parte percentual é atribuída à região, as taxas, se existirem, diferenciadas para cada tipo de imposto, a base de cálculo, e a forma de atribuição. Algumas especificações pormenorizadas são então deixadas às normas de execução. As coparticipações só podem ser consideradas impostos regionais para efeitos de atribuição de receitas (neste sentido, são "tributos próprios"). Não são, contudo, regionais para qualquer ponto da sua regulamentação: instituição, sujeitos passivos e base tributária, sanções, contencioso, etc.

A Região da Sicília, a Região de Friuli-Venezia Giulia (desde 2008), a Região de Trentino-Alto Adige e as Províncias Autónomas de Trento e Bolzano (desde 2011) preveem a cobrança direta de todos os impostos estatais - as quotas de participação nos impostos estatais - ou seja, as receitas correspondentes às quotas de coparticipação nos impostos estatais que lhes são devidos são pagas diretamente em contas ordinárias não remuneradas em nome da região ou província autónoma, constituídas junto do Tesouro do Estado.

Todas as regiões com estatutos especiais e províncias autónomas cooperam - de acordo com as especificações dos seus Estatutos - na liquidação dos impostos estatais cobrados ou produzidos no seu território.

³⁶ Informação disponível sobre este órgão no portal do Governo Italiano na ligação '[Conferenza Stato-Regioni](#)'. (<https://www.statoregioni.it/it/>) Consultado em 15/05/2023.

No que respeita às quotas de coparticipação nos impostos estatais, certamente a característica mais forte da autonomia financeira destas entidades, nesta [ligação](#)³⁷ pode ser consultado um resumo das receitas fiscais devidas a cada autonomia, bem como as principais alterações mais recentes ao sistema financeiro. Para uma ilustração das intervenções referentes a cada autonomia, é feita referência aos 'Focos' específicos dedicados aos [acordos entre o Estado e cada autonomia](#).

Regras para o endividamento das autarquias locais e regionais. O [artigo 119](#) da Constituição elevou para nível constitucional o princípio da chamada 'golden rule' (regra de ouro), segundo a qual as autarquias locais só podem contrair empréstimos para financiar despesas de investimento. A regra, que já existia no sistema de governo local, estabelece uma restrição à contração da dívida, que não pode financiar as despesas correntes.

A reforma constitucional operada pela [Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1](#), que introduziu o princípio de um orçamento equilibrado para todas as administrações públicas, impôs restrições adicionais às autarquias locais e regionais em termos de empréstimos que se sobrepõem às estabelecidas pelo artigo 119 da Constituição.

No que diz respeito às autarquias locais, o limite máximo da dívida é representado pela incidência dos custos dos juros sobre as receitas correntes das mesmas. Em particular, as disposições do [artigo 204](#)³⁸ do '[Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#)' (TUEL)³⁹ preveem que a autarquia local só pode contrair novos empréstimos e aceder a outras formas de financiamento disponíveis no mercado se o montante anual dos respetivos juros, acrescido dos encargos já em vigor (hipotecas contratadas anteriormente, empréstimos obrigacionistas emitidos anteriormente, facilidades de crédito estipuladas e garantias prestadas, líquidas de bonificações de juros estatais e regionais), não exceder uma determinada percentagem das receitas correntes (relativas aos três primeiros títulos de receitas das demonstrações financeiras do penúltimo ano anterior àquele em que o empréstimo está previsto). Conforme clarificado pela regra interpretativa contida no [artigo 16, comma 11](#)⁴⁰ do [Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95](#),

³⁷ <https://temi.camera.it/leg19/temi/la-finanza-regionale.html>

³⁸ Diploma disponível no portal 'Gazzetta Ufficiale'. Consultado em 15/05/2023.

³⁹ 'Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali'.

⁴⁰ Diploma disponível no portal 'Gazzetta Ufficiale'. Consultado em 15/05/2023.

os limites acima mencionados devem ser respeitados no ano em que o novo empréstimo é contraído.

Esta percentagem de referência tem sido gradualmente reduzida ao longo dos anos, até um limite de 6% a partir de 2014, nos termos do *articolo 11-bis, comma 1, del [Decreto-Legge 28 giugno 2013, n. 76](#)*. Mais recentemente, a fim de encorajar a recuperação dos investimentos das autarquias locais, foram previstas disposições que, por outro lado, alargaram a capacidade de endividamento destas, aumentando o valor da relação entre o montante anual dos juros e as despesas correntes da entidade de 6 para 8% em 2014 (*articolo 1, comma 735, [Legge 27 dicembre 2013, n. 147](#)*) e, mais recentemente, de 8% para 10% a partir do ano 2015 (*articolo 1, comma 539, [Legge 23 dicembre 2014, n. 190](#)*).

O *articolo 8 della [Legge 12 novembre 2011, n. 183](#)* - através de uma alteração ao *articolo 10, comma 2, della [Legge 16 maggio 1970, n. 281](#)* - introduziu disposições semelhantes também para as **Regiões**. Para estas entidades, a partir de 2012, a percentagem entre o montante total das prestações anuais de capital e juros e o montante total das receitas fiscais não oneradas, que é a medida de referência para a contração de novas dívidas pelas Regiões, foi reduzida de 25 para 20 por cento.

Para aprofundar o tema pode consultar-se a [ligação](#) (*Le regole per l'indebitamento degli enti territoriali*)⁴¹.

A [relazione della Corte dei conti](#)⁴² (relatório do Tribunal de Contas) relativo aos exercícios de 2018-2020 (*Corte dei conti – Sezione delle autonomie Delibera n. 6/SEZAUT/2022/FRG del 7 aprile 2022*), foi apresentado ao Parlamento a 7 de abril de 2022. O documento apresenta as tendências globais das finanças regionais durante o período trienal 2018-2020 com referência aos principais indicadores da saúde financeira, económica e patrimonial das autarquias (*enti*), bem como no que diz respeito ao cumprimento dos saldos orçamentais. O relatório examina assim as receitas regionais, as despesas globais e, em particular, as despesas de saúde e os equilíbrios orçamentais. Outro tópico importante tratado é a **dívida**: analisado o recurso ao endividamento e as despesas de investimento, o cumprimento dos limites, as tendências

⁴¹ https://temi.camera.it/leg17/post/l_indebitamento_degli_enti_territoriali.html?tema=temi/gli_elementi_di_flessibilit_del_pareggio_di_bilancio_intese_regionali_e_patti_di_solidariet_nazionale_d

⁴² <https://www.camera.it/temiap/2022/04/27/OCD177-5485.pdf>

globais da dívida ao longo do período de três anos, e os instrumentos financeiros derivados.

Apoio às finanças regionais. O impacto financeiro da emergência epidemiológica causada pelo vírus COVID-19 levou à necessidade de numerosas intervenções estatais, adotadas através de decretos de emergência, que introduziram uma série de medidas de apoio às autarquias locais, com o objectivo de evitar que o início da pandemia causasse uma deterioração indiscriminada dos equilíbrios orçamentais e, ao mesmo tempo, permitir às autarquias assegurar serviços essenciais aos cidadãos, apesar do contexto difícil.

Numerosos Fundos foram criados, nomeadamente para compensar as entidades territoriais pelas perdas de receitas das suas próprias entradas, também devido a isenções e suspensões ordenadas por medidas de emergência devido à crise sanitária. Foram também introduzidas medidas importantes para apoiar a dívida das entidades territoriais.

Mais recentemente, com o início da emergência energética, ligadas à crise internacional, foram postas em prática outras medidas a fim de assegurar a continuidade dos serviços prestados pelas autarquias locais.

Para uma análise aprofundada da matéria, sugerimos a consulta da seguinte [ligação](#) (*// sostegno della finanza regionale*)⁴³.

Relativamente ao desiderato da presente iniciativa quanto ao envolvimento das autarquias na aplicação da lei de bases do clima, convém registar que no ordenamento italiano não existe um diploma idêntico. As normas de tutela ambiental fazem apelo ao [Regulamento \(UE\) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021](#)⁴⁴ que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 («Lei europeia em matéria de clima»).

⁴³ <https://temi.camera.it/leg19/temi/il-sostegno-agli-enti-territoriali-in-relazione-all-emergenza-covid-19.html#il-sostegno-della-finanza-regionale-2> Consultado em 15/05/2023.

⁴⁴ Documento disponível no portal 'EUR-Lex' Consultado em 16/05/2023.

Quanto a esta matéria sugerimos a consulta do portal da Camera dei Deputati/Documentazione Parlamentare e em particular a ligação [‘Ambiente e gestione del territorio’](#).⁴⁵

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE)

A [OCDE](#)⁴⁶ disponibiliza na sua página várias publicações sobre a temática do desenvolvimento local e regional, com análises e dados estatísticos sobre investimento, finanças, receita fiscal, etc. Além de relatórios com análise de informação agregada, [existem fichas síntese para os países que integram esta organização](#), o que inclui os países objeto de análise nesta nota técnica: [Espanha](#), [França](#), [Itália](#) e, naturalmente, [Portugal](#).

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre matéria conexa, encontra-se pendente a seguinte iniciativa legislativa, também agendada por arrastamento com a [Proposta de Lei n.º 61/XV/1.ª \(GOV\)](#) - Altera o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais para o Plenário do próximo dia 24 de março:

- [Projeto de Lei n.º 618/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Procede à 11.ª alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

⁴⁵ https://temi.camera.it/leg19/area/19_1_5/am_biente-e-gestione-del-territorio.html Consultado em 16/05/2023.

⁴⁶ Informação disponível no portal da OCDE em <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/> Consultado em 15/05/2023.

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

A mesma base de dados não devolve, relativamente à Legislatura anterior, quaisquer iniciativas legislativas ou petições sobre matéria conexa.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**

Atenta a matéria objeto da iniciativa em análise, deve ser consultada a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), nos termos do artigo 141.º do Regimento.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

RIBEIRO, António Edmundo Freire - **Lei das Finanças Locais : comentada e anotada**. Lisboa : Edições Sílabo, 2019. 212 p. ISBN 978-972-618-974-9. Cota: 24 – 35/2019.

Resumo: «A Lei das Finanças Locais, ou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, cujas alterações entram em vigor em 1 de janeiro de 2019, é um importante instrumento jurídico regulador das finanças subnacionais. Estabelece as normas disciplinadoras dos atos financeiros das autarquias locais, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.

Destina-se este livro aos alunos de administração pública, finanças, gestão e direito, enquanto ferramenta e instrumento de estudo para uma melhor compreensão do regime financeiro local; e aos eleitos locais que têm de apresentar, discutir e aprovar os documentos previsionais e de prestação de contas das suas autarquias ou entidades.
[...]

São significativas as alterações que a nova lei introduz (em 70 artigos), que no seu conjunto reforçam a autonomia financeira das freguesias, dos municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais e que aqui se comentam».

TAVARES, António F. - **Governo local e administração autárquica**. 1ª ed. Lisboa : Sílabo, 2022. 387 p. ISBN 978-989-561-207-9. Cota: 04.36 - 199/2022.

Resumo: A presente obra faz uma análise da governação local e administração autárquica portuguesa. «Numa perspectiva multidisciplinar e panorâmica, o autor aborda um vasto conjunto de temas como a evolução histórica, o modo como se tomam decisões, adotam e implementam políticas públicas, o sistema político e o financiamento do poder local, entre outros. Para a compreensão destas realidades, muito contribui o conhecimento das instituições formais e informais, das regras e normas que condicionam o comportamento dos atores, do seu relacionamento com outras entidades públicas e privadas de que dependem e do contexto histórico em que todos estes elementos evoluíram. Integrando os contributos teóricos e a observação e análise das práticas, este livro, recorrendo a uma linguagem e exposição cuidada e acessível, destina-se quer aos eleitos, dirigentes e funcionários públicos da administração local, quer aos estudantes do ensino superior que iniciam os seus estudos em administração autárquica e governação local.»

De destacar o capítulo 8 onde são tratados os seguintes tópicos: financiamento das autarquias locais; instrumentos de gestão financeira; e financiamento das autarquias locais num contexto de governação multinível.

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

Resumo: Tendo como ponto de partida uma controvérsia recente envolvendo o direito dos municípios das regiões autónomas a uma participação variável no IRS, este artigo apresenta uma análise da repartição dos recursos públicos entre o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais. Com este objetivo em mente, os autores desenvolvem os seguintes tópicos: notas de enquadramento (onde é apresentada a

controvérsia que opôs o Ministério das Finanças às autarquias das regiões autónomas relativamente à participação variável no IRS); as relações financeiras entre as autarquias locais, o Estado e as regiões autónomas; a titularidade ativa das regiões autónomas em sede de impostos; a natureza financeira da receita municipal reconhecida ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 19 e do artigo 20 da Lei das Finanças Locais; e, por último, a legalidade da suspensão da transferência dos montantes relativos à participação variável dos municípios no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial.