

PARECER PRÉVIO RELATIVO À PROPOSTA DE ORÇAMENTO MUNICIPAL PARA 2024

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 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 da Nazaré elaborou a sua proposta de orçamento para 2024 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 2024 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, os quais se apresentam em detalhe nos Anexos 1 e 2, 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	6 918 022,36	9 329 657,00	2 411 634,64	34,9%
Impostos indirectos	321 091,78	1,00	- 321 090,78	-100,0%
Taxas multas e outras penalidades	321 426,55	845 030,00	523 603,45	162,9%
Rendimentos da propriedade	434 542,46	675 601,00	241 058,54	55,5%
Transferências correntes	4 208 622,35	5 460 020,00	1 251 397,65	29,7%
Venda de bens e serviços correntes	262 237,97	427 002,00	164 764,03	62,8%
Outras receitas correntes	151 487,46	277 001,00	125 513,54	82,9%
RECEITAS CORRENTES	12 617 430,93	17 014 312,00	4 396 881,07	34,8%
Venda de bens de Investimento	11 402,64	182 303,00	170 900,36	1498,8%
Transferências de Capital	354 422,81	8 363 169,00	8 008 746,19	2259,7%
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	-	-	-	
RECEITA DE CAPITAL	382 961,45	9 936 912,00	9 553 950,55	2494,8%
RECEITA EFETIVA	13 000 392,38	25 709 784,00	12 709 391,62	97,8%
SALDO DA GERENCIA		1 340 109,00		
RECEITA TOTAL	13 000 392,38	28 291 333,00	15 290 940,62	117,6%

Em termos globais, a **receita efetiva** prevista é superior em cerca de € 12,7M à constante do PAM (Quadro 1), o que representa um acréscimo de cerca de 97,8%, 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 2024 observa-se que a receita do IMI, IMT, transferências corrente e transferências 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 face ao PAM, no entanto compensada com a previsão de receita de IMT. 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.

A receita corrente inscrita na proposta de OM para 2024 do Município da Nazaré, no montante de cerca de € 17,0M, corresponde a um aumento de cerca de € 4,3M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 34,8%.

Relativamente à receita de capital, inscrita na referida proposta de orçamento municipal, no montante de cerca de € 9,9M, corresponde a um aumento face ao previsto no PAM, em cerca de € 9,5M, significando um acréscimo previsional de 2494 %.

Esta variação corresponde exclusivamente a transferências de capital, sobretudo a transferências do Estado para participação comunitária em projetos cofinanciados no montante de € 7,7 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 (€ 4,3 M). Está prevista na PLOE 2024 um aumento de cerca de € 0,416 M (10,5%) face ao OE 2023, pelo que se considera não haver riscos decorrentes deste facto.

A receita municipal estimada para 2024 engloba € 17.014.312 de receitas correntes, € 9.936.913 de receitas de capital e € 1.340.108 do saldo de gerência de 2022 que não foi incorporado, tendo o mesmo sido aprovado na prestação de contas de 2022 através de deliberação tomada em assembleia municipal de 27 de abril de 2023 e também não vai ser integrado na gerência de 2023.

Despesa

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

DESPESA	PAM	Proposta de OM	Desvio Proposta de OM - PAM	Grau de Desvio face ao PAM
Despesas com o Pessoal	4 036 475,25	6 808 016,00	2 771 540,75	68,7%
Aquisição de bens e serviços	3 838 025,93	6 185 502,00	2 347 476,07	61,2%
Juros e outros encargos	549 517,36	415 010,00	- 134 507,36	-24,5%
Transferências correntes	677 811,85	2 420 010,00	1 742 198,15	257,0%
Subsídios	709 881,94	266 001,00	- 443 880,94	
Outras despesas correntes	467 745,88	325 001,00	- 142 744,88	-30,5%
DESPESAS CORRENTES	10 279 458,21	16 419 540,00	6 140 081,79	59,7%
Aquisição de bens de capital	1 452 177,49	10 094 029,00	8 641 851,51	595,1%
Transferências de capital	70 989,24	117 660,00	46 670,76	
Activos financeiro	-	1,00	1,00	
Passivos Financeiros	991 599,82	960 103,00	- 31 496,82	-3,2%
Outras despesas de capital	-	700 000,00	700 000,00	
Operações extraorçamentais	-	-	-	
DESPESAS DE CAPITAL	2 514 766,55	11 871 793,00	9 357 026,45	372,1%
DESPESA EFETIVA	11 802 624,94	27 331 230,00	15 528 605,06	131,6%
DESPESA TOTAL	12 794 224,76	28 291 333,00	15 497 108,24	121,1%

No que se refere à despesa, o seu total, no montante de cerca de € 28,2 M, é superior ao previsto no PAM, para o exercício de 2024, em cerca de € 15,4 (Quadro 2), correspondendo a um aumento previsional de 121,1%.

No que respeita à despesa efetiva, o montante previsto no OM tem um acréscimo de cerca de € 15,5 M relativo à previsão do PAM para o ano de 2024, 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 2024 do Município da Nazaré, no montante de cerca de € 16,4M, corresponde a um aumento de cerca de € 6,1M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 59,7%. A despesa corrente primária, com um montante previsto de cerca de € 26,9M, corresponde a um aumento de cerca de € 15,6M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 139,2%.

Relativamente à despesa de capital, inscrita na referida proposta de orçamento municipal, no montante de cerca de € 11,8M, corresponde a um aumento face ao previsto no PAM, em cerca de € 9,3M, significando um acréscimo previsional de 372,1%.

O valor previsto no agrupamento de despesa 07 - “Aquisição de bens de capital”, em cerca de € 10,0 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 2024 no PPI enviado, sendo parcialmente coberto pelas transferências de capital registadas na rubrica “Estado – participação comunitária em projetos cofinanciados”. 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 2024 em cerca de € 1,3M, corresponde a uma diminuição de cerca € 0,166M face ao PAM, significando um decréscimo de 10,8%, 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.

Em relação às despesas com o pessoal, o valor previsto é superior em cerca de € 2,7M face ao previsto no PAM para o ano de 2024, sendo este valor compensado parcialmente por transferências a receber do Ministério da Educação.

Deste modo, salienta-se que a **despesa total prevista, apesar de superior ao previsto em PAM para o exercício de 2024, 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 2024:

- a) **Assegura o cumprimento da medida de maximização da receita**, no que se refere a impostos diretos em € 2,4M, de taxas, multas e outras penalidades em €0,523 M, de rendimentos de propriedade em € 0,241M, de transferências correntes em € 1,2 M, de venda de bens e serviços correntes em €0,164M, bem como de transferências de capital de € 8,3M e em outras receitas correntes de € 0,125M;
- b) Relativamente às despesas com pessoal, verifica-se um aumento de despesa face ao PAM em cerca de € 2,7M, compensado parcialmente na receita por transferência do Ministério da Educação de cerca de € 1,4M e justificado pelos aumentos 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 € 2,3M face ao montante previsto, correspondendo a um acréscimo de 61,2% 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	1 747 284,80	1 197 767,44	206 167,62
OM 2024	-1 206 436,00	-1 621 446,00	0,00
DESVIOS	-2 953 720,80	-2 819 213,44	-206 167,62

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 € 2,9M em, 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.

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. O orçamento apresentado, uma vez ajustado aos efeitos do pagamento de dívida através do FAM, não está de acordo com o objetivo definido em PAM para o exercício de 2024, assumindo-se o equilíbrio com recurso à inclusão do saldo de anos anteriores (€ 1,3M), não estando garantidos 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 constantes do PAM

	<i>(milhares de euros)</i>			
OM 2024	2024	2025	2026	2027
Plano Plurianual de Investimentos (PPI)	10 094 029,00	9 392 655,00	4 754 713,00	2 739 104,00
Atividades mais Relevantes (AMR)	4 579 728,00	2 429 765,00	2 401 405,00	2 404 904,00
GRANDES OPÇÕES DO PLANO	14 673 757,00	11 822 420,00	7 156 118,00	5 144 008,00
PAM	2024	2025	2026	2027
Despesas correntes	10 279 458,21	5 200 000,00	5 200 000,00	5 450 000,00
Aquisição de bens de capital	2 514 766,55	5 200 000,00	5 200 000,00	5 450 000,00
DESPESA	12 794 224,76	10 400 000,00	10 400 000,00	10 900 000,00
COMPARAÇÃO	2024	2025	2026	2027
PPI - Despesas de capital PAM	7 579 262,45	4 192 655,00	-445 287,00	-2 710 896,00
AMR - Despesas correntes PAM	-5 699 730,21	-2 770 235,00	-2 798 595,00	-3 045 096,00
DESPESA	1 879 532,24	1 422 420,00	-3 243 882,00	-5 755 992,00

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 nos anos de 2024 e 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 € 7,7, M. Quanto às atividades mais relevantes evidencia-se na proposta uma diminuição significativa de € 5,6 M face aos valores previstos no PAM.

Assim, e analisando a despesa constante das GOP (Quadro 3) verifica-se que **a despesa ultrapassa os tetos previstos no PAM, para os anos de 2024 e 2025, 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 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 quatro anos no cenário central².

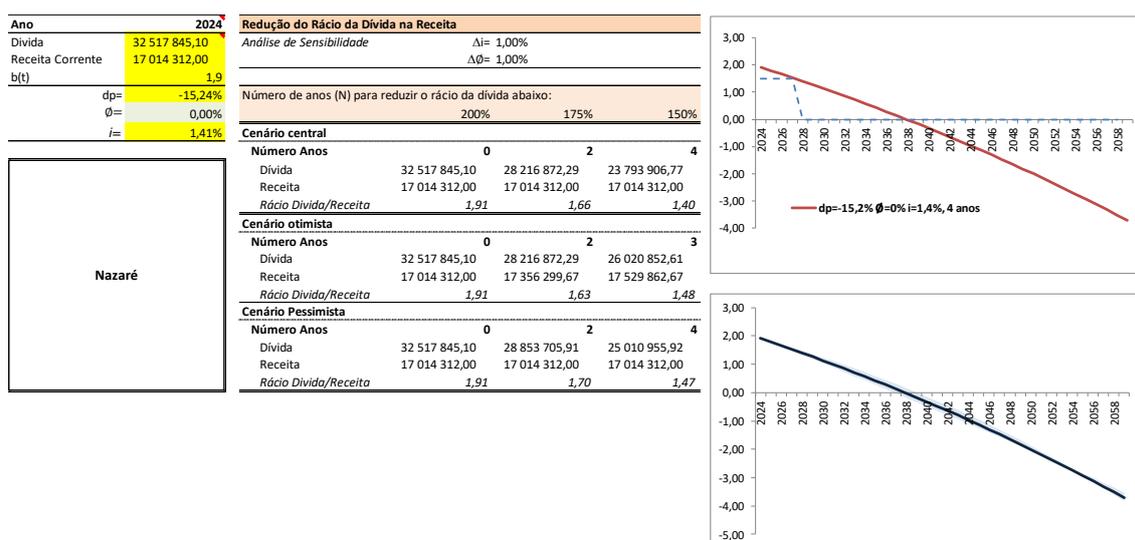
Salienta-se que este cenário é baseado nos seguintes pressupostos:

- Valores inscritos na proposta de OM em análise e estabilidade dos mesmos nos anos subsequentes;
- Valor de dívida total excecionada do município no sinal de terceiro trimestre de 2023, de acordo com dados da DGAL (consultados na plataforma SISAL);
- Que a receita corrente líquida em 2021, 2022 e 2023 foi igual à previsão na proposta do OM para 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 da taxa de juro e/ou a da receita municipal.

Salienta-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 2024



² Receita estável e taxa de juro semelhante à atual.

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, justificado também pelo ano de moratória na amortização de capital do empréstimo FAM.

III. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS ORÇAMENTAIS

Relativamente aos riscos orçamentais decorrentes da aplicação das medidas do PAM o Município não aponta riscos. No entanto, a inclusão do saldo de gerência sugere, que as restantes receitas efetivas não compensarão a despesa efetiva proposta.

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.

Não sendo reconhecidas as estimativas após consideração de um ano de impacto por moratória da amortização de capital do empréstimo FAM, desconhece-se se a previsão subjacente ao valor do serviço de dívida a suportar em 2024 atende efetivamente ao impacto referido.

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 2024, apresentada pela Câmara Municipal da Nazaré, na sua versão de 14 de novembro de 2023, 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 2024, 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 a cativações 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;

- f) 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 2024 através do estrito cumprimento dessas metas.

Lisboa, 21 de novembro de 2023

O Técnico superior