ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI N.º 26/XVI/1.ª - LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2025 (PLOE2025).

PARECER DA ANMP

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) solicitou à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 26/XVI/1.ª (GOV), que aprova o Orçamento do Estado para 2025.

1. NOTA PRÉVIA - UMA NOVA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS COMO PRIORIDADE PARA OS MUNICÍPIOS.

A atividade dos municípios, nas suas diversas áreas de intervenção, tem sofrido pressões muito substanciais, com impactos diretos e relevantes na sua gestão e orçamentos. Lembremo-nos do processo de descentralização, com custos gerais e administrativos acrescidos não compensados pelo Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD); ou das novas obrigações ao nível dos transportes públicos de passageiros, onde nem sempre é assegurada a sustentabilidade financeira do serviço; mas também os desafios no direito à habitação, onde os municípios se veem obrigados a intervir sem o adequado e atempado financiamento; ou ainda as sempre crescentes e subfinanciadas exigências ao nível da água, dos resíduos e da proteção civil. Sem esquecer as valorizações salarias dos funcionários públicos, com um impacto pesado, sobretudo nos municípios mais dependentes das transferências do Orçamento do Estado (OE).

Tudo isto, num momento em que os municípios continuam a ter de dar resposta à tripla transição demográfica, ambiental e digital.

O relatório do Conselho de Finanças Públicas, sobre a evolução da Administração Local em 2023 (julho de 2024), é bem demonstrativo deste esforço que os municípios têm vindo a desenvolver, já que evidencia uma redução significativa do excedente orçamental deste setor (de 353M€ para 24M€), provocado por um aumento da despesa superior ao da receita, devido sobretudo ao impacto das valorizações remuneratórias, da inflação e do aumento dos juros.

Em termos comparativos, dados do INE e do Eurostat confirmam que, em 2023, o peso da receita dos governos locais no total da administração pública, em Portugal, diminuiu para 11,8%, apontando para um grau de descentralização bastante inferior ao da Zona Euro (16,9%).

Neste contexto de alteração estrutural das grandes linhas de atuação dos municípios e perante à desatualização e desadequação da atual Lei das Finanças Locais[1] (LFL) para fazer face às novas circunstâncias e desafios (como, aliás, podemos verificar em vários pontos deste parecer), a ANMP tem vindo a trabalhar, nos últimos 2 anos, na elaboração de uma proposta global para uma nova LFL, já apresentada ao atual Governo, que concordou com a criação de um grupo de trabalho para o seu desenvolvimento.

Em linhas gerais, defendemos uma Nova LFL que:

- Consagre a sua necessária estabilidade, aplicabilidade e valor reforçado;
- Concretize uma justa repartição dos recursos públicos, reforçando a autonomia e a efetiva capacidade financeira dos municípios - tendo por objetivo a sua convergência com a média europeia, no que se refere à participação nos impostos do Estado e a adequação às novas competências na esfera municipal;
- Seja um efetivo instrumento de reforço da coesão social e territorial no plano nacional, permitindo aos municípios prosseguir com eficiência e sucesso os interesses das suas populações;
- Contribua para a simplificação de procedimentos e agilização administrativa e, em simultâneo, estabeleça as regras necessárias para manter o bom desempenho orçamental e financeiro dos municípios.

Reconhecendo que a PLOE2025 não é o momento nem o espaço para resolver, de forma séria, estes problemas, a ANMP não pode deixar de reiterar a urgência de iniciar este trabalho, para que o orçamento de 2026, em início de um novo mandato autárquico, seja já ao abrigo de novas regras, mais adequadas ao desempenho das competências municipais. Esta expectativa é reforçada pelo Relatório da PLOE2025 que informa que "iniciar-se-á o processo de avaliação e revisão do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais" (pág. 63).

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

2. ASPETOS POSITIVOS DA PLOE2025

2.1. Participação dos municípios nos impostos do Estado.

Respeitando o previsto na LFL, o montante global a atribuir aos municípios totalizará 4 292 574 597€ [artigo 92.º e mapa 12], mais 432M€ do que em 2024 (+11,2%), considerando a participação no IRS a 5% e excluindo o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD).

Apesar de o montante global cumprir os preceitos da LFL, a ANMP identificou um erro no cálculo do IVA a distribuir aos municípios, que é anualmente comunicado pela AT à DGAL, tendo oportunamente solicitado ao Governo a correção do valor constante da coluna 8 do Mapa 12[2]. Com efeito, consideramos incompreensível que o IVA entregue nos setores da eletricidade e gás desça 86% entre 2022 e 2023 (de 691,2M€ para 96,9M€), apesar de o IVA liquidado ter aumentado 5% e o número de sujeitos passivos ter aumentado 444%.

Relativamente à distribuição pelos 308 municípios [mapa 12 da PLOE2025], é utilizada uma solução proposta pela ANMP, semelhante à aplicada no ano de 2024, que assegura que todos os municípios assistem a um aumento das transferências acima da inflação de 2023 (4,3%), variando entre 4,8% e 15,5%.

Esta necessidade de ajustamento vai ao encontro do preconizado pela ANMP, sendo um exemplo paradigmático da desadequação da atual LFL, o que reforça a nossa discordância face aos critérios existentes e a defesa pela elaboração de uma Nova Lei. Com efeito, apesar do aumento global de 11,2%, a aplicação da atual LFL teria impactos muito diferenciados nos 308 municípios, com alguns municípios a descer até -20%, enquanto outros duplicariam face ao ano anterior (+98%).

Ainda sobre a nova regra de distribuição, foram identificados dois lapsos no n.º 7 que devem ser corrigidos. Onde se refere "6,98%" deve ler-se "6,8%" (em concordância com o previsto na alínea a) do número seguinte) e onde se remete para as "colunas 3, 4, 5 e 8", deve ler-se "colunas 3, 4, 5 e 9" (referindo-se ao FEF, ao "excedente, ao IRS e ao FSM).

Também no que se refere às transferências para as Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas [artigo 96.º e Anexo II], é cumprido o previsto na LFL, totalizando um valor de 11 182 370€, mais 0,7% do que em 2024. Mais uma vez, a atual lei mostra-se desajustada, já que

[2] Ofícios OFI_495/2024/JF, de 30/09 e OFI_524/2024/JF, de 15/10 oportunamente remetidos aos Senhores Ministro de Estado e das Finanças e Ministro Adjunto e da Coesão Territorial.

este cálculo é feito apenas em função do FEF, excluindo o designado "excedente" (n.º 3 do artigo 35.º da LFL), prejudicando fortemente aquelas entidades.

2.2. Obrigatoriedade de o saldo positivo das escolas ser devolvido ao município.

Pela primeira vez, a PLOE inclui uma norma há muito solicitada pelos municípios, que estabelece a obrigatoriedade de o saldo positivo das escolas, se existente, ser devolvido ao município [n.º 9 do artigo 101.º], prevendo que "Os Agrupamentos de Escolas e Escolas Não Agrupadas que tenham recebido transferências do município devem realizar um balanço, identificando o valor total dos recursos recebidos e das despesas efetuadas no ano económico, e caso exista saldo, este deve ser devolvido ao município, através de restituição realizada no prazo máximo de quinze dias corridos contados do início do ano seguinte ao encerramento do ano económico.".

2.3. Dispensa de consulta a 3 instituições financeiras, para empréstimos junto do IHRU.

O n.º 3 deste artigo 109.º da PLOE2025 – "Empréstimos dos municípios para habitação e operações de reabilitação urbana" passa a dispensar, e bem, no âmbito da contração de empréstimos pelos municípios "junto do IHRU, I. P., ou de instituições de crédito com quem aquela entidade tenha celebrado protocolos", a formalidade da consulta a três instituições autorizadas por lei a conceder crédito (hoje imposta pela LFL).

2.4. Medidas positivas que se mantêm do OE2024.

Importa referir que há um conjunto de aspetos positivos que, por solicitação da ANMP, se mantêm face a anos anteriores:

- Possibilidade de restituição do IVA do PRR para as autarquias, entidades intermunicipais e FEFAL [al. b) do n.º 17 do artigo 8.º];
- Autorização para o Governo proceder a alterações orçamentais para assegurar o cumprimento do Acordo celebrado com a ANMP para o financiamento da recuperação e reabilitação das escolas, nomeadamente o valor do IVA suportado, a contrapartida pública nacional e outras transferências. [n.ºs 21 e 25 do artigo 8.º];
- Fim das limitações na aquisição de serviços [artigo 16.º] e nos contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença [artigo 18.º].

- Conversão, no quadro do processo de transferência de competências, de vínculos de emprego público a termo resolutivo em vínculos de emprego público por tempo indeterminado, mediante procedimento concursal com regras específicas [artigo 30.º];

- Agilização e flexibilização do recrutamento nos municípios em situação de saneamento ou rutura [artigo 32.º], apesar de continuar por clarificar se o FAM se pronuncia também sobre os municípios que se encontram em situação de saneamento, cujo acompanhamento e monitorização é efetuado pela DGAL;

- Integração nos serviços municipais dos trabalhadores anteriormente vinculados a empresas concessionárias, cujas concessões tenham sido objeto de reversão ou de resgate da exploração e gestão dos sistemas de abastecimento de água e de tratamento de águas residuais [artigo 32.º];

- Possibilidade de 50% do valor designado como "excedente" assumir a natureza de transferência corrente [artigo 92.º]. Apesar de esta norma ter efeitos positivos ao nível do cumprimento da regra de equilíbrio orçamental corrente prevista no artigo 40.º da LFL, a ANMP defende a aplicação, nas autarquias, da mesma regra de equilíbrio orçamental utilizada no resto das Administrações Públicas, ou seja, que a receita total efetiva terá de ser igual à despesa total efetiva, eliminando para isso a regra de equilíbrio corrente existente;

- Dispensa de aplicabilidade da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso para os municípios cumpridores dos limites de endividamento e das obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à DGAL, mais mantendo a flexibilização das regras de cálculo dos fundos disponíveis [artigo 98.º];

- Possibilidade de ultrapassar o limite da dívida total para empréstimos destinados ao pagamento a concessionários decorrente de decisão judicial ou arbitral ou de resgate de contrato de concessão [artigo 100.º];

- Dispensa de consulta a 3 instituições autorizadas por lei a conceder crédito, nos empréstimos com recurso à linha BEI PT 2020 e PT 2030 – Autarquias [artigo 110.º];

- Possibilidade de celebração de acordos de regularização de dívidas no setor da água e do saneamento de águas residuais [artigo 113.º];

- Possibilidade de utilização de 40% da margem de endividamento disponível, aumentando para 100% para projetos cofinanciados por fundos europeus [artigo 114.º]. Sendo obviamente positivo este aumento, a ANMP defende a possibilidade de utilização de toda

a capacidade de endividamento dos municípios (dispensando a limitação de aumento até 20% da margem disponível no início de cada exercício, prevista na alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º da LFL);

- Integração de todo o saldo de gerência de forma mais simples, por recurso a uma revisão orçamental, antes da aprovação dos documentos de prestação de contas, desde que a Câmara Municipal tenha já aprovado o mapa dos "Demonstração do Desempenho Orçamental" [artigo 115.º];
- Possibilidade de aquisição transitória da totalidade das participações sociais de sociedades comerciais, com finalidade exclusiva de proceder à subsequente internalização nos seus serviços, em situações de evidente interesse público e benefício económico e social [artigo 140.º].

3. MEDIDAS INSUFICIENTES DA PLOE2025

3.1. Alterações em sede de IVA.

No documento que remetemos ao Governo com propostas para o próximo orçamento, apresentámos medidas relacionadas com a tributação em sede de IVA em 4 domínios:

- **Serviços essenciais e básicos**: (i) Isenção da iluminação pública e das refeições escolares (quando adjudicado o serviço a terceiros) ou, pelo menos, aplicação da taxa mínima; (ii) Redução da taxa para 6% na prestação de serviços públicos essenciais e básicos
- **Água, saneamento e resíduos**: (i) Harmonização das taxas de IVA nos 3 serviços e a sua aplicação independentemente do modelo de gestão adotado para a prestação dos serviços; (ii) Aplicação da taxa reduzida de 6% a todas as empreitadas promovidas por empresas locais neste setor.
- **Proteção civil**: (i) Inclusão de municípios e entidades intermunicipais na verba 2.10 da Lista I do CIVA, para que passem a suportar a taxa reduzida na aquisição de equipamentos para operações de socorro e salvamento; (ii) Salvaguarda de que os municípios e as entidades intermunicipais passam a poder beneficiar do regime de restituição de IVA pago no âmbito da aquisição de equipamentos para bombeiros e proteção civil, relativamente a corpos de bombeiros e serviços municipais e intermunicipais de proteção civil.

- **Reabilitação urbana**, na sequência do Mais Habitação: (i) Alteração da verba 2.18 da Lista I, no sentido de a taxa reduzida de IVA das operações urbanísticas fora de ARU não se cingir à construção/ reabilitação das habitações destinadas a habitações económicas, a custos controlados e a arrendamento acessível, mas também aos equipamentos, infraestruturas e arruamentos e espaços públicos, conferindo coerência e integração aos projetos de habitação social; (ii) Alteração da verba 2.23 da Lista I, de forma a recuperar a aplicação da taxa reduzida de 6% às empreitadas de reabilitação urbana em ARU em sentido lato, e não meramente à reabilitação de edifícios.

Em reunião realizada a 20 de setembro último, o Senhor Ministro de Estado e das Finanças informou a ANMP que, caso a PLO2025 seja aprovada na Assembleia da República, o Governo irá revisitar todas as taxas reduzidas de IVA, à luz da diretiva comunitária, avaliando os pedidos dos vários setores em conjunto e de forma articulada.

Sem prejuízo da total disponibilidade da ANMP para participar nessa reflexão, a verdade é que a PLOE2025 intervém em alguns aspetos associados ao IVA, incluindo nos domínios solicitados pela ANMP, pelo que entendemos justificarem-se as seguintes alterações:

Por um lado, no domínio da **proteção civil**, o artigo 158.º altera precisamente uns dos diplomas cuja alteração era solicitada pela ANMP, sem, no entanto, acolher a nossa proposta. Com efeito, altera a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei nº 84/2017, de 21 de julho, que simplifica os procedimentos de restituição de IVA às instituições particulares de solidariedade social, às Forças Armadas, às forças e serviços de segurança e aos bombeiros.

No que respeita a este normativo, entende-se que em relação aos municípios, para além dos corpos de bombeiros, devem ser acrescentados os serviços municipais de proteção civil, enquanto serviços que todos os municípios estão obrigados a deter.

Devem ainda ser incluídas neste normativo as entidades intermunicipais, atentas as suas competências em matéria de proteção civil e o trabalho que realizam neste domínio em prol dos municípios que as integram , nos termos do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

Solicita-se a redação seguinte:

> "b) O ICNF, I. P., os corpos de bombeiros das associações humanitárias de bombeiros, **os municípios e as entidades intermunicipais, relativamente a corpos de bombeiros e serviços municipais e intermunicipais de proteção civil**, as entidades titulares de sapadores florestais integradas no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, quando não possam exercer o direito à dedução do IVA, quanto aos bens móveis de equipamento diretamente

destinados à prossecução dos respetivos fins, incluindo os serviços necessários à conservação, reparação e manutenção desse equipamento;".

Por outro lado, no domínio da **reabilitação urbana**, o artigo 159.º da PLOE2025 propõe uma autorização legislativa em matéria de IVA, autorizando o Governo a alterar a verba 2.18 da Lista I anexa ao Código do IVA, com "o sentido e extensão de:

a) Prever que as empreitadas de construção ou reabilitação de imóveis de habitação abrangidas são definidas segundo critérios estabelecidos pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da habitação;

b) Excluir do âmbito de aplicação da taxa reduzida os serviços, referidos na alínea anterior, relativos, total ou parcialmente, a imóveis destinados a habitação cujo valor exceda o limite compatível com a prossecução das políticas sociais de habitação do Governo".

Sem prejuízo da alteração legislativa autorizada, e do envolvimento da ANMP no seu desenvolvimento, os seus alcance e sentido devem ser alargados no sentido de incluir as supra preconizadas alterações à verba 2.18 e também à verba 2.23, ambas da Lista I anexa ao Código do IVA.

3.2. Aquisição de serviços

Apesar de, como já vimos acima, ser positivo o fim das limitações na aquisição de serviços, continua a ser necessário melhorar a redação destes artigos, atentas as interpretações que foram sendo emanadas desde 2023:

- A propósito da contratação de "Estudos, pareceres, projetos e consultoria" [artigo 17.º], deverá aditar-se um novo número que exclua expressamente as autarquias locais e entidades intermunicipais do âmbito de aplicação deste artigo. Reiteramos o nosso entendimento de que esta exclusão já resulta da remissão que o n.º 5 efetua para a Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que exclui as autarquias locais e entidades intermunicipais da observância e cumprimento de tal regime orçamental[3].
- No que se refere à emissão do parecer prévio favorável para a celebração de contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença (não aplicável à administração

[3] O n.º 5 do artigo 64.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na parte final da sua alínea a) remete para o regime vertido no artigo 68.º da mesma Lei n.º 2/2020, preceito que, por sua vez, exclui as autarquias locais e entidades intermunicipais da observância e cumprimento de tal regime orçamental.

40 anos ANMP 50 anos 25 de abril

local, por força do n.º 6 artigo 18.º da PLOE), mais importa acautelar que as autarquias locais ficam igualmente dispensadas do parecer prévio vinculativo previsto no n.º 2 do artigo 32.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP), mais se revogando o artigo 6.º do desatualizado Decreto-Lei n.º 209/2009, diploma que adaptou à administração local o então novo regime de carreiras.

Com efeito, o presidente da câmara municipal é o dirigente máximo do serviço, com competências muito alargadas de empregador público, desde 2014 (LTFP), revelando-se incongruente a dependência de um parecer prévio da câmara municipal, ademais de natureza técnica, a atestar o caráter não subordinado da prestação do trabalho a contratar -- sem prejuízo, obviamente, da necessária fundamentação da decisão de contratação e do preenchimento dos requisitos legais para a tarefa e avença, incluindo não se tratar de trabalho subordinado.

3.3. Adiamento da faturação eletrónica

Apesar de o n.º 3 do artigo 88.º da PLOE2025 alargar, até 31 de dezembro de 2025, a faturação eletrónica para efeitos fiscais, importa salvaguardar situação idêntica para efeitos de contratação pública, alterando o prazo constante do n.º 4 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, tal como, de resto, foi feito no OE2024 (artigo 305.º).

3.4. Autorização legislativa para alteração da LGTFP.

A PLOE2025 propõe uma autorização legislativa para "prever a identidade de regimes de certificação da doença "e "alteração do regime de consolidação da mobilidade" [n.º 2 do artigo 161.º], mas não concretiza o alcance ou sentido, o que se impõe.

Repare-se que, para tal, autoriza o Governo "a alterar os artigos 17.º e 18.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual e os artigos 96.º, 99.º, 126.º, 153.º, 242.º e 396.º da LTFP". Ora, referindo-se o 126.º ao "direito a férias", o 242.º ao "regime jurídico da cedência de interesse público" e o 396.º ao "aviso prévio de greve" – matérias que extravasam claramente as alterações anunciadas -, assumimos que se trata de um lapso que deve ser corrigido.

A referida alteração legislativa mais deveria corrigir, através do alargamento do seu âmbito, a duplicação de encargos com os trabalhadores inscritos na caixa geral de aposentações (CGA) do Regime de Proteção Social Convergente (RPSC).

Com efeito, as contribuições obrigatórias dos empregadores para os regimes de proteção social são idênticas (23,75%), seja para a CGA seja para segurança social. Porém, no caso do regime da CGA, os municípios, como empregadores públicos, também suportam, integralmente, os encargos com o pagamento da maior parte das prestações substitutivas devidas aos trabalhadores (por doença, parentalidade, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais e subsídio por morte) - ao contrário do regime geral, em que é a segurança social que paga.

É urgente resolver esta incoerente sobrecarga da despesa dos municípios com trabalhadores inscritos na CGA, seja pela adequação das contribuições obrigatórias dos municípios, seja pela sua compensação pelos encargos acrescidos.

3.5. Autorização legislativa em matéria de sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP).

O artigo 160.º da PLOE2025 estabelece intenção de rever o SIADAP, através da proposta de autorização legislativa de criação de um projeto piloto, com intenção de reformulação e revisão acentuadas.

Independentemente da anunciada caducidade do diploma ainda em vigor (D. Reg. 18/2009), a 31/12/2025, as alterações são muito mais urgentes, pois a falta de adaptação constrange, se não inviabiliza, a aplicação do SIADAP para todo o novo ciclo avaliativo de 2025, não podendo aguardar pelo fim do ano.

É preciso, pois, que a autorização legislativa prevista no artigo 160.º acolha uma solução sustentada, eventualmente transitória e excecional. Não há condições legais, nem de facto, para aplicar as novas alterações do Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro que entram em vigor, precisamente no ciclo que se inicia em janeiro 2025.

4. ASPETOS NEGATIVOS DA PLOE2025 OU A INCLUIR NO ORÇAMENTO.

4.1. IMI dos Centros Eletroprodutores

A ANMP tem vindo a destacar a urgência de acomodar em Lei toda a evolução e aperfeiçoamento do processo de avaliação dos centros electroprodutores para efeitos de IMI, de forma a garantir que tem efeitos práticos com o OE2025.

Ao contrário do solicitado pela ANMP, o Governo optou por não incluir esta importante matéria na PLOE2025, anunciando uma comissão técnica para abordar o assunto. Tal irá inviabilizar quaisquer efeitos práticos imediatos, não contribuindo, tão pouco, para a diminuição da

litigiosidade em torno da sua avaliação, liquidação e cobrança. Tem de ser devidamente agilizado e acautelado.

4.2. Taxa de Gestão de Resíduos (TGR)

Os serviços municipais de resíduos sempre foram deficitários e subfinanciados. Se já era difícil, mais insustentável tem vindo a ficar, com o escalar da TGR, desde 2022, ano em que duplicou, passando de 11€ para 22€ por tonelada (T). Em 2023 aumentou para 25€/T, este ano de 2024, para 30€/T e está previsto novo aumento para 35€/T em 2025 – o que representará um aumento de 218% em 3 anos.

A TGR é uma taxa que os municípios pagam ao Estado pelo depósito em aterro. Todavia, os Governos não planearam ou investiram o suficiente em alternativas a aterros que legitime, minimamente, um agravamento tão acentuado e incomportável da taxa.

É imprescindível refletir sobre esta taxa e, desde já, suspender o aumento da TGR previsto para 2025.

4.3. Biorresíduos

Nem mesmo as melhores práticas nacionais conseguem aproximar-se dos objetivos e metas fixadas no PERSU 2030. Seria importante que o OE alocasse mais financiamentos para a recolha seletiva de separação de biorresíduos, o que não se verifica.

Por outro lado, os PAPERSU (Planos de Ação Municipais de Adaptação ao PERSU 2030), prevendo novas recolhas seletivas como a dos biorresíduos, obrigam a alterações dos contratos de prestação de serviços (modalidade regra da gestão deste serviço) em vigor, o que tem causado constrangimentos vários. Impõe-se, por isso, que o OE2025 acautele as necessárias alterações em sede de contratação pública, no sentido de agilizar a adaptação dos atuais contratos às novas necessidades, decorrentes das exigências legislativas entretanto introduzidas.

4.4. Acompanhamento do processo de descentralização de competências.

Persistem alguns aspetos de relevo que importa acautelar, para que seja possível avaliar e melhorar, de forma séria, este processo:

- Nesta fase em que o FFD está a ser consolidado para depois ser integrado nas transferências previstas na LFL, é imprescindível obter informação mais detalhada sobre

40 anos ANMP 50 anos 25 de abril

os montantes transferidos, para permitir o ajustamento das verbas necessárias ao exercício das novas competências. Com efeito, os municípios manifestam uma dificuldade global em saber a que se referem as transferências financeiras efetuadas pela DGAL (em particular no âmbito da educação). Vejamos alguns exemplos:

  - A rúbrica de pessoal não docente, inclui pessoal do pré escolar, cujo financiamento era feito através de acordos de colaboração? Inclui pessoal das residências escolares? E pessoal da escola a tempo inteiro? Inclui eventuais abonos que os trabalhadores estejam a auferir?
  - A rubrica de apoios alimentares inclui as refeições do pré-escolar?
  - Na conservação das instalações está abrangida verba para assistência técnica, como impressoras e fotocopiadoras?
  - Qual a delimitação entre as despesas pagas pelo FFD e pelo FSM?

- Os municípios continuam a sentir grandes dificuldades em elaborar os reportes exigidos pela DGAL, quer pela sua complexidade, quer pela dificuldade em obter a informação com a desagregação e detalhe solicitados. A agravar, os incumprimentos deste dever de informação, originam agora a retenção de 20% do duodécimo (antes 10%) passando a incluir o FFD, demorando a DGAL a repor as verbas quando a falha é sanada. Face às dificuldades de parte a parte, esta sanção é excessiva e desproporcionada.

- Criação de uma comissão que permita um verdadeiro acompanhamento do FFD, que avalie adequabilidade/ suficiência das transferências, com possibilidade de eventual reforço de verbas (o qual não poderá, naturalmente, ser substituído por reuniões com a ANMP, «sempre que se justifique»).

- A alínea a) do n.º 1 do artigo 97.º foi alterada, sem que consigamos entender o motivo para tal. Até aqui, esta norma permitia que os municípios contraíssem empréstimos com vista ao pagamento da dívida adicional resultante da descentralização de competências, desde que, entre outros aspetos, não aumentassem a dívida total (artigo 57.º do OE2024). A nova redação remete para a alínea b) do n.º 3 do artigo 51.º da LFL, que, apesar de conter a mesma restrição, se refere apenas aos municípios cuja dívida total seja inferior a 2,25, passando querer restringir esta possibilidade apenas a estes municípios, o que não faz qualquer sentido. Solicitamos, por este motivo, que a redação se mantenha face ao orçamento anterior.

4.5. Empréstimo extraordinário junto do Fundo de Apoio Municipal (FAM).

A PLOE2025 não acolhe a proposta da ANMP de criação de um empréstimo extraordinário junto do FAM, destinado à liquidação de pagamentos em atraso, para municípios na sua maioria de pequena dimensão e muito dependentes das transferências do OE.

Em concreto, propomos que possam beneficiar desta linha os municípios que, no final de 2024, apresentem um volume de pagamentos em atraso superior a 1M€ e que não tenham ainda aderido ao FAM. Utilizando dados de 2023[4], estavam nesta situação 7 municípios (todos de pequena dimensão), totalizando um volume de pagamento em atraso de cerca de 15M€.

Este empréstimo junto do FAM, com caráter excecional, teria ainda as seguintes caraterísticas:

- Montante do empréstimo: total de pagamentos em atraso do município, a 31/12/2024.
- Taxa de juro: taxa de juro do FAM, largamente mais favorável do que as taxas de mercado e a taxa de juro de mora.
- Prazo: máximo de 14 anos (prazo previsto para os empréstimos de saneamento financeiro no n.º 6 do artigo 58 da LFL).
- Plano de ajustamento: o município deverá instruir o pedido de empréstimo juntamente com um estudo fundamentado da sua situação financeira e um plano de ajustamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.

4.6. Centros de recolha oficial de animais, apoio à esterilização e à promoção do bem-estar animal

Ao contrário do que tem vindo a suceder nos orçamentos transatos (p. ex. artigo 200.º do OE2024), a PLOE2025 não prevê a alocação de verbas destinadas, designadamente, a investimentos nos centros de recolha oficial de animais de companhia (CRO); prestação de serviços veterinários de assistência e alimentação a animais detidos pelos CRO, por famílias carenciadas, ou por colónias registadas; processos de esterilização; e registo eletrónico de animais de companhia.

Impõe-se a introdução de um artigo sobre esta matérias, com as verbas a alocar a cada uma destas valências relacionadas com a saúde e bem-estar animal.

[4] Relatório do Conselho de Finanças Públicas, sobre a evolução da Administração Local em 2023 (julho de 2024).

4.7. Incêndios de grandes dimensões.

Noutro âmbito, a caracterização dos incêndios rurais como "incêndios de grandes dimensões" [n.º 2 do artigo 149.º] deve continuar a obedecer ao duplo critério estabelecido nos orçamentos anteriores, que passa pela verificação de «uma área ardida igual ou superior a 4500 ha ou a 10% da área do concelho atingido». Estabelecer apenas um critério e aumentar a área de 4500 ha para 5000 ha acarreta prejuízos para os municípios com menor área territorial.

4.8. Diminuição do âmbito de aplicação das vantagens associadas aos empréstimos para a habitação.

Importa, antes de mais, referir que o Relatório do OE2025 indica que o Estado irá continuar a "disponibilizar os instrumentos para que as autarquias locais tenham a capacidade de desbloquear de forma sustentável e harmoniosa novos territórios nos seus municípios para habitação".

Não obstante, o artigo 109.º da PLOE2025 parece incongruente com esta afirmação, já que restringe, face a orçamentos anteriores, o âmbito de aplicação das vantagens nele previstas.

Com efeito, quanto à possibilidade de concessão de garantias reais (n.º 1) e de excecionamento do limite da dívida (n.º 2), passa a cingir tais possibilidades aos empréstimos de médio e longo prazos financiados com fundos reembolsáveis do PRR e apoios no âmbito do 1.º Direito – retirando a possibilidade de concessão no "âmbito do financiamento de programas municipais de apoio ao arrendamento urbano", em sentido mais lato.

Compreende-se, obviamente, o enfoque e inclusão do PRR, mas faz sentido continuar a acautelar essa prerrogativa relativamente aos programas municipais, independentemente da fonte de financiamento.

4.9. Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Perante a preocupação com os baixos níveis de execução do PRR e com o prazo de 2026, a ANMP propôs que os projetos relativos a obras cofinanciadas pelo PRR sejam, por um lado, dispensados de visto prévio do Tribunal de Contas (TdC) e, por outro lado, excecionados da obrigação de revisão de projetos.

Quanto à fiscalização prévia do TdC, o regime de fiscalização preventiva especial apresentado e discutido na Assembleia da República considera-se de enorme relevância e com um grande impacto na execução dos fundos europeus, sem prejuízo de algumas melhorias identificadas pela ANMP em sede própria.

Já no que se refere à isenção de obrigatoriedade de revisão de projeto de execução, tal medida não foi salvaguardada, o que se impõe.

4.10. Vencimento dos titulares de cargos políticos.

De forma incompreensível e injusta, a PLOE2025 continua sem reverter o corte de 5% nos vencimentos dos titulares de cargos políticos, introduzido no âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) - Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho -, e mantido ainda hoje nas remunerações dos eleitos locais.

Tendo sido já revertidas a esmagadora maioria das medidas então adotadas, é de elementar justiça que se acabe com esta redução do vencimento e com este anátema que recai sobre os titulares de cargos políticos.

***

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

- A recuperação da anterior redação do n.º 10 do artigo 78.º da LFL, reduzindo a sanção por incumprimento dos deveres de informação para 10% das transferências (excluindo o FFD), que foi agravada com o OE2024 (passou para 20% das transferências, incluindo o FFD).
- A distribuição e transferência da receita de 7,5% de IVA para os municípios das Regiões Autónomas, conforme previsto na LFL.
- No que respeita à Linha BEI, a clarificação de que todo o valor da contrapartida pública nacional objeto de financiamento pela Linha BEI se encontra excecionado do limite legal da dívida (determinada em função do valor total e não do valor elegível do investimento) e a eliminação do limite que determina que o financiamento a conceder não pode ultrapassar 50% do custo total do projeto[5].
- A clarificação e uniformização do Estatuto do Pessoal Dirigente, pois urge garantir a estabilidade e segurança jurídicas daquele Estatuto, principalmente:

[5] Prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 5.º do Regulamento de Implementação da Linha BEI PT 2020 Autarquias, aprovado pelo Despacho n. 0 6323-A/2018, de 27 de junho, alterado pelo Despacho n.º 9350/2019, de 3 de outubro.

- na designação em regime de substituição - especificando que é possível o recurso à designação transitória de dirigentes por escolha, por aplicação do regime geral de substituição, nas situações de reorganização de serviços e de criação de novas unidades orgânicas, apenas podendo ocorrer por 90 dias ou até à conclusão do respetivo procedimento concursal, obrigatoriamente aberto (indo ao encontro da recente jurisprudência do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 12/2024 – 3.ª Secção, de 10 de abril).
- Mas também em matéria remuneratória, designadamente quanto aos termos e possibilidade de opção pela remuneração de origem e à remuneração dos dirigentes intermédios de terceiro grau e inferior.

– A alteração do regime de financiamento da proteção civil, de modo a garantir a universalidade do financiamento dos corpos de bombeiros, bem como a disponibilização do financiamento necessário e suficiente à implementação, em sede de programas municipais de execução, dos projetos inscritos nos programas de ação sub-regionais, atento o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais.

– A garantia do acesso dos municípios às bases de dados da AT, relativamente a bens penhoráveis no âmbito de processos de execução fiscal.

– A alteração do regime jurídico das Taxa de Ocupação de Subsolo (TOS) e Taxa Municipal de Direitos de Passagem (TMDP).

– A eliminação da contribuição para o audiovisual para equipamentos e serviços municipais.

– Manutenção do adicional em sede de IUC, sem que a respetiva receita seja partilhada com os municípios [artigo 87.º].

5. CONCLUSÃO

O documento a apresentado na Assembleia da República é substancialmente distinto do de anos anteriores na sua dimensão – contém 165 artigos, bastante menos do que as 320 normas do orçamento anterior. Tal acontece, sobretudo, porque a PLOE2025 não inclui medidas programáticas e muito poucas alterações legislativas.

Se, por um lado, o foco da PLOE2025 nas matérias estritamente orçamentais é positivo, por outro lado, acarreta uma responsabilidade acrescida por parte do Governo para, em fase posterior e em sede própria, concretizar as alterações e reformas consideradas indispensáveis para as autarquias e para o País.

40 anos ANMP 50 anos 25 de abril

No presente parecer a ANMP fez o confronto das normas constantes da PLOE2025 com as propostas oportunamente apresentadas por esta Associação ao Governo, podendo afirmar que, no que se refere às matérias relacionadas com as autarquias, existem muitas normas em tudo semelhantes aos anos anteriores, mas também que, decorrente do "encolhimento" do diploma, uma grande parte das reivindicações da ANMP estão ausentes.

Em suma, a ANMP releva que a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2025 apresenta medidas positivas para os municípios, destacando-se o reforço das transferências nos termos da LFL e os critérios de distribuição utilizados, emitindo, por isso, o seu parecer globalmente favorável.

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

Coimbra, 29 de outubro de 2024