



DESCENTRALIZAR
REGIONALIZAR
MELHOR PORTUGAL

FINANCIAMENTO LOCAL



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

1	ÍNDICE
2	
3	1. FINANÇAS LOCAIS
4	1.1 O retrato dos últimos anos
5	1.2 O balanço das últimas alterações. O que esperar de 2020?
6	1.3 Burocratização e bloqueios que asfixiam a gestão
7	1.4 Melhor servir os cidadãos - a reforma legal necessária
8	
9	
10	2. O ATUAL QUADRO COMUNITÁRIO - PORTUGAL 2020
11	2.1 Breve enquadramento
12	2.2 A utilização dos fundos pelos municípios
13	2.3 A execução municipal
14	2.4 Propostas de melhoria e aceleração
15	
16	
17	3. O PRÓXIMO QUADRO – 2021 a 2027
18	3.1 Histórico da utilização de fundos em Portugal
19	3.2 O contexto europeu da negociação
20	3.3 O posicionamento da ANMP

1 • FINANÇAS LOCAIS

1.1 O RETRATO DOS ÚLTIMOS ANOS

A análise crítica sobre os principais problemas hoje colocados aos municípios e a busca de soluções para uma melhor gestão financeira, passam necessariamente, ainda que de forma breve, pelo reconhecimento de algumas grandes tendências em termos de receitas e despesas e pela avaliação do desempenho dos municípios na gestão financeira ao longo do tempo.

AS RECEITAS

As receitas dos municípios são principalmente estabelecidas na Lei das Finanças Locais (LFL) e estão dependentes, muito mais frequentemente do que seria desejável, das múltiplas e sucessivas alterações que lhes são anualmente introduzidas pelos Orçamentos de Estado, criando-se assim uma permanente instabilidade legislativa, contrária ao bom planeamento plurianual e à boa gestão anual.

A figura seguinte pretende espelhar a evolução das receitas desde 1980 (ano da primeira aplicação de uma Lei de Finanças Locais), organizando-as em quatro grandes grupos: (1) transferências do orçamento do Estado (OE); (2) impostos que são receitas municipais, designadamente os atuais IMI, IMT, derrama e IUC; (3) transferências da União Europeia (UE) ou de outra fonte internacional; e (4) outras receitas geradas a nível local, onde se incluem os impostos indiretos e as taxas, a venda de bens e serviços e outras receitas.

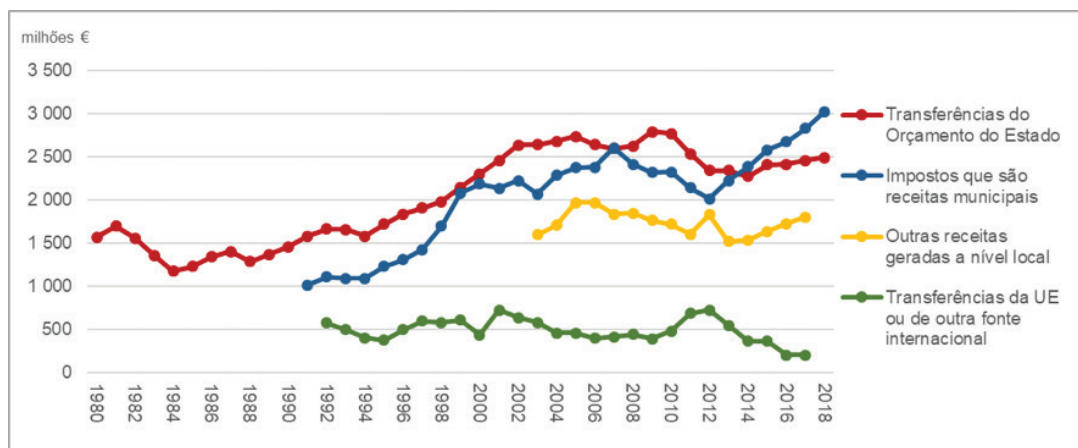


Figura 1 - Evolução das receitas municipais desde 1980 | Fonte: OE, Contas de Gerência da DGAL, AT

Da análise da figura anterior, podemos concluir que a evolução das transferências do OE tem sido tendencialmente positiva, registando-se, mais recentemente, crescimentos consecutivos desde 2014 (primeiro ano de aplicação da Lei n.º 73/2013). Apesar daquela tendência positiva, a figura evidencia três grandes períodos de redução de verbas:

- De 1982 a 1984, atingindo-se o nível de 1981 apenas em 1992, 11 anos depois;
- De 2005 a 2007, ano da aplicação da Lei n.º 2/2007, para níveis de 2002;
- De 2009 a 2014, precedido e agravado com o período de intervenção da troika, para níveis de 2001.

No que diz respeito aos impostos que são receitas municipais (dos quais só foi possível recolher dados a partir de 1991) demonstram uma tendência de crescimento até aos dias de hoje, não obstante um período de reduções sucessivas entre 2007 e 2012, o período da crise. **A partir de 2014, os impostos municipais ultrapassam, e continuam a crescer a maior ritmo, que as transferências do OE.**

As outras receitas geradas a nível local mantêm uma trajetória estável, com um ponto alto em 2012 (provavelmente devendo-se à venda dos terrenos do aeroporto de Lisboa) e leve tendência crescente a partir de 2013.

As transferências da UE são relativamente menos relevantes do que os restantes conjuntos agregados, e são progressivamente decrescentes, a partir de 2012.

Regista-se, como não poderia deixar de ser, uma tendência crescente na evolução das receitas locais para o total nacional, indicador que deve, no entanto, ser lido de forma complementar com o peso que esse aumento assume face ao Estado. Para tal, elaborou-se o gráfico abaixo, que avalia o peso das transferências do OE para os municípios no total da despesa do Estado e no total da receita fiscal do Estado.

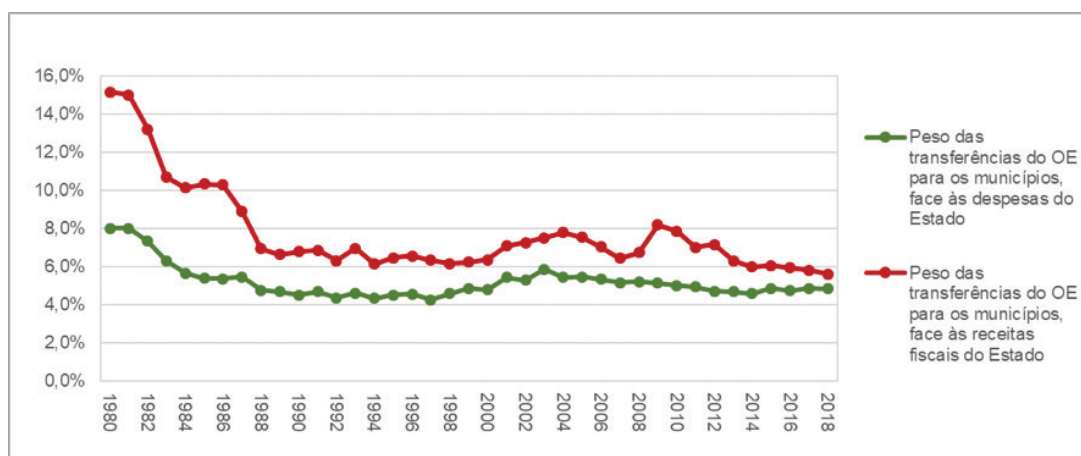
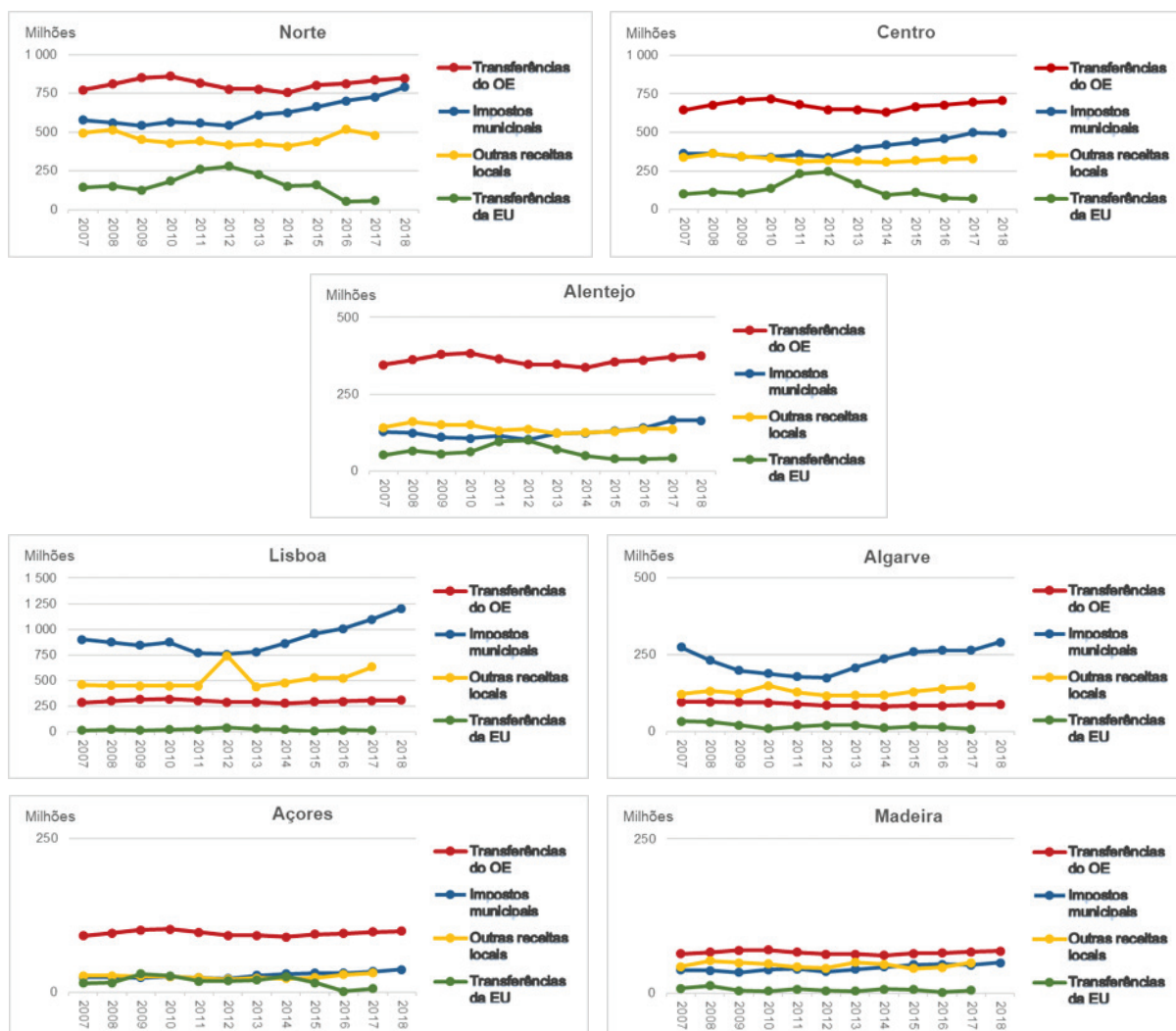


Figura 2 - Peso das transferências do OE face às despesas e receitas fiscais do Estado | Fonte: OE, PORDATA, DGO

Conclui-se que, apesar do aumento global absoluto das receitas dos municípios nos últimos 40 anos, quando comparadas com o peso que estas assumem relativamente às receitas e despesas do Estado, aquele peso tem diminuído; estabilizando nos anos 5 anos.

Mas, tão ou mais importante do que a análise agregada, é perceber se as tendências apresentadas se manifestam de forma relativamente consistente nos vários municípios ou se, por outro lado, são suportadas por comportamentos diferenciados de apenas alguns municípios.

Os gráficos abaixo retratam a evolução dos quatro grandes grupos de receitas municipais em cada região (NUTS II).



Ao analisar o nível regional, começamos por constatar que, no que se refere ao conjunto das diversas receitas geradas a nível local, a tendência nacional de estabilidade, com leves crescimentos a partir de 2012, se confirma de forma generalizada. A mesma constatação se faz no que respeita às transferências da União Europeia (UE), as quais, 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.

Já no que se refere aos principais grupos de receitas -- os impostos que são receitas municipais e as transferências do Orçamento de Estado --, encontramos as primeiras tendências de grande divergência com as tendências nacionais identificadas atrás.

Uma primeira abordagem mostra-nos que **um conjunto significativo de NUTS II não acompanha, no essencial, o que parecia claro, no plano 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 **das transferências do orçamento do Estado**. Assim, só Lisboa e Algarve, enquanto NUTS II, acompanham e, aliás, suportam a tendência nacional.

A ANMP desenvolveu internamente um trabalho em que procedeu à análise da evolução dos quatro grandes grupos de receitas municipais, entre 2017 e 2018, agregando os 308 municípios nas diferentes unidades estatísticas de análise: NUTS I – Portugal, NUTS II – as 7 regiões, e NUTS III – o território correspondente às Entidades Intermunicipais.

A principal conclusão que se retira é a seguinte: **à medida que reduzimos a escala da análise e nos aproximamos da unidade territorial município, as divergências aumentam de forma significativa**, sobretudo no que concerne ao peso que as transferências do OE e os impostos que são receita municipal assumem no total das receitas.

De facto, a grande maioria dos municípios portugueses estão fortemente dependentes das transferências do OE, que representam a sua principal fonte de receita, enquanto outros municípios (em clara minoria) têm vindo a assistir a um aumento considerável dos impostos municipais, que se sobrepõem mesmo às transferências do OE. Os primeiros 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 capítulo relativo ao modelo de desenvolvimento económico e devem ser consideradas em qualquer discussão sobre o financiamento municipal e especialmente ponderadas em sede de alteração ou discussão de uma nova Lei das Finanças Locais. **A ANMP defende um desenho equilibrado do país e assume como grande desígnio a melhoria e correção desta tendência, que 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.

108 AS DESPESAS

109

110 Já no que diz respeito às despesas municipais, a sua gestão é fundamentalmente orientada pelo princípio da autonomia
111 financeira constitucional e legalmente garantida aos municípios, assim como pelas regras orçamentais aplicáveis, ficando
112 dependente das legítimas opções dos órgãos municipais competentes, nos termos da lei.

113

114 Os municípios e regiões da União Europeia administraram, em 2017, em média, 33,5% da despesa pública, cabendo
115 especificamente ao sector local a gestão de **23,3%** dessa despesa¹. No caso português, **as autarquias locais**
116 **(municípios e freguesias) e as regiões são responsáveis por 12,6% da despesa pública, cabendo aos municípios,**
117 **aproximadamente, apenas 9,2%².**

118

119 Nos últimos anos, é patente o **alargamento das competências** desenvolvidas pelos municípios, com reflexo direto no
120 **aumento das despesas municipais**, desde logo e designadamente: (i) no próprio regime jurídico das Autarquias Locais³, que
121 passou para um regime legal de cláusula geral de atribuições, em que qualquer competência pode ser desenvolvida pelas
122 Autarquias, desde que respeitante à “promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações” e (ii) nos
123 novos papéis atribuídos aos municípios no âmbito do processo de descentralização.

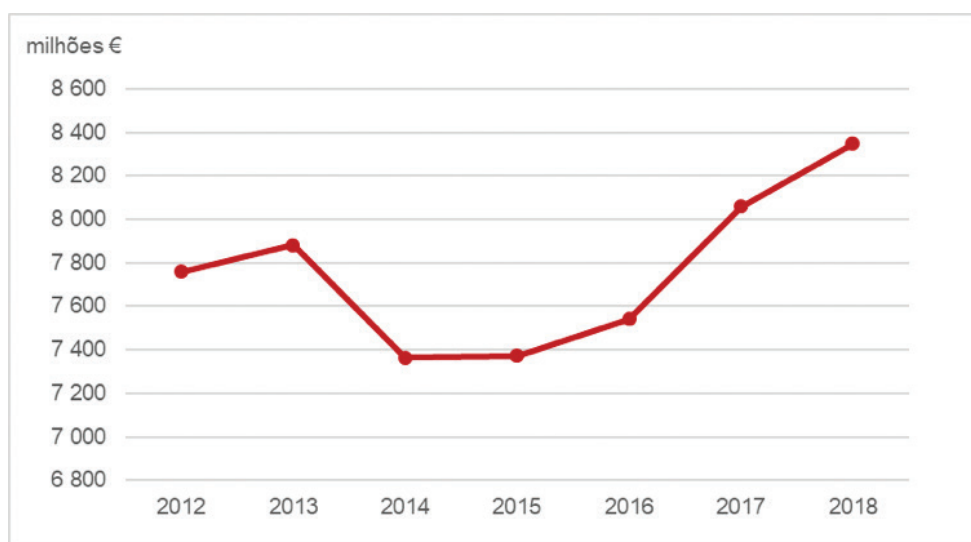


Figura 3 - Total das despesas municipais | Fonte: DGAL

¹ Relatório da OCDE “Subnational governments in OECD Countries: Key Data 2018 edition”

² Relatório da OCDE “Subnational governments in OECD Countries: Key Data 2018 edition” combinado com informação da DGO, para apuramento do peso do governo local isolado do regional.

³ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 3 de setembro.

124 AS BOAS PRÁTICAS NA GESTÃO FINANCEIRA

125

126 Nos últimos anos, especialmente depois de 2012, os municípios têm vindo a melhorar de forma considerável o seu
127 desempenho na gestão financeira, corrigindo alguns problemas identificados no passado, mesmo apesar de todas as
128 limitações e constrangimentos existentes neste período.

129

130 **As autarquias contribuíram de forma efetiva e significativa para ajudar Portugal a sair da crise**, com desempenhos
131 muito positivos ao nível da execução orçamental, do endividamento, dos pagamentos em atraso e prazos médios de
132 pagamento e do peso no défice público.

133 Note-se que os 308 municípios portugueses, no seu conjunto, registam saldos globais (receitas menos despesas) positivos
134 desde 2014, os quais têm vindo a contribuir para a melhoria do défice público nacional, compensando parcialmente o défice
135 negativo da Administração Central.

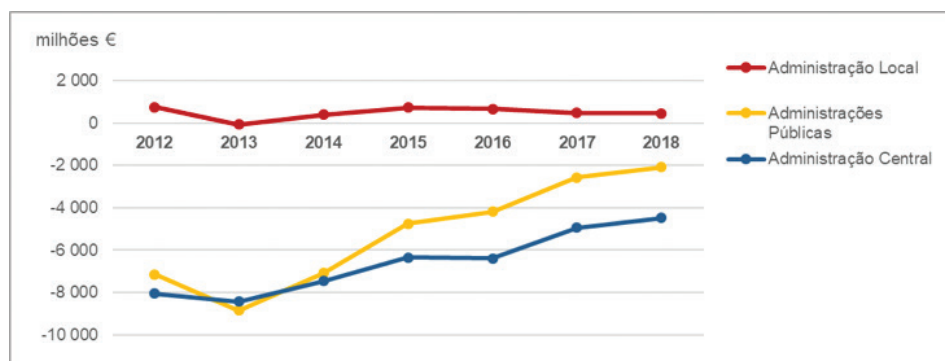


Figura 4 - Saldo global | Fonte: DGO

136 A COMPARAÇÃO COM A UNIÃO EUROPEIA

137

138 Os dois gráficos seguintes permitem uma **análise complementar da evolução do peso da despesa e da receita da**
139 **Administração Local no total da despesa e receita do total das Administrações Públicas, em Portugal e na Europa,**
140 **entre 2015 e 2017 (único período em que existe informação comparada ao nível da União Europeia).**

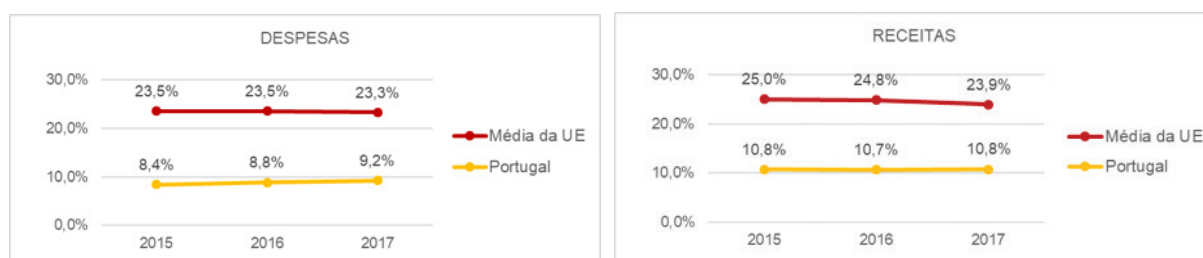


Figura 5 – Despesa/ Receita da Administração Local em % da despesa/ receita pública | Fonte: OCDE e DGO

141 A primeira grande conclusão é que, **quer ao nível da despesa quer da receita, Portugal apresenta um peso da**
142 **Administração Local muito inferior à média europeia (cerca de um terço do peso).** Tratando-se de um país em que
143 não existem regiões administrativas no continente, estes indicadores são ainda mais impressionantes, demonstrando bem
144 o elevado centralismo da Administração Pública em Portugal. Revela uma forte injustiça na repartição de verbas entre o
145 Estado e os municípios.

146

147 A segunda conclusão decorre do facto de **o peso das despesas no total das despesas públicas estar a crescer a**
148 **um ritmo superior ao das receitas, em prejuízo dos municípios,** o que só ganha relevo se considerarmos que a
149 **Administração Pública no seu conjunto registou défices sucessivos (despesas superiores à receita) por oposição**
150 **aos municípios, sempre com superávits orçamentais.**

151

152 E se é verdade que em 2018 e 2019 há um crescimento das receitas municipais, quer por via dos reforços nas transferências
153 do OE (com verbas aquém do estabelecido na própria lei), quer por via da atividade económica, também é verdade que,
154 baseados nas informações existentes, se prevê insuficiência nas verbas a transferir pela Administração Central no âmbito
155 da transferência de competências para fazer face ao correspondente aumento de despesa, num quadro que é conhecido de
156 subfinanciamento dos serviços públicos.

Uma justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios e o objetivo de convergência com 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 justa por todo o território nacional.

1.2 O BALANÇO DAS ÚLTIMAS ALTERAÇÕES. O QUE ESPERAR DE 2020?

No dia 1 de janeiro de 2019 entraram em vigor as alterações ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (vulgo LFL), introduzidas pela **Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto**.

Foi a sétima alteração à LFL aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (entretanto já a LOE2018 introduziu a oitava alteração), mas, sem dúvida, aquela que introduziu alterações mais vastas e mais profundas.

O processo legislativo e negocial com a ANMP foi longo e muito participado e discutido. O resultado, não obstante aquém do esperado, representou, já neste ano de 2019⁴, uma **recuperação parcial da capacidade financeira municipal em cerca de 155 milhões de euros**.

São quatro os aspetos que se ressaltam da Lei n.º 51/2018:

- A distribuição do excedente na totalidade, que representa a maior fatia do aumento do montante global a transferir para os municípios;
- As regras estipuladas para as variações máximas e mínimas, tendo vingado a proposta da ANMP (face ao ano antecedente, nenhum município desce mais do que 2,5%, nem sobe mais do que 5%), que, conjugada com a distribuição do excedente, permitiu que todos os municípios subissem o montante das suas transferências;
- Uma nova receita municipal, a transferir a partir de 2020 - a participação de 7,5% na receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás, distribuída 25% igualmente por todos os municípios e 75% proporcionalmente por referência ao IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial;
- A não resolução de problemas essenciais relacionados com o financiamento das autarquias locais, consagrando os sucessivos incumprimentos, acentuando as obrigações de reporte, incrementando a sua densificação, aumentando o seu pendor de lei que estabelece cada vez mais regras sobre gestão financeira e cada vez menos de lei sobre financiamento.

⁴ Atente-se que o cumprimento integral da lei ficou adiado para 2021.

191 Para o ano de 2020, cumpre-se o segundo de 3 anos do período transitório para a aplicação integral da lei, em que o
192 montante global das transferências para os municípios é determinado de acordo com os n.ºs 5 e 6 do artigo 5.º da LFL (na
193 redação introduzida pela Lei n.º 51/2018) em conjugação com o artigo 8.º da Lei n.º 51/2018 (relativo ao IVA “local”) e cujo
194 cálculo é sistematizado na próxima figura.

	2019	2020
Variação Impostos do Estado - n.º 5 do art.º 5.º	4,5%	5,7%
Valor não distribuído no OE2018 (25%) - n.º 6 do art.º 5.º	61 671 696	61 671 696
"IVA local" (7,5%)	-	64 871 076
Valor a Distribuir	2 665 020 798	2 943 040 631,89
Valor efetivamente distribuído	2 646 670 570	-
Verba em falta no OE2019	18 350 228	-
Diferença face ao ano anterior	6,2%	10,4%

Figura 6 - Estimativa das transferências para os municípios em 2020 | Fonte: Conselho de Coordenação Financeira

Anotamos que a fórmula de cálculo apresentada coincide com a utilizada pelo Conselho de Coordenação Financeira e partilhada com a ANMP, em julho deste ano.

Nos termos das alterações introduzidas pela Lei n.º 51/2018, **estima-se que em 2020 os municípios receberão 2.943 milhões de euros, o que se traduzirá num aumento de 10,4%**, a que acrescerão os montantes correspondentes às transferências de competências, mas sem influência no aumento real das disponibilidades financeiras.

De referir ainda como nota negativa que no âmbito da recuperação do incumprimento dos montantes não distribuídos em 2018, o Governo anterior defendeu, em sede do Conselho de Coordenação Financeira, que se transferisse apenas mais 25% (o mínimo) em 2020, deixando para 2021 os restantes 50%. **Considera-se desejável que o aumento seja de 37,5% em 2020 e 37,5% em 2021**, aspeto que esperamos que o atual Governo possa rever.

Mais se relembra e evidencia que **o montante distribuído em 2019 foi inferior, em cerca de 18 milhões de euros, ao previsto** nas recentes normas introduzidas pela alteração de 2018, conforme, aliás, a ANMP evidenciou no seu parecer sobre a Proposta de Lei do OE para 2019, sem que qualquer explicação lhe fosse dada, nem pelo Governo, nem pela Assembleia da República. Esta redução injustificada foi reconhecida pelo Governo no Conselho de Coordenação Financeira.

Relativamente à nova parcela de IVA, os valores foram comunicados pela DGAL aos municípios no dia 30 de outubro, com a salvaguarda de que podem ainda ser objeto de retificação (para cima ou para baixo).

Apesar das informações prévias do Governo de que seria possível aprovar o IVA territorializado no final do primeiro trimestre de 2019, a DGAL transmitiu agora à ANMP que os montantes comunicados apenas respeitam o território de cobrança do IVA em dois dos seis setores de atividade abrangidos (alojamento e restauração). Para os restantes, a distribuição por município foi feita em função da população (recorde-se que o Decreto-lei que regulamenta a fatura sem papel foi publicado em fevereiro deste ano de 2019 e prevê a comunicação pelos sujeitos passivos à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) da informação relativa à identificação e localização dos estabelecimentos da empresa em que são emitidas faturas).

A distribuição desta nova receita utilizando a população em vez da circunscrição territorial de cobrança do IVA **contraria o disposto na lei e poderá ter um impacto substancial na afetação do IVA aos diferentes municípios, prejudicando os municípios que, com menor dimensão populacional, apresentam grande dinamismo nos setores das comunicações, eletricidade, água e gás**. Tendo afirmado o Governo ser possível apurar a distribuição territorial do IVA no primeiro trimestre de 2019, **não se compreende nem se aceita que a distribuição do IVA não respeite aquele critério previsto na lei**.

Mais importa referir que o Conselho de Coordenação Financeira comunicou à ANMP, em julho deste ano, que a receita estimada de IVA a transferir para os municípios seria de perto de 140 milhões de euros. **Não se compreende o motivo para tamanha discrepância em tão curto espaço de tempo, impondo-se uma explicação por parte do Governo**.

Ainda sobre o IVA, a LFL determina que a participação dos municípios das Regiões Autónomas nesta receita é definida por diploma próprio das respetivas assembleias legislativas. Ora, **apesar de a DGAL ter comunicado aos 30 municípios dos Açores e da Madeira o montante que lhes cabe, não foram publicados os respetivos diplomas regionais, o que os impede de receber esta receita, sua por direito**. Esta situação não é admissível, devendo ser concretizada esta receita também nas Regiões Autónomas.

1.3. BUROCRATIZAÇÃO E BLOQUEIOS QUE ASFIXIAM A GESTÃO

Identificadas as melhorias trazidas pela Lei n.º 51/2018, a verdade é que não nos encontramos onde temos e devemos estar. O sistema precisa de ser verdadeiramente revisto, de forma integrada e sustentada. Vejamos porque.

Começamos pela **sobrecarga de reporte de informação**. É vasto e variado o leque de informação que os municípios têm de prestar em todas as suas áreas de atuação, a muitos serviços do Estado. Num tempo onde a interoperabilidade e interconexão de dados são facilidades comuns, é razoável pedir para aliviar essa carga.

Também o **acesso dos municípios aos dados da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)** é especialmente difícil, se não impossível, revelando-se complexo, moroso e pouco transparente. É bem patente:

i. Nas dificuldades do acesso a informação relativa à identificação ou localização de **bens penhoráveis do executado, no âmbito de processos de execução fiscal**, com tudo o que representa em prejuízo para a celeridade e sucesso dos processos de execução fiscal promovidos pelos municípios;

ii. Na deficiente informação sobre a **cobrança de impostos municipais e sobre a transferência de receitas**;

iii. Na falta de informação sobre os **impostos que estão em contencioso** – abrangendo a informação sobre os **montantes de juros de mora** pagos pelos particulares e sobre o **produto das coimas aplicadas** no âmbito dos impostos municipais, obviamente.

Ainda no que concerne à **opacidade dos critérios da Lei**, reconhecemos, evidentemente, a inerente complexidade do desenvolvimento de critérios, indicadores e fórmulas para o cálculo do montante global que cabe à Administração Local e, bem assim, para a (re)distribuição dessa verba pelos 308 municípios.

Mas complexidade não pode ser sinónimo de falta de transparência. Em torno dos montantes que a LFL envolve e implica: (i) há **fórmulas “quase” indecifráveis**; (ii) há elementos e **indicadores desatualizados** por falta de transmissão atempada de informação; (iii) há dados que não são comunicados porque se encontram cobertos pelo **segredo estatístico** (os relativos a dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, quando em número que permite a individualização de dados estatísticos das empresas do sector).

É grave e preocupante. Prejudica, se não inviabiliza, as previsões e o planeamento do futuro e, naturalmente, o necessário acompanhamento e monitorização dos valores apresentados no mapa XIX da LOE. O exemplo mais recente são os mais de **18 milhões de euros em falta no valor global do mapa XIX da LOE2019**, já acima apontado.

Passando para a **gestão orçamental**, a ANMP não compreende como é possível que se questione a legitimidade da Assembleia Municipal para fazer aprovar uma revisão orçamental que incorpore todo o saldo de gerência anterior, tendo que esperar pela sessão ordinária do mês de abril para poder utilizar o saldo de gerência do ano anterior. Não é razoável!

A Assembleia Municipal é o órgão soberano do município, perfeitamente conhecedor da sua evolução e concreta situação económico-financeira, e só pode ser competente e responsável para avaliar se o mapa de fluxos de caixa aprovado pela Câmara Municipal lhe é suficiente para aprovar a **integração da parte não consignada do saldo de gerência**. É preciso ganhar tempo, agilizar e otimizar a gestão financeira do município.

Atentemos num outro caso “exemplar” de bloqueio e burocratização: Um município, por mais financeiramente saudável que seja, não pode, por regra, aumentar o **valor dos gastos com contratos de aquisição de serviços** face aos celebrados no ano anterior.

Ora, as normas de contratação pública, na sua larga maioria, constituem imposição de legislação europeia. São regras muito exigentes e rígidas, tal como o quadro legal para a realização de despesas. Sem prejuízo, incompreensivelmente, as últimas leis do OE têm vindo a estrangular os municípios com mais esse injustificado espartilho à autonomia e gestão municipal; que, ademais, acarreta uma absurda carga burocrática em torno da contratação de aquisição de serviços.

Outro exemplo é a impactante e crescente **perda de receita de impostos municipais, principalmente de IMI e IMT**, decorrente das isenções automáticas previstas e das mais recentes **decisões de tribunais** que têm anulado impostos e implicado a sua devolução aos contribuintes.

Começemos pelas **isenções automáticas de IMI de imóveis do Estado**, cujo fim chegou a estar previsto no anteprojeto apresentado àquela que veio a ser a Lei n.º 51/2018. Todavia, esse *terminus* - há muito reclamado pela ANMP - foi completamente esvaziado na redação publicada, que cingiu o fim da isenção ao património imobiliário público sem utilização, e somente a partir de 2020.

Não faz sentido. A perda de receita associada às isenções automáticas de impostos que por direito cabem aos municípios está a tornar-se insustentável.

Com efeito, a par da isenção de IMI dos imóveis do Estado, o mais paradigmático e recente exemplo 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 nem depende de classificação individualizada de cada um, bastando-se com a sua mera inserção naqueles conjuntos.

A ANMP defende o fim das isenções automáticas de impostos que sejam receita do município. Qualquer exceção deverá ser alvo da devida e respetiva compensação.

Outro caso ilustrativo neste domínio prende-se com 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 milhões de euros no total dos 94 municípios com parques eólicos**.

Acresce ainda um outro **rombo significativo nos cofres das Autarquias**, neste caso decorrente de uma decisão do Centro de Arbitragem Administrativa que veio determinar a **devolução do IMT aos fundos imobiliários**.

Tal como no caso dos parques eólicos, estamos perante uma situação de extrema gravidade a que os municípios são totalmente alheios, uma gritante falta de segurança jurídica que cria graves constrangimentos financeiros.

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. Jurisprudencialmente, o TC:

i. **Interpreta restritivamente o conceito de CPN** para efeitos de limite de endividamento;

ii. Questiona da consulta **a três entidades** que concedem crédito (quando em causa um empréstimo quando com o Estado português e não há concorrência da banca comercial);

iii. E **recusa o visto a empréstimos relativos a obras que ainda estão parcialmente por executar/pagar e cuja necessidade do empréstimo está fundamentada e explicada**.

Dentro da mesma linha, importa assinalar também a **atuação da Inspeção Geral de Finanças (IGF)**, que vai para além da mera apreciação do cumprimento da legalidade dos atos praticados e se pronuncia sobre opções legítimas da gestão municipal.

Assistimos a uma inaceitável ingerência na gestão autárquica, contra o espírito da Lei, desproporcional e limitadora da autonomia administrativa e financeira dos municípios, legal e constitucionalmente consagrada.

Pertinente também aludir ao **SNC-AP**, que deveria ter entrado em vigor no primeiro dia de 2017, tendo sido adiado por um ano em toda a Administração Pública, e por mais duas vezes, para a Administração Local (até 1/1/2020, no diploma que aprovou a execução do orçamento do Estado de 2019).

De acordo com a última informação dos representantes do Governo na Comissão de Acompanhamento da Transição para o SNC-AP, a Direção Geral das Autarquias Locais não tinha condições para garantir a necessária interligação dos sistemas dos municípios com os da Administração Central.

Esta transição, com toda a duplicidade, incerteza e constrangimentos gerados, não pode eternizar-se desta forma.

A aplicação do SNC-AP, anota-se, iria inclusivamente suprir a **ausência de regulamentação do Quadro Plurianual Municipal (QPM)**, em falta há mais de 5 anos, desde o início de janeiro de 2014, com a Lei n.º 73/2013 (!).

Perante esta ausência de regulamentação legal, não faz qualquer sentido exigir dos municípios a aprovação daquele QPM, sendo que, simultaneamente a sua não tipificação é impeditiva da realização de quaisquer análises integradas, sujeitando os municípios à posterior verificação discricionária do Tribunal de Contas.

1.4 MELHOR SERVIR OS CIDADÃOS - A REFORMA LEGAL NECESSÁRIA

A realidade sumariamente descrita -- de frequentes invasões dos limites da autonomia municipal, acompanhadas por uma desnecessária e inadequada complexidade administrativa, de regras orçamentais absurdas e paralisantes, e de uma falta de transparência gritante -- é demonstrativa das **fragilidades da atual LFL**, que, não nos esqueçamos, muito resulta da intervenção da Troika e das opções governamentais tomadas.

São várias as normas que estão temporalmente limitadas, com prazos de vigência expressamente definidos. A própria entrada em vigor do novo sistema contabilístico, o SNC-AP, irá obrigar a necessidade de novas adaptações e soluções, nomeadamente em matéria de endividamento.

Importante relembrar a necessidade e premência da **revisão dos critérios base de distribuição de verbas entre municípios**, há muito defendida e reclamada pela ANMP, destacando que foi assumido pelo Governo (no decorrer do processo legislativo que deu origem à publicação da Lei n.º 51/2018) o compromisso da revisão daqueles critérios.

Por outro lado, partindo da versão inicial, as correções e alterações introduzidas pelas várias LOE que lhe sucederam e, em particular, pela Lei n.º 51/2018, não resultaram numa boa Lei de Finanças Locais. Necessita-se de uma lei que responda aos seguintes objetivos: o reforço efetivo da capacidade financeira das autarquias; a defesa da garantia de estabilidade e aplicabilidade; e a assunção enquanto instrumento de reforço da coesão social e territorial, no plano nacional. **Em suma uma lei que permita aos municípios prosseguir, com eficiência e sucesso, os interesses das suas populações.**

Salientar ainda que um dos objetivos centrais do regime de finanças locais é o de assegurar, pela conjugação do cálculo dos montantes e dos critérios de distribuição, uma **função redistributiva e de coesão social e territorial, cujo alcance é inseparável da confirmação e reforço da participação das autarquias nos recursos públicos**, pela sua participação nas receitas do Orçamento de Estado.

É verdadeiramente **indispensável começar a trabalhar numa nova Lei de Finanças Locais** que venha dignificar o estatuto financeiro autonómico municipal, em cumprimento do correlativo imperativo constitucional, despoletando o início das necessárias discussões e negociações e a realização atempada de todos os estudos e projeções associados.

O XXIV Congresso da ANMP defende um conjunto de grandes linhas de força para uma reforma do regime legal:

VALOR REFORÇADO DA LFL

- A LFL disciplina uma crucial dimensão da atividade financeira dos entes públicos municípios, que não ser deixada ao sabor das flutuações e oscilações inerentes às maiorias parlamentares momentâneas. Já o defendemos, mas é imperioso reafirmar: 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 derogados, revogados ou alterados por qualquer outra lei.

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA DESCENTRALIZAÇÃO

- O processo de descentralização em curso (desenvolvido noutro documento deste Congresso) é incontornável e decisivo.

A nova Lei -- atendendo e articulando com os resultados do trabalho de monitorização e avaliação da Comissão de Acompanhamento da Descentralização -- tem de acautelar que o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) garante a adequabilidade e sustentabilidade das competências transferidas, ao nível da sua **suficiência financeira**, da **adequação dos recursos humanos** envolvidos e das **implicações organizacionais** nas autarquias locais e entidades intermunicipais. Uma descentralização mal concretizada pode desequilibrar todo um orçamento municipal.

- Mais deverá a nova LFL proceder à **necessária articulação do FFD com o Fundo Social Municipal (FSM)**, garantindo a sua não sobreposição.

REFORÇO DA AUTONOMIA E CAPACIDADE FINANCEIRA

- A nova lei deverá, desde logo, garantir o **aumento da participação municipal nos impostos de referência** - concedendo a justa capacidade financeira dos municípios, traçando **uma trajetória de convergência com a**

média europeia e uma maior consistência com as atribuições e competências atuais e com o processo de descentralização em curso.

- Ao mesmo tempo, temos de ter uma Lei mais transparente. Os **novos critérios de distribuição horizontal das verbas** do orçamento do Estado, a par de promoverem uma **maior coesão nacional**, têm de ser mais **simples e acessíveis, atempada e totalmente comunicados**, sem sujeição a segredo estatístico ou quaisquer outras restrições; de forma a permitir um rigoroso planeamento das receitas, bem como a sua monitorização e justa aplicação.

- No que se refere aos **municípios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira**, é imprescindível que, sem prejuízo das suas especificidades, se respeite a sua **autonomia municipal e se garanta um tratamento igual** aos restantes municípios – nomeadamente procedendo à já muito tardia regulamentação e efetivação de matérias como a participação no IRS e no IVA; e bem assim em matéria de Fundo Social Municipal e descentralização.

- A LFL deve ser aperfeiçoada na parte do recurso ao crédito, em especial para financiamento da CPN através da Linha BEI PT 2020 - Autarquias, de forma a **afastar qualquer margem discricionária do Tribunal de Contas que dê azo a decisões arbitrárias**, que entorpeçam o sistema e inviabilizem a execução dos fundos, atentando, a final, contra o próprio interesse público, a autonomia e democraticidade do Poder local.

- Deverá existir também uma relação equilibrada no cumprimento das obrigações, quer por parte do Estado e quer por parte das autarquias locais.

TRIBUTOS MUNICIPAIS

- Uma nova LFL tem de **reforçar os poderes tributários dos municípios**, começando por **acabar com as isenções automáticas** relativamente a impostos que constituem receita municipal, nomeadamente dos **imóveis do Estado** e dos prédios sitos em **centros históricos, paisagens culturais e conjuntos classificados como monumentos nacionais**.

Tem de **competir aos municípios a decisão de concessão de isenções** e/ ou benefícios fiscais a impostos que sejam sua receita, de acordo com os critérios e condições objetivas constantes de **regulamento municipal**.

Nas situações em que a Administração Central, ponderado o interesse nacional, decidir atribuir tais benefícios, deverão **os municípios ser compensados pela perda de receita associada**.

- No caso do IMI dos parques eólicos, cujos impactos poderiam ter sido minimizados com a devolução gradual e faseada, preconizada pela ANMP, impõe-se uma intervenção legislativa de carácter global, que passará, necessariamente, pela **alteração do conceito de prédio no âmbito do Código do IMI**, no sentido da clara e expressa **tributação objetiva das torres eólicas e subestações** naquela sede.

• Já no que concerne ao **IMT dos fundos imobiliários**, defendemos que a sua devolução seja feita de forma a minimizar os impactos nos orçamentos municipais. Sem prejuízo, a legislação tem de ser alterada no sentido de garantir que os **municípios são envolvidos nos processos judiciais que lhes dizem respeito**, não podendo continuar à margem dos mesmos, e ser, a final, confrontados com as pesadas consequências dos desfechos.

• Por outro lado, mantendo-se o **adicional de IMI** - imposto criado pela LOE2017, cuja receita reverte para a Administração Central - impõe-se a **alteração da sua nomenclatura**. Com efeito, sendo o IMI um imposto cuja receita é dos municípios, não é correto induzir o contribuinte em erro, pois este adicional de IMI nada tem de municipal. Mais propõe a ANMP que as **IPSS, pelo seu contributo na área social, sejam isentas deste adicional**.

• No mesmo sentido, tendo sido criado um **adicional ao IUC e mantendo-se essa opção**, é imperativo que, de uma vez por todas, a parte da receita na proporção legalmente devida adicional ao IUC reverta para os municípios.

• É imprescindível ainda que se crie um **regime geral das contribuições** das Autarquias Locais, concedendo efetividade à nova receita introduzida pela Lei n.º 51/2018. A premência desta regulamentação é ainda maior depois da declarada inconstitucionalidade da taxa da **proteção civil**.

DIMINUIÇÃO DA CARGA FISCAL

• Há duas medidas que há muito deveriam ter sido tomadas, não podendo o Estado continuar a lucrar à custa dos municípios. Quer no **fornecimento de refeições escolares**, quando adjudicado, quer na **iluminação pública** deve ser aplicada a taxa reduzida de IVA.

• Mais se impõe, finalmente, **eliminada a obrigatoriedade de pagamento da contribuição para o audiovisual** (definida pela Lei n.º 30/2003). É **ridículo que esta contribuição continue a incidir sobre equipamentos e serviços municipais** como a iluminação pública, os semáforos, os programadores de rega de jardins, os furos de captação de água, os painéis informativos, as instalações sanitárias públicas, as fontes luminosas, os cemitérios, as estações elevatórias de esgotos, etc...

CONTRATAÇÃO PÚBLICA

• Deve ser concretizada 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.

Entre outras medidas, impõe-se a **eliminação das restrições associadas à variação do valor dos gastos com contratos de aquisição de serviços.**

SIMPLIFICAÇÃO E OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO

• Em matéria de limitações à gestão orçamental, a tónica da nova lei tem de ser o cumprimento da **regra de equilíbrio orçamental**, agilizando a elaboração e modificações orçamentais, nomeadamente:

- Quanto ao saldo de gerência, tem de ser cabalmente clarificado que, uma vez aprovado o mapa dos fluxos de caixa pela Câmara Municipal, pode a Assembleia Municipal aprovar, através de revisão orçamental, a **incorporação da parte não consignada do saldo de gerência em sessão deliberativa anterior à sessão ordinária do mês de abril;**

- As **exceções ao princípio da não consignação das receitas municipais devem ser minimizadas** - inclusive as despesas no âmbito do FSM devem estar abrangidas por este princípio.

• A nova Lei tem de apostar na **interoperabilidade e interconexão de dados**. Se, por um lado, tem de ser **aliviada a sobrecarga de reporte de informação**, por outro, tem de ser garantido o acesso à informação por parte dos municípios, acautelando a sua **consulta direta às bases de dados da Administração Central – principalmente da administração tributária**, mas também da segurança social, do registo predial, registo comercial, registo automóvel e registo civil (bem como “outros registos ou arquivos semelhantes”. A Administração Local é Administração Pública e esse acesso é crucial para o célere e eficaz exercício das suas competências.

• A nova Lei mais se impõe consonante com o **SNC-AP das Autarquias Locais**, pelo que o Governo tem de, urgentemente, criar as condições para garantir a sua necessária interligação aos sistemas da Administração Central, de forma a ser aplicado em pleno muito em breve.

MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

• A LOE2018 veio alterar os valores das prestações anuais a realizar pelo Estado e pelos municípios, reduzindo-os ao longo de 4 anos (25%, 50%, 75% e 100%, em 2018, 2019, 2020 e 2021, respetivamente).

A alteração subsequente à LFL revogou o articulado referente ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), limitando-se a remeter para diploma autónomo a regulamentação de um mecanismo de recuperação financeira municipal.

Todavia, e apesar de todos os alertas e pedidos da ANMP não se conhece qualquer evolução àquela regulamentação, **sendo da maior premência a definição de qual o mecanismo a aplicar.**

2 • O ATUAL QUADRO COMUNITÁRIO - PORTUGAL 2020

2.1 BREVE ENQUADRAMENTO

No atual período de programação (2014-2020), o nosso país beneficia de uma dotação global de cerca de **25 mil milhões** de euros no conjunto dos fundos.

Este montante encontra-se distribuído, em termos temáticos, por 4 grandes domínios; em termos operacionais, em 16 Programas Operacionais (PO); e, em termos financeiros, por 5 fundos da Política de Coesão.

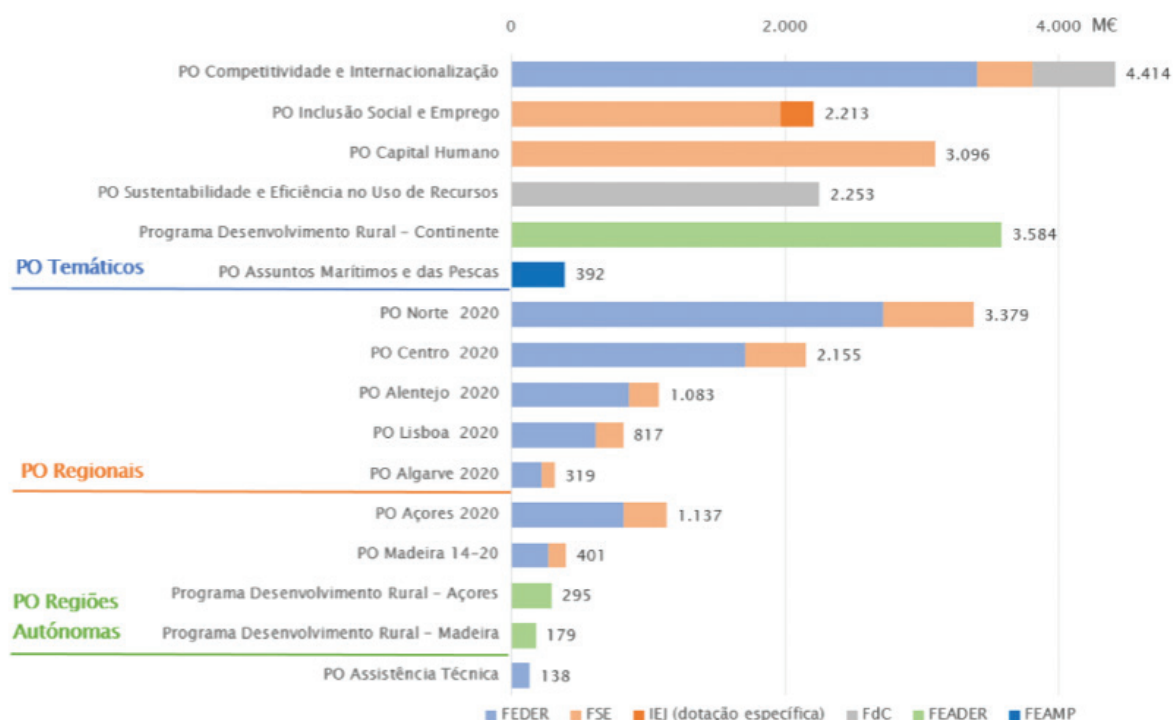


Figura 7 - Distribuição do Portugal 2020 por Programa Operacional e por Fundo | Fonte: AD&C

De acordo com as regras de elegibilidade das despesas, são elegíveis as despesas executadas e efetivamente pagas pelos beneficiários até 2023. Em 2018, aproximando-se o final do quadro, foi feita a reprogramação do Portugal 2020, importando agora colocar o foco na boa execução dos projetos e **garantir que não haverá devolução de fundos a Bruxelas.**

As últimas informações sobre a execução do Portugal 2020 (setembro de 2019) apontam para uma **taxa de execução baixa**, na ordem dos **40%**, distribuída da seguinte forma pelos diferentes PO.

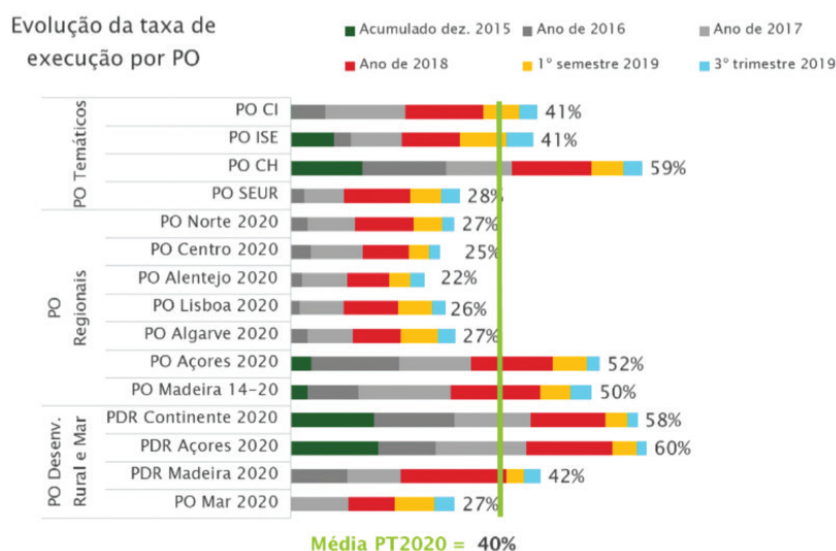


Figura 8 - Evolução da taxa de execução por Programa Operacional, a 30.09.2019 | Fonte: AD&C

Em termos globais, verifica-se que a execução do Portugal 2020 é impulsionada, sobretudo, pelos Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) e pelo PO Capital Humano (POCH). Os PO Regionais (com exceção das Regiões Autónomas), o PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (SEUR) e o PO Mar 2020 apresentam taxas de execução inferiores à média do quadro.

2.2 A UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS PELOS MUNICÍPIOS

O Portugal 2020 introduziu novidades substanciais na utilização dos fundos pelos municípios -- algumas pertinentes e bem acolhidas, outras que, apesar dos sucessivos alertas da ANMP, se confirmaram como entraves inexplicáveis ao desenvolvimento dos territórios e suas populações.

Ilustrador desse bloqueio é a **concentração excessiva de fundos (41%) no domínio da Competitividade e Internacionalização**, em prejuízo do apoio aos equipamentos e infraestruturas territoriais como escolas, equipamentos de saúde e sociais, património natural e cultural e Ciclo Urbano da Água. Outro exemplo paradigmático prende-se com a introdução das “**prioridades negativas**” no apoio às infraestruturas rodoviárias e equipamentos coletivos, áreas tradicionais de intervenção municipal.

552 Ao mesmo tempo, os municípios foram chamados a intervir em novas áreas, como a promoção do **empreendedorismo**,
553 **da inclusão social e do sucesso escolar**, bem acolhidas pelos municípios, mas que exigem, naturalmente, um esforço
554 adicional.

555
556 Neste quadro, também se assistiu ao **reforço da gestão dos fundos** pelos municípios - que passaram, para além dos
557 Pactos, a intervir de forma mais ativa no domínio do desenvolvimento urbano -, infelizmente ofuscado pela imposição de
558 **mapeamentos e de exigências complexas de planeamento estratégico**, que vieram dificultar a gestão e utilização do
559 Portugal 2020.

560
561 Sem prejuízo, importa reconhecer que a reprogramação do quadro, levada a cabo em 2018, se revelou globalmente positiva,
562 mitigando alguns dos constrangimentos iniciais e traduzindo-se numa **reafecção de verbas entre tipologias na ordem**
563 **dos 700 milhões de euros**.

Unid: milhões de euros

INVESTIMENTO TERRITORIAL	Principais reforços							
	PO Norte	PO Centro	PO Alentejo	PO Lisboa	PO Algarve	PO Açores	PO Madeira	TOTAL
Reabilitação e Mobilidade Urbana	105	68	13	31	1	7	0	225
Infraestruturas sociais e de saúde	50	15	51	17	0	0	0	133
Áreas de Localização Empresarial	35	45	10	0	0	0	0	90
Infraestruturas escolares	15	33	14	0	0	2	0	63
Património cultural	20	25	15	0	4	9	0	73
Eficiência energética nas infraestruturas públicas / Habitação Social	37	5	0	1	0	0	0	43
SUBTOTAL	262	190	103	49	5	18	0	627
SI2E - Criação de Empresas e Emprego	17	45	5	0	1	0	0	68
TOTAL	279	235	108	49	6	18	0	694

Figura 9 - Reprogramação do Portugal 2020 - investimentos territoriais | Fonte: Governo

Com efeito, como bem ilustra o quadro acima, é patente o **reforço em diversas tipologias da esfera municipal**, com especial impacto nas áreas da educação, saúde, desenvolvimento urbano e empreendedorismo local - o que poderá contribuir para a dinamização da economia local e para o desenvolvimento das cidades.

No entanto, esta reprogramação ficou aquém do que a ANMP sempre defendeu, desde logo no que respeita à vertente em baixa do **Ciclo Urbano da Água (CUA)** e **estradas**. No setor das águas, o montante disponibilizado, no Portugal 2020, foi insuficiente face à procura verificada por parte dos municípios, o que evidencia que há ainda muitas necessidades não satisfeitas, sendo, por isso, 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.

No que concerne às estradas, não financiadas pelo Portugal 2020, importa frisar que a ANMP há muito que defende a **criação de um instrumento financeiro destinado ao setor municipal**, especialmente destinado à melhoria das infraestruturas rodoviárias, designadamente aos cerca de 92.000 quilómetros de estradas municipais.

Decorrido este processo, incluídos os efeitos do acelerador e da reprogramação, **é ampliado o cenário de participação dos municípios no Portugal 2020 e nos instrumentos territoriais**, em que os municípios e as entidades intermunicipais assumem um papel especial.

Com efeito, considerados os três principais instrumentos cuja gestão e/ ou execução cabe aos municípios - Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU) e Planos de Ação para a reabilitação Urbana (PARU) -, verifica-se que os mesmos **totalizam um montante próximo de 2.500 milhões de euros⁵** de fundo programado (ver figura seguinte).

Tipo de instrumento territorial	Norte	Centro	Alentejo	Lisboa	Algarve	TOTAL NACIONAL
PDCT - Pactos para o Desenvolvimento e Coesão	675 343 252	408 625 699	206 809 974	90 300 000	n/a	1 381 078 925
PEDU - Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano	411 188 641	210 167 500	121 299 962	69 456 346	n/a	812 112 450
PARU - Planos de Ação para a Reabilitação Urbana	121 750 675	73 846 420	30 341 309	n/a	8 915 195	234 853 600
TOTAL	1 208 282 569	692 639 619	358 451 245	159 756 346	8 915 195	2 428 044 974

Figura 10 - Montantes alocados aos Pactos, PEDU e PARU, com acelerador e reprogramação.

⁵ Aguarda-se informação atualizada sobre a reprogramação nos PEDU do PO Lisboa.

Já em outubro de 2019, foi concretizada uma **segunda reprogramação do Portugal 2020, predominantemente técnica**, decorrente da reafectação das verbas da reserva de desempenho (6% do valor do fundo) em função da avaliação dos objetivos intermédios.

Nesta reprogramação, a Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria (CIC Portugal 2020) adotou como princípio que nenhum PO veria alterada a sua dotação global e que, nos ajustamentos internos ao nível dos PO multifundo (FEDER/ FSE), deveriam procurar manter-se as dotações de cada um dos Fundos e contribuir para o cumprimento dos requisitos de concentração temática definidos na Regulamentação Comunitária.

Depois desta, haverá no próximo ano uma reprogramação de teor mais estratégico, a última do Portugal 2020, mas que irá pesar igualmente (se não mais) os níveis de execução dos vários programas, eixos e prioridades de investimento.

2.3 A EXECUÇÃO MUNICIPAL

A monitorização da implementação dos fundos da Política de Coesão é feita pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C), que disponibiliza, trimestralmente, reportes públicos de informação de monitorização territorial.

De acordo com a última informação remetida à ANMP, em setembro de 2019, as entidades da esfera municipal tinham já 2.437 milhões de euros de fundo aprovado, num total de 6.816 operações.

A figura seguinte reporta-se às **taxas de compromisso e execução dos instrumentos territoriais** (a setembro de 2019), ressaltando que os Pactos e os PEDU apresentam uma taxa de execução de **21%** e **20%**, respetivamente, semelhantes à execução do total do setor público, a que pertencemos.

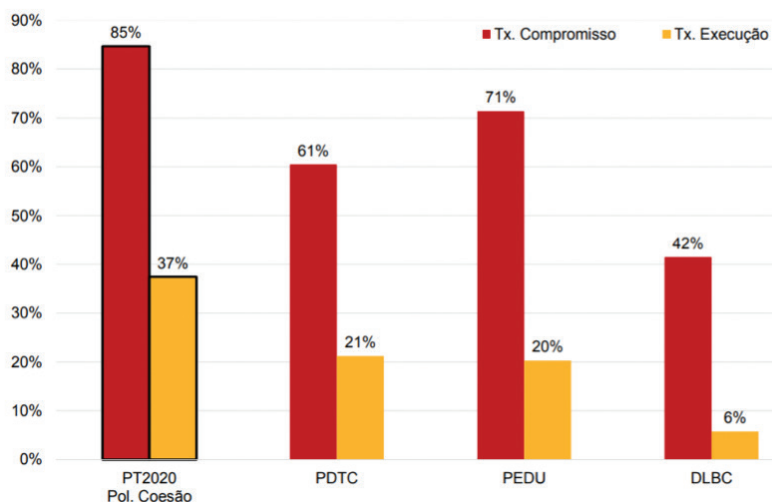


Figura 11 – Taxa de compromisso e execução dos instrumentos territoriais, a 30.06.2019 | Fonte: AD&C

609 Detalhando um pouco mais, apuramos que nos PDCT, tínhamos 3.694 operações aprovadas, com um volume total de fundo
610 associado de 713M€. A execução registada foi de 236M€, com um volume de pagamentos de 248M€.

611

612 Já no que se refere aos PEDU, em termos acumulados, havia 1.114 operações aprovadas, com um volume de FEDER de
613 553M€ e uma execução de 157M€. Os pagamentos totalizavam 156M€.

614

615 Em síntese, apesar da evolução positiva da execução municipal nos últimos meses, os instrumentos territoriais apresentam
616 ainda taxas de compromisso e, sobretudo, de execução reduzidas face ao conjunto dos fundos da Política de Coesão.

617

618 Em quadros anteriores, os municípios sempre foram os melhores executores e nunca se verificaram taxas de execução tão
619 baixas numa fase tão avançada. São dados preocupantes que exigem a maior atenção, análise e intervenção.

620

621 Sem prejuízo, existe um vasto conjunto de **fatores**, que há muito se encontram identificados e a que os **municípios são**
622 **completamente alheios, que explicam e justificam o maior atraso na execução municipal.** Vejamos:

623

624 • A execução destes instrumentos, dadas as exigências iniciais⁶, começou com **dois anos de atraso**, ao contrário
625 do investimento empresarial, fortemente incentivado no início do quadro. A agravar, os municípios e entidades
626 intermunicipais não se revêm nos instrumentos existentes, pouco alinhados com as estratégias territoriais elaboradas
627 inicialmente;

628

629 • Os Pactos incluem operações de **promotores não municipais**, que são os que apresentam execuções mais baixas
630 (exemplo: cultura);

631

632 • A **erosão da capacidade produtiva do sector da construção**, a par do seu maior interesse no segmento da
633 construção privada, que passou a apostar sobretudo na reabilitação (mais bem remunerada), desvalorizando o
634 mercado das obras públicas e dando origem a múltiplos concursos desertos;

635

636 • As regras relativas ao **contencioso pré-contratual, em especial o efeito suspensivo automático**, paralisam a
637 execução de obras relativas a projetos já aprovados;

638

639 • Há várias tipologias de intervenção que, pela sua complexidade, estão a ser executadas com atrasos e dificuldades:
640 apoio ao empreendedorismo (SI2E), equipamentos sociais, eficiência energética, mobilidade urbana, regadios;

⁶ A saber: (i) restrições legais e orçamentais (por exemplo, no que respeita à aplicação da Lei dos Compromissos); (ii) obrigatoriedade de exercícios de planeamento prévio (por exemplo, PEDU, PARU, PAMUS, DLBC, PDCT/ITI ou PROVERE); e /ou (iii) imposição de mapeamento na generalidade das redes de equipamentos e infraestruturas públicas.

• A **alteração de regras** depois de os concursos estarem abertos dificulta muito o avanço da execução, dificultando o papel dos promotores e dos organismos intermédios (exemplo: portaria no âmbito do SI2E);

• A **plataforma informática** não apresenta capacidade de resposta, sendo mais flagrante no FSE.

2.4. PROPOSTAS DE MELHORIA E ACELERAÇÃO

No contexto descrito, é indispensável e premente adotar **medidas** que, por um lado, **agilizem os procedimentos** já existentes e, por outro, **incentivem a aceleração** da execução por parte dos municípios.

Nesse sentido, o **XXIV Congresso da ANMP apresenta as seguintes propostas:**

OVERBOOKING

• A ANMP defende que seja aberto de imediato o processo de overbooking para o setor municipal, centrado em áreas prioritárias, como as infraestruturas escolares, e privilegiando os municípios com maiores níveis de execução.

ADIANTAMENTOS

• Importa adotar o recurso aos pagamentos por adiantamento em modalidades que estimulem efetivamente a realização das operações.

MONITORIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PACTOS

• Tal como tem vindo a ser solicitado pela ANMP desde o início do quadro, a execução dos Pactos deve ser feita, por promotor, permitindo aferir as reais responsabilidades pela baixa execução. Em particular, é indispensável **desvincular os municípios da baixa execução de alguns projetos de responsabilidade da Administração Central** (como a cultura, a educação ou o emprego - IEFP).

FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES ESPECIALIZADAS DA CIC 2020

• Revista a legislação do Modelo de Governação dos Fundos, é importante que as Comissões Especializadas da CIC Portugal 2020 **reúnam com a regularidade mensal** prevista, sempre com a **participação da ANMP** nas matérias da sua competência.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA

• É preocupante, em todas as vertentes, incluindo a da própria execução do PT2020, o elevado número de concursos de empreitadas municipais que têm vindo a ficar desertos ou relativamente aos quais se verificam ações contenciosas de natureza pré-contratual.

Por isso, é indispensável melhorar a legislação da contratação pública, agilizando-a. Designadamente, é preciso introduzir uma maior **flexibilidade no regime em matéria de fixação do preço base dos concursos** e potenciar **soluções que minimizem os impactos negativos provocados pelo regime da suspensão automática** na atividade administrativa e no interesse público.

INSTRUMENTO FINANCEIRO PARA A REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANAS (IFRRU)

• Pretendendo garantir e potenciar uma maior execução dos instrumentos financeiros -- em especial do IFRRU -- a ANMP defende e recomenda a alteração da Lei das Finanças Locais (LFL), no sentido de esclarecer, cabalmente, que a **totalidade das verbas disponibilizadas pelo IFRRU são excecionadas do limite da dívida total**, independentemente da fonte concreta de financiamento (FEEI, BEI, CEB ou Banca Comercial). De facto, interpretar o artigo 52.º da LFL como somente excecionando do cálculo do limite da dívida total do município a proporção do empréstimo IFRRU que se vier a apurar como correspondendo à exígua percentagem financiada por FEEI, obsta a sua execução e inviabiliza o impulso da tão pretendida reabilitação urbana -- o que contraria, quanto a nós, o próprio pensamento do legislador.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA

• É necessário **reforçar os valores** da assistência técnica para as entidades intermunicipais, para dar cobertura em especial aos custos elevadíssimos associados à implementação dos apoios ao empreendedorismo - SI2E.

3 • O PRÓXIMO QUADRO – 2021 a 2027

3.1 HISTÓRICO DA UTILIZAÇÃO DE FUNDOS EM PORTUGAL

É inequívoca a importância dos fundos europeus no investimento público. Conforme assinalado pela Comissão Europeia no seu Sétimo Relatório sobre a Coesão da UE, Portugal é, aliás, o Estado-Membro em que aqueles assumem um maior peso no investimento público. Os municípios portugueses souberam tirar o melhor partido destes recursos, mobilizando-os de forma coerente e focada nos objetivos estratégicos mais relevantes em cada ciclo.

Importante contextualizar a evolução das verbas recebidas por Portugal nos vários quadros comunitários de apoio, o que consta da tabela seguinte.

		Total	%	FEDER	FC	FSE	FEADER (1)	FEAMP (2)
		M€						
Conjunto dos ciclos de programação		102 610,2	100,0%	51 024,2	12 339,9	25 251,5	12 929,1	1 065,5
PT2020	2014-2020	25 782,8	25,1%	10 776,9	2 861,7	7 703,9	4 047,8	392,5
QREN	2007-2013	26 176,0	25,5%	11 790,1	3 099,3	7 486,1	3 573,8	226,7
QCA III	2000-2006	20 738,7	20,2%	13 532,7		4 784,2	2 185,0	236,8
FC II	2000-2006	3 404,2	3,3%		3 404,2			
QCA II	1994-1999	14 948,0	14,6%	9 790,4		3 087,6	1 860,5	209,5
FC I	1993-1999	2 974,7	2,9%		2 974,7			
QCA I	1986-1993	8 585,8	8,4%	5 134,1		2 189,7	1 262,0	

(1) Inclui FEADER e FEOGA (O)
(2) Inclui FEAMP e IFOP

Figura 12 - Fundos europeus estruturais e de investimento utilizados por Portugal entre 1986 e 2020 ⁷

Se nos debruçarmos sobre os primeiros três ciclos de programação -- QCA I, QCA II e QCA II -- verificamos que houve aumentos muito acentuados de verbas (209% no QCA II e 35% no QCA III). Todavia, se nos concentrarmos **nos dois últimos ciclos, facilmente se constata que as variações foram bem mais contidas - no QREN houve um aumento de 8% e no Portugal 2020 houve mesmo uma diminuição de 2% face ao período anterior.**

Recolhida a imagem dos fundos transferidos para Portugal, importa perceber o seu impacto e eficácia em termos de coesão, quer entre as várias regiões portuguesas, quer entre as regiões portuguesas e as restantes regiões europeias -- o que nos remete para o **Primeiro Relatório do Desenvolvimento e Coesão**, publicado pela AD&C em dezembro de 2018, que apresenta a seguinte conclusão

“Apesar de nas últimas décadas se ter assistido a uma evolução importante em termos de coesão interna com a aproximação dos níveis de PIB per capita (PIBpc) das regiões portuguesas, o país não conseguiu empreender uma convergência sustentada com os valores médios da União Europeia em termos de PIBpc, tendo alternado períodos de convergência com outros de divergência”.

É uma realidade preocupante, ainda mais se considerarmos que o decréscimo acentuado da população portuguesa influencia direta e positivamente o PIBpc. Os fundos comunitários têm de ser utilizados para cumprir o seu objetivo principal de tornar os territórios mais coesos.

⁷ A preços correntes.

3.2 O CONTEXTO EUROPEU DA NEGOCIAÇÃO

A União Europeia atravessa um período de novas realidades e desafios: o impacto do Brexit na redução dos recursos orçamentais, as novas prioridades ao nível da política de defesa e segurança europeias, a situação política nos países do leste europeu, a crise migratória, entre outros, acarretam inevitáveis reflexos na Política de Coesão e na definição da posição negocial dos países do Sul.

Atualmente, mais de metade do orçamento da UE é canalizado através dos 5 Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) com o objetivo de promover um maior grau de coesão económica e social no espaço comunitário. Apesar dos novos e importantes desafios que a Europa enfrenta e que deve inevitavelmente enfrentar, **a coesão e solidariedade entre Estados Membros e entre regiões da Europa não pode ser negligenciada, devendo permanecer como um dos objetivos basilares da União.**

A proposta de Quadro Financeiro Plurianual para o período 2021-2027 e dos Regulamentos relativos aos vários fundos⁸, apresentada pela Comissão Europeia, é suscetível de abalar fortemente (se adotada) a coesão territorial, tendo gerado, em particular para os territórios da península ibérica e outros países da coesão, grandes preocupações e alertado para a importância e necessidade de aprofundar o debate desta matéria.

Desde então, várias instituições europeias têm vindo a posicionar-se sobre o próximo quadro financeiro e sobre cada um dos Regulamentos, destacando-se como mais favoráveis aos governos locais os posicionamentos do Comité das Regiões, do Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CMRE) e do próprio Parlamento Europeu.

Em ano de eleições para o Parlamento Europeu, não tendo sido obtido um compromisso final até maio de 2019, as negociações apenas foram retomadas após as eleições. Naturalmente que é fator de preocupação, pois todo o processo de programação está atrasado e apresenta um risco de comprometimento mais fraco com o relatório previamente adotado pelo anterior Parlamento (favorável a uma política de coesão forte nos próximos sete anos e às posições dos governos locais).

3.3 O POSICIONAMENTO DA ANMP

No contexto preocupante supra apontado, também a Associação Nacional de Municípios Portugueses assumiu posições claras perante as instituições nacionais e internacionais.

Neste âmbito importa em particular destacar o trabalho de proximidade desenvolvido com a Federação Espanhola de Municípios e Províncias (**FEMP**), iniciado em junho de 2017, que culminou com a adoção, já no ano de 2019, de uma

⁸ Os mais relevantes para nós: Regulamento das disposições comuns (aplicável a 7 dos fundos), Regulamento do FEDER e Fundo de Coesão, Regulamento do FSE+ e Regulamento da Cooperação Territorial Europeia.

Resolução Comum sobre temáticas relativas à **cooperação transfronteiriça** e ao **papel das autoridades locais no próximo quadro de apoio 2021/2017**.

Esta Resolução foi remetida a várias entidades, entre as quais o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, o Comité das Regiões, o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, as associações de municípios congéneres de França, Itália, Grécia, Chipre e Malta e ao Governo português.

O XXIV Congresso da ANMP apresenta as seguintes **preocupações e propostas** relativamente ao novo quadro comunitário 2021-2027:

REDUÇÃO DO MONTANTE ALOCADO À POLÍTICA DE COESÃO

A Política de Coesão vê o orçamento reduzido em 13,9% e a Política Agrícola Comum em 9,8%. A proposta da presidência finlandesa pode ainda significar um corte adicional de cerca de 12 mil milhões de euros.

É muito preocupante, em especial, a redução das verbas alocadas ao Fundo de Coesão (com cortes de cerca de 45%) e ao *Interreg* (que diminui o seu peso de 2,75% para 2,5% do total de fundos).

Para Portugal, a Comissão Europeia prevê um pacote financeiro de 21.200 milhões de euros, 7% abaixo do quadro atual (que pode atingir os 12%, de acordo com a nova proposta da presidência finlandesa).

- A UE tem de ter um orçamento que acompanhe os seus objetivos. Por isso, os novos desígnios e prioridades devem ser prosseguidos sem comprometer a Política de Coesão e o desenvolvimento rural.

O Estado português deve **reforçar a negociação política e contrariar em absoluto os cortes** propostos.

DIMINUIÇÃO DAS TAXAS DE COFINANCIAMENTO

A Comissão propõe uma diminuição das taxas máximas, passando a 70% para as regiões menos desenvolvidas, regiões ultraperiféricas, Fundo de Coesão e *Interreg* (contra os atuais 85%); 55% para as regiões em transição (atualmente 70%); e 40% regiões mais desenvolvidas (hoje, 50%).

- Devem ser **mantidas as atuais taxas de cofinanciamento** 85%, 70% e 50%.

RISCOS DE DESINTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE COESÃO

A proposta exclui o FEADER do regulamento das disposições comuns dos fundos; alarga a abrangência de financiamento

do novo FSE+, podendo comprometer os objetivos específicos dos fundos; e retrocede nas abordagens territoriais quando apenas permite a utilização do FEDER.

- Devem ser **mantidas as disposições do quadro atual**: o FEADER deve manter-se no regulamento comum dos fundos; o novo FSE+ não deve ganhar uma dimensão tal que passe a servir como instrumento de política setorial europeia (com diminuição dos fundos disponíveis para a tradicional Política de Coesão); e as abordagens territoriais devem continuar a poder utilizar o FEDER, FSE e FEADER.

RELAÇÃO ENTRE O SEMESTRE EUROPEU E A POLÍTICA DE COESÃO

As propostas da Comissão Europeia preveem que os fundos da coesão sejam congelados se os Estados-Membros não cumprirem os compromissos no quadro de governação económica da UE e não respeitarem as recomendações específicas por país emitidas no âmbito do mecanismo do semestre europeu.

- A ANMP considera esta postura errada, pondo em causa a margem de manobra legítima e constitucional de que o país deve dispor em matéria de definição das suas políticas económicas, defendendo que para minimizar esta situação se ela vier a ocorrer, **o processo do semestre europeu deve envolver de forma ativa as entidades regionais e locais de cada país.**

AS ESTRATÉGIAS INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (EIDT) E AS REGRAS DE TRANSIÇÃO

No novo período de programação, devemos evitar ao máximo repetir os erros do passado, especialmente no que diz respeito a todas as difíceis exigências de planeamento impostas no arranque.

Entre outros aspetos, referenciamos a elaboração das EIDT ao nível das NUTSIII, muito complexas, mas sem garantia de financiamento que as concretizasse, e as dificuldades na transição de projetos entre quadros.

- Considerando o atraso na execução do atual quadro, as interrogações associadas ao período 2021-2027 e a necessidade de promover uma transição suave entre quadros, a ANMP defende:
 - i. Que se desenvolva uma **revisão/ atualização das atuais EIDT** (em vez de construir estratégias novas, de raiz), que integre já um **quadro concreto de projetos** com garantia de financiamento;
 - ii. Que o **Governo português defina com a Comissão Europeia, com a maior brevidade possível** (nunca depois de 2020), **as regras de transição de projetos** de investimento, com a possibilidade de transição para o próximo quadro 2021-27 para efeitos de refinanciamento

MODELO DE GOVERNAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS

Os princípios da subsidiariedade, da governação multinível e da parceira não se encontram devidamente salvaguardados nas propostas da Comissão, que desvalorizam a participação dos governos regionais e locais no desenho e implementação do próximo quadro.

De facto, estamos perante um orçamento plurianual mais centralizado e mais dirigista, por força do significativo crescimento das políticas geridas diretamente pela Comissão Europeia (do tipo Horizonte 2020, plano Junker, investe EU, etc) e pela redução das políticas que mais valorizam o princípio da subsidiariedade. Por outro lado, as propostas da Comissão não atribuem qualquer papel às Autoridades Urbanas, atores chave no PT 2020.

A gestão dos fundos deve ser feita o mais próximo possível dos territórios, impondo-se:

- A participação dos municípios numa fase mais prévia e de forma mais abrangente: no **Acordo de Parceira**, no **Plano Nacional de Reformas**, nas **Recomendações Específicas** por País e nos **Programas Operacionais**;

- A continuação do desenvolvimento dos planos de base territorial ao **nível das NUTS III**, sendo a coordenação dos vários instrumentos de desenvolvimento sub-regional (atuais DLBC, programa escolhas, SI2E, PROVERE, entre outros...) **liderada pelos municípios**.

- O **reforço da dimensão financeira** e das **competências delegadas** na contratualização plurianual de programas de desenvolvimento territorial com as entidades intermunicipais (NUTS III).

- A gestão dos instrumentos de gestão urbana (atuais **PEDU**) **pelas Autoridades Urbanas** (municípios), tal como formalizado no período atual, sem, no entanto, ter sido possível a sua operacionalização.

- A adoção, com as necessárias adaptações, de mecanismos de **contratualização com os municípios das Regiões Autónomas**, incluindo no âmbito do empreendedorismo e apoio ao emprego, e a abertura de **avisos exclusivos para as autarquias** também nas regiões.

APOIO ÀS INFRAESTRUTURAS BÁSICAS

A Comissão mantém o enfoque em áreas de atuação predominantemente imateriais, em detrimento “cego” do apoio às infraestruturas, assistindo-se a uma reconhecida insuficiência para a generalidade das tipologias da iniciativa da Administração Local face às necessidades identificadas nos diversos instrumentos de planeamento e de enquadramento estratégico.

Assinala-se positivamente, por um lado, a inexistência de qualquer referência às atuais “prioridades negativas” e, por outro, os importantes investimentos sinalizados no anexo D do “Relatório de Inverno” da Comissão Europeia para Portugal – eficiência energética nos edifícios públicos, gestão da água e resíduos, infraestruturas escolares e de saúde, acesso aos serviços básicos e promoção de ligações entre as zonas urbanas e rurais.

- É essencial continuar a **investir em infraestruturas básicas nas regiões onde ainda haja comprovada escassez**, nomeadamente infraestruturas escolares, de saúde, equipamentos sociais, abastecimento de água e saneamento, grandes redes de comunicação, etc... -- cujas mais-valias têm de ser avaliadas pelo seu contributo para os objetivos políticos globais dos fundos.

- Defendemos a **criação de um instrumento financeiro para o investimento municipal**, orientado para o apoio a tipologias subfinanciadas ou não financiadas pelos fundos, incluindo a reabilitação da **rede rodoviária** sob responsabilidade municipal, o que mais geraria um significativo impacto no emprego e no tecido das PME.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EQUILIBRADO

A ANMP reconhece como particularmente positivas as propostas da Comissão Europeia de afetar 5% do FEDER ao desenvolvimento sustentável em áreas não urbanas e de reforçar o apoio ao desenvolvimento urbano sustentável até 10% dos recursos do FEDER. Não obstante, entende que as propostas da Comissão não diferenciam de forma satisfatória as necessidades específicas das diferentes regiões e sub-regiões e não promovem, de forma consistente, a coesão territorial.

Cada território requer uma abordagem específica, devendo as políticas de desenvolvimento urbano endereçar de **forma igualmente empenhada os problemas dos diferentes tipos de território**:

- **Áreas rurais**: devem beneficiar de uma abordagem ampla e integrada, utilizando os fundos em infraestruturas de transporte adequadas e conectadas aos centros urbanos mais próximos; na promoção da diversidade de atividades económicas, que não só a agricultura; e na estruturação do modelo florestal. A aposta na digitalização e conexão de banda larga concorrerem para esses objetivos.

- **Áreas de baixa densidade populacional**: devem ter um reconhecimento próprio nos fundos e ser dotadas de um instrumento de financiamento mais declarado, dedicado aos desafios demográficos e climáticos, sobretudo no apoio à economia circular e à estruturação da floresta.

- **Pequenas e médias cidades**: devem ser desenvolvidas políticas territoriais próprias, valorizando a sua posição âncora nos sistemas urbanos regionais e nacional e promovendo lógicas de desenvolvimento territorial em rede. Defendemos a adoção das recomendações produzidas no âmbito do pacto “Vitality of Smaller European Cities”, desenvolvido no âmbito do Urbact.

- 929
- 930
- 931
- 932
- 933
- 934
- 935
- **Áreas metropolitanas:** a concentração de 40% da população nacional exige uma aposta especial na inclusão social, com enfoque em medidas no âmbito da mobilidade (não somente de corredores de transporte público estruturantes, mas também de material circulante) e da habitação (reabilitação urbana e reconversão de edifícios não utilizados).
 - **Regiões de fronteira:** deve existir um reforço financeiro do Interreg e recuperar-se o espírito de criação do programa, obrigando a que os investimentos sejam efetivamente concentrados nas regiões de fronteira (leia-se NUTSIII de fronteira, e não NUTSII como acontece atualmente).



SEDE - COIMBRA
AV. MARNOCO E SOUSA 52
3004-511 COIMBRA

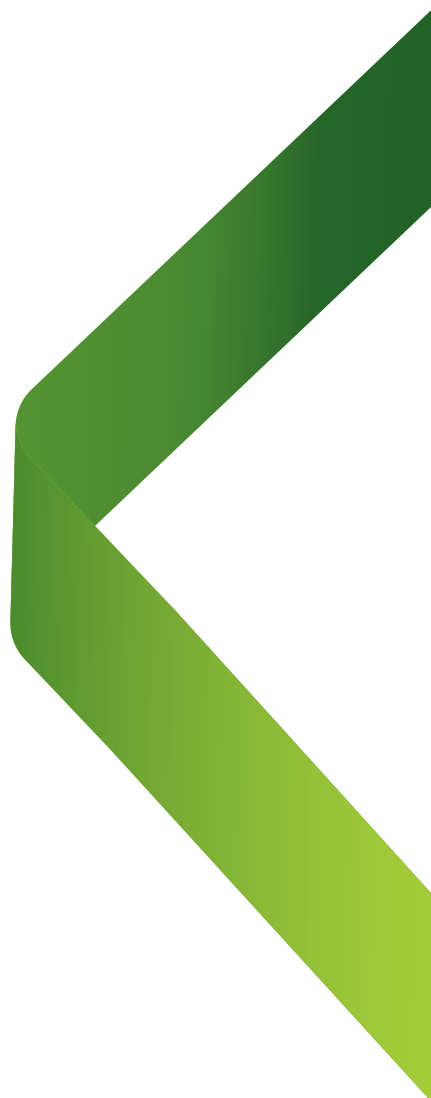
T. 239 40 44 34
F. 239 701 760 / 862

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





ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES



CONGRESSO

DESCENTRALIZAR REGIONALIZAR MELHOR PORTUGAL