



PARECER PRÉVIO RELATIVO À PROPOSTA DE ORÇAMENTO MUNICIPAL PARA 2025

MUNICÍPIO DA NAZARÉ

PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL (PAM) DO MUNICÍPIO DA NAZARÉ

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 ressaltar 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 da Nazaré, 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.

¹ 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.

I. CONFORMIDADE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO MUNICIPAL (OM) PARA 2025 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 da Nazaré elaborou a sua proposta de orçamento para 2025 com base nos objetivos inscritos no PAM para o mesmo ano. A presente análise adequou os valores do PAM ao financiamento FAM que o município prevê realizar em 2025 para pagamento de passivos contingentes, de forma a expurgar o efeito agravador nas comparações face ao PAM. Ajustou-se assim o PAM, acrescentando-se o valor de receita prevista no OM em passivos financeiros (€ 1.241.440,00). Do lado da despesa acrescentaram-se € 101.440,00 no agrupamento 2 – “Aquisição de bens e serviços”, € 90.000,00 no agrupamento 3 – “Juros e outros encargos”, € 350.000,00 no agrupamento 6 – “Outras despesas correntes” e € 700.000,00 no agrupamento 11 – “Outras despesas de capital”. A seleção destes agrupamentos decorreu de informação enviada pelo município informando que a despesa estaria parcialmente contida nos mesmos.

Nos Quadros 1 e 2 infra, consta um resumo comparativo entre o PAM e a proposta de OM para 2025 dos principais agregados orçamentais na receita e na despesa.

Receita

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

RECEITA 2025	PAM	Proposta de OM	Desvio Proposta de OM - PAM	Grau de Desvio face ao PAM
Impostos Diretos	7 022 132,44	9 747 772,00	2 725 639,56	38,8%
Impostos indirectos	326 871,43	1,00	- 326 870,43	-100,0%
Taxas multas e outras penalidades	327 212,23	1 232 887,00	905 674,77	276,8%
Rendimentos da propriedade	442 355,20	705 602,00	263 246,80	59,5%
Transferências correntes	4 284 377,55	5 991 018,00	1 706 640,45	39,8%
Venda de bens e serviços correntes	266 958,25	444 502,00	177 543,75	66,5%
Outras receitas correntes	154 214,24	110 001,00	- 44 213,24	-28,7%
RECEITAS CORRENTES	12 824 121,35	18 231 783,00	5 407 661,65	42,2%
Venda de bens de Investimento	11 607,87	86 844,00	75 236,13	648,1%
Transferências de Capital	360 802,42	11 597 602,00	11 236 799,58	3114,4%
Ativos financeiros	-	-	-	
Passivos financeiros	-	1 241 440,00	1 241 440,00	
Outras receitas de capital	17 136,00	150 000,00	132 864,00	775,4%
Reposições não abatidas nos pagamentos	-	1,00	1,00	
RECEITA DE CAPITAL	389 546,28	13 075 887,00	12 686 340,72	3256,7%
RECEITA EFETIVA	13 213 667,64	30 066 229,00	16 852 561,36	127,5%
RECEITA TOTAL	13 213 667,64	31 307 670,00	18 094 002,36	136,9%

Em termos globais, a **receita efetiva** prevista é superior em cerca de € 16,8M à constante do PAM (Quadro 1), o que representa um acréscimo de cerca de 127,5%, sem prejuízo de algumas diferenças quando se efetua a análise em termos da sua composição.

No PAM considera-se que a receita mais relevante a arrecadar deve provir de impostos diretos (IMI e IMT), rendimentos de propriedade, transferências correntes e transferências de capital. No OM para 2025 observa-se que a receita do IMI, IMT, transferências corrente e de capital são efetivamente as receitas mais relevantes. No entanto, as receitas com passivos financeiros e taxas multas e outras penalidades superam os rendimentos de propriedade. Esta proposta altera assim a estrutura da receita face ao previsto no PAM. Verifica-se um decréscimo da receita a cobrar na rubrica de IMI (€ 5.057.730,00) face ao PAM (€ 5.129.038,06), no entanto compensada com a previsão de receita de IMT (€ 3.771.040). Observa-se ainda a transição dos rendimentos de impostos indiretos para o capítulo taxas, multas e outras penalidades, de acordo com o normativo em vigor.

Atente-se que no OM consta um montante de € 260.000,00 relativo à criação da taxa turística no Município que será aprovada pelos órgãos municipais ainda este ano para ser iniciada a cobrança no decurso de 2025, não existindo ainda nesta data decisão sobre a mesma.

A receita corrente inscrita na proposta de OM para 2025 do Município da Nazaré, no montante de cerca de € 18,0M, corresponde a um aumento de cerca de € 5,4M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 42,2%.

Relativamente à receita de capital, inscrita na referida proposta de orçamento municipal, no montante de cerca de € 13,0M, corresponde a um aumento face ao previsto no PAM, em cerca de € 12,6M, significando um acréscimo previsional de 3256 %.

Esta variação corresponde exclusivamente a transferências de capital, sobretudo a transferências do Estado para participação comunitária em projetos cofinanciados no montante de € 10,5 M.

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 frente no ponto relativo à análise da despesa.

A proposta de orçamento analisada está de acordo com o Mapa 12 do OE 2024, no que respeita à participação do município nos impostos do Estado (€ 6,1 M). Está prevista na PLOE 2025 um aumento de cerca de € 0,299M (5,1%) face ao OE 2024, pelo que se considera não haver riscos decorrentes deste facto.

A receita municipal estimada para 2025 de € 31.307.670,00, engloba € 18.231.783 de receitas correntes, € 13.075.887 de receitas de capital.

Despesa

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

DESPESA	PAM	Proposta de OM 2025	Desvio Proposta de OM - PAM	Grau de Desvio face ao PAM
Despesas de Pessoal	4 109 131,80	7 159 518,00	3 050 386,20	74,2%
Aquisição de bens e serviços	3 907 110,40	6 828 001,00	2 920 890,60	74,8%
Juros e outros encargos	533 066,21	417 010,00	- 116 056,21	-21,8%
Transferências correntes	690 012,47	1 605 010,00	914 997,53	132,6%
Subsídios	722 659,81	145 001,00	- 577 658,81	
Outras despesas correntes	476 165,30	355 001,00	- 121 164,30	-25,4%
DESPESAS CORRENTES	10 438 145,99	16 509 541,00	6 071 395,01	58,2%
Aquisição de bens de capital	1 478 316,69	12 879 516,00	11 401 199,31	771,2%
Transferências de capital	72 267,04	280 509,00	208 241,96	288,2%
Activos financeiros	-	1,00	1,00	
Passivos Financeiros	969 707,10	938 103,00	- 31 604,10	-3,3%
Outras despesas de capital	-	700 000,00	700 000,00	
Operações extraorçamentais	-	-	-	
DESPESAS DE CAPITAL	2 520 290,82	14 798 129,00	12 277 838,18	487,2%
DESPESA EFETIVA	11 988 729,72	30 369 566,00	18 380 836,28	153,3%
DESPESA TOTAL	12 958 436,82	31 307 670,00	18 349 233,18	141,6%

No que se refere à despesa, o seu total, no montante de cerca de € 31,3 M, é superior ao previsto no PAM, para o exercício de 2025, em cerca de € 18,3 (Quadro 2), correspondendo a um aumento previsional de 141,6%.

No que respeita à despesa efetiva, o montante previsto no OM tem um acréscimo de cerca de € 18,3 M relativo à previsão do PAM para o ano de 2025, compensado em parte pela previsão de acréscimo de receita (em outras transferências do Estado na participação comunitária em projetos cofinanciados, impostos diretos e transferências correntes relacionadas com a transferência de competências).

A despesa corrente inscrita na proposta de OM para 2025 do Município da Nazaré, no montante de cerca de € 16,5M, corresponde a um aumento de cerca de € 6,0M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 58,2%. A despesa corrente primária, com um montante previsto de cerca de € 29,9M, corresponde a um aumento de cerca de € 18,4M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 161,5%.

Relativamente à despesa de capital, inscrita na referida proposta de orçamento municipal, no montante de cerca de € 14,7M, corresponde a um aumento face ao previsto no PAM, em cerca de € 12,2M, significando um acréscimo previsional de 487%.

O valor previsto no agrupamento de despesa 07 - “Aquisição de bens de capital”, em cerca de € 12,8 M, justifica, maioritariamente, as variações observadas face ao PAM, sendo coerente

com o valor registado no PPI. O valor apresentado é igual ao total de financiamento definido para 2025 no PPI enviado, sendo parcialmente coberto pelas transferências de capital registadas na rubrica “Estado – participação comunitária em projetos cofinanciados” (€ 10,5 M). Neste caso, importa referir que estes montantes de despesa estão consignados à obtenção das respetivas receitas.

No que respeita ao serviço da dívida, prevista no OM para 2025 em cerca de € 1,3M, corresponde a uma diminuição de cerca € 0,147M face ao PAM, significando um decréscimo de 9,8%, em resultado da alteração da taxa de juro do empréstimo do FAM de 1,75% para 0,95%.

Salientamos os valores dos agrupamentos 02 – “Aquisição de bens e serviços”, 03 – “Juros e outros encargos”, 06 – “Outras despesas correntes” e 11 – “Outras despesas de capital”, nos quais foram feitos os ajustamentos ao PAM. De acordo com o município, foram consideradas nestas rubricas as dotações destinadas aos pagamentos dos passivos contingentes que o município admite vir a suportar no âmbito do contrato de assistência financeira com o FAM. Também os valores das despesas consideradas no âmbito dos passivos contingentes, abrangidas pelo empréstimo de assistência financeira, se encontram consignadas à respetiva receita (€ 1.241.440,00).

Em relação às despesas com o pessoal, o valor previsto (€ 7,1M) é superior em cerca de € 3,0M face ao previsto no PAM para o ano de 2025, sendo este valor compensado parcialmente por transferências a receber do Ministério da Educação (€ 1,1M).

Deste modo, salienta-se que a **despesa total prevista, apesar de superior ao previsto em PAM para o exercício de 2025, está compensada pelo acréscimo de receita essencialmente originada pelo aumento das transferências de capital, em particular relativas à participação comunitária em projetos cofinanciados, estando a receita e a despesa devidamente equilibradas.**

Assim, no que se refere aos objetivos orçamentais constantes nas medidas de consolidação orçamental anexos ao PAM, doravante medida(s), o orçamento do município para 2025:

- a) **Assegura o cumprimento da medida de maximização da receita**, no que se refere a impostos diretos em € 9,7M, de taxas, multas e outras penalidades em € 1,2M, de rendimentos de propriedade em € 0,705M, de transferências correntes em € 5,9M, de venda de bens e serviços correntes em € 0,444M, bem como de transferências de capital de € 11,5M e em outras receitas correntes de € 0,110M;
- b) Relativamente às despesas com pessoal, verifica-se um aumento de despesa face ao PAM em cerca de € 3,0M, compensado parcialmente na receita por transferência do Ministério da Educação de cerca de € 1,1M e justificado pelos aumentos do número de trabalhadores, das contribuições para a segurança social, do salário mínimo e alteração de posicionamentos remuneratórios dos trabalhadores. **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 €2,9M face ao montante previsto, correspondendo a um acréscimo de 74,8% face ao previsto no PAM, **devendo serem adotadas medidas que assegurem o controlo desta despesa de acordo com o PAM.**

Saldos orçamentais

Quadro 3 – Decomposição de saldos

SALDOS	PRIMÁRIO	EFETIVO	TOTAL
PAM	691 871,71	1 224 937,92	255 230,82
OM 2025	113 673,00	-303 337,00	0,00
DESVIOS	-578 198,71	-1 528 274,92	-255 230,82

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 ambos, na ordem de €- 0,578M e €-1,5M, 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 nulo embora represente um desvio face ao PAM de €-0,255M.

Tratando-se de saldos previsionais tendo como referência o princípio do equilíbrio orçamental, 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.

II. ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE DE MÉDIO E LONGO PRAZO

Encargos plurianuais

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

(milhares de euros)

OM 2025	2025	2026	2027	2028
Plano Plurianual de Investimentos (PPI)	11 953 466,00	7 597 545,00	3 820 712,00	1 579 104,00
Atividades mais Relevantes (AMR)	4 824 871,00	3 363 010,00	3 189 010,00	3 256 509,00
GRANDES OPÇÕES DO PLANO	16 778 337,00	10 960 555,00	7 009 722,00	4 835 613,00
PAM	2025	2026	2027	2028
Despesas correntes	10 438 145,99	10 600 083,44	10 765 230,13	10 933 643,83
Aquisição de bens de capital/investimentos	1 478 316,69	1 467 337,53	1 493 749,61	1 520 637,10
DESPESA	11 916 462,68	12 067 420,97	12 258 979,73	12 454 280,93
COMPARAÇÃO	2025	2026	2027	2028
PPI - Despesas de capital PAM	10 475 149,31	6 130 207,47	2 326 962,39	58 466,90
AMR - Despesas correntes PAM	-5 613 274,99	-7 237 073,44	-7 576 220,13	-7 677 134,83

Quanto a esta matéria, o Município remeteu ao FAM o seu Orçamento e Plano Orçamental Plurianual, o qual não respeita os limites quantitativos de despesa acordados e constantes do PAM no ano de 2025.

O desvio de valores previstos nas GOP face ao PAM quanto ao investimento previsto realizar encontra-se justificado com base nos projetos cofinanciados por fundos comunitários e nacionais, no montante de € 10,5M. Quanto às atividades mais relevantes evidencia-se na proposta uma diminuição significativa de € 5,6M face aos valores previstos no 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 202, sendo que nos anos seguintes cumpre tais limites.**

Análise de sustentabilidade da dívida

Ajustando o modelo de análise de trajetória da dívida à previsão constante da proposta de OM 2025 (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 dois anos no cenário central².

² Receita estável e taxa de juro semelhante à atual.

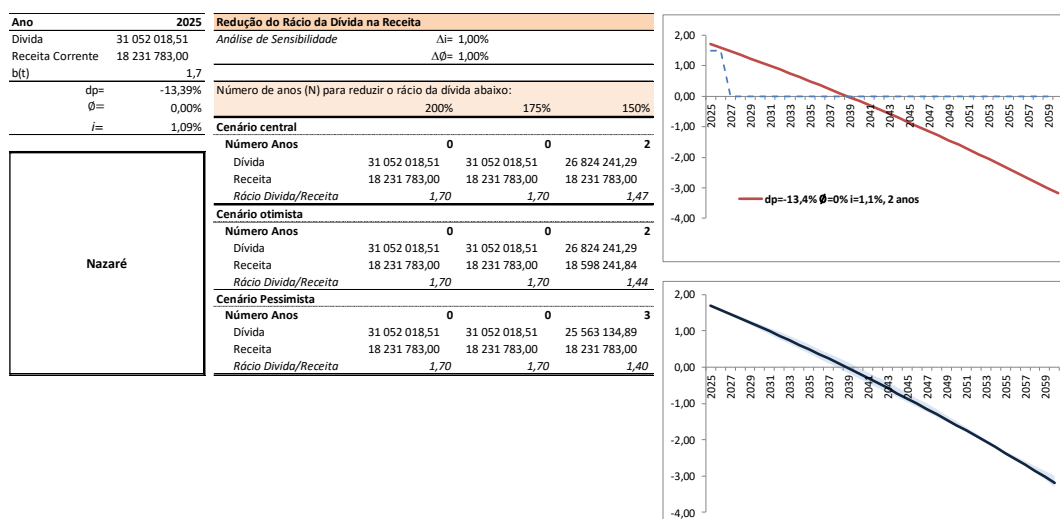
Salienta-se que este cenário é baseado nos seguintes pressupostos:

- Valores inscritos na proposta de OM em análise e estabilidade dos mesmos nos anos subsequentes;
- Valor de dívida total excepcionada do município no sinal de terceiro trimestre de 2024, de acordo com dados da DGAL (consultados na plataforma SISAL);
- Que a receita corrente líquida em 2022, 2023 e 2024 foi igual à previsão na proposta do OM para 2025.

Salienta-se que estes cenários são elaborados considerando o ano de 2025, 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 da taxa de juro e/ou a da receita municipal.

Refira-se ainda que, dados os ajustamentos decorrentes do início do contrato de empréstimo, se considera ser de avaliar a possível revisão dos valores inscritos para os anos seguintes no sentido estrito de acomodar as variações daqui decorrentes.

Quadro 5- Sustentabilidade da dívida municipal da Nazaré num cenário de políticas invariantes, tendo por base resultados da proposta OM 2025



À data do PAM foi estimado o cumprimento do rácio legal no ano de 2029, observando-se agora um ligeiro desfasamento nos termos da orçamentação proposta, prevendo-se que possa atingir o referido limite legal em 2027, de acordo com os dados acima apresentados.

III. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS ORÇAMENTAIS

Relativamente aos riscos orçamentais decorrentes da aplicação das medidas do PAM o Município não aponta riscos. No entanto, as circunstâncias imprevistas ocorridas nos últimos anos, a pandemia, a guerra na Ucrânia e no médio oriente, a inflação e a descentralização de competências recomenda que o Município concretize a formalização da proposta de revisão do PAM de modo a adequar o mesmo à realidade atual.

No que se refere à despesa corrente, existe um aumento na despesa em quase todos os agrupamentos. Não obstante o aumento desta variável, 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 natureza de receita prevista no OM, representa assim um risco orçamental elevado, devendo ser identificadas algumas medidas de contingência ou reajustados os valores dos agrupamentos, designadamente, quanto à execução prevista de despesa de capital financiada por fundos comunitários.

IV. PROPOSTA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao exposto, a Direção Executiva do FAM emite **parecer prévio genericamente positivo, com recomendações à proposta de orçamento municipal** para 2025, apresentada pela Câmara Municipal da Nazaré, na sua versão de 8 de novembro de 2024, nomeadamente:

- a) Deverão ser tomadas medidas que garantam a efetivação da cobrança da receita referente taxas, multas e outras penalidades e transferências correntes e de capital;
- b) 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;
- c) Ajustar os níveis de despesa ao longo da execução por forma a garantir saldos orçamentais semelhantes ou melhores aos previstos em PAM;
- d) No decurso da execução orçamental de 2025, assegurar uma desagregação no mapa de controlo orçamental da despesa, que identifique as despesas pagas relativamente a compromissos assumidos em exercícios anteriores, para que se apure a despesa realizada em cada ano económico;
- e) Ainda durante a execução, proceder à **cativação nos diversos agrupamentos de despesa que identifiquem claramente quais os montantes orçamentais destinados a pagar os passivos contingentes a serem financiados pelo FAM e por fundos comunitários** por forma a garantir que estes valores não possam ser objeto de modificação orçamental, remetendo ao FAM comprovativo dessas cativações até 31 de janeiro de 2025;

- f) Solicitar a **emissão de parecer prévio ao FAM para efeitos de descativação das verbas orçamentais da despesa relativas aos passivos contingentes**, caso seja necessária, tal utilização, devidamente justificada e fundamentada pelo Município;
- g) Os montantes das despesas correspondente ao valor previsto na receita de financiamento definido para 2025 relativos a **projetos cofinanciados estão consignados à obtenção das respetivas receitas**, não podendo nos termos da lei serem utilizados como contrapartida para a realização de alterações orçamentais em outras rubricas de despesa orçamental.
- h) Remeter informação ao FAM, detalhada por ano e agrupamento da despesa, quanto aos compromissos assumidos para os exercícios seguintes, bem como a identificação e quantificação dos principais riscos orçamentais e a informação judicial atualizada face aos passivos contingentes analisados no anexo D do contrato de assistência financeira.

Tendo também em conta o previsto no PAM (ponto 26) quanto à disponibilização de todos os elementos necessários ao acompanhamento e verificação do cumprimento das obrigações estipuladas no mesmo, o Município da Nazaré 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 2025 através do estrito cumprimento dessas metas.

Por último, determina-se que seja formalizada no prazo de 90 dias seguidos, a apresentação da proposta de revisão do PAM face aos significativos desvios apurados em sede do presente parecer de forma a adequar o mesmo aos dados atuais financeiros do Município.

Lisboa, 15 de novembro de 2024

O Técnico superior

Pedro Coimbra