



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

PORTUGAL 2020

Melhorar a execução do Portugal 2020
Estimular o investimento municipal

Medidas de ajustamento e reprogramação
do Portugal 2020

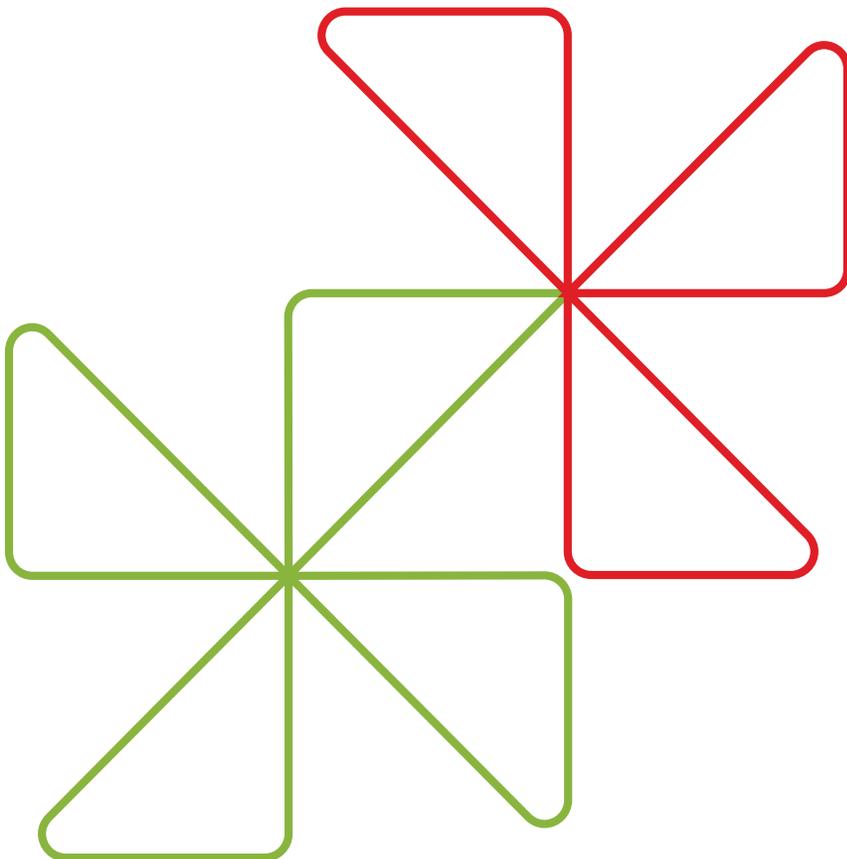
Propostas da ANMP

1. Nota prévia

No presente documento são apresentadas e justificadas as medidas propostas pela ANMP no sentido de melhorar a execução do Portugal 2020, estimular o investimento municipal e contribuir para a correção de medidas menos adequadas do Acordo de Parceria.

Ainda que tendo uma justificação comum, as medidas propostas são apresentadas e sistematizadas em dois grupos distintos:

- A. Medidas que não implicam reprogramação e/ou negociação com a COM;
- B. Medidas cuja concretização pode implicar um procedimento de reprogramação.



2. Introdução

O Acordo de Parceria, celebrado entre Portugal e a União Europeia, consubstancia a estratégia nacional para o período de programação de 2014 a 2020, em linha com as orientações do Quadro Estratégico Europeu, tendo sido delineado e negociado num contexto especialmente exigente de crise financeira, depois económica e por fim de dívidas públicas num conjunto alargado de Estados Membros e que assumiu especial relevância em Portugal.

Naturalmente, as opções estratégicas do Portugal 2020 teriam de atender aos significativos desequilíbrios externos, orçamental e da balança comercial, às fortes restrições de financiamento à economia, à necessidade premente de consolidação das contas públicas, ao elevado nível de desemprego e de exclusão social e às significativas assimetrias territoriais.

Aceitando que o principal deficit do País já não é de infraestruturas, mas sim de competitividade, o Portugal 2020 assume como objetivo central contribuir para a recuperação de uma trajetória de crescimento e emprego, promovendo uma economia aberta ao exterior, objetivo que a ANMP continua a considerar como atual, muito **embora a programação operacional tenha desvalorizado o contributo dos municípios e das intervenções no território para o crescimento e emprego e consequentemente desvalorizada a indispensável coesão territorial**, designadamente as redes de serviços coletivos territoriais, a reabilitação urbana e a melhoria da eficiência energética.

O PT2020 introduziu uma clara orientação para os resultados, traduzidos em metas, tendo Portugal assumido o compromisso de as atingir até 2020, obrigando a um maior esforço de enquadramento estratégico da aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento. As ITI, os PEDU, os PARU, as DLBC e os mapeamentos são exemplos do esforço acrescido de planeamento a que os municípios e as CIM/AM foram chamados a desenvolver e concretizaram adequadamente. Esse esforço induziu a uma inevitável dificuldade adicional no início das intervenções, o que impossibilitou que os municípios se apresentem já como os melhores executores do PT2020, tal como foram nos ciclos de programação anteriores.

Os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial foram apresentados no Acordo de Parceria como uma das suas mais importantes inovações, com o objetivo de promover uma efetiva **descentralização nas autarquias das intervenções no território**, constituindo um aprofundamento qualitativo

da figura dos contratos de delegação de competências com subvenção global que vigorou no QREN, sendo significativamente mais exigente o seu enquadramento estratégico. Todavia, **o frustrante resultado final ficou muito longe dos objetivos iniciais, quer nos montantes alocados por cada programa operacional (PO), em especial dos PO Temáticos, quer nas temáticas que acabaram por não ser incluídas.**

Por outro lado, os mapeamentos foram configurados no Acordo de Parceria como um exercício de enquadramento estratégico, a promover pelas CCDR devendo incluir uma análise das necessidades e os critérios a aplicar na utilização dos recursos disponíveis no PO. **Todavia, abusivamente, os mapeamentos acabaram por evoluir para uma listagem dos equipamentos a financiar**, traduzindo a perspetiva de ministérios setoriais sem incorporar as conclusões de um indispensável diálogo com os municípios e configurando uma pré-aprovação de candidaturas sem enquadramento regulamentar.

A ANMP considera que os baixos níveis de execução do PT2020 representam um verdadeiro e sério problema, preocupação aliás corroborada pelo Presidente da República na abertura do Seminário “Portugal 2020: Os Fundos Comunitários e as Autarquias Locais” que reconheceu expressamente existir um problema com a execução do PT2020, “execução baixíssima” e um “atraso de quase dois anos”. Nessa oportunidade, também o Ministro-adjunto, em representação do Primeiro-Ministro reconheceu existir um problema com a execução do PT2020 a que urge atender.

A ANMP faz a apreciação convicta, até pela experiência de quadros anteriores, de que os atrasos e dificuldades verificados na execução do PT2020 poderão ser minimizados ou compensados por **uma maior coordenação e dinamização das estratégias de execução municipal, a nível nacional**, acolhendo as boas práticas introduzidas pelo Memorando de Entendimento celebrado entre a ANMP e o Governo, em março de 2010.

Neste espírito de cooperação e articulação, a ANMP congratula-se com a abertura demonstrada pelo Governo, na sequência de um proposta da ANMP, tendo sido criado um **Grupo de Trabalho com a ANMP** para a monitorização mensal do PT2020, possibilitando o acompanhamento que a ANMP deixou de ter através da CIC PT2020.

Beneficiando da reflexão realizada no decurso do Seminário “Portugal 2020: Os Fundos Comunitários e as Autarquias Locais”, a ANMP consolidou um **conjunto de medidas de ajustamento e reprogramação do PT2020 e de simplificação** que apresenta ao Governo no presente documento.

3. A realização do Portugal 2020

A evolução positiva nos níveis de compromisso não deve ser confundida com a execução, que é medida pela validação e pelos pagamentos. O nível global de execução do PT2020 (11%) não dispensa a leitura ao nível de cada fundo, que se situa apenas em 6% no FEDER e 2% no FC. A execução dos PO Regionais do Continente e do PO SEUR, nos quais se concentra a maioria das tipologias da iniciativa dos municípios, varia entre os 1% e os 3%. Nestes programas, os pagamentos aos beneficiários foram apenas de 385 M€.

Estas constatações que a ANMP tem sido forçada a consolidar ao longo do tempo, encontram fundamento nos últimos dados públicos sobre a execução do PT2020, o “Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia – informação reportada a 31 de dezembro de 2016 – número 07”:

1. Foram já colocados em concurso (avisos) **mais de metade (54%) do total dos FEEL**, com destaque para o FEDER que já mobilizou 62%. O volume de investimento proposto nas candidaturas apresentadas aproxima-se dos 35 mil M€. Estamos perante uma elevada procura, certamente induzida pela circunstância de o PT2020 ser praticamente o único instrumento financeiro de apoio ao investimento;
2. A taxa de compromisso global do PT2020 atinge já o nível de **41% do total dos fundos**. Com exceção do FEAMP (Mar e Pescas), o FC apresenta a mais baixa taxa de compromisso (26%), que se interpreta como sendo expressão das atuais restrições ao investimento público;
3. O compromisso (aprovações), sendo condição necessária para a realização das operações, traduz apenas a dinâmica dos candidatos e o esforço da gestão no lançamento dos avisos e na análise e decisão sobre as candidaturas, nada indicando sobre a efetiva **execução das operações que é medida através da despesa validada e dos pagamentos** realizados aos beneficiários;

4. O nível global de execução (11%) é suportado no FEADER (26%) e no FSE (14%). Já o FEDER apresenta um nível global de execução (incluindo os apoios a empresas) de apenas 6% e o FC de 2%.
5. Deve ser realçado o baixo nível de execução dos PO Regionais do Continente e do PO SEUR, nos quais se concentra a maioria das intervenções no território, que varia entre os **1%** e os **3%**, **o que corresponde a pagamentos de apenas 385M€.**
6. O ritmo de afastamento entre os níveis de compromisso e de execução permitem estimar que se esteja a desenhar novamente um contexto de bloqueio a uma normal gestão dos PO, tal como ocorreu no QREN e que motivou uma nova modalidade de articulação Governo-ANMP.

4. Objetivos da ANMP

O conjunto de medidas que a ANMP considera que devem ser adotadas pelo Governo não constituem uma mera proposta de reprogramação do PT2020. Mais do que uma proposta isolada de reprogramação, a ANMP propõe a criação de uma nova **dinâmica de articulação Governo-ANMP que favoreça a execução e a plena realização dos objetivos e das metas do PT2020.**

As medidas de ajustamento apresentadas constituem uma resposta coerente, abrangente e consistente aos problemas evidenciados na realização do PT2020, permitindo **promover a plena e oportuna realização do Acordo de Parceria, estimular uma efetiva e necessária descentralização das intervenções no território e valorizar o contributo destas para o crescimento e o emprego.**

Com efeito, algumas das medidas propostas carecem apenas de uma melhor coordenação na gestão do PT2020, outras passarão por decisões do Governo, sendo certo que algumas exigirão ajustamentos na programação financeira ou no texto dos programas operacionais.

Valorizar o contributo dos municípios e das intervenções no território para o crescimento e emprego e a indispensável coesão territorial pressupõe a necessidade de reforçar as dotações de fundo previstas para algumas medidas

de iniciativa municipal, a revisão de alguns dos mapeamentos e a revisão de algumas condicionantes ao investimento municipal (as denominadas “prioridades negativas”). Não obstante os níveis atuais de compromisso, é o exigente planeamento estratégico e a necessidade de fundamentação das opções de alocação dos recursos disponíveis que pressupõe e exige esta revisão de dotações, nuns casos através de mera alteração de dotação indicativa noutros incluindo uma reprogramação financeira.

Em síntese, as medidas apresentadas pela ANMP visam:

1. **Promover a realização do PT2020**, melhorando os níveis de execução global dos PO e das iniciativas da Administração Local em particular e a fluidez do circuito financeiro, através da introdução de um conjunto de medidas corretivas e de ajustamentos normativos ou de gestão, alguns implicando a alteração da programação;
2. **Promover a efetiva descentralização** nos municípios das intervenções no território, acompanhada dos correspondentes meios, tal como prevista no Acordo de Parceria, dando plena concretização aos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, através do reforço dos fundos alocados aos contratos e a efetiva mobilização de todas as PI previstas;
3. **Promover o reforço das dotações** de algumas das medidas de iniciativa da Administração Local, revendo algumas estimativas iniciais, atento o exigente planeamento estratégico e a necessidade de fundamentação das opções de alocação dos recursos disponíveis e alargando também o financiamento a áreas de intervenção não contempladas nesta fase;
4. **Ajustar as modalidades de apoio** de algumas das medidas de iniciativa da Administração Local, adotando modalidades menos penalizadoras consagradas para outros Estados Membros e ponderando as atuais condicionantes do investimento público.

5. A proposta da ANMP

A ANMP consolidou um conjunto de medidas de ajustamento e reprogramação do PT2020 que apresenta ao Governo através do presente documento e cuja adoção permitirá contribuir para realização do Acordo de Parceria, estimular uma efetiva e necessária descentralização das intervenções no território e valorizar o contributo destas para o crescimento e o emprego.

A ANMP acredita convictamente que este desígnio só é concretizável através da criação de uma nova dinâmica de articulação Governo-ANMP que poderá dar concretização a um conjunto ambicioso, mas realista, de medidas de ajustamento coerente, abrangente e consistente:

A. Medidas que não implicam reprogramação e/ou negociação com a Comissão Europeia (COM)

Proposta 1	Institucionalizar e estabilizar a articulação entre a ANMP e o Governo
Proposta 2	Flexibilizar os Pactos, os PEDU e PARU/ PAMU/ PAICD
Proposta 3	Criar um instrumento financeiro destinado ao setor municipal
Proposta 4	Criar um grupo técnico para a simplificação do Portugal 2020

B. Medidas que poderão implicar reprogramação

Proposta 5	Reforçar os Pactos, numa perspetiva de reforço do investimento público
Proposta 6	Reforçar as verbas destinadas à regeneração urbana
Proposta 7	Rever o modelo de financiamento do Ciclo Urbano da Água
Proposta 8	Reformular os mecanismos de diferenciação dos territórios de baixa densidade
Proposta 9	Transformar os apoios à eficiência energética em não reembolsáveis
Proposta 10	Corrigir a utilização abusiva dos mapeamentos
Proposta 11	Rever as condicionantes ao investimento público na mobilidade territorial

A ANMP reconhece que este conjunto de medidas consubstancia um objetivo ambicioso embora exequível e que permitirá relançar o investimento público e favorecer o impacto positivo dos fundos europeus estruturais e de investimento na economia real.

Considera por isso justificar-se, na sequência da negociação agora iniciada, a celebração pública de um memorando de entendimento entre o Governo e a ANMP, com o objetivo global de uma melhor e maior participação das autarquias no PT2020.

A - Medidas que não implicam reprogramação e/ou negociação com a COM

Proposta 1:

Institucionalizar e estabilizar a articulação entre a ANMP e o Governo

A ANMP faz a apreciação convicta (até pela experiência de quadros anteriores) de que os atrasos e dificuldades verificados na execução do PT2020 poderão ser minimizados ou compensados por uma maior coordenação e dinamização das estratégias de execução municipal, a nível nacional. São infelizmente abundantes as situações em que as diferentes AG dos PO Temáticos e Regionais do Continente adotam interpretações e critérios distintos, perante situações semelhantes, que deveriam ser tratadas de igual modo. Os exemplos são muitos e, na sua maioria, acarretam grandes disparidades e injustiças territoriais.

A esta desarticulação acresce que, com a existência e funções das Comissões Especializadas da CIC 2020, quase deixaram de existir as reuniões plenárias, em que a ANMP participava frequentemente. O modelo de governação do PT2020 estabelece que a ANMP participa nos trabalhos da CIC 2020 sempre que estejam em análise matérias da sua competência. As agora existentes Comissões Especializadas vieram substituir quase na íntegra o plenário da CIC 2020, sem que a ANMP seja convidada a participar nas suas reuniões, com exceção da Comissão Especializada do Domínio SEUR, para a qual o Ministro do Ambiente sempre fez questão de convocar a ANMP.

Neste contexto, a ANMP congratula-se com a criação de um Grupo de Trabalho com a ANMP para o acompanhamento do investimento municipal no PT2020. Esta Associação solicitou ao Governo que esta estrutura de acompanhamento seja formalmente instituída por Resolução do Conselho de Ministros (RCM), tendo já recebido uma proposta de resolução que prevê o seguinte:

O Grupo de Trabalho tem “a missão de assegurar o acompanhamento, monitorização e avaliação da implementação dos apoios ao investimento municipal atribuídos no âmbito dos programas do Portugal 2020 **e eventuais propostas de ajustamento e/ ou reprogramação**, num espírito de parceria entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)” (o sublinhado corresponde a uma

proposta de alteração da ANMP, aceite pelo Governo);

- O Grupo de Trabalho é presidido pelo membro do Governo responsável pela área do Desenvolvimento e Coesão e composto pelo membro do Governo responsável pelas Autarquias Locais, pela ANMP, pela AD&C, pelas Autoridades de Gestão dos PO Regionais do continente; e do PO SEUR e por outras entidades necessárias em cada momento;
- O apoio técnico, logístico e administrativo é assegurado pela AdC;
- O Grupo de trabalho é constituído pelo período de implementação do Portugal 2020;
- A periodicidade das reuniões é definida pelo próprio grupo de trabalho.

No contexto desta articulação, a ANMP propõe também que seja melhorada a informação disponibilizada sobre a execução do quadro. O Portugal 2020 introduziu uma clara orientação para os resultados, traduzidos em metas concretas a atingir até 2020 que obrigam a um maior esforço de enquadramento estratégico da aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento. As ITI, os PEDU, os PARU, as DLBC e os mapeamentos são exemplos do esforço acrescido de planeamento a que os municípios e as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas foram chamados a desenvolver, induzindo a uma inevitável dificuldade adicional no início das intervenções.

A ANMP considera que deve ser melhorada a informação a que acede sobre a execução do PT2020, devendo assim ser disponibilizada informação relativa a todos os Programas Operacionais, incluindo:

- Lista de operações aprovadas promovidas por entidades inseridas na esfera municipal, com informação de PO/ eixo/ designação do projeto/ NIF do promotor/ natureza jurídica/ localização (NUT II e III)/ município/ informação financeira sobre a aprovação, execução e pagamentos;
- Informação financeira agregada por PO/ eixo/ tipologia de intervenção/ tipologia de promotor/ localização (NUT II e III) sobre as aprovações, execução e pagamentos, relativamente ao conjunto das operações, independentemente do promotores;
- Quadros de suporte aos boletins de informação trimestral do PT2020.

Adicionalmente, a ANMP considera que deve ser criado um reporte periódico sobre a execução em concreto dos Pactos e dos PEDU e PARU/ PAMU/ PAICD, por Entidade Intermunicipal (Pactos), Autoridade Urbana (PEDU) ou município (PARU/ PAMU/ PAICD) incluindo:

- Montante inicial contratualizado e alterações, por Prioridade de Investimento e por tipologia de beneficiário;
- Montante comprometido e executado, por Prioridade de Investimento e por tipologia de beneficiário;
- Nível de aproximação dos indicadores de realização e resultado contratualizados e alcançados

Proposta 2:

Flexibilizar os Pactos, os PEDU e PARU/ PAMU/ PAICD

A ANMP congratula-se com a recente deliberação da CIC Portugal 2020 que concretiza o designado Acelerador do Investimento Municipal, nos termos consagrados pela Deliberação 21/2016, com impacto potencial direto nas dotações dos PEDU/ PARU.

Na mesma linha de orientação, considera a ANMP que deve **ser flexibilizada, dentro de limites percentuais a fixar, a gestão das dotações atribuídas a cada uma das prioridades de investimento inscritas no Pacto**, independentemente do PO e/ou do fundo, com uma concomitante revisão anual dos indicadores e das metas.

A ausência, a insuficiência, a inconsistência, ou mesmo a posterior modificação da informação de enquadramento por parte do Governo e/ou Autoridades de Gestão dos PO em fase do processo de construção dos Pactos, torna indispensável a realização de alterações ao suposto quadro de desempenho dos PDCT e aos investimentos neles previstos, cujos procedimentos não se encontram ainda definidos pelas entidades competentes para o efeito.

A ANMP defende que deve ser criado um quadro que permita às Entidades Municipais, Autoridades Urbanas e municípios rever e transformar os seus planos estratégicos, de modo a que estes melhor se adequem às condições atuais de financiamento e execução do quadro, conferindo uma maior flexibilização a

estes instrumentos.

Proposta 3:

Criar um instrumento financeiro destinado ao setor municipal

É patente e reconhecida a insuficiência de fundos para a generalidades das tipologias da iniciativa da Administração Local no PT2020 face às necessidades identificadas nos diversos instrumentos de planeamento e de enquadramento estratégico, inclusive nos mapeamentos.

Ainda que a ANMP defenda que a modalidade de ajudas reembolsáveis não deve ser aplicável aos investimentos da Administração Local, existem, no entanto, algumas tipologias de operações que poderão justificar um tratamento de exceção.

A ANMP defende que os reembolsos gerados pelos investimentos de iniciativa municipal deverão ser utilizados, enquanto recursos nacionais nos termos da regulamentação dos FEEI, em benefício exclusivo dos municípios, para novas iniciativas segundo uma ventilação regional de acordo com critérios a definir em sede própria e fixados em diploma adequado.

Em especial mas não em exclusivo, urge identificar e operacionalizar uma **solução que permita viabilizar a inadiável melhoria das infraestruturas rodoviárias** da responsabilidade municipal, designadamente os cerca de 92.000km de estradas municipais e 3.800km de estradas desclassificadas, disponíveis para entregar aos municípios. Ao todo, se se concretizar aquela desclassificação, cerca de 90% da rede rodoviária nacional ficará sob gestão municipal.

Importa promover a reabilitação da rede rodoviária sob responsabilidade municipal, segundo um plano plurianual que tenha em conta as situações que afetam negativamente a segurança rodoviária, reconhecendo a ANMP que estas intervenções muito dificilmente poderão ser financiadas pelos recursos financeiros próprios dos municípios.

A ANMP considera que deverá ser promovida a **criação de um fundo financeiro para o investimento municipal, orientado para o financiamento de um plano plurianual de reabilitação da rede rodoviária sob responsabilidade municipal e para outras intervenções elegíveis ou não a cofinanciamento no PT2020.**

Este fundo poderá ser **constituído**:

- **Pelos reembolsos gerados pelos investimentos de iniciativa municipal** que serão utilizados segundo as regras dos PO que os originaram até ao seu encerramento e segundo regras a definir em sede própria, após o encerramento;
- **Por recursos do Estado**, que poderão ser obtidos através das seguintes modalidades, em alternativa ou conjugadas:
 - Empréstimo do BEI à República Portuguesa, a negociar em condições similares às praticadas no EQ BEI;
 - Mobilização dos recursos do EQ BEI do QREN não utilizados¹, ou mais precisamente de um montante equivalente, e que contratualmente deverão ficar parqueados no IGCP até ao final do prazo contratado (25 anos) sem originar benefício para a economia nacional, alternativa que não teria reflexo na dívida pública.
- **Por uma alavanca gerada por recursos de bancos** que queiram aderir, em montante idêntico ao somatório dos dois tipos de recursos anteriores.

Em especial no que diz respeito às operações não elegíveis a financiamento pelo Portugal 2020 ou às tipologias subfinanciadas neste quadro, este fundo poderá ser **estruturado com uma modalidade de garantia mútua cofinanciada pelos FEEI**, permitindo aos municípios, em iguais condições de crédito (prazo, taxa de juros e período de carência de capital), assegurar num horizonte de médio prazo a realização dos seus projetos de investimento.

Esta modalidade, mais utilizada nos apoios às empresas, já existe no Portugal 2020 e obtém-se através de uma candidatura do Instrumento Financeiro aos Programas Operacionais, que disponibilizam a garantia ao IF com base nos FEEI, permitindo aos bancos conceder condições iguais aos municípios beneficiários do instrumento financeiro, independentemente do seu risco de crédito.

Exclusivamente no que se refere à conservação das redes viárias, a ANMP

¹ A ANMP estima equivalerem a um valor superior a 1.000 M€

estima, de forma conservadora e prudencial, que o fundo financeiro poderá assumir o valor de 500 M€, sendo necessária a mobilização de 250 M€ de recursos públicos nacionais, com retorno integral assegurado (garantia mútua cofinanciada) e que geram juros a receber pela Administração Central, que disponibilizaria os recursos públicos necessários.

Além da resolução de um sério problema de segurança pública, este instrumento financeiro iria provocar um significativo impacto positivo no emprego uma vez que a sua utilização seria concretizada através de uma multiplicidade de pequenas intervenções disseminadas pelo território.

Proposta 4:

Criar um grupo técnico para a simplificação do Portugal 2020

A complexidade e burocracia excessivas do Portugal 2020 constituem, ao contrário das aspirações inicialmente anunciadas a propósito este quadro, um grave problema e obstaculizam a correta e rápida utilização dos fundos do Portugal 2020. Apesar dos resultados já desenvolvidos pelo atual Governo, por exemplo através da Deliberação n.º 20/ 2016 da CIC Portugal 2020 que criou medidas de simplificação de investimento de âmbito municipal, muito trabalho está ainda por fazer.

A ANMP propõe que, por iniciativa do Grupo de Trabalho já criado para acompanhamento do investimento municipal do Portugal 2020, seja constituído, na dependência deste, um **grupo técnico para a simplificação do Portugal 2020**, com o objetivo de propor a correção de diversos constrangimentos já identificados ou a identificar, a título de exemplo: procedimentos inerentes à apresentação e seleção de candidaturas, acompanhamento e monitorização de projetos, especificidades da plataforma informática de suporte, obstáculos à execução criados por legislação nacional, entre outros.

Independentemente da sua disponibilidade absoluta para participar neste Grupo de Trabalho, a ANMP apresenta desde já três propostas concretas de simplificação:

- **Eliminação do carimbo nos justificativos das despesas**

Traduzindo um retrocesso relativamente às expectativas criadas na fase de preparação do Acordo de Parceria e de negociação dos PO, a ANMP vê com preocupação a continuidade da exigência de aposição de um carimbo em todos os documentos justificativos das despesas associadas à realização de uma operação.

Apesar das expectativas criadas por uma aparente evolução preparada pelos órgãos de auditoria e de coordenação técnica, as AG continuaram a obrigar a esta prática que origina significativos custos administrativos para os promotores e para a gestão.

A ANMP considera que devem ser urgentemente retomados os **trabalhos entre a IGF, AD&C e AG que visem eliminar, com a necessária segurança esta prática administrativa obsoleta de aposição de um carimbo** nos documentos justificativos das despesas.

- **Adoção de custos simplificados em FEDER e FC**

Apesar das expectativas criadas no decurso dos trabalhos de preparação e negociação do Acordo de Parceria e dos PO e do estímulo introduzido pela regulamentação dos FEEL, no âmbito do FEDER e do FC não foi feito recurso às modalidades de custos simplificados.

Manteve-se assim uma validação das despesas a reembolsar centrada em custos reais e na verificação administrativa da legalidade e regularidade dos comprovativos apresentados, continuando a ser exigível aos beneficiários e à gestão uma elevada e desproporcionada carga administrativa com elevados custos financeiros e de tempo de resposta.

Podendo ser feito recurso a taxas fixas de custos, a taxas horárias, a custos unitários e a montantes fixos, não obstante as expectativas iniciais criadas pelos órgãos de auditoria e de coordenação técnica, os procedimentos de gestão mantiveram-se inalterados.

A ANMP considera que deve ser concretizada uma **efetiva e urgente utilização das diversas modalidades de custos simplificados** previstos na regulamentação.

- **Simplificação da demonstração da situação perante o fisco e segurança social**

No decurso dos trabalhos de preparação e negociação do Acordo de Parceria e dos PO e relativamente ao sistema de informação do PT2020, foi anunciado que passaria a ser possível o acesso à informação residente na Administração Pública, assim se favorecendo a simplificação dos processos e dos formulários, designadamente no que se refere à verificação da regularidade da situação do beneficiário perante o fisco.

O acesso à informação residente na AP sobre o beneficiário, além de dar aplicação ao princípio da only once previsto na regulamentação europeia, permitiria uma significativa redução de custos administrativos para os beneficiários e para a gestão e melhores tempos de resposta na validação e nos pagamentos.

Não obstante, os procedimentos mantêm-se inalterados e, no que se refere ao fisco e à segurança social, os beneficiários continuam a ter que apresentar cópia dos respetivos comprovativos.

A ANMP considera que **deve ser efetivamente concretizado o objetivo de no PT2020 não ser pedida ao beneficiário a informação que a Administração Pública já detém**, designadamente quanto à verificação da situação perante o fisco e a segurança social.

B - Medidas que poderão implicar reprogramação

Proposta 5:

Reforçar os Pactos, numa perspetiva de reforço do investimento público

Os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial foram apresentados como uma das mais importantes inovações do Acordo de Parceria, constituindo um aprofundamento qualitativo da figura dos contratos de delegação de competências com subvenção global que vigorou no QREN, aprofundamento conseguido designadamente através de um mais vasto âmbito das temáticas suscetíveis de contratualização e de um maior leque das entidades intervenientes, sendo significativamente mais exigente o seu enquadramento estratégico. Todavia, o frustrante resultado final ficou muito longe dos objetivos iniciais, quer nos montantes alocados por cada PO, em especial dos PO Temáticos, quer nas temáticas que acabaram por não ser incluídas.

A ANMP considera, tal como o Governo afirma, que deve ser promovida a efetiva descentralização nos municípios das intervenções no território, acompanhada dos correspondentes meios, nos termos previstos no Acordo de Parceria, **dando plena concretização aos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, através do reforço dos fundos alocados aos contratos e a efetiva mobilização de todas as Prioridades de Investimento previstas** no Acordo de Parceria², corrigindo-se assim as insuficiências e as lacunas dos pactos contratualizados.

O exigente planeamento estratégico e a necessidade de fundamentação das opções de alocação dos recursos disponíveis, a que acresce a exigência dos mapeamentos, justificam que se concretize desde já o reforço das dotações dos Pactos, apesar dos atuais níveis de execução (não imputáveis aos municípios).

²Em especial no âmbito do PO SEUR, cujos montantes mobilizados não contribuem de facto para as estratégias integradas. Destaca-se a PI 5.2: Desenvolver sistemas de gestão de catástrofe, que, sendo de integração obrigatória nos Pactos, apenas mobilizou 13M€ em todo o país, impedindo inclusivamente os municípios de recorrer diretamente ao PO Temático.

Assim, a ANMP propõe:

- O **reforço significativo dos montantes dos Pactos**, especialmente nas tipologias de iniciativa municipal, nos PO Regionais do Continente e nos PO Temáticos;
- A efetiva **mobilização das tipologias dos PO Temáticos, previstas no Acordo de Parceria** (especialmente no PO SEUR, entre outras tipologias, no Ciclo Urbano da Água), do PDR 2020 e do PO Mar 2020.

Esta revisão implica, por um lado, uma análise cuidada dos indicadores e metas estabelecidos nos Pactos, uma vez que os municípios não devem ser penalizados por fatores que não controlam, em que muitas vezes os executores são da Administração Central. Por outro lado, a revisão dos Pactos implicará também, certamente, a revisão de alguns instrumentos de planeamento, principalmente os mapeamentos na área da educação, saúde, património e áreas de acolhimento empresarial.

A ANMP considera, desde o início da negociação, ser deficiente a abordagem que o Acordo de Parceria e os PO conferem às redes de serviços coletivos territoriais, (nomeadamente de ensino, de saúde, de património e de cultura) seja pela manifesta insuficiência de recursos alocados seja pelo enquadramento prévio imposto pelos mapeamentos.

O resultado do mapeamento das intervenções em infraestruturas escolares é paradigmático do claro desajustamento de recursos alocados e da perversão de um instrumento de planeamento, já por si desnecessário face à complexa estrutura de programação, nesta incluindo as estratégias regionais, pactos, PEDU, etc., numa listagem concreta e prévia de investimentos a financiar, listagem e pré-aprovação que não encontram suporte na regulamentação europeia.

Mantendo-se o reconhecimento do forte investimento já realizado em infraestruturas escolares, a necessidade de ponderar a evolução demográfica e a prioridade aos problemas de segurança existentes, esta medida deverá ser reforçada pelo menos para o dobro do valor indicado no Acordo de Parceria.

A ANMP considera também que o reforço das dotações para a rede de serviços de saúde, património e cultura irá corrigir uma flagrante falha da programação, patente nos desfasamentos entre os montantes procurados pelos municípios e as dotações disponíveis.

Proposta 6:

Reforçar as verbas destinadas à regeneração urbana

O Acordo de Parceria apresenta a valorização e o fortalecimento do sistema urbano nacional como condições fundamentais para promover a competitividade da economia nacional, a coesão social e o desenvolvimento sustentável do país, configurando as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS), como executadas pelos ITI das duas Áreas Metropolitanas e complementadas pelos eixos autónomos dos POR do Continente na sua componente de operações de valorização da estruturação urbana dos territórios de incidência e de promoção da atratividade e da competitividade das cidades, sempre que implementadas nos designados centros urbanos de nível superior do PNPO/PROT. A programação veio possibilitar as ações de regeneração e revitalização nos designados centros urbanos complementares do PNPO/PROT nas regiões Norte, Centro, Lisboa e Alentejo, embora suportadas em diferentes eixos.

A conclusão do processo de enquadramento estratégico e de planeamento das iniciativas de reabilitação urbana veio realçar o entendimento que desde início a ANMP vinha manifestando sobre a insuficiência de dotações, ficando ainda evidente uma gritante insuficiência e algumas incoerências nas dotações alocadas aos diversos centros urbanos.

Os PEDU preveem investimentos em três prioridades de investimento (mobilidade, ambiente urbano e comunidades desfavorecidas). Se considerarmos apenas a Prioridade de Investimento 06.05, mais diretamente associada à regeneração urbana, foram alocados cerca de 580M€ nos PEDU e PARU. **Ao que foi possível apurar, no QREN foram disponibilizados cerca de 1.100M€ para investimentos na Política de Cidades, o que, comparativamente com as disponibilidades afetas à Prioridade de Investimento 6.5 “Regeneração Urbana” se traduz num montante significativamente inferior àquele.**

A ANMP considera que **esta insuficiência e inconsistências devem ser corrigidas com urgência, conferindo um mínimo de coerência e racionalidade ao resultado atual de atribuição de dotações aos centros urbanos a título de reabilitação urbana**, independentemente de serem considerados como de nível superior ou inferior, mobilizando os reforços de dotação necessários, tarefa que poderá constituir uma das missões do

Grupo de Trabalho com a ANMP para o acompanhamento do investimento municipal no PT2020.

Proposta 7:

Rever o modelo de financiamento do Ciclo Urbano da Água

A ANMP defende que as tipologias do Ciclo Urbano da Água, indispensáveis para o crescimento e desenvolvimento sustentável do território, **passem a ser financiadas a fundo perdido as seguintes tipologias:**

1. Controlo e redução de perdas nos sistemas de água em baixa;
2. Substituição de material de condutas de água, em baixa, com riscos para a saúde humana;
3. Implementação de sistemas de gestão de lamas de ETA;
4. Redução de infiltrações e afluência de águas pluviais nos sistemas de drenagem de águas residuais para redução de colapsos e inundações;
5. Implementação de sistemas de gestão de lamas de ETAR;
6. Reutilização de águas residuais em zonas consideradas de escassez.

No seu conjunto, estas tipologias evidenciam a necessidade de um significativo reforço das suas dotações financeiras. Destacam-se, pela sua importância, as tipologias (2), (4) e (6), que devem passar a ser financiadas a fundo perdido, tornando-se imperioso proceder à respetiva alteração do Regulamento Específico SEUR e ao ajustamento da programação.

Proposta 8:

Reformular os mecanismos de diferenciação dos territórios de baixa densidade

Existem vários constrangimentos na implementação do Portugal 2020 que, ao invés de estarem a contribuir para a coesão dos territórios, estão a

conduzir a um aumento das disparidades, a maioria das vezes em prejuízo dos territórios de baixa densidade. Destacam-se os seguintes problemas:

- Os mecanismos existentes de majoração na avaliação de mérito têm um impacto insignificante na seleção das candidaturas, contribuindo muito residualmente para a diferenciação destes territórios.
- Existem menos concursos exclusivos para territórios de baixa densidade do que seria desejável.
- Os desequilíbrios na distribuição das verbas de apoio à regeneração urbana são desfavoráveis para estes territórios, nomeadamente sempre que é sobrevalorizado o critério da população na distribuição de verbas.
- A exigência de ganhos de eficiência para o financiamento de projetos no Ciclo Urbano da Água pode também ser um obstáculo para regiões em que existem vários tipos de sistemas, penalizando os municípios mais pequenos.
- As estruturas técnicas dos Grupos de Ação Local sofreram cortes muito substanciais nas verbas, o que é muito preocupante e pode provocar o esvaziamento destas estruturas, tão importantes no território e nas políticas de proximidade.

Perante esta situação, a ANMP apresenta as seguintes propostas:

- Reforçar as verbas alocadas à regeneração urbana e corrigir os desequilíbrios existentes as dotações alocadas aos PEDU e PARU (Proposta 7);
- Reforçar as verbas destinadas às DLBC e aos GAL;
- Criar um sistema de incentivos específico para a Baixa Densidade;
- Aumentar a prática de avisos de concurso especialmente dirigidos para os territórios de Baixa Densidade.

Proposta 9:

Transformar os apoios à eficiência energética em não reembolsáveis

A ANMP defende convictamente que **devem ser concluídas urgentemente as negociações com a COM, no sentido de alterar a forma dos apoios à eficiência energética na Administração Local para não reembolsáveis/fundo perdido**. Não é compreensível nem politicamente aceitável que Portugal seja o único Estado Membro em que estas regras são aplicadas, com efeitos muito prejudiciais para os beneficiários e para os próprios objetivos e metas dos programas.

Nas atuais condições, antecipa-se que sejam poucos os beneficiários interessados em avançar com projetos de eficiência energética, condicionando a execução do quadro e o alcance dos objetivos definidos em termos ambientais, tanto nacionais como comunitários.

Proposta 10:

Corrigir a utilização abusiva dos mapeamentos

Os mapeamentos foram configurados no Acordo de Parceria como um exercício de enquadramento estratégico, a promover pelas CCDR e que deveria incluir uma análise das necessidades e os critérios a aplicar na utilização dos recursos disponíveis no PO. Todavia, abusivamente, os mapeamentos acabaram por evoluir para uma listagem dos equipamentos a financiar, o que configura uma pré-aprovação de candidaturas sem qualquer enquadramento regulamentar.

A ANMP considera que deve cessar esta utilização abusiva e que deve ser obtido o reconhecimento pela COM de que as alterações às listagens de equipamentos não implicam a revisão dos mapeamentos enviados à COM, desde que mantidos os critérios gerais de utilização dos recursos disponíveis.

Em coerência, os reforços de dotações propostos não devem implicar também a alterações dos mapeamentos apresentados, designadamente no que se refere às redes de serviços coletivos territoriais (nomeadamente, de ensino, de saúde, de património e de cultura).

Proposta 11:

Rever as condicionantes ao investimento público na mobilidade territorial

A ANMP defende, desde o início da negociação do Portugal 2020, que **devem ser renegociadas com a Comissão Europeia as condicionantes ao investimento público presentes no Acordo de Parceria (as designadas “prioridades negativas”) no que se refere à mobilidade territorial.**

A ANMP reitera o entendimento de que as circunstâncias excecionais previstas nos PO, relativamente aos investimentos em infraestruturas rodoviárias, não acolhem muitas das situações em que esta tipologia de investimento tem um relevante impacto no desenvolvimento económico de um território, na captação de investimento produtivo e na criação de emprego.

Defende-se, portanto que, o impacto destes investimentos na competitividade das Pequenas e Média Empresas e dos territórios, designadamente das regiões de convergência, justifica a revisão das condicionantes previstas no Acordo de Parceria, seja relativamente a novas infraestruturas seja à reabilitação e melhoria das existentes.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

Av. Marnoco e Sousa, 52
3004-511 Coimbra
T. +351 239 404 434

www.anmp.pt