

ASSUNTO: PROPOSTAS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES (ANMP) PARA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2025 (OE2025).

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 salariais 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 orçamentos continuam a sofrer estrangulamentos decorrentes da conjuntura económica e geopolítica internacional, que provocou o aumento generalizado dos preços e a subida das taxas de juro, e em que os municípios continuam a ter de dar resposta à tripla transição demográfica, ambiental e digital.

O recente 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, gerando um certo grau de preocupação e alerta relativamente ao desempenho das funções municipais no futuro. Com efeito, o relatório constata 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.

O OE, não sendo o único, é um instrumento fundamental para garantir as condições financeiras, humanas, técnicas, legais e administrativas para que os municípios continuem a desempenhar as suas competências da melhor forma possível, motivo pelo qual a ANMP apresenta, neste documento, as medidas que considera deverem ser incluídas no OE2025.

1. Aumento do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) para valores antes da Troika - 25,3% da média de IRS, IRC e IVA.

Perante a alteração estrutural das grandes linhas de atuação dos municípios, algumas delas bem patentes nos parágrafos anteriores, a ANMP tem vindo a trabalhar, nos últimos 2 anos, na

elaboração de uma proposta global para uma nova Lei de Finanças Locais (LFL), já apresentada ao atual Governo, que concordou na criação de um grupo de trabalho para o seu desenvolvimento.

A proposta da ANMP tem como principais linhas de orientação o reforço de meios financeiros que permitam aos municípios portugueses atingir um valor global de receitas proporcionalmente idêntico às receitas das autarquias locais no conjunto dos municípios da “Zona Euro”, o reforço da autonomia constitucionalmente consagrada e a correção das assimetrias territoriais.

Com efeito, 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%), valor que adotamos como objetivo de convergência.

Não sendo possível cumprir, no contexto nacional atual, com o calendário inicial traçado que previa uma convergência gradual a iniciar no OE 2025, a ANMP entende que, do vasto e abrangente leque de medidas incluídas na sua **proposta, o mínimo aceitável em sede do OE2025 é o reforço da participação nos impostos do Estado, retomando a participação pré-Troika, definindo que o FEF volte a corresponder a 25,3% da média aritmética do IRS, IRC e IVA cobrados no ano (n-2), tal como acontecia até 2013 (atualmente é de 19,5%).**

2. Norma excecional de distribuição horizontal, que permita a todos os municípios uma subida pelo menos igual à inflação.

Com base nos dados disponíveis à data, as transferências para os municípios irão subir novamente em 2025, desta vez perto de 15%, somando FEF, FSM, IRS, IVA e o “excedente” previsto no n.º 3 do artigo 35.º da LFL¹. Apesar deste aumento, a aplicação da atual LFL tem impactos muito diferenciados nos 308 municípios, com alguns municípios a descer enquanto outros sobem muito face ao ano anterior, o que nos parece desajustado e apenas vem reforçar a nossa discordância face aos critérios existentes e a defesa por uma Nova LFL.

Neste contexto, entendemos que **tem de ser adotada uma solução semelhante à aplicada no OE2024², que permita que todos os municípios subam no mínimo 4,3% face a 2024, antes de adicionado o “IVA local”, compensando o efeito da inflação (n.ºs 7 e 8 do artigo 52.º do OE2024).**

¹ Lei n.º 73/ 2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.

² Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, na sua redação atual.

3. Equilíbrio orçamental.

No atual contexto que, como vimos, tem implicações importantes na gestão financeira e de tesouraria dos municípios, torna-se urgente ponderar a regra de equilíbrio orçamental corrente prevista na LFL (artigo 40.º), que estabelece que “a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos”.

Ora, a ANMP considera esta regra desproporcional, já que não se aplica a nenhuma outra entidade das Administrações Públicas, tendo-se demonstrado de difícil cumprimento para muitos municípios na conjuntura atual. Por este motivo, defendemos que **o OE2025 deverá garantir 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 prevista no artigo 40.º da LFL.

Caso se venha a entender não acolher esta justa reivindicação em sede do OE2025, **deverá manter-se, entretanto, a norma já consagrada no orçamento anterior (n.º 11 do artigo 52.º do OE2024), que prevê que uma parte do “excedente” assume a natureza de transferência corrente**, facilitando o cumprimento da regra de equilíbrio orçamental.

4. Aumento da capacidade de endividamento.

Além das medidas acima, e sem prejuízo do que vier a ser discutido em sede da Nova LFL, a ANMP entende que, no atual contexto, **é indispensável que o OE 2025 salogue 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. Recorde-se que a utilização da margem já foi aumentada, excepcionalmente, de 20% para 40%, no OE 2024 (artigo 76.º).

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

Considerando a situação frágil de tesouraria em que se encontram alguns municípios portugueses, com características muito próprias, a ANMP sugere que o OE2025 viabilize a criação de um empréstimo extraordinário junto do FAM destinado à liquidação de pagamentos em atraso. Recorde-se que, já em 2022, o OE veio prever a criação deste tipo de empréstimos, daquela feita para

financiar despesa corrente, desde que verificada uma diminuição das suas transferências (artigo 80.º do OE2022)³.

Estão em causa municípios muito dependentes das transferências do OE que, na conjuntura atual de aumento de preços e valorizações remuneratórias, viram todas as despesas correntes aumentar, o que, perante a incapacidade de gerar receitas próprias, trouxe como consequência o aumento muito significativo da dívida de curto prazo (a fornecedores) e o aumento do prazo médio de pagamentos e dos pagamentos em atraso, bloqueando a capacidade de assunção de nova despesa, por inexistência de fundos disponíveis e criando constrangimentos graves nas próprias economias locais. Isto, num momento em que a taxa de juro comercial de mora atinge o valor elevadíssimo de 12,5%.

Falamos, em muitos casos, de municípios que vinham já numa trajetória consistente de redução da dívida total e que não estão, por isso, em condições de aceder ao FAM, vendo-se também impedidos de obter crédito bancário para saneamento financeiro nas condições de juro atuais, que tornam insustentável o serviço da dívida.

Neste contexto, **a ANMP propõe que seja criado um empréstimo junto do FAM, com caráter excecional**, com as seguintes características:

- **Destinatários:** os municípios que, no final de 2024, apresentem um volume de pagamentos em atraso superior a 1M€ e que não tenham ainda aderido ao FAM⁴.
- **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, que deverá incluir:

³ À data, foi criado o enquadramento legal necessário e houve inclusivamente 9 municípios a pedir o empréstimo junto do FAM, no entanto, acabou por nunca obter o indispensável despacho da área governativa das finanças.

⁴ O relatório do Conselho de Finanças Públicas referido no enquadramento indica que, em 2023, estavam nesta situação 7 municípios (todos de pequena dimensão), totalizando um volume de pagamento em atraso de cerca de 15M€.

- A previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município e ao cumprimento das obrigações legais em matéria de pagamentos em atraso e prazo médio de pagamentos;
 - A apresentação das medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à contenção da despesa e otimização da receita;
 - Um plano com calendarização anual da redução dos pagamentos em atraso e/ ou prazo médio de pagamentos, até atingir os limites legalmente estabelecidos.
- O FAM decide, no prazo de 30 dias após a instrução do pedido de empréstimo, sobre o plano de ajustamento e a consequente celebração do contrato, podendo emitir decisão desfavorável fundamentada, no caso de o plano não preencher as condições fixadas ou revelar manifesta inviabilidade para a recuperação da situação financeira do município.

6. Redução da sanção por incumprimento dos deveres de informação.

É imprescindível, tal como proposto pela ANMP em sede da Nova LFL, aliviar a (sobre)carga de prestação de informação e reporte dos municípios, tanto na periodicidade como no número de entidades de reporte, considerando-se o reporte a que os municípios estão obrigados inadequado, complexo e redundante, motivos pelos quais deve ser repensado e simplificado.

Além desta indispensável reflexão abrangente e detalhada, impõe-se que este OE2025, no mínimo, **retome a 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).

7. Agilização do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Dos 22 mil M€ do PRR, apenas 21% foram pagos aos beneficiários (4.673M€), o que é manifestamente reduzido se considerarmos que o prazo para execução deste instrumento é 2026. Algumas componentes relevantes para os municípios encontram-se mesmo abaixo daquela média: SNS 14%, Habitação 16%, respostas sociais 18%, qualificações e competências 18%⁵.

A ANMP está preocupada com os baixos níveis de execução e, além do diálogo permanente que desenvolve com o Governo no sentido de colmatar problemas concretos, entende que o OE 2025

⁵ Relatório semanal de execução do PRR, de 10/07.

deverá acautelar duas medidas de agilização, fundamentais para viabilizar a execução atempada dos investimentos previstos.

- **Dispensa de visto prévio do Tribunal de Contas (TdC):** Conforme é sabido, a fiscalização prévia do TdC tem por fim proceder a um controlo preventivo da legalidade financeira do ato ou contrato sujeito a visto, tendo o OE 2024, no n.º 3 do seu artigo 71.º, dispensado de tal fiscalização os investimentos do PRR destinados ao parque público de habitações a custos acessíveis.

Parece-nos fundamental que, tendo em vista o encurtamento de prazos e a rápida execução do PRR, **as intervenções em escolas e centros de saúde com apoio daquele programa sejam dispensadas do visto prévio do TdC**, mantendo-se a sua remessa para efeitos de fiscalização sucessiva ou concomitante.

- **Revisão de projetos de obras financiadas:** O Código dos Contratos Públicos (CCP) prescreve, no n.º 2 do seu artigo 43.º (na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho), a obrigação de (prévia) revisão do projeto, por entidade devidamente qualificada e distinta do autor do mesmo, nas obras classificadas na categoria III ou superior ou nas obras cujo preço base seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior - isto é, de valor superior a €800.000,00 ^{6 7 8}.

Apesar de haver entidades⁹ que consideram que a aplicação daquela norma continua condicionada à publicação do regime específico aplicável à revisão de projeto¹⁰, o Tribunal de Contas, nas suas decisões, tem entendido que as entidades adjudicantes estão obrigadas a observar a revisão de projeto de execução no âmbito das empreitadas de obras públicas.

Nessa medida e, de forma a obviar as incapacidades de resposta do mercado e a acelerar a execução, **propõe-se que os projetos relativos a obras cofinanciadas pelo PRR sejam**

⁶ Cfr. a Portaria n.º 212/2022, de 23 de agosto, que procedeu à atualização dos valores das classes dos alvarás.

⁷ No mesmo sentido, dispõe o artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho – que aprovou o regime jurídico que estabeleceu a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis e revoga o Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro -, com a redação conferida pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho.

⁸ De salientar que a alínea b) do n.º 8 do artigo 43.º do CCP, sanciona a preterição da revisão do projeto de execução com a nulidade do Caderno de Encargos.

⁹ Cfr., neste sentido, o Parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro N.º DAJ 225/18, de 7 de agosto.

¹⁰ o Legislador determinou, em 2012, que tal alteração ao n.º 2 do artigo 43.º do CCP só era aplicável, ou seja, só produzia efeitos "... a partir da entrada em vigor do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto de execução." (cfr. o n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 149/2012).

expressamente excecionados da obrigação de revisão de projetos, sem prejuízo de se manter a urgência na concretização e regulação desta matéria através da aprovação do respetivo regime jurídico.

8. Redução do IVA da iluminação pública e das refeições escolares e restantes serviços públicos essenciais e básicos.

A ANMP reitera e reforça a sua proposta, ainda mais premente no período inflacionista que atravessamos, de que **a iluminação pública e as refeições escolares** – estas quando adjudicado o serviço a terceiros (seja uma empresa ou uma IPSS) – **passem a beneficiar da isenção em sede de IVA** ou que, pelo menos, passem a ser tributadas à taxa mínima.

A primeira, um serviço essencial para a segurança das populações, que nem é uma atribuição dos municípios, e as segundas – essenciais para a saúde das crianças e com impactos ao nível social - , **não podem continuar na taxa intermédia, engrossando as receitas do Estado Central às custas dos orçamentos municipais** e com prejuízo para a sua missão e competências.

Além destes dois casos concretos, a dificuldade generalizada de contratação de mão de obra tem conduzido a um aumento da contratação de empresas para o fornecimento de serviços que antes eram prestados diretamente pelos municípios, o que implica o respetivo pagamento de 23% de IVA, aumentando muito os custos dos municípios.

Perante esta realidade, **o OE2025 deve ainda reduzir a taxa de IVA para 6% nas prestações de serviços públicos essenciais e básicos, como jardinagem, calcetamento de passeios, carpintaria e serralharia, poda de árvores, corte de relva e limpeza de bermas e caminhos, entre outros.**

9. Harmonização do regime de IVA nos setores da água, saneamento e resíduos

Como sabemos, nos últimos anos, fortemente impulsionado pelos critérios definidos pelo Governo para acesso aos fundos comunitários, foram criadas várias empresas intermunicipais¹¹, detidas a 100% por municípios, a quem foi delegada a gestão dos serviços públicos do abastecimento de água, saneamento de águas residuais e recolha indiferenciada de resíduos sólidos urbanos.

O principal argumento então utilizado pelo Governo, a favor das agregações, prendia-se com a obtenção de ganhos de eficiência na gestão, quer ao nível da operação, por via da otimização de

¹¹ Ao abrigo da lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

processos por aumento da escala, quer pela possibilidade de realização de investimentos significativos, mais sustentáveis e duradouros, que permitissem, em última instância, a adoção de uma política tarifária socialmente mais justa e ambientalmente equilibrada.

Seria, por isso, expectável que fossem criadas todas as condições para que estas empresas pudessem operar de forma mais sustentável, eficaz e eficiente, o que não aconteceu. Referimo-nos, especificamente, ao regime do IVA aplicável às empreitadas no âmbito do seu objeto. Atualmente, as empresas intermunicipais que atuam nos setores da água, saneamento e resíduos pagam IVA nas suas empreitadas à taxa de 23%, enquanto as mesmas empreitadas realizadas pelos municípios ou serviços municipalizados pagariam apenas 6% de IVA.

Tal ónus é agravado nos serviços de saneamento e resíduos, pois a Autoridade Tributária (AT) entende que estas empresas não podem liquidar IVA aos utilizadores, o que significa que todo o IVA suportado na aquisição de bens e serviços, incluindo empreitadas, constitui um gasto para estas entidades, não podendo ser deduzido ao IVA liquidado. Por conseguinte, até por imposição dos regulamentos tarifários da ERSAR, que obrigam a graus elevados de cobertura de gastos, é, inevitavelmente, refletido no aumento das tarifas dos utilizadores.

Com efeito, importa também enquadrar, o regime de IVA aplicável aos consumidores finais nos serviços de água, saneamento e resíduos, que é dissonante, desequilibrado e injusto, variando consoante o serviço prestado e o modelo de gestão adotado. Vejamos:

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

Não faz qualquer sentido esta desigualdade de tratamento fiscal, seja para com as populações abrangidas, seja para com estas empresas locais que pertencem a 100% aos municípios. A ANMP considera urgente e indispensável desonerar estas operações e otimizar a sua gestão --, contribuindo decisivamente para a sobrevivência das agregações e para a redução do preço cobrado ao consumidor - e, para isso, a adoção das seguintes medidas:

- **Harmonização das taxas de IVA nos serviços de água, saneamento e resíduos** e a sua **aplicação independentemente do modelo de gestão adotado** para a prestação dos serviços (indo, assim, também ao encontro de medidas defendidas no âmbito da Comissão da Reforma da Fiscalidade Verde e da própria Diretiva IVA). Esta medida passa pela alteração do artigo 3.º do Código do IVA (CIVA) e foi apresentada pelo Grupo Parlamentar do PSD, em 2024, como proposta de alteração ao OE2024 (714C), pelo que acreditamos que virá a ser incluída agora no OE2025.
- **Aplicação da taxa reduzida de IVA (6%) a todas as empreitadas promovidas por empresas locais**, alterando para esse efeito a verba 2.19 da Lista I anexa ao CIVA, que atualmente apenas abrange as empresas locais cujo objeto consiste na reabilitação e gestão urbanas.

10. Redução do IVA na proteção civil

Os municípios e entidades intermunicipais têm diversas competências e atribuições no âmbito da proteção civil, o que os leva a realizar investimentos como a aquisição de novos equipamentos de prevenção e combate a incêndios e assim fortalecer a capacidade de resposta operacional dos corpos de bombeiros e proteção civil sub-regional. Trata-se de investimentos muitas vezes integrados nas estratégias locais e sub-regionais, frequentemente com financiamento comunitário.

Neste contexto, impõe-se que os municípios tenham um tratamento fiscal idêntico às associações humanitárias e corpos de bombeiros e que, apesar de não serem autarquias, as entidades intermunicipais sejam equiparadas aos municípios.

Para tal, **o OE2025 deve alterar a tributação em sede de IVA destas aquisições em dois aspetos importantes:**

- **Incluir os municípios e entidades intermunicipais no ponto 2.10 Lista I do CIVA, para que passem a suportar a taxa reduzida de 6% na aquisição de “utensílios e outros equipamentos exclusiva ou principalmente destinados a operações de socorro e salvamento”**, sendo incompreensível que atualmente paguem IVA a 23%, enquanto associações humanitárias e corpos de bombeiros, o Instituto de Socorros a Náufragos, o Corpo Voluntário de Salvadores Náuticos ou o Instituto Nacional de Emergência Médica pagam a taxa reduzida.
- **Acautelar que as entidades intermunicipais, à semelhança do que já acontece com os municípios, passam a poder beneficiar do regime de restituição de IVA pago no âmbito da aquisição de equipamentos para bombeiros e proteção civil**, alterando para tal o Decreto-Lei n.º 84/2017, de 21 de julho.

11. Redução do IVA da reabilitação urbana

O *Mais Habitação* veio introduzir alterações ao CIVA em matéria de reabilitação urbana, com impactos significativos e preocupantes, que é urgente corrigir.

Assim, é preciso que o OE2025 (verba 2.23 da Lista I) **recupere a aplicação da taxa reduzida de 6% a todas as empreitadas de reabilitação urbana em ARU em sentido lato** – voltando a incluir a construção de novos edifícios, a construção e reabilitação de equipamentos de utilização coletiva (independentemente da sua natureza pública), espaços públicos, infraestruturas, soluções de mobilidade e edifícios com outros usos que não meramente o residencial (como comércio e serviços, cultura, desporto e outros).

Por outro lado, no que respeita às operações urbanísticas **fora de ARU** (verba 2.18 da mesma Lista I), **deve o OE2025 estender, também, a taxa reduzida de IVA aos equipamentos, infraestruturas e arruamentos e espaços públicos, conferindo coerência e integração aos projetos de habitação social** (e não se cingir à construção ou reabilitação das habitações destinadas a habitações económicas, a custos controlados e a arrendamento acessível).

12. IMI dos Centros Eletroprodutores

Se não antes, é premente que OE2025 acomode 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 em 2026 (sem prejuízo da operacionalização do grupo de trabalho anunciado pelo Ministro das Finanças). Em causa, nomeadamente:

- No CÓDIGO DO IMI:
 - conceito de prédio e de avaliação do valor patrimonial tributário (VPT), vertendo o teor do Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais n.º 155/2024.XXIII, de 4 de março, que clarificou a **consideração, para efeitos de VPT, dos equipamentos e instalações elétricas de carácter fixo e, bem assim, toda a área de terreno** ocupada dos centros eletroprodutores.
 - esclarecer que, **no caso das barragens, a cobrança do IMI se aplica apenas aos casos de utilização privativa dos recursos hídricos do domínio público.**
- Na LEI DAS FINANÇAS LOCAIS (artigo 18.º-A)
 - no que respeita à **(nova) chave de repartição do IMI já aprovada por unanimidade pelos municípios e consensualizada com a AT**, nas situações em que os centros eletroprodutores estão localizados em mais de um município.

- porque a lei atual não prevê a **distribuição de imposto municipal sobre as transações onerosas (IMT) a mais do que um município**, quando aplicável, a alteração mais deverá acautelar tal eventualidade.
- No Decreto-Lei n.º 477/80, regime o INVENTÁRIO GERAL DO PATRIMÓNIO DO ESTADO
 - Clarificando que **as barragens concessionadas só ingressam na esfera jurídica do Estado no fim da concessão**, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo e destrinça já feita pela Lei da Água entre utilização comum e utilização privativa dos recursos hídricos do domínio público.
- No CÓDIGO DE PROCEDIMENTO E DE PROCESSO TRIBUTÁRIO (CPPT), de forma a **garantir aos municípios a qualidade de coninteressados nos processos impugnatórios relativos a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito**.

13. Taxa de Gestão de Resíduos (TGR)

É fundamental que o OE2025 garanta que não haverá um novo agravamento da TGR (previsto de 30€ para 35€ por tonelada), enquanto não for promovida uma verdadeira monitorização e revisão profunda desta taxa, que reflita sobre o seu enquadramento, monitorize o cumprimento dos seus objetivos e altere, adequando à realidade, os seus termos e valores.

A verdade é que o país não planeou ou investiu o suficiente em alternativas a aterros que possa legitimar um agravamento da TGR de 218% em 4 anos (duplicou em 2022, de 11€ para 22€ por tonelada (T); aumentou para 25€/T em 2023 e para 30€/T em 2024), agravando a sustentabilidade financeira dos municípios e respetivos sistemas, bem como a capacidade financeira das famílias e empresas.

14. Biorresíduos

Nem mesmo as melhores práticas nacionais conseguem aproximar-se dos objetivos e metas fixadas. Seria importante que o OE **alocasse mais financiamentos para a recolha seletiva de separação de biorresíduos**.

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.

15. Transportes coletivos de passageiros e Gratuitidade dos passes.

Em 2024 entrou em vigor o Incentiva +TP, um novo regime de financiamento para o sistema de transportes coletivos de passageiros, que dispôs de uma verba global de €410M (artigo 169.º do OE2024), **sendo fundamental monitorizar de forma permanente este instrumento e que o OE2025 garanta a adequação de verbas para fazer face às complexas competências das autoridades de transporte.**

Em paralelo, a implementação da gratuitidade nos transportes públicos para os jovens (até aos 18 anos) e estudantes (até aos 23), regulamentada pela Portaria n.º 7-A/2024 de 5 de janeiro, tem revelado alguns constrangimentos e dificuldades que a ANMP considera urgente retificar e/ ou minimizar, no ano de 2025. Prendem-se, desde logo, com o facto de a medida estabelecer o financiamento de um único título por jovem nas suas deslocações casa-escola, acabando por não dar resposta às situações em que os beneficiários necessitam de utilizar dois ou mais títulos (por exemplo, territórios onde não existem títulos combinados ou passes multioperador ou intermodais; casos de guarda partilhada e, portanto, a necessidade de 2 títulos num único mês, em função das residências alternadas; estudantes universitários e as inerentes viagens de longa distância, recorrendo aos serviços de expresso ou ferroviário). Importa, pois, em sede de OE2025 **possibilitar e acautelar o financiamento de mais do que um título de transporte**, nas situações consideradas necessárias e já identificadas.

16. Descentralização de competências.

Nesta fase em que o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) está a ser consolidado para depois ser integrado nas transferências previstas na LFL, **é imprescindível obter informação detalhada sobre os montantes transferidos, para permitir o ajustamento das verbas necessárias ao exercício das novas competências.**

Por esta razão, justifica-se que se **reponha o funcionamento de um mecanismo de acompanhamento efetivo das transferências financeiras**, semelhante ao anteriormente existente e extinto em 2024 (comissão de acompanhamento do FFD, criada pelo Decreto Regulamentar n.º 1/2023, de 29 de maio).

17. Contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença no setor local.

Em primeiro lugar, tal como acontece desde 2023, o OE 2025 deve prever que as normas relativas aos contratos de aquisição de serviços não são aplicáveis às autarquias locais (normas que proibem/ impedem o aumento do valor dos gastos face aos contratos celebrados no ano anterior).

Em segundo lugar, no que se refere aos contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença, **o OE2025 deve prever expressamente que as autarquias locais e entidades intermunicipais ficam dispensadas do parecer prévio vinculativo previsto na Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LTFP)¹².**

Com efeito, apesar de a LTFP ditar que as competências inerentes à qualidade de empregador público nos municípios são exercidas pelo Presidente da Câmara Municipal, cabendo-lhe decidir sobre "... todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais;"¹³, o regime também aplicável continua, contraditoriamente, a obrigar a que a celebração de contratos de tarefa e avença seja precedida da emissão de um parecer prévio favorável¹⁴, cuja competência se encontra cometida ao órgão executivo¹⁵ - câmara municipal.

É necessário acabar com esta contradição, o que passa por dispensar os municípios da exigência de parecer prévio.

18. Financiamento da proteção civil

Impõe-se que o OE 2025 garanta **a universalidade do financiamento dos corpos de bombeiros**, não só reforçando o financiamento deficitário das associações humanitárias de bombeiros, mas também incluindo o financiamento dos corpos de bombeiros da Administração Local, excluídos do modelo de financiamento criado em 2015.

Impõe-se também, atento o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, 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.**

¹² Aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

¹³ Alínea a) do n.º 2 do artigo 27.º da LTFP. Cfr. a alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 13 de setembro, na sua redação atual, que estabelece que compete ao presidente da câmara municipal "Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais".

¹⁴ Artigo 32.º da LTFP, na sua redação atual.

¹⁵ Número 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 03 de setembro, na sua redação atual, que adaptou a LVCR, lei de 2008 já revogada, à Administração Local.

19. Partilha de informação entre a Administração Local e a Administração Central do Estado

Deverá ficar acautelado o efetivo e ágil acesso dos municípios às bases de dados da Administração Central, principalmente no que respeita aos **mecanismos de acesso a bens penhoráveis na base de dados da Autoridade Tributária**.

20. Saldo de gerência

Importa **continuar a permitir a integração de todo o saldo de gerência 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 “Fluxos de caixa”, desta vez, preferencialmente, através de uma alteração ao próprio n.º 6 do artigo 40.º da LFL e não de forma avulsa como tem acontecido (artigo 77.º do OE2024).

21. Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LPCA)

O OE2025 deve **manter os termos da dispensa da aplicabilidade da Lei aos municípios e da flexibilização das regras de cálculo dos fundos disponíveis** previstos no artigo 58.º do OE2024, defendendo-se, também aqui, uma alteração permanente da própria LPCA.

22. Linha BEI PT 2020 Autarquias

Preferencialmente alterando a LFL, o OE deverá **continuar a acautelar que, nas situações de recurso à Linha BEI, os municípios estão dispensados da consulta a 3 instituições** autorizadas por lei a conceder crédito, devendo esta solução passar a ser permanente, por via de uma alteração da própria LFL.

23. Contribuição para o audiovisual

Insistimos, porque inexplicavelmente se mantém a situação, no **fim da contribuição para o audiovisual na generalidade dos equipamentos e serviços municipais**.

24. Fim da repercussão sobre o consumidor final da Taxa de Ocupação de Subsolo (TOS). Alteração das regras que fixam a Taxa Municipal de Direitos de Passagem (TMDP).

Dando seguimento à jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA) – que considera ilegal o ato de repercussão da mesma posterior à entrada em vigor do artigo 85.º, n.º 3 da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, sufragando a posição de princípio da ANMP da impossibilidade de repercussão sobre as famílias/ consumidores finais de quaisquer valores a título de TOS --, deverá o OE2025 **repor a necessária segurança jurídica e uniformizar entendimentos, no mesmo sentido dirimido pelo STA.**

Não faz sentido a diferenciação existente entre a TOS e a Taxa Municipal de Direitos de Passagem (TMDP) prevista na Lei das Comunicações Eletrónicas, que é determinada com base na aplicação de um percentual sobre cada fatura emitida pelas empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, em local fixo, para todos os clientes finais do correspondente município, impondo a lei que o percentual aprovado anualmente por cada município não possa ultrapassar os 0,25%.

Por isso, deve a LOE 2025, **proceder a alterações ao regime jurídico da TMDP, consagrando a autonomia dos municípios para regulamentarem este tributo e estabelecerem o valor das taxas de passagem.**

25. Duplicação de encargos com os trabalhadores inscritos na CGA (do Regime de Proteção Social Convergente - RPSC).

As contribuições obrigatórias dos empregadores para os regimes de proteção social são idênticas (23,75%), seja para a caixa geral de aposentações (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 preciso que o OE2025 resolva esta incoerente sobrecarga da despesa dos municípios com trabalhadores inscritos na CGA, o que poderá passar, em alternativa, pela **adequação das contribuições obrigatórias dos municípios ou pela sua compensação pelos encargos acrescidos.**

26. Dirigentes - designação em regime de substituição e outros

Indo ao encontro da recente jurisprudência do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 12/2024 – 3.ª Secção, de 10 de abril¹⁶, de forma a garantir a estabilidade e segurança jurídicas -- e a obviar processos de responsabilização --, **deverá o OE2025 clarificar o artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente - EPD), 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).

27. Vencimento dos titulares de cargos políticos.

Das medidas introduzidas pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho – no âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) de então – subsiste, ainda, a redução de 5% do vencimento dos titulares de cargos políticos (artigo 12.º).

É da mais elementar justiça que o OE 2025 revogue tal redução, pondo fim a este anátema que recai sobre os titulares de cargos políticos, até porque já foram revertidas, praticamente, todas as medidas então adotadas.

21/08/2024

¹⁶ Que expressa e cabalmente conclui que o conceito de vacatura de lugar também abrange cargos que nunca foram ocupados por um titular nomeado em comissão de serviço.