

1 **ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI N.º 109/XV/2.ª, APROVA A LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO**  
2 **PARA 2024 (PLOE2024).**

3

4

**- PARECER DA ANMP -**

5

6 **1. INTRODUÇÃO**

7 O Governo apresentou à Assembleia da República, no passado dia 10 de outubro, a Proposta de Lei  
8 do Orçamento do Estado para 2024 (daqui em diante, PLOE2024 ou Proposta), iniciando, assim, o  
9 processo orçamental no Parlamento.

10 Como sabemos, os anos mais recentes têm trazido enormes desafios conjunturais para a atividade  
11 municipal, quer por via de acontecimentos internacionais – pandemia COVID-19, guerra na Ucrânia  
12 e consequente crise inflacionista –, quer pelas importantes alterações implementadas ao nível interno  
13 – como a descentralização de competências ou as novas medidas no domínio dos transportes e da  
14 habitação. Em paralelo, os municípios continuam a sofrer os impactos de tendências estruturais  
15 globais, como a pressão demográfica, a transição climática e a transição digital.

16 Nestas circunstâncias, é fundamental criar as condições indispensáveis – financeiras, humanas,  
17 técnicas, legais e administrativas - para que os municípios portugueses continuem a desempenhar as  
18 competências que lhes estão atribuídas da forma mais eficaz, próxima e completa possível,  
19 defendendo sempre o melhor interesse das suas populações e dos seus territórios.

20 A atual Lei das Finanças Locais (LFL)<sup>1</sup> tem-se demonstrado inapta e desajustada para dar resposta  
21 aos reptos deste contexto, cada vez mais desafiante e em permanente evolução, motivo pelo qual a  
22 Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) defende a elaboração de uma Nova Lei das  
23 Finanças Locais, esperando-se para breve o início da discussão dos seus termos com o Governo.

24 Sem prejuízo, o Orçamento do Estado (OE), não sendo o único, continua a ser um importantíssimo  
25 instrumento para assegurar a eficácia e eficiência da intervenção dos municípios e, bem assim, a  
26 sustentabilidade das suas finanças, pelo que apresentamos neste parecer a análise à PLOE2024 e o  
27 seu confronto com as principais reivindicações dos municípios portugueses, apresentadas  
28 previamente ao Governo, identificando os grandes aspetos positivos da Proposta, mas também as  
29 medidas consideradas insuficientes, em falta ou negativas.

30

---

<sup>1</sup> Aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que a designa de Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.

31 **2. MEDIDAS POSITIVAS DA PLOE2024**

32 **2.1. Participação dos municípios nos impostos do Estado**

33 A participação dos municípios nos impostos do Estado traduzir-se-á, em 2024, na atribuição de um  
34 montante total de 3 860 604 423€ (artigo 44.º), ou seja, **mais 606M€ (+18,6%) do que em 2023** -  
35 considerando o IRS a 5% e excluindo o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) –  
36 **garantindo, em simultâneo que cada município aumenta, no mínimo 7,8%** (valor da inflação em  
37 2022).

38

39 **2.2. Fim das contribuições dos municípios para a ADSE**

40 **Correspondendo finalmente às justas reivindicações da ANMP, o Governo acaba com as**  
41 **contribuições dos municípios para a ADSE** (artigo 185.º), aditando um novo artigo 4.º-A ao diploma  
42 que estabelece o funcionamento e o esquema de benefícios da ADSE<sup>2</sup>. Esta alteração alinha as  
43 responsabilidades assumidas pelos municípios com a generalidade dos empregadores públicos/  
44 Administração Central e torna coerente o modelo de autofinanciamento da ADSE por exclusiva  
45 quotização dos beneficiários.

46 Sendo, obviamente, de aplaudir esta medida, existem, todavia, alguns aspetos que importa acautelar,  
47 relativamente ao mecanismo previsto na Proposta para a sua concretização.

48 O n.º 5 deste artigo refere que a responsabilidades financeiras das entidades empregadoras da  
49 administração local se mantêm até ao cumprimento das obrigações estabelecidas nos n.ºs 3 e 4,  
50 quando tal cumprimento ocorra após 1 de janeiro de 2024.

51 Daqui decorre que as entidades empregadoras da administração local só deixam de ter esta  
52 responsabilidade financeira quando a ADSE promover os termos e o suporte da informação que lhe  
53 será prestada, sem que o legislador estabeleça um prazo limite para que a ADSE cumpra com a  
54 obrigação legal.

55 Para que esta responsabilidade seja efetivamente assumida pela ADSE a partir de 1 de janeiro de  
56 2024, desonerando-se simultaneamente as entidades empregadoras da administração local, importa  
57 encontrar mecanismos mais expeditos que possam, de imediato, possibilitar este fluxo de informação.  
58 Assim, deve ser fixado um prazo à ADSE para cumprimento das suas obrigações, que não deverá  
59 exceder 30 dias, cabendo às entidades empregadoras da administração local, nesse mesmo período,  
60 apenas a responsabilidade administrativa pela transmissão da informação no suporte que, entretanto,  
61 se revele adequado, mas nunca qualquer responsabilidade financeira a partir de 1 de janeiro de 2024,

---

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro.

62 o que contrariaria os princípios da própria lei e apenas aproveitaria a ADSE, que se poderia manter  
63 *sine data* desonerada destes encargos.

64 Propõe-se, assim, a seguinte redação para os artigos em causa:

65 «Artigo 185.º

66 **Aditamento ao Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro**

67 1 - (...)

68 2 - (...)

69 3 - (...)

70 4 - (...)

71 5 - A ADSE estabelecerá os termos e os suportes referidos nos números anteriores no prazo  
72 máximo de 30 dias, dispondo as entidades empregadoras da administração local,  
73 subsequentemente, de 30 dias para fornecer os dados e elementos identificados.

74 6 - No período referido no número anterior, as entidades empregadoras referidas nos n.ºs 3  
75 e 4 são apenas responsáveis pela transmissão dos dados e da informação à ADSE em  
76 suporte adequado.

77 7 - (...))»

78

79 «Artigo 195.º

80 **Norma revogatória**

81 São revogados:

82 a) O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual;

83 (...))»

84

85 **2.3. Fim da transferência de verbas para o SNS**

86 A Proposta **elimina a obrigatoriedade de quaisquer pagamentos pelas autarquias, serviços**  
87 **municipalizados e empresas locais ao Serviço Nacional de Saúde (SNS)**, por conta de serviços  
88 de saúde prestados pelo SNS, passando os mesmos a ser suportados diretamente pelo Orçamento  
89 do Estado.

90

91

92      **2.4. Capacidade de endividamento dos municípios**

93      Apesar de não acolher totalmente a proposta da ANMP, de possibilidade de utilização de toda a  
94      margem de endividamento prevista na alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º da LFL, considera-se positivo  
95      que a Proposta (artigo 67.º):

- 96              • **Aumente, de 20 para 40%, a possibilidade de utilização da margem**, prerrogativa já  
97              incluída na Lei n.º 29/2023, de 4 de julho, apenas para o ano de 2023;
- 98              • Mantenha a possibilidade de **utilizar 100% da margem, mas apenas para assegurar o**  
99              **financiamento nacional de projetos cofinanciados** por fundos comunitários na  
100             componente de investimento não elegível.

101

102      **2.5. Aumento da percentagem de receita corrente**

103      Não dando resposta total às reivindicações da ANMP - por não suspender a regra de equilíbrio  
104      orçamental prevista na LFL<sup>3</sup> -, consideramos muito positivo que, em 2024, **50% do valor** previsto no  
105      n.º 3 do artigo 35.º da LFL (normalmente **designado como “excedente”**) **assuma a natureza de**  
106      **transferência de corrente** (n.º 11 do artigo 44.º), conferindo aos municípios alguma folga adicional  
107      para o cumprimento daquela regra de equilíbrio orçamental, cujo cumprimento, na presente  
108      conjuntura, é muitas vezes difícil.

109

110      **2.6. Recrutamento nos municípios em situação de saneamento ou rutura**

111      Ainda que a ANMP defenda a eliminação do artigo relativo ao recrutamento de trabalhadores pelos  
112      municípios em situação de saneamento e rutura (artigo 26.º), pois o mesmo deve, sim, ser ajustado  
113      e adequado à concreta realidade no âmbito da sua evolução económico-financeira e da revisão dos  
114      seus planos de saneamento/ rutura, consideramos que este sofreu uma evolução muito positiva,  
115      **clarificando finalmente que o recrutamento de trabalhadores para o exercício de atividades**  
116      **resultantes da descentralização configura, em si, uma exceção às restrições nele**  
117      **estabelecidas.**

118      Adicionalmente, e de forma muito positiva, **aperfeiçoa e agiliza o recrutamento para as restantes**  
119      **situações consideradas excecionais**, ao eliminar o requisito de não aumento da despesa com  
120      pessoal face ao ano anterior e ao passar a permitir que tais recrutamentos possam ocorrer, desde  
121      que assegurado o cumprimento do Programa de Ajustamento Municipal (por lapso, identificado no n.º

---

<sup>3</sup> No n.º 2 do artigo 40.º.

122 5 como “Plano de Apoio Municipal”), garantido através de parecer prévio vinculativo do Fundo de  
123 Apoio Municipal (FAM).

124 Ainda assim, justifica-se uma melhoria da redação no n.º 5 do artigo 26.º da PLOE2024, por não  
125 resultar claro se o FAM se pronuncia também sobre os municípios que se encontram em situação de  
126 saneamento, cujo acompanhamento e monitorização é efetuado pela DGAL.

127

## 128 **2.7. Outros aspetos positivos**

129 **A Proposta mantém ainda preceitos importantes** como:

130 • Possibilidade de restituição do IVA do PRR para as autarquias, entidades intermunicipais e  
131 FEFAL (alínea b) do n.º17 do artigo 8.º), mantendo-se, no entanto, por concretizar o respetivo  
132 ressarcimento.

133 • Conversão, no quadro do processo de transferência de competências, de vínculos de  
134 emprego público a termo resolutivo em vínculos de emprego público por tempo  
135 indeterminado, mediante procedimento concursal com regras específicas (artigo 25.º).

136 • Integração nos serviços municipais dos trabalhadores anteriormente vinculados a empresas  
137 concessionárias, cujas concessões tenham sido objeto de reversão ou de resgate da  
138 exploração e gestão dos sistemas de abastecimento de água e de tratamento de águas  
139 residuais (artigo 27.º).

140 • Fim das limitações na aquisição de serviços (artigo 36.º) e nos contratos de prestação de  
141 serviços na modalidade de tarefa e avença (artigo 38.º).

142 No entanto, relativamente à contratação de prestações de serviços nas modalidades de  
143 tarefa e de avença, importa alertar para o facto de o regime geral estatuir a obrigatoriedade  
144 de tal contratação ser precedida da emissão de um parecer prévio favorável<sup>4</sup>, cuja  
145 competência se encontra cometida ao órgão executivo<sup>5</sup>. A este propósito, e atenta a  
146 desatualização de várias normas do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 setembro<sup>6</sup>, importa,  
147 finalmente, proceder à adaptação da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP)<sup>7</sup> à  
148 Administração Local, adequando designadamente a alínea a) do n.º 2 do artigo 27.º, que dita  
149 que as competências inerentes à qualidade de empregador público, nos municípios, são  
150 exercidas pelo Presidente da Câmara Municipal, cabendo-lhe decidir sobre “... todos os

---

<sup>4</sup> Artigo 32.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), na sua redação atual.

<sup>5</sup> Número 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 03 de setembro, na sua redação atual.

<sup>6</sup> Que adaptou a LVCR, lei de 2008 já revogada, à Administração Local.

<sup>7</sup> Aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

151 assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços  
152 municipais;”<sup>8</sup>.

153 • Dispensa de aplicabilidade da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso para os  
154 municípios cumpridores dos limites de endividamento e das obrigações de reporte ao  
155 Tribunal de Contas e à DGAL, mais mantendo a flexibilização das regras de cálculo dos  
156 fundos disponíveis (artigo 50.º).

157 Neste âmbito, tem-se verificado que, em determinados municípios não abrangidos por aquela  
158 dispensa, a insuficiência de fundos disponíveis se deve, em exclusivo, ao prolongamento por  
159 demasiado tempo da análise do Programa de Ajustamento Municipal por parte do Tribunal  
160 de Contas, o que tem bloqueado a ação municipal em áreas de enorme relevância.

161 Esta situação justifica, em nosso entender, a inclusão de um novo número no artigo 50.º,  
162 com a seguinte redação “Enquanto o Plano de Ajustamento Municipal estiver em análise por  
163 parte do Tribunal de Contas, as dívidas nele previstas não são consideradas para efeitos do  
164 cálculo dos fundos disponíveis”.

165 • Possibilidade de ultrapassar o limite da dívida total para empréstimos destinados ao  
166 pagamento a concessionários decorrente de decisão judicial ou arbitral ou de resgate de  
167 contrato de concessão (artigo 52.º).

168 • Não consideração, para efeitos de apuramento da dívida total, dos empréstimos para  
169 habitação e reabilitação urbana (artigo 62.º).

170 • Dispensa de consulta a 3 instituições autorizadas por lei a conceder crédito, nos empréstimos  
171 com recurso à linha BEI PT 2020 – Autarquias, alargando o seu âmbito ao quadro comunitário  
172 PT2030 (artigo 63.º).

173 • Integração de todo o saldo de gerência de forma mais simples, por recurso a uma revisão  
174 orçamental, antes da aprovação dos documentos de prestação de contas, desde que a  
175 Câmara Municipal tenha já aprovado o mapa dos “Demonstração do Desempenho  
176 Orçamental” (artigo 68.º).

177 • Possibilidade de celebração de acordos de regularização de dívidas no setor da água e do  
178 saneamento de águas residuais (artigo 76.º), registando-se, todavia, dois lapsos que deverão  
179 ser corrigidos – a remissão, nos números 2 e 13, para o ano de 2022, quando deveria ler-se  
180 2023.

---

<sup>8</sup> Cfr. a alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 13 de setembro, na sua redação atual.

- 181 • Prorrogativa de aquisição da totalidade das participações sociais de sociedades comerciais,  
182 com finalidade exclusiva de proceder à subsequente internalização nos seus serviços, em  
183 situações de evidente interesse público e benefício económico e social (artigo 118.º).

184

### 185 **3. MEDIDAS INSUFICIENTES DA PLOE2023**

#### 186 **3.1. Processo de descentralização e aspetos relacionados (artigos 8.º, 44.º, 53.º e 190.º)**

187 A PLOE (artigo 53.º) prevê um reforço das verbas do Fundo de Financiamento da Descentralização  
188 (FFD), que atingirá, em 2024, o montante global de 1 362 206 804€ (+13,1%, do que em 2023), sendo  
189 de salvaguardar que esta variação se deve, pelo menos em parte, à inclusão neste fundo dos  
190 contratos interadministrativos de delegação de competências (n.º 6).

191 No entanto, há diversos aspetos relacionados com a transferência de competências que carecem de  
192 clarificação, articulação e/ ou alteração:

#### 193 ✓ ***Acompanhamento da adequabilidade das verbas e eventual necessidade reforço***

194 Face à dificuldade manifestada pelos municípios em saber a que se referem as transferências  
195 financeiras efetuadas pela DGAL – em particular nas verbas transferidas no âmbito da educação –,  
196 importa consagrar mecanismos que permitam a verificação da adequabilidade/ suficiência das  
197 transferências para posterior «acerto de contas».

198 Acresce que a presente proposta de redação, ao eliminar o mecanismo de acompanhamento e ao  
199 suprimir qualquer possibilidade de reforço de verbas (para além das advenientes da aplicação das  
200 fórmulas de atualização do financiamento), parece assumir a impossibilidade de «acerto» nas  
201 transferências efetuadas.

202 Como reivindicado em oportunidades anteriores, **a ANMP reitera a necessidade de se delimitar o**  
203 **conteúdo de cada rubrica criada para efeitos de transferências financeiras da DGAL e defende**  
204 **que, durante o ano de 2024, deverá funcionar o mecanismo de acompanhamento** das  
205 transferências financeiras (o qual não poderá, naturalmente, ser substituído por reuniões com a  
206 ANMP, «sempre que se justifique»).

#### 207 ✓ ***Delimitação entre as competências financiadas pelo FSM e pelo FFD***

208 Com o desenvolvimento do processo de descentralização e a entrada em funcionamento pleno do  
209 FFD, têm surgido dúvidas diversas, tanto por parte do Governo como dos municípios, relativamente  
210 à possível duplicação de financiamento por via do FSM e do FFD.

211 Registamos, a este propósito, uma alteração introduzida na redação do n.º 4 do artigo 44.º “Montantes  
212 da participação das autarquias nos impostos do Estado”, da qual discordamos e que deverá ser  
213 corrigida, visto que, apesar de manter o nível de financiamento global (e correto) do FSM, parece

214 querer alargar, de forma ilegítima, o âmbito das competências financiadas por este fundo, passando  
215 a referir-se genericamente ao “domínio da educação”.

216 Ora, constata-se que - desde que foi criado o FSM, em 2007 – as sucessivas LFL mantiveram sempre  
217 a mesma norma relativa ao “Regime transitório do FSM”, que estabelece que “o montante a distribuir  
218 proporcionalmente por cada município corresponde a 2% da média aritmética simples da receita  
219 proveniente do IRS, do IRC e do IVA, o que equivale às competências atualmente exercidas pelos  
220 municípios nomeadamente no domínio da educação, a distribuir de acordo com os critérios  
221 consagrados no artigo 34.º da presente lei.”, mais acrescentando e clarificando que “Ficam excluídos  
222 do disposto no número anterior os montantes relativos a financiamento de competências com  
223 financiamento específico através do Orçamento do Estado ou exercidas ao abrigo de protocolos e  
224 outras formas de cooperação contratualizadas entre a administração central e os municípios.”<sup>9</sup>  
225 (sublinhados nossos).

226 Esta situação (aparentemente anómala) verifica-se porque, entre 2007 e 2019, não houve quaisquer  
227 competências transferidas para os municípios, no âmbito da Educação, tendo-se verificado, sim,  
228 delegações de competências pontuais, ao abrigo de protocolos e outras formas de cooperação  
229 contratualizadas, acordadas com um número variável de municípios, cujo financiamento ficou sempre  
230 excluído do FSM, baseando-se em transferências financeiras autónomas, pelo Ministério da  
231 Educação/ DGESTE. São disto exemplo os contratos interadministrativos de delegação de  
232 competências - agora expressamente incluídos no FFD -, mas também outras componentes relativas  
233 ao pré escolar e 1.º ciclo do ensino básico, como o pessoal não docente, as atividades de  
234 enriquecimento curricular (AEC), a componente de apoio à família e o Programa de Generalização  
235 das Refeições do 1º ciclo – cujos montantes deixaram de ser transferidos autonomamente pela  
236 DGESTE e que os municípios não conseguem confirmar se estão incluídos no FFD.

237 Assim, e **para que não haja duplicação ou subfinanciamento para alguns municípios, tais**  
238 **competências até aqui contratualizadas devem ser inequivocamente incluídas no FFD.**

239 Desta forma, propõe-se que o n.º 4 do artigo 44.º da PLOE 2024 passe a ter a seguinte redação:

240 «4 - O montante do FSM indicado na alínea b) do n.º 1 destina-se exclusivamente ao  
241 financiamento das competências exercidas pelos municípios, no domínio da educação, nos  
242 termos estabelecidos pelo artigo 82º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação  
243 atual, a distribuir de acordo com os indicadores identificados na alínea a) do n.º 1 do artigo  
244 34.º da mesma lei.»

245

---

<sup>9</sup> Números 1 e 2 do inicial artigo 58.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e do atual artigo 82.º da Lei n.º 73/ 2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.



246 ✓ ***Exigências ao nível dos reportes a efetuar pelos municípios***

247 Os municípios têm reportado grandes dificuldades em elaborar os reportes solicitados pela DGAL,  
248 quer pela sua complexidade, quer pela dificuldade em obter a informação com a desagregação e  
249 detalhe solicitados, o que conduziu inclusivamente à sua suspensão, no início deste ano.

250 Trata-se, entendemos, de dificuldades normais – de parte a parte – em processos com esta dimensão  
251 e complexidade e que, esperamos, sejam transitórias. No entanto, os incumprimentos, por parte dos  
252 municípios, deste dever de informação, têm originado a retenção efetiva de 10% do duodécimo das  
253 transferências correntes, o que nos parece excessivo e desproporcionado, não só pelas razões  
254 apontadas acima, mas também porque a própria Administração Central não tem sido capaz de  
255 disponibilizar, com o detalhe considerado indispensável, a informação relativa ao FFD.

256

257 **3.2. Organização e financiamento dos transportes públicos**

258 No que concerne à organização e financiamento dos transportes públicos, a PLOE introduz um novo  
259 programa (artigo 120.º), denominado de “Incentiva +TP”, que “substitui o PART e o Programa de  
260 Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP), o qual é financiado,  
261 em 2024, por consignação de parte das receitas das taxas de carbono, no valor de 360 000 000  
262 (euro)”, remetendo para “regulamentação em diploma próprio”.

263 Constituindo a mobilidade requisito essencial de qualidade de vida e de coesão territorial, a ANMP  
264 tem vindo a alertar para a importância de se definir um novo regime e modelo de financiamento dos  
265 transportes públicos de passageiros, que garanta a sustentabilidade e equilíbrio financeiro do setor  
266 em todo o território, mas em particular dos territórios do interior e de baixa densidade, onde a  
267 penetração do transporte público coletivo é muitíssimo mais reduzida.

268 Tal como tem sido reafirmado por esta Associação, em várias sedes, tal não se coaduna com a  
269 inconstância anual de cada Orçamento do Estado e de cada orçamento e plano do Fundo Ambiental,  
270 antes demandando um trabalho sério e aprofundado com os municípios/ entidades intermunicipais  
271 com o fito de um modelo que concentre o financiamento num único mecanismo mais transparente,  
272 que garanta a necessária plurianualidade e fiabilidade, com critérios de distribuição de verbas e de  
273 revisão equilibrados e respeitadores das necessidades e especificidades de cada território.

274 **O novo Programa, o “Incentiva +TP”, parece trazer um reforço de cerca de 100 milhões de**  
275 **euros** (em comparação com o somatório do PART com o PROTransP, em 2023), o que é,  
276 naturalmente, positivo. **Todavia, não constitui o novo modelo preconizado, nem se conhecem os**  
277 **dados/ estudos que o suportam, nem, tão pouco, os termos e prazos da sua distribuição pelas**  
278 **autoridades de transporte**, pelo que não podemos avaliar da sua suficiência nem do seu contributo  
279 para a coesão territorial, mais receando atrasos na transferência das verbas para as autoridades de  
280 transporte.

281 **4. ASPETOS NEGATIVOS DA PLOE2023**

282 **4.1. Vencimento dos titulares de cargos políticos**

283 De forma incompreensível e injusta, a **Proposta continua sem reverter o corte de 5%<sup>10</sup> nos**  
284 **vencimentos dos titulares de cargos políticos**, introduzido no âmbito do Programa de Assistência  
285 Económica e Financeira a Portugal, no tempo da Troika, e mantido ainda hoje nas remunerações dos  
286 eleitos locais. Tendo sido já revertidas a esmagadora maioria das medidas então adotadas, é de  
287 elementar justiça que se acabe com esta redução do vencimento e com este anátema que recai sobre  
288 os titulares de cargos políticos.

289

290 **4.2. Alterações no Imposto Único de Circulação (IUC)**

291 Os artigos 161.º a 164.º alteram substancialmente o enquadramento do IUC, quer ao nível da  
292 titularidade das receitas – atualmente partilhada entre municípios, regiões autónomas e Estado –,  
293 quer ao nível dos escalões e taxas aplicados em função da cilindrada, antiguidade, emissões de CO<sub>2</sub>,  
294 voltagem e tipo de combustível (deixando estes dois últimos de ser considerados para efeitos de  
295 tributação).

296 Atualmente, é da titularidade dos municípios 100% da receita incidente sobre os veículos da categoria  
297 A, E, F e G, bem como 70% da componente relativa à cilindrada da categoria B. Nesta categoria (B),  
298 o Estado e regiões autónomas absorvem a receita associada a 30% da componente da cilindrada e  
299 100% da componente do CO<sub>2</sub>, sendo a única tributada em função do CO<sub>2</sub>.

300 De acordo com as alterações previstas na PLOE, o Estado passará a ser titular de 30% da receita  
301 relativa à cilindrada da categoria A – automóveis ligeiros de passageiros matriculados entre 1981 e  
302 2007<sup>11</sup> –, hoje inteiramente municipal. O Estado propõe, por esta via, apoderar-se de perto de 40M€  
303 (valores de 2022) que pertencem aos municípios.

304 A agravar, e face aos aumentos substanciais no IUC, é criado um teto de variação anual de 25€ por  
305 veículo, estabelecendo, desde logo, que quando esse teto é aplicado, os municípios apenas têm  
306 direito a receber o equivalente ao que receberam em 2023, “congelando” assim a receita dos  
307 municípios.

---

<sup>10</sup> Artigo 11.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho.

<sup>11</sup> “Categoria A: Automóveis ligeiros de passageiros e automóveis ligeiros de utilização mista com peso bruto não superior a 2 500 kg que tenham sido matriculados, pela primeira vez, no território nacional ou num Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, desde 1981 até à data da entrada em vigor do presente código;” - artigo 2.º do Código do IUC, aprovado pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho.

308 **São duas medidas que a ANMP tem por inadmissíveis, não podendo aceitar a apropriação por**  
309 **parte do Estado de 30% da componente da cilindrada dos veículos da categoria A, nem o**  
310 **congelamento da receita dos municípios nas categorias A e E.**

311 Refira-se que as medidas introduzidas pela PLOE irão originar um aumento substancial de receita de  
312 IUC, a saber:

- 313 • É adicionada às categorias A e E a componente de CO<sub>2</sub>, cuja titularidade é atribuída  
314 inteiramente ao Estado.
- 315 • São alterados os escalões da cilindrada relativos à categoria A e eliminado o critério da  
316 antiguidade nas categorias A e B.
- 317 • São revistas, para todas as categorias, as taxas aplicadas.

318 Parece-nos, no contexto atual, que **deveriam os municípios participar na componente relativa à**  
319 **emissão de CO<sub>2</sub>**, apoiando o financiamento das suas competências e responsabilidades crescentes  
320 no contexto da transição verde e alterações climáticas.

321 Por fim, destacamos ainda que, ao contrário do solicitado pela ANMP, o Adicional do IUC continua a  
322 ser aplicado, sendo a sua titularidade exclusivamente do Estado.

323

#### 324 **4.3. Agravamento das retenções em caso de incumprimento dos deveres de informação**

325 A ANMP tem vindo a identificar a excessiva (sobre)carga dos municípios associada à prestação de  
326 informação e reporte<sup>12</sup>, defendendo que o processo de reporte deve ser centralizado, simplificado e  
327 reduzido, aproveitando aliás as atuais vantagens da interoperabilidade e interconexão de dados.

328 Perante este contexto, a PLOE2024 não só não desonera os municípios do enorme esforço que lhes  
329 é imposto com a prestação de informação, como altera o artigo 78.º da LFL “Deveres de informação”,  
330 **duplicando – de 10 para 20% – a retenção do duodécimo das transferências correntes, mais**  
331 **determinado que tal retenção passa a abranger também o FFD** (artigo 190.º da PLOE).

332 A ANMP considera esta proposta excessiva e desproporcionada, devendo a alteração ao artigo 78.º  
333 da LFL ser eliminada.

334

335

---

<sup>12</sup> Um inquérito realizado pela ANMP permitiu concluir que, em média, cada município aloca um trabalhador em permanência à elaboração de reportes no domínio financeiro, excluindo os respetivos envios para as mais diversas entidades (DGO, TC, AT, IGF, INE, SS, APA, ERSAR, Banco de Portugal, CCDR, AMT, ICNF). Há municípios alocam mais de 3 trabalhadores a esta tarefa (!). O inquérito, realizado em julho/agosto de 2023, reuniu 95 respostas, totalizando 102.286 horas por ano alocadas ao preenchimento de reportes.

336 **4.4. Taxa de Gestão de Resíduos (TGR)**

337 **A Taxa de Gestão de Resíduos (TGR), nos termos vigentes desde 2022, tem-se confirmado**  
338 **insustentável.** Não obstante, e apesar do transmitido pelo Senhor Ministro das Finanças à ANMP,  
339 no início deste mês de outubro – que iria ser proposta a devolução aos municípios de 30%, através  
340 do Fundo Ambiental (em vez dos atuais 15%), diretamente sem a abertura de avisos –, a PLOE2024  
341 é completamente ausente a esta problemática, bem como à do financiamento adequado dos sistemas  
342 de recolha seletiva de biorresíduos, com prazo de implementação generalizada a partir de 1 de janeiro  
343 de 2024.

344

345

\*\*\*

346 Há um **conjunto de outras matérias, cuja resolução a ANMP tem preconizado, e que continuam**  
347 **ausentes do texto da Proposta:**

- 348 – A isenção de IVA nas refeições escolares, ou, pelo menos, a sua redução para a taxa mínima  
349 de 6%, nas situações em que o seu fornecimento não é diretamente assegurado pela autarquia.
- 350 – A redução do IVA da iluminação pública para a taxa mínima.
- 351 – A harmonização das taxas de IVA nos serviços de água, saneamento e resíduos e a sua  
352 aplicação independentemente do modelo de gestão adotado para a prestação dos serviços<sup>13</sup>.
- 353 – A aplicação da taxa reduzida de IVA a todas as empreitadas promovidas por empresas locais,  
354 em especial no setor das águas e resíduos.
- 355 – A distribuição e transferência da receita de 7,5% de IVA para os municípios das Regiões  
356 Autónomas, conforme previsto na LFL.
- 357 – O excecionamento, do limite da dívida total, do valor dos empréstimos destinados à  
358 remodelação das redes de água e saneamento nos municípios da Área Metropolitana de Lisboa  
359 e do Algarve (sem acesso a fundos europeus neste domínio); e dos empréstimos para

---

<sup>13</sup> Com efeito, o regime de IVA aplicável aos consumidores finais nos serviços de água, saneamento e resíduos varia consoante o serviço prestado e o modelo de gestão adotado, já que:

- Se o serviço for prestado diretamente pelo município, ou por uma empresa local, é aplicada a taxa reduzida ao serviço de abastecimento de água (6%) e a isenção de IVA aos serviços de saneamento e de recolha de resíduos sólidos urbanos - apesar de serviços interligados e indissociáveis. Considera a AT que, neste caso, as empresas locais atuam com prerrogativas de autoridade, aplicando-lhes o mesmo regime de IVA dos municípios. Todavia, o mesmo não entende para as empreitadas.
- Se os serviços de saneamento e resíduos forem prestados por empresas concessionárias (privadas), a AT entende não consubstanciarem exercício de poderes de autoridade, os mesmos são tributados à taxa reduzida de IVA (e já não isentos).

- 360 investimentos que contribuam para a eficiência energética e para a redução de perdas de água  
361 na rede municipal.
- 362 – O estabelecimento de uma solução que substitua o Fundo de Apoio Municipal (FAM).
- 363 – No que respeita à Linha BEI, a clarificação de que todo o valor da contrapartida pública nacional  
364 objeto de financiamento pela Linha BEI se encontra excecionado do limite legal da dívida  
365 (determinada em função do valor total e não do valor elegível do investimento) e a eliminação  
366 do limite que determina que o financiamento a conceder não pode ultrapassar 50% do custo  
367 total do projeto<sup>14</sup>.
- 368 – A eliminação dos constrangimentos na designação de dirigentes. Sob pena de comprometer a  
369 própria continuidade da prestação do serviço público, e tal como se entendia até há pouco  
370 tempo, urge clarificar cabalmente na letra da lei que é possível o recurso à designação de  
371 dirigentes por escolha, nas situações de reorganização de serviços e de criação de novas  
372 unidades orgânicas (tal como no regime geral de substituição, por 90 dias, salvo se estiver em  
373 curso procedimento concursal).
- 374 – A eliminação da duplicação de encargos das autarquias locais com os trabalhadores inscritos  
375 na Caixa Geral de Aposentações (CGA), visto que as entidades públicas empregadoras  
376 continuam a contribuir em igual percentagem que para os trabalhadores inscritos na segurança  
377 social, mas, ao contrário deste regime geral, mais suportando, integralmente, os encargos com  
378 o pagamento da maior parte das prestações substitutivas devidas aos trabalhadores.
- 379 – A alteração do regime de financiamento da proteção civil, de modo a garantir a universalidade  
380 do financiamento dos corpos de bombeiros.
- 381 – A garantia do acesso dos municípios às bases de dados da AT, relativamente a bens  
382 penhoráveis no âmbito de processos de execução fiscal.
- 383 – A alteração do regime jurídico das Taxa de Ocupação de Subsolo (TOS) e Taxa Municipal de  
384 Direitos de Passagem (TMDP).
- 385 – A eliminação da contribuição para o audiovisual para equipamentos e serviços municipais.
- 386
- 387
- 388
- 389

---

<sup>14</sup> Prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 5.º do Regulamento de Implementação da Linha BEI PT 2020 Autarquias, aprovado pelo Despacho n.º 6323-A/2018, de 27 de junho, alterado pelo Despacho n.º 9350/2019, de 3 de outubro.

390 **5. CONCLUSÃO**

391 **A ANMP relewa que a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2024 apresenta medidas**  
392 **muito positivas para os municípios, destacando-se o reforço das transferências, os critérios**  
393 **de distribuição utilizados, bem como o fim das contribuições para a ADSE e para o SNS,**  
394 **emitindo, por isso, o seu parecer globalmente favorável.**

395 **Há, contudo, um conjunto de outras matérias importantes que justificam a intervenção da**  
396 **ANMP junto do Governo e dos Partidos Políticos com assento na Assembleia da República,**  
397 **tendo em vista a sua inclusão ou alteração.**

398

ANMP, 17 de outubro de 2023