

**Proposta de Lei n.º 61/XV/1.ª (GOV)**

**Altera o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais**

Data de admissão: 9 de fevereiro 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 NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**

**V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR**

**VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**

**VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO**

## I. A INICIATIVA

---

A proposta de lei em apreço promove a alteração do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, relativamente ao prazo de utilização dos empréstimos a médio e longo prazo contraídos pelos municípios, a partir da respetiva produção de efeitos, para aplicação em investimentos a partir da data da respetiva produção de efeitos.

Prevê ainda um regime excecional e temporário aplicável aos empréstimos a médio e longo prazo contraídos pelos municípios, para os mesmos efeitos, até 31 de dezembro de 2022, bem como à margem de endividamento das autarquias locais para projetos não cofinanciados durante o ano de 2023.

Assim, o prazo de utilização do capital nos empréstimos a médio e longo prazos para aplicação em investimentos contraídos pelos municípios até 31 de dezembro de 2022, nos termos do n.º 10 do artigo 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com a redação introduzida pela presente lei, é prorrogado até 31 de dezembro de 2026. Por outro lado, durante o ano de 2023, a margem de endividamento, prevista na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, é aumentada para 40 %.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

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

A iniciativa legislativa em análise foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, previsto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e no artigo 119.º do [Regimento da](#)

[Assembleia da República](#) (Regimento)<sup>1</sup>, com pedido de prioridade para efeitos de agendamento. Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro das Finanças, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 13.º da lei formulário, aprovada pela [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#) (lei formulário)<sup>2</sup>, e ainda pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares. Foi aprovada em Conselho de Ministros a 2 de fevereiro de 2023, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental.

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por quaisquer estudos, documentos e pareceres que eventualmente a tenha fundamentado, referidos no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento<sup>3</sup>, e na exposição de motivos não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma - cfr. [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo<sup>4</sup>.

A presente iniciativa legislativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

A matéria sobre a qual versa a presente proposta 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

---

<sup>1</sup> Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>2</sup> Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>3</sup> As «propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado».

<sup>4</sup> 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.

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 proposta de lei em apreciação deu entrada a 8 de fevereiro de 2022, acompanhada da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª) a 9 de fevereiro, por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada em sessão plenária nesse mesmo dia. A sua discussão na generalidade está agendada para a sessão plenária de 24 de março de 2023 (cf. Súmula n.º 27 da Conferência de Líderes de 1 de março).

#### ▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

A iniciativa pretende alterar a [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#), que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais<sup>5</sup>. Apesar de não elencar a informação prevista no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário<sup>6</sup>, esta 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.

O autor não promoveu a republicação, em anexo, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. A alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário<sup>7</sup> estabelece a republicação dos

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> «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.»

<sup>7</sup> «3 - Deve ainda proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei, em anexo, sempre que:

a) Existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos;

diplomas que revistam forma de lei quando existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, prevendo a alínea seguinte, quanto a outro motivo de republicação, que tal atente à sua versão originária ou à sua última versão republicada. Caso o legislador pretenda aplicar o mesmo critério à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada por três vezes após a sua republicação pela [Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto](#), 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 deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 6.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia útil seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual 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 análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

#### ▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#)<sup>8</sup>, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado<sup>9</sup>, pelo que deverá ser acrescentada, em sede de especialidade, a referência à

---

b) Se somem alterações que abrangem mais de 20 % do articulado do ato legislativo em vigor, atente a sua versão originária ou a última versão republicada.»

<sup>8</sup> Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

<sup>9</sup> DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

alteração da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

### **III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

---

O n.º 1 do [artigo 238.º](#) da [Constituição](#)<sup>10</sup> determina que as autarquias locais têm património e finanças próprios, acrescentando o n.º 2 que «o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau». Estipula-se também que «as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços» (n.º 3), podendo dispor de «poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei» (n.º 4). Este artigo corresponde ao artigo 240.º da versão originária, com exceção do n.º 4 que foi aditado pela [Lei Constitucional n.º 1/97](#).

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 outubro<sup>11</sup>). «Os constituintes optaram por apenas fixar parâmetros de ordem geral, remetendo para a lei ordinária o regime das finanças autárquicas, circunstância que,

---

<sup>10</sup> Todas as referências à Constituição da República Portuguesa são feitas para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#).

<sup>11</sup> 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 17/02/2023.

constituindo embora uma opção compreensível, diminui as garantias de autonomia financeira local»<sup>12</sup>.

Segundo 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 sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»<sup>13</sup>. 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, artigo 7.º).»<sup>14</sup>.

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.

---

<sup>12</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2006, pág. 460.

<sup>13</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág. 729.

<sup>14</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág. 730.

O regime atual encontra-se consagrado na [Lei n.º 73/2013](#), de 3 de setembro<sup>15</sup> (versão consolidada) que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

O regime de crédito e de endividamento municipal vem consagrado nos [artigos 48.º ao 54.º](#) do diploma atrás identificado.

O [artigo 51.º](#) diz respeito aos empréstimos de médio e longo prazo e, não obstante ter sido alterado quatro vezes desde a publicação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a redação do n.º 10, que a iniciativa visa alterar, mantém ainda a versão original.

O endividamento municipal encontra-se regulamentado no [artigo 52.º](#), que o define como a dívida total de operações orçamentais. O limite da dívida total não pode ultrapassar, a cada 31 de dezembro, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (n.º 1). A dívida total de operações orçamentais do município abrange os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, assim como os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais (n.º 2). Além das operações orçamentais do município, contam também para o limite da dívida total as ações das entidades elencadas no [artigo 54.º](#) nos termos nele definidos (serviços municipalizados e intermunicipalizados; entidades intermunicipais e as entidades associativas municipais; empresas locais e participadas; cooperativas e as régies cooperativas; fundações, proporcional à participação, direta ou indireta, do município; e entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique o controlo ou presunção de controlo por parte do município, pelo montante total).

À semelhança do que sucede com o n.º 10 do artigo 51.º, também a redação da alínea b), do n.º 3 do artigo 52.º, igualmente objeto da presente iniciativa, se mantém inalterada desde a publicação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

O limite ao endividamento fixado no n.º 1 do artigo 52.º foi anteriormente excecionado pelo artigo 48.º da [Lei n.º 7-A/2016](#), de 30 de março<sup>16</sup>, que aprovou o Orçamento do Estado para 2016, para efeitos de pagamentos a concessionários ou ao abrigo de decisão judicial ou arbitral ou de resgate de contrato de concessão. Idêntica previsão foi reiterada pelo [artigo 109.º](#) da [Lei n.º 2 /2020](#), de 31 de março<sup>17</sup>, (versão consolidada),

---

<sup>15</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>16</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>17</sup> [Trabalhos preparatórios](#).



que aprovou o Orçamento do Estado para 2020, onde, no n.º 10 do [artigo 128.º](#), também se prevê que a ultrapassagem ou o agravamento do incumprimento do limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º possa ser excecionalmente autorizado no caso de celebração de acordos de regularização de dívidas das autarquias locais.

Da mesma forma, a [Lei n.º 4-B/2020](#), de 6 de abril<sup>18</sup> (versão consolidada), no âmbito do combate à pandemia provocada pela COVID-19, aprovou um regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos [Programas de Ajustamento Municipal](#) (PAM) para os municípios que estão no [Fundo de Apoio Municipal](#) (FAM), isentando-os das restrições que o PAM impõe quando se trate da realização de despesas de apoio social aos munícipes afetados pela COVID-19, aquisição de equipamento médico e outras despesas associadas ao combate aos efeitos da pandemia da COVID-19.

O regime excecional aprovado estabelecia, para todas as autarquias, a não observância dos limites de endividamento previstos no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais quando o aumento do endividamento resultasse da realização daquelas despesas (cfr. o [artigo 5.º](#) relativo aos limites de endividamento e o [artigo 6.º](#) que fixa a interpretação do n.º 10 do artigo 128.º do Orçamento do Estado para 2020, já mencionado).

Também a [Lei n.º 6/2020](#), de 10 de abril<sup>19</sup>, (versão consolidada) aprovou um regime excecional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19, através de um conjunto de medidas que visaram a agilização de procedimentos de carácter administrativo, como resposta à necessidade de concessão de isenções e benefícios. A lei previu também tornar efetivos e céleres os empréstimos de curto prazo e garantir a continuidade de utilização do capital de empréstimos a médio e longo prazos contraídos ao abrigo do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. De modo a assegurar os recursos financeiros para que os municípios e freguesias pudessem responder de forma mais efetiva determinou-se a suspensão de algumas regras no âmbito da assunção de compromissos e dos pagamentos em atraso das entidades públicas, a fim de prover o apoio social e a realização de despesas associadas à resposta à pandemia.

---

<sup>18</sup> [Trabalhos preparatórios.](#)

<sup>19</sup> [Trabalhos preparatórios.](#)

Tanto a Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, como a Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, foram alteradas pela [Lei n.º 12/2020](#), de 7 de maio<sup>20</sup>, que aprovou um ajustamento de medidas indispensáveis de apoio à permanente adaptação das autarquias locais às circunstâncias extraordinárias provocadas pela situação pandémica, como por exemplo a elegibilidade de despesas associadas ao combate à pandemia da doença COVID-19 para financiamento através do Fundo Social Municipal (FSM) e uma moratória no pagamento das prestações anuais a realizar pelos municípios para o capital social do FAM. As regras sobre o endividamento das autarquias para os anos de 2020 e 2021 foram de novo alteradas pela [Lei n.º 35/2020](#), de 13 de agosto<sup>21</sup>. O prazo dos regimes excecionais de medidas aplicáveis às autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19 veio ainda a ser prorrogado pelo [Decreto-Lei n.º 6-D/2021](#), de 15 de janeiro, (versão consolidada).

Por fim, o [artigo 80.º](#) da [Lei n.º 24-D/2022](#), de 30 de dezembro<sup>22</sup>, Orçamento do Estado para 2023, (versão consolidada), prevê que «a margem de endividamento prevista na alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, é aumentada para 100%, exclusivamente para assegurar o financiamento nacional de projetos cofinanciados na componente de investimento não elegível».

Refira-se ainda que o FAM diz respeito a um fundo participado em partes iguais pelo Estado e pela totalidade dos municípios portugueses, dotado de autonomia administrativa e financeira e com um capital social de 650 M€, tem por objetivo prestar assistência financeira aos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira. Este fundo foi instituído pela [Lei n.º 53/2014](#), de 25 de agosto<sup>23</sup>, (versão consolidada) tem como missão contribuir para a promoção da recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira nos termos previstos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, assim como a respetiva prevenção, através da adoção de mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência técnica.

---

<sup>20</sup>[Trabalhos preparatórios.](#)

<sup>21</sup>[Trabalhos preparatórios.](#)

<sup>22</sup>[Trabalhos preparatórios.](#)

<sup>23</sup>[Trabalhos preparatórios.](#)

O FSM corresponde a uma subvenção específica, consagrada no [artigo 30.º](#) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios.

#### **IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

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

##### **ESPANHA**

Espanha é um estado unitário e organiza-se territorialmente em comunidades autónomas, províncias e municípios ([artículo 137 da Constitución Española](#))<sup>24</sup>, 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 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.»

---

<sup>24</sup> Diploma retirado do portal oficial 'boe.es'. Todas as referências a Espanha são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado em 15/02/2023

Como resultado, o [Fondo de Compensación Interterritorial](#)<sup>25</sup> 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 Objetivo 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 FCI 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.

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 o Imposto sobre o Valor Acrescentado) são

---

<sup>25</sup> 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.

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*' (Finanças 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](#))<sup>26</sup> 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:

---

<sup>26</sup> «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: (...)»

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\*](#)'<sup>27</sup> 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 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas\*](#).

A [\*Secção 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*.

Cumpram 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.

---

<sup>27</sup> 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 15/02/2023.

Quanto ao financiamento local, a *Constitución Española* afirma ([artigos 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.<sup>28</sup> 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 cumprimento da comunicação do acordo orçamental, segundo o '[apartado 1 del Artículo 36 de la Ley 2/2011](#)'.

## 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*.

---

<sup>28</sup> 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 15/02/2023.

Na prossecução do princípio constitucional da livre administração das coletividades territoriais, o [article 72-2<sup>29</sup>](#) 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 \(CGCT\)](#),<sup>30</sup> as coletividades territoriais beneficiam da assistência financeira necessária ao cabal desempenho das 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. Consistem numa forma de financiamento que não está submetida a qualquer autorização prévia, mas que é afetada exclusivamente a novos investimentos.

---

<sup>29</sup> 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 16/02/2023.

<sup>30</sup> Diploma retirado do portal oficial 'Légifrance'. Todas as referências a França são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado em 16/02/2023.



Nos termos do ‘Code général des collectivités territoriales’ (CGCT), os municípios, departamentos, regiões e EPCI ([Établissements publics de coopération intercommunale](#))<sup>31</sup> 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.

A assembleia deliberativa é responsável pela contração de empréstimos. Contudo, esta competência pode ser delegada no presidente da câmara ([article L2122-22](#) do CGCT), na comissão permanente ou no presidente do conselho departamental ([L3211-2](#)), na comissão permanente ou no presidente do conselho regional ([L4221-5](#)) e na mesa ou no 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*

---

<sup>31</sup> Informação disponível no portal ‘*vie-publique.fr*’ em <https://www.vie-publique.fr/fiches/20118-la-cooperation-intercommunale-et-les-epci> Consultado em 16/02/2023.

*Territoriale*) sob a forma de sociedade anónima em que detêm a totalidade do capital e cujo objetivo 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](#)'.<sup>32</sup>

Por último, é de mencionar o '[Comité des finances locales](#)',<sup>33</sup> que tem por finalidade a defesa dos interesses das coletividades locais no plano financeiro, por forma a 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](#),<sup>34</sup> nomeadamente com os valores em causa nos anos mais recentes para os diferentes tipos de recursos.

## 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 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

---

<sup>32</sup> Informação disponível no portal '[collectivites-locales.gouv.fr](#)', em <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/principes-du-recours-lemprunt> Consultado em 16/02/2023.

<sup>33</sup> Idem. em <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/comite-des-finances-locales-cfl> Consultado em 16/02/2023.

<sup>34</sup> Informação disponível no portal '[vie-publique.fr](#)' em <https://www.vie-publique.fr/fiches/collectivites-territoriales> Consultado em 16/02/2023.

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 [artigo 117º da Constituição](#),<sup>35</sup> 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](#)<sup>36</sup>, 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.<sup>37</sup>

O sistema de **financiamento das regiões de estatuto ordinário** é anterior ao [Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68](#),<sup>3839</sup> 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.

---

<sup>35</sup> Diploma retirado do portal oficial do '[Senato](#)'. Todas as referências à Constituição italiana são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado em 16/02/2023.

<sup>36</sup> 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](https://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/2_Testi/02_TAF.pdf) Consultado em 10/02/2023.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Diploma disponível no portal oficial '[Normattiva](#)'. Todas as referências a Itália são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado em 10/02/2023.

<sup>39</sup> '[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](#)'.

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](#)<sup>40</sup> 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](#)<sup>41</sup> na medida de 70,14%), que entra no mecanismo de perequação previsto pelo mesmo '*Decreto 56/2000*', com o objetivo de financiar o serviço nacional de saúde.

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](#).<sup>42</sup>

O Governo e as regiões com estatuto ordinário assinaram um acordo em 15 de outubro de 2018, na '[Conferenza Stato-Regioni](#)',<sup>43</sup> 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

<sup>40</sup> '*Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133*'.

<sup>41</sup> Diploma disponível no portal '*Gazzetta Ufficiale*' em <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/01/22/22A00318/sg> Consultado em 16/02/2023.

<sup>42</sup> [https://temi.camera.it/leg19/temi/19\\_l-innovazione-nel-trasporto-stradale-e-la-mobilit-sostenibile.html#il-fondo-nazionale-per-il-tpi](https://temi.camera.it/leg19/temi/19_l-innovazione-nel-trasporto-stradale-e-la-mobilit-sostenibile.html#il-fondo-nazionale-per-il-tpi)

<sup>43</sup> Informação disponível sobre este órgão no portal da '*Conferenza Stato-Regioni*'. (<https://www.statoregioni.it/it/>) Consultado em 16/02/2023.

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-Veneza 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 participação 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.

No que respeita às quotas de participação nos impostos estatais, certamente a característica mais forte da autonomia financeira destas entidades, nesta [ligação](#)<sup>44</sup> 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.

---

<sup>44</sup> <https://temi.camera.it/leg19/temi/la-finanza-regionale.html>

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 do '[Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#)' (TUEL)<sup>45</sup> 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 16º, parágrafo 11 do [Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95](#), 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

---

<sup>45</sup> 'Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali'.

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 esta [ligação](#)<sup>46</sup>.

A [relazione della Corte dei conti](#)<sup>47</sup> (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 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 objetivo 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.

---

<sup>46</sup> [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](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)

<sup>47</sup> <https://www.camera.it/temiap/2022/04/27/OCD177-5485.pdf>

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*)<sup>48</sup>.

### **Organizações internacionais**

#### **ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE)**

A [OCDE](#)<sup>49</sup> 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, se encontram pendentes apenas as seguintes iniciativas legislativas:

- [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, e

---

<sup>48</sup> <https://temi.camera.it/leg19/temi/il-sostegno-agli-enti-territoriali-in-relazione-all-emergenza-covid-19.html#il-sostegno-della-finanza-regionale-2>

<sup>49</sup> Informação disponível no portal da OCDE em <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/> Consultado em 16/02/2023.



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

A mesma base de dados devolve, relativamente à Legislatura anterior, os seguintes resultados:

- Projeto de Lei n.º 918/XIV/2.ª (IL) - Aumenta a participação variável dos municípios para até 10% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial (11.ª alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), e
- Proposta de Lei n.º 19/XIV/1.ª (ALRAM) - Pela garantia do financiamento das autarquias locais das Regiões Autónomas - Décima alteração ao regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação.

## **VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**

---

- **Consultas obrigatórias**

Foi promovida, nos termos regimentais e legais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, que, por sua vez, em 15 de fevereiro, o remeteu à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local, o qual pode ser consultado [aqui](#).

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

CABRAL, Nazaré da Costa - O financiamento das autarquias locais portuguesas através de recurso ao crédito e o controlo do endividamento na legislação autárquica recente. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 7, nº 4 (2014), p. 71-101. Cota: RP-545.

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

JORGE, Susana Margarida - Autonomia e (in)dependência financeira dos municípios. In **A reforma do poder local em debate**. Lisboa : ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2015. ISBN 978-972-671-360-9. P. 145-151. Cota: 04.36 - 104/2019.

Resumo: «Para o cidadão comum, quando se fala de independência financeira no contexto municipal português, esta é muitas vezes apresentada como sinónimo de autonomia. Na verdade, embora os conceitos estejam associados, são distintos, como a seguir se discute. A autonomia (administrativa e financeira) municipal está estabelecida na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente nos artigos 238.º, 241.º e 242.º, referindo-se ao facto de os municípios terem património, orçamento e regime financeiro próprios, receitas próprias, poderem dispor de poderes tributários,

poderes regulamentares próprios, estando apenas sob uma tutela administrativa, exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei, que os sujeita à verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos. O princípio da autonomia financeira municipal está explícito no artigo 6.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), que adicionalmente refere a possibilidade de os municípios acederem ao crédito, dentro dos limites da lei».

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».

ROCHA, Joaquim Freitas da - **Direito financeiro local (finanças locais)**. Coimbra : Almedina, 2019. 293 p. ISBN 978-972-40-8049-9. Cota: 24 - 382/2019.

Resumo: O autor procura «apresentar um "quadro compreensivo e esclarecedor" das finanças locais portuguesas, com base num discurso racional-normativo, que emerge de um ambiente académico-científico, e que não tem pretensões de resolução de caso nem de tecnicidade. Não se intenta um guia funcional para a praxis autárquica.

O discurso e o pensamento pretendem-se sempre movidos nos círculos da juridicidade.»

---

**Proposta de Lei n.º 61/XV/1.ª (GOV)**

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

Dentro deste quadro genérico do sistema financeiro local português, são analisadas as receitas das autarquias, nomeadamente o recurso aos empréstimos, abordado no ponto 6.1.1.3.2.

ROCHA, Joaquim Freitas da – O sistema financeiro local português : considerações analíticas. **Direito regional e local**. Braga. ISSN 1646-8392. Nº 9 (jan./mar. 2010), p. 5-18. Cota: RP-816.

Resumo: No presente artigo o autor procura expor as coordenadas jurídicas essenciais do sistema financeiro local português. Constitui um trabalho de enquadramento que pretende destacar os aspetos mais relevantes sobre o tema, traçando uma moldura normativa dentro da qual se deverão inserir as principais soluções.

Depois de estabelecer os pressupostos metodológicos, o autor passa a abordar os seguintes tópicos: o enquadramento constitucional das autarquias locais; identificação do Direito financeiro local; o orçamento das autarquias locais; as despesas das autarquias locais; as receitas das autarquias locais; e, por último, o controlo das finanças autárquicas.

TABORDA, Daniel – Algumas notas sobre a revisão legal das contas dos municípios. **Direito regional e local**. Braga. ISSN 1646-8392. Nº 15 (jul./set. 2011), p. 15-24. Cota: RP-816.

Resumo: Este artigo apresenta algumas notas sobre a revisão legal das contas dos municípios. Nele o autor destaca os aspetos específicos das autarquias locais que exigem procedimentos de auditoria adaptados. De facto, o conjunto de obrigações que recai sobre estas entidades traduz-se numa auditoria mais abrangente, englobando, nomeadamente, aspetos legais relacionados com o orçamento, endividamento e sistema de controlo interno.