ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

XXI CONGRESSO

PODER LOCAL
POR PORTUGAL
PELOS CIDADÃOS

FINANCIAMENTO LOCAL

AVEIRO

11 E 12 DEZEMBRO **2021**

ÍNDICE

PRIMEIRA PARTE – FINANÇAS LOCAIS 5
1. UMA SÍNTESE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA. 5
1.1. As principais receitas desde a primeira LFL. 5
1.2. A gestão financeira municipal. 7
1. 3. O peso da despesa e da receita dos Municípios em Portugal e na Europa. 8
2. A NECESSIDADE DE UMA NOVA LEI DE FINANÇAS LOCAIS. 9
3. OUTRAS QUESTÕES DE CARÁTER FISCAL. 17
4. DESBUROCRATIZAÇÃO E ELIMINAÇÃO DE BLOQUEIOS À GESTÃO FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA. 18
5. AS DIFICULDADES ADICIONAIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA. 18
6. PROPOSTAS. 20
SEGUNDA PARTE – FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO 21
1. PORTUGAL 2020, A RETA FINAL 21
1.1. Um ponto da situação global. 21
1.2. A esfera municipal. Amarras e constrangimentos a ultrapassar. 22
1.3. Propostas. 25
2. O PRR, AINDA A INDEFINIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. 25
2.1. Uma breve apresentação da estrutura e modelo de governação. 25
2.2. As grandes fragilidades do PRR. 27
2.3. Propostas. 28
3. O PORTUGAL 2030 32
3.1. As linhas gerais do novo quadro. 32
3.2. O desenho do Acordo de Parceria. 34
3.3. Considerandos e Propostas ANMP. 34

PRIMEIRA PARTE – FINANÇAS LOCAIS

1. Uma síntese da evolução histórica.

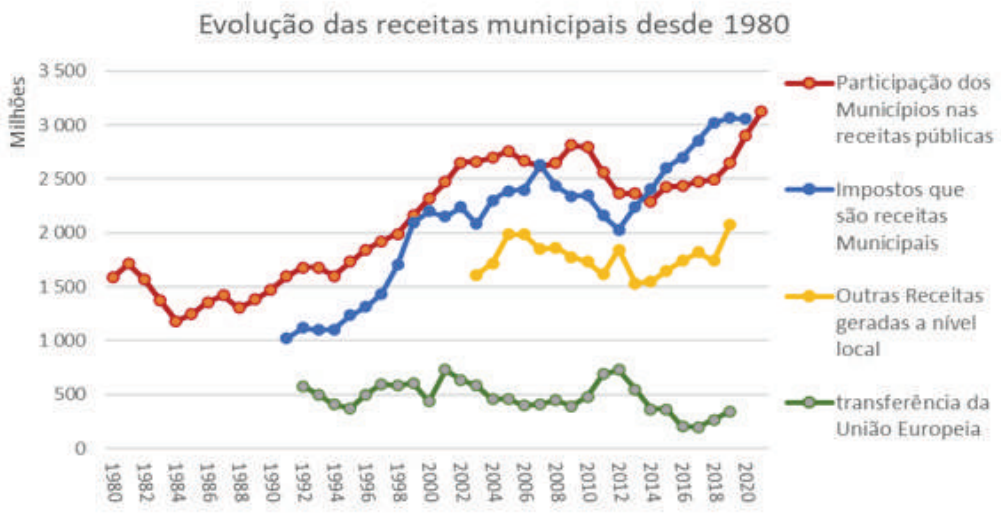
1.1. As principais receitas desde a primeira LFL.

45 anos depois das **primeiras eleições para as autarquias locais** e **42 anos** depois de, **pela primeira vez, ter sido aplicada uma Lei de Finanças Locais** (LFL) em Portugal, é relevante procurar sintetizar e caraterizar as principais tendências que se verificaram na **evolução das receitas municipais**, ao longo destas mais de 4 décadas.

Nestes mais de 40 anos, **estiveram em vigor 6 diferentes LFL** (aprovadas em 1979, 1984, 1987, 1998, 2007 e 2013), as quais foram sujeitas a **múltiplas e sucessivas alterações** - introduzidas **principalmente através das Leis anuais do Orçamento de Estado** -, tendo ainda tido lugar, em **2018, uma revisão mais profunda à LFL de 2013.**

Tais **múltiplas e excessivamente frequentes alterações** - de uma **lei** que se pretende que seja **enquadradora e estabilizadora do sistema de financiamento** municipal -, conduziram a uma **indesejável e quase permanente instabilidade normativa**, contrariando o adequado planeamento plurianual e prejudicando a gestão corrente, ano após ano.

Os **resultados práticos da aplicação** dos múltiplos normativos, introduzidos ao longo dos anos, conduziram a um financiamento dos municípios que, através de **4 grandes grupos de receitas agregadas**, é traduzido pela figura que se segue.



Fontes: OE, DGAL, AT

De 1980 (primeiro ano de aplicação da Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro) até 1991, apenas foi possível recolher registos referentes à participação dos municípios nas receitas públicas. Já a partir de 2007, foi possível obter os valores referentes aos 4 grupos de receitas municipais escolhidos para a análise, permitindo assim uma análise mais relevante após aquele ano (o da primeira aplicação da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro).

Os **4 grupos selecionados de receitas municipais** foram organizados em:

- **Participação nas receitas públicas** (OE);
- **Impostos que são receitas municipais** (IMI, IMT, derrama e IUC);
- **Transferências da União Europeia** (UE) ou outras internacionais;
- **Outras receitas geradas a nível local** (impostos indiretos e taxas, venda de bens e serviços e outras receitas).

A análise destes dados permite evidenciar as **seguintes tendências:**

a) A evolução da participação nas receitas públicas (OE) revela-se tendencialmente positiva ao longo destes 42 anos, sendo de identificar as seguintes **variações** periódicas:

Registo de 3 importantes **períodos de reduções:**

- **de 1982 a 1984** - baixando para níveis inferiores a 1980, que só vieram a ser recuperados a partir de 1992, 10 anos depois;
- **de 2005 a 2007** - recuando para níveis de 2002;
- **de 2009 a 2014**, precedendo e incluindo o período da "troika" e agravado durante esses anos - voltando a **níveis de 2001**;

Ao inverso, registam-se **2 períodos de crescimentos relevantes:**

- **de 1994 a 2004** - o mais longo período de aumentos sucessivos;
- **de 2014 a 2021**, **com realce para o ritmo de crescimento durante o período pós-2018** - já com a Lei n.º 51/2018 -, com **parcelas "extraordinárias"** resultantes da **recuperação de valores em atraso do ano de 2018**, consubstanciada após a **negociação efetuada pela ANMP, e incluídas nos OE's de 2019, 2020 e 2021** (25% + 25% + 50%, respetivamente), conduzindo a um **aumento global de 692 M€** no conjunto daqueles **3 anos**.

b) A evolução registada nos **impostos que são receitas municipais** apresenta um **crescimento sucessivo ao longo dos anos**, havendo a salientar como significativa apenas a **redução, no período da crise financeira, a partir de 2007 e até 2012, mas voltando a crescer a partir daí,** apesar de terem sido muitos os municípios que foram reduzindo progressivamente as taxas de IMI e de Derrama.

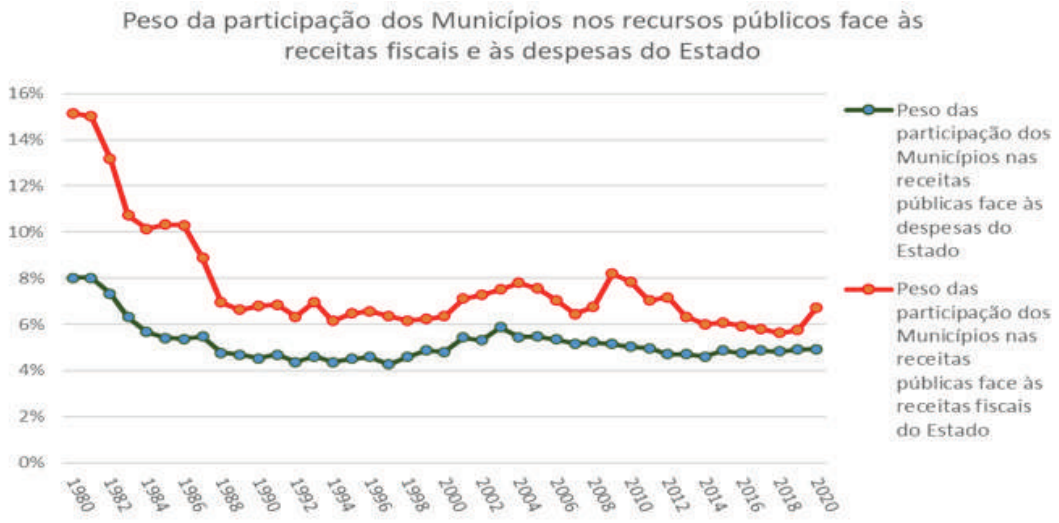
Verifica-se, entretanto, que, **depois de 2014**, as receitas destes impostos **não só ultrapassam, mas crescem mesmo a um maior ritmo que o da participação nas receitas públicas** (OE), apenas voltando estas a crescer de novo mais rapidamente a partir de 2019, pela razão referida na alínea anterior.

c) As **transferências provenientes da UE** revelam-se **menos relevantes que os restantes agregados**, registando os valores **mais altos em 2001 e em 2012**, passando a ser **decrescentes a partir desse ano**, com um **mínimo em 2016**.

d) As **outras receitas geradas a nível local** revelam uma trajetória relativamente **estável**, com **pontos mais altos de 2004 a 2006 e em 2012** (provavelmente devido à venda dos terrenos do aeroporto pela CM Lisboa) e um **máximo em 2019**.

Como verificámos anteriormente, o conjunto de dados analisados revela (com as exceções que foram referidas), uma **tendência crescente da participação dos municípios nas receitas públicas, ao longo dos anos.**

Porém, terá significado observar o comportamento da **evolução** desta grandeza com duas outras referentes ao Estado no seu conjunto. Assim, verificaremos, na figura seguinte, o **peso** da referida **participação dos municípios nas receitas públicas - quer com o total das receitas fiscais do Estado**, quer **com a despesa total do Estado**.



Fontes: OE, DGO

Esta comparação permite concluir que, **apesar dos aumentos dos valores da participação dos municípios nas receitas públicas (OE), nas últimas 4 décadas**, se estes forem comparados com as **evoluções**, quer do **total de despesas do Estado**, quer do **total de receitas fiscais do Estado**, o **peso relativo daquela participação tem diminuído.**

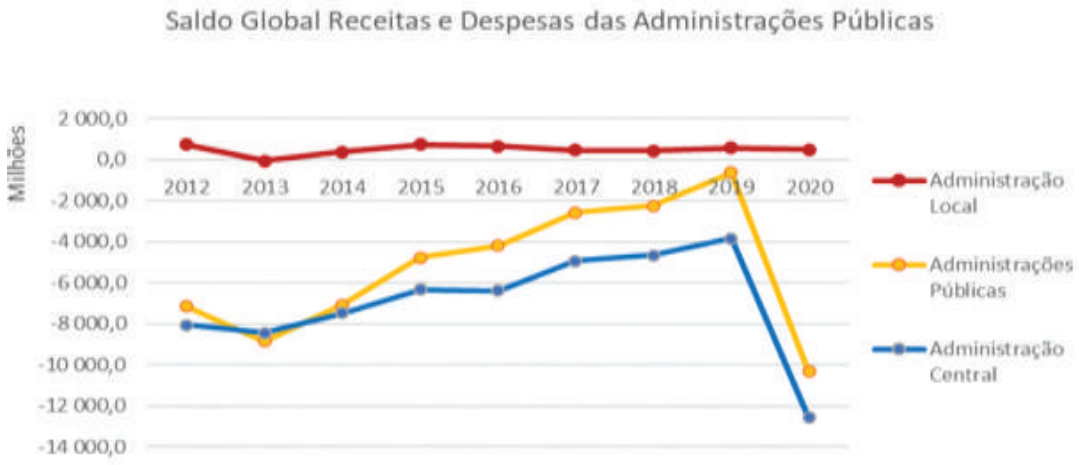
O ponto máximo foi em 1980 - primeiro ano de aplicação da saudosa primeira Lei de Finanças Locais -, registando-se **enormes reduções até 1988** (para **menos de metade**). Manteve-se depois **relativamente estável a partir daí, mas num nível muito baixo**, com pontos ligeiramente mais altos no início do século XXI.

1.2. A gestão financeira municipal.

Os municípios têm vindo a melhorar de forma relevante a sua gestão financeira, corrigindo, em especial no **período posterior a 2013**, alguns problemas que estavam identificados, apesar de todas as limitações e constrangimentos existentes nos últimos anos.

De facto, e também pela via das **boas práticas de gestão**, as **autarquias contribuíram de forma efetiva e significativa para a saída da crise financeira**, com **desempenhos muito positivos**, quer ao nível da **execução orçamental**, quer do **endividamento**, dos **pagamentos em atraso e prazos médios de pagamento**, quer ainda do **peso no défice público**.

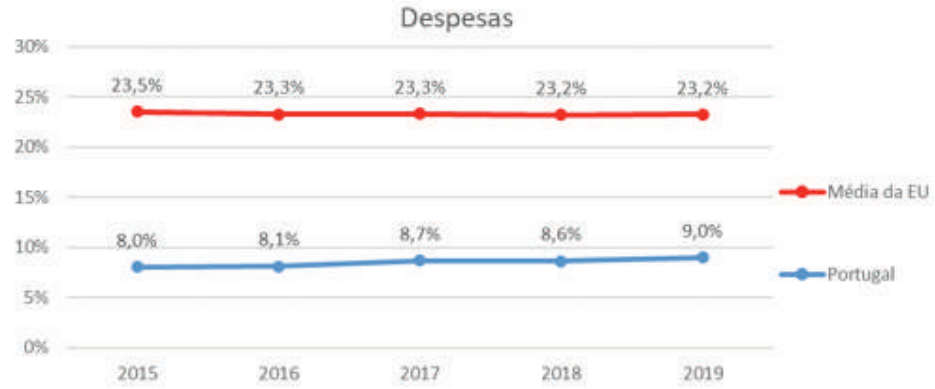
É importante salientar que os 308 municípios portugueses, no seu conjunto, registam **saldos globais** (receitas menos despesas) que são **positivos desde 2014**, os quais têm vindo a contribuir para a **melhoria do défice público nacional, compensando parcialmente os défices negativos da Administração Central e do conjunto das Administrações Públicas**, como é visível na figura seguinte.



Fontes: OE, DGO

1.3.O peso da despesa e da receita dos municípios em Portugal e na Europa.

Os **dois gráficos seguintes** permitem uma análise sucinta dos pesos das receitas e despesas identificadas, em **Portugal** e na **Europa**, entre 2015 e 2019.



Fontes: OCDE e DGO

A primeira constatação a efetuar é que, q**uer ao nível da despesa, quer ao da receita, Portugal** apresenta um **peso relativo da Administração Local muito inferior ao da média europeia** (cerca de 40% do peso, menos de metade).

Tratando-se de um **país em que não existem regiões administrativas no Continente**, estes **indicadores** são ainda mais **impressionantes, demonstrando bem o elevado centralismo da Administração Pública em Portugal.** Revela uma **forte injustiça na repartição de verbas entre o Estado e os municípios**.

A segunda constatação é que o **peso das despesas dos municípios** no **total das despesas públicas** está a **crescer a um ritmo superior ao das receitas, em prejuízo daqueles**. Isto ganha ainda maior relevo se recordarmos que a **Administração Pública, no seu conjunto, tem registado défices sucessivos** (despesas superiores à receita) **por oposição aos municípios, estes com superavits orçamentais desde 2014.**

E se é verdade que, **em 2019, há um crescimento das receitas municipais**, quer por via dos **reforços nas transferências do OE**, quer por via do **crescimento da atividade económica**, também é verdade que, baseados nas informações existentes, se p**revê insuficiência nas verbas a transferir pela Administração Central, no âmbito da transferência de competências, para fazer face ao correspondente aumento de despesa**, num quadro que é conhecido de **subfinanciamento dos serviços públicos**.

Quer uma **justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios**, quer o objetivo de **convergência para atingir as médias da União Europeia**, exigem que se concretize um verdadeiro **reforço da participação dos Governos Locais na receita e despesa públicas**, incidindo com **maior intensidade na vertente da receita** e tendo sempre como preocupação que esses **reforços sejam implementados de forma equilibrada e distribuída por todo o território nacional**.

2. A necessidade de uma nova Lei de Finanças Locais.

Na **sequência da aprovação da Lei n.º 51/2018**, desde logo a **ANMP fez sentir, quer ao Governo de então, quer ao atual Governo**, a absoluta necessidade de se começar a **trabalhar para a aprovação de uma nova LFL**, que permita melhorar as dificuldades ainda pendentes nos normativos em vigor. Quer o Governo da altura, quer o atual, manizfestaram **acordo de princípio** com este objetivo de trabalho.

A **ANMP continua a considerar este objetivo** não só **perfeitamente atual**, como **cada vez mais premente**, propondo-se desde já, começar a **trabalhar com o próximo Governo**, a sair dos resultados eleitorais de 30 de janeiro de 2022, num **projeto para uma nova LFL**, considerando **ser de aproveitar um significativo conjunto de contributos positivos** que foram **introduzidos com a aprovação da Lei n.º 51/2018.**

Para este efeito, e independentemente de eventuais posteriores acréscimos que os desenvolvimentos dos trabalhos venham a aconselhar, o **XXV Congresso da ANMP identifica,** desde já, as principais **PRIORIDADES DE UMA NOVA LFL**:

a) Insistir na necessidade do valor reforçado

O **financiamento dos municípios não pode ser deixado ao sabor das flutuações e oscilações** inerentes às **variáveis maiorias parlamentares**.

Tratando-se de uma **lei estruturante e enquadradora**, é imperioso reafirmar que a **nova LFL tem de ser dotada de valor reforçado**, com o objetivo de **garantir a estabilidade na sua aplicação**, impedindo que os seus normativos possam ser livremente derrogados, revogados ou alterados por qualquer outra lei.

b) Reforçar a autonomia e a capacidade financeira

O **princípio constitucional da autonomia do Poder Local** continua a ser **frequentemente violado**, em especial por decisões ao **nível da Administração Central**, tendo como exemplos mais recentes, os **múltiplos episódios** - alguns perfeitamente **inacreditáveis** - vividos pelos municípios com **atuações de serviços de alguns Ministérios** (em particular o das Finanças), **durante o processo de descentralização** ainda em curso.

A **realidade prática** implica assim que se vá mais longe nos **desenvolvimentos dos atuais artigos 6.º, 7.º, 8.º, 10.º, 11.º e 13.º da LFL**.

Paralelamente, e **apesar dos cerca de 250 M€ que foi possível recuperar nos anos de 2019, 2020 e 2021**, por efeito da Lei n.º 51/2018, como atrás ficou referido, continua a ser **necessária a reposição da capacidade financeira** perdida durante o período da "troika".

Entretanto, estão em **dívida aos municípios 155 M€ de despesas COVID-19** efetuadas só em 2020, dum total apurado de 210 M€ (o Fundo de Solidariedade da UE disponibilizou os restantes 55 M€). Simultaneamente, acresce uma **dívida acumulada aos municípios de 104 M€**, provenientes de **erros cometidos pelo Ministério das Finanças nos cálculos de FSM de 2019, 2020 e 2021**.

Será assim necessário **criar na lei os mecanismos necessários** para – no mínimo, de uma forma faseada no tempo -, **resolver estas questões pendentes** de vários anos.

c) Corrigir e aumentar a coesão territorial

Como foi atrás constatado, os **valores dos principais agregados de receitas municipais têm tendencialmente aumentado ao longo dos anos**, embora isto se **inverta** quando é feita a **comparação dos pesos** daquelas com os **pesos do total da receita fiscal do Estado ou da despesa total deste**.

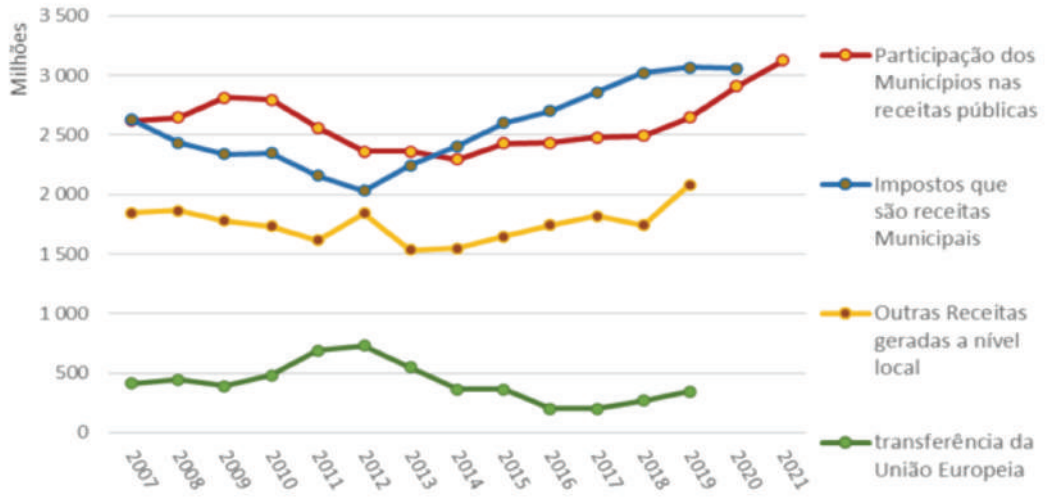
Porém, se analisarmos, em malhas mais finas, a **distribuição territorial das principais receitas municipais** e a sua evolução, é fácil constatarmos a existência de **significativas assimetrias regionais** e, **mais grave**, do respetivo **agravamento tendencial**.

Se decompusermos os valores nacionais anteriormente registados, **distribuindo-os por NUTS comparáveis**, imediatamente começamos a verificar uma **significativa heterogeneidade entre as 7 regiões elegíveis**.

As figuras seguintes mostram a **evolução dos 4 grupos agregados de receitas** municipais a **nível nacional** (a primeira figura) e a sua **distribuição regional, desde 2007**.

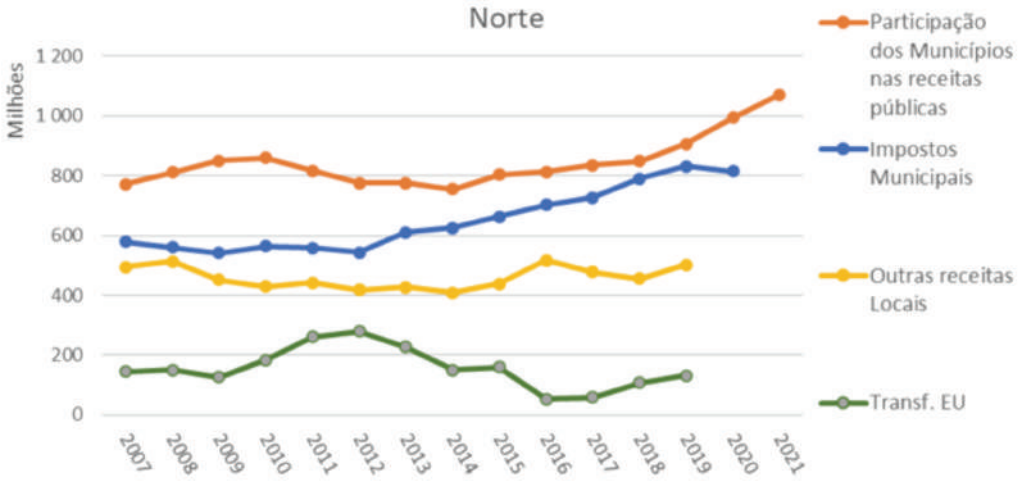
Evolução das receitas municipais desde 2007

160

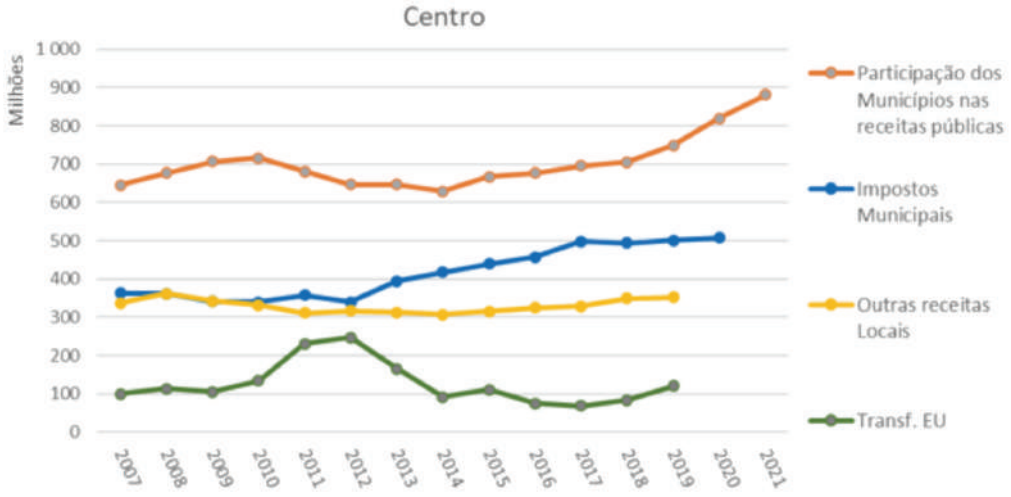


Evolução das receitas municipais, por NUTS II, de 2007 a 2020

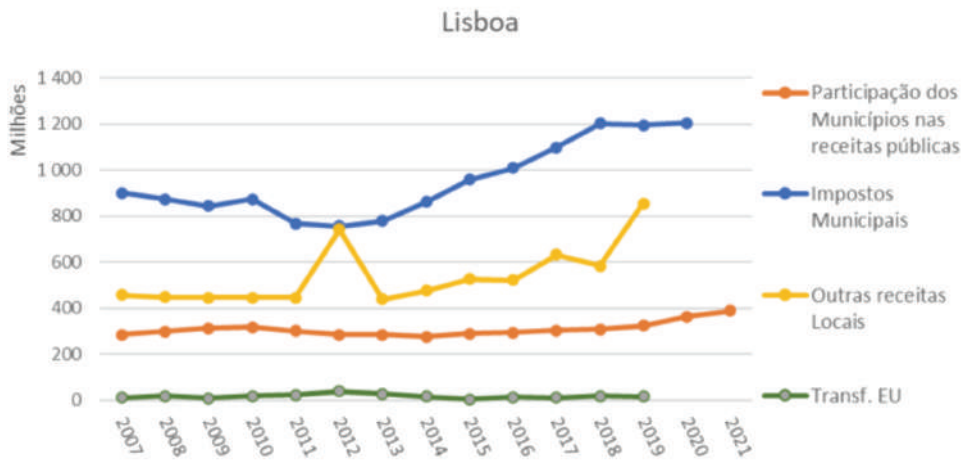
161



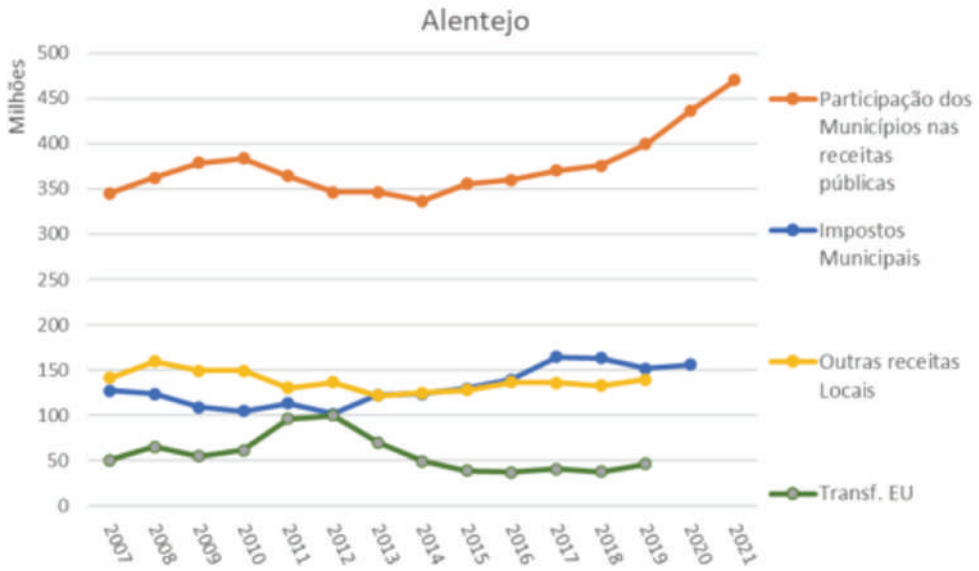
162



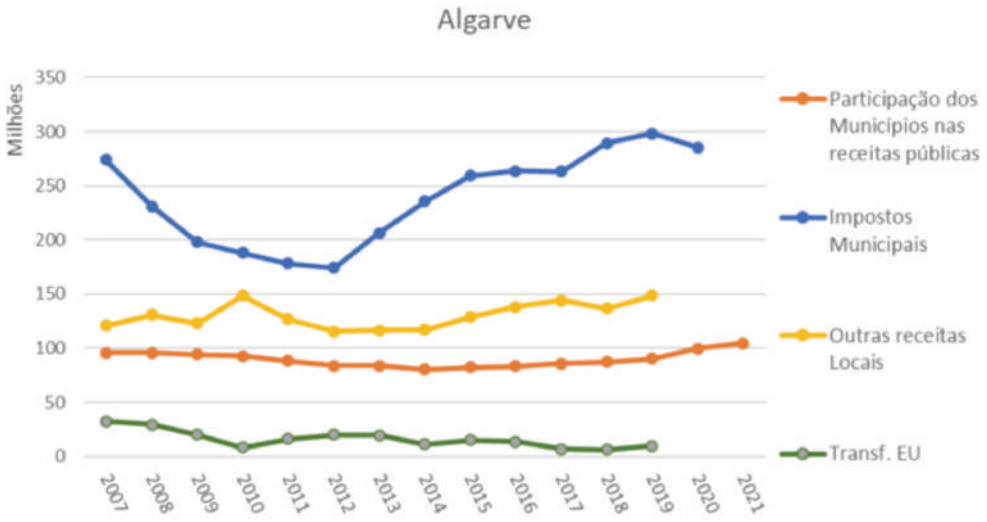
163


Lisboa
Milhões
1 400
1 200
1 000
800
600
400
200
0
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
Participação dos Municípios nas receitas públicas
Impostos Municipais
Outras receitas Locais
Transf. EU

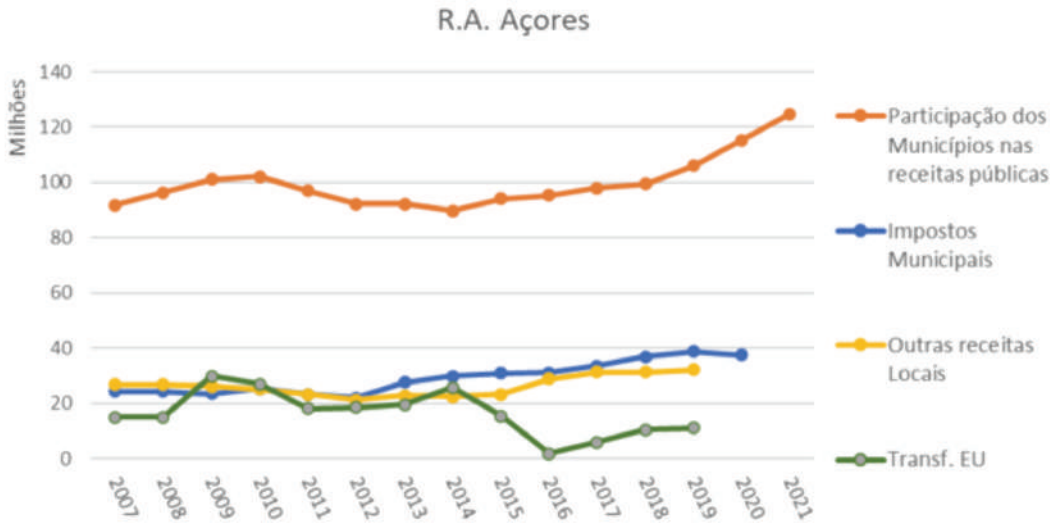
164


Alentejo
Milhões
500
450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
Participação dos Municípios nas receitas públicas
Impostos Municipais
Outras receitas Locais
Transf. EU

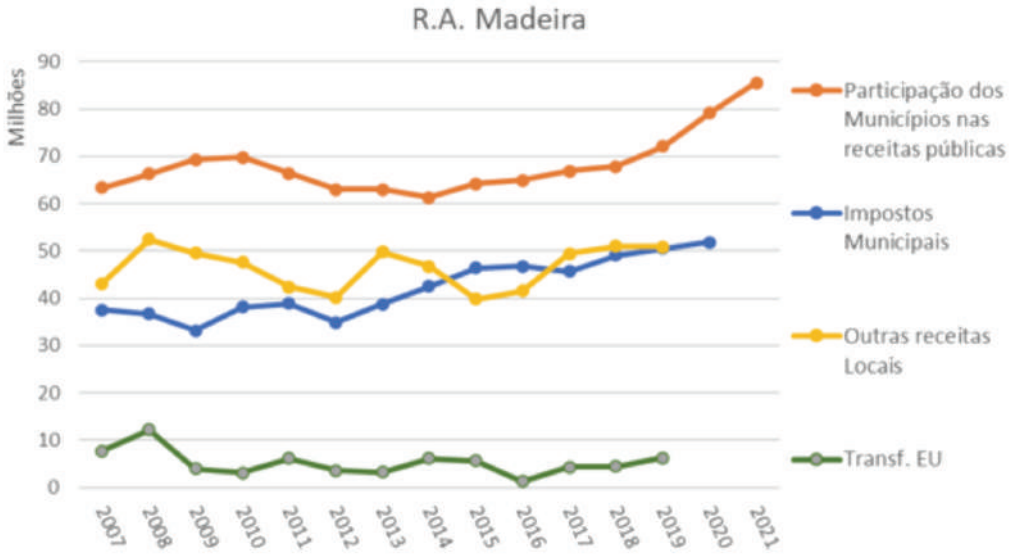
165


Algarve
Milhões
350
300
250
200
150
100
50
0
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
Participação dos Municípios nas receitas públicas
Impostos Municipais
Outras receitas Locais
Transf. EU

166



167



Fontes: OE, DGAL, AT

A opção pelo **ano de 2007**, como ano de partida para esta análise, foi assumida por se tratar do **primeiro ano de aplicação duma nova LFL**, a qual, apesar da aprovação da Lei n.º 73/2013 e subsequentes alterações - incluindo a Lei n.º 51/2018 - **se mantém como fio condutor do normativo atualmente em vigor**, representando, simultaneamente, uma **utilização consolidada de 14 anos** (apesar dos diversos "percalços" históricos havidos com a sua aplicação ao longo deste período).

A análise, no **plano nacional**, mostra que os valores globais da **participação nas receitas públicas (OE)** e os dos **impostos que são receitas municipais são tendencialmente convergentes**, com as respetivas **evoluções já abordadas atrás** (cfr. pag. 6).

Já ao passarmos para o **plano regional**, encontramos **diferentes realidades**:

i) No que se refere aos principais grupos de receitas - os impostos que são **receitas municipais** e a **participação nas receitas públicas** -, encontramos as primeiras **tendências de grande divergência com as tendências nacionais** identificadas anteriormente.

Uma primeira abordagem mostra-nos que um **conjunto significativo de NUTS II não acompanha**, no essencial, o que parecia claro, **a nível nacional**.

De facto, o **Norte, o Centro, o Alentejo, os Açores** e, de forma menos intensa, **a Madeira, divergem claramente das tendências nacionais**. Nestas regiões, os **valores dos impostos que são receitas municipais continuam a estar abaixo** - na maior parte dos casos, mesmo muito abaixo -, **dos montantes da participação nas receitas públicas**.

Assim, **só Lisboa e Algarve**, enquanto NUTS II, **acompanham e, aliás, suportam a tendência nacional**.

Se se utilizasse uma malha ainda mais fina, fazendo a **distribuição territorial das principais receitas municipais e da sua evolução, analisando também NUTS III** (do Continente), verificaríamos, **de forma ainda mais evidente**, a **existência e o agravamento de significativas assimetrias regionais**.

E, se se fosse ainda mais longe na análise, verificaríamos que, **mesmo dentro de cada NUTS III, se registam situações idênticas**.

ii) A principal **conclusão** a tirar é que, à **medida que reduzimos a escala da análise** e nos aproximamos da unidade territorial "município", as **divergências assimétricas aumentam de forma significativa, sobretudo no que concerne ao peso que as transferências do OE e os impostos que são receitas municipais assumem no total das receitas**.

De facto, a **grande maioria dos municípios portugueses** está **fortemente dependente** da **participação nas receitas públicas**, que representam a **sua principal fonte de receita**, enquanto **outro grupo de municípios** tem vindo a registar um **aumento considerável de impostos cujas receitas são municipais**, as quais se **sobrepõem mesmo às transferências do OE**.

Os **primeiros são mais sensíveis às oscilações legislativas** e os **segundos às oscilações económicas**, ambas influenciadas pelas opções políticas tomadas.

Estas **diferenças concretizam**, mais uma vez, o Portugal descrito no tema relativo ao **"Modelo de Desenvolvimento e Coesão"** e **não podem deixar de ser tidas em conta em qualquer discussão sobre o financiamento municipal e especialmente ponderadas em sede discussão de uma nova Lei das Finanças Locais**.

Resulta daqui a **necessidade de que a nova LFL tenha uma atenção especial aos problemas identificados** acima, assegurando a **correção dos critérios de distribuição horizontal entre os municípios**, por forma a **combater, de facto, não só o agravamento, mas as próprias assimetrias regionais**.

A **ANMP pugna por um desenho territorial equilibrado do país** e assume como grande desígnio a **correção destas tendências que são perpetuadoras de assimetrias regionais**. Isso passa, entre outras medidas, pelo **financiamento dos municípios** - quer **por via da LFL**, quer por **via dos fundos comunitários** -, aplicando-se o **princípio constitucional da justa repartição de recursos**.

iii) As **transferências da União Europeia (UE)**, de forma também generalizada, são **menos relevantes que os restantes conjuntos agregados**, com especial **realce para Lisboa, Algarve e Madeira** (por não serem regiões de convergência), e são **progressivamente decrescentes a partir de 2012**.

iv) Já as **outras receitas geradas a nível local**, revelam uma **grande estabilidade generalizada, ao longo do período analisado**.

d) Reforçar os poderes tributários dos municípios

O **reforço dos poderes tributários dos municípios** é outra das áreas de trabalho que a **nova LFL não deverá deixar de contemplar reforços e melhorias**.

Trata-se de um plano que, claramente, se prende com a **autonomia do Poder Local** e que, apesar de alguns **avanços**, nomeadamente através da **Lei n.º 51/2018, continua a carecer de desenvolvimentos**.

Diversas são as situações que justificam tais preocupações.

i) A questão mais flagrante é a das **isenções automáticas**.

• De entre estas, a primeira e a mais repetidamente invocada pela ANMP é a que se refere às **isenções automáticas de IMI de imóveis do Estado**, que continua por resolver ano após ano, lei após lei. **Nada, que não a prepotência do Ministério das Finanças, justifica a prevalência da atual situação, violadora da autonomia** do Poder Local e **sem qualquer reciprocidade** em relação aos impostos que são receitas do Estado.

• Entretanto, um dos mais paradigmáticos **exemplos** prende-se com a isenção do mesmo imposto relativamente a todos os **prédios sitos em centros históricos, paisagens culturais e conjuntos classificados como monumentos nacionais**, por força de um **Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 2018**, que entendeu que a **isenção não depende de classificação individualizada de cada um**, sendo **bastante a sua mera inserção naqueles conjuntos**.

A ANMP defende claramente o **fim das isenções automáticas de impostos que sejam receitas dos municípios**. Qualquer **exceção** deverá ser alvo da devida e respetiva **compensação**.

ii) Também são relevantes os casos das **recentes decisões de tribunais que têm anulado cobranças de impostos**, designadamente de **IMI** e de **IMT**, implicado a sua **devolução aos contribuintes**.

• Tal é o caso a **devolução do IMI dos parques eólicos**, decorrente de uma **decisão jurisprudencial** que determinou que as **torres eólicas e subestações não são considerados prédios** para efeitos de incidência objetiva de IMI. A **devolução do imposto cobrado aos contribuintes** acarreta um impacto estimado de **13 M€** no total dos **94 municípios com parques eólicos**.

• Urge, entretanto, concretizar a aplicação do mecanismo de **faseamento da retenção da transferência**

de receita fiscal, previsto pelo artigo 19.º-A da LFL, mas **incumprido pela AT** - que **continuou a proceder à dedução nas transferências de IMI para os municípios pela totalidade da devolução**, com impactos muito gravosos nas suas contas e orçamentos, já debilitados com os efeitos da pandemia.

• É também a **decisão do Centro de Arbitragem Administrativa** que veio determinar a **devolução do IMT aos fundos imobiliários**.

iii) Ainda no **domínio da jurisprudência** é impossível não referir a do **Tribunal de Contas** (TC), pois é preocupante como as suas **decisões vêm invadindo a esfera da autonomia da decisão política e gestão municipal**, ultrapassando as suas competências.

Essa tendência é particularmente notória a propósito da submissão a **visto prévio dos empréstimos para financiamento da contrapartida pública nacional** (CPN) de **projetos comparticipados com fundos europeus**, em especial a **Linha BEI PT 2020 – Autarquias, interpretando restritivamente** o conceito de CPN para efeitos de limite de endividamento.

iv) E no que concerne à Linha BEI, tal como **está definido para 2020 e 2021** (pelo artigo 2.º da Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto) é preciso que a própria **LFL estabeleça claramente** - e já para 2022 -, que quando os **empréstimos** forem contratualizados ao abrigo de linhas de crédito contratadas entre o Estado Português e Instituições Financeiras Multilaterais, como a **linha BEI**, é considerado, para efeito de **excecionamento do limite do montante global da dívida, o valor total do financiamento aprovado** pela linha de crédito, **ainda que superior ao valor elegível não comparticipado** por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

e) Ajustar o Fundo de Financiamento da Descentralização

O **Fundo de Financiamento da Descentralização** (FFD), apesar de a sua implementação ter sido estabelecida para o ano de 2019, **não foi ainda posto em vigor**, nem em 2020, nem em 2021. A **Proposta de Lei do OE2022**, entretanto rejeitada pela Assembleia da República, **previa que viesse a ser uma realidade a partir do 2.º trimestre de 2022**.

A **ANMP** tem repetidamente pugnado pela **implementação do FFD**, por forma a que seja possível ter conhecimento dos **valores a transferir**, no âmbito da **descentralização de competências**, por **cada uma das áreas de transferência** e por **cada um dos municípios**, assegurando-se assim um aumento da **transparência do processo** em curso.

É indispensável que a **LOE2022 e de anos seguintes** garantam a **implementação do FFD**.

Entretanto, e face às **múltiplas disfunções e diferenças** relativas aos **valores a transferir** por cada área, já **identificadas por muitos municípios**, e às relevantes flutuações e evoluções neste domínio, impõe-se que a **nova LFL** estabeleça mecanismos de **ajustamento e adequação dos montantes do FFD às dinâmicas de execução das competências**.

O regime de transferências para os municípios através do **FFD deverá manter-se até que haja séries estatísticas fiáveis**, com base em alguns **anos de transferências com valores já consolidados**.

A **nova LFL** deverá prever que, posteriormente, os **valores globais transferidos no âmbito do FFD** possam vir a ser incluídos no **montante global de participação dos municípios** nas receitas públicas, com distribuição horizontal por via de **indicadores a definir em diploma específico**.

f) Implementar o mecanismo de recuperação financeira

A **Lei n.º 51/2018 veio revogar quase todos os normativos relativos ao Fundo de Apoio Municipal** (FAM). Entretanto, os **municípios que recorreram** a este instrumento financeiro **desenvolveram com êxito os respetivos processos e a sua utilização**, na sua quase totalidade, havendo mesmo já **alguns que se preparam para liquidar e cancelar a sua utilização do Fundo**.

Assim, a **nova LFL** deverá - ponderando a eventual continuação do FAM, face às **novas condições existentes** – estabelecer as **novas regras** para a existência de um **mecanismo para a recuperação financeira.**

3. Outras questões de caráter fiscal.

Independentemente das diversas questões no **âmbito da fiscalidade**, que são **tratadas no seio da Lei de Finanças Locais, outras há que não se inserem na LFL**, mas cuja abordagem se impõe. Em causa:

a) A repartição do adicional do IUC

O **Adicional do IUC**, criado no período da "troika", veio introduzir uma situação de **desproporcionalidade** no Código respetivo, ao atribuir a **totalidade da receita gerada** ao **Ministério das Finanças**.

Esta situação, apesar das múltiplas tentativas da ANMP, **nunca veio a ser corrigida**, contribuindo ainda para induzir os contribuintes em erro, sendo levados a pensar que se trata de uma receita parcialmente municipal.

A **titularidade da receita do Adicional do IUC tem de ser repartida com os municípios, na mesma proporção do imposto** que lhe serve de base e no espírito com que o mesmo IUC foi criado.

b) O adicional do IMI

O **Adicional do IMI** foi criado, desde início, com esta **designação indevida**.

De facto, **não se trata de uma receita municipal**, induzindo os **contribuintes em erro, ao serem levados a pensar que estão a pagar um "imposto municipal"**.

A ANMP tem vindo, ao longo dos anos, a lutar pela **alteração desta designação absurda**, o que acabou por nunca ser conseguido.

Deve assim **continuar a ser exigida a alteração da designação do Adicional ao IMI**, que nada tem de municipal.

c) A redução da fiscalidade sobre iluminação pública, instrumento de segurança

A **segurança pública** é uma área claramente da **competência estatal**, independentemente das múltiplas colaborações que têm vindo a ser delegadas nos municípios e que estes se têm voluntariamente prestado a desempenhar.

A **iluminação pública é uma componente fundamental da segurança das populações**, sendo inteiramente **injustificado** que **não esteja a ser tributada com taxa reduzida de IVA**, medida cujo **normativo deve ser definitivamente adotado**.

4. Desburocratização e eliminação de bloqueios à gestão financeira e administrativa.

Paralelamente às questões estritamente financeiras, subsiste um vasto conjunto de **problemas que muito afetam a normal gestão administrativa e financeira** dos municípios, constituindo-se frequentemente como **verdadeiros bloqueios ao seu funcionamento**.

Identificam-se seguidamente, de forma não exaustiva, alguns desses **problemas**, que se pretende sejam corrigidos através de novos normativos a desenvolver e tornar claros na lei.

i) Enorme **sobrecarga de informação que os municípios se veem obrigados a prestar a múltiplos serviços do Estado**, o que é cada vez mais **incompreensível**, face às condições já existentes de interoperabilidade e interconexão digitais;

ii) O problema do **acesso às bases de dados da Administração Tributaria - sem acesso**, ou, quando conseguido, frequentemente **complexo, moroso e pouco transparente**, com realce para a informação relativa:

- À **identificação ou localização de bens penhoráveis** do executado, no âmbito de **processos de execução fiscal**;
- À **cobrança de impostos municipais e sobre a transferência de receitas**, com **necessidade de um Manual de Procedimentos**, face à sua complexidade;
- A **impostos que estão em contencioso**.

iii) Dados referentes aos indicadores para cálculos do Fundo Geral Municipal, do Fundo de Coesão Municipal e do Fundo Social Municipal, que estão **desatualizados por falta de transmissão atempada do Ministério da Educação**;

iv) Necessidade de uma **verdadeira reforma da contratação pública**, no sentido da **simplificação e desburocratização**, permitindo uma **agilização dos processos**, sem prejuízo do rigor e transparência indispensáveis a uma adequada e saudável gestão pública;

v) Impossibilidade completamente injustificada de, em regra, poder aumentar o valor dos gastos com contratos de aquisição de serviços, face aos celebrados no ano anterior, o que se revela um **enorme espartilho à autonomia e gestão municipal**, acarretando, simultaneamente, uma **absurda carga burocrática** e **aumentos inconcebíveis nos custos administrativos e de pessoal** no âmbito da contratação de aquisição de serviços.

Este conjunto de exemplos permite-nos caracterizar e identificar uma **inaceitável falta de reciprocidade e de desproporcionalidade na circulação de informação obrigatória ente a Administração Central e os municípios, claramente contra o espírito da Lei**.

5. As dificuldades adicionais no contexto da pandemia.

a) A reação dos municípios

Face às **evidentes dificuldades práticas, em especial do Ministério da Segurança Social e do Ministério da Saúde**, em conseguir identificar e, muito menos, acompanhar ou **resolver os múltiplos problemas que se geraram a nível local, os municípios estiveram desde o primeiro momento na linha da frente no combate à pandemia**, implementando um **conjunto vasto e diversificado de medidas de carácter extraordinário, de apoio às famílias, às instituições e às empresas**.

Foram equipamentos de proteção individual, testes, apoio à instalação de hospitais de campanha, programas de rastreio, ações de evacuação e isolamento, ações de limpeza, higienização e desinfeção de espaços, apoios sociais diversos as IPSS e outras associações e às famílias, aquisição de computadores para escolas e alunos, vacinação, etc.

b) Os impactos nas contas municipais

Este **grande esforço dos municípios** deixou **marcas na sua gestão financeira**. Por um lado, as **despesas efetuadas pelos municípios foram relevantes**, enquanto por outro, as **receitas municipais tiveram quebras significativas**, em especial no **IMT**, na **Derrama** e nas **receitas geradas a nível local**.

Entretanto, as **reduções de cobrança no conjunto dos impostos** que servem de base ao **cálculo da participação dos municípios nas receitas públicas** (IRS + IRC + IVA) provocarão, pelo menos nos anos de 2022 e 2023, anomalias nos normais fluxos daquelas transferências do OE.

Foi apurado e confirmado já por diversas instituições públicas o **montante global de 211 M€**, referentes a **despesas dos municípios** com as medidas **COVID-19, só em 2020**.

Já mais recentemente, o **Tribunal de Contas** divulgou que, **só em 2020 e no 1.º trimestre de 2021**, e **apenas nos municípios do Continente**, foi de **396 M€** o acréscimo de **despesa COVID** realizada. E acrescenta ainda uma estimativa, para o mesmo período, de **perda 95 M€ de receitas, devido a medidas relacionadas com apoios também COVID-19**.

A totalidade dos valores apresentados pelo **Tribunal de Contas** (só no Continente e até março de 2021) é assim de cerca de **500 M€**.

Tornou-se **urgente e imprescindível compensar os municípios** e repor o equilíbrio e a sustentabilidade das finanças locais.

É verdade que o **Governo assumiu, desde cedo e logo no início da onda pandémica, o compromisso político de apoiar os municípios** – o que sucederia através do Fundo Social Municipal e também com as **verbas excecionais da UE**.

Contudo, **não existem resultados minimamente satisfatórios**.

c) A insuficiência dos apoios do Governo e do FSUE

Para o efeito, o **Governo alterou o âmbito do FSM, alargou o objeto do Grupo de Trabalho criado para a sua reformulação** - que passou a **abranger o apuramento das despesas dos municípios com a COVID-19** -, inclusive prorrogou o seu funcionamento, mas nada aconteceu.

O **Governo acabou por apenas atribuir aos municípios** o valor que o **Fundo de Solidariedade da União Europeia** (FSUE) aprovou para Portugal, no montante de **55 M€ para os 308 municípios** - tendo sido aplicado um **limite de 150 m€** para cada um. Trata-se de um **apoio escasso e manifestamente insuficiente**, mas a ANMP entendeu-o como um primeiro passo.

6. Propostas.

Em sequência do que ficou exposto, A **ANMP** ADOTA AS SEGUINTES **PROPOSTAS NO PLANO DAS FINANÇAS LOCAIS:**

a) Têm de ser não só alteradas, mas invertidas, as **evoluções dos pesos da participação dos municípios nas receitas públicas** que **têm diminuído,** quando **comparadas,** quer com o total das **receitas fiscais do Estado,** quer com o total de **despesas do Estado,** sendo o **recuo em relação às receitas fiscais ainda maior que em relação à despesa -** o que significa que a **transferência de despesas para os municípios** tem tido um **maior peso** face à **participação destes nas receitas públicas.**

b) Atingir as médias de receitas e despesas realizadas pelos municípios na União Europeia, assegurando uma cada vez maior justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios; com efeito, dados de 2019 apontam para que a despesa pública realizada pelos municípios em Portugal seja de 9%, sendo a média europeia de 23,2%; os municípios participam em 9,7% no total das receitas, o que compara com uma média de 23,5% na União Europeia, valores estes que representam menos de metade desta.

c) É necessário e inadiável o **início dos trabalhos para uma nova Lei de Finanças Locais** que inclua as seguintes linhas de orientação:

- Atribuição de **valor reforçado** à LFL;
- **Reforço da autonomia** e da **capacidade financeira** dos municípios;
- Correção e **aumento da coesão territorial**;
- **Reforço dos poderes tributários** dos municípios;
- Implementação do **Fundo de Financiamento da Descentralização**;
- Redefinição de **mecanismos de recuperação financeira**.

d) Reformulação de **questões diversas de caráter fiscal**:

- Repartição do **Adicional do IUC**;
- Alteração da designação do **Adicional do IMI**;
- Redução da taxa de **IVA da iluminação pública**.

e) Desburocratização e eliminação de bloqueios à gestão financeira e administrativa

- No **fornecimento de informação** pelos municípios;
- Nos **acessos dos municípios** aos **dados da AT**;
- Na atualização atempada dos **dados do Ministério da Educação**;
- Nos processos de **contratação pública**;
- Nos processos de **aquisição de serviços**.

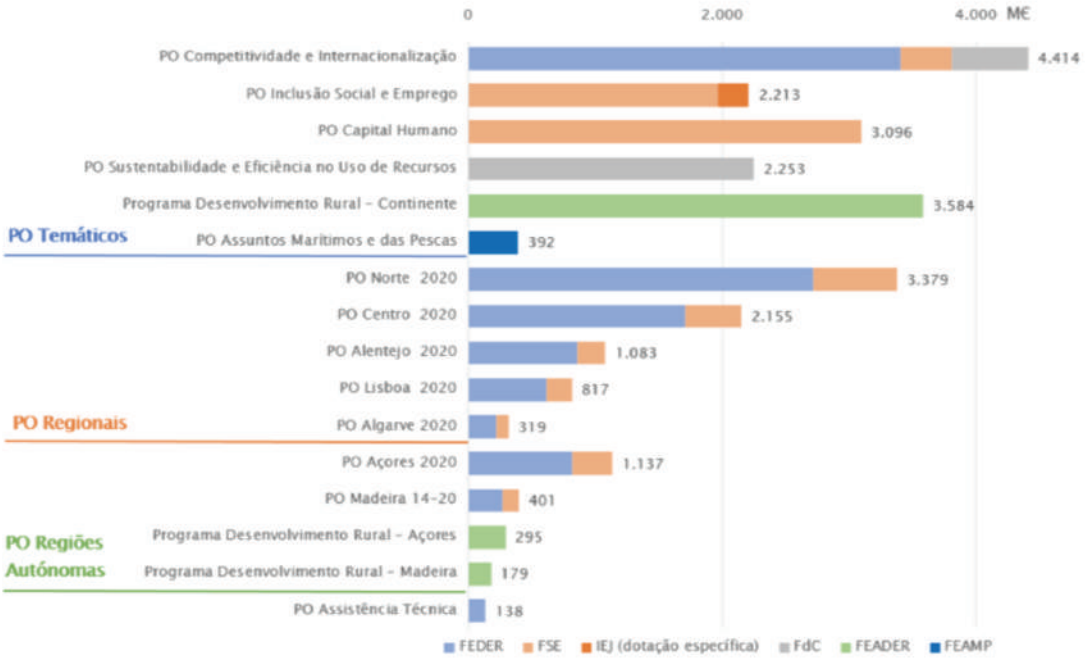
f) Reembolso aos municípios das **despesas adicionais** que foram obrigados a suportar com medidas de **prevenção e combate à pandemia: até setembro de 2020, 211 M€, dos quais apenas foram disponibilizados 55 M€ do FSUE** (com o limite **de apenas 150 m€ por município**). Dados recentes do Tribunal de Contas apontam para despesas totais dos municípios na ordem dos **396 M€**, e apenas até ao mês de março deste ano.

SEGUNDA PARTE – FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO

1. Portugal 2020, a reta final

1.1. Um ponto da situação global.

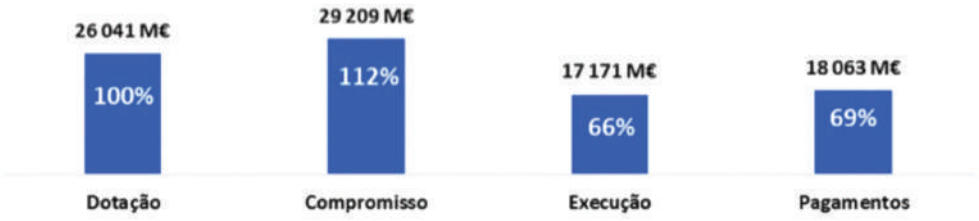
O Portugal 2020, quadro comunitário ainda em curso, com arranque em 2014 e encerramento em 2023, foi alocado com uma dotação global de quase **26 mil M€**, distribuídos por 16 programas operacionais (PO), temáticos e regionais, de acordo com o quadro abaixo.



Fonte: Portugal 2020[1]

Agregando e destacando alguns dados, verificamos que coube aos 5 **PO Regionais do Continente**, onde os municípios têm mais projetos elegíveis, **7,8 mil M€**; 4,4 mil M€ para o PO Competitividade e Internacionalização (POCI) e 3,2 mil M€ para o PO Inclusão Social e Emprego (POISE).

Passados 7 anos e várias reprogramações, na reta final do quadro, à data de 30 de agosto de 2021, o Portugal 2020, apesar de uma **elevada uma taxa de compromisso (112%)**, está com uma **taxa de execução média na ordem dos 66%**.



Fonte: Nota do Ministro do Planeamento enviada à comunicação social em 26 de outubro de 2021[2]

[1] Disponível em https://www.portugal2020.pt/content/o-que-e-o-portugal-2020

[2] Em reação à "Auditoria ao Portugal 2020" do Tribunal de Contas.

Sem prejuízo, note-se, em comparação com os restantes Estados-Membros, e segundo os dados da Comissão Europeia de setembro deste ano, Portugal é o segundo país que mais executou, e com uma taxa de reembolso superior em 6% à média europeia.

Já em comparação com anteriores ciclos de apoio, a execução encontra-se aquém do observado em idêntica fase do período de programação.

Todavia, neste último ano tem vindo a avançar em muito melhor ritmo, essencialmente pelo impulso das medidas tomadas em resposta à pandemia e seus efeitos[3] - com resultados positivos bastante visíveis e expressivos – que muito contribuíram para que no **primeiro semestre de 2021 a taxa de execução crescesse 34% face ao período homólogo**.

1.2. A esfera municipal. Amarras e constrangimentos a ultrapassar.

De acordo com a última informação apresentada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C)[4], reportada a 30 de setembro de 2021, **as entidades da esfera municipal tinham, em termos acumulados, 3,645 M€ de fundo aprovado**, correspondentes a um total de 11.413 operações – com os **municípios** prosseguindo como os **principais promotores, com 76% do fundo aprovado** (2.755 M€).

A Prioridade de Investimento (PI) com maior volume de fundo aprovado (699 M€) e maior número de registos de aprovações (1.368) continua a ser a PI 6.5 (requalificação e ambiente urbano); seguida pela PI 10.5 (equipamentos educativos) com um volume de fundo aprovado de 488 M€ e 1.126 registos de operações. De anotar que no terceiro trimestre de 2021, as PI 6.1 (resíduos) e 10.5 foram as que registaram maiores volumes de aprovações: 22 M€ e 14 M€, respetivamente.

De realçar que os níveis de execução dos setores Local e da Administração Central evoluíram muito positivamente no último ano, encontrando-se sensivelmente em linha com os níveis de execução das empresas.

No que se refere em concreto à execução dos Pactos e PEDU, principais instrumentos territoriais, verifica-se que os **Pactos (PDCT) e PEDU`s apresentam agora um melhor desempenho**, tendo estes últimos, **à data de 30 de setembro último, uma taxa de compromisso de 94% e de execução na ordem dos 56%**.

Mas a verdade é que o **arranque e desenvolvimento dos Portugal 2020 foram muito difíceis, essencialmente devido a um conjunto de constrangimentos (ainda) recorrentes, que, ressalve-se desde já, urge resolver, tanto para a execução final deste quadro, mas também para prevenir, permitir e potenciar a execução do PRR e do novo quadro comunitário que se avizinha**.

Identificamos de seguida os principais e recorrentes CONSTRANGIMENTOS a uma melhor e mais ágil execução do Portugal 2020.

---

[3] Em causa a Deliberação n.º 34/2020 da CIC 2020, que permitiu o reforço das taxas de cofinanciamento, com majorações até 100% nos pedidos de pagamento (intermédios ou finais) apresentados pelos beneficiários às AG entre 1 de julho de 2020 até 30 de abril de 2021.

[4] Entidade responsável pelo modelo de monitorização territorial, operacional e financeira dos instrumentos territoriais (ITI/PDCT, AIDUS/PEDU e DLBC), entre outras intervenções e investimentos com forte incidência territorial, e do investimento municipal -- efetuando o seu reporte trimestralmente.

Dotação manifestamente insuficiente para a generalidade das tipologias da iniciativa da Administração Local (Exs: infraestruturas escolares, de saúde, equipamentos sociais, CUA, grandes redes de comunicação)

Exigências excessivas de planeamento estratégico por parte das autarquias (EIDT, Pactos, mapeamentos, estratégias de desenvolvimento urbano, PEDU e PARU)

Dificuldades e atrasos decorrentes do complexo processo de **contratação pública,** assim como na obtenção do **visto prévio do Tribunal de Contas**

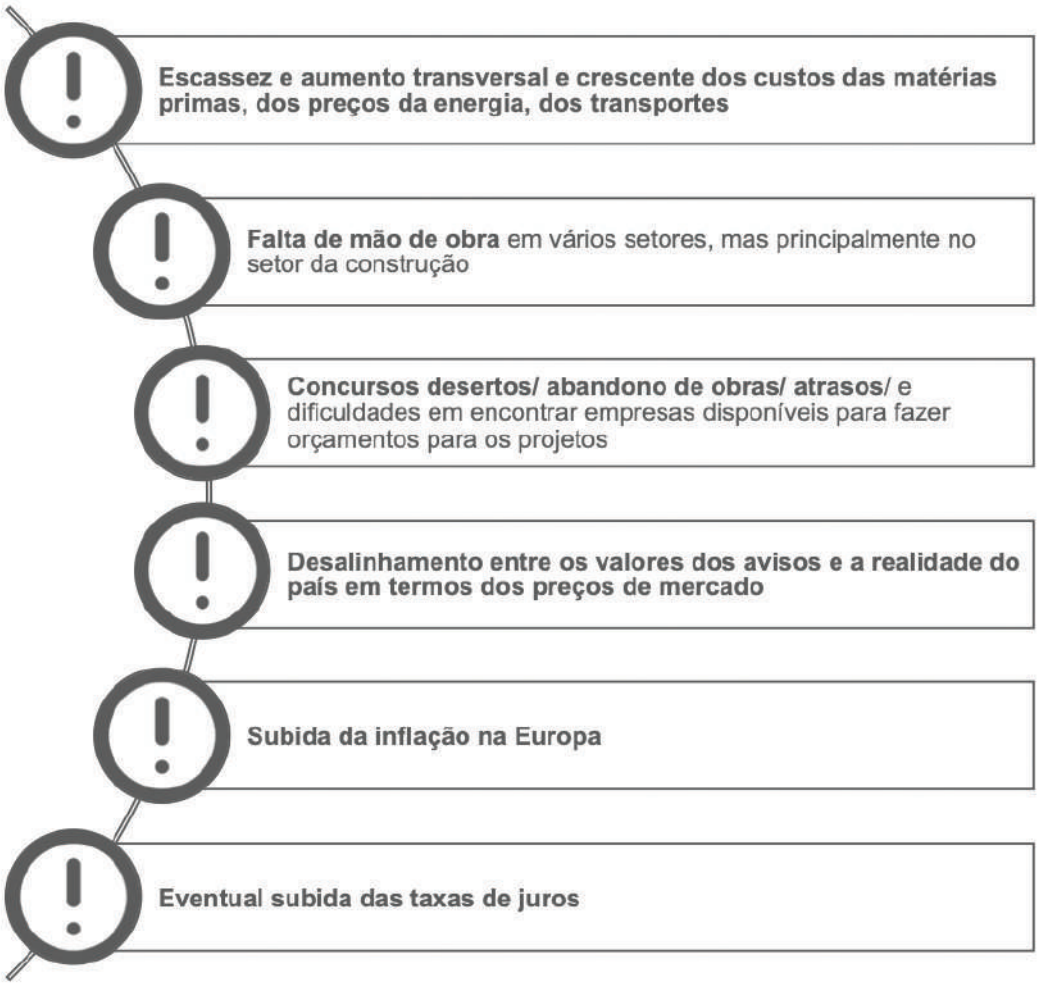
Burocracia excessiva e duplicação de tarefas entre as entidades intermunicipais e as AG dos PO

Atrasos e dificuldades no processo de **licenciamento ambiental**

Complexidade e burocracia do processo de reprogramação dos Pactos/ PEDU/ PARU/ PAMUS e das próprias operações

Dificuldades de comunicação e articulação com Administração Central ou descentralizada (Exs: atrasos da Ad. Central na disponibilização das verbas necessárias à CPN a seu cargo; na emissão de pareceres e declarações; na apresentação de documentação de candidatura)

A acrescer e a agravar, juntam-se agora àqueles um preocupante conjunto de NOVOS CONSTRANGIMENTOS, essencialmente decorrentes da pandemia e do específico contexto que vivemos.



Com efeito, a generalidade dos municípios, enquanto entidades adjudicantes, tem-se deparado com alguns constrangimentos no setor da construção, advenientes dos enormes aumentos de preços de matérias-primas, transportes e energia, nos mercados internacionais, e da falta de mão-de-obra -- com impacto não apenas nos novos procedimentos de contratação pública (amiúde desertos), mas também na execução dos contratos anteriormente celebrados, em que os cocontratantes invocam a resolução contratual, com fundamento na respetiva (in)viabilidade económico-financeira.

Por outro lado, mas fruto dos mesmos constrangimentos, a **escalada crescente de subida de preços de mercado, desde o início deste ano, muito acima dos índices de revisão de preços do IMPIC, I.P**., têm dificultado a adequação dos valores das obras às circunstâncias atuais (aço, ferro, alumínio, cobre, estanho e níquel são alguns dos metais cujo preço muito aumentou, tal como o material plástico para condutas de água + 45%).

Estas mais recentes dificuldades não só não permitem uma melhor recuperação dos níveis de execução, como a severa e crescente escalada da subida de preços fizeram com que os financiamentos comunitários aprovados ficassem muito aquém das necessidades e custos reais dos investimentos.

1.3.Propostas.

Na conjuntura acima, aproximando-se o final deste quadro, operadas 3 reprogramações e sendo elegíveis as despesas executadas e efetivamente pagas pelos beneficiários até 2023, é cada vez mais premente incentivar, acelerar e garantir a execução dos projetos e a absorção dos fundos do Portugal 2020. Para tal, a **ANMP PROPÕE QUE ESTRATEGICAMENTE SEJAM ADOTADAS MEDIDAS QUE PERMITAM:**

a) O reforço dos financiamentos comunitários dos projetos municipais, inclusivamente dos já aprovados;

b) O **fim dos custos padrão aplicados aos investimentos em infraestruturas da educação**, garantindo-se a **total elegibilidade** das despesas das intervenções naquele domínio;

c) Uma **nova reprogramação** que, no caso específico da esfera municipal, **agilize ajustamentos e proceda a um reforço efetivo das verbas associadas aos Pactos** (essencialmente infraestruturas escolares, da saúde e da área social);

d) Uma solução legal para o ajustamento aos preços de mercado, de modo a evitar os cada vez mais frequentes pedidos de resolução contratual, e assim permitir aos municípios realizar as obras necessárias para servir as suas populações;

e) Atrair e reconverter trabalhadores para o setor da construção.

2. O PRR, ainda a indefinição da participação dos municípios.

2.1. Uma breve apresentação da estrutura e modelo de governação.

Em resposta aos fortes impactos de ordem económica e social causados pela pandemia, no âmbito do pacote financeiro consensualizado pelo Conselho Europeu em julho de 2020 foi criado o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), que permitiu a cada país planear um conjunto de reformas e investimentos emergentes para atenuar o impacto económico da crise.

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) apresentado por Portugal, dos primeiros aprovados pela União Europeia, integra 20 componentes, encontrando-se as respetivas reformas e investimentos estão agrupadas no PRR em torno de **3 dimensões estruturantes**: a Resiliência, a Transição Climática e a Transição Digital.

Fonte: PRR

No total, as reformas e os investimentos do plano ascendem a um financiamento de **16,6 mil M€**, distribuídos por **13,9 mil M€ de subvenções a fundo perdido** (84% do total) e 2,7 mil M€ de empréstimos (16%).

A dimensão Resiliência, que engloba a vertente das vulnerabilidades sociais, a resiliência económica e a resiliência territorial, absorve 2/3 dos recursos do PRR, sendo que as Transições relativas ao Clima e ao Digital absorvem 33%.

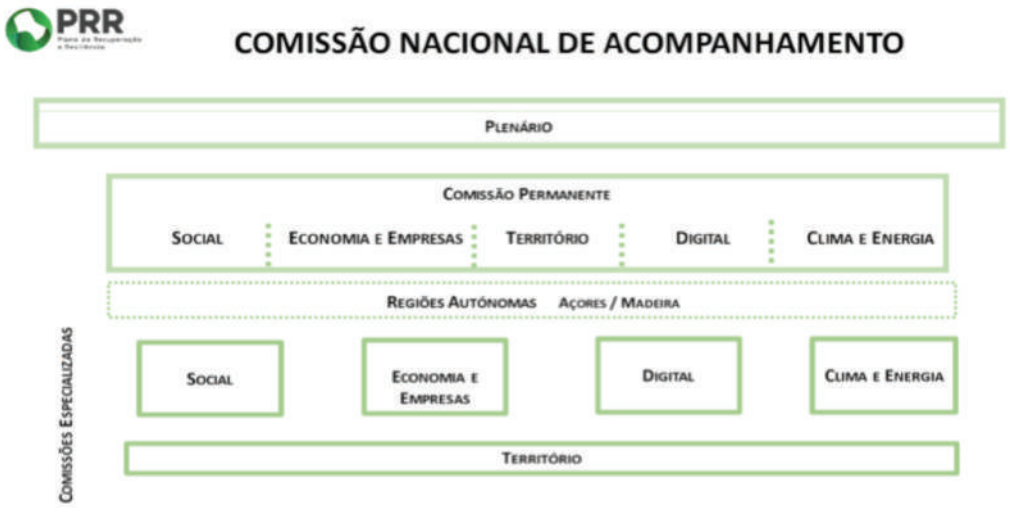
O modelo de governação, bem como a estrutura orgânica -- relativa ao exercício das competências de gestão estratégica e operacional, acompanhamento, monitorização e avaliação, controlo, auditoria, financiamento, circuitos financeiros e sistema de informação de reporte e transmissão de dados à Comissão Europeia – foram estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio.

O Plano apresenta **4 níveis de coordenação**, a saber:

- Nível estratégico de coordenação política, assegurado pela Comissão Interministerial do PRR;
- Nível de acompanhamento, assegurado pela Comissão Nacional de Acompanhamento;
- Nível de coordenação técnica e de monitorização, assegurado pela estrutura de missão "Recuperar Portugal", pela Agência de Desenvolvimento e Coesão, I. P. (Agência, I. P.), e pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças;
- Nível de auditoria e controlo, assegurado por uma Comissão de Auditoria e Controlo.

De realçar que a **Associação Nacional de municípios Portugueses**, enquanto membro não governamental do Conselho de Concertação Territorial, **integra a Comissão Nacional de Acompanhamento** (CNA), que, como acima aludido, constitui a estrutura responsável pelo acompanhamento do PRR.

Nos termos do regulamento de funcionamento da CNA, esta subdivide-se em **5 comissões especializadas** (CE), a saber: Social, Economia e Empresas, Digital, Clima e Energia, e Território, **estando a ANMP representada nas últimas três**.



Fonte: PRR

2.2. As grandes fragilidades do PRR.

A ANMP, em sede de consulta pública, remeteu os seus contributos para um melhor PRR, tendo manifestado a total disponibilidade e vontade dos municípios em participar de forma ativa, responsável e partilhada na recuperação da crise.

Não obstante e infelizmente, o plano final não incorporou as propostas apresentada e padece de evidentes fragilidades.

a) Desde logo, traduz uma visão e centralizadora e uma gestão completamente centralizada.
De facto, **rumando contra o processo de descentralização administrativa em curso e contra o objetivo estratégico de aumentar do peso da Administração Local nas receitas públicas, o PRR é centralizado, tanto na sua gestão como nas prioridades de intervenção selecionadas**.

É inaceitável que os dos municípios e suas Associações estejam arredados da gestão dos PRR, **desperdiçando-se a sua experiência, capacitação e reconhecimento - ao nível dos modelos e sistemas de gestão e controlo dos fundos comunitários, como também no processo de transferência de competências**. Não faz qualquer sentido e a todos prejudica.

Por outro lado, as **principais áreas de intervenção municipal estão ausentes** - de facto, quase ignora por completo temas como o abastecimento de água, saneamento e resíduos; os transportes públicos promovidos pelas autarquias, as estruturas de proteção civil nos meios de combate a incêndios florestais, etc. Os **apoios diretos são essencialmente destinados à Administração Central, excluindo-se flagrantemente os municípios** em áreas como a eficiência energética dos edifícios públicos, na digitalização e melhoria dos sistemas de informação, nas infraestruturas digitais, etc.

b) O PRR sofre de **manifesta falta de transparência**.

É público e oficial, que a maior parte dos fundos do PRR está já comprometida e não sabemos quase nunca com que critérios.

É de facto muito baixa a percentagem de avisos abertos – tanto para os municípios como para outros beneficiários, e em todas as áreas.

O país precisa de saber como e quem procedeu à definição dos projetos e entidades a apoiar. Tem de haver uma política de verdadeira abertura para o país em matéria de informação e comunicação, não somente para as Autarquias Locais.

Transparência e informação precisam-se.

c) Pode ser uma **oportunidade perdida em matéria de coesão territorial**.

Só cerca de 5% dos cerca de 14 mil M€ das subvenções a fundo perdido (751 M€) é que são destinados a **regiões menos desenvolvidas do país**, enquanto os territórios onde o PIB per capita é mais elevado retêm à partida 2 143 M€ (15% do fundo perdido).

Portanto, sem prejuízo de uma necessária perspetiva estrutural do PRR, uma **resposta imediata e eficaz à atual crise** tem de passar, também e em paralelo, por **privilegiar investimentos locais** que, efetivamente, mobilizem recursos locais, humanos e materiais, e ainda mais nos **territórios onde os efeitos recessivos a crise foram mais devastadores**.

2.3. Propostas.

O PRR constitui uma oportunidade única. Agarrar e potenciar essa oportunidade demanda a **participação municipal, uma mais-valia verdadeiramente imprescindível**, em particular para um alargado conjunto de tipologias de investimentos que carecem, em particular, de um **maior conhecimento e proximidade territorial**.

Não pode o PRR esgotar-se em grandes projetos de infraestruturas e de equipamentos, com elevado conteúdo de importações, prazos alongados de licenciamento das respetivas obras e riscos e imprevistos de execução.

Em consonância, entendemos que deverá o PRR ser objeto de uma **oportuna e efetiva avaliação** - incisiva nos níveis reais de maturidade, níveis de execução e nas condições de concretização em tempo útil dos projetos inicialmente programado – e, em resultado, **reorientado de modo a acolher uma maior participação municipal na gestão e investimentos** que concorram para a qualificação de atividades e de serviços coletivos de proximidade, a dinamização comercial dos centros urbanos, a valorização de centros rurais e a qualificação das redes e serviços coletivos de mobilidade territorial.

Neste enquadramento e encadeamento, a ANMP apresenta, de seguida, as suas PROPOSTAS para um PRR com sucesso e resultados.

a) A gestão do PRR tem de ser descentralizada, cometendo-se responsabilidades neste âmbito aos PO Regionais, entidades com maior conhecimento e proximidade territorial, com experiência e provas dadas na gestão dos Fundos Comunitários.

b) É imprescindível que se façam **avisos universais abertos a todos os municípios** (e não apenas avisos dirigidos a alguns), com **critérios de seleção claros e devidamente assumidos, bem como o conhecimento prévio e atempado do seu cronograma**.

c) É preciso um **mecanismo que garanta que as regiões menos desenvolvidas serão compensadas com as verbas não previamente alocadas**, assim se demonstrando que a coesão é realmente motivadora do investimento.

d) O PRR tem de ser reorientado de modo a acolher uma **maior participação municipal**, **primordialmente nas seguintes dimensões e áreas de atuação**:

i) Infraestruturas e mobilidade

• Em matéria de mobilidade e transportes, o Plano carece de **investimentos, em particular nos transportes públicos, que incidam de forma mais abrangente e transversal sobre todo o território**, com impacto em termos de coesão territorial.

• No que concerne à ferrovia, em especial, urge apostar significativamente numa **rede ferroviária que ligue Portugal à Europa**, concretizando a ligação dessa rede aos portos e às zonas do país mais exportadoras para a Europa, nomeadamente o Norte e o Centro de Portugal. Deverá ser definitivamente assumida a bitola europeia na **requalificação da rede nacional**, assim como o estabelecimento de acordos de gestão de fronteira, com Espanha e França, para a criação de corredores disponíveis para os comboios portugueses entrarem pela Europa de forma competitiva e atempada no que respeita à logística das mercadorias.

• Considera-se como máxima prioridade a **remodelação e fecho de redes de abastecimento de**

água, de saneamento de águas residuais e de drenagem de águas pluviais, procurando garantir a eficiência dos serviços e a melhoria da sua qualidade, a otimização da capacidade instalada a redução das perdas de água e infiltrações. É necessário um maior investimento e pôr fim a práticas restritivas e discriminatórias no acesso a estes fundos, nomeadamente no que se refere à obrigatoriedade de agregação de sistemas.[5]

ii) Cultura

• A cultura, a produção e inovação cultural podem bem vir a ser um eixo fundamental de desenvolvimento de territórios menos capacitados para o desenvolvimento económico empresarial, designadamente quando assente em requisitos de infraestruturas e serviços mais complexos. Uma política de desenvolvimento do setor da cultura como atividade económica produtiva, com incentivos públicos pode contribuir decisivamente para o reforço de competitividade do interior.

• Por outro lado, a **oportunidade das candidaturas de cidades portuguesas, de Norte a Sul, a Capital Europeia da Cultura 2027**, é de enorme relevância nacional para que a aposta e o investimento na cultura sejam relevantes instrumentos de coesão territorial, de desenvolvimento e de atratividade dos territórios, devendo ser assumir o investimento em equipamentos e programação culturais de referência podendo a rede das Cidades Candidatas a Capital Europeia da Cultura 2027 como uma âncora de um programa verdadeiramente nacional, começando por envolver cada uma das entidades intermunicipais das cidades candidatas.

iii) Maior aposta na cooperação transfronteiriça com Espanha [6]

iv) Capacitação, modernização e qualificação de serviços públicos

• É urgente **apostar na modernização, rejuvenescimento e qualificação dos quadros técnicos dos municípios** (e não só na administração pública central). Um dos principais riscos associados ao modelo de "transição justa", "próspera" e "eficiente" proposto no documento, prende-se com a efetiva capacidade de o país ultrapassar os designados custos de contexto, designadamente relativos à **capacidade de resposta célere dos organismos públicos**.

• É preciso atualizar conhecimentos e acautelar a necessária preparação técnica para responder às exigências e desafios que se vão colocar ao nível da elaboração e execução dos projetos e da qualificação das parceiras territoriais, com repercussões diretas na execução dos fundos disponibilizados pela UE – pelo que é preciso **acautelar os apoios à Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais** (FEFAL), entidade formadora das Autarquias Locais.

v) Habitação

O Estado deve, tal como consignado na própria Lei de Bases da Habitação [7] **, reconhecer as importantes responsabilidades dos municípios, tanto no planeamento estratégico na área da habitação como na sua execução, e dotá-los dos instrumentos legais e dos recursos financeiros adequados ao seu exercício.**

---

[5] Os fundos do Portugal 2020 destinados ao financiamento da vertente em baixa foram manifestamente insuficientes, muito inferiores à procura manifestada por parte dos municípios, o que evidencia que há ainda muitas necessidades não satisfeitas.

[6] Temos vindo a assistir a um sucessivo desinvestimento por parte dos fundos comunitários, através do corte de verbas no POCTEP, do alargamento do território elegível à quase totalidade do território nacional e do desequilíbrio abissal entre as verbas dedicadas a Portugal e a Espanha.

[7] Aprovada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, que determina que:
"O Estado assegura os meios necessários para garantir o desenvolvimento das políticas regionais e locais de habitação" (artigo 20.º), e que "O Estado assegura dotações públicas adequadas à concretização da política nacional de habitação e garante, nos termos da lei, os meios necessários à prossecução das políticas regionais e locais de habitação, no quadro das respetivas atribuições e competências" (artigo 38.º).

O PRR abre uma nova janela de oportunidades até 2026 -- de natureza temporária e com tempos de execução muito exigentes – assumindo a Habitação um importantíssimo eixo de intervenção, sendo um dos instrumentos e respostas aos desafios estruturais no âmbito da dimensão Resiliência, e **referência os municípios como parceiro chave no processo**.

De uma forma genérica, seguindo a esquemática do Plano, as intervenções para que este aponta em matéria habitacional foram construídas a partir da identificação e priorização de **4 tipologias distintas de necessidades habitacionais**, a saber:

- famílias a viver em condições indignas e desadequadas,
- necessidades urgentes e temporárias de habitação,
- necessidades temporárias de fixação de funcionários, agentes e demais servidores do Estado e
- desadequação entre rendimentos das famílias de classe média e a oferta existente.

Para dar resposta aos vetores de carência habitacional identificados, o PRR propõe **2 vertentes distintas ao nível do seu financiamento**:

- Uma de reforma, que aloca ao Plano Nacional de Alojamento Urgente e Temporário;
- Outra de **investimento, distribuindo os apoios/financiamentos por vários instrumentos de política pública/ programas habitacionais** (ver quadro seguinte)

Programa de Apoio ao Acesso à Habitação - 1.º Direito (1.211 M€) - Visa dar resposta a 26.000 famílias até 2026. Note-se que o acesso, por parte dos municípios, depende da existência de Estratégia Local de Habitação aprovada.

Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (176 M€) - Pretende dar resposta a situações de alojamento de emergência, concretizada através de entidades públicas ou do setor privado e social. O objetivo é a criação de 2.000 alojamentos de emergência ou de acolhimento/ transição, de natureza mais transversal, e de 473 fogos, 3 blocos habitacionais e 5 Centros de Instalação Temporários e Espaços Equiparados (especificamente para as forças de segurança).

Reforço da oferta de habitação apoiada na Região Autónoma da Madeira (136 M€)

Melhoria das condições habitacionais do parque habitacional da Região Autónoma dos Açores (60 M€)

Parque público de habitação a custos acessíveis **(775 M€ a título de empréstimos) – Tem em vista a construção e reabilitação para disponibilização de património público devoluto para famílias que não encontram resposta em mercado tradicional de arrendamento; prevê-se que este investimento possibilite a reabilitação de 75% do património inscrito na Bolsa de Imóveis para a Habitação**

Alojamento estudantil a custos acessíveis (375 M€ a título de empréstimos) - objetivo: disponibilizar 15.000 novas camas em alojamento estudantil ou unidade residencial.

No entanto, **desconhece-se que critérios e pressupostos ditarão, na área da habitação, a elegibilidade dos investimentos públicos que possam encontrar apoio nas verbas do PRR, bem como se desconhece qual a calendarização destas "candidaturas" ou que disponibilidades financeiras ainda subsistem relativamente a cada programa/ instrumento habitacional**.

Na verdade - ressalvada a portaria que define o modelo e os elementos complementares a que devem obedecer as candidaturas para financiar o Programa de Apoio ao Acesso à Habitação e a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (de natureza essencialmente instrutória) **e também o recente Aviso de Publicitação do dia 8 de novembro p.p. relativo ao financiamento pelo PRR de iniciativas promovidas no âmbito do Programa 1.º Direito - desconhecem-se as regras, montantes e elegibilidade subjacentes à aplicação do PRR na área da Habitação**.

No que especificamente concerne ao aludido **Aviso de Candidatura para o 1.ª Direito**, importa situar, frisando, os seguintes aspetos:

- A dotação do aviso corresponde à dotação total anunciada no PRR para o 1.º Direito (1.211 M€);
- O horizonte temporal tem o seu início reportado a 1/2/2020 e termo a 30/6/2026;
- Só abrange o território dos municípios com Estratégia Local de Habitação (ELH) aprovada e vigente (135 à data de 31/10/2021);
- São Beneficiários Finais:

- As entidades promotoras (o Estado, através da DGTF, e os municípios, bem como as juntas de freguesia e associações de municípios; Setor Empresarial do Estado e Local, institutos públicos; 3.º Setor; associações de moradores; proprietários…);

- Os beneficiários diretos (BD) do 1.º Direito (famílias/ cidadãos que habitem em condições indignas e estejam em situação de carência financeira).

- É aplicável a despesas com o apoio técnico à elaboração das ELH e ou à preparação e gestão de candidaturas e aos investimentos nas seguintes soluções habitacionais:

  - Construção, reabilitação e aquisição de imóveis (incluindo, neste caso, a posterior construção ou reabilitação) para arrendamento;
  - Arrendamento no mercado para subarrendamento;
  - A auto-construção pelos BD (habitações em situação de risco, de pessoas vulneráveis ou de agregados residentes em alojamentos precários).

Verifica-se, assim, que o Aviso em causa se cinge apenas ao Programa 1.º Direito, e, portanto, só abrange municípios com ELH aprovada e vigente, castrando a possibilidade de os municípios acederem de forma genérica, universal e direta a este mecanismo de financiamento da habitação.

A agravar, as condições técnicas e condicionantes dos projetos impostas pelo Aviso são de muito difícil cumprimento, se não contraditórias e até não aplicáveis a todas as operações elegíveis[10]**, o que afastará candidaturas e inviabilizará financiamentos** (referimo-nos, nomeadamente, aos requisitos em matéria de Eficiência Energética e de Necessidades de Energia Primária, quando exige a *"Construção de edifícios habitacionais, com necessidades de energia primária, pelo menos, 20% inferiores aos requisitos dos edifícios com necessidades quase nulas de energia"* (?!).

[10] De facto, nem todas as operações envolvem intervenções ao nível da eficiência energética, nem, tão pouco, estão todas sujeitas a controlo prévio.

Sem prejuízo, mais se desconhece como serão materializados os restantes apoios do PRR (por exemplo, se por Protocolos ou noutro suporte ou instrumento formal), o que torna ainda menos percetível qual o procedimento de "candidatura", se ele existe ou não, fator que poderá ser determinante para a própria execução das verbas afetas ao PRR nesta particular área da Habitação que, como é sabido, envolve necessariamente processos de contratação pública e execução de empreitadas que exigem tempo e programação.

Em suma, **sendo os municípios parceiros fundamentais neste processo, é com grande expectativa que encaram os desafios de investimento público decorrentes do PRR na prioridade Habitação, sendo premente e crucial que toda a informação relativa a essa participação** (procedimentos conducentes ao financiamento, critérios de elegibilidade, efetivas disponibilidades orçamentais para cada programa ou instrumento, prazos de candidatura, modalidades de apoio - fundo perdido, comparticipação ou empréstimo, etc.), **seja disponibilizada de forma clara e atempada, até porque os exíguos prazos de execução impõem programação e celeridade máximas**.

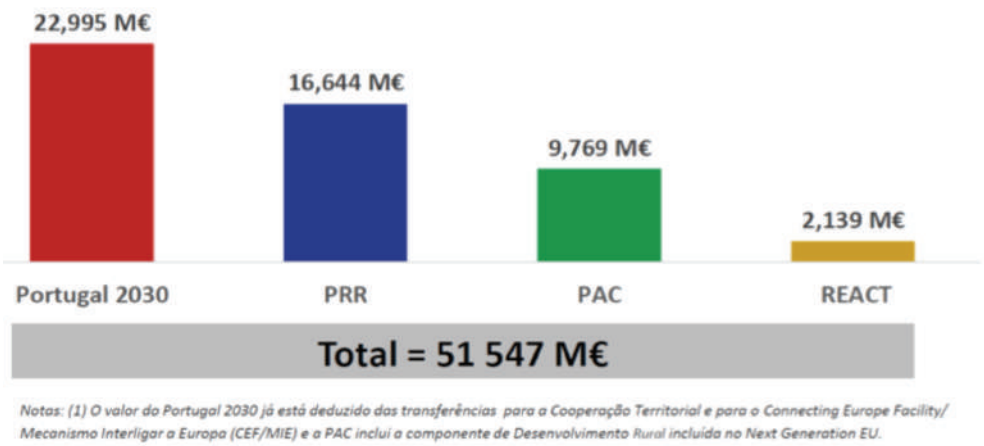
3. O Portugal 2030.

3.1. As linhas gerais do novo quadro.

O próximo quadro de financiamento plurianual (QFP) 2021-2027 envolverá para o nosso país uma dotação total de **24,182 M€**[11] - **23 mil M€ a programar e distribuir por 5 Fundos Europeus**, mais em 139 M€ para a Cooperação Territorial e 1,048 M€ para o Mecanismo Interligar Europa.

São verbas que se somam ao **Portugal 2020**, que termina em 2023, aos **16,644 M€ do PRR**, aos **9,769 M€ da PAC**, aos **2,139 M€ do REACT, sendo crucial a sua articulação e complementaridade com aqueles, entre outros instrumentos de financiamento**.

Fundos para 2021-27 | Pacote Global de Portugal



Fonte: Apresentação Acordo de Parceria Portugal 2030 - Promover a convergência de Portugal com a União Europeia, Ministro do Planeamento, 6 de novembro de 2021

[11] Preços correntes.

Os documentos base nacionais, bem como os Regulamentos Europeus[12], gerais e específicos, necessariamente prévios e orientadores do Acordo de Parceria, foram já publicados, em novembro de 2020 e junho 2021, respetivamente, **mas ainda não temos Acordo de Parceria aprovado para o Portugal 2030**.

Após sucessivos adiamentos do Governo sobre a data da sua submissão a Bruxelas, as iniciativas de divulgação, de audição formal dos parceiros institucionais, económicos e sociais, entre os quais a ANMP, decorreram no início do mês de novembro, tendo se seguido uma consulta pública de 15 dias (entre 15 e 30 de novembro), na perspetiva da sua submissão à Comissão Europeia ainda no mês de dezembro 2021 e assinatura do Acordo de Parceria após as eleições legislativas de 30 de janeiro de 2022.

A **Estratégia Portugal 2030**, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 97/2020, de 13 de novembro de 2020, constitui a **base estratégica para todos documentos de natureza programática transversal** tais como o Acordo de Parceria e o PRR, entre outros[13], e estrutura-se em torno das **4 Agendas Temáticas** a seguir elencadas.

- **Pessoas primeiro - um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade;**
- **Inovação e qualificações como motores do desenvolvimento;**
- **Sustentabilidade dos recursos e combate às alterações climáticas;**
- **Um país competitivo externamente e coeso internamente.**

A programação do Portugal 2030 terá por base as prioridades elencadas naquelas 4 Agendas Temáticas da Estratégia Portugal 2030, que se articulam com os **5 Objetivos de Política (OP) elencados pela Comissão Europeia**, a saber:

- **OP1 - Uma Europa mais inteligente;**
- **OP2 - Uma Europa mais verde;**
- **OP3 - Uma europa mais conectada;**
- **OP4 - Uma Europa mais social;**
- **OP5 - Uma Europa mais próxima dos cidadãos.**

Em matéria de **Programas Operacionais** e tal como decorre da **Estrutura Operacional dos Fundos da Política de Coesão**[14], releva destacar que estão previstos 12, assim organizados:

- 4 PO Temáticos no Continente:
- Demografia e inclusão;
- Inovação e transição digital;
- Transição climática e sustentabilidade dos recursos.
- Mar
- 5 PO Regionais no Continente;
- 2 PO Regionais nas Regiões Autónomas;
- e 1 PO Assistência Técnica.

[12] No dia 30 de junho de 2021 foram publicados no Jornal Oficial da União Europeia os seguintes Regulamentos Comunitários: (i) Regulamento Disposições Comuns (RDC) - Regulamento (UE) 2021/1060 - que define o quadro jurídico comum para 8 fundos de gestão partilhada; (ii) Regulamento (UE) 2021/1056, que cria o novo Fundo para uma Transição Justa; (iii) Regulamento (UE) 2021/1058 relativo ao FEDER e ao FC; (iv) Regulamento (UE) 2021/1057, estabelece o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e (v) - Regulamento (UE) 2021/1059, que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg).

[13] Como sejam as Grandes Opções, o Programa Nacional de Reformas ou o Plano Estratégico da PAC 2023-2027.

3.2. O desenho do Acordo de Parceria.

Conforme acima referenciado, está a terminar o processo de construção do Acordo de Parceria para o novo Quadro Comunitário.

É imprescindível **retirar ensinamentos das experiências do último quadro e não repetir, persistindo, os erros do Portugal 2020**, nomeadamente nos problemas identificados neste documento (no capítulo dedicado ao Portugal 2020). Só assim se alcançará um **bom Acordo, centrado na coesão territorial, que servirá o país e os portugueses. É crucial e que o mesmo se inicie rapidamente, em efetiva articulação e complementaridade com os restantes instrumentos financiados por fundos europeus em curso (que no total ascendem a um montante global na ordem do 52 mil M€).**

A ANMP, visando e concorrendo para aqueles desideratos, desde cedo firmou o seu posicionamento e apresentou as suas preocupações e propostas, mas, infelizmente, ao contrário do solicitado, os municípios não foram chamados a participar numa fase mais prévia.

Agora que finalmente se conhece mais do desenho do novo Acordo de Parceria, é decisivo alertar e insistir nas **preocupações e propostas da Associação Nacional de municípios Portugueses**, sempre no sentido do **reforço e territorialização das políticas e investimento públicos**.

Com efeito, **o caminho percorrido em direção à descentralização e desconcentração, regional e local**, está vertido em muitos importantes processos como sejam (i) a descentralização para a administração local de um vastíssimo conjunto de competências; (ii) a eleição dos Presidentes das CCDR por um colégio eleitoral alargado constituído pelos autarcas da respetiva região; (iii) a anunciada intenção de preparação do referendo à regionalização para 2025; (iv) a anunciada integração nas CCDR de um conjunto significativo de serviços desconcentrados.

É por isso chegado o **momento de consolidar aquele caminho e assumir de forma inequívoca a descentralização como uma prioridade - concedendo-lhe coerência, consistência e efetiva tradução nos instrumentos de financiamento das políticas de coesão da União Europeia, o que obriga a um reforço da participação dos governos locais na governação no Portugal 2030** e, bem assim, um **reforço da sua elegibilidade e dimensão financeira**.

3.3. Considerandos e Propostas ANMP.

No seguimento do expendido, e confrontada a proposta de Acordo de Parceria (AP), a ANMP apresenta os seguintes CONSIDERANDOS E PROPOSTAS:

a) Antes de mais, verificamos que o AP pouco **concretiza uma vertente capital do Quadro – o modelo de governação**. Os princípios da subsidiariedade, da governação multinível e da parceira têm de ser uma realidade vertida no Acordo, que deve **valorizar a participação dos governos regionais e locais na implementação do Quadro**, nos seguintes termos:

- **A gestão dos fundos deve ser feita o mais próximo possível dos territórios, impondo-se a continuação e reforço do desenvolvimento dos planos de base territorial ao nível das NUTS III, sendo a coordenação dos instrumentos de desenvolvimento sub-regional liderada pelos municípios**;
- A **gestão dos instrumentos de gestão urbana deve ser da responsabilidade das Autoridades Urbanas** (tal como no QCA III, deverá ser densificado o poder de decisão dos municípios).

• Deverá também ser permitida a **contratualização das Entidades Intermunicipais com os PO Temáticos**, no âmbito de programas de ação integrados de natureza territorial.

• Deverá ser **reforçada a autonomia de gestão dos PO Regionais** – a gestão deverá continuar a ser liderada pelas CCDR, na qualidade de Autoridades de Gestão, em articulação com os serviços desconcentrados da Administração Central e as Entidades Intermunicipais, limitando-se potenciais *"spillover"* e projetos multirregionais como forma de transferência de recursos entre regiões menos e mais desenvolvidos e de desorçamentação.

• No mesmo sentido também deverá ser r**eforçada a contratualização de programas de ação de desenvolvimento territorial (NUTS III) com as Entidades Intermunicipais**, abrangendo as 3 dimensões seguintes:

- Gestão e acompanhamento físico financeiro de projetos da responsabilidade dos municípios ou de outros promotores enquanto organismos intermédios;

- Dinamização de projetos de natureza intermunicipal (NUTS III) em tipologias de operação de natureza pública;

- Desenvolvimento de programas de ação e projetos-âncora territoriais considerados prioritários para cada NUTS III em função das suas especificidades e prioridades.

b) Por outro lado, não obstante a indicação genérica sobre os montantes globais a alocar a cada Programa Operacional, por OP e por Fundo, **a verdade é que nada se sabe sobre a elegibilidade ou dotações relevantes para a administração autárquica**, em especial municípios, em domínios como as infraestruturas escolares e de saúde, a já mencionada habitação, rede viária nos centros urbanos, ciclo urbano da água, proteção civil, transição energética, mobilidade suave, entre muitos outros.

• É urgente **concretizar as elegibilidades dos municípios e acautelar as dotações municipais proporcionais às necessidades.**

c) Por outro lado, verifica-se que os PO Regionais mantêm praticamente o montante das verbas alocadas no Portugal 2020, mas que **a OP5 - Uma Europa mais próxima dos cidadãos, onde se enquadra o grosso dos investimentos territoriais e áreas prioritárias de investimento público - e onde, à exceção do ambiente, se enquadram as tipologias de interesse e intervenção municipal -, apenas tem cerca de 8% do montante do Portugal 2030.**

[15] A opção pela concentração temática ao nível nacional obriga a que pelo menos cerca de 70% do FEDER seja aplicado nos OP 1 e 2, restando 30% ou menos para os restantes OP (onde, à exceção do ambiente, se enquadram as tipologias de interesse dos municípios).Na opção, como se defende, por uma concentração temática ao nível da NUTS II, a margem de manobra para os investimentos públicos territoriais aumenta significativamente, uma vez que os Programa Operacionais têm que ter apenas 25% dos recursos FEDER alocados às tipologias do OP1 (Europa mais competitiva e inteligente) e 30% para o OP2 (Europa mais Verde) - sobrando 45% para as tipologias dos restantes OP, onde se encontram a maioria dos investimentos autárquicos, em especial o OP5.

Programação Financeira | Programas Operacionais e Fundos

M€

Programa Operacional	OP1	OP2	OP3	OP4	OP5	AT	Total	
PO Temáticos	2 567	2 710	1 473	5 976	32	336	13 094	57%
Inovação e transição digital	2 567	815		400		123	3 905	
Transição climática e sustentabilidade dos recursos		1 568	1 473			78	3 119	
Demografia e inclusão				5 576		115	5 691	
Mar		327			32	20	379	
PO Regionais do Continente	2 270	2 352	280	1 059	1 724	147	7 833	34%
Norte	1 000	911	95	501	827	61	3 395	
Centro	630	637	105	270	490	40	2 172	
Alentejo	234	340	81	144	287	19	1 104	
Lisboa	170	96	-	55	48	12	381	
Algarve	235	368	-	90	72	15	780	
Total	4 837	5 062	1 753	7 036	1 756	483	20 927	91%
PO Regionais das Regiões Autónomas	458	310	202	853	36	41	1 899	8%
Açores	249	194	127	530	16	23	1 140	
Madeira	209	115	75	322	20	18	760	
PO Assistência Técnica						169	169	1%
Total	5 295	5 372	1 955	7 888	1 791	693	22 995	100%

Fonte: Apresentação Acordo de Parceria Portugal 2030 - Promover a convergência de Portugal com a União Europeia, Ministro do Planeamento, 6 de novembro de 2021

É **incoerente e completamente inconsistente com o objetivo estratégico 5, de um Portugal Territorialmente mais Coeso e Próximo dos Cidadãos**, com o discurso político e com todo o caminho percorrido.

• O Governo deveria optar por uma **concentração temática ao nível das NUT II** (e não a nível nacional),[15] o que permitiria uma maior flexibilidade para conciliar as situações específicas e distintivas de cada Região e potenciaria (aumentando para 45% a margem de manobra para os investimentos públicos territoriais, nas áreas de atuação municipal) e **reforçar as verbas para os investimentos territoriais**.

d) O Portugal 2030, em concordância com o processo de descentralização de competências ainda em curso,

• Deverá **adequar as tipologias a contratualizar com as entidades intermunicipais às próprias competências das comunidades intermunicipais e dos municípios.**

e) O documento conhecido é vago na matéria, mas é imprescindível que o Acordo para permita uma gestão efetivamente mais ágil, flexível e eficaz, devendo para tal

• Densificar **medidas e ações que efetivamente reduzam a carga administrativa e a simplificação de procedimentos ao nível da área técnica**, nomeadamente a interoperabilidade dos sistemas de informação.

f) Por último, permitimo-nos destacar as seguintes **preocupações, dúvidas e sugestões:**

• Em matéria de **mobilidade e eficiência energética**, é preciso, nomeadamente:

- Definir modelos de financiamento atrativos e facilitadores da **elegibilidade da eficiência energética**;

- Alargar e flexibilizar as **alternativas sustentáveis de mobilidade** (ciclovias, bikesharing, centros intermodais, gestão de estacionamento, criação de rede de interfaces…);

- Apoiar a Administração Local na **descarbonização da frota automóvel**, assim como alargar a rede de postos de carregamento elétricos;

- Perceber o alcance da proposta relativamente aos **Planos Logísticos Urbanos Sustentáveis** (PLUS) e a projetos de reorganização da micrologística em ambiente urbano.

• O AP concede, ao que tudo indicia, uma **importância insignificante às Áreas de Localização Empresarial** (ALE), depreendendo-se a alocação de montantes verdadeiramente baixos e insuficientes, o que é totalmente inaceitável e deve ser reforçado.

• A proposta de AP apenas prevê Estratégias de Desenvolvimento de Base Local (EDBL) para as comunidades piscatórias e de aquicultura, **acabando com os DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária**, de natureza multifundo; em paralelo, o **PEPAC** - Plano Estratégico da PAC[16] , que define os apoios à agricultura e desenvolvimento rural entre 2023 e 2029, **integra os DLBC/ Abordagem Leader, mas reduz, em cerca de 50%, o seu financiamento comunitário**, que passa de cerca de 340 M€ no atual período de programação, para 150 M€.

• O AP parece reconhecer acrescida relevância ao instrumento de política pública "**Ações Coletivas**", mas para que tal se confirme precisa de <u>considerar os municípios como beneficiários</u>, nomeadamente nas tipologias de promoção do espírito empresarial, qualificação e internacionalização. Os municípios - quer pela capacidade de diagnóstico do território em diversas vertentes (demografia, mobilidade, economia, social), quer pela capacidade de mobilizarem os diversos protagonistas do território (gabinetes ao empreendedor, rede de laboratórios de fabricação digital, etc.) - contribuirão certamente para uma maior eficácia dos recursos aplicados e, simultaneamente para o cumprimento de 2 objetivos de política pública, a competitividade e integração de jovens NEET/ desemprego jovem.

• Relativamente ao **ciclo urbano da água (**CUA), é crucial que seja contemplada a reabilitação das redes de abastecimento de água e a substituição das condutas, bem como a reabilitação da rede hidrográfica e, ainda, que se acabe com a obrigatoriedade de agregação de sistemas.

• Os **equipamentos sociais** têm uma diminuta presença e protagonismo no âmbito do AP, entendendo-se no sentido do reforço da componente social dos territórios e da expansão da rede.

• **A programação cultural em rede** deve ter uma natureza mais recorrente para os municípios, dada a sua capacidade para revitalizar diversas organizações a nível local.

• Por outro lado, as intervenções em Património Cultural não devem ser restritas a património classificado de nível nacional ou da Unesco. Existe património local muito relevante que não se

[16] Que teve um período de 2.ª consulta alargada entre 19 de novembro e 6 de dezembro de 2021.

enquadra nesta classificação.

• As intervenções em património natural não deverão estar restritas à Rede Natura e a áreas classificadas.

• No que respeita à **proteção civil**, é preciso que se preveja a elegibilidade dos municípios no que concerne aos previstos **meios materiais** a que alude o AP, e o financiamento dos Centros Municipais de Proteção Civil e dos quartéis de bombeiros.

• Deverá ser garantida a **elegibilidade da qualificação das instalações hospitalares**.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

SEDE - COIMBRA

Av. Marnoco E Sousa 52
3004-511 Coimbra

T. 239 40 44 34
F. 239 701 760 / 862

anmp@anmp.pt

DELEGAÇÃO - LISBOA

Av. Elias Garcia, 7 - 1o
1000-146 Lisboa

T. 21 793 66 57 / 62
F. 21 793 66 64

dlisboa@anmp.pt