

Apresentação do MAOTDR no debate sobre o Orçamento do Estado para 2008

Assembleia da República, 13 de Novembro de 2007

1 – Introdução

A presente nota tem como objectivo explicitar de uma forma sintética a proposta de Orçamento para 2008 do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR). A informação encontra-se estruturada da seguinte forma: a Secção 2 apresenta a Despesa Consolidada, as despesas de funcionamento são explicitadas na secção 3, o orçamento do PIDDAC consta da Secção 4 e as prioridades políticas na secção 5.

2– Despesa Consolidada

A despesa consolidada do MAOTDR prevista na proposta de Orçamento do Estado (OE) para 2008 é de 613,5 milhões de euros.

Esta proposta orçamental representa um aumento de 68,9 milhões de Euros (12,7%) relativamente à previsão de execução da despesa para 2007.

A subida da despesa consolidada do MAOTDR, subjacente à proposta de OE (2008), face à estimativa da despesa a executar em 2007¹, é explicada pela dotação destinada ao Fundo Português do Carbono, no montante de 26 Milhões, e pela utilização pelo IHRU de parte do empréstimo, concedido pelo BEI, destinado a operações de reabilitação urbana.

3 –Funcionamento

A despesa de Funcionamento prevista para o MAODTR na proposta de OE (2008), é de 430,2 milhões de Euros, sendo financiada por:

- Receitas Gerais - 103,7 milhões² de Euros (representa 24,1 % do total de funcionamento);
- Outras Receitas – 326,5 milhões de Euros³ (representa 75,9 % do total de funcionamento)

¹ A fonte da estimativa da despesa para 2007 é o Relatório da proposta de OE para 2008.

² Inclui uma transferência da DGT para o INH no valor de 6,5 milhões de Euros destinada ao pagamento de bonificação de juros no âmbito de empréstimos à habitação, 18,4 milhões de Euros para o Fundo de Carbono e 1,2 milhões de euros relativos a uma transferência a efectuar para o IGFSS destinado a encargos com subsídios de rendas ao abrigo Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de Março, alterado pela Lei n.º 21/86, de 31 de Julho e pelo Decreto-Lei n.º 329-B/2000, de 22 de Dezembro

³ Inclui 74,4 milhões de euros relativos à utilização pelo IHRU de parte do empréstimo, concedido pelo BEI, destinado a operações de reabilitação urbana.

Não levando em linha de conta as verbas destinadas ao Fundo Português de Carbono (18,4 milhões de euros)⁴ e a transferência prevista da Direcção-Geral do Tesouro para o INHR⁵ (6,5 milhões de euros), as Receitas Gerias afectas ao funcionamento apresentam um valor próximo de 2007. Nestas circunstâncias merecem realce os seguintes aspectos:

- A inexistência de défice em Remunerações Certas e Permanentes;
- Pela primeira vez, desde que as CCDR passaram a estar obrigadas a descontar para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), o que sucedeu em 2003, foram orçamentadas as verbas necessárias para financiar integralmente esta obrigação. O montante de verbas orçamentadas para esse efeito, no total das CCDR, é de 4,5 Milhões, sendo financiados por Receitas Gerais em 2,3 milhões de euros e por Receitas Próprias em 2,2.
- Igualmente pela primeira vez, desde que o ICNB, passou a ter a obrigação de descontar para a CGA, o que sucedeu em 2003, foram orçamentadas as verbas necessárias para assegurar o pagamento das contribuições mensais para a CGA. O total de verbas orçamentadas para esse efeito é de 0,9 milhões de euros.
- O total de verbas destinadas à CGA inscritas pela primeira vez no âmbito do orçamento do MAOTDR é de 5,4 milhões de euros, o que representa um claro contributo do MAOTDR para a diminuição do défice do Sector Público Administrativo.

4 - PIDDAC

O PIDDAC previsto na proposta do OE para 2008 ascende a 194,4 milhões de Euros, o que corresponde a 31,7% do total da despesa consolidada do MAOTDR.

A estrutura das fontes de financiamento do PIDDAC consta do seguinte Quadro.

Fontes de Financiamento	Montante	Estrutura de Distribuição das Fontes de Financiamento
Receitas Gerais	100	51,4%
Outras Fontes (Fin. Nacional)	11,2	5,8%
Financiamento Comunitário	83,2	42,8%
Total	194,4	100%

⁴ Verba destinada ao cumprimento por Portugal do protocolo de Quioto.

⁵ Verba consignada ao pagamento de bonificação de juros de empréstimos à habitação.

Salientam-se, em termos de dimensão financeira, os Programas PIDDAC “P018 – Desenvolvimento Local Urbano e Regional” e “P019 – Ambiente e Ordenamento do Território”, que representam, respectivamente, 39,8% (77,5 milhões de euros) e 24,7 % (48,1 milhões de euros) da participação do MAOTDR nas despesas de investimento e desenvolvimento da Administração Central.

No Quadro que se segue apresenta-se a estrutura da distribuição por Programas PIDDAC do MAOTDR.

Unid: Milhões de Euros		
Programas PIDDAC	Valor do Investimento	Estrutura Percentual
P001 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico	4,0	2,1%
P002– Investigação Científica e Tecnológica e Inovação	0,3	0,2%
P005 - Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento	0,4	0,2%
P006 – Construção, Remodelação e Apetrechamento das Instalações	2,4	1,2%
P018 – Desenvolvimento Local Urbano e Regional	77,5	39,8%
P019 – Ambiente e Ordenamento do Território	48,1	24,7%
P022 - Agricultura e Desenvolvimento Rural	0,6	0,3%
P026 – Gestão e Controlo de Fundos Comunitários	16,1	8,3%
P028 – Modernização e Qualificação da Administração Pública	1,2	0,6%
P030 - PO Temático Factores de Competitividade	9,2	4,7%
P031 - PO Temático Valorização do Território	17,0	8,7%
P032 - PO Temático Potencial Humano	0,1	0,1%
P033 - PO Regional Norte	5,6	2,9%
P034 - PO Regional Centro	5,0	2,6%
P035 - PO Regional Lisboa	1,5	0,8%
P036 - PO Regional Alentejo	1,6	0,8%
P037 - PO Regional Algarve	1,8	0,9%
P038 - Cooperação Transfronteiriça	0,0	0,0%
P039 - Cooperação Transnacional	0,0	0,0%
P040 - Cooperação Inter-regional	0,2	0,1%
P041 - PO Assistência Técnica FEDER	2,0	1,0%
Total	194,4	100%

5 – Prioridades Políticas

No âmbito do MAOTDR foram definidas oito prioridades políticas para concretizar ao longo de 2008:

- Litoral;
- Conservação da Natureza;
- Cidades e Habitação;
- Resíduos;
- Gestão dos Recursos Hídricos;
- Alterações Climáticas;
- Encerramento do QCA III;
- Implementação do QREN.

Deve ressaltar-se que o montante dos investimentos projectados nem sempre constitui o melhor sinal quanto à importância relativa dos mesmos. Exemplo disso são as Alterações Climáticas: tratando-se embora de uma clara prioridade do MAOTDR, a eficácia desta política não se pode aferir unicamente pelo orçamento do Ministério, nem tão pouco pelo Orçamento do Estado como um todo.

Em Anexo apresentam-se quadros financeiros relativamente às quatro prioridades com maior expressão monetária no orçamento do MAOTDR para 2007. Essas prioridades e respectivos valores totais de investimento são:

- Litoral – 21,4 milhões de euros;
- Conservação da Natureza – 5,5 milhões de euros;
- Cidades e Habitação – 278,8 milhões de euros (valor que inclui os empréstimos a conceder para realojamento, construção de habitação a custos controlados e reabilitação urbana);
- Encerramento do QCA III – 7,3 milhões de euros.

Nos pontos que se seguem esclarecem-se as políticas previstas para 2008 no âmbito das oito prioridades. À ordenação das políticas não corresponde uma escala de importância.

5.1 – Litoral

Este Governo assume o Litoral como uma das áreas de intervenção prioritárias, consignando para as zonas costeiras o desenvolvimento de uma política integrada e coordenada, bem como a implementação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), com destaque para as medidas de salvaguarda ambiental e de riscos naturais, que terão tradução num programa de investimentos estruturais de defesa costeira e na elaboração de planos de acção para uma adequada prevenção e protecção.

Como referido para o orçamento de 2007, o ponto de situação da execução dos POOC, reportado a Dezembro de 2005, permitiu concluir que, de uma forma geral, as intervenções previstas para o litoral apresentam um nível de execução baixo, variando, contudo, conforme as tipologias de intervenção e a área geográfica e que os planos de execução dos POOC, em muitos casos, estão desajustados da situação existente no

terreno. No âmbito deste trabalho foram ainda identificadas as prioridades de actuação, o que implicou a reprogramação dos planos de execução dos POOC.

Durante o ano de 2007 os investimentos foram executados em cumprimento desta decisão, tendo sido canalizados para as intervenções consideradas prioritárias, sem prejuízo de se ter atendido a situações de emergência.

O valor orçamentado para intervenções no litoral para 2008 vem dar continuidade a esta decisão de reprogramação de algumas acções, com execução de acções consideradas prioritárias, em especial as referentes a defesa costeira e zonas de risco.

Nesta perspectiva ressalta-se que em 2008 a possibilidade de intervenção no litoral ganha um novo impulso com o Quadro de Referência Estratégico Nacional.

5.2 – Conservação da Natureza

As prioridades políticas para 2008, para além de visarem prosseguir a concretização e consolidação das políticas anteriormente definidas, nomeadamente o desenvolvimento acções de gestão e valorização de espécies e habitats, a disponibilização de cartografia a escala territorial adequada de habitats e espécies protegidas, a conclusão da aprovação dos planos de ordenamento de áreas protegidas, pretende-se:

- Implementar os planos de prevenção e mitigação de fogos florestais em Áreas Protegidas e acções de recuperação de zonas ardidadas;
- a promoção de uma rede de Áreas Protegidas Marinhas;
- promover a aproximação e busca de sinergias entre as actividades empresariais e a biodiversidade (B&B);
- rever a lei de protecção do lobo ibérico e adoptar um plano (2008-2012) de acção para a conservação do lince ibérico;
- desenvolver planos zonais da Rede Natura 2000;
- promover a gestão transfronteiriça de áreas protegidas e a classificação de novas reservas da biosfera
- proceder à revisão do regime jurídico e da aplicação da Convenção CITES que regula o comércio internacional de espécies ameaçadas.

5.3 - Política de Cidades e Habitação

Os Programas Operacionais do QREN, designadamente os PO Regionais e o PO Valorização do Território, prevêem os seguintes instrumentos da Política de Cidades:

«Parcerias para a Regeneração Urbana», visando apoiar o desenvolvimento de operações integradas que articulem a qualificação física e ambiental e a dinamização económica social e cultural dos espaços intra-urbanos;

«Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação», para apoiar estratégias de reforço dos factores de competitividade, de inovação, de diferenciação e de projecção internacional das cidades, conduzidas quer por uma rede de actores de uma dada cidade quer por redes de cooperação entre cidades;

Soluções Inovadoras para os Problemas Urbanos», visando estimular projectos inovadores, em termos tecnológicos ou organizativos, para dar resposta aos problemas e procuras urbanas.

A implementação destes instrumentos será feita no quadro de parcerias locais, pelo que não têm tradução no orçamento do MAOTDR para 2008.

O Orçamento do MAOTDR para 2008 evidencia a continuação dos programas em curso, em particular do Programa POLIS e dos programas de realojamento, e uma aposta na reabilitação urbana.

No domínio da reabilitação, destaca-se o esforço para a reabilitação dos bairros do ex-IGAPHE, agora propriedade do IHRU, e o apoio à actividade das Sociedades de Reabilitação Urbana.

Há uma aposta clara na diversificação das fontes de financiamento, em particular quando se trate de investimentos que podem gerar receitas. Os contratos de empréstimo celebrados pelo IHRU junto do BEI permitem condições de crédito vantajosas para um maior envolvimento dos privados e das SRU nos programas de habitação e reabilitação urbana.

5.4 – Resíduos

No domínio da Gestão de Resíduos, em 2008 dar-se-á relevo:

- à concretização da co-incineração regular de resíduos industriais perigosos em cimenteiras e entrarão em funcionamento os dois Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação de Resíduos Perigosos (CIRVER);
- à promoção da instalação e entrada em funcionamento do Mercado Organizado dos Resíduos;
- à elaboração do Plano Estratégico de Resíduos Industriais;
- ao início da implementação do II Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU II);
- à conclusão do estudo previsto no Plano de Intervenção de Resíduos Sólidos Urbanos e Equiparados referente à recolha selectiva na Administração Pública;
- à elaboração o Programa Nacional de Prevenção de Resíduos Urbanos.
- Ao estudo de novas formas mais universais, justas e equitativas de cobrança da gestão dos resíduos sólidos urbanos aos cidadãos, preferencialmente com perequação tarifária e incorporando o princípio do poluidor-pagador.

5.5 - Gestão dos Recursos Hídricos

No âmbito da reorientação da política de “Gestão dos Recursos Hídricos” e reestruturação do seu sistema de gestão, durante 2008, prevêem-se o desenvolvimento e o reforço das seguintes iniciativas:

- Continuidade das acções de implementação do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007-2013 (PEAASAR II);
- Implementação da Estratégia Nacional para os Efluentes Agro-pecuários e Agro-industriais (ENEAPAI) no âmbito de acção e de competências do MAOTDR;

- Arranque das Administrações Regionais Hidrográficas (ARH);
 - Início de funções dos cinco Conselhos de Região hidrográfica;
 - Implementação do Regime Económico-financeiro dos Recursos Hídricos;
 - Implementação do Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água;
 - Implementação do Sistema Nacional de Informação de Títulos de Utilização do Domínio Hídrico;
 - Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos;
 - Inventário Nacional dos Sistemas de Abastecimento de Água e Águas Residuais;
 - Rede informática local e regional;
 - Implementação da figura da Associação de Utilizadores;
-
- Elaboração de Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas e Planos Específicos de Gestão das Águas;
 - Elaboração ou revisão de Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas e Planos de Ordenamento de Estuários;
 - Implementação e remodelação das redes de monitorização dos recursos hídricos;
 - Conservação e reabilitação da rede hidrográfica, incluindo limpeza e desassoreamento de linhas de água, zonas ribeirinhas e das zonas húmidas;
 - Avaliação e melhoria das condições de segurança de barragens.

5.6 – Alterações Climáticas

Dado a transversalidade sectorial das alterações climáticas e das emissões com efeito de estufa, o papel do MAOTDR é essencialmente de coordenação, nomeadamente no contexto da Comissão para as Alterações Climáticas. Neste sentido, é de relevar politicamente para 2008:

- a monitorização da aplicação do Programa Nacional para as Alterações Climáticas;
- a consolidação do sistema de participação nos mecanismos de flexibilidade previstos no Protocolo de Quioto por via do Fundo Português de Carbono;
- dar-se-á início às acções conducentes a um plano de adaptação para as alterações climáticas;
- o lançamento de um estudo luso-espanhol sobre os impactes das alterações climáticas na biodiversidade ibérica.

5.7 – Encerramento do QCA III

Iniciada em 2000, estender-se-á até 2008 a execução física e financeira dos Programas Operacionais (PO) do QCA III, sendo que no caso específico do Fundo de Coesão essa execução continuará até 2010.

Assim, em 2008, continuará a ser prestada toda a atenção à execução dos projectos aprovados de forma a assegurar o aproveitamento quantitativo e, sobretudo, qualitativo das dotações comunitárias programadas. O sucesso na execução da programação dependerá do empenhamento de todas as entidades envolvidas na promoção dos projectos e na gestão dos programas operacionais.

No âmbito orçamento do MAOTDR, para que, em 2008, estejam criadas as condições necessárias ao encerramento dos PO Regionais do Continente, foram reforçadas, em cada uma das CCDR, as verbas afectas a “Bonificação de Juros” e às “Acções Integradas de Base Territorial”, medidas inseridas, respectivamente, nos Eixos I e II dos PO Regionais do Continente do QCA III.

Assim, foram afectos aos orçamentos das CCDR para fazer face às obrigações relativas à “Bonificação de Juros” e às “Acções Integradas de Base Territorial”, respectivamente, 2 milhões de euros e 5,3 milhões de euros, o que perfaz um total de 7,3 milhões de euros.

5.8 – Implementação do QREN

Em 2008, O QREN e os respectivos PO, incluindo os associados ao objectivo Cooperação Territorial Europeia (que, por iniciativa do Governo Português são parte integrante do QREN) encontrar-se-ão em pleno funcionamento, constituindo um ano crucial para a implementação das orientações estratégicas e operacionais decididas pelo Governo durante 2006 e 2007.

Toda a estrutura organizacional do QREN e dos PO, nomeadamente o número e configurações dos Programas Operacionais, foi desenhado no respeito pelos princípios orientadores da concentração num pequeno número de programas, da selectividade nos investimentos e acções de desenvolvimento a financiar, da viabilidade económica e sustentabilidade financeira das actuações dirigidas à satisfação do interesse público, da coesão e valorização territoriais e da gestão e monitorização estratégica.

Visando aumentar a legibilidade da relação financeira entre o OE e o QREN e melhorar a gestão financeira do QREN, o Governo decidiu criar programas orçamentais PIDDAC com a mesma denominação dos Programas Operacionais do QREN

Assim, as verbas afectas ao QREN, no âmbito desta proposta de orçamento, encontram-se orçamentadas nos seguintes Programas PIDDAC.

- PO 30 - PO Temático Factores de Competitividade;
- PO31 - PO Temático Valorização do Território;

- PO 32 - PO Temático Potencial Humano;
- PO 33 - PO Regional Norte;
- PO 34 -PO Regional Centro;
- PO 35 -PO Regional Lisboa;
- PO 36 -PO Regional Alentejo;
- PO 37 -PO Regional Algarve;
- PO 41 -PO Assistência Técnica FEDER;
- PO 42 -PO Assistência Técnica FEDER;
- PO 38 -Cooperação Transfronteiriça;
- PO 39 -Cooperação Transnacional;
- PO 40 -Cooperação Inter-regional.

Foram ainda definidas regras, no âmbito da proposta do OE para 2008 com vista a um aumento de flexibilidade na gestão das verbas orçamentais afectas à execução do QREN, designadamente:

- a possibilidade do Governo efectuar alterações orçamentais que se revelem necessárias à execução do QREN independentemente de envolver diferentes classificações funcionais, programas e ministérios;
- os saldos de gerência do ano anterior, relativos a receitas gerais consignadas ao co-financiamento nacional associado aos eixos Assistência Técnica dos PO do QQREN financiados pelo FEDER transitam automaticamente para o orçamento do ano seguinte, ficando para este efeito os organismos executores dispensados do cumprimento do artigo 25º da lei nº 91/2001, de 29 de Agosto, alterada pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto.

No contexto do QREN, importa ainda destacar a deliberação inovadora que o Governo tomou quanto ao modelo de financiamento da Assistência Técnica. Em 2008, a contrapartida nacional necessária para financiar as despesas de assistência técnica prevista em todos os PO é assegurada por contribuições de todos os ministérios que integram as Comissões Ministeriais do QREN e dos PO através da reafectação de uma parte da respectiva dotação PIDDAC. Rompe-se, assim, com o modelo seguido nos QCA`s segundo o qual a contrapartida nacional para as medidas de assistência técnica era garantida pelo orçamento próprio do ministério que tutelava o respectivo PO.

As contribuições dos vários ministérios são distribuídas pelos vários PO`s de acordo com as previsões de encargos com assistência técnica a pagar por aqueles em 2008