

AM Fundão <amfundao@gmail.com>

# Parecer prévio aos documentos previsionais para 2024

Teresa Cardoso <teresa.cardoso@fam.gov.pt>

4 de dezembro de 2023 às 18:09

Para: "amfundao@gmail.com" <amfundao@gmail.com>

Cc: Miguel Almeida <miguel.almeida@fam.gov.pt>, Pedro Coimbra <pedro.coimbra@fam.gov.pt>

Boa tarde

Exmo. Senhor Presidente da Assembleia Municipal do Fundão

Encarrega-me o Senhor Presidente do Fundo de Apoio Municipal, Dr. Miguel Almeida, de remeter cópia do ofício supra identificado e parecer prévio aos documentos previsionais para 2024 do Município do Fundão, para V/ conhecimento.

Com os melhores cumprimentos,

#### TERESA CARDOSO

FAM

Rua Gregorio Lopes, Lote 1514 R/C 1400-193 Lisbon 751, 21 103 12:50

#### 2 anexos



**\$00223-202312.pdf** 370K

# ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Registo Nº 151/23

Entrada de 04/12/2023

Registado por: Odete Nogueira

DO FUNDÃO



Ofício enviado por e-mail em 4/12/2023

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia Municipal do Fundão
Praça do Município
6230-338 FUNDÃO

S/ Referência

S/ Comunicação

N/ Referência

Ofício n.º

Data

PAM.00007.2021

S00223-202312

04/12/2023

Assunto: Parecer prévio aos documentos previsionais para 2024

Exmo. Senhor Presidente

Para conhecimento e para os devidos efeitos, junto se remete o Parecer Prévio emitido pela Direção Executiva do Fundo de Apoio Municipal, relativo aos documentos previsionais para 2024 do Município do Fundão, conforme disposto no n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua atual redação.

Sem outro assunto de momento, apresentam-se os melhores cumprimentos,

O Presidente da Direção Executiva

Miguel Almeida

Junta: 1 documento



## PARECER PRÉVIO RELATIVO À PROPOSTA DE ORÇAMENTO MUNICIPAL PARA 2024 MUNICÍPIO DO FUNDÃO

# PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL (PAM) DO MUNICÍPIO DO FUNDÃO

#### **NOTA PRÉVIA**

Nos termos do artigo 31.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, a proposta de orçamento dos municípios com PAM está sujeita a parecer prévio do FAM, o qual incide sobre a conformidade da proposta com as medidas e obrigações nele previstas, a análise de sustentabilidade de médio e longo prazo e a identificação de riscos orçamentais.

Neste sentido, entende-se ser de ressalvar que não se trata de uma apreciação quanto ao respeito pelas regras previsionais estabelecidas por lei, designadamente na lei de finanças locais ou no POCAL¹, não devendo assim o presente parecer ser entendido como qualquer validação do FAM quanto à observância daquelas regras, uma vez que esta apreciação pertencerá a outras sedes, nomeadamente à da fiscalização sucessiva, cabendo assim à autarquia total responsabilidade pela sua boa aplicação.

O PAM do Município do Fundão, aprovado no segundo semestre de 2018, teve como base de previsão os cenários macroeconómicos existentes no exercício de 2017.

Nas previsões do PAM é expectável que anualmente seja apurado um saldo total significativo, resultante das execuções orçamentais anuais, criando um excedente a ser aplicado na redução da dívida do Município, respeitando o cenário de sustentabilidade definido. Na elaboração da proposta de orçamento, o Município está vinculado às regras e princípios orçamentais definidos na Lei em vigor, nomeadamente, quanto ao princípio do equilíbrio orçamental, as receitas inscritas deverão prever todas as despesas, o saldo total proposto em orçamento é nulo.

É ainda de salientar e agradecer a disponibilidade e colaboração do Município no envio de diversos esclarecimentos solicitados pelo FAM.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro, nas suas atuais redações.



### CONFORMIDADE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO MUNICIPAL (OM) PARA 2024 COM AS MEDIDAS E OBRIGAÇÕES PREVISTAS NO PAM

As medidas e obrigações previstas no PAM refletem-se quantitativamente em metas orçamentais, tanto do lado da receita como da despesa municipal, resultando em objetivos quanto ao saldo (poupança) a obter tendo em vista, nomeadamente, assegurar o pagamento dos encargos com o empréstimo contraído ao abrigo da assistência financeira concedida pelo FAM bem como reduzir o rácio da dívida total do município nos termos programados.

Estando o PAM em fase de execução, o Município do Fundão elaborou a sua proposta de orçamento para 2024 com base nos objetivos inscritos no PAM para o mesmo ano.

Nos Quadros 1 e 2 infra, consta um resumo comparativo entre o PAM e a proposta de OM para 2024 dos principais agregados orçamentais na receita e na despesa.

#### Receita

Quadro 1 - Comparação de montantes previsionais da receita (resumo)

		_		
RECEITA	PAM	Proposta de OM	Desvio Proposta de OM - PAM	Grau de Desvio face ao PAM
Impostos Diretos	5 322 110,14	6 025 000,00	702 889,86	13,2%
Impostos indirectos	157 287,04	-	- 157 287,04	-100,0%
Taxas multas e outras penalidades	447 627,08	878 515,00	430 887,92	96,3%
Rendimentos da propriedade	2 294 985,26	2 125 700,00	- 169 285,26	-7,4%
Transferências correntes	12 065 649,62	20 190 164,00	8 124 514,38	67,3%
Venda de bens e serviços correntes	3 770 702,59	4 160 065,00	389 362,41	10,3%
Outras receitas correntes	388 755,83	226 160,00	- 162 595,83	-41,8%
RECEITAS CORRENTES	24 447 117,56	33 605 604,00	9 158 486,44	37,5%
Venda de bens de Investimento	-	15 700,00	15 700,00	
Transferências de Capital	5 264 823,02	15 311 768,00	10 046 944,98	190,8%
Ativos financeiros	-	100,00	100,00	
Passivos financeiros	-	-		
Outras receitas de capital	338 085,56	22 800,00	- 315 285,56	
Reposições não abatidas nos pagamentos	24 664,55	2 800,00	- 21 864,55	
RECEITA DE CAPITAL	5 627 573,13	15 353 168,00	9 725 594,87	172,8%
RECEITA EFETIVA	30 050 026,14	48 958 672,00	18 908 645,86	62,9%
RECEITA TOTAL	30 074 690,69	48 958 772,00	18 884 081,31	62,8%

Em termos globais, a **receita efetiva** prevista é superior em cerca de € 18,9M à constante do PAM (Quadro 1), o que representa um acréscimo de cerca de 62,9%, sem prejuízo de algumas diferenças quando se efetua a análise em termos da sua composição.

Em concreto, no PAM considera-se que a receita a arrecadar seja proveniente, com maior relevância, de impostos diretos (IMI, IUC e IMT), rendimentos de propriedade, transferências correntes, venda de bens e serviços correntes, bem como transferências de capital. A proposta de OM para 2024 respeita esta distribuição de rendimento, embora as receitas de rendimentos de propriedade sejam inferiores ao previsto no PAM. O decréscimo de receita observado nestas e noutras rúbricas é compensado com a previsão de receita nas restantes rúbricas.



A receita corrente inscrita na proposta de OM para 2024 do Município do Fundão, no montante de cerca de € 33,6M, corresponde a um aumento de cerca de € 9,1M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 37,5%.

Relativamente à receita de capital, inscrita na referida proposta de orçamento municipal, no montante de cerca de € 15,3M, corresponde a um aumento face ao previsto no PAM, em cerca de € 9,7M, significando também um acréscimo previsional de 172,8%.

O valor de cerca de € 15,3M no capítulo de transferências de capital é superior em cerca de € 10,0M ao previsto no PAM, em particular nas **transferências do Estado da participação comunitária em projetos cofinanciados** (com mais cerca de € 6,8M do que o previsto em PAM). Estes valores são inferiores ao previsto no PPI, podendo revelar ou uma suborçamentação para 2024 ou a necessidade de replanear diversas despesas para os anos seguintes.

Na rubrica de transferências de capital do Estado para participação comunitária em projetos cofinanciados no montante de €10,9M. Segundo foi possível apurar através dos documentos enviados pelo município as candidaturas que dão origem a esta receita encontram-se aprovadas, motivo pelo qual se entendeu aceitar este valor não obstante os comentários que são apresentados mais à frene no ponto relativo à análise da despesa.

A proposta de OM analisada está de acordo com o Mapa 12 anexo à proposta de Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2024.

No que se refere à transferência de competências associada à descentralização, está previsto na Proposta de OM em consonância com a proposta de Orçamento Estado para 2024 nas diversas áreas um montante de € 3,7M para o Município.

#### Despesa

Quadro 2 – Comparação de montantes previsionais da despesa (resumo)

			man de le comition		
DESPESA	PAM	Proposta de OM	Desvio Proposta de OM - PAM	Grau de Desvio face ao PAM	
Despesas com o pessoal	6 941 454,95	12 059 020,00	5 117 565,05	73,7%	
Aquisição de bens e serviços	9 547 001,69	12 725 317,00	3 178 315,31	33,3%	
Juros e outros encargos	851 289,08	658 850,00	- 192 439,08	-22,6%	
Transferências correntes	1 093 576,08	2 638 800,00	1 545 223,92	141,3%	
Subsídios	-	-		141,570	
Outras despesas correntes	196 753,07	333 500,00	136 746,93	69,5%	
DESPESAS CORRENTES	18 630 074,87	28 415 487,00	9 785 412,13	52,5%	
Aquisição de bens de capital	6 242 346,48	15 286 548,00	9 044 201,52	144,9%	
Transferências de capital	1 482 274,79	2 726 005,00	1 243 730,21	174,370	
Ativos Financeiros	-	_	1213730,21		
Passivos Financeiros	2 963 257,59	2 437 000,00	- 526 257,59	-17,8%	
Outras despesas de capital	1 358,74	1 000,00	- 358,74	-17,870	
Operações extraorçamentais	-	-	330,74		
DESPESAS DE CAPITAL	10 689 237,60	20 450 553,00	9 761 315,40	91,3%	
DESPESA EFETIVA	26 354 696,14	46 429 040,00	20 074 343,86	76,2%	
DESPESA TOTAL	29 319 312,47	48 866 040,00	19 546 727,53	66,7%	



A despesa total foi orçamentada em cerca de € 48,8M, superando a previsão do PAM em cerca de € 19,0M (Quadro 2), o que corresponde a um aumento previsional de 66,7%.

No que respeita à despesa efetiva, o montante previsto no OM tem um acréscimo de cerca de € 20,0M (76,2%) relativo à previsão do PAM para o ano de 2024, compensado pela previsão de acréscimo de receita (sobretudo transferências correntes e de capital).

A despesa corrente inscrita na proposta de OM para 2024 do Município do Fundão, no montante de cerca de € 28,4M, corresponde a um aumento de cerca de € 9,7M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 52,5%. A despesa corrente primária encontra-se orçamentada em cerca de € 45,7M, um aumento de cerca de € 20,2M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 79.5%.

De salientar que, em relação ao previsto no PAM para o ano de 2024, se verifica um aumento de despesa corrente nos agrupamentos 01 – "Despesas com o pessoal" (em cerca de € 5,1M), 02 – "Aquisição de bens e serviços" (em cerca de € 3,1M) e 04 – "Transferências correntes" (em cerca de € 1,5M) em relação ao valor inscrito em PAM.

Relativamente à despesa de capital, inscrita na referida proposta de orçamento municipal em cerca de € 20,4M corresponde a um aumento face ao previsto no PAM, em cerca de € 9,7M, significando também um acréscimo previsional de 91,3%. Esta variação deve-se sobretudo ao aumento de 144,9% na aquisição de bens de capital face ao previsto no PAM.

No que respeita ao serviço da dívida, prevista no OM para 2024 em cerca de € 3,0M, corresponde a uma diminuição na ordem de € 0,7M face ao PAM, significando um decréscimo de 18,8%.

A despesa total prevista no orçamento em análise, apesar de superior ao previsto em PAM para o exercício de 2024, está compensada em parte pelo acréscimo de receita essencialmente originada pelo aumento das transferências correntes e de capital relativas às transferências do Estado para a participação comunitária em projetos cofinanciados. Conforme mencionado adiante, espera-se que no final do exercício haja um saldo positivo de cerca de € 0.09M.

No que se refere aos objetivos orçamentais constantes nas medidas de consolidação orçamental anexos ao PAM, doravante medida(s), o orçamento do município para 2024:

a) Assegura o cumprimento da medida de maximização da receita, no que se refere a impostos diretos, com um aumento de cerca de € 0,7M face à previsão do PAM para 2024, bem como as transferências correntes, com um aumento previsto de € 8,1M e na cobrança de taxas, multas e outras penalidades com um aumento previsto de € 0,4M, estando inscrita na receita corrente um montante superior em cerca de € 9,5M face ao PAM;



- b) Relativamente às despesas com pessoal, verifica-se um aumento de despesa em cerca de € 5,1M, devendo assim o Município desenvolver esforços de forma a assegurar a medida prevista no PAM. Salienta-se que este montante encontra-se compensados parcialmente pelas transferências decorrentes do processo de descentralização de competências (cerca de € 3,7M). Neste âmbito o Município deve assegurar o cumprimento da medida prevista no PAM quanto ao controlo da despesa de pessoal, à exceção das regras impostas por lei em matéria de aumentos remuneratórios dos trabalhadores da administração pública;
- c) Sobre a medida de racionalização da despesa nos consumos intermédios, verifica-se que existe um aumento de cerca de € ,3,1M face ao montante previsto no PAM, correspondendo a um acréscimo de 33,3%, devendo serem adotadas medidas que assegurem o controlo desta despesa de acordo com o PAM.
- d) Quanto à medida de contenção do investimento, observamos que a mesma não é assegurada, embora compensada, em princípio, através de projetos cofinanciados.

#### Saldos orçamentais

Quadro 3 – Decomposição de saldos

SALDOS	PRIMÁRIO	EFETIVO	TOTAL
PAM	4 546 619,08	3 695 330,00	755 378,22
OM 2024	3 188 482,00	2 529 632,00	92 732,00
DESVIOS	-1 358 137,08	-1 165 698,00	-662 646,22

A perspetiva do FAM é que os municípios aderentes a Programas de Ajustamento Municipal (PAM) devem gerar excedentes orçamentais que permitam a redução gradual do rácio da dívida total para que esta se venha a situar abaixo do limiar legalmente previsto, sendo este indicador, no atual enquadramento, considerado como crítico em termos da análise da sustentabilidade das finanças autárquicas, sendo que, no entanto, esta só se poderá avaliar numa perspetiva dinâmica e não meramente estática (cf. ponto II).

Os desvios verificados em termos de saldo primário e efetivo, refletem um aumento da despesa estrutural, em cerca de € 1,3M e € 1,1M, respetivamente, face ao previsto no PAM.

O saldo total apresentado, **cumprindo o princípio de equilíbrio orçamental formal** em que as receitas inscritas deverão prever todas as despesas previstas, é positivo no montante de € 0,09M€ existindo uma variação negativa face ao PAM de € 0,6M.



Tratando-se de saldos previsionais tendo como referência o princípio do equilíbrio orçamental formal, deverá o Município, em sede de execução, condicionar a despesa face à receita cobrada garantindo os saldos previstos em PAM.

Conforme o referido no parágrafo anterior, as medidas constantes no PAM e as previsões descritas nos anexos na vigência do contrato de empréstimo visam gerar excedentes orçamentais para a redução gradual dos rácios da dívida. O orçamento apresentado, está de acordo com o objetivo definido para o exercício de 2024, no entanto, deverão ser garantidos os excedentes primários relevantes para que a trajetória de redução da dívida seja sustentável (cf. pontos II e III infra), e que acompanhe as previsões do PAM.

#### II. ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE DE MÉDIO E LONGO PRAZO

#### **Encargos plurianuais**

Quadro 4: Comparação montantes previsionais GOP e tetos plurianuais de despesa

OM 2024	2024	2025	2026	2027
Plano Plurianual de Investimentos (PPI)	15 286 548,00	26 742 682,00	20 726 852,00	5 106 000,00
Atividades mais Relevantes (AMR)	12 579 800,00	12 222 500,00	12 168 100,00	12 019 100,00
GRANDES OPÇÕES DO PLANO	27 866 348,00	38 965 182,00	32 894 952,00	17 125 100,00
PAM	2024	2025	2026	2027
Despesas correntes	18 630 074,87	18 846 402,41	19 064 931,03	19 281 739,54
Aquisição de bens de capital	6 242 346,48	6 328 990,72	6 491 406,99	6 582 286,69
DESPESA	24 872 421,35	25 175 393,13	25 556 338,02	25 864 026,23
COMPARAÇÃO	2024	2025	2026	2027
PPI - Despesas de capital PAM	9 044 201,52	20 413 691,28	14 235 445,01	-1 476 286,69
AMR - Despesas correntes PAM	-6 050 274,87	-6 623 902,41	-6 896 831,03	-7 262 639,54
DESPESA	2 993 926,65	13 789 788,87	7 338 613,98	-8 738 926,23

Quanto a esta matéria, o Município remeteu ao FAM um Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) que ultrapassa os limites quantitativos de despesa acordados e constantes do PAM.

Assim, e analisando a despesa constante das GOP (Quadro 4) verifica-se que a despesa ultrapassa os tetos previstos no PAM, para o ano de 2024, derivado em grande parte da despesa com investimento com compensação na receita relativa a comparticipação comunitária do Estado em projetos cofinanciados e outras transferências, ficando também acima do limite nos anos 2025 e 2026. De referir que o Município deverá tomar medidas conducentes de forma a garantir que as dotações do Plano Plurianual de Investimentos acomodem os compromissos plurianuais assumidos.



## Análise de sustentabilidade da dívida

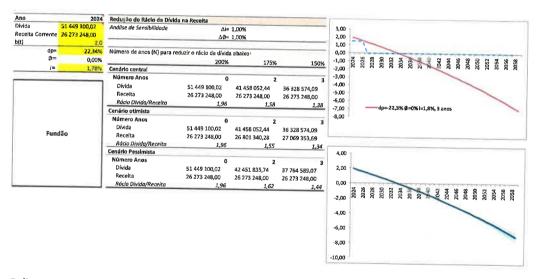
Ajustando o modelo de análise de trajetória da dívida à previsão constante da proposta de OM 2024 (Quadro 5), observamos a necessidade de para anos futuros se prever a geração de saldos primários significativos, uma vez terminada a fase de consolidação da dívida com recurso à assistência financeira. Caso o esforço realizado até à data se mantenha, o prazo para correção do rácio da dívida em direção ao limiar legal fixa-se em um ano no cenário central².

Salienta-se que este cenário é baseado nos seguintes pressupostos:

- Valores inscritos na proposta de OM em análise e estabilidade dos mesmos nos anos subsequentes;
- Valor de dívida do município registada no SISAL em setembro de 2023;
- Que a medida da receita corrente líquida de 2021, 2022 e 2023 será igual à previsão na proposta do OM para 2024.

De acordo com os pressupostos, no final de 2027, o município alcançará um rácio de dívida abaixo de 150%, tendo em conta o valor de receita corrente média dos três anos anteriores de acordo com a DGAL.

Quadro 5 - Sustentabilidade da dívida municipal do Fundão num cenário de políticas invariantes, tendo por base resultados da proposta OM 2024



Salienta-se que estes cenários são elaborados considerando o ano de 2024, pelos valores inscritos na proposta de OM para esse ano, e projetando para os anos seguintes o saldo primário daqui resultante (em termos ajustados), podendo este variar consoante a evolução das taxas de juro e/ou a da receita municipal.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Receita estável e taxa de juro semelhante à atual.



#### III. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS ORÇAMENTAIS

Relativamente aos riscos orçamentais decorrentes da aplicação das medidas do PAM o município não identifica riscos decorrentes ou não da aplicação das medidas do PAM verificando-se, do lado da receita, a existência de diferenças significativas relativamente ao PAM no que se refere a transferências da proposta de Orçamento de Estado para 2024 e de capital na participação comunitária em projetos cofinanciados.

A nível da receita, o maior risco resulta sobretudo do grande nível de transferências por financiamento comunitário (€ 10,9M), devendo a despesa associada ser realizada com a garantia deste financiamento.

No que se refere à despesa corrente, existe um aumento na despesa com o pessoal (73,7%) e transferências correntes (141,3%), face à previsão do PAM. Relativamente à aquisição de bens de capital, o aumento verificado em cerca de 144,9% face à previsão do PAM está parcialmente compensado na receita de capital.

O aumento da despesa corrente não poderá comprometer o saldo primário, a médio e longo prazo, necessário à redução gradual do rácio da dívida.

A pressão da despesa identificada, face à cobrança da receita prevista no OM, representa assim um risco orçamental moderado, não obstante poderem ser identificadas algumas medidas de contingência.

#### IV. PROPOSTA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao exposto, a Direção Executiva do FAM emite parecer prévio genericamente positivo à mas com recomendação à proposta de orçamento municipal para 2024, apresentada pela Câmara Municipal do Fundão, na sua versão de 30 de novembro de 2023, sem deixar, contudo, de emitir as seguintes recomendações:

- a) Deverão ser tomadas medidas que garantam a efetivação da cobrança da receita referente às taxas, multas e outras penalidades, transferências correntes e de capital;
- b) Relativamente à venda de bens de investimento, não estando a medida prevista no Mapa 1 anexo ao PAM, deverá o Município, caso se concretize a cobrança de referida receita, **proceder à redução extraordinária de dívida** nos termos da alínea i) do n.º 1 da cláusula 2.º do Contrato PAM do Município do Fundão;
- c) Relativamente à despesa, em sede de execução, tomar as medidas necessárias ao cumprimento da racionalização da despesa com transferências correntes e aquisição de bens e serviços, caso a receita cobrada seja inferior à receita prevista;



- d) A verba inscrita nas despesas de capital ultrapassam de forma significativa o montante previsto no PAM, pelo que, em sede de execução, deverá ser garantido que, na possibilidade da existência de constrangimentos na cobrança da receita prevista, que se tomem medidas contingentes de reserva orçamental no agrupamento 07 "Aquisição de bens de capital" de forma a que seja garantido o equilíbrio orçamental, não sendo permitido o aumento do rácio da dívida do município, conforme o disposto no contrato de assistência financeira;
- e) O Município deverá tomar medidas conducentes de forma a garantir que as dotações do Plano Plurianual de Investimentos acomodem os compromissos plurianuais assumidos.
- f) Ajustar os níveis de despesa ao longo da execução por forma a garantir saldos orçamentais semelhantes ou melhores aos previstos em PAM;
- g) Anexar à proposta de OM identificação e quantificação dos principais riscos orçamentais, designadamente passivos contingentes, mesmo que de forma resumida e/ou agregada;
- h) Remeter informação ao FAM, detalhada por ano e agrupamento da despesa, quanto aos compromissos assumidos para os exercícios seguintes.

Tendo também em conta o previsto no PAM (cláusula 6.ª) quanto à disponibilização de todos os elementos necessários ao acompanhamento e verificação do cumprimento das obrigações estipuladas no mesmo, o Município do Fundão deve, ainda:

- a) Remeter ao FAM o OM aprovado;
- b) Dar conhecimento ao FAM das deliberações adotadas quanto a taxas e impostos municipais, bem como das respetivas notificações, nos casos aplicáveis, junto da AT.

O cumprimento das obrigações estipuladas no PAM, verificadas em sede de monitorização será fundamental para a avaliação do cumprimento do mesmo, ou seja, independentemente da previsão orçamental agora apresentada, o Município estará obrigado ao cumprimento das metas estabelecidas no PAM, pelo que deverão pautar a execução do orçamento de 2024 através do estrito cumprimento dessas metas.

Lisboa, 3 de dezembro de 2023

Assinado por: **Pedro Manuel Ribeiro Coimbra** Num. de Identificação: 09550648 **Data:** 2023.12.03 15:28:18+00'00'

O Técnico superior