ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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 /CAOTPDLH

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)

Nº único _____

Parecer

Proposta de Lei nº 36/XIII/2ª

Relatores: Deputada/o
Mária da Luz Rosinha (PS)
Luís Vilhena (PS)

Aprova as Grandes Opções do Plano para 2017

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DA/O DEPUTADA/O AUTORES DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos da alínea d), do nº 1 do artigo 197º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do nº 1 do art.º 205º do Regimento da Assembleia da República (RAR), o Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República (AR) a Proposta de Lei nº 36/XIII/2ª, sob a designação *"Aprova as Grandes Opções do Plano para 2017"*, para os efeitos previstos na alínea g) do art.º 161º da Constituição da República Portuguesa.

Reunindo todos os requisitos formais e regimentais, a Proposta de Lei uma vez admitida, baixou por determinação do Presidente da Assembleia da República (PAR) à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA), para elaboração do respetivo relatório nos termos do disposto do nº 3, do art.º 205º do (RAR), tendo aquela comissão, nos mesmos termos, solicitado parecer, em razão da matéria, à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (CAOTDPLH).

Nesse sentido este recairá sobre as áreas das Grandes Opções do Plano (GOP) para o ano de 2017, que se integram no âmbito da competência material da CAOTDPLH, isentando-se a análise macroeconómica ou a questões genéricas.

Ao abrigo do disposto no artº 92º da CRP, e nos termos dos artigos 2º da Lei nº 108/91, de 17 de Agosto, e 9º da Lei nº 43/91, de 27 de Julho, a Proposta de Lei foi submetida à apreciação do Conselho Económico e Social (CES).

Nos termos do artigo 142º do RAR, e para os efeitos do disposto no nº 2 do artigo 229º da CRP, foi promovida a consulta dos órgãos do governo das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Considerações Genéricas

A Proposta de Lei nº 36/XIII/2ª, visa aprovar as GOP definidas pelo Governo para 2017, integrando as medidas de política e de investimentos para a sua concretização.

As GOP 2017 decorrem do Programa do XXI Governo, das GOP 2016-2019 e ainda do Programa Nacional de Reformas (PNR) 2016-2019.

O PNR condensou a atuação do Governo relativamente aos principais bloqueios estruturais que condicionam a economia portuguesa na baixa produtividade e competitividade, no endividamento da economia e na necessidade de reforço da coesão e igualdade social. Nesse sentido o Governo baseou-se na mesma estrutura de resposta para a redação das GOP 2017, convergindo, desta forma, para a consolidação da ação política de forma concertada e integrada.

1.1 Valorização do Território

Visando a rentabilização do território português, composto por características e recursos únicos e de elevado potencial, a sua utilização requer uma utilização racional, de modo a promover um desenvolvimento económico equilibrado e ambientalmente sustentável.

De acordo com os compromissos de Portugal, no âmbito dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, impõe-se concretizar a descarbonização da economia, enquanto política transversal para os diversos setores de atividade.

O Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC) 2020 e 2030, a implementação do Sistemas de Política e Medidas (SPeM), a entrada em funcionamento da Comissão Interministerial para o Ar e para as Alterações Climáticas (CIAAC), o Roteiro Nacional de Baixo Carbono para 2050 e a Estratégia Nacional para a Qualidade do Ar, estabelecem o enquadramento para a prossecução das diversas políticas que promovem a valorização do território.

A descarbonização da economia visa reduzir a dependência energética de Portugal que em 2015 se situou nos 78,3%, constituindo-se um obstáculo à competitividade económica e à sustentabilidade da balança externa. A estratégia do Governo para a valorização do território assenta em sete eixos:

- A reabilitação urbana enquanto motor para a requalificação das cidades, revelando uma alteração do paradigma de intervenção no edificado, substituindo a predominância da construção nova, e como política multifacetada com impactos diretos no povoamento das cidades, na promoção da inclusão social, na eficiência energética e no emprego, nomeadamente na área da construção civil, tão afetada pela crise económica;
- A mobilidade urbana sustentável como promotora de eficiência energética e da coesão social, maximizando a acessibilidade de todos os cidadãos a diversos bens e serviços, contribui de forma concreta para a competitividade económica e territorial;
- A coesão territorial, vista de forma integrada nas suas diversas dimensões, enquanto instrumento para a otimização na utilização dos diversos recursos endógenos que possuímos, como sejam o mar, na sua vertente económica e ambiental, e os recursos inexplorados do interior de Portugal, assentes numa rede de infraestruturas de transporte que potenciem quer a exploração económica, quer a mobilidade dos portugueses;
- A economia circular, como o movimento de transição para um sistema económico restaurador e regenerativo, assente no incentivo e desenvolvimento de modelos de negócio, estratégias colaborativas, produtos e serviços centrados no uso eficiente de recursos, melhorando a competitividade da economia nacional, gerando iniciativas com impacto na exportações e com impacto local;
- A promoção dos valores naturais e da biodiversidade, através de uma abordagem integrada quer à temática das alterações climáticas, com os efeitos que implicarão sobre aos sistemas naturais, a atividade económica e as condições de vida dos cidadãos, quer à conservação da natureza, tomando as áreas classificadas como ativos estratégicos para o desenvolvimento nacional;
- A garantia do acesso e da sustentabilidade dos serviços públicos de água e saneamento;
- O desenvolvimento e crescimento do setor energético de forma sustentada, alicerçado num conjunto de medidas que promovam a produção de energia com base em fontes renováveis e a eficiência do sistema elétrico nacional.

Propondo-se a atingir, de forma transversal, uma maior eficácia da política de ambiente e a concretização efetiva de benefícios ecológicos, o Governo implementará o funcionamento do Fundo Ambiental a partir de janeiro de 2017, e efetuará uma revisão da fiscalidade verde, promovendo comportamentos ambientais positivos.

1.2 Reabilitação urbana para a sustentabilidade, eficiência e inteligência das cidades

Caraterizando-se as cidades pela concentração e interligação do capital humano, pela inovação, pela competitividade e, nesse sentido, constituindo-se como espaços de excelência para a dinamização económica, social e cultural, a sua revitalização assume-se como fundamental.

O governo pretende combater a degradação do património edificado, fomentando a qualidade de vida, a atratividade e a competitividade. Calculando que em Portugal, cerca de um milhão de edifícios necessitam de intervenções de reabilitação, o que representa um terço do parque habitacional, estas intervenções permitem construir novas centralidades nas cidades, dinamizando zonas em declínio, assim como a melhoria do desempenho energético dos edifícios.

Esta política procura contribuir para a promoção da inclusão social, tendo em consideração que a habitação é um direito constitucionalmente garantido, e para a redinamização do comércio local e de proximidade, enquanto fatores que garantam a vitalidade do tecido económico e social das cidades.

É destacado o lançamento por parte do atual governo de um conjunto de iniciativas que respondem aos desafios da revitalização e regeneração urbana, tornando, em paralelo, as nossas cidades em territórios inteligentes e sustentáveis, como sejam a operacionalização do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU) ou os concursos para apoio à eficiência energética na administração pública, a financiar pelo Portugal 2020.

A ação do Governo para 2017 procura dar continuidade ao que já foi realizado em 2016, tendo em consideração os objetivos acima enunciados para a regeneração urbana, nomeadamente:

- Implementar o Programa "Casa Eficiente" com o objetivo de apoiar obras que visem a melhoria do desempenho ambiental dos edifícios de habitação particular, com especial enfoque na eficiência energética e hídrica, bem como na gestão de resíduos urbanos;
- Operacionalizar o Fundo Nacional para a Reabilitação do Edificado, lançado em 2016, promovendo a reabilitação dos imóveis do Estado, dos Municípios e do Terceiro Setor, garantindo o seu arrendamento posterior;
- Reforçar o Programa Porta 65, introduzindo melhoramentos que potenciem um acesso mais alargado por parte dos beneficiários;
- Garantir a prorrogação do período de atualização das rendas de modo a garantir o direito à habitação, em especial dos reformados, aposentados e maiores de 65 anos, sem prejuízo da regulamentação do subsídio de arrendamento para as situações não abrangidas pela exceção atrás referida;
- Rever o regime do arrendamento, de forma a associar o estado de conservação dos edifícios à atualização das rendas, criando incentivos à respetiva reabilitação;
- Relançar os programas PER (Programa Especial de Realojamento) e PROHABITA (Programa de financiamento para acesso à habitação), através da atribuição de dotações orçamentais;

- Recuperar, amplificar e agilizar o Programa de Eficiência Energética na Administração Pública - ECO.AP;
- Fomentar a eficiência energética na Administração pública, nomeadamente com o lançamento de um concurso anual de eficiência energética, em que quer as próprias entidades administrativas, quer empresas de serviços energéticos (ESE) serão convidadas a apresentar projetos de eficiência energética na Administração Pública e o emprego de estratégias alternativas de financiamento de medidas ativas de eficiência energética, nomeadamente através da contratualização com ESE, que concebem, financiam e executam projetos de redução de consumos energéticos, sendo remuneradas pelo valor da poupança assim obtida;
- Promover a implementação de *living labs* enquanto montra de soluções tecnológicas e organizacionais a implementar em centros urbanos de referência, deve também ser perspetivada como um instrumento no combate às alterações climáticas, na promoção da eficiência energética e da promoção da mobilidade elétrica.

1.3 Promover a Coesão Territorial

A coesão territorial assume-se como fundamental para a competitividade e qualificação do território, pela mobilização dos seus recursos que o governo se propõe potenciar através da fixação da população, garantindo a coesão social e promovendo a competitividade territorial.

Deste modo, a estratégia do Governo assenta no aproveitamento de quatro recursos específicos: o mar, a conetividade territorial, o interior do país e a floresta. A integração e interdependência dos programas de desenvolvimento nacional e regional com os instrumentos de gestão territorial são fundamentais para promover um planeamento estratégico do desenvolvimento e uma eficaz operacionalização do mesmo.

Relativamente aos recursos geológicos o governo propõe-se criar um Fundo de Recursos Geológicos que permita garantir a sustentabilidade do setor através de apoios financeiros diretos para o seu desenvolvimento. Será igualmente promovido o desenvolvimento da cartografia geológica nacional, instrumento fundamental para o planeamento deste setor, e assegurada a sustentabilidade ambiental das antigas áreas mineiras de Urgeiriça, São Domingos, Castelejo, Formiga, Vale de Videira, Vales e Póvoa de Cervães.

Com a aprovação, em 2016, do Plano Ferrovia 2020, preveem-se intervenções de modernização da ferrovia em Portugal, contemplando mais de 1200 km de rede, incluindo as ligações a Espanha e à Europa, através dos corredores internacionais norte (Aveiro-Salamanca) e sul (Sines-Lisboa-Madrid). Os investimentos programados, que alavancam a utilização dos fundos europeus, preveem ainda o início da instalação do sistema europeu de gestão de tráfego ferroviário (ERTMS/ETCS), o aumento da capacidade da rede, possibilitando a circulação de comboios até aos 750 m, reforçando a competitividade deste meio de transporte. A execução do Plano Ferrovia 2020 garantirá o aumento da mobilidade ferroviária de pessoas e bens através do:

- aumento da capacidade da rede, quer em carga, quer em número de comboios;
- redução dos custos de transporte;
- redução dos tempos e trajeto;
- melhoria das condições de segurança e fiabilidade, designadamente através de intervenções complementares na disponibilidade de material circulante.

Intervenções que procuram melhorar a mobilidade de passageiros, promover ligações entre os principais eixos de mobilidade, e entre o litoral e o interior. Este programa de investimento terá um forte impacto na competitividade do transporte de mercadores, através do desenvolvimento das ligações internacionais, nomeadamente com a ligação do país ao mercado ibérico.

O Governo desenvolverá incentivos e apoios para a gestão florestal, assente em diversos modelos, como as Sociedades de Gestão Florestal, as Zonas de Intervenção Florestal, os agrupamentos de baldios, os Fundos Florestais ou através das autarquias locais. Entre as medidas de gestão florestal constarão o apoio ao aumento de produção do pinheiro bravo, do sobreiro e da azinheira, desenvolvendo e certificando fileiras de produção que forneçam, de forma sustentada, a indústria de base florestal. Complementarmente pretendem rever o quadro jurídico vigente da plantação com espécies florestais de rápido crescimento e fomentar o reforço da produção de energia renovável a partir da utilização de biomassa florestal, proveniente de resíduos resultantes de limpezas, desbastes e desmantelações. Simultaneamente pretende-se atualizar e monitorizar o Inventário Florestal, enquanto instrumento fundamental de conhecimento e diagnóstico sectorial.

O desenvolvimento dos territórios do interior é essencial para a coesão territorial. O Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT) pretende reforçar sistemas de centralidades capazes de garantir a equidade territorial no acesso aos serviços, articulando ofertas setoriais e propondo novos serviços e sistemas de organização, através de visões intersectoriais e interescalares tendo em vista a qualidade de vida das populações. Este programa incluirá medidas, transversais às diversas áreas de governação, em torno de cinco grandes eixos:

- Um território interior + coeso, garantindo a inclusão social e a equidade territorial no acesso aos serviços, articulando ofertas setoriais e sistemas de organização, valorizando visões intersectoriais e interescalares tendo em vista a qualidade de vida das populações;
- Um território interior + competitivo, alargando as capacidades de desenvolvimento dos territórios rurais, potenciando as estratégias de valorização dos recursos endógenos e a atratividade, fortalecendo uma economia competitiva dirigida aos mercados locais, nacionais e internacionais. Neste âmbito, o Governo lançou, em 2016, medidas de revalorização do interior do território, designadamente um sistema de incentivos de promoção do desenvolvimento económico e de criação de emprego nestas áreas, através de apoios ao investimento empresarial que promovam a criação, expansão ou modernização de micro e pequenas empresas;
- Um território interior + sustentável, potenciando a diversidade geográfica, integrando a paisagem, o património natural e cultural em prol de uma maior sustentabilidade, valorizando os espaços de montanha, de fronteira e os territórios mais periféricos;
- Um território interior + conectado, reforçando as relações urbano-rurais e as articulações entre as bases produtivas litoral-interior e com a diáspora, num reforço de complementaridades em cocriação, gerando novas formas de articulação e de organização para a coesão, competitividade e sustentabilidade;
- Um território interior + colaborativo, promovendo a transversalidade e a atuação interministerial, valorizando as lideranças locais e a capacitação institucional, promovendo plataformas de diálogo e de cocriação, de experimentação e implementação de políticas, em prol de processos inovadores de governança territorial.

1.4 Mobilidade Sustentável

Com um número insuficiente de sistemas de intermodalidade, há uma forte dependência dos transportes rodoviários e do uso de transporte automóvel individual. Numa economia que se pretende descarbonizada, o setor dos transportes ainda é marcado por uma grande pegada ecológica (responsável por cerca de 75% do consumo total de petróleo e produtos de petróleo), o que explica a manutenção dos níveis de dependência energética do nosso país.

O Governo quer promover a transferência modal e a eficiência energética, consubstanciando a transferência do transporte individual para o transporte coletivo, para novas formas de mobilidade partilhada ou para a mobilidade suave ou elétrica, promovendo a competitividade económica e a sustentabilidade ambiental dos territórios.

Visto que os serviços de transporte urbano se constituem como serviços de proximidade, o princípio da subsidiariedade deve assumir-se como o vértice do modelo de organização dos transportes públicos urbanos nos termos do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros. Neste novo modelo, iniciado em 2016 e que será materializado em 2017, os transportes rodoviários nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto passarão a ser geridos no nível metropolitano, sendo clarificadas as obrigações de serviço público das empresas, mantendo-se o Estado responsável pelas obrigações de interesse nacional. Neste novo modelo, será valorizada a escala metropolitana, sendo clarificadas as obrigações de serviço público das empresas, mantendo-se o Estado responsável pelas obrigações de interesse nacional, sem prejuízos das responsabilidades dos Municípios. A consolidação destes processos de descentralização serão acompanhados por ações de capacitação dos Autoridades de Transporte, ao nível das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Intermunicipais.

O Governo assegurará ainda que estas alterações ao modelo organizativo dos transportes públicos mantêm o compromisso de melhorar a eficiência das empresas públicas de transporte de passageiros e do processo de gestão da sua dívida histórica, sem comprometer os níveis de investimento necessários à correta operação das empresas.

A aplicação deste novo modelo de organização e gestão dos transportes nas áreas metropolitanas será acompanhado de ações de planeamento e estruturação da expansão das redes de metropolitano de Lisboa e do Porto.

O Governo apoiará o reforço da resposta do serviço público de transporte coletivo rodoviário de passageiros, através da substituição de 500 veículos até 2018. No setor do táxi, serão promovidos instrumentos que potenciem a sua modernização, com renovação das frotas e com implementação de medidas tendentes à sua renovação e descarbonização. O Governo desenvolverá ainda os trabalhos tendentes a uma solução para sistema de mobilidade do Mondego.

A par do transporte público há que considerar outros conceitos e formatos de mobilidade urbana que permitam reduzir a pressão do tráfego rodoviário, combatendo a poluição, propiciando maior rapidez e flexibilidade de deslocação, promovendo o bem-estar e qualidade de vida das populações. O desenvolvimento de instrumentos de regulação que acolham novas formas de mobilidade e incentivem a mobilidade suave, nomeadamente o uso da bicicleta, criando condições para a intermodalidade com sistemas de transporte público.

Paralelamente o Governo retomará a aposta na mobilidade elétrica enquanto instrumento essencial para uma efetiva descarbonização da economia, com o alargamento do número de postos de carregamento, completando a primeira e segunda fases da Rede + MOBI.E, cobrindo assim todos os Municípios do continente. Os incentivos à aquisição de veículos elétricos serão redefinidos, com vista a reforçar a sua atratividade para privados e para detentores de frotas que utilizam rotas eminentemente urbanas.

1.5 Economia circular

A economia circular emerge da história de medidas de incentivo à mudança do paradigma económico, que garanta a preservação da utilidade e valor dos recursos (materiais e energéticos), salvaguardando os ecossistemas e o capital financeiro das empresas e da sociedade civil, promovendo uma relação virtuosa entre o desempenho ambiental e o desempenho socioeconómico.

Nesse sentido foi aprovada a Estratégia de Compras Públicas Ecológicas 2020 de modo a garantir o cumprimento das obrigações assumidas em matéria de gestão de resíduos, promovendo a concretização das ações estabelecidas no Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos 2020, em articulação com os objetivos estratégicos do Plano Nacional de Gestão de Resíduos (2014-2020), que constituem condições de acesso aos fundos estruturais do Portugal 2020. Neste esforço inclui-se a prossecução da política dos 3R (reduzir, reutilizar e reciclar), através da redução do uso de embalagens, no âmbito dos mecanismos em vigor, e incentivo ao aumento da *"preparação para reutilização e reciclagem dos resíduos de embalagem"* com vista a prolongar o seu uso, em conformidade com a economia circular. Deste modo é igualmente promovida a redução da deposição em aterro dos resíduos urbanos biodegradáveis, que constitui uma ação crítica para o cumprimento das metas com que Portugal se comprometeu internacionalmente.

O Governo irá introduzir alterações no Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagem (SIGRE), no que respeita aos valores de contrapartida e às especificações técnicas que permitam a reciclagem em condições sustentáveis.

De modo a garantir o aumento do ciclo de vida dos produtos, será concretizado o aumento da capacidade e eficiência dos processos de tratamento nas instalações de Tratamento Mecânico e Biológico (TMB) de resíduos urbanos, permitindo escoar para a indústria recicladora os materiais recicláveis ou valorizáveis ainda colocados nos resíduos indiferenciados.

Será ainda promovida a valorização material, orgânica e energética dos resíduos urbanos, contribuindo para a redução progressiva da deposição de resíduos em aterro e ainda a redução de gases com efeito de estufa. Neste âmbito serão criados incentivos para a plena utilização do Combustível Derivado de Resíduos (CDR) enquanto combustível alternativo da indústria.

Paralelamente, o Governo irá, em 2017, consolidar as seguintes ações:

- Promover e difundir o conhecimento em matéria de Economia Circular, através de mecanismos como o portal e conferências ECO.NOMIA, dedicadas a setores-chave e estratégias de promoção deste modelo em toda a cadeia de valor do produto/serviço, sensibilizando empresas e cidadãos;
- Promover o investimento em projetos mobilizadores, intra e inter setoriais nesta matéria, através de mecanismos de financiamento como, por exemplo, os *EEA Grants*;
- Incentivar e apoiar a investigação e inovação como fator de relevo para promover projetos relevantes em domínios como a prevenção e gestão de resíduos;

- Clarificar o quadro normativo, no que respeita ao composto produzido nas unidades de Tratamento Mecânico e Biológico (TMB), em operação e as previstas no PERSU 2020, de modo a estruturar e estimular o mercado para a sua comercialização e utilização em regime adequado;
- Incentivar e apoiar a investigação e inovação como fator de relevo para promover projetos relevantes em domínios como a prevenção e gestão de resíduos;
- Desenvolver uma abordagem estratégica com o envolvimento dos diferentes intervenientes, com vista à definição de um modelo de gestão para as lamas provenientes de ETAR (urbanas e industriais), que acautele e fomente a sua valorização adequada enquanto recurso;
- Promover um estudo sobre os Resíduos Perigosos dos Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação de Resíduos Perigosos (CIRVER), numa perspetiva de garantia de sustentabilidade e autossuficiência da gestão destes resíduos em território nacional.

1.6 Acessibilidade e sustentabilidade do ciclo urbano da água e dos recursos hídricos

O desenvolvimento dos serviços urbanos de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais impõe desafios importantes ao nível gestão, de modo a ultrapassar um conjunto de constrangimentos. É necessário promover a especialização em paralelo com a implementação da nova Estratégia para o Setor de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PENSAAR 2020). Em 2017, o Governo desenvolverá um conjunto de medidas no sentido de:

- Continuar a organização do setor dos serviços urbanos de água e saneamento, revertendo o processo das fusões de vários dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, em articulação com os municípios, combinando a salvaguarda da coesão nacional, a autonomia local e o equilíbrio económico e financeiro das entidades gestores, promovendo ainda centros de saber em locais diferentes do país;
- Solucionar os principais constrangimentos do setor, incentivando as entidades gestoras para a exploração e a gestão do ciclo urbano da água, integrando as redes de drenagem de águas pluviais e a sua progressiva organização a uma escala ótima;
- Reforçar e harmonizar os mecanismos de garantia da acessibilidade aos serviços de águas, assegurando os serviços mínimos considerados essenciais à dignidade humana e tarifários especiais.

A montante do ciclo urbano da água, o Governo assume o desafio de promover a sustentabilidade e qualidade dos recursos hídricos, num quadro marcado pelo efeito que as alterações climáticas têm sobre estes recursos. O Governo irá desenvolver as medidas previstas na Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas para 2020 (ENAAC 2020) relativas aos recursos hídricos, como sejam:

- Implementar o Plano Nacional da Água (PNA) que estabelece os objetivos que visam formas de convergência entre os objetivos da política de gestão das águas nacionais e os objetivos globais e sectoriais de ordem económica, social e ambiental;
- Implementar os Planos de Gestão de Riscos de zonas de Inundação (PGRI), estabelecendo assim um quadro para a avaliação e para a gestão dos riscos de inundação, com o objetivo de reduzir as consequências associadas as estes fenómenos, prejudiciais para a saúde humana, para o Ambiente, para o património cultural, para as infraestruturas e para as atividades económicas, promovendo no imediato um programa de obras para as intervenções mais urgentes;
- Promover a redução gradual da poluição provocada por substâncias prioritárias e cessação das emissões, descargas e perdas de substâncias prioritárias e perigosas através da implementação de um plano para estas substâncias a realizar até final de 2017.

1.7 Promoção dos valores naturais e da biodiversidade

A conservação da natureza e a projeção das áreas classificadas enquanto ativos estratégicos para o desenvolvimento nacional exige orientação e ação para a realidade objetiva das espécies e dos habitats, mas também da ação do próprio homem nas relações simbióticas que cria com a natureza. Assim, há que criar dinâmicas de fruição destes territórios, para efeitos de habitação ou de turismo, reabilitando o edificado ocioso existente de acordo com a sua traça original, mas com maior comodidade e eficiência energética.

Paralelamente, o Governo irá:

- Assegurar a consistência e articulação dos diferentes instrumentos de planeamento e gestão das áreas classificadas, incluindo nesse desiderato a efetividade dos programas especiais de ordenamento do território que estabelecem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, salvaguardando o planeamento e a gestão integrada e coerente da rede de áreas protegidas, bem como da orla costeira, dos estuários e das albufeiras;
- Concretizar modelos de gestão participativa e colaborativa das áreas protegidas de âmbito nacional, beneficiando da cultura desenvolvida pelas autoridades locais que olham hoje para as áreas protegidas como ativos relevantes para o desenvolvimento dos seus territórios, promovendo atividades económicas singulares e com procura reconhecida além-fronteiras e reforçando os meios humanos adstritos à proteção da natureza e da biodiversidade;
- Promover as condições que concorram para a fixação das populações residentes em áreas protegidas, estimulando práticas de desenvolvimento sustentável, designadamente no setor agrícola e pecuário, promovendo os produtos identitários das áreas protegidas através do Natural.pt.

A conservação dos valores naturais extravasa o âmbito das áreas protegidas e da política de conservação da natureza, em sentido estrito. O facto de Portugal possuir uma extensa frente costeira e o seu território ser marcado pela presença de diversos rios, leva o Governo a considerar estes recursos como ativos importantes cuja conservação é prioritária. Neste sentido, serão desenvolvidas medidas que, vistas de forma integrada, potenciam a prevenção, a proteção e a adaptação dos territórios litorais e ribeirinhos. Deste modo, o Governo irá:

- Efetuar a coordenação entre os instrumentos de planeamento e de ordenamento do território nos espaços terrestre e marítimo, compatibilizando e dinamizando as múltiplas atividades costeiras, de modo a potenciar as respetivas cadeias de valor;
- Elaborar os Programas da Orla Costeira e os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional (Plano de Situação) de forma articulada e concertada. Estima-se que, em 2017, 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, bem como a promoção das atividades específicas da orla costeira, numa perspetiva de utilização sustentável do território.

1.8 Investir num setor energético mais competitivo e sustentável

A elevada dependência energética constitui um obstáculo para o desenvolvimento da economia, impedindo uma maior competitividade da produção nacional e dificultando o caminho a percorrer para a descarbonização dos territórios. Para fazer face a este desafio, o Governo promoverá um conjunto de medidas no sentido de:

- Analisar todos os potenciais ganhos para o sistema de forma a promover a sua sustentabilidade económica, nomeadamente, através da revisão do regime de determinação dos juros da dívida de forma a reduzir o peso deste encargo no custo da eletricidade, do regime de revisibilidade dos

Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual (CMEC), cujo final está previsto em 2017 e do regime de gestão do gás natural consumido da Central da Turbogás de forma a reduzir os custos desta produção sobre o sistema elétrico e promover a concorrência no mercado gás;

- Promover e implementar redes elétricas inteligentes (*smart grids e smart meters*) que permitam uma gestão mais racional e eficiente dos consumos de energia;
- Promover e agregar (*pooling*) virtualmente produtores-consumidores de energia, relativamente a centrais dedicadas de mini-geração de eletricidade a partir de fontes renováveis, sem qualquer subsidiação tarifária e, portanto, sem onerar o sistema elétrico;
- Aproveitar o potencial solar de Portugal, com o objetivo de promover o desenvolvimento da rede para acomodar a capacidade a instalar e continuar a afirmar o modelo de remuneração da produção de energia solar a preços de mercado;
- Promover a investigação científica aplicada quanto a tecnologias limpas e novos métodos de produção de eletricidade a partir de fontes renováveis;
- Monitorizar os critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis introduzidos ao consumo a nacional.

1.9 Um Estado Mais Simples e Mais Próximo

Para além da atuação em outras áreas o SIMPLEX+ prevê a concentração de serviços em "balcões únicos" presenciais e eletrónicos, que evitem múltiplas deslocações. Projetos como "balcão único do emprego", "gabinete do investidor" e "balcão de cidadão móvel" iniciam atividades em 2017. Para além de balcões únicos físicos, vão ser desenvolvidos portais de diversos serviços integrados.

No domínio do Ambiente, a implementação das medidas de simplificação e agilização administrativa constantes no SIMPLEX+ 2016, irá permitir, em 2017, materializar o Título Único Ambiental, título eletrónico que reúne toda a informação relativa aos vários atos aplicáveis ao estabelecimento ou atividade em matéria de Ambiente. Paralelamente criar as Guias Eletrónicas de Acompanhamento de Resíduos, substituindo os impressos atuais em formato de papel e integrando de forma automática os dados anuais do Mapa Integrado de Registo de Resíduos e o Registo de Emissões e Transferências de Poluentes. Também a operacionalização do Sistema de Administração do Recurso Litoral e a implementação da Porta Única do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF) através de um portal potencie o atendimento aos cidadãos e empresas e o apoio à submissão de processos em pontos de atendimento descentralizados. Por fim o desenvolvimento da Plataforma do Arrendamento Apoiado através de um sistema eletrónico destinado a organizar e manter atualizada toda a informação sobre as habitações arrendadas no regime de arrendamento apoiado e respetivos arrendatários.

1.10 Descentralização e Subsidiariedade na Base da Reforma do Estado

O Governo defende o princípio da subsidiariedade como orientador da decisão sobre o nível mais adequado para o exercício de atribuições e competências (nacional, regional ou local). Por esse motivo, o Governo promoverá a transferência de competências para os níveis mais adequados:

- As áreas metropolitanas terão competências próprias bem definidas que lhes permitam contribuir de forma eficaz para a gestão e coordenação de redes de âmbito metropolitano, designadamente nas áreas dos transportes, das águas e resíduos, da energia, da promoção económica e turística, bem como na gestão de equipamentos e de programas de incentivo ao desenvolvimento regional dos concelhos que as integram, de defesa das respetivas Estruturas Ecológicas Metropolitanas;

- As comunidades intermunicipais serão um instrumento de reforço da cooperação Intermunicipal, em articulação com o novo modelo de governação regional resultante da democratização das CCDR e da criação de autarquias metropolitanas;
- Os Municípios são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade, pelo que será alargado o elenco das suas competências em vários domínios, sem prejuízo da salvaguarda da universalidade das funções e da devida e comprovada afetação dos meios que garantem o seu exercício efetivo;
- As freguesias terão competências diferenciadas em função da sua natureza e exercerão poderes em domínios que hoje lhes são atribuídos por delegação municipal.

O Governo dará coerência territorial à administração desconcentrada do Estado e promoverá a integração dos serviços desconcentrados do Estado nas CCDR, dando prioridade à generalização da rede de serviços públicos de proximidade a desenvolver em estreita colaboração com as autarquias locais. Serão ainda criadas unidades móveis de proximidade, de modo a assegurar um serviço público de qualidade nos territórios do interior, e promovida a utilização assistida de serviços de apoio eletrónico. A transferência de competências para órgãos com maior proximidade deve ser acompanhada de uma maior legitimidade democrática desses órgãos. Para tal, o Governo pretende a:

- Criação de um novo modelo territorial assente em cinco zonas de planeamento e desenvolvimento territorial, correspondentes às áreas de intervenção das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR);
- Democratização do modelo de organização das CCDR, estabelecendo-se a eleição do órgão executivo por um colégio eleitoral formado pelos membros das câmaras e das assembleias municipais (incluindo os presidentes de junta de freguesia), respondendo perante o Conselho Regional e sendo as funções exercidas em regime de incompatibilidade com quaisquer outras funções políticas ou administrativas de natureza nacional ou autárquica;
- Transformação das Áreas Metropolitanas, promovendo uma maior legitimidade democrática, sendo a Assembleia Metropolitana eleita por sufrágio universal e direto dos cidadãos eleitores, segundo o sistema da representação proporcional, a qual elegerá o Presidente e os vogais do órgão executivo, sob proposta do Conselho Metropolitano.
- Será promovida a alteração das regras de financiamento local, assente no reforço de competências e em critérios de valorização da coesão social e territorial, de modo a que o financiamento das autarquias não só acompanhe o reforço das suas competências, mas também permita convergir para a média europeia de participação na receita pública.

1.11 Água e Energia

Com a entrada em vigor do novo regime de atribuição da tarifa social de fornecimento de energia elétrica e de gás natural, a 1 de Julho de 2016, promovendo o acesso através da atribuição oficiosa da tarifa a agregados economicamente vulneráveis, abrangendo cerca de 662.567 contratos de fornecimentos de energia elétrica e de gás natural domésticos, em 2017 será criado um Observatório para acompanhar e supervisionar o processo de aplicação da tarifa social, procurando propor os mecanismos que garantam o bom funcionamento do sistema e a correta aplicação da tarifa social de energia elétrica e de gás natural aos consumidores que a ela têm direito.

O Governo está empenhado em criar para 2017 mecanismos de compensação regional que assegurem a sustentabilidade dos sistemas estatais cujos utilizadores municipais estejam integrados em territórios de baixa densidade.

Por outro lado, o Governo criou o Fundo Ambiental para, entre outros, contribuir para a sustentabilidade dos serviços de águas, apoiando os sistemas de molde a que estes possam aplicar tarifas que não comprometam a acessibilidade social a serviços públicos essenciais.

PARTE III - OPINIÃO DO/O DEPUTADA/O AUTORES DO PARECER

Os signatários do presente parecer eximem-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião politica sobre a Proposta de Lei nº 36/XIII/2ª, a qual é, de resto, de *"elaboração facultativa"* nos termos do nº 3 do artigo 137º do RAR, reservando para o seu grupo parlamentar a sua posição no debate em plenário.

PARTE IV – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à AR a Proposta de Lei nº 36/XIII/2ª *"Aprova as Grandes Opções do Plano para 2017"*.
2. A presente proposta foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo, assim, à CAOTDPLH, emitir parecer sobre as matérias da sua competência.
3. A Proposta de Lei foi submetida à apreciação do CES nos termos do disposto no artº 92º da CRP, e nos termos dos artigos 2º da Lei nº 108/91, de 17 de Agosto, e 9º da Lei nº 43/91, de 27 de Julho.
4. Foi promovida a consulta dos órgãos do governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do artigo 142º do RAR, e para os efeitos do disposto no nº 2 do artigo 229º da CRP.
5. A Proposta de Lei nº 36/XIII/2ª, visa aprovar as GOP definidas pelo Governo para 2017, integrando por essa via as medidas de política e de investimentos que contribuem para as concretizar.
6. Face ao exposto, a CAOTDPLH considera que a Proposta de Lei nº 36/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 205º do RAR, o qual, deve ser remetido à COFMA, para efeitos de elaboração do respetivo relatório.

Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2016

A Deputada Relatora,	O Deputado Relator,	O Presidente da Comissão,
(Maria da Luz Rosinha)	(Luís Vilhena)	(Pedro Soares)

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

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 nº 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 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"* abarcando *"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*".

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	Variação (%)	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 Reclassificadas	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

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 RESIDUOS	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 REABILITAÇAO URBANA	129.392.682	108.484.554	84.076.708
MARINA PARQUE DAS NAÇÕES - SOC CONC MARINA PARQUE DAS NAÇÕES SA		20.697.368	14.608.869
METRO DO PORTO CONSULTORIA - CONS. TRANSP. URB. PART. UNIP. LDA		2.500	2.500
METRO DO PORTO SA		663.754.822	666.320.968
METROPOLITANO DE LISBOA EPE		488.576.903	329.468.745
PARQUE EXPO 98 SA		42.969.270	24.582.743
POLIS LITORAL NORTE, SA	32.367.852	16.781.808	21.989.561
POLIS LITORAL RIA DE AVEIRO, SA	34.921.245	23.630.600	15.653.429
POLIS LITORAL RIA FORMOSA, SA	34.909.698	21.005.418	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		3.761.084	5.096.024
SOFLUSA - SOC FLUVIAL DE TRANSPORTES SA		17.919.806	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	Orçamento Ajustado de 2017					Estrutura 2017 (%)
	Estado	SFA incluindo EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
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	146,7	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 rúbrica 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"*.

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 *"governação 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 governação 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 Génese 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"*.

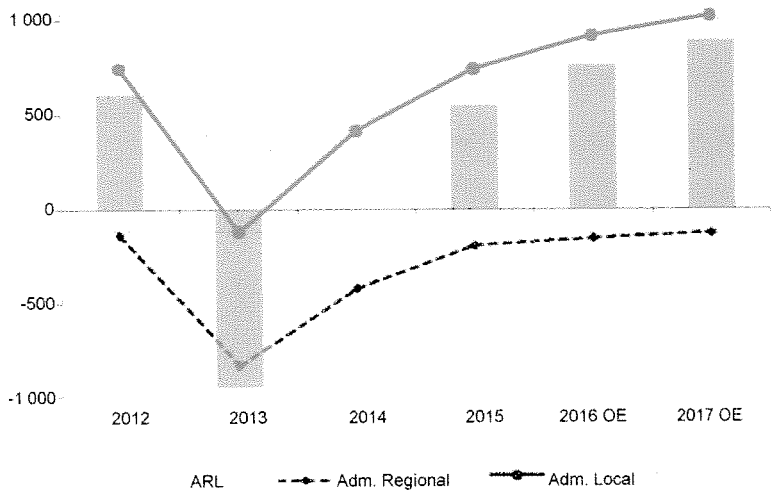
3.1 Orçamento

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)



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
da qual:					
IMI	1.556	1.598	1.548	42	-50
IMT	583	643	649	60	7
Transferências	3.377	3.504	3.658	127	155
das quais:					
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 *"acréscimo 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	2597	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 194.852.338[1] 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€.

[1]Este 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"*.

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.º38.º da Lei 73/2013), cujo início de vigência estava previsto para o ano de 2016 (art.º 85.º, n.º1 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 politica 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 Republica 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,	O Deputado Relator,	O Presidente da Comissão,
(Maria da Luz Rosinha)	(Luís Vilhena)	(Pedro Soares)