



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
COFMA	
Nº Único	586537
Entrada/Saída nº	491
Data	26/10/2017

COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, DESCENTRALIZAÇÃO,
PODER LOCAL E HABITAÇÃO
XIII Legislatura - 3ª Sessão Legislativa

Exma. Senhora
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Modernização Administrativa

Of. 192 /CAOTPDH

ASSUNTO: *Pareceres relativos às PPL 99/XIII (GOV) GOP's e 100/XIII (GOV) OE-2018*

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a V. Exa. os **Pareceres** elaborados por esta Comissão Parlamentar relativos às **PPL 99/XIII (GOV) GOP's e 100/XIII (GOV) OE-2018** tendo os **considerandos** e **conclusões** sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência dos GP do CDS/PP e PEV e Deputado do PAN, em reunião da Comissão de 25 de outubro de 2017.

Com os melhores cumprimentos

Palácio de São Bento,

26 OUT 2017

O Presidente da Comissão,


(Pedro Soares)



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

Parecer

Proposta de Lei nº 100/XIII/3ª

**Relatora: Deputada
Berta Cabral (PSD)**

Aprova o Orçamento do Estado para 2018



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

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DA RELATORA

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS



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

PARTE I – CONSIDERANDOS

O Governo apresentou à Assembleia da República a **Proposta de Lei nº 100/XIII/3ª**, que “Aprova o Orçamento do Estado para 2018”, nos termos da alínea d) do n.º 1, do art.º 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse Regimento.

Esta iniciativa, deu entrada na mesa da Assembleia da República a 13 de Outubro de 2017, tendo sido admitida e baixado, no próprio dia, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para elaboração do respetivo relatório e parecer em razão da matéria.

A Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação emite o presente parecer nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, segundo o qual a Proposta de Lei do Orçamento do Estado é remetida *“à comissão parlamentar competente em razão da matéria, para elaboração de relatório, e às restantes comissões parlamentares permanentes, para efeitos de elaboração de parecer”*.

Assim, o presente parecer incidirá sobre as áreas do Orçamento do Estado para o ano de 2018, que se integram no âmbito da competência material da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação.

Estabelece ainda a alínea b) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento, que esta Comissão dispõe do prazo de 15 dias contados da data da entrega da Proposta de Lei na Assembleia da República, para elaborar esse parecer e envia-lo à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei vertente encontra-se agendada para as reuniões do Plenário da Assembleia da República nos próximos dias 2 e 3 de novembro, seguindo-se, posteriormente, a apreciação na especialidade que compreenderá as audições do Senhor Ministro do Ambiente, agendada para o dia 8 de novembro e do Senhor Ministro Adjunto, agendada para o dia 16 novembro; nas mesmas datas, ainda, respetivamente, a ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias, e ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses..



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

A respetiva apreciação e votação final global da Proposta de Lei pela Assembleia da Republica, está agendada para o dia 27 de novembro.

1. Linhas de ação política no âmbito do Ministério do Ambiente

No que respeita ao Ambiente, em 2018, o Governo propõe-se dar continuidade à descarbonização progressiva da sociedade, tornar a economia circular e valorizar o território. Integrando as políticas ambientais, o Governo executará medidas de mitigação das alterações climáticas e de melhoria da competitividade das cidades, através da reabilitação urbana, da eficiência energética e da mobilidade sustentável, e ainda de medidas de adaptação, como a defesa costeira e a redução dos riscos de cheia nas zonas inundáveis.

Assim, apresenta como princípios orientadores, o desenvolvimento sustentável e a construção de uma sociedade justa, inclusiva e de baixo carbono, racional e eficiente na utilização dos seus recursos, que conjugue a equidade entre gerações, a qualidade de vida dos cidadãos e o crescimento económico.

Eixos fundamentais do Ministério do Ambiente para 2018:

- *Sustentabilidade ambiental*: desenvolvimento do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 envolvendo a sociedade¹, implementação do SPeM (Sistema Nacional de Políticas e Medidas) garantindo a coordenação e identificação de políticas e medidas de mitigação das alterações climáticas e do ar, redução dos incentivos fiscais aos combustíveis fósseis e reavaliação da taxa de carbono, reforço do papel das cidades no contexto da política para as alterações climáticas dinamizando o conceito de smartcity (cidade inteligente)², lançamento de aviso para a descarbonização de processos industriais e de serviços, prossecução da implementação da Estratégia Nacional para a Qualidade do Ar, bem como da Estratégia Nacional para a Educação Ambiental, implementação da primeira fase do Plano de Ação para a Economia

¹ Na sequência do compromisso assumido na COP 22 de atingir a neutralidade carbónica até ao final da primeira metade deste século.

² Com cofinanciamento de projetos complementado por investimento municipal e de entidades aderentes a cada iniciativa



Circular (2017-2020) e, até 2020, remoção de materiais contendo amianto³ nos edifícios onde se prestam serviços públicos.

- *Serviços ambientais:* prossecução da descentralização e articulação com as autarquias, reflexão, definição e implementação de um plano de medidas em torno da organização do sector de serviços urbanos de água e saneamento, implementação da nova Estratégia para o Sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PENSAAR 2020), adoção das ações conducentes à implementação do Plano Nacional da Água, do segundo ciclo dos Planos de Gestão de Regiões Hidrográficas (PGRH) e dos Planos de Gestão de Riscos de Inundação, revisão do Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020), identificação das novas opções técnicas no âmbito do Tratamento Mecânico Biológico (TMB), elaboração da Estratégia Nacional de Ruído, priorização da gestão da informação gerida através das Guias Eletrónicas de Acompanhamento de Resíduos. (e-GAR), prossecução da consolidação da legislação em matéria ambiental, continuidade da integração e operacionalização dos sistemas de informação sobre o sector Ambiente, e aprovação do novo Plano Estratégico de Resíduos Hospitalares 2017-2022.
- *Conservação da Natureza e Ordenamento do Território:* conclusão da elaboração do novo Programa de Ação do Plano Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT), conceção e desenvolvimento do Sistema Nacional de Informação Cadastral enquadrador da produção, gestão, atualização e exploração de dados cadastrais, prossecução de ações tendentes à diminuição da exposição ao risco do Litoral, reforço da resiliência dos sistemas costeiros e reposição do ciclo sedimentar e restabelecimento natural do trânsito dos sedimentos, aprovação de todos os Programas da Orla Costeira, continuação da execução do Plano de Ação "Litoral XXI", liquidação das sociedades Polis Litoral, continuação da elaboração dos Planos de Gestão de Zonas Especiais de Conservação (ZEC), elaboração dos Programas Especiais de Ordenamento de Áreas Protegidas de âmbito nacional, concretização do Projeto-piloto de Cogestão do Parque Natural do Tejo Internacional, continuação do Projeto Piloto da Peneda-Gerês, valorização do

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2017, de 7 de julho

património edificado das áreas protegidas, desenvolvimento dos processos de contabilização económica dos serviços dos ecossistemas – todos, princípios e valores transversais presentes na Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade (em fase de consulta pública).

- *Transportes e Mobilidade Urbana*: regulação dos serviços de aluguer de curta duração de veículos tipo *carsharing* e *bikesharing* e integração destes modos no mecanismo de dedução de IVA, concretização do investimento em 516 autocarros limpos, prossecução da estratégia de descarbonização da frota do Estado, aquisição de mais 200 veículos ao abrigo do projeto ECO.mob, prossecução da política de investimento na rede pública de carregamento de veículos elétricos com o reforço da oferta de carregadores.
- *Reabilitação Urbana e Habitação*: dinamização da reabilitação urbana e promoção do mercado de arrendamento com a implementação do Fundo Nacional da Reabilitação do Edificado, do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas, do Programa Reabilitar para Arrendar e do Programa “Casa Eficiente 2020”, criação de linhas de apoio para dar resposta a situações de grave carência habitacional e à gradual degradação do parque habitacional de arrendamento público, criação dum novo programa de Arrendamento Acessível, reforço do apoio ao arrendamento jovem, revisão do quadro legal e regulamentar da construção com vista à reabilitação energética e funcional de edifícios.

Segundo o Governo, em 2018, será dada continuidade às políticas seguidas e projetos promovidos pelo Fundo Ambiental⁴, instrumento fundamental à descarbonização da economia, prevendo-se o seu alargamento a projetos de mobilidade elétrica e descarbonização das cidades, bem como a primeira fase de investimentos do Fundo no âmbito da economia circular e o apoio a projetos de educação ambiental.

Segundo o relatório que acompanha o Orçamento e em resumo “*O Fundo Ambiental consolidará em 2018 a sua função enquanto instrumento de financiamento da política do ambiente, promovendo o apoio a projetos nas áreas da mitigação, incluindo projetos de promoção da mobilidade elétrica, descarbonização das cidades e indústria,*

⁴ Criado pelo DL. N.º 42-A/2016, de 12 de agosto



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

adaptação e cooperação em matéria de alterações climáticas, recursos hídricos, economia circular e resíduos, danos ambientais, conservação da natureza e biodiversidade e educação ambiental.

No que respeita ao Fundo Nacional da Reabilitação do Edificado, determina o artigo 94.º, n.º 2 da PPL em análise, à semelhança do que sucedeu no OE 2017 (então artigo 78º.), o seguinte: “Com vista a dar execução às Grandes Opções do Plano, deve o FEFSS participar no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado com um investimento global máximo de € 50 000 000, cumprindo-se o demais previsto no respetivo regulamento.”

Prevê-se no artigo 44.º da PPL o seguinte: “Reforço de meios humanos para a conservação da natureza e da biodiversidade: Tendo em conta as necessidades reais do país, o Governo reforça progressivamente os meios humanos do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF, I. P.), necessários para assegurar, de modo eficaz, os objetivos de preservação e conservação da natureza e da biodiversidade, bem como a prevenção de fogos florestais.”

1.1 Orçamento - Ministério do Ambiente

a) Despesa Total Consolidada do MA

A despesa total consolidada do Programa Ambiente, para 2018, ascende a 2 142,2 milhões de euros, representando um crescimento de 75,8% (923,6 milhões de euros) face à estimativa de 2017.

No subsector Estado, e de acordo com o Governo, o aumento é de 12,2% (10,9 milhões de euros) que se deve essencialmente às despesas com cobertura em receitas consignadas que apresentam um acréscimo de 33,3% (8,5 milhões de euros) relativas à cobrança do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e Adicional ao ISP, reconhecido diretamente, através de transferências do Orçamento do Estado, para apoiar políticas ambientais, relativas a alterações climáticas, recursos hídricos, resíduos e à conservação da natureza e biodiversidade.

Já o Subsetor das Entidades Públicas Reclassificadas apresenta um acréscimo de 56,9% (332,0 milhões de euros) na área dos transporte ferroviários.

Quadro IV.16.1. Ambiente (PO16) – Despesa Total Consolidada
(milhões de euros)

	2017	2018	Variação	Estrutura 2018
	Estimativa	Orçamento	(%)	(%)
Estado	89,1	100,0	12,2	7,8
Atividades	57,3	69,1	20,6	5,4
Com cobertura em receitas gerais	55,7	65,0	16,7	5,1
Funcionamento em Sentido Estrito	23,3	24,1	3,4	1,9
Dotações Específicas	32,4	40,9	26,3	3,2
Transferência De Receita Consignada	25,6	34,1	33,3	2,7
Imposto Sobre Produtos Petrolíferos E Energéticos (ISP) E Adicional Ao ISP	25,6	34,1	33,3	2,7
Subsídios E Indemnizações Compensatórias	6,8	6,8		0,5
Com cobertura em receitas consignadas	1,7	4,1	149,2	0,3
Projetos	31,8	30,9	-2,9	2,4
Financ. Nacional	26,7	22,1	-17,2	1,7
Financ. Comunitário	5,1	8,8	71,4	0,7
Serviços e Fundos Autónomos	158,4	270,3	70,6	21,0
Entidades Públicas Reclassificadas	583,6	915,6	56,9	71,2
Consolidação entre e intra-setores	116,6	86,9		
Despesa Total Consolidada	1 218,6	2 142,2	75,8	
Despesa Efetiva Consolidada	734,8	1 205,9		

Por Memória:

Ativos Financeiros	45,4	187,6
Passivos Financeiros	458,7	755,6
Consolidação de Operações Financeiras	20,2	6,9

Nota:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;
Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

b) Despesa Total Consolidada dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA)

A despesa total consolidada do Subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) apresenta um crescimento de 70,6% (111,9 milhões de euros), face à estimativa de 2017, que é justificado *“essencialmente pelo aumento de despesa respeitante à reabilitação do parque habitacional, integrado no Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD), financiado pelo Portugal 2020.”*

Quadro IV.16.2. Ambiente (PO16) – Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2017	Orçamento 2018					Variação	
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes	Total	(%)
Total SFA	158,4	41,5	182,7	26,3	19,7		270,3	70,6
Total EPR	583,6		858,8	46,2	10,7		915,6	56,9
Sub-Total	742,0	41,5	1 041,4	72,5	30,4		1 185,9	

Consolidação entre e intra-setores	63,7		24,4		1,0		25,4	
Despesa Total Consolidada	1 182,3	47,6	1 954,2	72,5	29,4		2 103,7	
Despesa Efetiva Consolidada	698,5	41,5	1 024,0	72,5	29,4		1 167,4	

Por Memória

Ativos Financeiros	45,4		187,6				187,6	
Passivos Financeiros	458,7	6,1	749,6				755,6	
Consolidação de Operações financeiras	20,2		6,9				6,9	

Nota:

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, com especificação das receitas globais de cada Serviço e Fundo – Ambiente (Mapa VII)

MAPA VII - DESPESAS DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS, POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA, COM ESPECIFICAÇÃO DAS DESPESAS GLOBAIS DE CADA SERVIÇO E FUNDO

DESIGNAÇÃO	OE 2017	OE 2018	2018 vs 2017	
			Val. Abs.	%
AGENCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE	74.428.631	71.116.819	- 3.311.812	-4,4%
COSTA POLIS SOC PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROG POLIS NA COSTA DA CAPARICA, SA	380.797	1.196.360	815.563	214,2%
ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DAS ÁGUAS E DOS RESÍDUOS	9.268.508	9.718.781	449.273	4,8%
INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA	84.076.708	89.325.029	5.248.321	6,2%
POLIS LITORAL NORTE, SA	21.989.561	21.259.927	- 729.634	-3,3%
POLIS LITORAL RIA DE AVEIRO, SA	15.653.429	17.949.000	2.295.571	14,7%
POLIS LITORAL RIA FORMOSA, SA	21.834.445	14.344.094	- 7.490.351	-34,3%
POLIS LITORAL SUDOESTE-SOC. PARA A REQ. E VALOR DO SUD ALENTEJANO E C VICENTINA	6.075.705	5.129.000	- 946.705	-15,6%
VIANAPOLIS, SOC. PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROG POLIS EM VIANA DO CASTELO, SA	3.524.750	2.880.292	- 644.458	-18,3%
MARINA DO PARQUE DAS NAÇÕES - SOC. CONC. DA MARINA PARQUE DAS NAÇÕES SA	14.608.868	1.829.183	- 12.779.686	-87,5%
METRO DO PORTO CONSULTORIA - CONS. EM TRANSP. URB. E PART. UNIP. LDA	2.500	2.500	-	0,0%
METRO DO PORTO SA	666.320.968	989.090.879	272.769.911	40,9%
METROPOLITANO DE LISBOA EPE	329.468.745	738.987.104	409.518.359	124,3%
PORTO VIVO SRU - SOC REABILITAÇÃO URBANA	5.096.024	5.298.436	202.412	4,0%
SOFLUSA - SOC FLUVIAL DE TRANSPORTES SA	17.995.920	18.922.562	926.642	5,1%
TRANSTEJO - TRANSPORTES TEJO SA	96.534.642	39.006.063	- 57.528.579	-59,6%
FUNDO AMBIENTAL	153.873.943	150.161.651	- 3.712.292	-2,4%
AMBIENTE	1.521.135.145	2.126.217.680	605.082.535	39,8%
Integrado no Ambiente em 2016 e 2017				
DESIGNAÇÃO	OE 2016	OE 2017	Val.Amb2017vs16	%
PARQUE EXPO 98 SA	42.969.270	24.582.743	- 18.386.527	-42,8%
Integrado no Ambiente em 2018				
DESIGNAÇÃO		OE 2018	Val.Amb2018vs17	%
MOBILE, SA		2.754.411	2.754.411	
AMBIENTE - total	1.545.717.888	2.128.972.091	607.836.946	37,7%

c) Despesa Total Consolidada por Classificação Económica

No que concerne à decomposição da despesa consolidada segundo a sua natureza económica verifica-se que apresentam maior expressão as despesas com passivos com 755,6 milhões de euros, juros e outros encargos com 497 milhões de euros, com

a aquisição de bens e serviços correntes, com 192 milhões de euros, e com ativos financeiros, com 180,6 milhões de euros.

Destacam-se as despesas com pessoal que ascendem a 153,9 milhões de euros.

Quanto aos passivos financeiros destaca-se, segundo o Relatório que acompanha o OE, a amortização dos empréstimos, no montante de 667 milhões de euros pelas EPR de transportes urbanos.

Quadro IV.16.3. Ambiente (PO16) – Despesa por Classificação Económica
(milhões de euros)

Classificador Económico	Orçamento 2018					Estrutura 2018 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
DESPESA CORRENTE	84,6	230,6	771,8	1 002,4	1 019,6	47,6
01-Despesas Com Pessoal	23,0	36,2	94,7	130,9	153,9	7,2
02-Aquisição De Bens E Serviços Correntes	8,8	28,6	154,6	183,2	192,0	9,0
03-Juros E Outros Encargos	0,0	4,2	492,9	497,0	497,0	23,2
04-Transferências Correntes	51,7	145,2	1,2	146,4	131,6	6,1
05-Subsídios		1,2		1,2	0,2	0,0
06-Outras Despesas Correntes	1,2	15,2	28,4	43,6	44,8	2,1
DESPESA DE CAPITAL	15,4	89,7	1 037,0	1 126,7	1 122,6	52,4
07-Aquisição De Bens De Capital	0,8	33,5	143,9	177,4	178,2	8,3
08-Transferências De Capital	14,6	6,1	0,0	6,1	8,2	0,4
09-Ativos Financeiros		33,5	154,1	187,6	180,6	8,4
10-Passivos Financeiros		16,6	739,1	755,6	755,6	35,3
11-Outras Despesas De Capital						0,0
Consolidação entre e intra-setores					86,9	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	100,0	320,3	1 808,8	2 129,1	2 142,2	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	100,0	270,3	915,6	1 185,9	1 205,9	

Nota:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

d) Despesa por Medidas do Programa

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas neste Programa 016, é salientada a medida relacionada com os Transportes e Comunicações - Transportes Ferroviários, com 799,9 milhões de euros, que representa 62,2% do total do Programa e visa contribuir para a remodelação e conservação da rede de transportes.

A medida Outras Funções Económicas – Administração e Regulamentação com 194,2 milhões de euros representa 15,1% e permite, segundo o Governo, a implementação

dos projetos de energias renováveis aprovadas no âmbito do mecanismo de incentivo do Programa NER 300 da Comissão Europeia.

De acordo com o Documento em análise, aos valores constantes dos quadros acresce, em 2018, um reforço de dotação para despesas com pessoal, para efeitos do descongelamento das carreiras.

Quadro IV.16.4. Ambiente (PO16) – Despesa por Medidas do Programa
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2018 Orçamento	Estrutura 2018 (%)
016 - AMBIENTE	1 285,9	100,0
001 - Serv. Gerais Da A.P. - Administração Geral	0,6	0,0
028 - Habitação E Serv. Colectivos - Administração E Regulamentação	11,0	0,9
030 - Habitação E Serv. Colectivos - Habitação	55,8	4,3
031 - Habitação E Serv. Colectivos - Ordenamento Do Território	10,9	0,8
033 - Habitação E Serv. Colectivos - Protecção Do Meio Ambiente E Conservação Da Natureza	149,4	11,6
051 - Indústria E Energia - Combustíveis, Electricidade E Outras Fontes De Energia	2,8	0,2
054 - Transportes E Comunicações - Transportes Rodoviários	2,1	0,2
055 - Transportes E Comunicações - Transportes Ferroviários	799,9	62,2
057 - Transportes E Comunicações - Transportes Marítimos E Fluviais	52,9	4,1
063 - Outras Funções Económicas - Administração E Regulamentação	194,2	15,1
065 - Outras Funções Económicas - Diversas Não Especificadas	0,0	0,0
068 - Outras Funções - Diversas Não Especificadas	5,3	0,4
084 - Simplex +	1,1	0,1
Despesa Total Não Consolidada	2 229,1	
Consolidação entre e intra-setores	86,9	
Despesa Total Consolidada	2 142,2	
Despesa Efetiva Consolidada	1 205,9	

Por Memória

Ativos Financeiros	187,6
Passivos Financeiros	755,6
Consolidação de Operações financeiras	6,9

Nota:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

2. Administração Local

Em 2018 o Governo pretende prosseguir a estratégia de descentralização cumprindo o princípio da subsidiariedade, concretizando os diplomas que procedem à transferência de competências para os níveis mais adequados, ao nível das freguesias, dos municípios e das comunidades intermunicipais.



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

Visa alargar o elenco das competências dos municípios, em múltiplos domínios, e atribuir às freguesias competências diferenciadas em função da sua natureza, que continuarão a exercer poderes nos domínios que lhes são atribuídos por delegação municipal.

De acordo com o Governo o processo de transferência de competências, deverá ser acompanhado de uma maior legitimidade democrática, criando um novo modelo territorial assente em cinco zonas de planeamento e desenvolvimento territorial, correspondentes às áreas de intervenção CCDR, democratizando o seu modelo de organização.

No que respeita às obrigações assumidas pelos municípios no âmbito do processo de descentralização de competências, prevê o artigo 72.º da PPL que:

- 1 - *A dívida e a receita adicionais que resultem do processo de descentralização de competências para os municípios não relevam para efeitos do disposto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.*
- 2 - *A transferência da dívida mencionada no número anterior está dispensada da observância das regras aplicáveis à contração de empréstimos ou locações financeiras constantes do capítulo V do título II da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, e do n.º 4 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.*
- 3 - *Independentemente do prazo da dívida, os municípios, com vista ao seu pagamento, podem contrair novos empréstimos, com um prazo máximo de 20 anos contado a partir da data de início de produção de efeitos, desde que o novo empréstimo observe, cumulativamente, as seguintes condições:*
 - a) *Não aumente a dívida total do município; e*
 - b) *Quando se destine a pagar empréstimos ou locações financeiras vigentes, o valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo ou locação financeira a liquidar antecipadamente, incluindo, no último caso, o valor residual do bem locado.*
- 4 - *A condição a que se refere a alínea b) do número anterior pode, excecionalmente, não se verificar caso a redução do valor atualizado dos encargos totais com o novo*

empréstimo seja superior à variação do serviço da dívida do município.

- 5 - *Caso o empréstimo ou a locação financeira a extinguir preveja o pagamento de penalização por liquidação antecipada permitida por lei, o novo empréstimo pode incluir um montante para satisfazer essa penalização, desde que cumpra o previsto na parte final da alínea b) do n.º 3.*
- 6 - *Para cálculo do valor atualizado dos encargos totais referidos no n.º 4, deve ser utilizada a taxa de desconto a que se refere o n.º 3 do artigo 19.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014, da Comissão Europeia, de 3 de março de 2014.*
- 7 - *Não constitui impedimento à transferência de dívidas, incluindo a assunção de posições contratuais em empréstimos ou locações financeiras vigentes, ou à celebração dos novos empréstimos referidos no n.º 3, a situação de o município ter aderido ou dever aderir a mecanismos de recuperação financeira municipal ao abrigo da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, ou ter celebrado contratos de saneamento ou reequilíbrio que ainda estejam em vigor, ao abrigo de regimes jurídicos anteriores.”*

Em estreita colaboração com as Autarquias Locais, para a coerência territorial da administração desconcentrada do Estado, o Governo prevê promover a integração de serviços desconcentrados do Estado nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), dando prioridade à generalização da rede de serviços públicos de proximidade.

Ainda segundo o Governo, através do programa nacional para a coesão territorial, a Unidade de Missão para a Valorização do Interior, apostará na valorização da condição geográfica dos territórios do interior, especialmente daqueles que se situam junto à fronteira com Espanha, tendo em conta que a oportunidade da relação transfronteiriça é uma condição inequívoca para o êxito e sustentabilidade das políticas públicas nos contextos de interior.

2.1 Orçamento

a) Receitas e Despesas da Administração Local

No que concerne ao Programa Governação (PO02), quanto aos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), verifica-se um ligeiro decréscimo da despesa total consolidada de

0,3%, comparativamente com a estimativa de 2017, relacionado, de acordo com o Governo, com as operações financeiras por parte do Fundo de Apoio Municipal (FAM), associadas ao financiamento dos municípios em situação de desequilíbrio financeiro, mediante a implementação de medidas de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e, subsidiariamente, de assistência financeira. Evolução que decorre do menor nível de desembolsos subsequentes, na sequência dos contratos de empréstimo e de assistência financeira celebrados com municípios em anos anteriores.

Segundo o Relatório que acompanha o Orçamento, em 2017, a AL apresentou um excedente orçamental de 644 milhões de euros, face a um saldo de 660 milhões de euros em 2016. Redução do saldo orçamental que deverá ser determinada pelo efeito conjugado do crescimento da receita (7,2%) e da despesa (8,1%). Ao nível da receita, destaca-se o aumento da receita fiscal, mormente do IMT (24,8%) e das transferências decorrentes da Lei das Finanças Locais (3,0%).

Já para 2018, o Orçamento prevê um saldo na AL de 997,4 milhões de euros, superior em 353,5 milhões de euros face a 2017, que resulta de um aumento da receita (7,9%) superior ao crescimento da despesa (3,9%). Para a receita, prevê um aumento das receitas fiscais de (9,9%), com destaque para o IMT (15%). Em relação à despesa, o aumento previsto assenta essencialmente no crescimento da aquisição de bens e serviços (1,5%) e do investimento (7,9%).

Quadro VI.1.10. Receitas e Despesas da Administração Local
(milhões de euros)

	2016	2017 E	2018 OE	Variação		Taxa de Variação (%)	
				2017 E	2018 OE	2017 E	2018 OE
Receita Efetiva	7 728	8 281	8 933	553	652	7,2	7,9
Receita Fiscal	2 871	3 023	3 322	152	300	5,3	9,9
da qual:							
M	1 513	1 541	1 618	28	77	1,8	5,0
IMT	655	818	941	163	123	24,8	15,0
Transferências	3 271	3 483	3 860	212	378	6,5	10,8
das quais:							
Lei Finanças Locais	2 499	2 574	2 612	74	38	3,0	1,5
União Europeia	213	330	629	117	299	54,7	90,7
Outra Receita	1 587	1 776	1 751	189	-25	11,9	-1,4
Despesa Efetiva	7 068	7 637	7 936	569	298	8,1	3,9
Despesas com Pessoal	2 016	2 529	2 547	513	18	25,5	0,7
Aquisição bens e serviços	2 426	2 570	2 609	144	39	5,9	1,5
Investimento	1 228	1 706	1 841	478	135	38,9	7,9
Outras	1 398	832	939	-566	107	-40,5	12,9
Saldo global	660	644	997	-16	353	-2,5	54,9

Nota: Os valores da AL incluem municípios e freguesias.

Fonte: Ministério das Finanças

As transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local, nos termos da Lei das Finanças Locais, registam um contributo positivo para a variação da receita, de 39 milhões de euros.

Quadro VI.1.11. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local
(milhões de euros)

	2016	2017 E	2018 OE	Variação	
				2017 E	2018 OE
Lei das Finanças Locais	2 499	2 574	2 612	74	38
Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 748	1 840	1 844	92	5
Fundo Social Municipal (FSM)	163	163	163	0	0
Participação no IRS (1)	399	376	406	-23	31
Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) + Majoração (2)	189	195	198	6	3
Outras (3)	16	24	24	7	1
Total	2 516	2 597	2 636	82	39

Notas:

(1) Só inclui os municípios do continente.

(2) Inclui a transferência para as Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas.

Fonte: Ministério das Finanças

De acordo com o Mapa XIX do OE 2017 e OE 2018: Participação dos Municípios nos impostos do Estado:

Transferências Municípios			
	2017 Orçamento	2018 Orçamento	Variação %
FEF Final Total	1.839.677.931	1.844.491.677	0,3%
FSM	163.325.967	163.325.967	0,0%
IRS a transferir	390.300.124	420.571.099	7,8%
TOTAL GERAL	2.393.304.022	2.428.388.743	1,5%
TOTAL CONTINENTE	2.229.801.810	2.263.831.671	1,5%

FONTE: Mapa OE XIX

De acordo com o Mapa XX do OE 2016, 2017 e OE 2018: Participação das Freguesias nos impostos do Estado

Unidade: Euros

Orçamento

Transferências

Freguesias

	2016	2017	Var. % 2016/2017	2018	Var. % 2017/2018
CONTINENTE					
FFF	176.857.522	181.946.344	2,9%	187.918.476	3,3%
Majoração	3.105.577	3.194.939	2,9%		
TOTAL	179.963.099	185.141.283	2,9%	187.918.476	1,5%
NACIONAL					
FFF	186.296.969	191.657.399	2,9%	197.775.207	3,2%
Majoração	3.105.577	3.194.939	2,9%		
TOTAL	189.402.546	194.852.338	2,9%	197.775.207	1,5%

*Lei 11-A/2013, 28/01: art. 8.º/2: aumento de 15% apenas até ao final do mandato iniciado em 2013.

b) Finanças Locais

No âmbito da regra, ainda vigente desde do OE 2015, que obriga as entidades da administração local a reduzirem no mínimo em 10%, os pagamentos em atraso com mais de 90 dias registados no SIIAL, o Governo destaca da execução orçamental verificada em 2017, a redução do prazo médio de pagamentos dos municípios para 40 dias no apuramento relativo a dezembro de 2016, a manutenção da tendência decrescente do stock de pagamentos em atraso, que, em julho de 2017, ascendia a 107,1 milhões de euros, quando, no final de 2016, se cifrava em 150,4 milhões de euros, e a um aumento da receita efetiva de 216,6 milhões de euros, de janeiro a julho de 2017, face ao mesmo período de 2016, e o aumento da despesa efetiva em 336 milhões de euros.

Pelo que, desta evolução negativa resulta uma redução do saldo global na AL, entre janeiro e julho de 2017, em termos homólogos, de 119,3 milhões de euros.

Em matéria de endividamento, regista-se uma redução da dívida total dos municípios, calculada nos termos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, em cerca de 486,4 milhões de euros entre 1 de janeiro e 30 de setembro de 2017.



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

O Governo justifica um ligeiro decréscimo da despesa total consolidada do Programa Orçamental (Governação PO02), de 0,03% comparativamente com a estimativa de 2017, com as operações financeiras por parte do Fundo de Apoio Municipal (FAM), associadas ao financiamento dos municípios em situação de desequilíbrio financeiro, mediante a implementação de medidas de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e, subsidiariamente, de assistência financeira.

Segundo o Relatório, esta evolução decorre do menor nível de desembolsos subsequentes, na sequência dos contratos de empréstimo e de assistência financeira celebrados com municípios em anos anteriores.

O OE mantém a fixação da autorização das despesas no Fundo de Emergência Municipal em 2.000.000 €.

c) Pessoal

Mantém-se o controlo do recrutamento de trabalhadores (de acordo com o art. 48.º da PPL) nos municípios em situação de saneamento ou de rutura, nomeadamente, a proibição de recrutamento para os municípios cuja dívida total ultrapasse o limite previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (na redação vigente), ou caso ultrapasse 0,75 da receita líquida cobrada nos três exercícios anteriores, à exceção dos recrutamentos que decorrem da aplicação do PREVPAP.

d) Pagamento das Autarquias Locais ao Serviço Nacional de Saúde

As transferências das Autarquias Locais para o Serviço Nacional de Saúde, por conta dos cuidados de saúde prestados aos seus trabalhadores mantêm como base, a aplicação do “método da capitação”.

PARTE II - OPINIÃO DA RELATORA



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

A signatária do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 100/XIII/3ª, a qual é, de resto, de "elaboração facultativa" nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 100/XIII/3ª "Aprova o Orçamento do Estado para 2018".
2. A presente proposta foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo, assim, à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação emitir parecer sobre as matérias da sua competência.
3. A discussão e votação na generalidade da Proposta de Lei em apreço encontra-se agendada para as reuniões plenárias da Assembleia da República, a terem lugar nos próximos dias 2 e 3 de novembro.
4. Face ao exposto, a Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação considera que a Proposta de Lei n.º 100/XIII/3ª, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário, pelo que emite o presente parecer, nos termos do disposto no n.º 3, do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para efeitos de elaboração do Relatório Final.

PARTE IV – ANEXOS

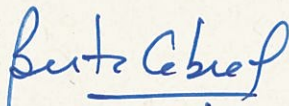


Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação

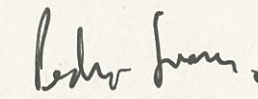
Anexa-se a informação escrita, logo que remetida pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares nos termos do n.º 5 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 23 de outubro de 2018

A Deputada Relatora,


(Berta Cabral)

O Presidente da Comissão,


(Pedro Soares)