



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

XXIII **CONGRESSO**

**9 DEZEMBRO 2017
PORTIMÃO**

QUADRO COMUNITÁRIO PORTUGAL 2020. PRÓXIMO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO - PÓS 2020

RELATOR

Alfredo Monteiro
Vice-Presidente
do Conselho Diretivo
da ANMP



FUNDOS COMUNITÁRIOS

I. BALANÇO DA UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS PELOS MUNICÍPIOS | 1986-2013

1. Os fundos usados por Portugal entre 1986 e 2013

Os números apresentados neste ponto mostram inequivocamente a importância dos fundos europeus no investimento público, sendo Portugal o Estado-Membro em que estes fundos assumem um maior peso no investimento público, como de resto a Comissão Europeia recentemente assinalou. Mas esses mesmos números evidenciam que os municípios portugueses souberam tirar o melhor partido da mobilização destes recursos de forma coerente e focalizada nos objetivos estratégicos mais relevantes em cada ciclo.

Com os resultados obtidos a partir de uma leitura conjunta dos vários ciclos de programação dos fundos europeus estruturais e de investimento, iniciada em 1986 e que vai até ao encerramento do designado QREN, em 2016, a ANMP reforça a sua convicção relativamente às opções que tem vindo a defender sobre o futuro da Política de Coesão e sobre a participação que pretende ter em todas as fases de discussão, preparação e negociação do ciclo de programação dos fundos europeus para o pós Portugal 2020.

Fundos europeus estruturais e de investimento utilizados por Portugal
1986 - 2020

		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

É inegável a importância que os fundos comunitários têm assumido, nas mais diversas áreas, na construção do país como o conhecemos hoje. Não contabilizando sequer as ajudas associadas à pré adesão, desde 1986, Portugal recebeu mais de 100 mil milhões de euros por via dos quadros comunitários, ignorando portanto outros apoios por parte dos orçamentos comunitários.

Ao longo de todo este período, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foi sem margem de dúvida o que assumiu um maior peso nos quadros comunitários (em média, de 50%), peso que tem, no entanto, vindo a diminuir significativamente (71% no QCAI, 65% no QCAII, 65% no QCAIII, 45% no QREN e 42% no PT2020).

Considerando apenas o FEDER e o Fundo de Coesão (FC), os fundos tipicamente mais utilizados pelas autarquias, os dados recolhidos indicam que, em média, a Administração Local absorveu perto de 30% do total disponibilizado pelos quadros. Este peso da Administração Local foi relativamente baixo nos QCA I e II (21,9% e 20,7%), aumentou muito consideravelmente no QCAIII, em que atingiu o seu máximo (32,1%) e sofreu depois, no QREN, uma leve redução (para 28,7%). Com base na informação conhecida até ao momento sobre o Portugal 2020, parece notório que este peso da Administração Local na utilização dos fundos será bastante mais baixo do que foi no QREN.

Apoio dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEDER e FC)
1986 - 2013

	Total	
	M€	%
Conjunto dos ciclos de programação	49 725,5	100,0%
Admin Central e Reg e setores empresariais	20 462,8	41,2%
Administração Local	13 482,6	27,1%
Entidades de ID&E e Instituições universitárias	2 345,8	4,7%
Empresas	10 968,8	22,1%
Assoc, fundações e outros	2 465,5	5,0%

Recorde-se também que as tipologias abrangidas pela área de atuação dos municípios, foram sempre alvo de reforços de dotações, quer através de reprogramações dos quadros quer por via da absorção de verbas em regime de overbooking, por serem áreas com boa execução e com impacto positivo comprovado nos territórios.

O nível médio de cofinanciamento do FEDER e do FC foi sendo incrementado ao longo do tempo, ou seja, o valor da contrapartida nacional, pública e privada, foi sendo reduzido de forma contínua, limitando o efeito de adicionalidade dos fundos. Como se constata pela análise da tabela abaixo, a Administração Local beneficiou sempre das taxas de cofinanciamento mais elevadas (em média, 70,6%), variando entre 58% no QCAI e 82% no QREN.

50

Nível médio do apoio dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEDER e FC)

	Total	1986-1993	1993-1999	2000-2006	2007-2013
	%				
Total	52,1%	34,5%	50,8%	50,7%	67,6%
Admin Central e Reg e setores empresariais	64,5%	46,3%	64,6%	60,8%	81,7%
Administração Local	70,6%	58,2%	74,0%	64,9%	82,0%
Entidades de ID&E e Instituições universitárias	66,4%	45,3%	72,8%	62,2%	85,3%
Empresas	29,5%	21,9%	26,5%	26,8%	44,6%
Assoc, fundações e outros	62,4%	49,0%	63,0%	56,7%	71,7%

51 Analisando a distribuição dos fundos por região (NUTS II), constata-se um grande aumento (absoluto e relativo)
 52 das atuais regiões de convergência (Norte, Centro, Alentejo e Açores) e uma diminuição das restantes (Lisboa,
 53 Algarve e Madeira), principalmente depois do QCAII, como resultado da aplicação dos critérios de classificação
 54 das regiões em função do nível de rendimento per capita comparado com a média da UE.

55

56 O Norte foi a região que maior volume de investimento apoiado por FEDER e FC realizou no decurso de 30 anos
 57 da Política de Coesão, atingindo o valor global de 30 mil M€. Esta posição liderante só não foi verificada no FC I
 58 e II. A região Centro manteve a segunda posição em termos de investimento realizado com apoio de FEDER e FC.

59

60

Investimentos apoiados por fundos europeus estruturais e de investimento (FEDER e FC) no território 1986 - 2013

	Total	%	QCA I 1986-1993	QCA II 1994-1999	QCA III 2000-2006	QREN 2007-2013	FC I 1993-1999	FC II 2000-2006
	M€	%	M€					
Conjunto dos ciclos de programação	95 405,3	100,0%	14 861,7	20 729,3	28 790,8	22 012,5	4 376,8	4 634,2
Norte	30 060,6	31,5%	2 832,3	6 134,6	10 406,3	8 284,1	1 287,0	1 116,3
Centro	21 674,1	22,7%	2 676,3	4 380,5	6 806,5	6 214,2	229,0	1 367,6
Alentejo	9 763,7	10,2%	1 425,5	1 450,0	3 011,5	2 976,4	273,9	626,4
Lisboa	20 593,1	21,6%	5 224,3	6 501,3	4 700,3	1 312,6	1 830,2	1 024,4
Algarve	3 534,3	3,7%	662,4	537,2	1 315,6	506,5	387,6	125,0
Açores	4 541,1	4,8%	713,8	881,5	1 286,9	1 545,7	0,0	113,2
Madeira	5 238,5	5,5%	1 327,1	844,1	1 263,6	1 173,1	369,2	261,4

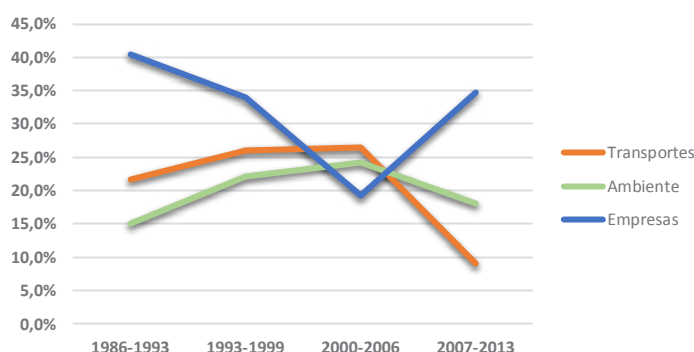
Tipologia dos investimentos apoiados pelo FEDER e FC

Tipologia dos investimentos	Investimento total	
	M€	%
Total	95 405,3	100,0%
1 Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	3 831,3	4,0%
2 Melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade	2 771,3	2,9%
3 Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	28 633,0	30,0%
4 Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores	3 693,4	3,9%
5 Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos	710,9	0,7%
6 Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	19 842,7	20,8%
7 Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas	20 573,4	21,6%
8 Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral	5 024,9	5,3%
9 Promover a inclusão social e combater a pobreza	2 157,7	2,3%
10 Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	6 383,1	6,7%
11 forçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente	385,7	0,4%
12 Assistência técnica	829,5	0,9%
13 Redução dos sobrecustos das regiões periféricas	568,5	0,6%

Num volume total de investimento apoiado por FEDER e FC superior a 95 mil M€, os investimentos realizados para reforço da competitividade das PME atingiram um valor de 28,6 mil M€, representando 30% do total.

Seguiram-se em dimensão financeira os investimentos orientados para transportes e redes de infraestruturas com 20,5 mil M€, e as temáticas relacionadas com o ambiente e a eficiência dos recursos, incluindo património natural e cultural e reabilitação urbana, com um valor de investimento de 19,8 mil M€.

Evolução temporal das tipologias de investimento apoiado por FEDER e FC



Os investimentos orientados para transportes e redes de infraestruturas, nos quais se inserem os investimentos em estradas considerados como uma prioridade negativa no atual período do Portugal 2020, haviam já sido objeto de uma expressiva redução no decurso do período de 2007-2013, no qual se limitaram a 9,1% do investimento total apoiado por FEDER e FC, depois de terem atingido um patamar de 26% no período de 1993-1999.

Evolução temporal das tipologias de investimento apoiado por FEDER e FC

	1986-1993	1993-1999	2000-2006	2007-2013
	%			
3 Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	40,5%	34,0%	19,3%	34,7%
7 Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas	21,7%	26,0%	26,4%	9,1%
6 Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	15,0%	22,1%	24,2%	18,1%
10 Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	5,4%	4,0%	5,1%	13,1%
8 Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral	1,1%	0,4%	12,8%	2,3%
Outras tipologias	16,3%	13,6%	12,3%	22,8%

Os investimentos em infraestruturas de ensino que, no atual período de programação do Portugal 2020 foram objeto de fortes condicionantes impostas pela Comissão Europeia, assumiram uma importância e um volume de investimento sempre crescente, representando no ciclo de 2007-2013 o peso de 13,1% do investimento total, neste montante incluindo uma significativa orientação de recursos para uma entidade do setor empresarial público.

Os investimentos no ciclo urbano da água apoiados por FEDER e FC assumiram o valor global de quase 2 mil M€, com um máximo de investimento realizado no período de 1993-1999, beneficiando do efeito conjugado do QCAII e do FCI.

2. A participação da Administração Local nos fundos entre 1986 e 2013

Ao longo destes 30 anos, a Administração Local promoveu, com o apoio de FEDER e FC, um investimento global de 19.093,4 M€, equivalente a 20% do total do investimento apoiado por estes fundos. Verifica-se que, analisando por períodos de programação, a evolução do peso da Administração Local no total dos fundos variou entre 20,7% no QCAII e 32,1% no QCAIII.

96

Participação da Administração Local na aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEDER e FC)

			Total	Administração Local	
				Valor	%
Conjunto dos ciclos de programação	Investimento total	M€	95 405,3	19 093,4	20,0%
	Apoio de fundos	M€	49 725,5	13 482,6	27,1%
	Operações	nº	117 438	26 296	22,4%
QCA I 1986-1993	Investimento total	M€	14 861,7	1 931,9	13,0%
	Apoio de fundos	M€	5 134,1	1 125,1	21,9%
	Operações	nº	15 838	4 417	27,9%
QCA II 1994-1999	Investimento total	M€	20 729,3	2 997,5	14,5%
	Apoio de fundos	M€	9 790,4	2 167,4	22,1%
	Operações	nº	35 346	5 580	15,8%
QCA III 2000-2006	Investimento total	M€	28 790,8	6 180,2	21,5%
	Apoio de fundos	M€	13 532,7	3 923,2	29,0%
	Operações	nº	39 070	9 875	25,3%
QREN 2007-2013	Investimento total	M€	22 012,5	5 211,7	23,7%
	Apoio de fundos	M€	14 889,4	4 273,6	28,7%
	Operações	nº	26 926	6 315	23,5%
FC I 1993-1999	Investimento total	M€	4 376,8	580,2	13,3%
	Apoio de fundos	M€	2 974,7	479,9	16,1%
	Operações	nº	150	52	34,7%
FC II 2000-2006	Investimento total	M€	4 634,2	2 191,9	47,3%
	Apoio de fundos	M€	3 404,2	1 513,3	44,5%
	Operações	nº	108	57	52,8%

97 Previsivelmente, os municípios são a entidade do subsector da Administração Local que mais utilizou os fundos
98 comunitários, seguida do geralmente designado Setor Empresarial Local, das Associações de Municípios e, por
99 fim, das freguesias e suas associações.

100

Fundos europeus estruturais e de investimento (FEDER e FC) utilizados pelas entidades da Administração Local

	Total	1986-1993	1993-1999	2000-2006	2007-2013
	M€				
Administração Local	13 482,6	1 125,1	2 647,3	5 436,5	4 273,6
Municípios	10 020,9	1 086,1	2 346,2	3 189,6	3 399,0
Associações de Municípios	765,6	36,0	266,2	296,9	166,5
Entidades de iniciativa municipal	2 681,6	2,6	32,5	1 942,1	704,4
Freguesias e suas associações	14,5	0,3	2,5	7,9	3,8

101 A tipologia de investimentos mais relevante para a Administração Local é a proteção do ambiente e eficiência
 102 dos recursos, traduzindo-se, ao longo de todo o período de análise, em cerca de 60% (11,8 mil M€) do inves-
 103 timento total das autarquias nas áreas mais relevantes. Seguem-se, em termos de volume de investimento, a
 104 tipologia relativa transportes e rede de infraestruturas com um investimento apoiado por FEDER e FC de 3,1 mil
 105 M€ e a tipologia relativa ao ensino, designadamente infraestruturas de ensino, com um valor de investimento
 106 de 2,0 mil M€.

107

108 Conciliando esta informação com os dados apresentados no ponto anterior, são exatamente estas as áreas que
 109 sofreram maiores reduções até ao QREN, sendo certo que o Portugal 2020 acentuou drasticamente esses cortes.

110

111

Tipologias mais relevantes dos investimentos apoiados por FEDER e FC promovidos pela Administração Local

Tipologia dos investimentos	Investimento total	QCA I 1986-1993	QCA II 1994-1999	QCA III 2000-2006	QREN 2007-2013	FC I 1993-1999	FC II 2000-2006
	M€						
Total	19 093,4	1 931,9	2 997,5	6 180,2	5 211,7	580,2	2 191,9
3 Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	600,3	190,7	133,2	183,2	93,2	0,0	0,0
6 Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	11 861,7	964,2	1 725,0	4 103,6	2 296,7	580,2	2 191,9
7 Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas	3 187,3	585,9	863,1	1 120,7	617,6	0,0	0,0
8 Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral	318,2	6,8	3,0	4,6	303,8	0,0	0,0
10 Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	2 073,9	106,7	102,3	536,9	1 328,0	0,0	0,0
Outras tipologias	1 052,0	77,5	170,9	231,3	572,4	0,0	0,0

3. Principais conclusões sobre a leitura dos dados

No decurso destes 30 anos, os municípios, através do rigor que conferiram à utilização destes fundos, deram um contributo determinante para a excelente imagem de bom utilizador que o país hoje detém na União Europeia e que se traduz, por exemplo, na circunstância de no decurso do período precedente de 2007-2013, além de ter mantido a liderança da execução dos fundos desde 2012 até ao final, foi simultaneamente o único Estado-Membro que não foi objeto de qualquer medida corretiva de suspensão de pagamentos.

Dos tempos iniciais em que se procurou dotar o território das infraestruturas e equipamentos essenciais que visavam melhorar as condições básicas de vida dos cidadãos, redes de água, esgotos, estradas, escolas, etc., evoluiu-se para uma maior atenção no reforço da competitividade dos territórios e das cidades.

A ANMP tem a perceção de que na conjuntura sociopolítica atual na Europa é indispensável fazer a defesa da Política de Coesão e lutar pela sua aplicação coerente e significativa em Portugal. As autarquias locais têm um papel decisivo na implementação da política de coesão e na execução dos fundos.

II. PORTUGAL 2020 – PONTO DE SITUAÇÃO E REPROGRAMAÇÃO

1. Uma nova abordagem à intervenção municipal nos fundos

O Portugal 2020 veio introduzir algumas novidades na gestão dos fundos comunitários pelas autarquias. Algumas dessas novidades traduzem-se em novos desafios para os municípios, que estão a ser bem acolhidos, outras vieram traduzir-se em entraves inexplicáveis ao desenvolvimento dos territórios e das suas populações.

Em termos de alocação de recursos às diferentes áreas de investimento, no atual quadro comunitário foi dada prioridade incontornável ao domínio da competitividade e internacionalização, prioridade da qual a ANMP não discorda. Esta área beneficiou de um aumento muito substancial de verbas disponíveis, em detrimento de outras tipologias de investimento, entre elas as áreas mais tradicionais de intervenção municipal, que sofreram reduções muito consideráveis. Referimo-nos, por exemplo, às infraestruturas escolares, às infraestruturas de saúde, aos equipamentos sociais, ao património natural e cultural e ao próprio Ciclo Urbano da Água. Estas opções

baseiam-se no pressuposto errado de que, nestas áreas, “está quase tudo feito” e condicionam, no entender da ANMP, o desenvolvimento equilibrado e coeso do território nacional.

Outra inovação do Portugal 2020, incompreensível na ótica da ANMP, foi a introdução das designadas prioridades negativas. Investimentos no âmbito das infraestruturas rodoviárias e dos equipamentos coletivos deixaram simplesmente de ser financiados e outros, como as infraestruturas escolares e de saúde, foram reduzidos a mínimos quase insignificantes. Reconhecendo mais uma vez que muito trabalho já foi feito nestas áreas, é inaceitável o corte absoluto do seu financiamento.

Paralelamente, houve determinadas áreas em que os municípios são chamados, pela primeira vez, a atuar. Os municípios, através das suas Entidades Intermunicipais, no seio dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão (PDCT), passaram a gerir fundos de apoio ao empreendedorismo em pequenas e médias empresas e passaram a promover investimentos no âmbito da inclusão social e do sucesso escolar. São áreas de atuação novas, para as quais as autarquias se mostraram disponíveis, desde o início.

Por fim, destaca-se também a utilização de novas formas de apoio para os investimentos municipais através de subvenções reembolsáveis (no âmbito do Ciclo Urbano da Água e na Eficiência Energética). A ANMP manifestou-se sempre contra a adoção destas formas de apoio para tipologias tão importantes como as referidas.

2. Descentralização na gestão dos fundos

No Portugal 2020, manteve-se a experiência do QREN de contratualizar a gestão de fundos com as Entidades Intermunicipais (PDCT), tendo-se alargado esta prática aos municípios que são centros urbanos de nível superior, por via dos Planos Estratégicos para o Desenvolvimento Urbano (PEDU). Para os centros urbanos complementares, apesar de não existir uma contratualização da gestão dos fundos, cada município teve a oportunidade de assinar um pacote de medidas no âmbito da regeneração urbana (Planos de Ação para a Regeneração Urbana – PARU).

Os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial foram apresentados no Acordo de Parceria como uma das suas mais importantes inovações, com o objetivo de promover uma efetiva descentralização nas autarquias das intervenções no território, constituindo um aprofundamento qualitativo da figura dos contratos de delegação de competências com subvenção global que vigorou no QREN, sendo significativamente mais exigente o seu enquadramento estratégico. Todavia, o resultado final ficou longe dos objetivos iniciais, quer nos montantes alocados por cada programa operacional (PO), em especial dos PO Temáticos, quer nas temáticas que acabaram por não ser incluídas.

Por outro lado, os mapeamentos foram configurados no Acordo de Parceria como um exercício de enquadramento estratégico, a promover pelas CCDR devendo incluir uma análise das necessidades e os critérios a aplicar na utilização dos recursos disponíveis no PO, tendo evoluído, abusivamente, em algumas situações, para uma lista-

gem dos equipamentos a financiar. A ANMP posiciona-se totalmente contra a imposição destes mapeamentos.

Em suma, apesar de terem sido, de facto, alargadas as formas de descentralização da gestão dos fundos, que reforçam a participação da ANMP nas comissões diretivas dos Programas Operacionais Regionais e à criação do Grupo de Trabalho para a monitorização da execução municipal do Portugal2020, persistem um conjunto de problemas no Portugal 2020 que afastam os municípios da gestão dos fundos e a centralizam nas Autoridades de Gestão ou nas entidades centrais, a saber:

- i. A voz dos municípios na construção do quadro não foi ouvida, não tendo as autarquias sido consultadas nem para o Acordo de Parceira, nem para os Programas Operacionais, com os impactos gravíssimos que daí decorreram;
- ii. A decisão final sobre as candidaturas a aprovar, no âmbito da contratualização, continua a residir nas Autoridades de Gestão;
- iii. A contratualização, quer por via dos Pactos quer dos PEDU, veio atrelada a exigências complexas de planeamento estratégico, muitas vezes ignoradas posteriormente;
- iv. O financiamento de operações como as escolas, o património ou os equipamentos sociais exigiu a elaboração de mapeamentos morosos, a validar pelas CCDR, pelo Governo e pela própria Comissão Europeia.

3. Ponto de situação do Portugal 2020

Os indicadores de realização do Portugal 2020, designadamente os últimos publicitados e reportados ao final de setembro de 2017, justificam a pertinência e atualidade de algumas propostas da ANMP, pelo que se assinala sumariamente a leitura que a ANMP faz com base nesses indicadores:

- Apesar da evolução positiva, os indicadores reportados a setembro continuam a não sustentar uma leitura otimista sobre a execução do PT2020, continuando a verificar-se uma clara orientação para a aprovação de candidaturas, mas com baixos níveis de realização das operações, com um afastamento crescente entre estes indicadores.
- Foram já colocados em concurso (avisos) mais de metade (66%) do total dos FEEL, com destaque para o FEDER que já mobilizou 8 mil M€. O volume de investimento proposto nas candidaturas apresentadas supera os 47 mil M€. Estamos perante uma elevada procura, certamente induzida pela circunstância de o PT2020 ser praticamente o único instrumento financeiro de apoio ao investimento e pelo anómalo e elevado peso que os FEEL apresentam no investimento público.
- O compromisso (aprovações) situa-se em 56% (14,4 mil M€). Sendo uma condição necessária para a realização das operações, traduz apenas a dinâmica dos candidatos e o esforço da gestão no lançamento dos avisos e na análise e decisão sobre as candidaturas, nada indicando sobre a efetiva execução dos projetos que é medida através da despesa validada, dos pagamentos realizados aos beneficiários e dos reembolsos que são apresentados à Comissão Europeia.

- A execução global situa-se em 17%, tendo crescido apenas 2,1pp no decurso do trimestre anterior, sendo suportada pelo FEADER (32%) e pelo POCH (32%). A execução do FEDER situa-se ao nível de apenas 13%, e a execução do Fundo de Coesão apenas em 6%.
- A execução dos POR e do PO SEUR, nos quais se insere a maioria do investimento de iniciativa municipal, varia entre 5% e 8%. O PO SEUR cresceu apenas 2,0 pp no decurso do trimestre anterior. O baixo nível de execução deste PO traduz a significativa redução do investimento público em 2016 e continuada em 2017.
- O investimento empresarial evidencia insuficientes níveis de realização que globalmente estimamos situada ao nível de 14%, o que justifica uma reflexão sobre os efeitos da retoma progressiva do setor financeiro e da concessão de crédito a PME, questionando a atratividade das ajudas reembolsáveis e sobretudo dos instrumentos financeiros cofinanciados e, consequentemente, a atualidade dos recursos financeiros alocados para estas tipologias.
- No conjunto dos PO temáticos e regionais do Continente acentua-se o desfazamento entre o nível de aprovações (respetivamente, 60% e 42%) e de realização das operações (respetivamente, 29% e 18%), o que provocará bloqueios de gestão significativos.
- A execução do FSE, particularmente no POCH e POISE continua a suscitar a leitura atenta da ANMP e a nossa preocupação sobre os indicadores conjugados de aprovação, realização, pagamentos e reembolsos da Comissão Europeia.

Especialmente desde que começou a funcionar o Grupo de Trabalho para a monitorização do Portugal 2020, a ANMP tem feito um trabalho de identificação, com a colaboração dos municípios e das Entidades Intermunicipais, dos principais fatores de bloqueio à boa execução do quadro. Muitos deles foram sendo corrigidos ao longo do tempo, permitindo o arranque da execução, outros mantêm-se.

Um primeiro aspeto relaciona-se com o facto de existirem algumas tipologias de investimento incluídas nos Pactos que, por motivos variados, ainda não estão disponíveis para execução ou cuja execução está a demorar mais tempo a arrancar:

- a. As tipologias financiadas pelo **Fundo Social Europeu**, nomeadamente “Cultura para todos” e “Idade +” (financiadas através do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego) e as Prioridades de Investimento 9.1 Inovação Social e 9.4 Acesso a serviços (financiadas através dos Programas Operacionais Regionais) ainda não estão disponíveis para candidatura;
- b. Ainda não abriram avisos para financiamento das operações mapeadas de **Equipamentos Sociais**.

Uma segunda questão é a burocracia excessiva inerente aos procedimentos do Portugal 2020 e ao sistema informático do Balcão 2020 implica demoras excessivas e desnecessárias que contribuem infelizmente para atrasos na execução do quadro:

- a. Atraso na disponibilização do modelo de Relatório Final, o que impede o encerramento de operações.
- b. Demora, para além do prazo definido nos Avisos, na análise de mérito, admissibilidade e envio do termo

de aceitação das operações;

- c. Atraso na análise e validação de pedidos de pagamento submetidos pelas autarquias, por parte das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais;
- d. Complexidade e morosidade excessivas no processo de submissão de candidaturas (análise de admissibilidade, análise de mérito, processo de contratação pública);
- e. Complexidade e morosidade excessivas no processo de submissão dos pedidos de pagamento;
- f. Implementação do princípio "only once", que limita a um o número dos pedidos de esclarecimento a efetuar pelas entidades responsáveis pelo acompanhamento dos projetos;
- g. Inexistência de uma linha de apoio ao Balcão 2020, que permita solucionar de forma ágil alguns problemas e dúvidas mais simples.

Um outro constrangimento que é indispensável salvaguardar e que se coloca em vários tipos de equipamentos incluídos nos Pactos está associado ao financiamento da contrapartida pública nacional. Havendo equipamentos cuja responsabilidade é da Administração Central (na área da educação, saúde, património ou outros), a contrapartida pública nacional que complementa o financiamento comunitário deverá ser assumida na totalidade pela Administração Central.

4. Propostas da ANMP

As propostas da ANMP incidem em três grandes grupos: em primeiro lugar, as medidas que compõem a proposta da ANMP para a Reprogramação do Portugal 2020; em segundo lugar, a proposta de um pacote de medidas de simplificação e aceleração da execução municipal do Portugal 2020; e, em terceiro lugar, a apresentação de uma proposta inovadora da ANMP para financiamento de algumas tipologias de operações.

4.1 Propostas de reprogramação do Portugal 2020

A ANMP apresentou, em janeiro de 2017, ao Governo um documento com propostas de ajustamento e reprogramação do Portugal 2020. As medidas apresentadas constituem uma resposta coerente, abrangente e consistente aos problemas evidenciados na realização do PT2020, permitindo promover a plena e oportuna realização do Acordo de Parceria, estimular uma efetiva e necessária descentralização das intervenções no território e valorizar o contributo destas para o crescimento e o emprego.

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

Desde janeiro, algumas das medidas foram já acolhidas, nomeadamente no que se refere a:

- i. "Institucionalizar e estabilizar a articulação entre a ANMP e o Governo", acolhida através da criação do Grupo de Trabalho para monitorização da execução municipal do PT2020 e da disponibilização de informação regular sobre a execução do quadro;
- ii. "Transformar os apoios à eficiência energética em não reembolsáveis", parcialmente acolhida já que foi revisto o modelo de financiamento destas intervenções, que eram financiadas através de apoios reembolsáveis (a restituir através da devolução anual de 70% da poupança líquida gerada) e que passaram a poder ser financiadas a uma taxa não reembolsável máxima de 50% e com condições de elegibilidade mais ajustadas à realidade dos investimentos. Note-se que a iluminação pública e a climatização mantêm as regras antigas de financiamento;
- iii. "Corrigir a utilização abusiva dos mapeamentos", que passaram a traduzir-se em um conjunto de critérios de priorização dos investimentos e não de listas de projetos a financiar.

Mantêm-se ainda pertinentes cinco propostas de reprogramação, que poderão implicar uma revisão dos Programas Operacionais e/ ou do Acordo de Parceria.

Proposta 1: Reforçar os Pactos, numa perspetiva de reforço do investimento público

A ANMP considera, tal como o Governo afirma, que deve ser promovida a efetiva descentralização nos municípios das intervenções no território, acompanhada dos correspondentes meios, nos termos previstos no Acordo de Parceria, dando plena concretização aos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, através do reforço dos fundos alocados aos contratos e a efetiva mobilização de todas as Prioridades de Investimento previstas no Acordo de Parceria¹, corrigindo-se assim as insuficiências e as lacunas dos pactos contratualizados.

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

Assim, a ANMP propõe:

- i. O reforço significativo dos montantes dos Pactos, especialmente nas tipologias de iniciativa municipal, nos PO Regionais do Continente e nos PO Temáticos. Neste âmbito, destacam-se as infraestruturas escolares, as infraestruturas de saúde, o património natural e cultural e os equipamentos sociais.
- ii. A efetiva mobilização das tipologias dos PO Temáticos, previstas no Acordo de Parceria, especialmente no PO SEUR, no âmbito do Ciclo Urbano da Água.

¹ Em especial no âmbito do PO SEUR, cujos montantes mobilizados não contribuem de facto para as estratégias integradas. Destaca-se a PI 5.2: *Desenvolver sistemas de gestão de catástrofe*, que, sendo de integração obrigatória nos Pactos, apenas mobilizou 13M€ em todo o país, impedindo inclusivamente os municípios de recorrer diretamente ao PO Temático.

Paralelamente, torna-se indispensável realizar uma análise cuidada dos indicadores e metas estabelecidos nos Pactos, quer porque o contexto e a estratégia existentes em 2015 assistiram naturalmente a transformações consideráveis, quer devido ao atraso no arranque da execução, em grande parte inimputável aos municípios.

Proposta 2: Rever o modelo de financiamento do Ciclo Urbano da Água

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

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

Destacam-se, pela sua importância para as populações e para os territórios, as tipologias (2), (4) e (6).

Ainda no âmbito do Ciclo Urbano da Água, a ANMP destaca a necessidade de as candidaturas serem abertas para todos os municípios e sistemas, independentemente de corresponderem ou não a soluções agregadas, evitando soluções discriminatórias.

Proposta 3: Reforçar as verbas destinadas à regeneração urbana

O Acordo de Parceria apresenta a valorização e o fortalecimento do sistema urbano nacional como condições fundamentais para promover a competitividade da economia nacional, a coesão social e o desenvolvimento sustentável do país.

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

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

significativamente inferior àquele.

A ANMP considera que esta insuficiência e inconsistência devem ser corrigidas com urgência, conferindo um mínimo de coerência e racionalidade ao resultado atual de atribuição de dotações aos centros urbanos a título de reabilitação urbana, conferindo uma maior atenção aos centros urbanos complementares, através do reforço de dotação dos PARU.

Proposta 4: Reformular os mecanismos de diferenciação dos territórios de baixa densidade

Existem vários constrangimentos na implementação do Portugal 2020 que, ao invés de estarem a contribuir para a coesão dos territórios, estão a conduzir a um aumento das disparidades, a maioria das vezes em prejuízo dos territórios de baixa densidade. Destacam-se os seguintes problemas:

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

Perante esta situação, a ANMP apresenta as seguintes propostas:

1. Reforçar as verbas alocadas à regeneração urbana e corrigir os desequilíbrios existentes as dotações alocadas aos PARU (Proposta 3);
2. Reforçar as verbas destinadas às DLBC e aos GAL;
3. Criar um sistema de incentivos específico para a Baixa Densidade;
4. Aumentar a prática de avisos de concurso especialmente dirigidos para os territórios de Baixa Densidade.

Proposta 5: Rever as condicionantes ao investimento público na mobilidade territorial

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

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

Realçando tratar-se de uma tipologia de investimento cujos promotores predominantes não serão os municípios, defende-se que, o impacto destes investimentos na competitividade das Pequenas e Média Empresas e dos territórios, designadamente das regiões de convergência, justifica a revisão das condicionantes previstas no Acordo de Parceria, seja relativamente a novas infraestruturas.

Proposta 6: Reforçar as verbas no âmbito da floresta e da Proteção Civil

No contexto vivido no último ano, marcado pelos incêndios florestais de dimensão e impacto dramáticos, impõe-se que sejam reforçadas as medidas de apoio à Proteção Civil no âmbito do Portugal 2020.

Em concreto, durante o atual quadro, torna-se prioritário financiar os municípios no âmbito da proteção da floresta e da proteção civil, nomeadamente na mitigação e gestão de riscos, na otimização dos recursos à disposição dos bombeiros, na reposição/aquisição de equipamentos e infraestruturas e na defesa das populações em situações de previsão de risco iminente.

4.2 Medidas de aceleração da execução

Perante a constatação dos baixos níveis de execução do Portugal 2020, e à semelhança do que aconteceu em ciclos anteriores, a ANMP apresentou ao Governo um conjunto de medidas que permitam acelerar a execução municipal dos fundos:

Proposta 1: Calendarização dos investimentos

Tendo em consideração que os investimentos previstos nos Pactos, PEDU e PARU foram pensados para um período de 6 anos, muitos deles não têm prevista uma realização no imediato. Por este motivo, o controlo da execução municipal deve ter por base o levantamento detalhado da calendarização dos investimentos previstos nestes planos, para que seja possível fazer um acompanhamento mais realista da execução.

Proposta 2: Fomento dos adiantamentos

A ANMP defende que deve ser incentivada a prática dos adiantamentos FEDER aos municípios, colmatando difi-

culdades de tesouraria que alguns beneficiários possam sentir.

Proposta 3: Mecanismo top up

À semelhança do que aconteceu no QREN, a ANMP propõe que seja promovido um mecanismo de aumento da taxa de cofinanciamento ("top up"), para pedidos de pagamento apresentados no ano de 2018.

Proposta 4: Medidas de simplificação

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

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

Uma das medidas que a ANMP propõe no campo da simplificação, e tendo em consideração que muitos dos atrasos na execução estão associados a problemas com o Balcão 2020, é a criação de uma linha de atendimento do Balcão 2020 específica para os municípios, que permita a resolução ágil de muitas dúvidas e problemas.

4.3 Criação de um instrumento financeiro destinado ao setor municipal

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

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

Em especial, mas não em exclusivo, urge identificar e operacionalizar uma solução que permita viabilizar a

inadiável melhoria das infraestruturas rodoviárias da responsabilidade municipal, designadamente os cerca de 92.000km de estradas municipais e 3.800km de estradas desclassificadas, disponíveis para entregar aos municípios. Ao todo, se se concretizar aquela desclassificação, cerca de 90% da rede rodoviária nacional ficará sob gestão municipal.

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

Este fundo poderá ser constituído:

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

Em especial no que diz respeito às operações não elegíveis a financiamento pelo PT2020 ou às tipologias subfinanciadas neste quadro, este fundo poderá ser estruturado com uma modalidade de garantia mútua cofinanciada pelos FEEL, permitindo aos municípios, em iguais condições de crédito (prazo, taxa de juros e período de carência de capital), assegurar num horizonte de médio prazo a realização dos seus projetos de investimento.

Esta modalidade, mais utilizada nos apoios às empresas, já existe no PT2020 e poderá ser obtida através de uma candidatura do Instrumento Financeiro aos Programas Operacionais, que disponibilizam a garantia ao IF com base nos FEEL, permitindo aos bancos conceder condições iguais aos municípios beneficiários do instrumento financeiro, independentemente do seu risco de crédito.

Além da resolução de um sério problema de infraestruturização essencial do território nacional, este instrumento financeiro iria provocar um significativo impacto positivo no emprego e no tecido das PME, uma vez que a sua utilização seria concretizada através de uma multiplicidade de pequenas intervenções disseminadas pelo território.

III. PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO PÓS 2020

1. O debate europeu

O espaço europeu tem sido, no último ano, palco de muitos debates em torno do futuro da Europa, especialmente devido a situações como a decisão do “Brexit”, a crise da dívida pública de alguns Estados Membros, os níveis elevados do desemprego, o envelhecimento da população, as crescentes ameaças em matéria de segurança e fronteiras e o questionamento sobre a confiança e a legitimidade na UE. Este contexto gera um conjunto de incertezas sobre o futuro da Política de Coesão, principalmente quanto à tendência do peso orçamental (aumenta? mantém-se? diminui?), quanto à sua abrangência territorial e quanto ao seu modelo de implementação.

Uma parte dos Estados Membros, beneficiários líquidos, defendem a manutenção da Política de Coesão nos seus moldes atuais e a simplificação da carga administrativa e burocrática associada, alegando que esta política é indutora de ganhos macroeconómicos. Contrariamente, os contribuintes líquidos criticam o peso orçamental da Política de Coesão, receando a necessidade de aumentar as suas contribuições e defendendo que deve existir uma maior preocupação com a demonstração dos resultados e uma prevalência das políticas de gestão centralizada na União Europeia (como o Horizonte 2020, por exemplo).

Em março de 2017, foi elaborado o Livro Branco sobre o futuro da Europa, que apresenta reflexões e cenários para a EU-27, em 2025. Na sequência do livro branco, foram elaborados cinco documentos de reflexão², que concretizam os cinco cenários, o último dos quais relativo ao futuro das finanças da UE, que conclui que “o orçamento da UE terá que ser mais simples, flexível, racional e capaz de permitir uma despesa mais eficiente”.

Em abril de 2017, por iniciativa da Comissão para a Política Regional, foi produzido um relatório sobre as regiões europeias com menores rendimento e crescimento, integrando-se Portugal no grupo das regiões com menor crescimento. Este relatório constata que o crescimento destas regiões é fortemente afetado pelo enquadramento macroeconómico, pelo atraso nos sistemas de inovação regional e pelas perdas de população. A quebra do investimento público e privado é uma realidade. O relatório conclui que a política de coesão assume um papel crucial nestas regiões e que é indispensável para que consigam passar para o próximo nível de desenvolvimento. Destaca-se a importância dos apoios ao nível da especialização regional inteligente, da redução dos gaps em infraestruturas de educação, da ligação das cidades às suas áreas envolventes e do reforço da capacidade administrativa.

2 Sobre a dimensão social da Europa, sobre o aproveitamento da globalização, sobre o futuro da União Económica e Monetária, sobre o futuro da defesa europeia e sobre o futuro das finanças da UE.

Em maio de 2017, o Comité das Regiões Europeu emitiu um parecer intitulado "O futuro da política de coesão após 2020: Por uma política de coesão europeia forte e eficaz após 2020". Neste documento, o Comité defende convictamente a política de coesão como uma das "mais importantes e abrangentes da UE", considerando que deve manter-se a estrutura assente em três categorias de regiões – mais desenvolvidas, em transição e menos desenvolvidas. O Comité considera que a política deve ser mais flexível e dispor de um orçamento adequado, sendo "imprescindível garantir, no pleno respeito do princípio da subsidiariedade, o funcionamento da governação a vários níveis e da abordagem ascendente através da gestão partilhada".

Em junho de 2017, o Parlamento Europeu elaborou uma proposta sobre os elementos de uma política de coesão da UE pós 2020. Neste documento, o Parlamento posiciona-se frontalmente contra qualquer cenário em que o esforço para a Política de Coesão seja diminuído, defendendo que esta política tem um papel crucial na convergência dos Estados e no alcance dos objetivos da própria UE e destacando que o funcionamento da UE como um instrumento de convergência "estagnou a partir de 2008".

O Parlamento defende que a Política de Coesão posterior a 2020 deve abarcar: (1) a simplificação do sistema global de gestão; (2) a manutenção das subvenções como base do financiamento da política de coesão; (3) a preocupação com os grupos marginalizados e o desemprego jovem; (4) a preocupação com as alterações demográficas e as alterações climáticas; (5) a importância da Agenda Territorial; e (6) a importância das cidades e das zonas urbanas na elaboração das políticas europeias. O Parlamento insta ainda a Comissão "a refletir sobre o desenvolvimento de um novo conjunto de indicadores complementares ao indicador do PIB, que continua a ser o método mais legítimo e fiável de atribuição justa dos FEEL", considerando que o "Índice de Progresso Social ou um indicador demográfico deve ser apreciado e tido em conta neste contexto".

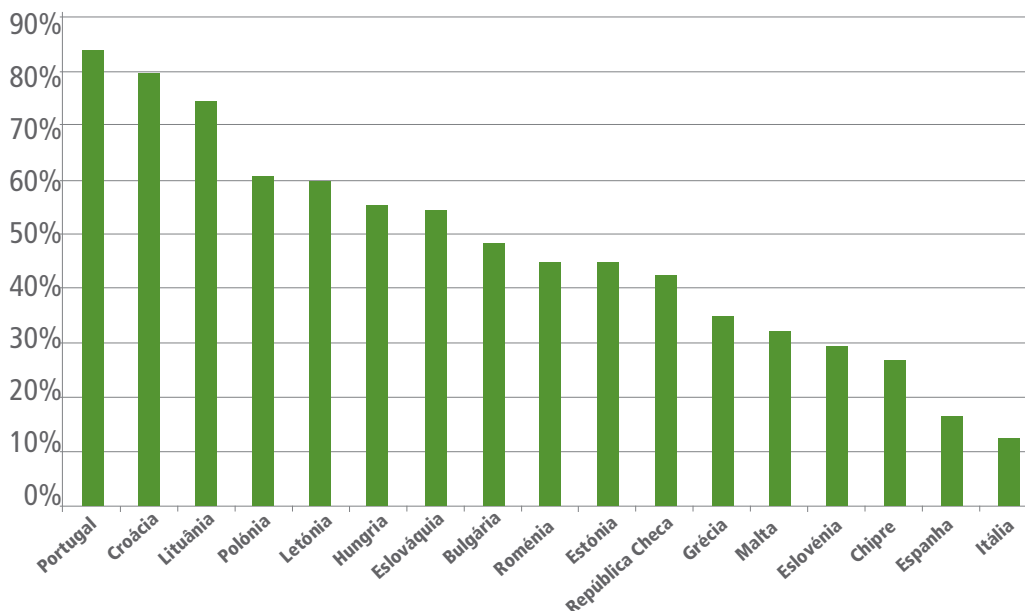
Por fim, destacamos também as conclusões do VII Relatório da Comissão sobre a Coesão da UE, publicado em Outubro, que aponta para uma ligeira redução das disparidades regionais, mas em que as regiões com PIB per capita bastante superior à média da UE continuam a crescer a um nível bastante superior do que as menos desenvolvidas.

Em termos demográficos, o relatório denota o despovoamento de algumas regiões. No caso específico de Portugal, entre 2005 e 2015, o despovoamento é visivelmente mais notório no interior do que no litoral.

O relatório destaca também que os níveis de investimento público estão ainda abaixo dos registados antes da crise, sendo necessários mais investimentos na rede transeuropeia de transportes, nos serviços de banda larga de última geração, na eficiência energética e nas energias renováveis. É dado grande destaque à cooperação territorial, indicando que continuam a existir obstáculos à circulação de bens, serviços, pessoas, capitais e ideias.

O VII relatório alerta ainda para a redução do investimento público e a "dependência" de alguns países da política de coesão. Portugal aparece como o país com maior peso do financiamento da política de coesão no investimento público, entre 2015 e 2017.

605



Fonte: Eurostat e REGIO

606

607

608

609

610 2. A posição de Portugal

611

612 Ao contrário do que aconteceu em quadros anteriores, para o período de programação pós 2020, o Governo por-
613 tuguês iniciou bastante cedo o trabalho de reflexão e discussão sobre o posicionamento estratégico e principais
614 objetivos do país. Além de iniciar internamente esse trabalho, tem avançado com a audição dos vários parceiros
615 da sociedade portuguesa, incluindo a ANMP.

616

617 No documento base elaborado pelo Governo, que tem servido de base a esta discussão, os princípios gerais da
618 posição de Portugal são: "(i) a importância da manutenção do caráter estrutural e do financiamento da Política
619 de Coesão, enquanto política de médio-prazo; (ii) a importância do desenvolvimento competitivo dos territórios,
620 incentivando os processos de inovação nas empresas através da inserção de recursos humanos qualificados;
621 (iii) o reforço da orientação para a competitividade, enquanto fator essencial para a coesão duradoura e para a
622 convergência real; (iv) a integração mais consistente da política florestal na Política Agrícola Comum; (v) a neces-
623 sidade de garantir maior apoio à convergência dos países da coesão - um novo "Fundo de Coesão para a Com-
624 petitividade", com elegibilidade alargada à inovação, qualificação e ao emprego; (vi) o reforço da orientação
625 para resultados da Política de Coesão, aprofundando e simplificando a metodologia implementada no quadro
626 2014-2020; (vii) a maior ligação ao Semestre Europeu, assumindo-se como referência o PNR e uma abordagem
627 de médio prazo, mantendo-se as condicionalidades ex ante."

O Governo apresenta ainda um modelo de programação com eixos e objetivos, o qual não faz qualquer referência explícita aos investimentos necessários em equipamentos e infraestruturas de nível territorial, tão relevantes para o desenvolvimento económico sustentado e equilibrado do país.

3. Propostas da ANMP

Sobre o processo de negociação e construção do pós 2020, mais concretamente sobre os conteúdos do documento “Portugal Pós 2020 | Futuro da Política de Coesão | Elementos para reflexão”, a ANMP:

- Destaca positivamente a iniciativa do Governo no sentido de manter um diálogo atempado com os principais parceiros dos fundos, desde o início do processo. É de facto uma prática que merece ser saudada, quer pelo seu carácter inovador, quer pela abrangência democrática que confere ao futuro ciclo de programação;
- Entende que o processo de negociação do próximo quadro deve ser um processo fundamentado e ponderado, importando acima de tudo que o “fecho do negócio” venha ao encontro dos interesses nacionais e que reflita os principais objetivos do país;
- Considera que o diagnóstico da situação portuguesa, tal como apresentado no documento base produzido pelo Governo, carece de ajustamentos. Parece-nos fundamental mencionar situações incontornáveis que estão omissas no documento, nomeadamente, o recurso ao programa de assistência financeira e a disparidade existente entre os territórios do interior do país e de baixa densidade e os territórios mais desenvolvidos;
- Considera que a realidade atual, quer nacional quer europeia, é neste momento muito distinta da existente na altura em que foi negociado o Portugal 2020 (Portugal estava, à data, envolvido num programa de assistência financeira e toda a Europa abatida por uma grave crise financeira). A discussão do novo quadro deve forçar-se, portanto, em novas políticas e procurar solucionar os novos constrangimentos entretanto surgidos (ou que venham a surgir);

Com base na informação sobre os últimos 30 anos de aplicação dos fundos em Portugal, nas lacunas identificadas no Portugal 2020 e no que se conhece sobre o atual contexto europeu da Política de Coesão, a ANMP sistematizou algumas prioridades sobre o período de programação pós 2020. Tratando-se ainda de uma abordagem prévia, esta Associação defende as seguintes opções programáticas e de governação:

1. **Descentralização efetiva na gestão do quadro**, indo ao encontro dos objetivos de descentralização e flexibilização da UE e beneficiando do que têm sido boas práticas da aplicação de fundos. A ANMP

defende, neste contexto, a manutenção dos Programas Operacionais Regionais, geridos de forma descentralizada, levando a gestão até ao nível sub-regional e local;

2. **Eliminação de alguns obstáculos impostos no Portugal 2020**, que se revelaram prejudiciais para a convergência de Portugal e que se traduziram em entraves despropositados para a atuação municipal:

- Financiamento das infraestruturas e equipamentos essenciais para os territórios, deixando de existir "prioridades negativas";
- Eliminação da prática dos mapeamentos, em qualquer tipologia de investimento autárquico;
- Eliminação da utilização de apoios reembolsáveis e instrumentos financeiros em algumas áreas essenciais para a qualidade de vida das populações, como o Ciclo Urbano da Água.

3. **Simplificação e desburocratização** do quadro de apoio, tirando de uma vez por todas este objetivo do papel e fazendo com que se traduza na prática da gestão e utilização dos fundos, baseando o sistema na confiança nos beneficiários, acompanhada da necessária fiscalização e auditoria.

4. **Enfoque na coesão, não apenas externa, mas também interna**, através de um contributo efetivo para a convergência das sete regiões portuguesas. Neste aspeto, importa, mais uma vez, passar da teoria à prática, através da adoção de um conjunto de medidas de diferenciação positiva dos territórios mais desfavorecidos (muitas delas já apresentadas pela ANMP) e da efetivação do Programa Nacional para a Coesão Territorial e concretizando propostas ainda não iniciadas (a título de exemplo, a garantia da presença dos serviços sociais do Estado no território, o desenvolvimento de políticas públicas de atração de jovens para os territórios interiores, a mobilidade transfronteiriça de estudantes, a ativação de redes de cooperação para a inovação no interior, a valorização da paisagem rural, a criação da marca "turismo natureza", a criação de parques agro ecológicos municipais e intermunicipais, etc...).

5. Em termos programáticos, a construção do período pós 2020 deve assentar num **reforço muito significativo dos investimentos de base territorial**, tão negligenciados no Portugal 2020. Referimo-nos concretamente às infraestruturas rodoviárias, às infraestruturas escolares, às infraestruturas de saúde, ao património cultural e natural, aos equipamentos sociais e ao ciclo urbano na água.

6. Ainda como objetivo programático, a ANMP defende que **o financiamento da floresta deve ser considerado como uma prioridade nacional**, com um forte envolvimento das autarquias. Defende-se, nomeadamente (i) a promoção do ordenamento da floresta; (ii) a promoção de medidas de defesa da floresta; e (iii) o fomento da criação de medidas de proteção civil junto das populações.

704 Além destes aspetos cruciais na construção do pós 2020, há uma outra questão, de não menor importância, que
705 deve ser abordada paralelamente à negociação do quadro. Existem, como vimos, informações que apontam para
706 uma tendência de revisão dos indicadores de classificação das regiões (atualmente: regiões menos desenvolvi-
707 das ou de convergência, regiões em transição, regiões desenvolvidas), passando a incorporar não apenas o PIB,
708 mas também indicadores associados à integração social, segurança, entre outros (Índice de Progresso Social).
709 Antecipa-se que a aplicação destes indicadores possa vir a desvirtuar o equilíbrio interno nacional, contrariando
710 a importância absoluta que deve ser dada à coesão territorial.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

XXIII

CONGRESSO

