

30 DE SETEMBRO | 2023

PAVILHÃO MUNICIPAL
CIDADE DE AMORA

SEIXAL



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

XXVI

CONGRESSO

**PODER LOCAL
O MAIS PRÓXIMO
DAS PESSOAS**

**FINANCIAMENTO
LOCAL**

Introdução	5
Ponto A: Nova lei das Finanças Locais	6
I. Resumo	6
II. Motivações e objetivos de uma nova lei das finanças	7
1. Abandono dos pressupostos impostos pela “Troika”.....	8
2. Convergência com os níveis médios de descentralização e de partilha de recursos da Zona Euro	8
3. Correção das assimetrias territoriais	10
4. Adequação da LFL aos novos desafios e tendências demográficas	10
III. Uma abordagem justa e inovadora. As propostas da ANMP	12
1. Reforço da capacidade financeira dos municípios ao nível dos seus congéneres europeus	12
2. Promoção da coesão territorial e correção de assimetrias entre municípios ..	17
3. Simplificação dos processos, conceitos e mecanismos de reporte.....	20
IV. Anexo – cenários de aplicação	27
Ponto B: Fundos Europeus	30
I. Enquadramento	30
II. Portugal 2020	32
III. Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).....	32
IV. Portugal 2030	34
1. Implementação dos Instrumentos Territoriais, em especial os Contratos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial.....	34
2. Governação e construção dos instrumentos essenciais do quadro	36
3. Valorização da escala NUTS III	37
4. Medidas de simplificação e aceleração	38
V. Outros assuntos	40
1. Instrumentos financeiros para investimentos municipais que não podem ser financiados no Portugal 2030	40
2. Alargamento do âmbito de aplicação do empréstimo BEI	40

1 **Introdução**

2 Os anos mais recentes têm trazido enormes desafios para a atividade municipal, tanto por
3 via da conjuntura internacional – pandemia COVID-19, guerra na Ucrânia e consequente
4 crise inflacionista – como por via de importantes reformas implementadas ao nível
5 interno – a título de exemplo, a descentralização de competências e as novas medidas
6 no domínio dos transportes e da habitação.

7 Em paralelo, os municípios continuam a sentir os impactos das principais tendências
8 globais na gestão dos seus territórios, como a pressão demográfica (excesso de população
9 nas grandes áreas metropolitanas, envelhecimento e desertificação em territórios mais
10 isolados, fluxos migratórios, etc.), a transição climática e a transição digital.

11 Nestas circunstâncias, é fundamental criar as condições indispensáveis – legais,
12 financeiras, humanas, técnicas e administrativas - para que os municípios portugueses
13 continuem a desempenhar as competências que lhes estão atribuídas da forma mais
14 eficaz, próxima e completa possível, defendendo sempre o interesse das suas populações
15 e dos seus territórios.

16 Por estes motivos, é fundamental, ao nível do financiamento local:

17 **Ponto A: nova lei das Finanças Locais** - reformular, de forma estrutural, a
18 Lei das Finanças Locais (LFL), contemplando um novo enquadramento legal adequado
19 ao atual contexto nacional e internacional.

20 **Ponto B: Fundos europeus** – garantir o real envolvimento dos municípios
21 na gestão e execução do grande volume de verbas alocado a Portugal tendo em vista
22 melhorar o país e a vida das suas populações de forma estrutural e corrigir assimetrias
23 persistentes no território.

24

PONTO A: NOVA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS**I. Resumo**

25
26 Encontramo-nos perante uma oportunidade única de repensar o papel das autarquias
27 locais no desenvolvimento socioeconómico do país, devolvendo-lhes o controlo e a
28 autonomia face aos assuntos económicos e financeiros dos seus territórios, de acordo
29 com os mandatos que lhes são diretamente conferidos pelos cidadãos.

30 Impõe-se, por isso, uma **reforma estrutural da Lei das Finanças Locais (LFL)**, que
31 contemple um enquadramento legal adequado ao novo contexto nacional e internacional
32 e, bem assim, às atuais tendências ao nível de práticas e pensamento em matéria de
33 finanças públicas.

34 A nova lei deve, simultaneamente, constituir-se como um **instrumento válido para o**
35 **futuro e permitir eliminar a complexidade, desatualização e incoerência da Lei atual**
36 - não consubstanciando uma solução pontual sujeita a perder atualidade assim que
37 entrar em vigor, como historicamente tem sucedido.

38 Para dar resposta a estas pretensões legítimas, a ANMP entende que a estratégia
39 política para os próximos anos, deve focar-se no **objetivo principal de disponibilizar**
40 **aos municípios portugueses um nível de financiamento em linha com a média dos**
41 **seus congéneres europeus, designadamente os pertencentes à Zona Euro, que**
42 **simultaneamente corrija as atuais assimetrias territoriais.**

43 A nova lei deverá permitir atingir os seguintes **objetivos primordiais:**

44 **1. Reforço da capacidade financeira dos municípios ao nível dos seus congéneres**
45 **europeus. Através de:**

46 **i. Reforço das transferências intergovernamentais:**

47 a) retoma da participação de 25,3% da média dos impostos do Estado no cálculo
48 do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF);

49 b) reforço progressivo do montante do Fundo de Financiamento da Descentra-
50 lização (FFD);

51 c) reforço das receitas das entidades intermunicipais.

52 **ii. Alargamento das receitas próprias, por via:**

53 c) do aumento gradual do valor de partilha do IRS até 10%;

- 54 d) da reformulação progressiva da participação do IVA para uma taxa de 1,5% do
55 total da receita deste imposto, incluindo o IVA associado ao comércio eletrónico;
- 56 e) da afetação aos municípios das receitas cobradas através dos adicionais ao
57 IMI e IUC;
- 58 f) de uma participação de 5% no ISP;
- 59 g) de uma participação de 10% nas receitas do Fundo Ambiental, a distribuir
60 com base no desempenho ao nível da sustentabilidade.

61 **iii. Reforço dos poderes tributários dos municípios.**

62 **2. Promoção da coesão territorial e correção de assimetrias entre municípios com** 63 **realidades socioeconómicas distintas**

64 Para que o reforço da capacidade financeira dos municípios aconteça de forma
65 equilibrada, este deve ser ponderado de acordo com as características próprias de cada
66 território, por forma a fomentar a coesão territorial.

67 Para tal, a proposta da ANMP passa, por um lado, pelo **reforço da capacidade de**
68 **arrecadação de receitas próprias nos municípios com características que o permitem**
69 (municípios de maior dimensão e dinamismo económico); e, por outro lado, pela **criação**
70 **de critérios fortemente redistributivos nas transferências do Orçamento do Estado,**
71 que permitam compensar os municípios mais dependentes destas receitas.

72 **3. Simplificação dos processos, conceitos e mecanismos de reporte, restituindo** 73 **aos municípios a autonomia na gestão financeira que ficou condicionada desde** 74 **os tempos da Troika.**

75 Neste domínio, a ANMP volta a propor alterações no sentido de aumentar a **estabilidade e**
76 **transparência da Lei,** apresenta **propostas inovadoras no domínio do endividamento**
77 **e regras orçamentais,** promove a **simplificação dos reportes de informação** e identifica
78 outras medidas que permitem a eliminação de bloqueios à gestão municipal.

79 **II. Motivações e objetivos de uma nova lei das finanças locais**

80 Num período de grande incerteza como o que atualmente vivemos, aos impactos
81 orçamentais da crise económica e financeira, provocada pelo recente contexto
82 pandémico e de guerra, junta-se o peso crescente do custo com as respostas sociais,
83 com os investimentos em curso, bem como com a descentralização de competências,
84 contribuindo para o aumento generalizado dos gastos municipais.

85 Neste contexto de responsabilidades e deveres acrescidos, mas de autonomia financeira
86 municipal relativamente limitada e de incerteza quanto aos recursos disponíveis, crescem
87 ainda os compromissos com uma sociedade de baixo carbono, com o envelhecimento
88 da população, com as necessidades de habitação e novas infraestruturas e com a
89 melhoria da atratividade e competitividade dos territórios, tornando-se fundamental a
90 mobilização sustentável dos recursos financeiros necessários e de fontes inovadoras de
91 financiamento local.

92 **1. Abandono dos pressupostos impostos pela “Troika”**

93 A atual Lei das Finanças Locais foi construída sobre pressupostos que assentavam numa
94 estratégia definida no tempo da Troika, promotora da redução das transferências
95 financeiras do Estado para os municípios, de uma política de austeridade da despesa
96 pública e de um nível exacerbado de condicionalismo da autonomia financeira do poder
97 local. Decorrida mais de uma década e num contexto totalmente distinto, continuam a
98 vigorar limitações como, por exemplo, ao nível do endividamento municipal.

99 No entanto, os municípios portugueses, na sua generalidade, deram uma firme resposta
100 demonstrativa da sua capacidade de gestão, ao contribuírem para a diminuição da dívida
101 da administração local e praticamente eliminarem os pagamentos em atraso, ao mesmo
102 tempo que asseguravam a principal fatia do investimento público - a dívida municipal
103 foi reduzida em mais 50%, os pagamentos em atraso em 93% enquanto o investimento
104 aumentou 98%, representando atualmente cerca de 40% do total do investimento
105 público.

106 Esta capacidade de redução da dívida¹ demonstra que as restrições impostas, claramente
107 direcionadas apenas para o setor da administração local, são atualmente inadmissíveis,
108 servindo neste momento apenas para limitar as opções de financiamento dos municípios,
109 e, em último caso, a sua capacidade de investimento e de execução dos programas
110 comunitários.

111 **2. Convergência com os níveis médios de descentralização e de partilha** 112 **de recursos da Zona Euro**

113 Na senda dos princípios da subsidiariedade e da autonomia local, a tendência dos
114 países europeus tem apontado num claro sentido da descentralização – quer de

¹ A dívida da administração local passou de 5,1 para 3,1 mil milhões de euros (redução de 38,4%) entre o final de 2013 e o final de 2022, enquanto a dívida pública aumentou 21,6%, no mesmo período, passando de 227,6 para 272,6 mil milhões de euros

115 responsabilidades, quer recursos -, defendendo-se globalmente a ideia de que, **através**
116 **da descentralização, os municípios trazem a prestação de serviços para um nível mais**
117 **próximo do cidadão e das empresas**, permitindo uma maior adequação às preferências
118 locais.

119 Além da ideia de princípio, de que a prestação de serviços é tão mais vantajosa quanto
120 mais próxima dos cidadãos, a literatura tem associado a descentralização à melhoria
121 da eficiência dos serviços públicos, contribuindo ao mesmo tempo para uma **maior**
122 **transparência, participação da comunidade e capacidade de resposta do setor**
123 **público**, gerando maior capital social na forma de aumento dos níveis de confiança
124 e cooperação. Tem ainda apontado no sentido de que, em alguns casos e com o
125 enquadramento legal e administrativo adequado, pode contribuir para o aumento do
126 crescimento económico.

127 Em Portugal, aqueles princípios de subsidiariedade e autonomia estão também expressos
128 na Constituição da República Portuguesa e na Carta Europeia de Autonomia Local,
129 pelo que **existe um consenso, à partida, em torno de uma maior participação das**
130 **autarquias nas receitas públicas e na prestação de serviços ao cidadão**.

131 Todavia, é reconhecido por todos que **o nosso país continua a ser excessivamente**
132 **centralizado**, o que faz com que o **papel atribuído aos governos locais na gestão dos**
133 **recursos públicos fique muito aquém da média europeia**.

134 Para que esta questão seja revertida, não basta aumentar as responsabilidades dos
135 municípios na concretização de competências públicas. **É preciso melhorar a capacidade**
136 **financeira dos municípios para desenvolverem as competências que já lhes estão**
137 **atribuídas e para fazerem face às crescentes pressões demográficas que têm sofrido**
138 **em anos recentes** e isto só pode suceder pelo reforço da importância da administração
139 local na afetação dos recursos públicos.

140 **A equiparação da capacidade financeira dos municípios portugueses à média das**
141 **receitas dos países da Zona Euro² deve ser o objetivo a atingir**, porque representa
142 uma efetiva medida de equiparação àquilo que já é reconhecido em países com graus de
143 descentralização semelhante ao nosso, mas com recursos muito distintos.

144 Isso passa, entre outras medidas, por assegurar que o financiamento mais justo dos

²Entende-se que os países da Zona Euro são os mais adequados para comparar com a realidade nacional, em função do grau de descentralização da maioria destes países, o que não aconteceria se a comparação fosse feita com os membros da União Europeia (EU 27), uma vez que alguns destes países têm um grau de descentralização de tal forma alargado que iriam descredibilizar qualquer equiparação.

145 municípios seja conseguido através da articulação e priorização da aplicação dos
146 diferentes vetores de obtenção de receita, levando à aplicação do princípio constitucional
147 da justa repartição de recursos e promovendo a coesão territorial e a correção de
148 assimetrias regionais.

149 **3. Correção das assimetrias territoriais**

150 Os **montantes globais nacionais das receitas provenientes da participação nas**
151 **receitas públicas**, por um lado, **e dos impostos que são receitas municipais**, por outro,
152 **têm tendencialmente aumentado ao longo dos anos** (com períodos diferenciados).

153 Porém, se a análise for feita em malhas sucessivamente mais finas, quer da **distribuição**
154 **territorial daquelas receitas municipais**, quer da sua **evolução**, facilmente se regista
155 a existência de **significativas assimetrias regionais** e, **mais grave**, do **respetivo**
156 **agravamento tendencial**. E, à medida que é aumentada a escala da análise territorial,
157 as **divergências aumentam de forma significativa**, sobretudo no que concerne aos
158 **diferentes pesos** que as **transferências do Orçamento do Estado (OE)** e os **impostos**
159 **municipais assumem no total das receitas**.

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

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

168 Estas **diferenças profundas têm de ser consideradas em qualquer discussão sobre**
169 **o financiamento municipal** e **especialmente ponderadas em sede de alteração**
170 **ou discussão da nova LFL**, por forma a **combater, de facto, não só as assimetrias**
171 **regionais**, mas o seu **agravamento continuado**.

172 **4. Adequação da LFL aos novos desafios e tendências demográficas,** 173 **climáticas e digitais**

174 A LFL, como instrumento fundamental da gestão municipal, **deve refletir os novos**
175 **desafios e tendências demográficas que se colocam aos municípios**.

176 Com efeito, não apenas no nosso país como também a nível global, os municípios têm
177 vindo a sofrer pressões demográficas acrescidas na gestão dos seus territórios. Questões

178 como a **falta de habitação, o envelhecimento das populações, os fluxos migratórios**
179 **de entrada e de saída, mas também a transição digital e as alterações climáticas,**
180 trouxeram novos desafios que, em simultâneo com o aumento de competências
181 descentralizadas, **têm de ser adequadamente financiados, de maneira a poder ser**
182 **dada uma resposta justa e equitativa por todo o país.**

183 A LFL atual, apesar de ter sofrido algumas melhorias ao longo dos anos, não deixa de ser,
184 na sua essência, um **documento datado**, que requer uma **maior adequação aos novos**
185 **tempos e aos novos desafios que se colocam à administração local.** Para tal, torna-se
186 necessário que esta lei considere não apenas as exigências impostas pela sociedade atual
187 e as suas consequências nas receitas locais, mas também a heterogeneidade demográfica
188 e socioeconómica entre os municípios, para procurar melhorar o financiamento da
189 administração local de acordo com as diferentes capacidades de obtenção de receitas
190 e de recurso às novas fontes de financiamento, associadas à transição climática e digital.

191 Quando se avalia a tendência de evolução destas áreas, é possível antecipar alguns
192 impactos que podem surgir ao nível das receitas municipais, pelo que importa desde já
193 acautelar potenciais perdas num futuro próximo.

194 Por exemplo, ao nível da **mobilidade elétrica**, as taxas de IUC aplicadas aos veículos
195 elétricos são substancialmente inferiores às das viaturas movidas a combustíveis fósseis,
196 pelo que devido à substituição em curso haverá certamente uma quebra substancial das
197 receitas com este imposto nos próximos anos. Ainda no âmbito da mobilidade, importa
198 não esquecer que o **aumento das viagens aéreas e de cruzeiros** provoca o consequente
199 aumento das emissões de gases com efeito de estufa nas cidades que dispõem de
200 infraestruturas portuárias ou aeroportuárias, que não são diretamente ressarcidas, de
201 modo a estarem devidamente habilitadas a combater essas externalidades negativas.

202 Também o **aumento exponencial do comércio online, do trabalho à distância e dos**
203 **chamados “nómadas digitais”** está a introduzir um potencial enorme de deslocamento
204 do volume de negócios das empresas e dos rendimentos da força de trabalho para fora
205 de muitos municípios, o que **afetará as receitas provenientes da derrama no curto**
206 **prazo**, caso a fórmula deste imposto se mantenha inalterada.

207 Por tudo isto, mas não só, entende-se que a necessidade de uma nova LFL passa muito
208 pela incorporação destas **mudanças introduzidas pelos novos tempos**, não fazendo
209 sentido que se promova uma alteração da lei, sem que se considerem todos estes
210 impactos que são já uma realidade com tendência de agravamento num futuro próximo,
211 se nada de preventivo for prospetivado.

212 **III. Uma abordagem justa e inovadora. As propostas da ANMP**213 **1. Reforço da capacidade financeira dos municípios ao nível dos seus**
214 **congéneres europeus.**

215 Incontornavelmente, o ponto central da Lei das Finanças Locais de qualquer país, releva
216 o enquadramento das finanças locais relativamente à globalidade das finanças públicas,
217 nacionais e internacionais, devendo a lei garantir o financiamento necessário para o
218 cumprimento as suas competências, mas também de equidade entre níveis de governo
219 e dentro destes, como se verá mais à frente.

220 Nesse sentido, **é legítimo esperar que a nova revisão à LFL garanta aos municípios**
221 **portugueses a mesma capacidade financeira de que dispõem os seus congéneres**
222 **europeus com níveis comparáveis de descentralização de competências, e que, em**
223 **paralelo, essa capacitação contribua para reduzir as assimetrias entre municípios,**
224 **promovendo uma efetiva coesão territorial e uma total equidade na disponibilização**
225 **de serviços públicos às populações.**

226 Embora tenha sido feita uma ligeira convergência nos últimos anos, a realidade
227 portuguesa encontra-se ainda bastante distanciada da existente nos nossos parceiros
228 europeus, como se demonstra na figura seguinte:

	2019	2020	2021	2022	2023 (projeção)
% Receita Admin. Local/ Admin. Pública PORTUGAL	11,1%	12,0%	12,0%	12,1%	12,6%
OBJETIVO Zona euro 19	16,8%	17,8%	17,2%	17,2%	17,2%

Figura 1 - Descentralização da receita [FONTE: Eurostat e INE]

229 **Com efeito, em 2022, o peso da receita dos governos locais no total da administração**
230 **pública foi de 12,1% em Portugal, apontando para um grau de descentralização**

231 **bastante inferior ao da Zona Euro (17,2%), valor que adotamos como objetivo de**
232 **convergência³.**

233 A projeção para **2023**, que inclui o impacto do Fundo de Financiamento da Descentra-
234 lização (FFD), prevê um aumento daquele peso para 12,6%, mantendo-se, ainda assim,
235 muito inferior à média europeia.

236 Este objetivo implica, como se previa, um aumento muito substancial na receita da
237 administração local face ao que decorreria da aplicação da lei atual, apenas possível de
238 atingir com a introdução de medidas materiais e significativas na LFL.

239 Nesta senda, propõe-se a adoção de um conjunto de medidas do lado da receita que têm em
240 vista, por um lado, **reforçar o valor das transferências do Orçamento do Estado, asseguran-**
241 **do que todos os municípios dispõem dos recursos suficientes e necessários para o**
242 **desempenho adequado e nacionalmente equitativo das suas competências** e, por outro
243 lado, **alargar o espetro de impostos que são receitas dos municípios com maior capaci-**
244 **dade de gerar receitas próprias**, mantendo assim o justo equilíbrio entre todos.

245 **(i) Reforço das transferências:**

246 **a) Aumento gradual da participação nos impostos do Estado**, retomando
247 o enquadramento pré-Troika, definindo que o equivalente ao atual FEF **volte a**
248 **corresponder a 25,3% da média aritmética do IRS, IRC e IVA**, tal como aconte-
249 cia até 2013 (atualmente é de 19,5%), a que se somam 2% da mesma média aloca-
250 dos atualmente ao FSM.

251 **b) Reforço progressivo do Fundo de Financiamento da Descentralização**
252 **(FFD)**, de modo a compensar o subfinanciamento das atuais competências munici-
253 pais e a suportar novas competências a transferir futuramente para os municípios.

254 **c) Reforço das receitas das entidades intermunicipais**, passando a fazê-las
255 depender, não apenas do FEF de cada um dos seus municípios, mas também
256 do respetivo FFD.

³ Os dados recolhidos junto do INE permitem concluir que o agregado considerado para Portugal na comparação internacional inclui municípios e regiões, pelo que, para efeitos de comparabilidade, sabendo que em Portugal o setor da administração local representa cerca de 80% da administração regional e local, consideramos como objetivo de convergência atingir 80% do peso dos governos locais da zona euro (valor constante da tabela). Este objetivo considera-se suficientemente razoável e prudente, já que sabemos não estarem incluídas nas médias europeias as regiões/ estados federados da Áustria, Bélgica, Alemanha, Espanha e Suíça.

257 **(ii) Alargamento das receitas fiscais/ próprias:**

258 **c) 10% IRS** - Aumento gradual da participação variável dos municípios no IRS gera-
259 do no seu território, **dos atuais 5% para 10%**, defendendo-se que, deve **manter-se**
260 **inalterada a possibilidade de repartição com os contribuintes de uma per-**
261 **centagem até 5%**. A este propósito, a lei deve também passar a clarificar que esta
262 participação é **calculada sobre a respetiva coleta, incluindo rendimentos não**
263 **englobados**, evitando a insistência no erro de cálculo da AT, recentemente torna-
264 do público, que tem vindo a prejudicar os municípios em muitos milhões de euros.

265 **d) IVA “local” em 1,5% do total - Alargamento da atual base de incidência do IVA**
266 – hoje circunscrita ao alojamento, restauração, comunicações, água, eletricidade
267 e gás – passando a calculá-lo em função do IVA total, incluindo o IVA associado
268 ao comércio eletrónico e; **reforço progressivo da participação para 1,5% do IVA**
269 **total** (atualmente, é de 7,5% daquela base de incidência, o que corresponde a
270 cerca de 0,3% do IVA total).

271 **e) Regularização dos adicionais do IMI e do IUC – Afetação integral aos**
272 **municípios da titularidade da receita do Adicional do IUC e do Adicional do**
273 **IMI**. O IMI e o IUC são de titularidade municipal, visando dotar os municípios
274 de capacidade de intervenção no espaço público e na rede viária, pelo que
275 **não existe um racional aceitável** para que os montantes cobrados através dos
276 respetivos adicionais, que incidem sobre características e situações específicas
277 dos bens que constituem a sua base tributária, revertam para o Estado.

278 **f) Nova participação de 5% no ISP** – Criação de uma participação dos municípios
279 neste imposto, tendo em vista o necessário aumento do financiamento da
280 **melhoria e manutenção da rede viária**.

281 **g) Participação direta em 10% do Fundo Ambiental** – Atendendo às respon-
282 sabilidades **municipais nos domínios da gestão da água, dos resíduos, das flo-**
283 **restas, dos transportes e do ambiente urbano**, entende-se que os municípios
284 deverão ser os beneficiários diretos de uma parcela das receitas totais do Fundo
285 Ambiental, que permita financiar - de forma sustentável e sem dependência de cri-
286 térios de subsídio definidos pela administração central - o **investimento dos**
287 **municípios no Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (PNEC)**. De registar que
288 tal não poderá afetar o financiamento do setor dos transportes, nomeadamente
289 PART e Protransp, que deverá continuar a ser apoiado diretamente pelo Fundo Am-
290 biental (caso contrário, aquela percentagem teria de subir para, pelo menos, 25%).

291 Esta participação deve ser vista como uma alternativa à criação de um quadro
292 normativo associado à chamada “fiscalidade verde municipal”, que seria, por um
293 lado a justa medida para permitir aos municípios desincentivarem comportamentos
294 menos sustentáveis dentro dos seus territórios, mas por outro, iria aumentar a
295 sobrecarga fiscal das famílias e das empresas, o que não é desejável.

296 Por estes motivos, entende-se que os tributos já lançados pelo Estado cumprem
297 esse papel regulador, pelo que devem ser partilhados com os municípios que
298 são as entidades responsáveis por garantir no terreno a implementação das
299 estratégias de desenvolvimento sustentável definidas localmente.

300 De seguida, apresentam-se **3 cenários alternativos**, representando **diferentes**
301 **abordagens de aproximação gradual⁴ da participação municipal nas receitas do**
302 **Estado à média europeia**, que devem ser avaliados no processo de revisão da LFL e cuja
303 demonstração mais detalhada pode ser consultada no **Anexo** (no fim deste documento).

304 **No primeiro cenário**, apresentam-se as projeções correspondentes à aplicação da LFL
305 atual, sem quaisquer medidas adicionais. **Os dois cenários seguintes**, representam duas
306 abordagens diferentes de implementação das medidas propostas pela ANMP, numa
307 perspetiva de implementação gradual com o objetivo de se atingir em 2030 um nível de
308 participação da administração local nas receitas do Estado semelhante à média europeia.

⁴ Não se considerando razoável que esta equalização entre os pesos das receitas locais no total das receitas da Administração Pública seja estabelecida já no próximo ano, considerou-se uma calendarização ponderada para essa aproximação.

		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário 1 (lei atual)	% receita A ⁵ AP	12,6%	12,7%	12,9%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%
	Receita	13 946	14 749	15 583	16 465	17 202	17 972	18 777	19 617
	Acréscimo face a lei atual	-	0	0	0	0	0	0	0
Cenário 2	% receita A ⁵ AP	12,6%	13,4%	14,2%	15,1%	15,6%	15,9%	16,6%	17,2%
	Receita	13 946	15 534	17 182	19 100	20 587	22 012	23 942	25 987
	Acréscimo face a lei atual		785	1 599	2 635	3 385	4 040	5 166	6 370
	Medidas adotadas		- FEF 21,5% - IRS 6,5% - IVA 0,5% total - 10% F. Ambiental - Reforço FFD	- FEF 23,5% - IRS 8% - IVA 1% total - Reforço FFD	- FEF 25,3% - IRS 10% - IVA 1,5% total - Reforço FFD	- Adicional IMI - Adicional IUC - 5% ISP - Reforço FFD	- Reforço FFD	- FEF 27% - Reforço FFD	- Reforço FFD
Cenário 3	% receita A ⁵ AP	12,6%	13,4%	14,2%	14,6%	15,7%	16,0%	16,6%	17,2%
	Receita	13 946	15 560	17 186	18 401	20 722	22 138	23 971	25 987
	Acréscimo face a lei atual		811	1 602	1 936	3 520	4 166	5 194	6 370
	Medidas adotadas		- FEF 25,3%	- IRS 10%	- IVA 1,5% total	- Reforço FFD	- Adicional IMI - Adicional IUC - 5% ISP - 10% F. Ambiental	- Reforço FFD	- Reforço FFD

Figura 2 - Cenários alternativos de aplicação das medidas propostas com vista à concretização do objetivo de aproximação à média europeia de participação da administração local nas receitas do Estado em 2030

309 **(iii) Reforço dos poderes tributários:**

310 Paralelamente, importa igualmente que sejam **respeitados os constitucionalmente**
311 **previstos poderes tributários dos municípios**, aumentando a sua autonomia financeira.
312 Em particular, é imprescindível:

313 - Fazer depender a possibilidade de isenções automáticas, por parte do Estado,
314 de impostos que sejam receitas municipais, da **devida compensação da**
315 **correspondente perda de receita.**

316 - **Acabar com as isenções de todos os impostos previstos na presente lei**
317 **por parte do Estado, Regiões Autónomas e seus serviços** (coerente com a
318 inexistente reciprocidade de isenção das autarquias em relação aos impostos que
319 são receitas do Estado).

320 **2. Promoção da coesão territorial e correção de assimetrias entre**
321 **municípios**

322 Para que o reforço da capacidade financeira dos municípios aconteça de forma
323 equilibrada, este deve ser ponderado de acordo com as características próprias de cada
324 território, por forma a fomentar a coesão territorial.

325 Nesta perspetiva, o reforço previsto no ponto anterior deve ter em consideração as
326 características de dois grupos de municípios com características análogas:

327 • Por um lado, os **municípios com maior capacidade para gerar receitas próprias**
328 (impostos municipais como o IMI, IMT, IUC e derrama, mas também a participação direta
329 em impostos do Estado, como o IRS e o IVA) - deverão ver claramente reforçada a sua
330 capacidade de arrecadação destas receitas, reservando a grande parte das transferências
331 do OE para a correção de assimetrias.

332 • Por outro lado, os **municípios cujas receitas próprias são muito débeis e**
333 **apresentam, por isso, maior dependência das transferências do Orçamento do Estado**
334 - terão de beneficiar de critérios de distribuição horizontal altamente redistributivos, que
335 lhes permitam acompanhar ou mesmo reforçar, a evolução das variações dos restantes
336 municípios.

337 Para tal, propomos a seguinte distribuição:

338 (i) Transferências do Orçamento do Estado

339 > Novo Fundo de Equilíbrio

340 Propõe-se a existência de **apenas um Fundo**, que agregue os atualmente existentes
341 (Fundo Geral Municipal – FGM, Fundo de Coesão Municipal – FCM e Fundo Social Mu-
342 nicipal – FSM). As despesas de educação atualmente previstas no FSM (competências
343 universais anteriores a 2018) passam naturalmente a integrar este fundo, por estarem já
344 totalmente incorporadas no normal funcionamento das autarquias. Este novo fundo de-
345 verá traduzir-se **num mecanismo de perequação das transferências e equalização ter-**
346 **ritorial forte – com um efeito redistributivo mais significativo do que o atual FCM -,**
347 **assumindo a dimensão necessária para compensar os municípios com menor capa-**
348 **cidade fiscal** e considerando a capacidade **potencial** de captação de receita fiscal (com
349 base nas taxas médias ou máximas) e não a receita efetivamente cobrada.

350 A **nova proposta de distribuição, apesar de assentar num racional semelhante ao**
351 **previsto na fórmula atual, pretende-se assumidamente mais transparente, simples**
352 **de calcular e com mais foco na coesão territorial.**

353 Assim, o Novo FEF será repartido em duas parcelas:

354 • **Fundo para financiamento das competências** – com uma percentagem a definir,
355 pretende dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho
356 das suas atribuições e competências (semelhante, no objetivo, ao atual FGM).
357 Assim, deverá depender de indicadores e critérios de dimensão, nomeadamente as
358 seguintes características:

359 - **Demografia:** número de habitantes; peso da população abaixo dos 15 e
360 acima dos 65 anos; e decréscimo populacional;

361 - **Território:** área do município, ponderada pela altitude altimétrica; existên-
362 cia e peso de áreas com restrições (área classificada e área protegida) e uma
363 compensação especial para as regiões ultra periféricas;

364 - **Socioeconómicas:** nível de rendimentos da população; indicadores de
365 imigração, entre outros.

366 A seleção dos indicadores e apuramento dos pesos a alocar a cada um deles,
367 dependerá de uma análise fina da informação disponível junto das autoridades
368 oficiais, principalmente INE e AT. Pretende-se que **todos os indicadores sejam**
369 **fidedignos, apurados anualmente e de disponibilização pública.**

370 • **Fundo para a coesão territorial** – também com uma percentagem por definir,
371 destina-se a corrigir as assimetrias territoriais, através da atribuição de uma
372 compensação aos municípios com menor capacidade de captação de receita própria
373 (semelhante, no objetivo, ao atual FCM).

374 Basear-se-á sobretudo na capacidade que os municípios detêm para captar receitas
375 fiscais e outros tributos próprios, assentando nos seguintes princípios:

376 - Os **municípios em que as receitas fiscais têm peso superior a determinada**
377 **percentagem da média nacional não poderão aceder a esta compensação;**

378 - A repartição da verba entre os municípios que beneficiam do fundo será feita
379 em função da respetiva **capitação fiscal**, havendo uma forte preocupação
380 para que o impacto deste fundo aproxime os municípios ao nível da captação
381 de receitas;

382 - Sendo, para efeitos do FEF, prioritária a coesão territorial, poderá ser criada
383 uma **regra excecional que reduza a percentagem inicialmente atribuída**
384 **ao FEF competências, de modo a garantir o valor mínimo necessário à**
385 **correção das assimetrias.**

386 > **Fundo de Financiamento da Descentralização**

387 O FFD deverá, numa primeira fase, manter o seu funcionamento autónomo com
388 as características atuais, durante o período necessários para obter suficientes,
389 adequadas e fiáveis séries estatísticas e já consolidadas dos valores por município,
390 incorporando-o posteriormente no Fundo de Equilíbrio, de acordo com novos
391 critérios de distribuição a definir na lei.

392 **(ii) Receitas fiscais/ próprias:**

393 > **10% IRS**

394 Esta receita deverá ser **distribuída de acordo com o IRS dos sujeitos passivos com**
395 **domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial.**

396 > **IVA “local”**

397 Deve ser **distribuída aos municípios proporcionalmente, sendo determinada por**
398 **referência ao IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial.** Nos casos em
399 que a AT não consiga fazer esse apuramento, a repartição será efetuada tendo por
400 base a distribuição territorial da população residente acrescida das dormidas em
401 equipamentos turísticos (hotéis, parques de campismo e alojamento local).

402 > **ISP**
403 A participação deve ser distribuída de acordo com o **número de viaturas consideradas**
404 **para efeitos de apuramento do IUC.**

405 > **Fundo Ambiental**
406 A distribuição das verbas do Fundo Ambiental pelos municípios deve ser efetuada
407 numa **perspetiva de desempenho e consignada exclusivamente à implementação**
408 **do PNEC**, pelo que, de ano para ano, a atribuição de verbas deverá ficar condicionada
409 à comprovação das despesas realizadas no ano anterior, relativamente aos projetos
410 considerados elegíveis para o efeito. No caso de incumprimento dos objetivos anuais,
411 a verba a distribuir a cada município deverá ser ajustada em conformidade.

412 > **Adicional de IMI**
413 A receita do adicional de IMI deve ser distribuída proporcionalmente em função do
414 Valor Patrimonial Tributário dos imóveis localizados em cada município.

415 > **Adicional de IUC**
416 A receita do adicional de IUC deve ser distribuída diretamente de acordo com as
417 regras do próprio IUC.

418 **3. Simplificação dos processos, conceitos e mecanismos de reporte**

419 A redação do articulado da própria lei deve, em si mesma, ser aperfeiçoada com
420 conceitos mais objetivos e definidos que permitam ultrapassar muitos dos bloqueios já
421 identificados. As normas da atual lei não são suficientemente claras e têm criado graves
422 constrangimentos à gestão financeira e administrativa municipais, nomeadamente
423 quando concede margens de discricionariedade que concorrem e potenciam
424 interpretações abusivas e limitadoras, que acarretam insegurança e instabilidade, e
425 mesmo responsabilidades, prejudiciais para todos.

426 **(iii) Estabilidade e transparência da Lei das Finanças Locais**

427 A consagrada autonomia constitucional demanda um quadro legal suficientemente
428 claro, robusto e estável, emergindo, sobretudo, a necessidade de:

429 > **Objetivação e clarificação dos seus conceitos, critérios e indicadores,**
430 **anulando a atual opacidade no cálculo das transferências** e permitindo os cálculos
431 correspondentes, e a sua monitorização e sindicância.

432 > **Reforço da estabilidade legal da própria Lei**, no sentido de a tornar menos
433 permeável às flutuações e oscilações da composição parlamentar a cada ciclo político.

434 > **Criação de mecanismos que garantam o efetivo funcionamento do Conselho de**
435 **Coordenação Financeira**, já que - apesar de a constituição e funcionamento de um
436 “conselho consultivo” em matéria de finanças locais ser um sinal positivo de abertura
437 e envolvimento municipal na definição estratégica ao nível das finanças públicas,
438 seguindo boas práticas internacionais – este órgão pouco reuniu e não cumpre a
439 missão prevista na lei.

440 > **Garantia e agilização do acesso dos serviços da Administração Pública Local às**
441 **bases de dados da Administração Central**, em particular da Autoridade Tributária
442 e Aduaneira (AT), assegurando os necessários deveres de sigilo e confidencialidade.
443 Em particular, no domínio das execuções fiscais, é indispensável garantir o acesso
444 dos municípios às bases de dados da AT, relativamente a bens penhoráveis no âmbito
445 de processos de execução fiscal .

446 (iv) Endividamento municipal e regras orçamentais

447 > Limites de endividamento

448 Importa rever e melhorar os limites de endividamento, tanto na **fórmula** de cálculo
449 da dívida total, como no **perímetro** de consolidação da dívida, nos **limites** e ainda nas
450 **exceções**.

451 A regra de dívida total atualmente fixada na LFL diz respeito a um conjunto de entidades
452 relacionadas com o município e não apenas ao município considerado isoladamente. Por
453 essa via, é a soma de passivos não consolidada entre aquelas entidades (com exceção
454 da dívida dos serviços municipalizados e intermunicipalizados), motivo pelo qual se
455 **entende que o perímetro de aplicação deve ser ajustado por forma a expurgar o**
456 **efeito de duplicação inerente**.

457 Por outro lado, e pelas razões referidas mais à frente relativamente à regra do equilíbrio
458 corrente, também se entende que a **capacidade de pagamento da autarquia deveria**
459 **ser baseada na média da receita efetiva cobrada nos três anos anteriores**, em vez
460 da receita corrente líquida, por forma a ser adotada uma abordagem simplificadora dos
461 conceitos contabilísticos.

462 Por fim, são constantemente introduzidas de forma ad-hoc às regras previstas na LFL
463 exceções relativas aos limites de endividamento. Neste caso, o que se verifica é que
464 algumas exceções têm validade anual enquanto outras têm validade permanente, umas
465 foram expressamente aditadas à própria lei e outras constam apenas das leis que as
466 instituíram.

467 Por todas estas razões e outras que são constantemente alvo de reclamação por parte
468 dos municípios⁵, urge simplificar e clarificar o enquadramento normativo relativo ao
469 endividamento municipal, objetivando as regras de recurso ao crédito, tornando-as
470 claras e padronizadas, de modo a reduzir interpretações casuísticas e as atuações,
471 nomeadamente do Tribunal de Contas e da Inspeção Geral de Finanças, que extravasem
472 a apreciação técnica e invadam a esfera da autonomia da decisão política e de gestão
473 municipal.

474 Propõe-se, assim, que a regra de endividamento passe a considerar o perímetro de
475 aplicação de **forma consolidada**; que passe a basear-se na **receita efetiva**; e que seja
476 **eliminado o limite na utilização da margem de endividamento disponível**, dando
477 autonomia aos municípios para gerirem os seus recursos da forma que entenderem por
478 mais conveniente.

479 > **Recuperação financeira municipal**

480 O mecanismo de recuperação financeira municipal está por regulamentar, desde 2018.
481 Especialmente nos tempos que correm, em que o recurso ao financiamento bancário
482 não é uma alternativa aceitável em termos de custos, torna-se fundamental definir,
483 na LFL, um mecanismo que dê resposta às situações de desequilíbrio financeiro ainda
484 existentes em alguns municípios.

485 Nesta perspetiva, **considera-se preferível a existência de uma estrutura permanente**
486 **como o FAM** - apta a financiar de imediato potenciais desequilíbrios, com uma
487 perspetiva de acompanhamento dos municípios em trajetória de recuperação e que
488 faça a monitorização do endividamento municipal -, **em vez da criação de mecanismos**
489 **pontuais que existiram no passado**⁶, que demoram sempre a regulamentar e
490 implementar e têm resultados mais contidos e limitados no tempo.

491 Adicionalmente, deverá ser **aberta a discussão sobre o alargamento da capacidade**
492 **de intervenção do FAM em benefício de todos os municípios**, no sentido de não ser

⁵ Há dúvidas no cálculo do financiamento da contrapartida pública nacional (CPN) de projetos comparticipados com fundos europeus. Há passivos que não entram no rácio da dívida total (embora representem responsabilidades efetivas perante terceiros) e há outras cujos passivos entram no rácio, mas que isentam os municípios das consequências da ultrapassagem do teto de 150%, no caso de o montante da dívida em excesso ser menor ou igual ao valor dos passivos excecionados. Finalmente, entre as exceções que justificam a ultrapassagem do teto de 150% há umas que isentam o grupo municipal das reduções mínimas obrigatórias nos anos seguintes e há outras que mantêm essa obrigação.

⁶ PREDE, PTPH ou PAEL.

493 apenas um fundo para a recuperação e saneamento financeiro, mas passar a ter uma
494 componente de fundo de investimento a que qualquer município poderá recorrer.
495 Em alternativa, tendo em vista o mesmo objetivo, deverá ponderar-se a criação de um
496 instrumento financeiro com recurso a outras fontes de financiamento.

497 > **Novas fontes de financiamento**

498 Na maioria dos países europeus, tem sido possibilitado aos municípios desenvolverem
499 novas estratégias de financiamento de acordo com as respetivas características,
500 necessidades e capacidade de endividamento. Estas estratégias estão umbilicalmente
501 ligadas a instrumentos que têm surgido recentemente nos mercados financeiros como
502 a **emissão de obrigações municipais sustentáveis** (obrigações verdes e de impacto
503 social) ou o **financiamento colaborativo**.

504 No caso das obrigações municipais, estas estão devidamente regulamentadas na
505 LFL, possibilitando aos municípios, em particular os de maior dimensão e capacidade
506 financeira, acederem a este instrumento para financiarem projetos de investimento,
507 inclusivamente os ligados à sustentabilidade ambiental ou social.

508 Não obstante, a **emissão agrupada de obrigações municipais**, encontra-se por
509 regulamentar desde 2013, o que impossibilita os municípios de menor dimensão, ou
510 cujos investimentos são de montante mais reduzido, de acederem ao mercado de
511 capitais em igualdade de circunstâncias com os restantes. Para solucionar este problema
512 urge **regulamentar em definitivo este processo** ou, em alternativa, desenvolver uma
513 estratégia semelhante à de outros países europeus, como França, Reino Unido ou os
514 países escandinavos, que criaram **agências de financiamento local**, detidas na totalidade
515 ou em parte pelos municípios, para assumirem a prerrogativa de relacionamento direto
516 com os mercados, possibilitando a obtenção de financiamento, nas mesmas condições,
517 para todos os municípios, criando assim oportunidades equitativas de investimento em
518 áreas fundamentais como a sustentabilidade, a educação ou a renovação da rede viária.

519 Neste âmbito, existem ainda outros instrumentos financeiros criados recentemente
520 que permitem ligar os investimentos municipais à participação dos cidadãos, como por
521 exemplo o financiamento colaborativo (*crowdfunding* ou *crowdlending*). Neste caso, os
522 municípios podem obter fundos diretamente dos seus munícipes para a realização de
523 determinados projetos, através de plataformas devidamente certificadas, criando assim
524 uma ligação ainda mais forte com a comunidade local e um sentimento de pertença e
525 participação que dificilmente poderão ser obtidos por via da utilização de outras fontes
526 de financiamento.

527 > **Regra de equilíbrio orçamental**

528 A atual regra do equilíbrio corrente⁷ tem virtualidades teóricas que não se verificam na
529 prática, causando constrangimentos à gestão municipal que são difíceis de ultrapassar.
530 Uma vez que todos os recursos podem servir para pagar qualquer despesa, a verdadeira
531 capacidade de pagamento é dada pela receita efetiva e não apenas pela receita corrente.

532 Adicionalmente, o equilíbrio financeiro deveria ser tido em conta num quadro orçamental
533 plurianual e não apenas dentro de cada exercício económico, o que permitiria uma
534 gestão estratégica, alinhada com os ciclos eleitorais.

535 Nesta hipótese, a receita total efetiva terá de ser igual à despesa total no período dos
536 quatro anos, podendo existir défices em algum ou alguns anos, desde que compensados
537 dentro do período.

538 **(v) Simplificar o reporte de informação**

539 É imprescindível aliviar a (sobre)carga de prestação de informação e reporte, tanto
540 na periodicidade como no número de entidades de reporte, exponenciando as atuais
541 vantagens da interoperabilidade e interconexão de dados. De facto, os municípios
542 veem-se obrigados a prestar informações a múltiplos serviços do Estado, o que é cada
543 vez mais incompreensível. Embora se reconheça as responsabilidades de prestação de
544 informação que o Estado português tem em termos internacionais, também se tem a
545 perceção de que o reporte a que os municípios estão obrigados é inadequado, complexo
546 e redundante, motivos pelos quais deve ser repensado e simplificado.

547 Com efeito, um pequeno inquérito⁸ realizado junto dos municípios permitiu concluir
548 que, em média, cada município aloca um trabalhador em permanência à elaboração de
549 reportes no domínio financeiro, excluindo os respetivos envios para as mais diversas
550 entidades (DGO, TC, AT, IGF, INE, SS, APA, ERSAR, Banco de Portugal, CCDR, AMT, ICNF.
551 Há municípios que alocam mais de três trabalhadores em permanência a esta tarefa (!).

552 Não faz sentido e traduz-se num desperdício considerável de recursos públicos, tão
553 necessários noutros domínios, pelo que se impõe uma reflexão abrangente e detalhada,
554 que permita desonerar os municípios do enorme esforço que lhes é imposto atualmente
555 com a prestação de informação.

⁷ Em que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos.

⁸ O inquérito realizado em julho/agosto de 2023 reuniu 95 respostas, totalizando 102.286 horas por ano alocadas ao preenchimento de reportes.

556 Assim, a ANMP considera imprescindível, **ao nível do conteúdo e termos dos**
557 **reportes:**

558 > Centralizar, na nova LFL, a identificação de todos os reportes impostos aos municípios
559 no domínio financeiro, nomeadamente os atualmente previstos na LFL, no Decreto-
560 Lei de execução orçamental, na LCPA e na restante, abundante, legislação avulsa;

561 > Prever a minimização do número de reportes e a sua simplificação, garantindo,
562 sempre que possível, a interoperabilidade direta com os softwares municipais - a
563 título de exemplo, propomos eliminar o reporte relativo ao FSM, por desnecessário,
564 e uniformizar os reportes de prestação de contas enviados para a DGAL, para o TC e
565 para a AT, por redundantes;

566 > Diminuir a periodicidade dos reportes, transformando os reportes mensais, em
567 trimestrais, os trimestrais em semestrais e os semestrais em anuais, sempre que
568 possível no âmbito dos compromissos internacionais;

569 > Impor a simplificação dos formulários associados aos reportes, que devem ser
570 acompanhados de notas técnicas que promovam a sua uniformização e maior
571 perceção.

572 Em simultâneo, é absolutamente fundamental, ao nível da **forma e procedimentos de**
573 **reporte e tratamento da informação:**

574 > Estabelecer que o reporte passa a ser feito apenas para uma entidade - DGAL -, que
575 depois terá a responsabilidade de partilhar a informação com os inúmeros serviços
576 do Estado que necessitam de informação;

577 > Garantir um maior compromisso com o tratamento e análise da informação, bem
578 como com a partilha dos seus principais resultados e conclusões, sob pena de o
579 tempo despendido pelos municípios com a prestação de informação se transformar
580 em desperdício.

581 > Para que tal aconteça, sugerimos que se passe a prever a elaboração de um relatório
582 anual, por parte da DGAL, com a análise da informação financeira dos municípios e a
583 atualização permanente do Portal Mais Transparência;

584 > Fazer acompanhar esta simplificação do processo de reporte por mecanismos
585 reforçados de responsabilização por parte dos municípios, potenciando a
586 disponibilização de dados mais atualizados e de melhor qualidade.

587 **(vi) Criar um capítulo dedicado à despesa municipal**

588 Incompreensivelmente, a atual LFL não inclui um capítulo dedicado à vertente da despesa
589 municipal, entendendo-se que é necessário regulamentar alguns aspetos relacionados
590 com a despesa das autarquias locais.

591 Entre outras normas que vierem a ser ponderadas e avaliadas, propomos que seja
592 **incorporada na letra da LFL a regra de redução dos pagamentos em atraso**, prevista
593 nos últimos OE. Esta regra obriga os municípios a reduzir, em cada ano, 10% dos
594 pagamentos em atraso com mais de 90 dias, acautelando que, em situações excecionais
595 e devidamente fundamentadas, os municípios possam não atingir este nível de redução
596 – deixando de estar sujeitos a retenção de transferências -, desde que não registem
597 qualquer aumento nos pagamentos em atraso.

598 **(vii) Eliminação de outros bloqueios à gestão municipal**

599 > Integrar na própria lei as **regras flexibilizadas de integração de todo o saldo de**
600 **gerência** (e não apenas da parte consignada), antes da aprovação dos documentos
601 de prestação de contas, desde que a Câmara Municipal tenha já aprovado o mapa
602 de “Demonstração do Desempenho Orçamental”, deixando de incluir esta norma a
603 cada lei do Orçamento do Estado.

604 > Integrar também na LFL a **regra de previsão orçamental de receitas dos**
605 **municípios resultantes da venda de imóveis**, que determina que os municípios não
606 podem orçar receitas em montante superior à média aritmética simples das
607 receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos 36 meses anteriores – regra
608 inscrita sucessivamente em sede de OE.

609 > O faseamento da **retenção das transferências de receita aos municípios**, na se-
610 quência da necessidade de devolução de impostos, tem estado a ser concretizado
611 pela AT, apesar de atual lei exigir a publicação de portaria que regulamente o respei-
612 vo mecanismo (desde 2020), pelo que deve ser **eliminada a remissão para portaria**
613 do Governo (n.º 6 do artigo 19.º-A).

IV. Anexo – Cenários de aplicação

CENÁRIO 1 (LEI ATUAL)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<i>(milhões de euros)</i>								
Objetivo								
% receita AL/ AP	12,6%	12,7%	12,9%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%
Receita	13 946	14 749	15 583	16 465	17 202	17 972	18 777	19 617
Acréscimo face a lei atual		0	0	0	0	0	0	0
CENÁRIO (acréscimo)								
TRANSFERÊNCIAS								
FEF	19,5%	19,5%	19,5%	19,5%	19,5%	19,5%	19,5%	19,5%
<i>sem alterações</i>	2 287	2 726	2 854	2 988	3 129	3 277	3 432	3 596
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		439	128	134	141	148	155	163
<i>com alterações</i>	2 287	2 726	2 854	2 988	3 129	3 277	3 432	3 596
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	0	0	0
FFD	41,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>sem alterações</i>	1 191	1 273	1 345	1 421	1 502	1 587	1 676	1 771
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		82	72	76	80	85	90	95
<i>com alterações</i>	1 191	1 273	1 345	1 421	1 502	1 587	1 676	1 771
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	0	0	0
RECEITAS PRÓPRIAS								
IRS	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
<i>sem alterações</i>	672	730	753	778	803	829	856	883
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		58	24	24	25	26	27	28
<i>com alterações</i>	672	730	753	778	803	829	856	883
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	0	0	0
IVA	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
<i>sem alterações</i>	61	73	77	81	85	90	95	100
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		12	4	4	4	5	5	5
<i>com alterações</i>	61	73	77	81	85	90	95	100
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	0	0	0
Adicional IMI								
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0
<i>com alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	0	0	0
Adicional IUC								
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0
<i>com alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	0	0	0
Participação ISP	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0
<i>com alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	0	0	0
Fundo Ambiental	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0
<i>com alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	0	0	0
ACRÉSCIMO FACE A LEI ATUAL		0	0	0	0	0	0	0
<i>diferença para objetivo</i>		0	0	0	0	0	0	0

CENÁRIO 2		<i>(milhões de euros)</i>						
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Objetivo								
% receita AL/ AP	12,6%	13,4%	14,2%	15,1%	15,6%	15,9%	16,6%	17,2%
Receita	13 946	15 534	17 182	19 100	20 587	22 012	23 942	25 987
Acréscimo face a lei atual		785	1 599	2 635	3 385	4 040	5 166	6 370
CENÁRIO (acréscimo)								
TRANSFERÊNCIAS								
FEF	<i>19,5%</i>	<i>21,5%</i>	<i>23,5%</i>	<i>25,3%</i>	<i>25,3%</i>	<i>25,3%</i>	<i>27,0%</i>	<i>27,0%</i>
<i>sem alterações</i>	2 287	2 726	2 854	2 988	3 129	3 277	3 432	3 596
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		439	128	134	141	148	155	163
<i>com alterações</i>	2 287	3 006	3 440	3 877	4 060	4 252	4 753	4 978
<i>acréscimo face a lei atual</i>		280	585	889	931	975	1 320	1 383
FFD	<i>41,2%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>15,0%</i>	<i>15,0%</i>	<i>20,0%</i>	<i>20,0%</i>	<i>23,6%</i>
<i>sem alterações</i>	1 191	1 273	1 345	1 421	1 502	1 587	1 676	1 771
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		82	72	76	80	85	90	95
<i>com alterações</i>	1 191	1 400	1 628	1 978	2 403	3 047	3 863	5 042
<i>acréscimo face a lei atual</i>		127	282	556	901	1 460	2 186	3 271
RECEITAS PRÓPRIAS								
IRS	<i>5,0%</i>	<i>6,5%</i>	<i>8,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,0%</i>
<i>sem alterações</i>	672	730	753	778	803	829	856	883
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		58	24	24	25	26	27	28
<i>com alterações</i>	672	949	1 205	1 555	1 606	1 658	1 711	1 767
<i>acréscimo face a lei atual</i>		219	452	778	803	829	856	883
IVA	<i>0,3%</i>	<i>0,5%</i>	<i>1,0%</i>	<i>1,5%</i>	<i>1,5%</i>	<i>1,5%</i>	<i>1,5%</i>	<i>1,5%</i>
<i>sem alterações</i>	61	73	77	81	85	90	95	100
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		12	4	4	4	5	5	5
<i>com alterações</i>	61	105	222	351	370	390	411	433
<i>acréscimo face a lei atual</i>		32	145	270	284	300	316	333
Adicional IMI					S	S	S	S
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0
<i>com alterações</i>	0	0	0	0	137	135	132	130
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	137	135	132	130
Adicional IUC					S	S	S	S
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0
<i>com alterações</i>	0	0	0	0	40	43	47	51
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	40	43	47	51
Participação ISP	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>5,0%</i>	<i>5,0%</i>	<i>5,0%</i>	<i>5,0%</i>
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0
<i>com alterações</i>	0	0	0	0	139	139	139	140
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	139	139	139	140
Fundo Ambiental	<i>0,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,0%</i>
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0

CENÁRIO 3 (2030)		(milhões de euros)						
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Objetivo								
% receita AL/ AP	12,6%	13,4%	14,2%	14,6%	15,7%	16,0%	16,6%	17,2%
Receita	13 946	15 560	17 186	18 401	20 722	22 138	23 971	25 987
Acréscimo face a lei atual		811	1 602	1 936	3 520	4 166	5 194	6 370
CENÁRIO (acréscimo)								
TRANSFERÊNCIAS								
FEF	19,5%	25,3%	25,3%	25,3%	25,3%	25,3%	25,3%	25,3%
<i>sem alterações</i>	2 287	2 726	2 854	2 988	3 129	3 277	3 432	3 596
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		439	128	134	141	148	155	163
<i>com alterações</i>	2 287	3 537	3 703	3 877	4 060	4 252	4 453	4 665
<i>acréscimo face a lei atual</i>		811	849	889	931	975	1 021	1 069
FFD	41,2%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	25,0%	21,0%
<i>sem alterações</i>	1 191	1 273	1 345	1 421	1 502	1 587	1 676	1 771
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		82	72	76	80	85	90	95
<i>com alterações</i>	1 191	1 273	1 345	1 421	3 003	3 173	4 191	5 355
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	1 502	1 587	2 514	3 584
RECEITAS PRÓPRIAS								
IRS	5,0%	5,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
<i>sem alterações</i>	672	730	753	778	803	829	856	883
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		58	24	24	25	26	27	28
<i>com alterações</i>	672	730	1 507	1 555	1 606	1 658	1 711	1 767
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	753	778	803	829	856	883
IVA	0,3%	0,3%	0,3%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
<i>sem alterações</i>	61	73	77	81	85	90	95	100
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		12	4	4	4	5	5	5
<i>com alterações</i>	61	73	77	351	370	390	411	433
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	270	284	300	316	333
Adicional IMI						5	5	5
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0
<i>com alterações</i>	0	0	0	0	0	135	132	130
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	135	132	130
Adicional IUC						5	5	5
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0
<i>com alterações</i>	0	0	0	0	0	43	47	51
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	43	47	51
Participação ISP	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,0%	5,0%	5,0%
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0
<i>com alterações</i>	0	0	0	0	0	139	139	140
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	139	139	140
Fundo Ambiental	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%	10,0%	10,0%
<i>sem alterações</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>acréscimo face a ano anterior</i>		0	0	0	0	0	0	0
<i>com alterações</i>	0	0	0	0	0	159	169	179
<i>acréscimo face a lei atual</i>		0	0	0	0	159	169	179
ACRÉSCIMO FACE A LEI ATUAL		811	1 602	1 936	3 520	4 166	5 194	6 370
<i>diferença para objetivo</i>		0	0	0	0	0	0	0

614

PONTO B: FUNDOS EUROPEUS**I. Enquadramento**

615

616 Nunca Portugal teve ao seu dispor um volume tão elevado de fundos europeus para
 617 executar, o que, mesmo considerando que somos um país com grande capacidade de
 618 execução, constitui um desafio muito substancial para todos os agentes envolvidos -
 619 públicos, privados e do terceiro setor. O ano de 2023, em particular, por concentrar a
 620 execução simultânea de 3 grandes programas – Portugal 2020, Plano de Recuperação
 621 e Resiliência (PRR) e Portugal 2030 – tem implícita a necessidade de execução de uma
 622 verba sem precedentes.

623 Com efeito, como comprova a figura seguinte, **Portugal tem de executar, até 2030,**
 624 **cerca de 50 mil milhões de euros, implicando um ritmo de execução de mais de 7 mil**
 625 **milhões por ano, notoriamente exigente**, se considerarmos que nos últimos quadros
 626 comunitários foram executados uma média de 2,5 mil milhões por ano.

	Total de FUNDO	FALTA EXECUTAR
<u>ATÉ 2023</u>	PORTUGAL 2020	26 890
	Reforço Next generation EU	2 493
<u>ATÉ 2026</u>	PRR	16 644
	Atualização PRR	2 419
<u>ATÉ 2030</u>	PORTUGAL 2030	22 995
	PEPAC	6 127
		49 227

Figura 1 - Fundo que falta executar – milhões € (PT2020: dados a 30.06; PRR: dados a 02.08.2023)

627 Neste contexto, é indispensável que todos deem o seu contributo e que o país seja capaz
 628 de criar mecanismos de gestão partilhada, desburocratização e agilização, mantendo
 629 sempre o foco na boa aplicação dos fundos, tendo em vista melhorar o País e a vida das
 630 suas populações de forma estrutural e corrigir assimetrias persistentes no território.

631 Para tal, os municípios têm de ser realmente chamados a participar, respeitando, tanto
 632 as **orientações comunitárias e nacionais quanto à importância da implementação de**

633 **uma abordagem integrada**, concretizando os princípios da parceria e da subsidiariedade
634 na aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), como **o papel**
635 **constitucional e legalmente atribuído aos municípios** nos domínios do planeamento
636 e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental; da
637 articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; da participação
638 na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional e do planeamento das
639 atuações de entidades públicas de carácter supramunicipal.

640 A aplicação destes princípios tem de resultar numa clara **valorização da dimensão ter-**
641 **ritorial**, quer em termos estratégicos, quer em termos da correspondente operacionali-
642 zação, reforçando os aspetos relacionados com o envolvimento e articulação dos diver-
643 sos atores relevantes em cada uma das escalas territoriais.

644 Perante este desígnio nacional, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)
645 tem procurado melhorar e promover a real participação dos municípios, destacando-se
646 como principais reptos:

647 • **O encerramento da execução dos projetos do Portugal 2020** ou a sua transição
648 para o PT2030.

649 • **O bom arranque do Portugal 2030**, com a negociação de montantes apropriados
650 para as várias tipologias de âmbito municipal, o desenho de um modelo de
651 governação adequado ao envolvimento das autarquias e um início rápido e
652 adequado dos instrumentos territoriais;

653 • **Uma maior participação municipal no Plano de Recuperação e Resiliência**,
654 incluindo ao nível da informação e conhecimento sobre a sua execução.

655 Antes de apresentar o que têm sido as principais preocupações e propostas em cada
656 um destes três domínios, importa destacar que, por proposta da ANMP, foi constituída,
657 em junho de 2022, a **Comissão Permanente para Acompanhamento do Investimento**
658 **Municipal (CPAIM)**, que abrange o Portugal 2020, o Portugal 2030 e o Plano de
659 Recuperação e Resiliência (PRR).

660 É uma comissão que se reveste da maior importância para os municípios, porque permite,
661 de forma aberta e permanente, expor e reivindicar as preocupações e problemas que
662 vão surgindo na execução dos fundos e também preparar, atempadamente, possíveis
663 soluções.

664 Integra os membros do Conselho Diretivo da ANMP e a Ministra da Coesão Territorial

665 que preside e estará em funções durante o período de execução do Portugal 2030.

666 Dela fazem parte também os Secretários de Estado do Planeamento; do Desenvolvimento
667 Regional e da Administração Local e do Ordenamento do Território; bem como, os
668 presidentes da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, da Estrutura de Missão “Re-
669 cuperar Portugal” e das autoridades de gestão dos programas regionais do continente.

670 **É fundamental garantir que a realização das reuniões ocorre com a periodicidade**
671 **bimestral definida no protocolo assinado com a ANMP para que sejam cumpridas a**
672 **sua missão e objetivos.**

673 **II. Portugal 2020**

674 Continua a ser fundamental **arranjar soluções para que o Portugal 2020 acolha as**
675 **revisões de preços em alta decorrentes do aumento dos preços de mercado**, quer
676 por via de reprogramações em alta para acolher estes aumentos, quer revendo em alta os
677 valores máximos de referência, que continuam em muitos casos a revelar-se insuficientes
678 (escolas) ou insustentáveis no caso de obras ainda em execução, aprovadas ao abrigo da
679 matriz de referência anterior.

680 Apesar de ter sido eliminado o teto dos 5% para a elegibilidade da revisão de preços, de
681 terem sido criadas as condições para a revisão extraordinária de preços e de terem sido
682 autorizados trabalhos complementares até 50%, é indispensável que haja disponibilidade
683 de fundos para reforçar os projetos em execução e ajudar a suportar esses custos
684 adicionais dos municípios com as obras financiadas.

685 **III. Plano De Recuperação e Resiliência (PRR)**

686 Antes de qualquer outra consideração, recuperamos a apreciação feita pela ANMP, em
687 agosto de 2020, aquando da elaboração do PRR. À data identificámos, e temos vindo
688 a reiterar desde então, um conjunto de fragilidades e limitações relacionadas com
689 **aspetos basilares em falta no documento - coesão territorial, desafio demográfico,**
690 **descentralização administrativa e modelo de governação do plano de recuperação**
691 **– e que ainda não foram corrigidos.**

692 Ultrapassado agora o período de arranque do PRR, o objetivo é o de procurar um maior
693 conhecimento e informação relativamente aos investimentos municipais, visando ver
694 acolhidas algumas alterações que se possam materializar numa maior e mais proveitosa
695 participação municipal.

696 Em primeiro lugar, é urgente a **definição dos mecanismos que permitam a recuperação**
697 **do IVA suportado nos projetos financiados pelo PRR**, dando concretização prática ao
698 previsto no OE2023 e procurando evitar problemas de tesouraria para os beneficiários
699 abrangidos, incluindo municípios, entidades intermunicipais e a FEFAL.

700 Em segundo lugar, é fundamental dar acolhimento aos comentários e propostas da
701 ANMP em sede de atualização do PRR, destacando-se:

702 • A necessidade de concretização dos mecanismos que **garantam a cobertura**
703 **dos custos adicionais decorrentes do aumento generalizado de preços** e das
704 perturbações nas cadeias de fornecimento pelos fundos do PRR, sendo também
705 pertinente que possa ser acautelado o aumento dos valores máximos de referência
706 num conjunto de tipologias já identificadas pela ANMP e comunicadas ao Governo
707 – por exemplo, cuidados de saúde primários, habitação, acessibilidades 360º e
708 espaços de cowork;

709 • **Reforço da verba destinada à descarbonização dos transportes públicos,**
710 **permitindo a aquisição de autocarros limpos e respetivos postos de**
711 **abastecimento** em dimensão suficiente para dar resposta às necessidades ainda
712 remanescentes das áreas metropolitanas e do restante território nacional, sob
713 pena de manter ou acentuar o problema de desproporção e subfinanciamento
714 dos transportes no território nacional.

715 • Atribuição de verba para **financiamento de um projeto da ANMP, que tem**
716 **como objetivo a criação de um Observatório do Poder Local**, dedicado, numa
717 primeira fase, à monitorização do processo de descentralização, mas tendo em
718 vista o alargamento posterior a outras áreas de atividade autárquica.

719 Além das questões anteriores, os municípios identificam ainda como obstáculos à boa
720 execução do PRR a falta de homogeneidade concetual e funcional nos avisos promovidos
721 pelas diversas entidades com estatuto de organismo intermediário e na emissão de
722 orientações aos beneficiários, o que dificulta a preparação de candidaturas e a execução
723 dos projetos.

724 Entende-se, por isso, que deve ser fortalecida a **coordenação entre as diferentes**
725 **entidades envolvidas**, para garantir a agilidade e eficácia no processo e deve ser criado
726 um regulamento geral com os normativos a aplicar de forma transversal.

727 **IV. Portugal 2030**

728 Considerando que os municípios têm um papel determinante na territorialização das
729 políticas públicas que são objeto de apoio no âmbito do Acordo de Parceria que Portugal
730 assinou com a Comissão Europeia, devendo por isso ser envolvidos na sua concretização,
731 **valorizam-se os seguintes planos e dimensões de representação e intervenção**
732 **das autarquias: representação institucional; definição, acompanhamento e**
733 **monitorização estratégica; coordenação, cooperação e parceria na operacionalização**
734 **dos diversos instrumentos territoriais; beneficiário e promotor de projetos.**

735 É neste pressuposto que a ANMP apresenta e defende um conjunto de propostas
736 visando contribuir para o estabelecimento dos princípios, instrumentos e modo de
737 operacionalização relativos à participação e responsabilização das autarquias locais e do
738 Governo no Portugal 2030, em particular, nos instrumentos territoriais.

739 Na fase do quadro em que nos encontramos, estão já aprovados e publicados o Acordo
740 de Parceria, os Programas, o Modelo de Governação e o Regulamento Geral dos
741 Fundos, **faltando agora operacionalizar os instrumentos territoriais e desenhar os**
742 **regulamentos específicos para poder iniciar o normal funcionamento do quadro.**

743 Assim, asseguradas um conjunto de propostas importantes da ANMP - como a manutenção
744 e reforço da contratualização com as entidades intermunicipais, a participação dos
745 municípios nas Comissões Diretivas e nos Comitês de Acompanhamento dos Programas
746 Regionais e a própria criação da Comissão Permanente para Acompanhamento do
747 Investimento Municipal - estamos numa fase em que importa acautelar e salvaguardar
748 os seguintes aspetos, que mais constroem e preocupam os municípios:

749 **1. Implementação dos Instrumentos Territoriais, em especial os Contratos**
750 **para o Desenvolvimento e Coesão Territorial**

751 O Acordo de Parceria prevê a existência de seis instrumentos territoriais:

752 (1) ITI CIM/AM, celebrados com as Entidades Intermunicipais e abrangendo os
753 atuais PDCT, PEDU e PARU;

754 (2) ITI Redes Urbanas, para a articulação de centros urbanos de pelo menos duas
755 NUTS III ou NUTS II;

756 (3) Parcerias para a Coesão Urbana, intervenções inovadoras infra NUTS III;

757 (4) ITI temáticos ou funcionais, a título de exemplo, no Centro, as estratégias do
758 Oeste e Vale do Tejo e do Pinhal Interior e, no Algarve, o ITI Água e Ecossistemas
759 de Paisagem;

760 (5) Valorização de recursos endógenos, atuais PROVERE;

761 (6) Parcerias para a Coesão não urbanas, para o reforço da articulação rural/
762 urbano.

763 Neste enquadramento complexo, torna-se essencial:

764 > **Assegurar que as estratégias de desenvolvimento territorial, dinamizadas**
765 **pelas CIM/ AM, são o elemento integrador e garantia de coerência**, nesta
766 escala territorial, das intervenções de todas os instrumentos previstos acima;

767 > **Garantir a efetiva operacionalização dos diversos instrumentos de concre-**
768 **tização, clarificando a sua forma de operacionalização**, já que continuam a ser
769 vários os aspetos omissos e subsistem algumas imperfeições em matéria de deli-
770 mitação e operacionalização dos vários instrumentos previstos, podendo ser ado-
771 tados modelos muito diferenciados de implementação.

772 **Em particular no que diz respeito aos Contratos para o Desenvolvimento e Coesão**
773 **Territorial**, continua a haver muitas dúvidas e indefinições sobre a elaboração dos planos
774 de ação de base territorial, sendo fundamental definir orientações concretas e comuns
775 às várias regiões. Entre outros, destacamos os seguintes constrangimentos:

776 • A discussão e **clarificação dos montantes a alocar e termos da contratualização**
777 **em algumas das tipologias a mobilizar** - por exemplo, água e resíduos, proteção
778 civil – e a forma como será feita a articulação com outras entidades envolvidas.

779 • A assimetria no acesso a verbas entre os centros urbanos estruturantes e
780 **complementares**, decorrente da obrigatoriedade de alocar, no mínimo, 75% do
781 FEDER aos eixos 1 e 2, acompanhada do facto de apenas os centros estruturantes
782 poderem aceder ao eixo 2. Esta conjugação de regras prejudica fortemente os
783 centros urbanos complementares, o que não pode acontecer.

784 • **Fim da possibilidade de acesso a um programa temático**, que financiava
785 operações de maior dimensão e que agora só estarão disponíveis nos programas
786 regionais.

787 • As **implicações, em concreto, dos condicionalismos climáticos** (*tagging* climáti-
788 co) e do princípio de não prejudicar significativamente o ambiente (princípio DNSH).

789 Neste domínio, a ANMP propõe o seguinte:

790 > Definição de **orientações nacionais** sobre as questões que continuam por definir
791 sobre a futura contratualização com as entidades intermunicipais.

792 > **Garantia de que, para além dos centros urbanos regionais e estruturantes,**
793 **também os centros urbanos complementares são contemplados com os investi-**
794 **mentos destinados ao desenvolvimento urbano**, impondo-se a alteração do pre-
795 visto no Acordo de Parceria relativamente ao enquadramento das abordagens ter-
796 ritoriais, eliminando as limitações das tipologias do Eixo 2 aos municípios ex-PARU.

797 > Elaboração, por parte da AD&C, de **um guia para o cumprimento dos condi-**
798 **cionalismos climáticos e do princípio DNSH.**

799 > Garantia de que os **municípios não são penalizados pelo facto de não terem**
800 **procedido à agregação dos sistemas de águas e resíduos**, não devendo ser
801 criada essa exigência para aceder aos financiamentos nesta área, respeitando a
802 autonomia municipal.

803 **2. Governação e construção dos instrumentos essenciais do quadro**

804 Neste campo, apesar das questões positivas já asseguradas e identificadas acima,
805 continua a ser necessário salvaguardar dois aspetos considerados fundamentais para
806 que os municípios assumam a adequada representação e participação. A saber:

807 > **Assegurar a participação da ANMP nas reuniões plenárias da CIC Portugal**
808 **2030 sempre que estejam em análise matérias da sua competência.**

809 Ao contrário do que acontecia no Portugal 2020, o modelo de governação para
810 2021-2027 não acautela expressamente a participação da ANMP nas reuniões
811 plenárias da CIC, havendo apenas uma possibilidade genérica de que “Podem,
812 ainda, ser convidados a participar nos trabalhos da CIC Portugal 2030 plenária
813 representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses e de outras
814 entidades em razão da matéria”.

815 **Atenta a este retrocesso, a ANMP apela à alteração do diploma no sentido de**
816 **repor a formulação anteriormente adotada e ainda em vigor**, o que já obteve a
817 concordância da Ministra da Coesão Territorial.

818 > **Garantir a participação dos municípios na construção do quadro regulamen-**
819 **tar do Portugal 2030, em particular no âmbito de todos os regulamentos com**
820 **implicações no funcionamento dos instrumentos territoriais.**

821 O trabalho de elaboração dos regulamentos específicos já foi iniciado, sem que
822 haja um envolvimento prévio da ANMP ou das entidades intermunicipais na sua
823 preparação/ elaboração, mas apenas na fase final de emissão de parecer.

824 No Portugal 2020, a ANMP participou muito ativamente na elaboração dos
825 regulamentos específicos, através da emissão de contributos concretos e
826 detalhados e da realização de reuniões regulares com a AD&C e o Governo, para o
827 seu aperfeiçoamento, em momento prévio à própria aprovação em Conselho de
828 Ministros e envio para a Assembleia da República.

829 Esta metodologia revelou-se bastante útil e permitiu agilizar e adequar previamente
830 os regulamentos, pelo que consideramos que deve ser replicada no Portugal 2030.

831 3. Valorização da escala NUTS III

832 Para que os vários instrumentos territoriais, em particular os Contratos para o
833 Desenvolvimento e Coesão Territorial, possam traduzir-se numa verdadeira abordagem
834 diferenciada no território, é indispensável atribuir margem de manobra às entidades
835 intermunicipais em alguns domínios essenciais e assegurar todas as condições para que
836 estas possam desempenhar de forma capacitada e abrangente as funções que lhes são
837 atribuídas.

838 > Avisos

839 • Os avisos referentes às tipologias incluídas na contratualização com as entidades
840 intermunicipais têm de ser **elaborados, obrigatoriamente, em conjunto com**
841 **estas entidades, numa verdadeira lógica de coprodução** e respeito pelas
842 especificidades dos territórios.

843 • Deverá existir um **calendário de avisos**, que seja efetivamente respeitado, para
844 que os beneficiários possam planear as candidaturas atempadamente.

845 • Deverá ser adotada a possibilidade de **abertura de avisos em contínuo**,
846 respeitando os ritmos e possibilidades dos beneficiários.

847 • As entidades de gestão deverão poder introduzir, em determinadas áreas de in-
848 tervenção, **critérios de seleção que permitam valorizar especificidades regio-**
849 **nais** relevantes em termos de análise e ponderação do mérito relativo dos projetos.

850 • Deverão ser criados **mecanismos para a diferenciação positiva dos territórios**
851 **de baixa densidade**, quer através da abertura de avisos dedicados, quer da maioria-

852 ção dos critérios de seleção ou das próprias taxas de financiamento, em determina-
853 das áreas de intervenção (nomeadamente na área do desenvolvimento económico).

854 > **Assistência Técnica**

855 • As entidades intermunicipais identificam como prioritário e urgente a **clarificação**
856 **e reforço dos montantes de assistência técnica**, defendendo a ANMP que os
857 valores devem ser obrigatoriamente superiores aos do quadro anterior, até pelo
858 claro reforço ao nível das tipologias e verbas a gerir.

859 • Deve ser iniciado desde já um **programa de capacitação dos recursos técnicos**
860 **dos organismos intermédios** (CIM/ AM), nomeadamente nas novas áreas que
861 serão incorporadas nos ITI, designadamente no Ciclo Urbano da Água, Gestão
862 de Resíduos, Eficiência Energética, Alterações Climáticas, Economia Circular,
863 entre outras, dado que são áreas tecnicamente muito exigentes para as quais
864 é determinante que as equipas técnicas estejam devidamente preparadas e
865 capacitadas.

866 **4. Medidas de simplificação e aceleração**

867 Quadro após quadro, a **burocracia e complexidade na gestão dos fundos continuam a**
868 **ser as dificuldades mais apontadas pelas autarquias**, condicionando o cumprimento
869 dos objetivos e metas.

870 Tendo em consideração as dificuldades de aprovação, execução e encerramento dos
871 projetos, os municípios têm sugerido diversas medidas de agilização, algumas possíveis
872 de adotar ainda no encerramento do Portugal 2020, outras já só pertinentes para
873 implementação no Portugal 2030. Destacamos:

874 > **Visto prévio do Tribunal de Contas** - propomos que passe a ser suficiente que
875 o projeto esteja inscrito na abordagem territorial contratualizada (e não exigir a
876 assinatura do contrato de financiamento, o que gera um grande desfasamento
877 temporal e pode inviabilizar o cumprimento dos planos/ cronogramas de trabalho).

878 > **Efeito suspensivo no contencioso pré-contratual** - É preocupante o elevado
879 número de contratos relativamente aos quais se verificam ações contenciosas de
880 natureza pré- contratual e que paralisam a execução de projetos já aprovados. Por
881 isso, é indispensável melhorar o enquadramento legislativo, potenciando soluções
882 que minimizem os impactos negativos provocados pelo regime da suspensão

883 automática na atividade administrativa e no interesse público, designadamente
884 ponderar a aplicação do regime de resolução fundamentada também em matéria
885 de contencioso pré-contratual.

886 > **Licenciamento ambiental** - Não é compreensível nem aceitável que o processo
887 de licenciamento ambiental de projetos financiados continue a traduzir-se num
888 verdadeiro calvário administrativo, impondo-se sem adiamentos a sua agilização,
889 a bem da concretização da tão prioritária transição verde dos territórios.

890 > **Custos simplificados** - reforço da aplicação desta metodologia, que facilita todo
891 o processo de candidatura e análise.

892 > **Encerramento de operações** - propõe-se que passe a ser possível validar o
893 relatório de execução sem a validação prévia dos indicadores.

894 > **Verificações no local** - propõe-se que sejam feitas por amostragem.

895 > **Análise de despesa** - reduzidas e simplificadas as orientações de gestão com
896 alteração de pressupostos de análise; dispensa da apresentação dos comprovativos
897 de transferência, bastando apenas a apresentação do respetivo extrato bancário.

898 > **Análise da contratação pública** - deve ser feita apenas uma vez e não replicada
899 três vezes como atualmente (análise das candidaturas, das reprogramações e
900 dos pedidos de pagamento) e deve ser dispensada até à fase de celebração do
901 respetivo contrato, sempre que esteja visado pelo Tribunal de Contas.

902 > **Análise de reprogramações** - deve ser feita pelo mesmo técnico que acompanha
903 a execução; os pareceres técnicos devem ser mais sintetizados e objetivos.

904 > **Análise de candidaturas** - basear-se mais numa check list que resuma a informa-
905 ção apresentada pelo beneficiário e menos em descrições extensas nos pareceres
906 técnicos.

907 > **Critérios de mérito objetivos**, simplificados e parametrizados de acordo com a
908 natureza dos projetos.

909 **V. Outros assuntos**

910 Além das questões já identificadas, existem dois assuntos da maior importância para as
911 autarquias:

912 **1. Instrumentos financeiros para investimentos municipais que não**
913 **podem ser financiados no Portugal 2030**

914 A ANMP continua a propor a **criação de um instrumento de apoio à reabilitação**
915 **das estradas municipais, orientado para o financiamento de um plano plurianual**
916 **de reabilitação da rede rodoviária sob responsabilidade municipal e outras**
917 **intervenções não cofinanciadas pelos fundos comunitários.**

918 Este instrumento poderá ser constituído por recursos públicos - que poderão ser obtidos
919 através de um empréstimo do BEI à República Portuguesa ou através de outros fundos
920 com verbas disponíveis e que faça sentido alocar a estas tipologias de intervenção
921 municipal – e pela alavanca gerada por recursos de bancos que queiram aderir.

922 O fundo poderá ainda ser estruturado com uma modalidade de garantia mútua,
923 permitindo aos municípios, em iguais condições de crédito (prazo, taxas de juro e
924 período de carência de capital), assegurar num horizonte de médio prazo a realização
925 dos seus projetos de investimento.

926 **2. Alargamento do âmbito de aplicação do empréstimo BEI**

927 Considerando que nem todas as operações municipais no âmbito do PRR são financiadas
928 a 100% e que se aproxima o início do Portugal 2030, **é indispensável garantir o**
929 **alargamento da Linha BEI Portugal 2020 Autarquias, no sentido de abranger**
930 **também os projetos financiados pelo PRR e pelo Portugal 2030.** Ao que sabemos,
931 existe ainda verba disponível do Empréstimo Quadro do BEI, já que dos 750 milhões de
932 euros acordados entre o Governo português e o BEI, apenas 250 milhões de euros foram
933 alocados à Linha BEI Autarquias.







ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

XXVI

CONGRESSO

**PODER LOCAL
O MAIS PRÓXIMO
DAS PESSOAS**