



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
COFMA
Nº Único **561055**
Entrada/Saída nº **540** Data **28/10/2016**

**COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, DESCENTRALIZAÇÃO,
PODER LOCAL E HABITAÇÃO**
XIII Legislatura - 2ª Sessão Legislativa

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

Of. 141 /CAOTPDH

ASSUNTO: Pareceres relativos às PPL 36/XIII (GOV) GOP's e 37/XIII (GOV) OE-2017

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a V. Exa. os **Pareceres** elaborados por esta Comissão Parlamentar relativos às **PPL 36/XIII (GOV) GOP's**, tendo os **considerandos e conclusões** sido aprovadas por unanimidade, e **37/XIII (GOV) OE-2017**, tendo os **considerandos e conclusões** sido aprovadas por maioria, com abstenção do GP CDS/PP, verificando-se a ausência dos GP do PEV e Deputado do PAN, em reunião da Comissão de 26 de outubro de 2016.

Com os melhores cumprimentos

Palácio de São Bento, **27 OUT 2016**

O Presidente da Comissão,

(Pedro Soares)



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

Parecer

Proposta de Lei nº 37/XIII/2ª

**Relatores: Deputada
Maria da Luz Rosinha (PS)
Luís Vilhena (PS)**

Aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2017



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

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DA RELATORA

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

O XXI Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República (AR) a Proposta de Lei n.º 37/XIII/2ª, que *“Aprova o Orçamento do Estado para 2017”*, nos termos da alínea d) do n.º 1, do art.º 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse regimento.

Esta iniciativa deu entrada na mesa da Assembleia da República a 14 de outubro de 2016, tendo sido admitida e baixado, no próprio dia, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA), para elaboração do respetivo relatório e parecer em razão da matéria.

A Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (CAOTDPLH) emite o presente parecer nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 205.º do RAR, 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”*.

Nesse sentido, o presente parecer incide sobre as áreas do Orçamento do Estado para o ano de 2017, que se integram no âmbito das competências materiais da CAOTDPLH.

A discussão na generalidade da proposta de lei em apreço encontra-se agendada para as reuniões do plenário da AR nos próximos dias 3 e 4 de novembro. Na apreciação na especialidade ocorrerão as audições do Senhor Ministro do Ambiente, no dia 9 de novembro e do Senhor Ministro Adjunto, no dia 17 de novembro. A respetiva apreciação e votação final global da Proposta de Lei pela AR está agendada para o dia 29 de novembro.

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

Relativamente a este ministério, para o ano de 2017, o governo propõe-se contribuir com medidas para *“o desenvolvimento sustentável e para 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.”*. Nesse sentido pretende executar *“um conjunto de medidas de mitigação às alterações climáticas e de melhoria da competitividade das cidades, através da reabilitação urbana, a eficiência energética e a mobilidade sustentável, e medidas de adaptação, de que são exemplo a defesa costeira e a redução dos riscos de cheia nas zonas inundáveis.”*

Objetivamente o documento destaca, em termos setoriais, as seguintes medidas:

1.1 Sustentabilidade ambiental:

Implementação *“de medidas em torno da organização do sector de serviços urbanos de água e saneamento”* abrangendo *“o destaque de alguns dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais”*. Redefinição das *“entidades gestoras para a exploração e a gestão do ciclo urbano da água “em baixa” em torno de afinidades regionais a uma escala ótima e a definição do alinhamento do papel do Grupo Águas de Portugal, enquanto instrumento empresarial de políticas públicas para a nova visão para o sector”*. Uma política que se efetivará através da *“configuração de dois mecanismos cumulativos de compensação tarifária, um interno aos próprios sistemas e baseado na*

transparência e eficiência e, outro, via Fundo Ambiental através da criação e consignação de uma nova receita orçamental". Será promovida em paralelo a especialização *"com a implementação da nova Estratégia para o Sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PENSAAR 2020)".* Simultaneamente será promovido um incentivo às *"entidades gestoras para a exploração e a gestão do ciclo urbano da água integrando as redes de drenagem de águas pluviais"*, assim como a revisão do *"alinhamento do papel do Grupo Águas de Portugal enquanto instrumento empresarial de políticas públicas"*. Relativamente aos *"recursos hídricos, serão adotadas as 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, iniciando-se durante 2017 obras prioritárias no tocante às zonas sujeitas a inundações"*.

O programa incide sobre as políticas de sustentabilidade e eficiência através do *"uso de recursos"* que *"deverão promover a transição para a Economia Circular"*, visando *"a preservação do valor e utilidade dos materiais e energia"*, contribuindo para a redução de *"impactes ambientais associados"*. Assim, há que promover o *"uso eficiente dos recursos"*, *"disseminando informação sobre melhores práticas, casos de estudo e oportunidades de financiamento"* tendo como suporte a *"implementação do portal ECO.NOMIA"*, com intervenções objetivas sobre os *"instrumentos financeiros existentes"*, através *"de agendas de investimento"*.

Relativamente *"à gestão estratégica de resíduos e com base nos princípios de sustentabilidade e eficiência"* o documento assume o compromisso de cumprir os compromissos nacionais e comunitários definidos até 2020.

Paralelamente o governo pretende *"clarificar o quadro normativo no que respeita ao composto produzido nas unidades de tratamento mecânico e biológico"*, *"apoiar a investigação e inovação"* para a promoção de *"projetos relevantes em domínios como a prevenção e gestão de resíduos"*, definir *"um modelo de gestão para as lamas provenientes de ETAR, e promover um estudo sobre os Resíduos Perigosos dos Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação de Resíduos Perigosos"*. Sobre os fluxos específicos de resíduos o governo assinala a *"atribuição das licenças para sistemas integrados de gestão, nomeadamente de Resíduos de Embalagens, Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos, Pilhas e Acumuladores, Pneus e Veículos em Fim de Vida"*.

Relativamente à *"proteção e gestão ambiental"* é definida *"a implementação da Estratégia Nacional para a Qualidade do Ar, em articulação com a política para as Alterações Climáticas"* que, com a *"aprovação do Sistema de Políticas e Medidas"* ocorrido em junho de 2016 permitirá a *"coordenação e identificação de políticas e medidas de mitigação às alterações climáticas"*, a respetiva *"execução e a avaliação do cumprimento das metas nacionais e internacionais"*.

No âmbito da proteção do litoral, será *"elaborado o Plano de Ação "Litoral XXI"*, os *"Programas da Orla Costeira e instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional"* procurando que *"os cinco Programas da Orla Costeira ganhem eficácia, estabelecendo princípios e normas orientadores e de gestão que visam a salvaguarda de recursos e valores naturais a proteger"*. São ainda referidas como medidas o *"reforço da resiliência dos sistemas costeiros"*, a implementação de *"projetos-piloto de recarga de areias de elevada magnitude"* tal como *"ações de proteção do litoral nas zonas onde é mais preocupante a necessidade de dar resposta à proteção da orla costeira"*.

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

Relativamente ao ordenamento do território o governo deseja proceder “à atualização do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território” e à elaboração de “diplomas enquadradores dos programas especiais de ordenamento do território”.

No domínio da conservação da natureza é referida a “elaboração dos Planos de Gestão de Zonas Especiais de Conservação das regiões biogeográficas Atlântica e Mediterrânica” visando uma posterior “recondução dos Programas Especiais de Ordenamento de Áreas Protegidas de âmbito nacional”.

O governo ambiciona alavancar “o propósito da criação da Rede Nacional de Reservas da Biosfera da UNESCO”, num processo “de implementação progressiva” para as “áreas protegidas”. Estão definidas ações objetivas como “a continuidade da reintrodução do Lince Ibérico”, “a aplicação do novo regime de proteção do Lobo e das aves necrófagas”, “o controlo de espécies invasoras e a recuperação de área florestal consumida por incêndios, a regeneração natural ordenada e a plantação” de “espécies de floresta autóctone” que contribuam para “aumentar a resiliência da floresta a incêndios florestais”.

É referido estar a ser elaborada uma “nova fiscalidade verde que inclua benefícios fiscais que promovam comportamentos ambientais positivos”, na vertente do princípio do “utilizador-pagador”.

Enquanto ministério “responsável pela coordenação do Grupo de Trabalho para a remoção de materiais que contenham amianto dos edifícios onde se prestam serviços públicos”, em 2017 pretendem alcançar o universo iniciado em 2016. O Ministério do Ambiente “está a trabalhar nos contributos que pode dar para o financiamento destas intervenções”, assim como em outras “integradas em ações de eficiência energética”, com um pacote financeiro total de 200 milhões de euros do PO SEUR.

1.2 Transportes e Mobilidade Urbana

Visando a “sustentabilidade do serviço público de transportes” e a “melhoria do serviço público” prestado, “em 2017 será concretizada transição da gestão da empresa STCP para a responsabilidade de entidades públicas locais e a municipalização da Carris”. Num processo de descentralização o governo procurará capacitar as “autoridades locais e regionais, com a criação do Fundo de Serviço Público de Transportes, previsto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho”, com acesso aos devidos recursos.

Na política tarifária de transportes o ministério compromete-se a consolidar “a extensão do apoio Social + a todo o território” e a “todos os estudantes de ensino superior com menos de 23 anos”, ampliando-o para um acesso universal.

Ao nível da mobilidade elétrica, “será clarificado o tempo mínimo de duração dos incentivos fiscais para a aquisição e utilização do veículo elétrico”, assim como a eliminação da obrigação de “abate de um veículo convencional”, visando um aumento na aquisição destes veículos.

Em 2017 o governo pretende adquirir “autocarros elétricos e a gás no conjunto das empresas (incluindo operadores privados)”, novas “formas de bilhética” e uma conta de mobilidade mensal.

1.3 Reabilitação Urbana e Habitação

Para 2017 o governo continuará a dinamizar e promover o mercado de arrendamento com a implementação do “Fundo Nacional da Reabilitação do Edificado, o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas, o Programa Reabilitar para Arrendar e Programa de Financiamento a Condóminos e entrará em pleno funcionamento o projeto “Casa Eficiente””.

Será disponibilizado “apoio financeiro, através do Portugal 2020, para os Municípios” fomentarem operações de regeneração urbana e “criada uma linha de apoio” para intervenções “dos edifícios de habitação particular”, na vertente ambiental.

Pretende-se retomar apoio a “programas de realojamento e habitação pública” e a reforçar “o apoio ao arrendamento jovem”, assim como a criação de um “mercado de arrendamento acessível”.

Segundo o documento proceder-se-á à “revisão do quadro legal e regulamentar da construção de modo a adequá-lo à reabilitação de edifícios”, tal como a “definição de orientações para melhoria das condições de segurança estrutural e sísmica na reabilitação de edifícios”, com recurso a fundos públicos.

2. Orçamento - Ministério do Ambiente

2.1 Despesa Total Consolidada

A despesa total consolidada chega aos 1.516,8 milhões de euros, decrescendo em 10,5% (178 milhões de euros) de acordo com o orçamento ajustado de 2016. Recorde-se que no anterior Orçamento de Estado de 2016 tinha-se registado “um crescimento de 26,8% (360,3 milhões de euros) face à execução provisória de 2015”.

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

	2016 Orçamento Ajustado	2017 Orçamento Ajustado	Varição (%)	Estrutura 2017 (%)
Estado	87,7	87,6	0,0	9,9
1. Atividades	58,4	58,4	-0,1	6,6
1.1. Com cobertura em receitas gerais	54,9	55,3	0,7	6,3
Funcionamento Sentido Estrito	20,3	22,4	10,2	2,5
Dotações Específicas	34,6	32,9	-4,8	3,7
Transferência de Receita Consignada	27,8	26,1	-6,1	3,0
Imposto Sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos e Adicional ao ISP	27,8	26,1	-6,1	3,0
Subsídios e Indemnizações Compensatórias	6,8	6,8	0,4	0,8
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	3,5	3,1	-12,5	0,4
2. Projetos	29,2	29,2	0,0	3,3
2.1. Financiamento nacional	23,1	22,7	-2,0	2,6
2.2. Financiamento comunitário	6,1	6,6	7,7	0,7
Serviços e Fundos Autónomos	249,5	255,2	2,3	28,9
Entidades Públicas Recllassificadas	601,9	539,8	-10,3	61,2
Consolidação entre e intra-subsetores	81,5	96,0		
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1.694,8	1.516,8	-10,5	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	869,8	813,3		

Por Memória

Ativos Financeiros	96,0	67,0
Passivos Financeiros	741,3	663,2
Consolidação de Operações Financeiras	12,3	26,7

Nota: Orçamento Ajustado=orçamento líquido de cativos

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

Analisando o quadro, a diminuição da despesa total consolidada provém do Subsector Entidades Públicas Reclassificadas que apresenta “um decréscimo de 10,3% (62,1 milhões de euros)”, ainda que no Subsector Serviços e Fundos Autónomos se identifique “um aumento de 2,3% (5,7 milhões de euros)”.

No Subsector Estado não há aumento de despesa. Segundo o documento, ainda que “as despesas com cobertura em receitas gerais, respeitantes ao funcionamento em sentido restrito, apresentarem um crescimento de 10,2%”, este valor está “compensado pelo decréscimo de 6,1% (1,7 milhões de euros), relativo à cobrança do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos e adicional ao ISP (ISP), reconhecida diretamente através de transferências do Orçamento do Estado para o Fundo Ambiental”.

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

Na despesa total do Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos identifica-se um crescimento de “2,3% face ao orçamento ajustado para 2016”, que no documento se justifica “pelo aumento de despesa da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. no âmbito do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no uso de Recursos (POSEUR), para a operacionalização da estratégia Portugal 2020”.

Relativamente ao Subsector Entidades Públicas Reclassificadas, “para o decréscimo verificado de 10,3% contribuíram maioritariamente o Metro do Porto, S.A, Polis Litoral Ria de Aveiro e a Parque Expo,98 S.A., sendo que esta última se encontra em processo de liquidação”.

Mapa VII - Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por Classificação Orgânica, com especificação das Despesas Globais de cada serviço e fundo

DESIGNAÇÃO	OE 2015	OE 2016	OE 2017
AGENCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE	69.888.075	50.579.741	74.428.631
COSTA POLIS SOC PARA O DESENV PROG POLIS NA COSTA DA CAPARICA, SA	2.384.359	380.797	380.797
COIMBRA VIVA, SRU		269.277	
ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DAS ÁGUAS E DOS RESÍDUOS	7.620.000	8.725.000	9.269.508
FUNDO AMBIENTAL			153.873.943
FUNDO PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE		1.000.000	
INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA	129.392.682	103.434.554	84.076.703
MARINA PARQUE DAS NAÇÕES - SOC CONC MARINA PARQUE DAS NAÇÕES SA		20.697.363	14.603.869
METRO DO PORTO CONSULTORIA - CONS. TRANSP. URB. PART. UNIP. LDA		2.500	2.500
METRO DO PORTO SA		663.754.322	666.920.963
METROPOLITANO DE LISBOA EPE		433.576.903	329.463.745
PARQUE EXPO 98 SA		42.969.270	24.532.743
POLIS LITORAL NORTE, SA	32.367.852	16.731.808	21.939.561
POLIS LITORAL RIA DE AVEIRO, SA	34.921.245	23.630.600	15.653.429
POLIS LITORAL RIA FORMOSA, SA	34.909.698	21.005.413	21.834.445
POLIS LITORAL SUDOESTE-SOC REQ VALOR SUD ALENTEJANO C VICENTINA	22.726.988	8.484.391	6.075.705
PORTO VIVO SRU - SOC REABILITAÇÃO URBANA		3.761.034	5.096.024
SOFLUSA - SOC FLUVIAL DE TRANSPORTES SA		17.919.306	17.995.920
TRANSTEJO - TRANSPORTES TEJO SA		46.338.047	96.534.642

VIANAPOLIS, SOC. PARA O DESENV PROG POLIS VIANA DO CASTELO, SA	5.951.831	6.761.341	3.524.750
	467.068.471	1.530.122.727	1.545.717.888

2.3 Despesa Total Consolidada por Classificação Económica

No que concerne à distribuição da despesa consolidada pelos principais agrupamentos económicos, constatamos que as despesas com pessoal representam a maior fatia (145,5 milhões de euros), seguindo-se a aquisição de bens e serviços (181,8 milhões de euros), juros e outros encargos (151,5 milhões de euros), a aquisição de bens de capital (193,6 milhões de euros) e os passivos financeiros (663,2 milhões de euros).

Quanto aos passivos financeiros é de destacar os empréstimos obtidos pelo Metro do Porto e Metropolitano de Lisboa, com 503,7 milhões de euros e 69,7 milhões de euros, respetivamente.

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

Classificador Económico	Estado	Orçamento Ajustado de 2017			Estrutura 2017 (%)	
		SFA	SFA (incluindo EPR)	Total	Total Consolidado	
Despesa Corrente	71,5	202,9	391,3	594,3	611,4	40,3
Despesas com o Pessoal	21,3	35,0	89,2	124,2	145,5	9,6
Aquisição de Bens e Serviços Correntes	7,5	28,4	145,9	174,3	181,8	12,0
Juros e Outros Encargos	0,0	4,7	145,7	151,5	151,5	10,0
Transferências Correntes	42,3	132,7	0,0	132,7	120,6	8,0
Subsídios		1,2		1,2	1,2	0,1
Outras Despesas Correntes	0,5	0,9	9,4	10,3	10,8	0,7
Despesa Capital	16,1	114,0	816,9	930,9	905,5	59,7
Aquisição de Bens de Capital	1,0	44,1	148,5	192,6	193,6	12,8
Transferências de Capital	15,0	8,1	0,0	8,1	8,3	0,8
Ativos Financeiros		40,4	26,7	67,0	40,4	2,7
Passivos Financeiros		21,4	641,8	663,2	663,2	43,7
Outras Despesas de Capital						
Consolidação entre e intra-setores					96,0	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	87,6	317,0	1.208,2	1.525,2	1.516,8	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	87,6	255,2	539,8	795,0	813,3	

Nota: Orçamento Ajustado=orçamento líquido de cativos

2.4 Despesa por Medidas do Programa

No que concerne à despesa por medidas inscritas no Programa 16 – Ambiente, destaca-se a rubrica relativa aos Transportes e Comunicações – Transportes Ferroviários, com 416,7 milhões de euros, representando 47,2% do total da despesa não consolidada, a aplicar, segundo o documento, na “remodelação e conservação da rede de transportes”.

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

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

Programas e Medidas	Orçamento Ajustado de 2017	Estrutura 2017 (€)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	0,5	0,1
Habitação e Serv. Colectivos		
- Administração e regulamentação	9,6	1,1
- Habitação	48,0	5,4
- Ordenamento do território	15,6	1,8
- Protecção do meio ambiente e conservação da natureza	158,0	17,9
Transportes e Comunicações		
- Transportes Rodoviários	2,1	0,2
- Transportes Ferroviários	416,7	47,2
- Transportes Marítimos e Fluviais	51,4	5,8
Outras Funções Económicas		
- Administração e regulamentação	174,7	19,8
- Diversas não especificadas	0,0	0,0
Outras Funções		
- Diversas não Especificadas	5,0	0,6
Simplex +	1,0	0,1
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	1.612,8	
Consolidação entre e intra-setores	96,0	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1.516,8	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	813,3	

Por Memória

Ativos Financeiros	67,0
Passivos Financeiros	663,2
Consolidação de Operações Financeiras	26,7

Nota: Orçamento Ajustado=orçamento líquido de cativos

3. Administração Local

O governo pretende efetivar e consolidar “a estratégia de descentralização” enquanto processo da reforma do Estado cumprindo o “princípio da subsidiariedade, promovendo uma coerência territorial da administração desconcentrada”. Nesse sentido será implementada uma “governança de proximidade”, através da exploração eficiente “dos recursos locais e uma maior representatividade das suas populações”.

Visando o reforço de competências das autarquias locais a transferência de competências da administração central do Estado efetivar-se-á para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, aprofundando a democracia local e promovendo a legitimidade democrática.

As áreas metropolitanas terão responsabilidades ao nível da “gestão da rede de transportes, águas e resíduos e de energia, promoção económica e turística, e da gestão de equipamentos e de programas de incentivo ao desenvolvimento regional”.

Num nível intermédio, as comunidades intermunicipais desenvolverão a promoção, a cooperação, e a articulação “com o novo modelo de governança regional de democratização das CCDR e da criação de autarquias metropolitanas”.

Os municípios obterão competências alargadas nas áreas sociais, culturais e em outras matérias relacionadas com os territórios, com as freguesias a receberem “competências adaptadas à realidade local” e poderes próprios que hoje estão delegados pelos municípios.

O Governo compromete-se a generalizar uma “rede de serviços públicos de proximidade”, com especial incidência “nos territórios de menor densidade populacional”, promovendo o programa de cidades e vilas amigas dos idosos e dos cidadãos com mobilidade reduzida, assim como a consolidação das “Áreas Urbanas de Génesis Ilegal” no sentido da sua “reconversão e legalização”.

O governo define um aumento em 2,9% das transferências para as autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, assim como a promoção da execução dos fundos europeus, através da flexibilização do acesso a financiamento para assegurar a contrapartida nacional dos investimentos. De entre outras, destaca-se a consagração legal da possibilidade dos municípios concederem benefícios fiscais em matéria de impostos municipais e derrama.

Para que estas políticas se concretizem o documento refere a criação de um “novo quadro de financiamento da administração local”, que seja coincidente com “o reforço das competências das autarquias locais”.

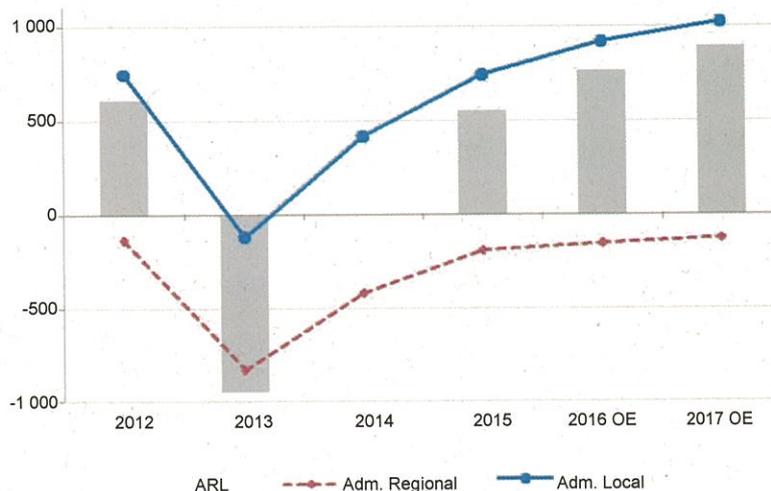
3.1 Orçamento

3.1.1 Receitas e Despesas da Administração Local

De acordo com o diploma a Administração Regional e Local apresentou até ao mês de agosto do corrente ano “um excedente orçamental superior ao registado em igual período homólogo (+317 milhões de euros)”. Na perspetiva da contabilidade pública prevê-se que o saldo da Administração Regional e Local para 2017 “se situe nos 761 milhões de euros”.

Estima-se, simultaneamente, um saldo orçamental de 890,4 milhões de euros para a Administração Regional e Local, com um contributo de um excedente de 1.020,4 milhões de euros da Administração Local.

Gráfico V.1.2. Saldo Orçamental da ARL - (milhões de euros)



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

Até ao final de 2016 o governo prevê que a Administração Local apresente um “*excedente orçamental de 918 milhões de euros*”, relativamente aos 741 milhões de euros registados em 2015. O crescimento da receita, em 3,2%, foi superior ao da despesa, em 1%, face ao aumento da receita fiscal em sede de IMT (10,2%) e IMI (2,7%).

Nesse sentido, para 2017, estima-se um saldo de 1.020 milhões de euros na Administração Local, superando 102 milhões de euros relativamente ao calculado para 2016. Um crescimento que advém do “*aumento da receita, superior ao crescimento da despesa (+10 milhões de euros)*”.

Quadro V.1.8. Receitas e Despesas da Administração Local

	Milhões de Euros			Variação (M€)	
	2015	2016 OE	2017 OE	2016 OE	2017 OE
Receita Efetiva	7.630	7.875	7.988	245	113
Receita Fiscal	2.768	2.894	2.872	126	-23
<i>da qual:</i>					
IMI	1.556	1.598	1.548	42	-50
IMT	583	643	649	60	7
Transferências	3.377	3.504	3.658	127	155
<i>das quais:</i>					
Lei Finanças Locais	2.474	2.500	2.574	26	74
União Europeia	368	372	412	5	40
Outra Receita	1.485	1.477	1.458	-8	-19
Despesa Efetiva	6.888	6.957	6.967	69	10
Despesas com Pessoal	2.481	2.501	2.540	20	38
Aquisição bens e serviços	2.303	2.301	2.191	-2	-110
Investimento	1.342	1.362	1.498	20	136
Outras	761	793	739	31	-54
Saldo global	741	918	1.020	176	103

Nota: Os valores da AL incluem municípios e freguesias

Fonte: Ministério das Finanças

Ainda assim, e relativamente às receitas fiscais, “*prevê-se um decréscimo de 23 milhões de euros, com destaque para a diminuição do IMI (-50 milhões de euros)*”. O crescimento dos restantes impostos diretos e indiretos atenuará esta diferença, com um crescimento da receita a advir do “*acrécimo das transferências do Estado no âmbito da LFL e pelo crescimento das transferências da União Europeia*”.

No que concerne à despesa, o aumento previsto “*assenta no crescimento do investimento (10%), no âmbito do Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a Comissão Europeia, “Portugal 2020”*”.

As transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local, ao abrigo da Lei das Finanças Locais, registam um contributo positivo para a variação da receita em mais 74 milhões de euros.

Quadro V.1.9. Transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local

(milhões de euros)

	2015	2016 OE	2017 OE	Variação	
				2016 OE	2017 OE
Lei das Finanças Locais	2.474	2.500	2.574	26	74
Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	1727	1749	1840	22	91
Fundo Social Municipal (FSM)	163	163	163	0	0
Participação no IRS (1)	396	399	376	2	-23
Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)	187	189	195	2	5
Outras	20	22	24	2	2
Total	2.494	2.522	2.597	28	76

(1) Só inclui os municípios do Continente

Fonte: DGAL.

3.1.2 Participação dos Municípios nos Impostos do Estado

De acordo com o Mapa XIX do OE 2015, OE 2016 e OE 2017, a participação dos Municípios nos impostos do Estado revela, no total geral, um aumento crescente de 2015 para 2016 no valor de 23.952.124€ e de 2016 para 2017 no valor de 66.745.936€.

Transferências Municípios	2015 Orçamento	2016 Orçamento	2017 Orçamento
FEF Final Total	1.726.798.036€	1.748.520.958€	1.839.677.931€
FSM	163.497.360€	163.325.967€	163.325.967€
IRS a Transferir	412.310.566€	414.711.161€	390.300.124€
Total Geral	2.302.605.962€	2.326.558.086€	2.393.304.022€
Total Continente	2.145.568.496€	2.167.972.840€	2.229.801.810€

3.1.3 Participação das Freguesias nos Impostos do Estado

Relativamente às transferências orçamentais para as Freguesias, no OE 2017 as mesmas alcançam o montante de 194.852.338¹ euros.

De acordo com o Mapa XX do OE 2015, OE 2016 e OE 2017, a participação das freguesias nos impostos do Estado revela, no total geral, um aumento crescente de 2015 para 2016 no valor de 2.296.165€ e de 2016 para 2017 no valor de 5.449.792€.

¹Este valor não inclui a transferência para as freguesias do município de Lisboa, na sequência da reorganização administrativa.

Transferências Freguesias	2015 Orçamento	2016 Orçamento	2017 Orçamento
FFF	184.038.450€	186.296.969€	191.657.399€
Majoração	3.067.931€	3.105.577€	3.194.939€
Total Nacional	187.106.381€	189.402.546€	194.852.338€
Total Continente	177.781.368€	179.963.099€	185.141.283€

3.2 Finanças Locais

Durante o ano de 2016 o governo procedeu a alterações ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), ao Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), ao Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto), à Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro), bem como à lei que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias (Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

Estas alterações legislativas visaram iniciar o *“processo de devolução da autonomia às autarquias locais”* que será estabilizado em 2017, promovendo a sustentabilidade orçamental e o rigor das finanças públicas. O governo pretende alargar as áreas de atuação dos municípios no *“âmbito do acesso aos fundos europeus”*.

Em termos financeiros, a execução orçamental verificada de 2016 tem demonstrando *“a redução do prazo médio de pagamentos dos municípios para 49 dias no apuramento relativo a dezembro de 2015”*. Simultaneamente tem-se assegurado a *“manutenção da tendência decrescente do stock de pagamentos em atraso”*. Em julho de 2016 registavam-se 220,5 milhões de euros ao invés dos 243,1 milhões de euros apurados no final de 2015.

O documento refere ainda um *“aumento da receita efetiva de 11,4 milhões de euros, de janeiro a julho de 2016”* quando comparado com o mesmo período de 2015, e a *“diminuição da despesa efetiva em 122,5 milhões de euros”*, com um paralelo *“aumento da receita fiscal dos municípios em 68,5 milhões de euros”*. Face a estes números o saldo global apresenta-se positivo *“entre janeiro e julho de 2016, em termos homólogos, de 113,9 milhões de euros na administração local”*.

É referida uma redução da dívida total dos municípios, calculada nos termos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, *“em cerca de 274,3 milhões de euros entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2016”*.



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

O documento informa que até o passado mês de agosto *“foram apresentadas 16 candidaturas ao Fundo de Apoio Municipal (municípios que entregaram os Planos de Ajustamento Municipal), cujo financiamento solicitado ascende a 473,8 milhões de euros, tendo sido concedido, após visto do Tribunal de Contas, um financiamento de 16,6 milhões de euros (duas candidaturas). Encontram-se a aguardar o visto do Tribunal de Contas quatro candidaturas”*.

Relativamente aos riscos aos riscos orçamentais na Administração local, à semelhança de 2016, identificam-se essencialmente os que decorrem da morosidade da concessão de apoio pelo FAM *“cuja regulamentação se encontra em processo de revisão de forma a potenciar a resolução das situações pendentes”* e a eventual reclassificação das PPP municipais e empresas municipais no subsector em contabilidade nacional.

Mantém-se a fixação da autorização das despesas no Fundo de Emergência Municipal em 2.000.000 €.

3.3 Impostos locais

Durante o ano de 2017, e nos termos do n.º 5 do artigo 48.º da PPL, ficam suspensos os limites mínimos e máximos previstos na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (na redação vigente), no que respeita à participação de cada município nos impostos do Estado, por via do FEF e do FSM (art.º 35.º da citada lei). Assim como a suspensão dos critérios de distribuição pelas freguesias do FFF (art.º 38.º da Lei 73/2013), cujo início de vigência estava previsto para o ano de 2016 (art.º 85.º, n.º 1 da mesma lei), vigorando, com as devidas adaptações a aplicação do n.º 2, do artigo 85.º da Lei 73/2013, conforme definido no n.º 8 do mesmo artigo da PPL. Nesse sentido, para o ano de 2017, o montante das transferências para as freguesias corresponde ao valor transferido em 2013 ou, em caso de agregação, às somas dos valores transferidos para as freguesias agregadas.

3.4 Pessoal

Mantém-se o controlo do recrutamento de trabalhadores (de acordo com o art. 37.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.

3.5 Pagamento das Autarquias Locais ao Serviço Nacional de Saúde

Em 2017, as autarquias locais, os serviços municipalizados e as empresas locais pagam ao ACSS, I.P., pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores, um montante que resulta da aplicação do método de capitação, nos termos previstos no artigo 120.º da PPL. As entidades que se encontrem abrangidas pelo método do custo efetivo transitam para o método da capitação, automaticamente, em 1 de julho de 2017.

PARTE II - OPINIÃO DOS RELATORES

Os signatários do presente relatório eximem-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 37/XIII/2ª, a qual é, de resto, de *“elaboração facultativa”* nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei nº 37/XIII/2ª “*Aprova o Orçamento do Estado para 2017*”.
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. Face ao exposto, a Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação considera que a Proposta de Lei nº 37/XIII/2ª, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário, pelo que emite o presente parecer, nos termos do disposto no nº 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

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 RAR.

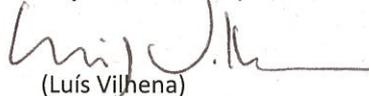
Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2017

A Deputada Relatora,



(Maria da Luz Rosinha)

O Deputado Relator,



(Luís Vilhena)

O Presidente da Comissão,



(Pedro Soares)