



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, DESCENTRALIZAÇÃO,
PODER LOCAL E HABITAÇÃO

XIII Legislatura - 4ª Sessão Legislativa

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

ASSUNTO: Pareceres relativos às PPL 155/XIII (GOV) GOP's e 156/XIII (GOV) OE-2019

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a V. Exa. os Pareceres elaborados por esta Comissão Parlamentar relativos às *PPL 155/XIII (GOV) GOP's e 156/XIII (GOV) OE-2018* tendo os considerandos e conclusões da *PPL 155/XIII (GOV) GOP* sido aprovadas por unanimidade e da *PPL 156/XIII (GOV) OE-2018* aprovadas por maioria, com a abstenção do PCP, verificando-se a ausência dos GP do PEV e Deputado do PAN, em reunião da Comissão de 23 de outubro de 2018.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente da Comissão,

(Pedro Soares)

Of. 131 /CAOTPDH/ 23 OUT 2018
Nº único _____



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

Parecer

Proposta de Lei n.º 156/XIII/4.ª

Autor: Deputada Joana Lima (PS)

Aprova o Orçamento do Estado para 2019

ÍNDICE

PARTE I – INTRODUÇÃO

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE I – INTRODUÇÃO

O XXI Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 156/XIII/4.^a que “Aprova o Orçamento do Estado para 2019”, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

A 15 de outubro de 2018, a iniciativa deu entrada na mesa da Assembleia da República e, no dia 16 de outubro de 2018, reunidos os requisitos formais previstos no artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, foi admitida.

Em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, a Proposta de Lei que aprova o Orçamento do Estado é remetida “à comissão parlamentar competente em razão da matéria, para elaboração de relatório, e às restantes comissões parlamentares permanentes, para efeitos de elaboração de parecer”. Assim, a Proposta de Lei n.º 156/XIII/4.^a baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e foi remetida à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação.

Neste sentido, o presente parecer incide sobre os domínios do Orçamento do Estado para o ano de 2019 que integram o âmbito de competência material da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Descentralização e reforço da autonomia e do poder local

O Programa do Governo elegeu como prioridade alterar o modelo de funcionamento do Estado, consubstanciada pela descentralização de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais, dando expressão aos princípios da

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

subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

Neste sentido, foi consagrado o alargamento da participação dos municípios em diversos domínios, designadamente na educação, na saúde, transportes, cultura, habitação, proteção civil, segurança pública e ação social. Relativamente às freguesias, o Governo preconiza a transferência de novas competências até agora da responsabilidade dos municípios.

Nos termos do Relatório sobre o Orçamento do Estado para 2019, “a transferência de atribuições e competências preserva e reforça a autonomia administrativa, financeira, patrimonial e organizativa das autarquias locais, garante a qualidade, a universalidade e a igualdade de oportunidades no acesso aos serviços públicos, contribui para a coesão territorial e promove uma melhor gestão pública”.

Assim, o Orçamento do Estado para 2019 consagra as normas que permitem a transferência para o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) das verbas necessárias ao exercício das novas competências pelas autarquias locais.

1.1 Administração Local

Não obstante a universalidade das funções do Estado e da afetação dos meios que garantem o seu exercício efetivo, existirá um relevante alargamento do elenco das competências das entidades públicas locais, deslocando-se capacidade de decisão e “assegurando-se uma maior proximidade das políticas públicas aos cidadãos e uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos, designadamente financeiros”.

Concomitantemente, em 2019 entrará em vigor a alteração da lei das finanças locais, que contempla a previsão legal de regras de financiamento da administração local para o adequado exercício das competências transferidas.

1.2 Orçamento

O Relatório sobre o Orçamento do Estado para 2019 prevê, para 2019, um saldo de 733 milhões de euros na Administração Local, superior em 326 milhões de euros face a 2018. De acordo com o decreto, esta evolução é resultado de um aumento da receita superior ao crescimento da despesa. Para a receita, estima-se um aumento das transferências no âmbito da Lei das Finanças Locais de 6,2% e, em relação à despesa, o aumento previsto assenta particularmente no crescimento do investimento e das despesas com pessoal.

2. Governação

2.1. Pela Valorização do Interior

O Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), agora Programa de Valorização do Interior (PVI), visa atrair investimento que crie emprego e que fixe populações, valorizar o capital natural e a manutenção da paisagem e promover a equidade no acesso aos serviços públicos pela população dos territórios de baixa densidade. Na revisão deste Programa reitera-se o objetivo de concretizar medidas territorializadas de discriminação positiva e de incentivo ao desenvolvimento dos territórios de baixa densidade, visando a fixação da população, a diminuição das assimetrias regionais, a coesão e a competitividade territorial.

No que às medidas adicionais concerne, importa destacar:

- O Programa de Captação de Investimento para o Interior (PC2II);
- A linha de apoio específica para o interior, no âmbito do Sistema de Incentivos do PT2020;
- Os apoios dirigidos ao Turismo, através do reforço da Linha de Apoio à Valorização Turística do Interior, do lançamento da 2.ª fase do Programa de Investimento em Territórios de Baixa Densidade e da Linha de Apoio à Qualificação da Oferta.

Estes incentivos de apoio ao investimento são acompanhados de um conjunto de medidas que visam a redução dos custos de contexto das empresas:

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

- Redução do IRC em função dos postos de trabalho criados, podendo chegar até uma coleta zero;
- Reforço dos benefícios fiscais ao investimento;
- Redução das taxas para as indústrias que se fixem no interior;
- Redução das Taxas de Portagens para os veículos de mercadorias que circulem nas vias rodoviárias do interior, com acréscimo para as empresas com sede no interior.

A par destes incentivos direcionados às empresas, o programa prevê ainda um conjunto de medidas de estímulo à fixação de pessoas, com destaque para:

- Incentivos à mobilidade geográfica para os funcionários públicos, atribuindo um suplemento remuneratório de carácter transitório, bem como outros incentivos de carácter não pecuniário;
- Benefícios fiscais em sede de IRS, nomeadamente majoração das despesas com os contratos de arrendamento para quem se fixe no interior, ou ainda majoração das despesas com educação para os estudantes que frequentem estabelecimentos de ensino no interior;
- Programa Chave na Mão, que visa facilitar a mobilidade em termos habitacionais para quem se fixe no interior.

No âmbito da qualificação do território, com vista a promover a atratividade e coesão territorial, destacam-se as seguintes medidas:

- Alargamento do projeto-piloto do sistema de cadastro simplificado e Balcão Único do Prédio (BUPi) para representação gráfica georreferenciada e procedimento especial (gratuito) de registo de prédios rústicos e mistos omissos, aos restantes municípios que não dispõem de cadastro geométrico da propriedade;
- Programa BEM - Beneficiação de Equipamentos Municipais, dirigido aos territórios do Interior e com uma dotação de 3,5 milhões de euros;

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

- Localização dos arquivos do Estado no interior, contribuindo para uma maior eficiência e racionalidade em termos de custos, além de contribuir para a criação de emprego no interior;
- Captação de alunos para Instituições de Ensino Superior de regiões do interior, com o aumento de 5% das vagas e possibilidade de abertura de cursos com 10 vagas em IES do Interior.

3. Ambiente - Linhas de ação política

A descarbonização progressiva da sociedade, a economia circular e a valorização do território são os 3 pilares de ação descritos nas Grandes Opções do Plano e nas Linhas Orientadoras de Ação do Ministério do Ambiente que serão prosseguidos em 2019.

Considerando o âmbito de competências materiais da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, merecem ênfase no Relatório sobre o Orçamento do Estado para 2019 o sector da habitação e o Fundo Ambiental.

Em termos objetivos e setoriais, o documento destaca as medidas que seguem:

3.1 Sustentabilidade ambiental

No seguimento de uma ampla consulta pública e considerando a urgência salientada pelo relatório especial do IPCC sobre o Aquecimento Global de 1,5º C., 2019 será o ano da conclusão do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050.

A consolidação da política climática passa pela plena implementação do Sistema Nacional de Políticas e Medidas (SPeM) e, portanto, destaca-se a elaboração do Plano Integrado Energia e Clima. Em paralelo, será revisto o quadro das isenções de ISP a combustíveis fósseis, dar-se-á continuidade à eliminação progressiva das isenções de pagamento de taxa de carbono e será introduzido um preço base para a taxa de carbono.

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

Ainda no âmbito da política para as alterações climáticas, o reforço do papel das cidades passará pelo apoio a projetos municipais que promovam a descarbonização da logística e a economia circular associada aos mercados municipais e a criação de uma rede de cidades circulares.

As orientações do Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC) têm vindo a ser concretizadas e, em 2019, continuar-se-á a trabalhar com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), prevendo-se a expansão desta abordagem à Região Autónoma da Madeira.

O Governo manterá a aposta na Estratégia Nacional de Educação Ambiental 2020 (ENEA), tendo em vista promover uma efetiva alteração de comportamentos, mais conscientes e mais sustentáveis, projetando uma sociedade de baixo carbono, racional e eficiente na utilização dos seus recursos.

3.2 Serviços ambientais

A descentralização e a articulação com as autarquias têm implicado medidas que visam garantir maior sustentabilidade técnica e económico-financeira ao sector do ciclo urbano da água. Assim, prosseguir-se-á o apoio às entidades gestoras “em baixa”, em paralelo com a implementação da Estratégia para o Sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PENSAAR 2020) e com a promoção de medidas capazes de sensibilizar para o uso eficiente da água.

No domínio dos recursos hídricos, o documento refere que “serão prosseguidas as obras prioritárias nas zonas sujeitas a inundações, nomeadamente a reabilitação das linhas de água nos municípios afetados pelos incêndios e a execução do Plano de Ação Tejo Limpo”.

Considerando os novos desafios que se colocam no alcance de metas de reciclagem e no que à política de resíduos diz respeito, a revisão do PERSU 2020 e a sua articulação com as medidas contidas nas diretivas do pacote legislativo relativo a Resíduos constituirão prioridades da ação governativa.

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

Ainda neste contexto, a Orçamento do Estado para 2019 prevê a promoção de medidas previstas nos Acordos Circulares relativos à promoção do uso sustentável do plástico, bem como o apoio a sistemas de incentivo e de depósito para embalagens não reutilizáveis de bebidas e o desenvolvimento de uma plataforma para a transação de subprodutos, matérias-primas secundárias e resíduos. O relatório sobre o Orçamento do Estado para 2019 sublinha que será avaliada a taxa sobre produtos de plástico e ponderada a ampliação do seu âmbito de aplicação.

3.3 Ordenamento do Território, Litoral e Conservação da Natureza

A Proposta de Lei em apreço sublinha a aprovação do novo Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT), que assume como referencial estratégico para o desenvolvimento territorial para os próximos ciclos de programação e para os grandes investimentos públicos.

Neste sentido, é referido que o reforço do sistema de gestão territorial implica o desenvolvimento dos Programas Especiais de Ordenamento do Território, com destaque para a conclusão dos Programas da Orla Costeira (POC) e o desenvolvimento dos Programas Especiais de Áreas Protegidas (PEAP) e dos Programas Especiais de Albufeiras de Águas Públicas (PEAAP).

O Litoral verá concretizadas muitas ações com vista à diminuição da exposição ao risco, ao reforço da resiliência dos sistemas costeiros e ao restabelecimento natural do trânsito dos sedimentos. No mesmo sentido, acompanhar-se-á a execução do Plano de Ação Litoral XXI.

No âmbito da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030, serão concluídos os Planos de Gestão dos Sítios de Interesse Comunitário (SIC) das regiões biogeográficas Atlântica e Mediterrânica, prosseguirão os estudos para o desenvolvimento do Cadastro Nacional dos Valores Naturais Classificados e para a cartografia dos habitats e serão asseguradas as ações estratégicas no domínio da conservação ativa.

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

O Projeto Piloto de Gestão Colaborativa do Parque Natural do Tejo Internacional continuará a ser concretizado e manter-se-ão os projetos de prevenção estrutural contra incêndios e de restauro do Plano-Piloto do Parque Nacional da Peneda-Gerês, e nos Parques Naturais do Douro Internacional, de Montesinho e do Tejo Internacional, na Reserva Natural da Serra da Malcata e no Monumento Natural das Portas de Ródão.

3.4 Habitação e reabilitação

A estratégia “Uma Nova Geração de Políticas de Habitação” e os respetivos instrumentos de atuação materializam a abordagem política prioritária que o XXI Governo Constitucional definiu para a habitação e a reabilitação, reconhecendo a necessidade intervir de forma integrada ao nível das políticas sectoriais, das escalas territoriais e dos atores.

Para 2019, o primado está alinhado com os quatro objetivos desta estratégia:

- Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional, erradicando, até 2024, as situações habitacionais indignas em Portugal, designadamente pela implementação do Programa 1.º Direito.

Quadro IV.16.1 Comparticipação a fundo perdido do Programa 1.º Direito
(milhões de euros)

	Montante
Total	700
2019	40
2020	126
2021	154
2020	154
2023	133
2024 (1.º Semestre)	93

Fonte: Ministério do Ambiente

- Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado, impulsionando a implementação dos seguintes instrumentos de política:
 - Programa de Arrendamento Acessível;

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

- Instrumentos de promoção da segurança no arrendamento;
 - Instrumentos de captação de oferta;
 - Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado;
 - Programa Porta 65 Jovem.
- Tornar a reabilitação na principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano, pela adoção, designadamente, dos seguintes instrumentos de política:
 - Revisão do enquadramento legal da construção de modo a adequá-lo às exigências e especificidades da reabilitação;
 - Promoção da manutenção regular e da plena utilização do edificado;
 - Programa Reabilitar para Arrendar;
 - Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020);
 - Casa Eficiente 2020;
 - Apoio financeiro, através do Portugal 2020, para os municípios promoverem intervenções de regeneração urbana e para as comunidades desfavorecidas;
 - Linha de apoio a intervenções de reabilitação que visem melhorar a eficiência energética nos bairros sociais.
 - Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais, priorizando a implementação do programa da Habitação ao Habitat e promovendo a revisão da Estratégia Nacional de Habitação.

3.5 Orçamento Programa PO16 – Ambiente

A despesa total consolidada para 2019 fixa-se em 2.507,2 milhões de euros.

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

Quadro IV.16.2. Ambiente (PO16) – Despesa total consolidada

(milhões de euros)

	2018	2019	Variação (%)	Estrutura 2019 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	90,4	104,5	16,6	6,9
Atividades	88,5	79,4	16,0	5,3
Com cobertura em receitas gerais	65,7	73,5	12,0	4,9
Funcionamento em Sentido Estrito	24,8	24,6	-0,8	1,6
DOTAÇÕES ESPECÍFICAS	40,9	49,0	19,7	3,2
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	34,1	18,1	-47,0	1,2
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS PETROLÍFEROS E ENERGÉTICOS (ISP) E ADICIONAL AO ISP	34,1	18,1	-47,0	1,2
SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	6,8	30,9	354,2	2,0
Com cobertura em receitas consignadas	2,8	5,9	109,5	0,4
Projetos	21,9	25,1		1,7
Financ. Nacional	14,3	16,9		1,1
Financ. Comunitário	7,6	8,2		0,5
Serviços e Fundos Autónomos	228,9	651,5	140,9	36,6
Entidades Públicas Reclassificadas	969,4	852,2	-12,1	66,5
Consolidação entre e intra-setores	87,8	153,2		
Despesa Total Consolidada	2 144,1	2 507,2	16,9	
Despesa Efetiva Consolidada	1 207,8	1 359,9		

Por Memória:

Ativos Financeiros	187,6	46,2
Passivos Financeiros	755,6	1 105,9
Consolidação de Operações Financeiras	6,9	4,8

Notas:

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

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

3.6 Despesa Total consolidada

Segundo o Relatório sobre o Orçamento do Estado para 2019, “a despesa total consolidada do Programa tem origem sobretudo no subsector das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), cujo montante ascende a 852,2 milhões de euros”.

Assim, no subsector Estado destacam-se as despesas com cobertura em receitas gerais consignadas, relativas à cobrança do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e Adicional ao ISP, incluindo a taxa sobre produção de eletricidade (artigo 251.o da LEO2018), reconhecidos diretamente, através de transferências do Orçamento do Estado para

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

o Fundo Ambiental, e indemnizações compensatórias destinadas às empresas de transporte urbano.

3.7 Despesa dos SFA por fontes de financiamento

Nos termos do Relatório do Estado para 2019, a despesa total do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) cifra-se em 551,5 milhões de euros, destinando-se maioritariamente à implementação da atividade do FA.

3.8 Despesa por classificação económica

Na distribuição da despesa consolidada pelos agrupamentos económicos, constata-se que apresentam maior peso as despesas com passivos, juros e outros encargos, transferências correntes e aquisição de bens de capital.

No que respeita aos passivos financeiros destaca-se a amortização de empréstimos, no montante de 1105,9 milhões de euros pelas EPR de transportes urbanos.

3.9 Despesa por medidas do programa

Destaca-se a medida Outras Funções Económicas – Administração e Regulamentação que tem em vista apoiar políticas ambientais, designadamente as relativas às alterações climáticas, aos recursos hídricos, aos resíduos e à conservação da natureza e biodiversidade, através de financiamento a entidades, atividades ou projetos.

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

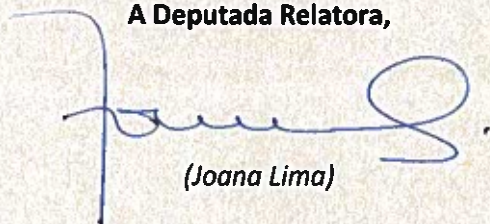
A Deputada relatora do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, que, de resto, é de «elaboração facultativa», conforme disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 156/XIII/4.ª, 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 material.
2. A Proposta de Lei n.º 156/XIII/4.ª visa aprovar o Orçamento do Estado para 2019.
3. Face ao exposto, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação considera que a Proposta de Lei n.º 156/XIII/4.ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário, pelo que emite o presente parecer, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para efeitos de elaboração do Relatório Final.

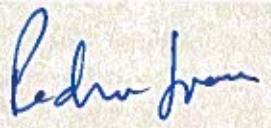
Palácio de S. Bento, 23 de outubro de 2018

A Deputada Relatora,



(Joana Lima)

O Presidente da Comissão,



(Pedro Soares)