ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão Parlamentar de Ambiente, Ordenamento do Território,
Descentralização e Poder Local e Habitação

Parecer

Proposta de Lei n.º 131/XIII/3ª (GOV)

Autora:
Deputada Paula Santos

Altera a Lei das Finanças Locais

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II – CONSULTAS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES

PARTE V - ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

Nota Introdutória

A 15 de maio de 2018 deu entrada na Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 131/XIII/3ª que procede à alteração da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, conhecida como a Lei das Finanças Locais.

A iniciativa foi admitida no dia 17 de maio de 2018, tendo sido anunciada a 18 de maio de 2018. Por despacho do Presidente da Assembleia da República, a Proposta de Lei baixou à Comissão Parlamentar de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, com conexão à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para emissão do respetivo parecer, tendo sido nomeada como Relatora, a Deputada Paula Santos a 23 de maio de 2018.

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

A Proposta de Lei n.º 131/XIII/3ª foi apresentada pelo Governo nos termos das disposições previstas na alínea d) do n. º1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

A iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais determinados pelo n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, assumindo a forma de Proposta de Lei. A Proposta de Lei está subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro da Administração Interna e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, tendo sido aprovada em Conselho de Ministros no passado dia 10 de maio, cumprindo assim o disposto no n.º 2 do artigo 123º do Regimento da Assembleia da República e o artigo 13.º da Lei n.º 74/, de 11 de novembro alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, designada por lei formulário.

Cumpre igualmente o disposto nas alíneas a), b) e c) do n. º1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República ao encontrar-se redigida sob a forma de artigos, ao ser precedida de uma breve exposição de motivos e ter uma designação sintética do seu objeto principal.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República determina que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado e o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro estabelece

que *"Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas"*. Constata-se que a apresentação da iniciativa em apreciação não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado e nem refere na exposição de motivos quaisquer consultas que o Governo tenha realizado sobre a mesma.

A Proposta de Lei n.º 131/XIII/3ª inclui uma autorização legislativa (artigo 11º da iniciativa), que deveria ser autonomizada através da apresentação de uma proposta de lei de autorização legislativa. O n.º 2 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa determina que: *"As leis de autorização legislativa devem definir o objeto, o sentido, a extensão e a duração da autorização, a qual pode ser prorrogada."* Verifica-se que a iniciativa não apresenta todos os elementos requeridos. Importa ainda referir que de acordo com a Nota Técnica *"a autonomização das autorizações legislativa tem sido uma prática comumente aceite"* e que *"pesquisando as leis de autorização legislativa publicadas nos últimos cinco anos, verificou-se que todas tiveram origem numa proposta de lei autónoma"*.

A Nota Técnica refere que *"estando em causa um processo legislativo especial, de autorização legislativa (previsto nos artigos 187.º e 188.º do Regimento da Assembleia da República), caso o Governo tenha procedido a consultas públicas sobre o anteprojeto de decreto-lei deve juntar o anteprojeto à proposta de lei de autorização legislativa, acompanhado das tomadas de posição assumidas pelas diferentes entidades interessadas na matéria"*.

A presente iniciativa cumpre o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da lei formulário, dado que contém uma exposição de motivos, obedece ao formulário das propostas de lei e apresenta após o articulado a data de aprovação em Conselho de Ministros, assim como as assinaturas dos membros do Governo.

É igualmente cumprido o estipulado no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que o título traduz sinteticamente o seu objeto, embora a Nota Técnica faça referência à possibilidade de poder ser aperfeiçoado.

A alínea b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário determina que se deve proceder à republicação integral do diploma quando as alterações sejam superiores a 20% do articulado do ato legislativo em vigor. Neste sentido o Governo envia proposta de republicação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com a redação introduzida pela presente proposta de lei.

O presente Projeto de Lei prevê a entrada em vigor no dia 1 de janeiro de 2019 conforme estipula o n. º1 do artigo 2º da lei formulário.

Apreciação da Iniciativa

Na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 131/XIII/3ª o Governo assume *"a descentralização de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais e a prioridade da devolução e reforço da autonomia financiaria ao setor local"* como *"um elemento chave da Reforma do Estado"*.

Diz que *"A alteração do regime das finanças locais é fundamental para a concretização da descentralização e constitui um instrumento de execução do princípio constitucional da subsidiariedade, de modo a que o financiamento das autarquias não só acompanhe o reforço das suas competências, mas permita convergir para a média europeia de participação na receita pública."*

Na exposição de motivos, o Governo destaca as seguintes alterações:

- *"a criação do Fundo de Financiamento da Descentralização para suportar o financiamento das novas competências das autarquias locais. Este fundo constituirá um mecanismo fundamental para assegurar o financiamento das novas competências e assegurar o efetivo exercício das mesmas, do mesmo modo que garante a transparência, o rigor e a monotorização de todo o processo de descentralização."*

- *"É revisto e reforçado o modelo de participação dos municípios nos impostos do Estado, da participação direta nas receitas geradas no município e arrecadação de impostos e de taxas locais em áreas de competência municipal."*

- *"consagra ainda um mecanismo de convergência que assegura o cumprimento da Lei das Finanças Locais quanto às transferências para o setor local. Este mecanismo, faseado em 3 anos, permitirá a evolução sustentada das transferências, num quadro de promoção de rigor e de finanças públicas sustentáveis."*

- *"a proposta de autorização legislativa para alterar o Código do IMI, o Estatuto dos Benefícios Fiscais no sentido de, entre outros aspetos, eliminar as isenções de IMI concedidas a património público sem utilização e rever as respetivas taxas, bem como de submeter a autorização prévia dos municípios, com carater obrigatório, a concessão das isenções atualmente previstas em sede de IMI."*

A Proposta de Lei procede:

- À alteração de 37 artigos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual (3.º, 5.º, 8.º, 11.º, 12.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 22.º, 23.º, 25.º, 26.º, 30.º, 31.º, 32.º, 33.º, 34.º, 35.º, 36.º, 37.º, 38.º, 40.º, 44.º, 46.º, 49.º, 51.º, 55.º, 56.º, 58.º, 59.º, 61.º, 68.º, 69.º, 76.º, 78.º, 79.º, 85.º e 86.º);

- Ao aditamento de 17 artigos à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual (9.º-A, 9.º-B, 9.º-C, 22.º-A, 23.º-A, 26.º-A, 30.º-A, 46.º-A, 46.º-B, 80.º-A, 80.º-B, 80.º-C, 80.º-D, 80.º-E, 80.º-F, 90.º-A e 90.º-B);

- À revogação dos n.º 2 e 3 do artigo 11.º, o n.º 12 do artigo 18.º, o n.º 3 do artigo 32.º, os n.º 2 e 3 do artigo 34.º, os n.º 2 e 4 do artigo 38.º, os artigos 41.º a 43.º, os artigos 62.º a 64.º, os n.º 2 a 5 do artigo 69.º, a alínea g) do n.º 1 do artigo 79.º, o n.º 2 do artigo 86.º, e os artigos 87.º e 89.º;

- Ao estabelecimento de um regime transitório relativamente à participação dos municípios no IVA;

- À previsão de uma norma transitória referente à isenção do IMI;

- À definição de um regime transitório de apuramento da dívida total na sequência da aplicação do SNC-AP;

- À incorporação de uma autorização legislativa para alterar o Código do IMI

- À alteração da sistemática do referido ato normativo e à sua republicação.

Discussão em Plenário

O Projeto de Lei n.º 131/XIII/3ª encontra-se agendado para plenário no próximo dia 15 de junho conjuntamente com as seguintes iniciativas:

Projeto de Lei n.º 551/XIII/2.ª (PCP) – Lei das Finanças Locais

Projeto de Lei n.º 883/XIII/3.ª (BE) – Reforça a autonomia financeira dos municípios e introduz medidas de justiça nos impostos municipais

PARTE II – CONSULTAS

A 18 de maio, o Presidente da Assembleia da República promoveu a auscultação aos órgãos da Regiões Autónomas, nomeadamente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, do Governo da Região Autónoma dos açores e do Governo da Região Autónoma da Madeira.

Procedeu-se ainda à consulta obrigatória da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

A ANMP remeteu o parecer sobre a Proposta de Lei n.º 131/XIII/3ª a 5 de junho de 2018 (o qual integra o anexo do presente parecer).

De uma forma sintética a ANMP salienta os temas sobre os quais importa refletir e ponderar:

i. *A necessária estabilidade e valor reforçado da LFL;*
ii. *O cumprimento integral da lei em 2019;*
iii. *O aumento da participação municipal dos impostos;*
iv. *A revisão dos critérios base de distribuição;*
v. *A distribuição de verbas entre Municípios;*
vi. *A nova participação na receita do IVA;*
vii. *A isenção de IMI dos imóveis do Estado e*
viii. *A responsabilidade financeira dos eleitos locais.*

Das alterações mais diretamente relacionadas com o montante global e com a distribuição de verbas entre os Municípios, a ANMP destaca: *"(1) ao adiamento do cumprimento integral da Lei; (2) ao desajustado alargamento das variações máximas e mínimas das transferências de cada Município para 10% (quando os Municípios apresentaram uma proposta consensual e mais equilibrada); (3) à incompreensível exclusão da participação em 5% do IRS dos cálculos associados ao Fundo de Coesão municipal; (4) à nova, e já emagrecida, receita adveniente da participação no IVA e dos seus impactos em matéria de Fundo de Coesão Municipal (não tendo sido disponibilizados pelo Governo quaisquer dados para esta avaliação) e (5) ao retrocesso na intenção das isenções dos imóveis do Estado, agora reduzida a prédios devolutos"*. A ANMP acrescenta ainda as mudanças *"em sentido positivo"* refere *"a distribuição do excedente na totalidade, que se traduz num aumento do montante global a transferir para os Municípios"*.

Em matéria de finanças locais a ANMP defende a estabilidade da Lei de Finanças Locais e o reforço da participação dos municípios nos impostos. A ANMP toma também posição pela defesa do princípio de não consignação de receitas afirmando no parecer que *"devem por isso ser minimizadas todas as exceções a este princípio, defendendo-se que as despesas no âmbito do FSM devem estar abrangidas pelo princípio da não consignação, não lhe constituindo uma exceção"*.

Considera a ANMP que: *"É verdadeiramente indispensável e essencial rever as regras de distribuição, no sentido de as tornar mais equitativas e consensualizadas, como também transparentes e sindicáveis por parte dos Municípios."*

"A ANMP entende e defende que os níveis de participação das Autarquias Locais devem ser integralmente aplicados já em 2019."

Quanto ao Fundo de Financiamento da Descentralização a ANMP refere que *"desconhecem-se os termos em que será criado, implementado, distribuído e articulado com os meios atualmente existentes"*.

A proposta de lei revoga muitos artigos referentes ao Fundo de Apoio Municipal, estipulando que o Governo definirá por decreto-lei o processo de recuperação financeira. Neste sentido a ANMP entende que é *"premente conhecer do novo regime que substituirá o FAM"*.

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Deputada relatora escusa-se de manifestar a sua opinião sobre o Projeto de Lei em apreço, a qual é de emissão facultativa, segundo o nº3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 131/XIII/3.ª, que procede à alteração da Lei de Finanças Locais (alteração da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais).

2. Foi promovida a auscultação dos órgãos das Regiões Autónomas, bem como da ANMP e da ANAFRE, tendo sido já recebido o parecer da ANMP.

3. A Proposta de Lei n.º 131/XIII/3.ª foi remetida à Assembleia da República sem ter sido acompanhada por qualquer documento que a fundamente, como determina o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República e não cumpre o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro ao não referir qualquer consulta que o Governo tenha realizado no seu preâmbulo.

4. A presente Proposta de Lei não cumpre integralmente todos os requisitos formais, constitucionais, legais e regimentais estabelecidos pela Constituição da República, da Lei Formulário e do Regimento da Assembleia da República.

5. A iniciativa em apreciação contempla uma autorização legislativa, no seu artigo 11.º, sem ter sido apresentada de forma autónoma, nem incluir os elementos estipulados pelo n.º 2 do artigo 165.º da Constituição da República.

6. Para efeitos de apreciação na generalidade em Plenário da Assembleia da República no próximo dia 15 de junho, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 131/XIII/3ª, não reunindo todos os requisitos, poderá ser discutida, embora refira a necessidade de expurgar o artigo 11.º da presente iniciativa por não serem cumpridos os requisitos constitucionalmente exigidos.

PARTE V – ANEXOS

Anexa-se ao presente parecer a Nota Técnica e o parecer da ANMP.

Palácio de S. Bento, 12 de junho de 2018

A Deputada Autora do Parecer

(Paula Santos)

O Presidente da Comissão

(Pedro Soares)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 131/XIII/3.ª (GOV)

Altera a Lei das Finanças Locais.

Data de admissão: 15 de maio de 2018

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

Índice

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

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

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

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

Elaborada por: Ana Vargas (DAPLEN), Paula Faria (BIB), Cristina Ferreira e José Manuel Pinto (DILP) e Isabel Gonçalves (DAC)

Data: 7 de junho de 2018

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

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), o Governo apresentou à Assembleia uma proposta de alteração da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, comumente conhecida como Lei das Finanças Locais.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 15 maio de 2018. Foi admitida no dia 17 de maio e anunciada no dia 18 de maio, altura em que baixou na generalidade à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (11.ª), com conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 15 de junho.

De acordo com a exposição de motivos, ”*a alteração do regime das finanças locais é fundamental para a concretização da descentralização e constitui um instrumento de execução do princípio constitucional da subsidiariedade, de modo a que o financiamento das autarquias não só acompanhe o reforço das suas competências, mas permita convergir para a média europeia de participação na receita pública”.*

Através desta iniciativa, o Governo visa a criação do Fundo de Financiamento da Descentralização para suportar o financiamento das novas competências das autarquias locais. Reforça o modelo de participação dos municípios nos impostos do Estado, da participação direta nas receitas geradas no município e arrecadação de impostos e de taxas locais em áreas de competência municipal. Consagra ainda um mecanismo de convergência, que assegura o cumprimento da Lei das Finanças Locais quanto às transferências para o setor local, cuja implementação será faseada em 3 anos.

Assim, a proposta de lei procede à alteração de 37 artigos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual (3.º, 5.º, 8.º, 11.º, 12.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 22.º, 23.º, 25.º, 26.º, 30.º, 31.º, 32.º, 33.º, 34.º, 35.º, 36.º, 37.º, 38.º, 40.º, 44.º, 46.º, 49.º, 51.º, 55.º, 56.º, 58.º, 59.º, 61.º, 68.º, 69.º, 76.º, 78.º, 79.º, 85.º e 86.º); o aditamento de 17 artigos à mesma lei (9.º-A, 9.º-B, 9.º-C, 22.º-A, 23.º-A, 26.º-A, 30.º-A, 46.º-A, 46.º-B, 80.º-A, 80.º-B, 80.º-C, 80.º-D, 80.º-E, 80.º-F, 90.º-A e 90.º-B); e à revogação dos n.º s 2 e 3 do artigo 11.º, o n.º 12 do artigo 18.º, o n.º 3 do artigo 32.º, os n.ºs 2 e 3 do artigo 34.º, os n.ºs 2 e 4 do artigo 38.º, os artigos 41.º a 43.º, os artigos 62.º a 64.º, os n.ºs 2 a 5 do artigo 69.º, a alínea g) do n.º 1 do artigo 79.º, o n.º 2 do artigo 86.º, e os artigos 87.º e 89.º, procedendo ainda à alteração da sistemática do referido ato normativo e à sua republicação.

Preconiza também um regime transitório relativamente à participação dos municípios no IVA; de isenção de IMI; e de apuramento da dívida total, prevendo ainda que a consolidação do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e do regime jurídico das autarquias locais.

Tendo sido promovida a consulta, entre outros órgãos, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), foi emitido parecer pelo qual essa entidade, entre outros aspetos, se pronuncia pela estabilidade e valor reforçado da legislação a aprovar, defendendo que a lei ou alguns dos seus preceitos sejam dotados de valor reforçado, ou, em alternativa, que lhes seja reconhecida valia normativa acrescida, conferindo caracter imperativo a determinadas normas, de modo a que consubstanciem maior proteção jurídica.

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

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

A Proposta de Lei n.º 131/XIII/3.ª foi apresentada pelo Governo à Assembleia da República, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, sendo subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro da Administração Interna e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares e tendo sido aprovada em Conselho de Ministros, a 10 de maio p.p., em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR e no artigo 13.º da Lei sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho), adiante designada por lei formulário.

Esta iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, alguns deles divididos em números e alíneas, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa, embora de forma sumária, os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes das alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

Cumpre referir, contudo, que, nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. O

Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe igualmente, no n.º 1 do artigo 6.º, que "*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas*". A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado e, na exposição de motivos, não são referidas quaisquer consultas que o Governo tenha realizado sobre a mesma[1].

Ora, estando em causa um processo legislativo especial, de autorização legislativa (previsto nos art.º 187.º e 188.º do RAR), caso o Governo tenha procedido a consultas públicas sobre o anteprojeto de decreto-lei deve juntar o anteprojeto à proposta de lei de autorização legislativa, acompanhado das tomadas de posição assumidas pelas diferentes entidades interessadas na matéria (n.º 2 do art.º 188.º RAR).

Refira-se ainda, a este propósito, o facto de a Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2018, de 8 de junho, estabelecer "como definitivo o modelo de avaliação prévia de impacto legislativo «Custa Quanto?»", aplicável (cfr. referido no nº 1) a "projetos de decreto-lei e de proposta de lei a aprovar pelo governo". Ou seja, admite-se que a presente Proposta de Lei tenha tido uma análise prévia de avaliação de impacto legislativo feita pela UTAIL que poderia ser interessante conhecer para uma análise mais aprofundada da proposta.
A presente iniciativa respeita os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

Chama-se, contudo, a atenção para o facto de esta iniciativa incluir uma autorização legislativa (no artigo 11.º) o que, em nosso entender, deveria ser feito de forma autónoma através da apresentação de uma proposta de lei de autorização legislativa. Já no momento da admissão, na nota de admissibilidade, foi feita uma chamada de atenção para esta questão, tendo então sido referida a anotação ao n.º 2 do artigo 165.º da Constituição, de Jorge Miranda e Rui Medeiros, segundo a qual "*a autorização legislativa tem de ser explícita e autónoma; tem de constar de uma lei de autorização, com a sua peculiar tramitação*."

[1] Apesar de não ser feita referência a entidades consultadas verifica-se que a ANMP elaborou um documento "Notas de apreciação ao anteprojeto de proposta de lei das finanças locais" que foi debatido no seu Congresso, em dezembro de 2017.

Opinião distinta parece ser a de J.J. Gomes Canotilho e de Vital Moreira que, em anotação ao mesmo número referem o seguinte:

"*Questão duvidosa é a de saber se as autorizações legislativas exigem necessariamente lei autónoma ou se podem ser incluídas em leis materiais que regulem matérias conexas com a da autorização. Salvo o teor literal do n.º 2, que fala em "leis de autorização legislativa", nada parece impedi-lo, desde que as normas autorizantes preencham os requisitos da autorização (delimitação material e temporal) e desde que a AR não fique impedida de revogar a autorização*."

Este entendimento não parece o mais adequado, até porque as autorizações legislativas, com exceção das constantes na lei do Orçamento, têm um regime de caducidade próprio, para além do que decorre da duração da autorização. Assim, na iniciativa em análise, a autorização legislativa tem a duração de 180 dias, o que, articulado com a previsão de entrada em vigor em 1 de janeiro de 2019[2], determina a sua caducidade no final do primeiro semestre do próximo ano, mantendo-se o restante articulado em vigor.

Refira-se ainda que a autonomização das autorizações legislativas tem sido uma prática comumente aceite. Pesquisando as leis de autorização legislativa publicadas nos últimos cinco anos, verificou-se que todas tiveram origem numa proposta de lei autónoma. Já na presente legislatura, foi apresentada pelo Governo a proposta de lei n.º 69/XIII/2.ª "*Cria um sistema de informação cadastral simplificada",* que incluía uma autorização legislativa. Tendo esta questão sido suscitada na nota de admissibilidade, a proposta de lei foi prontamente substituída pelo Governo.

Por último, assinala-se que as leis sobre a matéria em causa (regime das finanças locais), por força das disposições conjugadas constantes da alínea q) do n.º 1 do art.º 165.º CRP e do n.º 4 do art.º 168.º da CRP, são obrigatoriamente votadas na especialidade pelo Plenário.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

[2] Refira-se que, por norma, as leis de autorização legislativa entram em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assim, desde logo cumpre referir que a iniciativa *sub judice* contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da lei formulário, apresentando sucessivamente, após o articulado, e tal como referido *supra*, a data de aprovação em Conselho de Ministros e as assinaturas dos membros do Governo.

O título da presente iniciativa legislativa – Altera a lei das Finanças Locais - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em caso de aprovação. Assim, o n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei prevê que *"Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas".* Dado que esta proposta de lei procede à sétima alteração à lei n.º 73/2013, de 3 de setembro,[3] e que o título das iniciativas deve iniciar-se, sempre que possível, por um substantivo, *por ser a categoria gramatical que, por excelência, maior significado comporta*[4]*,* sugere-se o seguinte título*:*

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

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.

Em consonância com o disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, que determina que se deve proceder à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei, em anexo, *sempre que se somem alterações que abranjam mais de 20 % do articulado do ato legislativo em vigor*, o Governo envia proposta de republicação da Lei n.º 34/2009, de 14 de julho, com a redação introduzida pela presente proposta de lei.

No que diz respeito à entrada em vigor, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, o artigo 12.º da proposta de lei determina que aquela ocorra no dia 1 de janeiro de 2019.

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

[3] Esta lei já foi alterada pelas Leis n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, 132/2015, de 4 de setembro, 7-A/2016, de 30 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, e 114/2017, de 29 de dezembro

[4] Duarte, David, et al (2002) Legística, Coimbra, Almedina, pág. 200

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Constituição da República Portuguesa

O n.º 1 do artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa 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). 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»[5].

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 comparticipações, subsídios, etc.) e que gozem de autonomia na gestão desses meios (autonomia financeira).

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

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»[6]. 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 (…)»[7].

Antecedentes legais

Primeiro diploma

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, a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro foi o primeiro diploma a aprovar o regime das finanças locais. O sistema desenhado por esta lei permitiu a simplificação da gestão autárquica, a racionalização dos fluxos financeiros entre o Estado e as autarquias locais e assegurou a possibilidade de intervenção cada vez maior do poder local na utilização dos dinheiros públicos.

Este diploma resultou de duas iniciativas legislativas diferentes: a Proposta de Lei n.º 116/I (GOV) – Estabelece as medidas necessárias a assegurar o reforço da autonomia das autarquias locais apresentada pelo Governo, e o Projeto de Lei n.º 72/I (PSD) - Reforma das finanças locais. Estas duas iniciativas tiveram discussão conjunta na generalidade com o Projeto de Lei n.º 64/I (PCP) – Regime de Finanças Locais, tendo este sido rejeitado.

Na Memória Justificativa da Proposta de Lei apresentada afirmava-se que, face aos imperativos constitucionais que consagram a autonomia das autarquias locais relativamente ao Estado e tendo em consideração os compromissos assumidos no Programa do I Governo Constitucional, a institucionalização do novo sistema de finanças locais implica nomeadamente, «a redefinição das

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

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

atribuições e competências das autarquias, a reforma da contabilidade local e a modernização dos métodos e processos de gestão praticados, bem como das qualificações e estatuto dos seus trabalhadores».

Propunha-se o seguinte:

- Simplificação e flexibilização da gestão autárquica;
- Racionalização dos fluxos financeiros entre o Estado e as autarquias;
- Alargamento do elenco dos impostos municipais;
- Criação de um fundo de perequação financeira a inscrever no Orçamento do Estado.

Com esta lei ficaram definidas um conjunto de receitas que caberiam diretamente aos municípios e estabelecido um valor mínimo a transferir para os municípios. A lei estabeleceu que passariam a constituir receitas municipais as cobranças de um conjunto definido de impostos locais: contribuição predial autárquica; imposto sobre os veículos; imposto para serviço de incêndios; imposto de turismo. Os municípios comparticipariam no produto de um outro conjunto de impostos: imposto profissional; imposto complementar; contribuição industrial; imposto sobre aplicação de capitais; imposto sobre sucessões e doações; e sisa. Estas receitas eram repartidas pelos municípios de acordo com os seguintes critérios: 50% em função do número de habitantes; 10% em função da área do município; 40% em função da capitação dos impostos diretos cobrados no concelho respetivo. Foi ainda criada uma nova comparticipação a ser inscrita no orçamento geral do Estado: o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), a ser repartido do seguinte modo: 35% em função do número de habitantes; 15% em função direta da área; 15% em função do número de freguesias; 35% na função direta das carências dos municípios (consumo de eletricidade, consumo de água, esgotos, rede viária, população jovem, população idosa e número de médicos). O mínimo a ser transferido para os municípios obrigava que a soma do FEF e dos impostos mencionados não poderia ser inferior a 18% do total das despesas correntes e de capital do orçamento.

Segundo diploma

O artigo 29.º da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, previa a sua revisão até 15 de Junho de 1981, o que não veio a suceder. No entanto, ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 19/83, de 6 de setembro, o Governo aprovou o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, que revogou a lei de 1979 e aprovou o novo regime das finanças locais. A Lei n.º 19/83, de 6 de setembro, teve por origem a Proposta de Lei n.º 6/III (GOV) – Concede ao governo autorização para legislar em matéria das atribuições das autarquias locais e competências do respetivos órgãos.

De acordo com o Preâmbulo, o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, mantinha o espírito profundamente descentralizador da Lei das Finanças Locais vigente até à data: «Embora o objeto do presente diploma seja limitado ao propósito de rever nalguns pontos a Lei n.º 1/79, cuja estrutura básica é mantida, a verdade é que, para facilidade de consulta e análise, se entendeu apresentar agora um texto integral onde se incluam, de forma articulada e sistematizada, ao lado das disposições legais inovadoras, aquelas que, constando da versão primitiva, não foram alteradas. Deve destacar-se, como filosofia subjacente ao sistema financeiro das autarquias, após a presente revisão da lei, a preocupação de que estas possam gerar um máximo de receitas próprias, para o que se seguiu a via do aumento do número de impostos locais, bem como das taxas, de par com uma ampliação e diversificação das formas de recurso ao crédito por parte das câmaras».

O Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março veio prever:

- Alargamento do número de impostos que se situam na esfera municipal;
- Diferenciação das modalidades que as taxas podem revestir e, ampliação do seu leque, de forma a permitir que estas possam ser uma fonte financeira de crescente significado;
- Consagração do princípio de que as tarifas não devem ser inferiores aos custos com os serviços que o município presta;
- Ampliação da possibilidade do recurso ao crédito;
- Previsão de as transferências financeiras da administração central para a local serem todas consideradas como Fundo de Equilíbrio Financeiro;
- Introdução de um novo sistema de distribuição das receitas dos municípios para a freguesia;
- Clarificação das despesas dos municípios que servem para cálculo da participação no Orçamento do Estado;
- Introdução da possibilidade da celebração de contratos de reequilíbrio financeiro entre os municípios e as instituições públicas de crédito, em caso de rutura financeira.

Com a eliminação da participação dos municípios nos impostos diretos do Estado o FEF transformou-se no instrumento principal de transferências dos fundos do Estado para a administração local. Mas os critérios para o seu cálculo e para a sua repartição pelos municípios foram alterados. O FEF passou a ser calculado como uma percentagem das despesas a inscrever em cada ano na Lei do Orçamento de Estado. Quanto à questão da repartição, a inovação foi a definição de uma percentagem de 5% do FEF a distribuir igualmente por todos os municípios, o que constituiu a primeira medida no sentido de lhes garantir um financiamento mínimo. A percentagem a distribuir em função das carências diminuiu

de 35% para 20%, a percentagem a distribuir em função do número de freguesias diminuiu de 15% para 5%, e o número de habitantes passou a absorver 45% do FEF em vez dos 35% anteriores.

As normas constantes dos artigos 7.º, n.º 2, e 30.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, foram declaradas inconstitucionais, com força obrigatória geral, pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 82/86, de 2 de abril.

Terceiro diploma

A Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, revogou o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, tendo vindo a alterar e a aperfeiçoar o regime das finanças locais vigente.

Este diploma nasceu da apresentação de cinco iniciativas: Proposta de Lei n.º 23/IV (GOV) - Lei das finanças locais do Governo; Projeto de Lei n.º 11/IV (PCP) - Sobre o regime das finanças locais e a delimitação e coordenação das atuações das administrações central e municipal relativamente aos respetivos investimentos; Projeto de Lei n.º 176/IV (PRD) - Finanças Locais; Projeto de Lei n.º 223/IV (CDS) - Sobre finanças locais e Projeto de Lei n.º 225/IV (PS) - Sobre finanças locais.

Com a nova lei:

- Consagrou-se o princípio de equilíbrio orçamental isentando do princípio da não consignação as receitas provenientes de financiamentos comunitários;
- Aumentou-se de forma significativa a qualidade e a quantidade das receitas municipais de origem fiscal;
- Reformulou-se o âmbito do lançamento das derramas;
- Consagrou-se o princípio e a forma da atualização de rendimento coletável da contribuição predial;
- Deu-se a possibilidade aos municípios de, se assim o entendessem, cobrarem diretamente os impostos de cobrança virtual;
- Estabeleceu-se uma relação percentual com o valor global do imposto sobre o valor acrescentado, para efeitos de cálculo do FEF;
- Alterou-se o elenco de critérios que servem de base à repartição municipal do FEF;
- Fixaram-se os critérios de distribuição do FEF para todos os municípios do país;
- Clarificaram-se as situações de cooperação técnica e financeira entre o governo e as autarquias locais.

Inovou-se quanto às transferências do valor global do FEF, que passou a ser definido segundo uma fórmula fixa e pré-determinada. Quanto à repartição pelos municípios procedeu-se à duplicação da percentagem do valor global que passou a ser distribuído igualmente pelos municípios, de 5% para 10%. Esta percentagem foi evoluindo ao longo da vigência desta lei, através das alterações de que foi sendo objeto, destacando-se a operada pela Lei n.º 2/92, de 9 de março (Orçamento de Estado para 1992), artigos 12.º e 13.º, em que a componente a distribuir igualitariamente foi aumentada para 15%. Foi retomada a ideia original, entretanto abandonada nas leis posteriores, de distribuir uma percentagem, neste caso 5%, em função do número de jovens. Adotou-se um novo critério para o cálculo do FEF, com base no IVA. Com o Orçamento de Estado para 1995, aprovado pela Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro, e a cobrança do IVA em duas rubricas, uma das quais seria destinada ao orçamento privativo da segurança social, o cálculo do FEF deixou de contabilizar a parte do IVA destinado à segurança social.

A Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, foi alterada pelos seguintes diplomas:

- Decreto-Lei n.º 470-B/88, de 19 de dezembro, aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pelo artigo 39.º da Lei n.º 106/88, de 17 de setembro[8];
- Lei n.º 101/89, de 29 de dezembro[9];
- Lei n.º 65/90, de 28 de dezembro[10], (retificada pela Retificação publicada no DR, IS, 2.º suplemento, n.º 299, de 29.12.1990);
- Lei n.º 2/92, de 9 de março[11], (retificada pelas Retificações n.º 4/92, de 5 de maio, e n.º 6/92, de 21 de julho);
- Decreto-Lei n.º 37/93, de 13 de fevereiro, aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pelo artigo 15.º da Lei n.º 2/92, de 9 de março;
- Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro[12] (retificada pela Retificação n.º 2/95, de 15 de abril);
- Lei n.º 127-B/97, de 20 de dezembro[13] (retificada pela Declaração de Retificação n.º 7/98, de 31 de março);

[8] Trabalhos preparatórios.

[9] Trabalhos preparatórios.

[10] Trabalhos preparatórios.

[11] Trabalhos preparatórios.

[12] Trabalhos preparatórios.

[13] Trabalhos preparatórios.

Quarto diploma

Seguidamente a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto aprovou uma nova lei das finanças locais e revogou a Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro.

Este novo diploma nasceu de quatro iniciativas legislativas: Proposta de Lei n.º 180/VII (GOV) - Estabelece o regime financeiro das autarquias locais; Projeto de Lei n.º 328/VII (PSD) - Lei das finanças locais; Projeto de Lei n.º 367/VII (PCP) - Finanças locais; e Projeto de Lei n.º 369/VII (CDS-PP) - Lei das finanças locais.

Citando a Exposição de Motivos da Proposta de Lei apresentada constata-se que, para além das vinculações constitucionais, a presente iniciativa surgiu «condicionada pelas obrigações de estabilidade financeira assumidas pelo Estado Português no quadro da Comunidade Europeia. Com efeito, como é sabido, a participação na 3.ª fase da União Económica e Monetária implica a assunção de um conjunto de obrigações em matéria de défice global do sector público administrativo, incluindo Regiões Autónomas e autarquias locais, bem como em matéria de dívida pública. Tais obrigações constituem o objeto de compromissos resultantes do Tratado da União Europeia, assim como de um conjunto de regulamentos adaptados e a adotar em sua execução, nomeadamente os que respeitam ao reforço da supervisão e da coordenação das situações orçamentais e à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, e de programas de convergência que sucessivamente Portugal vem apresentando no quadro da coordenação das políticas económicas dos Estados membros da Comunidade Europeia, o último dos quais traça as perspetivas económicas até ao ano 2000.» Acrescenta que «no que respeita aos poderes tributários dos municípios, a presente proposta de lei acolheu o reforço daqueles poderes consagrados na última revisão constitucional, em matéria de benefícios fiscais, fixação de taxas e fiscalização», procurando na linha de continuidade das anteriores leis das finanças locais, inovar no domínio da perequação financeira, da disciplina orçamental e da suficiência das receitas do município e da freguesia.

O artigo 10.º consagrou o Fundo Geral Municipal (FGM), o Fundo de Coesão Municipal (FCM) e o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

O valor global das transferências passou a calcular-se não em função do IVA mas sim em função da média do IRS, IRC e IVA e passaram a ser considerados, no cálculo, os valores cobrados desses impostos e não os valores previstos nos orçamentos anuais. Assim, 33% da média da cobrança desses impostos eram transferidos para as autarquias locais. Outra alteração deu-se com a substituição do FEF por três fundos distintos e com objetivos diferentes: Fundo Geral Municipal (FGM);

Fundo de Coesão Municipal (FCM) e Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). O FGM visava assegurar aos municípios as receitas necessárias ao cumprimento das atribuições definidas legalmente, ou seja, visava o financiamento da descentralização de competências, consistindo, em grande medida, no equivalente ou o substituto natural do FEF. O FCM tinha por objetivo corrigir as assimetrias em benefício dos municípios menos desenvolvidos. Para concretizar este objetivo eram calculados os Índices de Carência Fiscal (ICF) e o Índice de Desigualdade de Oportunidades (IDO) de acordo com as fórmulas de cálculo definidas na lei. O FGM destinava-se a contribuir para uma eficiente afetação de recursos (eficiência), enquanto o FCM se destinava a promover a redistribuição mais justa de recursos (equidade). A criação de um fundo a transferir diretamente para as freguesias, através de uma fórmula de cálculo em duas fases muito semelhante àquela que é utilizada para o FGM, foi a grande novidade desta lei. O Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), apesar de corresponder a uma proporção pequena dos dinheiros públicos (2,5% da média da cobrança de IRS, IRC e IVA), permitia às freguesias ter um plano de financiamento e, assim, ter um plano para os aplicar como despesas.

Este sistema de três fundos foi alterado em 2001 (pela Lei nº 94/2001, de 20 de agosto) com a criação de um terceiro fundo, o Fundo de Base Municipal (FBM) a distribuir igualmente por todos os municípios, ao qual correspondem 4,5% da média aritmética da cobrança de IRS, IRC e IVA e que visava dotar os municípios de capacidade mínima para o seu financiamento.

A Lei n.º 42/98, de 6 de agosto foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 13/98, de 25 de agosto tendo sido modificada pelos seguintes diplomas:

- Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro[14] (esta lei foi retificada pelas Declarações de Retificação n.º 1/99, de 16 de janeiro, e n.º 9-A/99, de 12 de março);
- Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril[15] (esta lei foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 6-A/2000, de 3 de junho);
- Lei n.º 15/2001, de 5 de junho[16];
- Lei n.º 94/2001, de 20 de agosto[17];

[14] Trabalhos preparatórios.

[15] Trabalhos preparatórios.

[16] Trabalhos preparatórios.

[17] Trabalhos preparatórios.

- Lei n.º 109-B/2001, de 27 de dezembro[18] (esta lei foi retificada pelas Declarações de Retificação n.º 6/2002, de 6 de fevereiro, e n.º 10/2002, de 6 de março);
- Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto[19];
- Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro[20] (esta lei foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 2/2003, de 15 de março);
- Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro[21] (esta lei foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 26-A/2004, de 28 de fevereiro);
- Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro[22] (esta lei foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 5/2005, de 14 de fevereiro).

Quinto diploma

No quadro da consolidação orçamental e da solidariedade financeira entre os vários subsectores do setor público administrativo, em articulação com o aprofundamento da descentralização e a autonomia local, a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro vem revogar a lei então vigente e proceder à reforma do sistema de financiamento autárquico.

Esta lei resultou da Proposta de Lei n.º 92/X (GOV) - Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

Segundo a Exposição de Motivos «o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias, concretizando o princípio da descentralização, é um importante instrumento de redução da despesa pública, com importantes implicações no plano financeiro decorrentes da operacionalidade do princípio da subsidiariedade».

Assim, a reforma do sistema de financiamento autárquico incidiu especialmente sobre:

- Modelo de repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais;
- Critérios de repartição da transferência anual do Orçamento do Estado;
- Quadro de receitas próprias;
- Regime de recurso ao crédito por parte das autarquias;
- Alteração nos critérios de distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) fomentando a racionalização territorial e diminuição do seu peso no montante global das receitas municipais;

[18] Trabalhos preparatórios.

[19] Trabalhos preparatórios.

[20] Trabalhos preparatórios.

[21] Trabalhos preparatórios.

[22] Trabalhos preparatórios.

- Reforço das verbas a distribuir através do Fundo de Coesão Municipal (FCM);
- Criação de um Fundo Social Municipal (FSM) para financiar as necessidades de despesas específicas nos sectores da educação, saúde e ação social;
- Estabelecimento de limites ao endividamento municipal;
- Critérios de distribuição do Fundo de Financiamento das Freguesias.

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro foi retificada pela Declaração de Retificação nº 14/2007, de 15 de fevereiro, tendo sido modificada pelos seguintes diplomas:

- Lei nº 22-A/2007, de 29 de Junho[23];
- Lei nº 67-A/2007, de 31 de Dezembro[24] (esta lei foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 2/2008, de 28 de janeiro);
- Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril[25];
- Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro[26] (esta lei foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 3/2011, de 16 de fevereiro);
- Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro[27] (esta lei foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 11/2012, de 24 de fevereiro);
- Lei n.º 22/2012, de 30 de maio[28].

Legislação atual

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro foi revista e revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, (também em versão consolidada) a fim de se adaptar aos processos orçamentais da nova Lei de Enquadramento Orçamental (versão consolidada), que viria a ser aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, teve como origem a Proposta de Lei n.º 122/XII (GOV), Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Esta iniciativa foi apreciada conjuntamente com outras duas: o Projeto de Lei n.º 351/XII (BE) – Procede à sétima

[23] Trabalhos preparatórios.
[24] Trabalhos preparatórios.
[25] Trabalhos preparatórios.
[26] Trabalhos preparatórios.
[27] Trabalhos preparatórios.
[28] Trabalhos preparatórios.

alteração da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e altera o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (que foi rejeitado); e a Proposta de Lei n.º 121/XII (GOV) - Aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, que veio a dar origem à Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro.

Segundo se lê na Exposição de Motivos da iniciativa «a Reforma da Administração Local, (…) com base nos objetivos enunciados no Documento Verde da Reforma da Administração Local, reclama a necessidade de alteração da Lei de Finanças Locais como instrumento próprio para a concretização das necessidades de financiamento das autarquias locais e das entidades intermunicipais,…» e os princípios que presidiram à revisão da Lei das Finanças Locais consistiram no ajustamento do «paradigma das receitas autárquicas à realidade atual», no aumento da «exigência e transparência ao nível da prestação de contas», assim como no «dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a administração central e local, contribuindo para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro».

As principais inovações da nova lei consistiram:

- Novas datas de preparação dos orçamentos municipais de modo a adaptar os instrumentos de finanças locais ao reforço da monitorização da política orçamental dos Estados-membros da UE e que permitam a adoção por parte das entidades que integram o subsetor Administração Local de um calendário consistente com o previsto para a apresentação da proposta do Orçamento do Estado;
- Criação do Conselho de Coordenação Financeira constituído por entidades representativas da Administração Central e da Administração Local, com o objetivo de proporcionar troca de informação relevante;
- Previsão de uma regra para o saldo corrente deduzido de amortizações em paralelo com a vinculação ao quadro plurianual de programação orçamental;
- Sujeição dos municípios a um limite para a dívida total assente na relação entre esta e a receita corrente;
- Alargamento do perímetro das entidades suscetíveis de relevarem para os limites legais de endividamento do município;
- Alargamento do perímetro de consolidação das contas dos municípios, das entidades municipais e das entidades associativas municipais, de forma a abranger toda e qualquer entidade independentemente da participação que o município tenha;

- Certificação legal das contas dos municípios obrigatoriamente realizada por um auditor externo;
- Criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM);
- Fixação da totalidade da receita do IMI sobre prédios rústicos assim como uma participação no IMI sobre prédios urbanos como receita das freguesias;
- Criação de um mecanismo específico para as entidades intermunicipais com base no índice sintético de desenvolvimento regional (ISDR).

A Lei n.º 73/20013, de 3 de setembro, foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro, tendo sido modificada pelos seguintes diplomas:

- Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro[29];
- Lei n.º 69/2015, de 16 de julho[30];
- Lei n.º 132/2015, de 4 de setembro[31];
- Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março[32] (esta lei foi retificada pela Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de maio);
- Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro[33].

Para melhor leitura e compreensão da proposta de lei apresentada, mencionam-se respeitando a ordem por que são referidos, os seguintes diplomas:

- Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Orçamento de Estado para 2016, retificada pela Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de maio);
- Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Orçamento de Estado para 2017;
- Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, Lei de Enquadramento Orçamental (revogada, a partir de 12.09.2015, pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do art.º 7.º, o qual determina que, no prazo de três anos após a data de entrada em vigor da mesma (12.09.2018), se mantêm em vigor as normas relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de

[29] Trabalhos preparatórios.

[30] Trabalhos preparatórios.

[31] Trabalhos preparatórios.

[32] Trabalhos preparatórios.

[33] Trabalhos preparatórios.

correção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias da estabilidade orçamental, bem como às disposições finais;

- Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro, Lei de Enquadramento Orçamental, havendo também a versão consolidada;
- Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, Associações representativas dos municípios e das freguesias
- Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, aprova, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 44/2014, de 11 de julho, um novo Código Fiscal do Investimento e procede à revisão dos regimes de benefícios fiscais ao investimento produtivo, e respetiva regulamentação. Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 49/2014, de 1 de dezembro, e alterado pelas Leis nº 7-A/2016, de 30 de março, n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e n.º 114/2017, de 29 de dezembro;
- Código do IRS;
- Código do IRC;
- Código do IVA;
- Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho, Delimitação das áreas territoriais beneficiárias de medidas do Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), que se constituam como um incentivo ao desenvolvimento dos territórios do interior;
- Lei n.º 53/2014, de 28 de agosto, Aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e procede à primeira alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, Foi alterada pelas Leis n.º 69/2015, de 16 de julho e n.º 114/2017, de 29 de dezembro, podendo a versão consolidada ser consultada aqui;
- Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, Estabelece as regras gerais de aplicação dos programas operacionais e dos programas de desenvolvimento rural financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento, para o período de programação 2014-2020. Foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 215/2015, de 6 de outubro. Existe disponível a versão consolidada;
- Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, Cria o Programa de Apoio à Economia Local, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias. Está disponível a versão consolidada, com as alterações efetuadas pelas Leis n.º 46/2012, de 28 de dezembro, e n.º 114/2017, de 29 de dezembro;

- Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, com versão consolidada. Este diploma foi revogado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro;
- Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, Densifica as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, bem como do Fundo de Regularização Municipal, previstos na Lei das Finanças Locais. Este diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2012, de 19 de junho e revogado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro;
- Lei n.º 98/97, de 9 de março, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (versão consolidada);
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. Este diploma foi retificado pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro, e n.º 50-A/2013, de 11 de novembro, e alterado pelas Leis n.º 25/2015, de 30 de março, com produção de efeitos desde a data de entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, ou seja a 30 de setembro de 2013, n.º 69/2015, de 16 de julho, n.º 7-A/2016, de 30 de março, e n.º 42/2016, de 28 de dezembro, encontrando-se disponível, também, a versão consolidada;
- Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas. Foi alterada pelas Leis n.º 20/2012, de 14 de maio, n.º 64/2012, de 20 de dezembro, n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e n.º 22/2015, de 17 de março, e está disponível em versão consolidada;
- Código do Imposto Municipal sobre Imóveis;
- Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, Estabelece, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 10/2007, de 6 de março, o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, alterado pelas Leis n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei nº 36/2013, de 11 de março, pelas Leis n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

Por fim, e porque conexos com a matéria em apreço, mencionam-se também, os seguintes diplomas:

- Código do Imposto Municipal sobra as Transmissões Onerosas de Imóveis;
- Código do Imposto Único de Circulação;

- Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, Estabelece as regras gerais de aplicação dos programas operacionais e dos programas de desenvolvimento rural financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento, para o período de programação 2014-2020 – artigo 7.º (versão consolidada);
- Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais – artigos 7.º, 16.º, 19.º, 51.º, 58.º (versão consolidada);
- Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais – artigo 8.º (com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e n.º 117/2009, de 29 de dezembro);
- Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), definindo-se os princípios orçamentais e contabilísticos e os de controlo interno, as regras previsionais, os critérios de valorimetria, o balanço, a demonstração de resultados, bem assim os documentos previsionais e os de prestação de contas (este diploma encontra-se revogado desde 1 de janeiro de 2017, com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento, pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas)[34].

Ao longo de toda a iniciativa é feita referência a um conjunto de documentos, que se disponibilizam, e que consistem no Programa do XXI Governo Constitucional, no Programa de Estabilidade 2018-2022 e no Programa Nacional de Reformas 2016-2022 (atualização de 2018).

Sobre a matéria em apreço, encontra-se, também disponível, o dossiê da DILP sobre Descentralização-Poder Local, de Junho de 2017, e informação complementar no Portal autárquico, sobre o Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), o Fundo de Apoio Municipal (FAM) e outros fundos, como o Fundo Social Municipal (FSM), a Cooperação Técnica e Financeira e o Fundo de Emergência Municipal, o Fundo de Financiamento das Freguesias e o endividamento das autarquias locais. De mencionar, por fim, o sítio da Internet do Conselho das Finanças Públicas.

[34] No ano de 2018, foram repristinados o n.º 1 do ponto 2.3, na parte referente à elaboração das Grandes Opções do Plano, os n.ºs 3 a 6 do ponto 2.3 e o ponto 8.3.2 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), pela Lei n.º114/2017, de 29 de dezembro.

- **Enquadramento doutrinário/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. Ano 7, nº 4, (2014), p. 71-101. Cota: RP-545

Resumo: Neste artigo, a autora aborda o financiamento autárquico de primeiro e segundo graus, 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 triunvirato 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 - artigo 52º. A jusante, as regras de reequilíbrio financeiro, concretizadas nos regimes de saneamento e de reestruturação financeiros, constantes da mesma Lei.»

CARVALHO, João Baptista da Costa – Eficiência e saúde financeira dos municípios. Quais os melhores indicadores? **Questões atuais de direito local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 7 (jul/set 2015), p. 7-16. Cota RP-173

Resumo: O autor aborda a questão da saúde financeira dos municípios portugueses, tendo em atenção a sua eficiência financeira, analisando os principais indicadores utilizados na sua medição, nomeadamente: índice de liquidez; resultados operacionais; peso do passivo exigível no ativo; passivo por habitante; prazo médio de pagamentos; saldo efetivo; índice de dívida total; relação pagamentos/compromissos assumidos e impostos diretos por habitante.

CORREIA, Francisco José Alveirinho – Municípios financeiramente desequilibrados: alguns contributos justificativos. **Questões atuais de direito local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 9 (jan./mar. 2016), p. 9 – 30. Cota: RP-173

Resumo: O presente trabalho incide sobre a análise dos sistemas contabilísticos vigentes e do financiamento local, tendo em vista as causas do desequilíbrio financeiro de alguns municípios. Embora a Constituição estabeleça no seu artigo.º. 238º a autonomia das autarquias locais, que lhes confere uma autonomia orçamental, consubstanciada na elaboração de orçamentos próprios e numa

autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com formas específicas de execução e controlo orçamental, totalmente independentes do Orçamento de Estado, este representa a maior fonte de receita para os municípios.

Segundo uma perspetiva evolutiva, o autor debruça-se sobre o sistema contabilístico autárquico; os contributos decorrentes das sucessivas leis das finanças locais; o endividamento; as medidas corretivas e o seu impacto; o saneamento e o reequilíbrio financeiro municipal. Conclui afirmando que «a adoção de vários mecanismos legislativos que visaram corrigir a situação dos municípios desequilibrados não surtiu o efeito desejado, pelo que mais de três dezenas continuam ainda num estado longínquo do equilíbrio financeiro.»

FERREIRA, Eduardo Paz; OLIVEIRA, Ana Perestrelo de – O Fundo de Apoio Municipal e o princípio da autonomia financeira das autarquias. **Questões atuais de direito local.** Braga. ISSN 2183-1300. Nº 1 (jan./mar. 2014), p. 61-80. Cota: RP:173

Resumo: A Lei das finanças locais (Lei nº 73/2013, de 3 de setembro) estabeleceu o regime financeiro das autarquias e entidades intermunicipais, criando o Fundo de Apoio Municipal (FAM), cujo objeto, de acordo com o artigo. 63º, é prestar assistência financeira aos municípios cuja dívida total se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, bem como aos municípios em situação de rutura financeira. No que respeita ao financiamento do referido fundo, a lei limita-se a determinar que as fontes incluirão sempre a participação do Estado e de todos os municípios, não especificando em que termos ocorre essa participação. O autor contesta esta medida, uma vez que se corre o risco de «descartar a resolução de um problema global de finanças públicas que incumbe ao Estado para o entregar às autarquias locais. Ou seja, sob a capa de solidariedade recíproca, pergunta-se se não se relega um problema geral para o âmbito local, transformando um encargo geral público num encargo autárquico.» Considera-se que a criação do FAM impõe uma restrição da autonomia municipal.

REIS, Carla Martins dos – A (in)justa repartição financeira dos recursos entre o Estado e as freguesias. In **Descomplicar o Orçamento do Estado 2017**. Porto : Vida Económica, 2017. ISBN 978-989-768-312-1. p. 167-181. Cota: 24 - 208/2017

Resumo: Segundo a autora, as sucessivas leis das finanças locais surgiram com o objetivo de diminuir a dependência financeira das autarquias locais, relativamente às transferências do Orçamento do Estado. A atual lei das finanças locais (Lei nº 73/2013, de 3 de setembro) surge do comprometimento do governo português no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, em efetuar a revisão da Lei nº 2/2007). No que se refere ao regime legislativo, constata-se que as competências

das autarquias locais têm vindo a aumentar desde o 25 de abril de 1974, contudo a evolução do regime financeiro tem sido muito lenta.

A autora critica a forma de fixação do Fundo de Financiamento das Freguesias pelas Leis do Orçamento do Estado, o qual não tem sido calculado com base nas regras previstas no artigo 36º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, de forma que a repartição vertical dos recursos não tem sido respeitada, pondo em causa o equilíbrio financeiro horizontal, que tem como objetivo promover a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau, resultantes, designadamente, de diferentes capacidades na arrecadação de receitas ou de diferentes necessidades de despesa.

ROCHA, Joaquim Freitas da; PINTO, Ana Moura – As finanças locais portuguesas após o 25 de abril de 1974. **Questões atuais de direito local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 2 (abr./jun. 2014), p. 43-67. Cota: RP-173

Resumo: Os autores fazem o enquadramento histórico-evolutivo de forma a permitir captar as principais coordenadas de progressão recente do sistema financeiro local português, analisando a sua evolução legislativa (seis leis das finanças locais). São ainda apontadas as principais fragilidades do sistema financeiro local, bem como propostas de melhoria.

ROCHA, Joaquim Freitas da – **Direito financeiro local**. Coimbra : Coimbra Editora, 2014. ISBN 978-989-96672-4-2. Cota: 24 – 84/2015

Resumo: «O presente trabalho tem por objetivo fornecer um quadro compreensivo e esclarecedor de um particular segmento do Direito público português: o Direito financeiro das autarquias locais, entendido como o conjunto de normas jurídicas que tem por objeto a atividade financeira destas. O autor pretende demonstrar que o Direito financeiro local assim concebido pretende convocar, num segmento de autonomia, os contributos fornecidos pelo Direito financeiro, por um lado, e pelo Direito das Autarquias locais, por outro.»

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

ESPANHA

Nos seus artigos 140 a 142, a Constituição espanhola afirma, em matéria de finanças locais, 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*.

FRANÇA

Em França, 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*. Constituem o quadro institucional da participação dos cidadãos na vida local e garantem a expressão da sua diversidade.

Na prossecução do princípio constitucional da livre administração das coletividades territoriais, o artigo 72-2 da Constituição 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),* as coletividades territoriais beneficiam da assistência financeira necessária ao cabal desempenho das competências que para elas cada vez mais 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, ainda que abarque o maior volume de impostos, representa, contudo, uma parte limitada dos recursos financeiros das coletividades, na medida em que são mais sensíveis à evolução da conjuntura económica. A maioria deles respeita à taxa local de infraestruturas, taxas de pagamento de transportes, taxas de permanência, taxas sobre a publicidade, taxas sobre jogos nos casinos e taxas sobre remontes mecânicos.

As transferências e apoios do Estado (dotação global de funcionamento e fundos de compensação) 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 na forma de financiamento que não está submetida a qualquer autorização prévia, mas são afetados exclusivamente a novos investimentos.

Outros recursos, nomeadamente receitas tarifárias e patrimoniais e fundos comunitários, fazem também parte das receitas das coletividades territoriais. As receitas tarifárias provêm principalmente da venda de bens e serviços aos utilizadores. Os fundos estruturais europeus traduzem, ultimamente, uma das formas notáveis de financiamento local.

Por último, é de mencionar o Comité das Finanças Locais, que tem por finalidade a defesa dos interesses das coletividades locais no plano financeiro, por forma a harmonizá-los com os interesses do Estado. Reúne, em média, cinco vezes por ano. A sua composição e funções decorrem dos artigos L1211-1 a L1211-5 do *Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)* e de regulamento interno.

O Portal da Direção de Informação Legal e Administrativa "Vie Public" apresenta de forma estruturada toda a informação respeitante às finanças locais.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas e petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, existem as seguintes iniciativas pendentes sobre matéria idêntica:

- **Projeto de Lei n.º 551/XIII/2.ª (PCP)** - *Lei das Finanças Locais*;

- **Projeto de Lei n.º 883/XIII/3.ª (BE)** - *Reforça a autonomia financeira dos municípios e introduz medidas de justiça nos impostos municipais (7.ª alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais e 33.ª alteração ao CIMI)*

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

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Em 18 de maio de 2018, o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de Governo próprios das Regiões autónomas, dando cumprimento ao disposto no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos) e 20 dias (AL), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de Agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Nos termos do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, foi solicitada a pronúncia, da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), tendo a ANMP emitido parecer, em 5 de junho de 2018.

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

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, mas reitera-se a indicação constante da alínea b) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR segundo a qual o Governo deveria juntar à proposta de lei informação sobre os benefícios e as consequências da sua aplicação.

Refere-se ainda que a norma prevista no n.º 2 do artigo 120.º do RAR impede a apresentação de iniciativas que "*envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento",* princípio igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido pela designação de "lei-travão". Atendendo a que a presente iniciativa prevê a sua entrada em vigor a 1 de janeiro de 2019, convirá ser acautelada a distribuição de receitas e despesas inerentes à aplicação da futura lei na elaboração do Orçamento do Estado do próximo ano, que deverá ter em conta a lei entretanto aprovada, ainda que com a salvaguarda do n.º 3 do art.º 8.º da Proposta, que admite que a Lei do Orçamento do Estado possa determinar transferências de montante inferior àquele que resultaria da aplicação da lei.