



Parecer da Direção Executiva

Proposta de Revisão do PAM
Município de Fornos de Algodres



Documento elaborado nos termos da Lei nº 53/2014, de 25 de agosto

Dezembro 2020

Índice

Nota Prévia.....	2
I. Introdução.....	3
II. Fundamentos para a revisão do PAM.....	3
III. Conformidade das medidas e obrigações constantes da proposta de revisão do PAM.....	5
IV. Conformidade da proposta de revisão do PAM com as metas orçamentais.....	10
V. Análise sustentabilidade médio e longo prazo	14
VI. Parecer da Direção Executiva.....	16

Índice de Quadros

Quadro 1 – IMI estimativa do impacto da redução da taxa de 0,45% para 0,41%.....	8
Quadro 2 – Variação Receita Corrente	8
Quadro 3 – Comparação nível de Receita Proposta Revisão PAM/PAM Inicial.....	11
Quadro 4 - Comparação nível de Despesa Proposta Revisão PAM/PAM Inicial	12
Quadro 5– Síntese de execução orçamental do Município	13
Quadro 6 – Saldos orçamentais	14
Quadro 7 – Investimento	15

Índice de Gráficos

Figura 1: Modelo de sustentabilidade da dívida.....	15
---	----

Nota Prévia

Nos termos do artigo 33.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, o Programa de Ajustamento Municipal (PAM) pode ser revisto por iniciativa do FAM e ou do município, dispondo o n.º do 2 do mesmo artigo que essa revisão é ordinária sempre que estejam decorridos dois anos de vigência do Programa.

O presente parecer incide sobre a proposta de revisão do PAM, formalizada junto do FAM por iniciativa do Município de Fornos de Algodres, com carácter ordinário, tendo como fundamento os desvios positivos alcançados nos três anos de execução, desvios esses capazes de alterar as condições de cumprimento do Programa e determinar um ajustamento das projeções financeiras à atual realidade financeira do Município.

A análise efetuada tem presente as avaliações anteriormente realizadas e evidenciadas pela Direção Executiva do FAM nos Relatórios de Monitorização ao Programa de Ajustamento Municipal do Município de Fornos de Algodres.

Em simultâneo, avalia-se a **conformidade da proposta de revisão quanto à sua fundamentação, quanto às medidas e obrigações nela previstas** e quanto à **sustentabilidade de médio e longo prazo**.

Agradecemos a disponibilidade e colaboração do Município de Fornos de Algodres no envio de todos os elementos solicitados pelo FAM necessários à elaboração do presente Parecer.

I. Introdução

O Município solicitou ao FAM, no dia 20 de outubro de 2020, a abertura formal do processo de revisão ordinária do PAM, tendo sido apresentada a versão final, assim como os fundamentos inerentes à proposta de revisão do PAM em 26 de novembro do corrente ano.

Assim, a Direção Executiva, em conformidade com o disposto no artigo 33.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, vem pronunciar-se sobre os fundamentos e exequibilidade da proposta de revisão do PAM apresentada pelo Município de Fornos de Algodres, atento o objetivo primário do Programa em curso, a diminuição programada da dívida até ao limite legalmente admissível, para o qual concorrem as medidas de reequilíbrio orçamental.

O parecer aqui emitido atende, desde logo, às conclusões que resultam do acompanhamento realizado pelo FAM à execução do PAM, em concreto o reportado à prestação de contas de 2019, no que concerne ao cumprimento das medidas contratualizadas para reequilíbrio orçamental – Receita e Despesa, medidas relativas ao Plano de Reestruturação da Dívida (PRD) e Assistência Financeira.

Da proposta de revisão do PAM entregue pelo Município consta a revisão de medidas de ajustamento ao Plano em execução, tendo presente a evolução da situação financeira, os resultados apresentados na Prestação de Contas do Município no ano de 2019, assim como a evolução económica que se perspetiva para o futuro.

Com base nos elementos remetidos, são abordados nos pontos seguintes abordam os aspetos que a Direção Executiva do FAM considera constituírem elementos essenciais à formulação de uma opinião sobre a oportunidade e mérito da proposta de revisão do PAM submetida a parecer.

II. Fundamentos para a revisão do PAM

Exposição de motivos

A revisão do PAM, solicitada pelo Município, com carácter ordinário e ao abrigo do artigo 33º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua atual redação, assenta nos seguintes fundamentos:

1. Registo de **desvios globalmente positivos**, que alteram as condições de cumprimento do PAM, observando-se um acréscimo acima dos € 225.000 na média da receita total executada nos anos do programa face à prevista em PAM a par de um acréscimo da média da despesa total no mesmo período e face às estimativas iniciais em cerca de € 41.200.

2. Previsão de redução da taxa do imposto municipal sobre imóveis (IMI), de forma gradual entre 2021 e 2027, fixando-se a partir deste último ano uma taxa de 0,41, a par da salvaguarda da sustentabilidade financeira do Município;
3. Ajustamento das estimativas iniciais da receita face aos valores efetivamente executados nos últimos três anos, incluindo a revisão em alta da estimativa das receitas provenientes das transferências para o município inscritas no Orçamento do Estado decorrente da compensação financeira apurada por aplicação do artigo 35.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação da sua 12.º alteração;
4. Atualização das estimativas previstas em PAM para a despesa por via do histórico de execução efetiva nos últimos três anos;
7. Limitação do nível de acréscimo do investimento às necessidades existentes no concelho e valor apurado pelo diferencial entre a receita e despesa executada face ao inicialmente previsto em PAM. Neste âmbito com exceção do ano 2021, não se estima receita proveniente de Fundos Comunitários dada a sua imprevisibilidade no que respeita a estimativas da sua execução.
8. Previsão de uma política de contratação de pessoal assente na entrada de um novo funcionário por cada colaborador que se aposente.

Apreciação DE FAM

Perante os fundamentos expostos pelo Município de Fornos de Algodres, a DE FAM procedeu desde logo à confirmação de todos os dados financeiros que sustentam a **existência de desvios positivos** capazes de alterar as condições de cumprimento do programa e que por si mesmos justificam os ajustamentos propostos ao nível da receita e despesa.

Neste contexto, importa aqui expor as principais conclusões da análise financeira acumulada reportada a dezembro de 2019¹, que confirmam a existência dos desvios positivos capazes de determinar alterações em medidas inicialmente previstas e ajustamentos ao nível da receita e despesa face às estimativas atuais em PAM.

Ao nível do cumprimento das metas orçamentais definidas em PAM, confirma-se que os limites trimestrais a que o Município se encontrava vinculado foram cumpridos ao longo dos 3 anos de execução do programa, podendo concluir-se pelo cumprimento das medidas de reestruturação financeira que assentaram na execução das premissas específicas associadas ao Plano de Reestruturação de Dívida (PRD) e o cumprimento das medidas de reequilíbrio orçamental.

¹ Referente ao quarto trimestre de 2019. As monitorizações realizadas pelo FAM têm sido prejudicadas pela inexistência de acesso à informação financeira dos Municípios sediada na DGAL, atento o período de transição entre sistemas de informação.

No final do terceiro ano de execução do Programa, **os saldos apurados**, apresentam no seu conjunto (saldo total) um **valor positivo no montante de € 95.194**, correspondendo a uma variação de € 114.194, acima do previsto no PAM. O **saldo global efetivo**, apresenta um **valor positivo de € 779.741**, ficando abaixo do previsto em PAM. O **saldo corrente** apresenta um valor de € 1.321.165, abaixo do projetado em PAM, sendo o peso das receitas regulares no total da receita efetiva de 95,3%.

Os saldos identificados, embora na sua maioria abaixo do previsto em PAM, sucedem a uma positiva evolução da receita, acima do estimado inicialmente a par da contenção na despesa executada. Em termos globais, a **receita efetiva executada é superior em cerca de € 471.177** face à constante do PAM, representando um **acréscimo de 7,9%**. A **despesa efetiva apresenta uma execução superior ao previsto no PAM em cerca de 10,5**, justificada maioritariamente pela variação em aquisição de bens e serviços e transferências correntes. Em termos da despesa total, verifica-se igualmente um incremento face ao PAM, embora menor, de cerca de 6%.

Em concreto, no que se **refere à receita corrente**, em termos acumulados, a execução da receita corrente apresenta um **desvio de 10% (€ 545.730) face ao PAM**, em grande medida, pelo aumento de cobrança de impostos diretos (IMT, IUC e IMT) e transferências correntes (FEF).

Em conclusão, analisados os dados relativos à execução orçamental, bem como o relatório do Município reportado ao mesmo período, verifica-se que **no ano de 2019 o Município apresenta um desempenho abaixo do esperado, apresentando contudo saldos positivos em resultado do incremento na receita cobrada face ao inicialmente previsto, tendo em simultâneo mantido a trajetória de redução da dívida total relevante**, sendo esta inferior em € 1.012.160 face ao final de 2017, primeiro exercício económico ao abrigo do PAM.

Reconhecidos os desvios ocorridos durante a execução do Plano, foi realizada uma **análise de conformidade** da proposta no que se refere **a medidas e sustentabilidade** de médio longo prazo face ao objetivo prioritário do PAM, ou seja, a redução da dívida total do Município até ao limite legal, num contexto de sustentabilidade orçamental, análise que se reproduz nos pontos seguintes do presente parecer.

III. Conformidade das medidas e obrigações constantes da proposta de revisão do PAM

Constitui objetivo principal do PAM em execução a redução da dívida total do Município, até ao limite previsto no nº 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, na sua redação atual. Para cumprimento deste objetivo foram contratualizadas medidas de equilíbrio orçamental acordadas entre o Município e o FAM, para as quais se conclui que:

- a) As medidas previstas quanto à execução da receita foram na sua totalidade cumpridas;
- b) Do lado da despesa, as medidas foram maioritariamente cumpridas;

c) Sobre o Plano de Reestruturação da Dívida (PRD), as medidas previstas foram totalmente cumpridas;

d) As medidas previstas, relativas à assistência financeira, foram cumpridas na sua globalidade.

Neste contexto de cumprimento, a proposta de revisão mantém inalteradas as **medidas de reestruturação da dívida financeira e não financeira**, que constam no PAM com a epígrafe “Plano de Reestruturação da Dívida”.

No que respeita às **medidas de assistência financeira**, o Município considerou na proposta de revisão a manutenção do plano de amortizações estabelecido decorrente do recurso à assistência financeira do FAM por via de um empréstimo inicial no montante de € 32.620.056,73, pelo prazo de 35 anos, destinado ao reequilíbrio financeiro por via de reestruturação da dívida bancária, incluindo os respetivos encargos de financiamento.

Face à manutenção das medidas constantes do PAM inicial para os dois grupos de medidas identificados nos parágrafos anteriores, não se releva necessária uma apreciação de conformidade por parte da DE FAM.

Quanto às **medidas de reequilíbrio orçamental**, a revisão proposta visa assegurar o cumprimento das obrigações a que o Município está vinculado, quer no âmbito das suas competências originárias, quer as decorrentes do processo de transferência de competências, sem qualquer aumento do nível de endividamento municipal.

O Município propõe assim, a continuidade da gestão rigorosa das dívidas de curto prazo, cumprindo os compromissos estabelecidos e garantindo a inexistência de pagamentos em atraso tal como se tem verificado nos últimos anos. Está estimada, em paralelo, uma libertação anual de verbas que será afeta à melhoria global dos serviços a prestar à população e ao investimento, este último que se pretende garantir em todo o território do concelho e na cobertura das necessidades efetivas dos munícipes.

De uma forma geral as variáveis da receita e despesa foram ajustadas ao que o Município entende corresponder às suas necessidades de execução orçamental, sendo igualmente ajustados os limites quantitativos correspondentes assim como as medidas de consolidação orçamental, incluindo os impactos previstos e os respetivos prazos de vigência.

O Município elaborou a proposta de revisão do PAM tendo por base e para efeito de avaliação das projeções apresentadas, aos dados da média da execução efetiva dos últimos três anos e a estimativa de execução do 4.º trimestre de 2020 apurada com base nos dados efetivos do segundo trimestre. A partir de 2021, são incorporados os impactos orçamentais decorrentes das novas medidas propostas.

Assim, **no que respeita à receita** e em concreto às medidas constantes do Programa de Ajustamento relativas aos impostos diretos, sugere o Município que passem a ter a seguinte redação:

R3. Aplicação de uma redução gradual da taxa de IMI, entre 2021 e 2027, fixando-se em 0,41% em 2027 e nos anos seguintes. Nestes termos a taxa fixada em 2021 e 2022 será de 0,43%, em 2023 e 2024 de 0,42% e em 2025 e 2026 de 0,41%.

A alteração proposta quanto à medida relativa ao IMI enquadra-se no artigo 35.º-A da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, aditado pelo artigo 304.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado de 2018).

Não obstante o contexto legal da medida agora proposta em sede de revisão, assim como o que se propõe para os restantes impostos diretos, deve obedecer a uma conformidade com os fins do PAM isto é, garantir a sustentabilidade das mesmas, em concreto, face à sua implementação no quadro da manutenção do cumprimento dos objetivos orçamentais traçados.

No que respeita em concreto ao IMI, por questão de prudência e sustentabilidade da medida, os cálculos efetuados estimam um impacto total equivalente à redução de taxa prevista em cada ano, sendo por isso apresentadas projeções num cenário que poderá não ser coincidente com o efetivo em anos futuros se atendidas as alterações no âmbito do edificado e sua melhoria no concelho nos últimos três anos, salvaguardando, contudo, o cumprimento das metas orçamentais definidas no PAM.

Assim, e de acordo com o Município, o impacto de redução da receita cobrada por via da alteração da taxa de IMI proposta estima-se em cerca de € 19.526, até ao final do exercício de 2027, se comparada com a receita estimada para o final do exercício de 2020 à taxa de 0,45%.

Neste contexto e embora estimada uma redução de receita, ainda assim abaixo do montante de acréscimo observado no exercício de 2019 face estimado em PAM, este último na ordem dos € 60.462. No mesmo sentido, o valor estimado para 2020 mantém-se acima do previsto em PAM em cerca de € 53.718, pelo que se entende existir compensações ao nível da execução orçamental dos próximos anos no que respeita em concreto a este imposto, capazes de acomodar os impactos estimados na redução de receita.

Contudo, conforme se observa, o valor inscrito na proposta de revisão de PAM para a receita arrecadada de IMI incorpora o impacto da alteração da taxa, embora abaixo do estimado por aplicação das taxas previstas e afetação da taxa de atualização do PAM de 1%. De acordo com a avaliação e cálculos do FAM, **as projeções apresentadas pelo Município em sede de proposta de revisão do PAM** para a medida proposta e conforme se demonstra no quadro seguinte, estimam uma redução bruta de receita inferior em € 17.457 que o previsto para os anos de impacto da descida da taxa, estimando-se uma perda total em termos brutos de € 43.650 e líquida (de aumentos) de € 34.422.

Se atendermos aos anos de não redução da receita de IMI por via da manutenção da taxa e até 2027, a diferença total observada face às projeções do Município e em termos líquidos é de cerca de - € 14.896 quando apurada na totalidade dos anos em causa, considerando reduções e aumento da receita de IMI:

Quadro 1 – IMI estimativa do impacto da redução da taxa de 0,45% para 0,41%

Estimativa redução da taxa de 0,45% para 0,43% em 2021

(em €)

Verba inscrita na proposta de revisão de PAM para 2021	Liquidações informadas pela AT 2020 (a) (Taxa 0,45%)	Estimativa de IMI face aos dados da AT 2020
(1)	(2)	(3)=[(2)*0,43%/0,45%]
467.304	483.718	462.219
Impacto da redução de IMI		-21.499
		-5.085

a) Estimativa de projeção de liquidação em 2020 com base nos dados AT.

Estimativa redução da taxa de 0,42% para 0,41% em 2025

(em €)

Verba inscrita na proposta de revisão de PAM para 2025	Projeção base dados AT (Taxa 0,42%)	Estimativa de IMI
(1)	(2)	(3)=[(2)*0,41%/0,42%]
465.000	469.802	458.616
Impacto da redução de IMI		-11.186
Diferença face à verba inscrita na proposta de revisão de PAM para 2025		-6.384

a) Considera-se a atualização de acordo com a taxa de inflação projetada na proposta de revisão do PAM.

Estimativa redução da taxa de 0,43% para 0,42% em 2023

(em €)

Verba inscrita na proposta de revisão de PAM para 2023	Projeção base dados AT (Taxa 0,43%)	Estimativa de IMI
(1)	(2) ^{a)}	(3)=[(2)*0,42%/0,43%]
466.533	471.510	460.545
Impacto da redução de IMI		-10.965
		-5.988

a) Considera-se a atualização de acordo com a taxa de inflação projetada na proposta de revisão do PAM.

Estimativa IMI a 0,41% em 2027

(em €)

Verba inscrita na proposta de revisão de PAM para 2022	Projeção base dados AT (Taxa 0,41%)	
(1)	(2) ^{a)}	
464.192	467.834	
Impacto da redução de IMI		-
Diferença face à verba inscrita na proposta de revisão de PAM para 2027		3.642

a) Considera-se a atualização de acordo com a taxa de inflação projetada na proposta de revisão do PAM.

No que respeita às estimativas para os restantes impostos diretos, estima-se um aumento dos valores executados face ao previsto no PAM inicial nos anos de aplicação da medida de redução da taxa de IMI, projetando-se, no total dos impostos diretos e indiretos um acréscimo de receita até final de 2025 na ordem dos € 414.000.

Quadro 2 – Variação Receita Corrente

(em €)

	2021			2022			2023			2024			2025		
	Previsto no PAM	Execução Anual Prevista	Desvio Valor	Previsto no PAM	Execução Anual Prevista	Desvio Valor	Previsto no PAM	Execução Anual Prevista	Desvio Valor	Previsto no PAM	Execução Anual Prevista	Desvio Valor	Previsto no PAM	Execução Anual Prevista	Desvio Valor
IMI	435.000	467.304	32.304	439.000	472.444	33.444	444.000	466.533	22.533	449.000	471.665	22.665	454.000	465.500	11.500
Imposto único de circulação	75.000	95.500	20.500	76.000	96.455	20.455	77.000	97.420	20.420	78.000	98.394	20.394	79.000	99.378	20.378
IMT	30.000	64.445	34.445	30.000	65.090	35.090	31.000	65.740	34.740	31.000	66.398	35.398	31.000	67.062	36.062
Derrama	22.000	26.763	4.763	22.000	27.031	5.031	22.000	27.301	5.301	23.000	27.574	4.574	23.000	27.850	4.850
Impostos indirectos	6.000	3.766	-2.234	6.000	3.804	-2.196	6.000	3.842	-2.158	6.000	3.880	-2.120	6.000	3.919	-2.081
			89.778			91.823			80.836			80.911			70.708
Receita Efectiva	6.105.000	8.757.730	2.652.730	6.172.000	7.303.597	1.131.597	6.240.000	7.365.998	1.125.998	6.309.000	7.440.124	1.131.124	6.378.000	7.503.644	1.125.644
Receita Corrente	5.608.000	7.073.720	1.465.720	5.670.000	6.826.867	1.156.867	5.733.000	6.884.501	1.151.501	5.796.000	6.953.812	1.157.812	5.859.000	7.012.468	1.153.468

Por outro lado, importa salientar que, quanto às projeções dos Impostos Diretos é considerado, após o impacto observado até 2025, a manutenção das taxas de atualização previstas no PAM atual. Acresce ainda referir que **o Município não prevê a aplicação do IMI familiar** previsto em lei, não decorrendo daí outros impactos de redução na receita deste imposto nos próximos anos. Observa-se igualmente que a receita do IMI se mantém após aplicação da redução de taxa proposta acima do previsto em PAM.

Face ao exposto e embora se confirme um impacto negativo bruto na ordem dos € 43.650 e líquido de € 34.322 na totalidade dos 5 anos por aplicação da medida agora proposta em sede de revisão do PAM face à receita a cobrar por aplicação de uma taxa de 0,45%, não se prevê que a mesma coloque em causa o cumprimento dos objetivos do programa, em concreto, o nível de receita a arrecadar estimada no PAM inicial. Contudo importa consolidar este impacto com as estimativas apresentadas quanto à despesa a executar, determinando assim a sua sustentabilidade no que respeita à estimativa dos saldos orçamentais anuais.

Ainda quanto às medidas orçamentais sobre a arrecadação de receita, é informado na proposta de revisão do PAM uma nova medida no âmbito da aplicação de fatores majorativos do IMI, com prazo de implementação até final de 2024:

“O Município compromete-se a implementar um Regulamento Municipal de Identificação de Imóveis devolutos para Aplicação de Majoração Taxa de IMI.”

No mesmo sentido, é introduzida uma nova medida no que respeita à cobrança de receita dependente de ações do Município, com igual previsão de aplicação plena no final de 2024:

“Afetar um colaborador ou recorrer à contratação de uma entidade externa para assegurar a arrecadação de receita em resultado de fiscalizações do município, ao nível de multas e penalidades, pelo não cumprimento das diretivas municipais.”

São ainda informados novos prazos de implementação para medidas já constantes do PAM em vigor, no quadro de uma simplificação do texto dessas medidas até à data com registo de cumprimento, assumindo-se desta forma um novo compromisso quanto à sua implementação:

Município compromete-se a dinamizar os espaços e equipamentos municipais com entidades externas ao Município	Prazo de Implementação: 1T 2020 Prazo de Conclusão: 4T 2024
Adotar as medidas conducentes ao aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais.	Prazo de Implementação: 4T 2020 Prazo de Conclusão: 4T 2024

No que respeita às **medidas do lado da despesa** constantes da proposta de revisão do PAM, é proposta a introdução de cinco novas medidas, todas elas relativas a controlos a implementar ao nível da aquisição de bens e serviços bem como uma espreitante à contabilidade de custos:

“Instituir medidas de controlo para aquisição de peças e material de desgaste rápido.”;

“Instituir medidas de controlo para aquisição de bens e serviços de natureza contínua (seguros, gasóleo, gás, eletricidade, comunicações, entre outros).”;

“Implementar um sistema de contabilidade de custos de apoio à decisão.”;

“Centralizar a confeção de refeições para todas as escolas do concelho.”

“Realização de procedimentos concursais para execução do Plano de Transporte Escolar.”.

Propõe-se que a implementação destas medidas à semelhança das relativas à receita, esteja terminada no final do exercício de 2024. Entendemos contudo ser um prazo elevado, **devendo por isso o Município estimar e considerar a finalização da implementação das medidas propostas em 2022, quer no âmbito da receita quer no âmbito da despesa.**

Entende-se pelo exposto que a proposta apresentada, quanto às medidas do lado da receita e da despesa acima identificadas, garante a coerência com os termos previstos em sede de PAM, **não se revelando objeções de âmbito legal** ou de conformidade com os objetivos chave do Programa em vigor.

IV. Conformidade da proposta de revisão do PAM com as metas orçamentais

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.

Ao nível do cumprimento das metas orçamentais definidas em PAM, confirma-se que os limites trimestrais a que o Município se encontrava vinculado foram maioritariamente cumpridos ao longo do período de execução do programa, conforme se observou na monitorização realizada pelo FAM, podendo concluir-se pelo cumprimento das medidas de reestruturação financeira que assentaram na execução das premissas específicas associadas ao Plano de Reestruturação de Dívida (PRD) e o cumprimento das medidas de reequilíbrio orçamental.

Não obstante, nos termos da última monitorização realizada, reportada ao final do quatro trimestre de 2019, observa-se uma evolução quanto aos saldos orçamentais, em especial o saldo efetivo e o saldo primário aquém do estimado em PAM. Adicionalmente, os níveis agora propostos quer de receita quer de despesa, determinam a neutralidade do impacto da proposta de revisão face ao Programa inicial, isto é, prevê-se a obtenção de saldos orçamentais idênticos aos estimados à data de elaboração do PAM.

Neste contexto e em concreto até ao ano em que o Município deverá alcançar o limite da dívida legalmente estabelecido (veja-se ponto V.), importa, na formulação da opinião da DE do FAM sobre a proposta de revisão, atender à verificação, não só do não prejuízo dos saldos orçamentais projetados no PAM inicial mas à sua melhoria assim como aos pressupostos base de estimativa de execução da receita e da despesa, sabendo-se a elevada dependência do Município ao nível da receita relativamente às transferências do Orçamento do Estado (67%).

Projeções da Receita

A proposta de revisão estima acréscimos de receita acima do previsto em PAM inicial tendo por base a estimativa de execução no final de 2020 e a média de execução dos últimos três anos. No mesmo sentido estima-se uma receita corrente em € 6.000.000 acima do previsto em PAM no período de 2021 a 2025.

Quadro 3 – Comparação nível de Receita Proposta Revisão PAM/PAM Inicial

(em €)

	Est. 2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Desvio	Desvio	Desvio	Desvio	Desvio	Desvio
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor
Receita Total	316.576	2.652.830	1.131.698	1.126.100	1.131.227	1.125.748
Receita Efectiva	316.576	2.652.730	1.131.597	1.125.998	1.131.124	1.125.644
Receita Corrente	400.762	1.465.720	1.156.867	1.151.501	1.157.812	1.153.468
Receita Capital	-84.187	1.187.110	-25.169	-25.401	-26.585	-27.720

Por via da projeção da execução orçamental do ano de 2020, nota-se a efetiva necessidade de ajustamentos nos valores constantes do PAM inicial no âmbito da receita ficando validada desde logo essa mesma necessidade por via dos dados reportados ao FAM relativos ao fecho de contas de 2019, onde e em termos acumulados, se comprova que a execução orçamental das rubricas referentes a impostos diretos, impostos indiretos e transferências correntes, **apresentam desvios positivos, tendo a receita total atingido um desvio positivo de 7,9% face ao estimado em PAM.**

Importa salientar que a presente proposta de ajustamento a realizar nas projeções dos Impostos Diretos tem impacto imediato nos anos de 2021 a 2025 e é ajustado a um natural desaceleramento da economia nos próximos anos, prevendo-se um crescimento nominal nulo, mantendo as taxas de atualização previstas no PAM inicial.

Encontrando-se planeada a execução de investimentos associadas à prestação de serviços públicos essenciais com impacto socioeconómico relevante, tratando-se sua maioria de investimentos cofinanciados, o valor estimado das **comparticipações por fundos comunitários representará em 2021 cerca de € 1.212.000**, não se prevendo a manutenção do mesmo nível de investimento nos anos seguintes.

Em face do exposto, as projeções da receita têm por base o resultado das cobranças dos anos 2017 e 2019 e as expectativas de execução a médio prazo, mantendo a evolução futura da taxa de inflação que se encontra prevista no PAM em vigor, o que merece parecer favorável da DE do FAM.

Projeções de Despesa

Em termos da despesa projetada verifica-se a mesma tendência que a ocorrida na receita, uma variação de aumento face ao PAM inicial.

Quadro 4 - Comparação nível de Despesa Proposta Revisão PAM/PAM Inicial

(em €)

	Est. 2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Desvio	Desvio	Desvio	Desvio	Desvio	Desvio
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor
Despesa Total	338.576	2.423.830	904.698	902.100	909.227	905.748
Despesa Efectiva	1.037.152	2.569.315	1.050.841	1.047.896	1.055.674	1.051.841
Despesa Corrente	655.671	1.230.147	1.241.216	1.252.767	1.267.009	1.276.335
Despesa Corrente Primária	730.060	1.271.924	1.280.083	1.289.724	1.300.851	1.309.470
Despesa Capital	-317.095	1.223.683	-306.517	-320.667	-327.782	-340.588

O aumento da despesa total e da despesa efetiva face ao PAM determina, contudo, em todos os anos acréscimos de despesa muito próximos do valor previsto para os acréscimos da receita, o que se traduz num risco orçamental atenta a natureza estrutural da maioria da despesa deste Município a par das reconhecidas limitações na arrecadação de receita própria.

Neste sentido, **o aumento da despesa embora compensado por um aumento superior da receita entende-se que, este último poderá não ser suficiente para** mitigar os riscos quanto à previsão de valor dos saldos globais e efetivos, que além de positivos se pretendem com um registo de melhoria face ao PAM em vigor.

Nota-se que, a execução de 2019 encontra-se influenciada pelo acréscimo da despesa afeta à aquisição de bens e serviços, muito próximo dos € 500.000. A partir de 2021 o Município assume manter o mesmo nível de despesa em concreto nos fornecimentos externos, registando-se assim uma efetiva pressão na execução orçamental que se pretende melhorada com a presente revisão, conhecendo-se os impactos ao nível da receita quanto à sua redução no que respeita ao IMI.

Assim, e de acordo com os dados fornecidos, entendeu a DE do FAM **proceder a um ajustamento do nível da despesa projetado** por via de um corte anual de €30.000 na rubrica de CE outros serviços, a qual em 2019 registou um acréscimo acima dos 62% face ao previsto em PAM, e embora reduzindo o seu valor projetado a partir de 2021, mantém-se acima dos valores de PAM em mais de 50%.

Pela análise realizada, entende-se que as projeções em termos da despesa operacional, embora sustentadas na execução de 2019 e nas expectativas de execução a médio prazo, carecem do ajustamento acima identificando, resultando na seguinte síntese de execução:

Quadro 5– Síntese de execução orçamental do Município

(em €)

	Est. 2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Execução Anual Prevista	Execução Anual Prevista	Execução Anual Prevista	Execução Anual Prevista	Execução Anual Prevista	Execução Anual Prevista
Receita Total	6.352.576	8.757.830	7.303.698	7.366.100	7.440.227	7.503.748
Receita Efectiva	6.352.576	8.757.730	7.303.597	7.365.998	7.440.124	7.503.644
Receita Corrente	5.944.762	7.073.720	6.826.867	6.884.501	6.953.812	7.012.468
Receita Capital	407.813	1.684.110	476.831	481.599	486.415	491.280
Despesa Total	6.352.576	8.420.830	6.938.698	6.973.100	7.018.227	7.053.748
Despesa Efectiva	6.187.152	7.702.315	6.219.841	6.253.896	6.298.674	6.333.841
Despesa Corrente	4.745.671	5.262.147	5.298.216	5.334.767	5.373.009	5.409.335
Despesa Corrente Primária	4.262.060	4.785.924	4.834.083	4.882.724	4.931.851	4.981.470
Despesa Capital	1.606.905	3.158.683	1.640.483	1.638.333	1.645.218	1.644.412
Saldo Total	0	337.000	365.000	393.000	422.000	450.000
Saldo Global Efectivo	165.424	1.055.415	1.083.757	1.112.102	1.141.451	1.169.803
Saldo Primário	649.034	1.531.638	1.547.890	1.564.145	1.582.609	1.597.669

Fonte: Indicadores de análise Proposta Revisão PAM do Município Fornos de Algodres

Saldos orçamentais

Os municípios aderentes ao FAM devem gerar excedentes orçamentais que permitam a redução gradual do rácio da dívida total da autarquia por forma a que esta se venha a situar abaixo do limiar legalmente previsto, sendo este indicador, no atual enquadramento, considerando 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 somente estática.

Na análise aos saldos gerados por aplicação dos níveis de receita e despesa estimados na proposta de revisão do PAM, verifica-se que os **desvios em termos de saldo primário efetivo e saldo efetivo face ao projetado em PAM são positivos após o ajustamento no nível de despesa referido anteriormente**, verificando-se em simultâneo a obtenção de **saldos correntes acima de € 1.500.000**. Em termos do saldo de capital as diferenças apuradas face ao PAM refletem uma redução de despesa com a aquisição de bens de capital e o ajustamento dos valores à atual capacidade financeira da autarquia. O quadro seguinte resume o valor de saldos obtidos com a proposta de revisão do PAM revista pelo FAM e a sua comparação face ao estimado no PAM atual.

Quadro 6 – Saldos orçamentais

(em €)

	Est. 2020			2021			2022			2023			2024			2025		
	Execução		Desvio	Execução		Desvio	Execução		Desvio	Execução		Desvio	Execução		Desvio	Execução		Desvio
	Previsto no PAM	Atual Prevista		Previsto no PAM	Atual Prevista		Previsto no PAM	Atual Prevista		Previsto no PAM	Atual Prevista		Previsto no PAM	Atual Prevista		Previsto no PAM	Atual Prevista	
Saldo Total	22.000	0	-22.000	108.000	337.000	229.000	138.000	365.000	227.000	169.000	393.000	224.000	200.000	422.000	222.000	230.000	450.000	220.000
Saldo Global Efectivo	886.000	165.424	-720.576	972.000	1.055.415	83.415	1.003.000	1.083.757	80.757	1.034.000	1.112.102	78.102	1.066.000	1.141.451	75.451	1.096.000	1.169.803	73.803
Saldo Primário	1.444.000	649.034	-794.966	1.520.000	1.531.638	11.638	1.536.000	1.547.890	11.890	1.553.000	1.564.145	11.145	1.571.000	1.582.609	11.609	1.587.000	1.597.669	10.669
Saldo Corrente	1.454.000	1.199.091	-254.909	1.546.000	1.811.573	265.573	1.583.000	1.528.651	-54.349	1.621.000	1.549.733	-71.267	1.660.000	1.580.803	-79.197	1.696.000	1.603.133	-92.867
Saldo Capital	-1.432.000	-1.199.091	232.909	-1.438.000	-1.474.573	-36.573	-1.445.000	-1.163.651	281.349	-1.452.000	-1.156.733	295.267	-1.460.000	-1.158.803	301.197	-1.466.000	-1.153.133	312.867

Muito embora estejam garantidos os níveis positivos de saldo efetivo e saldo primário, acima de € 1.500.000 nos anos em análise e que por via destas projeções o Município deverá garantir a sustentabilidade financeira, é opinião desta DE que estando o Município ainda em situação de rutura financeira, existe uma margem reduzida para acomodar eventuais acontecimentos com impacto negativo na arrecadação da receita ou execução da despesa estimada, pelo que além do corte na despesa já referido, existe a necessidade de estabelecer uma **medida adicional ao Contrato PAM respeitante à redução de receita proposta nesta revisão:**

“Por verificação de desvios negativos na execução orçamental anual mesmo que não afetando o nível do saldo total projetado no mapa 3 em anexo mas determinando um nível inferior de receita arrecadada face ao previsto no mapa 1 anexo e/ou um nível de despesa superior ao estabelecido no mapa 2 anexo, o Município compromete-se a reverter a medida anterior, passando a ser aplicada a taxa máxima do imposto sobre imóveis (IMI) a vigorar no exercício seguinte ao que se identifiquem os desvios.”

V. Análise sustentabilidade médio e longo prazo

Encargos plurianuais

Com exceção do ano de 2021, a despesa de investimento prevista encontra-se abaixo dos tetos estipulados no PAM. Contudo, nesse mesmo ano de 2021 em que se estima realizar o investimento entendido como determinante para o Concelho, tais níveis de despesa em termos líquidos **mantém-se abaixo dos 11% da receita efetiva** sendo por isso sustentável.

Quadro 7 – Investimento

Investimentos

(em €)

Receita

Transferências de capital	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Estado - Participação comunitária em projectos co-financiados	0	1.212.000	0	0	0	0

Despesa

Aquisição bens de capital	1.423.147	2.421.835	903.108	900.427	906.776	905.428
Investimentos	1.158.105	2.156.793	635.415	630.057	633.703	629.624
Locação financeira	0	0	0	0	0	0
Bens de domínio público	265.042	265.042	267.693	270.370	273.073	275.804

Por outro lado, a necessidade de aumento das despesas quer correntes quer de capital, enquadrada na atual conjuntura económica e sanitária, nomeadamente em matéria de Aquisições de Bens e Serviços e Transferências, permitirá ao Município promover um reforço dos serviços essenciais, sem que se verifique prejuízo no equilíbrio orçamental estimado.

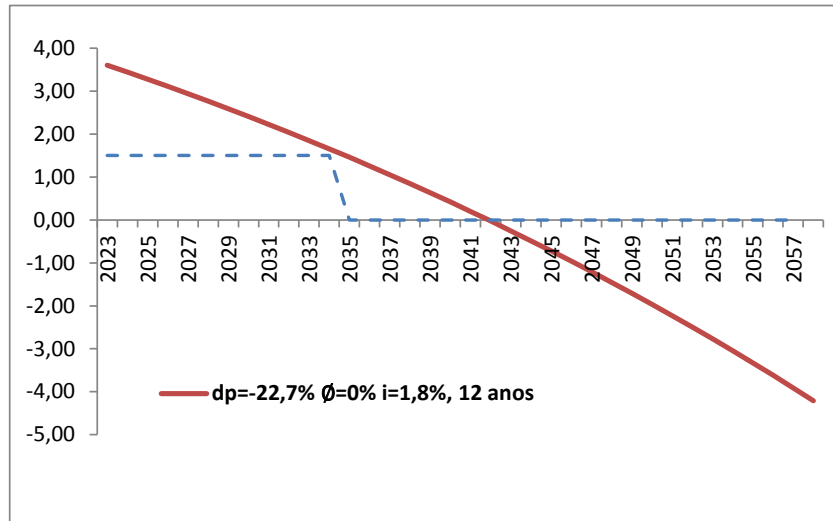
Análise de sustentabilidade da dívida

No plano em vigor está previsto o Município sair do excesso de endividamento em 2036, sendo na presente proposta de revisão assumida a prática de uma gestão que permite uma redução global da dívida do Município de Fornos de Algodres e alcance do rácio legal dentro do mesmo período, considerando que o Município só dispõe de dívida financeira traduzida no empréstimo FAM e a redução de dívida ocorre por via das respetivas amortizações.

Ajustado o modelo de análise quanto à trajetória da dívida incorporando a previsão constante da proposta de revisão do PAM (Figura 1) e **num cenário conservador, determina-se uma trajetória de evolução da dívida total que deverá conduzir a uma situação de cumprimento do rácio legal entre no ano de 2035, onde se prevê neste último um rácio na ordem dos 1,46.**

Verifica-se assim, que a proposta de revisão do PAM promove uma ligeira melhoria na trajetória de redução do rácio de dívida total do Município, alcançando-se o limite legal da dívida num prazo de 12 contados a partir do termo do exercício de 2023.

Figura 1: Modelo de sustentabilidade da dívida



Fonte: Cálculos próprios FAM

VI. Parecer da Direção Executiva

Face ao exposto na presente análise, muito em concreto, ao observado nos pontos IV. e V., entende-se estarem reunidos os fundamentos para, nos termos do artigo 33.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, se **dar parecer favorável** à proposta de revisão do PAM de Fornos de Algodres com carácter ordinário, comprovada a **conformidade da mesma quanto à sua fundamentação, quanto às medidas e obrigações nela previstas** e quanto à **sustentabilidade de médio e longo prazo**, com destaque para a ligeira melhoria na trajetória quanto ao no número de anos necessários ao cumprimento do rácio legal da dívida total do Município prevista no PAM atual.

A Direção Executiva,

10/12/2020