

Parecer da Direção Executiva

Proposta de Revisão do PAM
Município de Aveiro



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

NOVEMBRO 2018

Índice

Nota Prévía.....	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.....	6
IV. Conformidade da proposta de revisão do PAM com as metas orçamentais.....	11
V. Análise sustentabilidade médio e longo prazo	15
VI. Parecer da Direção Executiva.....	18

Índice de Quadros

Quadro 1 – IMI estimativa do impacto da redução da taxa de 0,45% para 0,4%.....	8
Quadro 2 - Estimativa IMI Familiar (art.º 112.º-A CIMI)	9
Quadro 3 – Variação Receita Corrente	9
Quadro 4 – Comparação nível de Receita Proposta Revisão PAM/PAM Inicial.....	12
Quadro 5 - Comparação nível de Despesa Proposta Revisão PAM/PAM Inicial	13
Quadro 6– Síntese de execução orçamental do Município	14

Índice de Gráficos

Figura 1: Modelo de sustentabilidade da dívida	17
--	----

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, excepcionalmente, e no caso de se registarem desvios positivos que alterem de forma relevante as condições de cumprimento do PAM, este pode ser objeto de revisão antes de 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 Aveiro, com carácter excecional e, tendo como fundamento os desvios positivos alcançados no primeiro ano e nove meses de execução, desvios, 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 Aveiro, em especial, os resultados apurados no termo do terceiro trimestre de 2018.

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 Aveiro (MA) no envio de todos os elementos solicitados pelo FAM necessários à elaboração do presente Parecer.

I. Introdução

O Município solicitou ao FAM, no dia 09 de julho de 2018, a abertura formal do processo de revisão excecional do PAM, tendo sido finalizada e apresentada ao FAM a proposta de revisão do PAM no passado dia 15 de novembro.

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 Aveiro, 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, 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.

Do documento entregue pelo Município constam um conjunto de medidas de ajustamento ao Plano em execução, tendo presente a evolução da situação financeira, os resultados apresentados na Prestação de Contas do Universo Municipal no ano de 2017, os resultados dos relatórios de monitorização do PAM nomeadamente os registados no 3.º trimestre de 2018, assim como a evolução económica que se perspetiva para o futuro.

Com base nos elementos remetidos, os pontos seguintes abordam os aspetos que a Direção Executiva do FAM considerada constituírem elementos chave 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 excecional, ao abrigo do n.º 2 do artigo 33º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua atual redação, assenta nos seguintes fundamentos¹:

*“1. Registo de **desvios globalmente positivos**, que alteram de forma relevante as condições de cumprimento do PAM;*

*2. **Aumento da receita acima do previsto no PAM**, que tem sido um dos contribuintes principais para o elevado valor de saldo que se regista acima do previsto no PAM, o qual no exercício de 2017 apresentava um saldo acumulado de cerca de 29M€ (expurgado da receita de passivos), destacando-se a receita proveniente do IMI, a qual no exercício de 2017 registou face ao PAM um desvio positivo de 19,3% a que correspondeu cerca de*

¹ Fundamentação constante da proposta de revisão do PAM (relatório do Município), páginas 9 e 10.

4,7M€, existindo a necessidade de reduzir o valor da taxa de IMI de 0,45 para 0,4 por razões de sustentabilidade social e considerando a capacidade financeira que a CMA demonstra para o fazer.

3. *Revisão em alta da estimativa das receitas provenientes das transferências para o município inscritas no Orçamento do Estado e que se traduzem num reforço do montante global a transferir, implicando em 2019 um acréscimo de cerca de 5% face ao transferido em 2018;*

4. *Ajustamento das previsões de receitas de transferências de Fundos Comunitários associada ao atraso registado na execução das mesmas e ainda pela aprovação de novos projetos anteriormente não quantificados;*

5. *Revisão dos valores associados ao investimento previsto para os próximos anos face ao atraso observado no arranque da execução física e financeira do investimento previsto no PAM decorrente de todos os formalismos legais associados ao desenvolvimento de projetos, não compatível com o arranque formal da sua execução financeira conforme estimado em PAM, tratando-se de projetos em pleno desenvolvimento.*

6. *Ajuste das estimativas de despesa em matéria de Aquisições de Bens e Serviços e Transferências, como reflexo da retoma económica do mercado imobiliário e o reforço dos serviços associados às áreas do Turismo e Cultura;*

6. *Necessidade de ajustamentos nas despesas com pessoal, por motivos excecionais não dependentes da ação da CMA, nomeadamente, aumentos de despesa por força da reposição salarial, aumento do salário mínimo nacional, descongelamento de carreiras, regularização da situação de vínculo de trabalhadores (exemplo das Auxiliares de Ação Educativa);*

7. *Revisão e ajustamento da medida de reequilíbrio orçamental associada à gestão de resíduos sólidos, a qual previa uma redução de 30% em 2018 e se encontra condicionada à data por dois fatores:*

a. *Pelo facto de se encontrar em tramitação no Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro um processo de Contencioso Pré-Contratual intentado pelo operador SUMA, SA, associado à suspensão da adjudicação do concurso público internacional para a “Aquisição de Serviços de Recolha e Transporte de Resíduos Sólidos Urbanos a destino final e Limpeza Urbana”, o que atrasou em 2018 o início da execução do novo contrato com a empresa VEOLIA PORTUGAL, SA, o que qual permitirá uma redução de cerca de 45%/mês no valor da faturação dos serviços, com efeitos a partir de outubro de 2018;*

b. *Formalização por parte da ERSUC, S.A. através do seu Relatório das Contas Reguladas Previsionais enviadas à entidade reguladora ERSAR no passado dia 30/05/2018, onde constam os dados dos proveitos permitidos para o triénio de 2019/2021 e que prevê rever o preço da tarifa de tratamento de resíduos urbanos indiferenciados implicando um aumento dos custos associados ao serviço de tratamento dos Resíduos.*

8. *O impacto das medidas de reforma da CMA tomadas no âmbito da sua reestruturação financeira e organizacional, muitas delas integradas no PAM, atingiu os objetivos definidos, registando-se em muitos dos casos, desvios muito positivos que têm de provocar, desde já, alterações no PAM da CMA.”*

Apreciação DE FAM

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

Note-se que, sem a verificação deste pressuposto base, nos termos do artigo 33.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, não seria possível a admissibilidade da excecionalidade da revisão do PAM em vigor, pelo que toda a análise à proposta de revisão do PAM ficou condicionada à monitorização dos dados orçamentais e patrimoniais em termos acumulados do terceiro trimestre de 2018.

Neste contexto, importa aqui expor as principais conclusões da análise financeira acumulada reportada a setembro do corrente ano, que confirmam a existência dos desvios positivos materialmente relevantes e 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 7 trimestres 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.

No final do sétimo trimestre de execução do Programa, **os saldos apurados**, apresentam no seu conjunto (saldo total) um **valor positivo no montante de € 15.875.785, correspondendo a uma variação de € 12.488.781, acima do previsto no PAM**. O saldo global efetivo, apresenta um **desvio positivo face ao PAM de € 10.069.369**. O saldo corrente apresenta um valor positivo, em cerca de € 13.610.431, correspondendo a uma **variação positiva de € 13.786.716, face ao previsto no PAM**.

A evolução dos saldos identificada sucede necessariamente a uma positiva evolução da receita, acima do estimado a par da redução da despesa executada. Em termos globais, a **receita efetiva executada** é superior em cerca de 5M€ face à constante do PAM, representando um **acréscimo de 12,3%**. A **despesa efetiva apresenta uma execução inferior ao previsto no PAM em cerca de 10,7%**. Em termos da despesa total, verifica-se igualmente uma contração significativa em todas as rúbricas, com um registo de redução face ao PAM **de cerca de 14,5%**.

Em concreto, no que se **refere à receita corrente**, em termos acumulados, a execução da receita corrente apresenta um **desvio positivo de 9,4% (3,5M€)**, em grande medida, ao aumento de cobrança de impostos diretos, em concreto de IMI, e impostos indiretos.

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 2018 o Município apresenta um desempenho muito superior ao esperado, o que lhe permitiu gerar um saldo superior ao previsto, o que determinou a não libertação da última tranche do empréstimo de assistência financeira, num valor de € 5.572.552,83.**

Reconhecidos os desvios significativos, foi realizada uma **análise de conformidade** da proposta no que se refere **a medidas e sustentabilidade** de médio longo prazo face ao objetivo primeiro do PAM, redução da dívida total do Município até aos 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 reequilíbrio 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 quase 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 manter as mesmas inalteradas pela presente proposta de Revisão, traduzindo-se no recurso à assistência financeira do FAM por via de empréstimo no valor de € 85.511.148,57 (oitenta e cinco milhões, quinhentos e onze mil cento e quarenta e oito euros e cinquenta e sete cêntimos), pelo prazo de 20 anos, destinado ao reequilíbrio financeiro, ao pagamento de dívidas a credores não bancários e à renegociação com a Banca sobre a dívida bancária, incluindo os respetivos encargos de financiamento.

Contudo, concluída a **avaliação do terceiro trimestre de 2018** e atento o desempenho financeiro do Município, com os vários indicadores orçamentais a superar as estimativas iniciais, a par do cumprimento de forma positiva das obrigações decorrentes do PAM, o Município de Aveiro, **abdicou da última tranche relativa ao contrato de empréstimo** e de assistência financeira em vigor, **no valor de € 5.572.552,83**, correspondendo esta ao montante em dívida reportado pelo Município no Relatório de Monitorização do período em análise, descontado o saldo remanescente à data de reporte.

Tendo o município elaborado a proposta de revisão do PAM em momento anterior à monitorização do terceiro trimestre, desconhecendo a proposta final da mesma e tendo por base os dados de dezembro de 2017, considerou nas projeções do ano de 2018 o recebimento da última tranche do empréstimo FAM, contudo e após finalização dos trabalhos de acompanhamento e em conformidade com os desvios positivos alcançados, **foi tomada a decisão de suportar por meios próprios a dívida ainda em regularização, atento o excedente orçamental gerado até à presente data.**

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. Não obstante, no quadro da necessária apreciação à **verificação efetiva de desvios positivos significativos** ocorridos nos sete trimestres de execução do Programa, releva o não recurso à última tranche do empréstimo, representando uma redução no valor utilizado acima dos 5M€ e respetiva cobertura por meios próprios.

Quanto às **medidas de reequilíbrio** é proposto que sejam ajustadas às reais necessidades de execução do Município assim como revogadas as que, à data, já se encontram totalmente cumpridas e com impacto na execução dos exercícios seguintes, sendo igualmente ajustados os limites quantitativos de execução orçamental da receita e da despesa, assim como as medidas de consolidação orçamental, incluindo os impactos previstos e os respetivos prazos de vigência.

Assim, **no que respeita à receita**, propõe-se a revogação da medida constante da alínea h) do n.º 1 da cláusula 2.ª do contrato PAM. Tratando-se de uma determinação já concluída nada há por opor quanto à sua revogação.

No que respeita à alínea c) do mesmo número e cláusula do contrato PAM, medida relativa à taxa do IMI, sugere o Município que passe a ter a seguinte redação:

c) Deliberar anualmente e durante o período de ajustamento fixar a taxa de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) no valor de 0,4% para o período de ajustamento, bem como possibilitar deliberar reduzir a mesma atendendo ao n.º de dependentes (IMI Familiar), de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 35.º que estabelece a dispensa de fixação da taxa máxima de IMI da Lei FAM: “1 - A fixação da taxa máxima de IMI, prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo anterior, pode ser dispensada se o município demonstrar que a satisfação integral dos encargos decorrentes do PAM não é colocada em causa pela aplicação de outra taxa de IMI.”

A alteração proposta da medida 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, a sua conformidade com os fins do PAM determina a verificação da sustentabilidade da mesma, em concreto, face à sua implementação no quadro da manutenção do cumprimento dos objetivos orçamentais traçados.

Tendo por base o cenário dos últimos anos, em que se registou uma evolução positiva na receita de IMI arrecadada pelo Município, maioritariamente resultante do processo de avaliação geral dos prédios urbanos e em consequência do aumento da taxa para 0,5%, entre 2014 e 2016, fixando-se em 0,45% em 2017, nos termos do disposto na Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março (Orçamento do Estado para 2016) e mantendo-se em 2018, importa validar as projeções do Município quanto aos impactos estimados em simultâneo com a sua relevância nos níveis de receita estimados para o período no PAM inicial.

De acordo com o Município, o impacto de redução da receita cobrada por via da alteração da taxa proposta estima-se em cerca de 2,3M€, para o exercício de 2019, se comparada com a receita arrecadada nesse mesmo ano à taxa de 0,45%, excluindo o impacto do IMI familiar.

De acordo com a avaliação e cálculos do FAM, **encontram-se validadas as projeções apresentadas pelo Município em sede de proposta de revisão do PAM** para a medida proposta, que incluiu igualmente o IMI familiar, conforme se demonstra no quadro seguinte:

Quadro 1 – IMI estimativa do impacto da redução da taxa de 0,45% para 0,4%

(em €)

Verba inscrita na proposta de revisão de PAM para 2019	Média da receita cobrada (a)	Projeção da AT 2019 (Taxa 0,45%)	Impacto da aplicação do IMI Familiar	Estimativa de IMI face à Média de receita cobrada	Estimativa de IMI face à projeção da AT 2019
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=[(2)*0,4%/0,45%]+(4)	(9)=[(4)*0,4%/0,45%]+(5)
18.916.400,00	20.263.116,29	21.439.995,92	-199.390,00	17.812.268,92	18.858.384,15
Impacto da redução de IMI				-2.450.847,37	-2.581.611,77
Diferença face à verba inscrita na proposta de revisão de PAM para 2019				-1.104.131,08	-58.015,85

a) Nos últimos 24 mese (3T 2016 a 3T 2018)

IMI - Regra Orçamental

(em €)

	3T	4T
2016	14.067.137,63	21.301.079,70
2017		19.468.494,14
2018	13.823.796,37	
Média da Receita cobrada (24 meses)		20.263.116,29

Por outro lado, e conforme se observa, o valor inscrito na proposta de revisão de PAM para a receita arrecadada de IMI incorpora devidamente o impacto da alteração da taxa, sendo a diferença acima explicitada de 58m€ materialmente irrelevante.

No que respeita ao IMI familiar, a estimativa do Município para a fixação das reduções previstas no n.º 1 do artigo 112.º-A ao Código do IMI, ao conjunto dos agregados familiares que poderão beneficiar desta redução, conjugada com a redução da taxa de 0,45% para 0,40%, representa cerca de 200.000€, valor que equivale a cerca de 1% do valor de IMI que se prevê cobrar em 2019. A estimativa apresentada é coincidente com os cálculos da do FAM conforme se desenvolve no quadro abaixo, tratando-se de um impacto sem relevância material, pelo que nada há a opor à aplicação desta medida.

Quadro 2 - Estimativa IMI Familiar (art.º 112.º-A CIMI)

(em €)

N.º de Dependentes	N.º de Agregados	VPT	Coleta IMI em 2018 ^{a)}	Coleta IMI em 2019 ^{b)}	Dedução à coleta	Coleta IMI com dedução	Diferencial da Coleta	Impacto da aplicação do IMI Familiar
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-[(2)*(6)]	(8)=(7)-(4)	(9)=(7)-(5)
1	3.794	373.227.665,50	1.496.157,03	1.329.917,36	20,00	1.254.037,36	-242.119,67	-75.880,00
2	2.449	287.420.618,60	1.195.511,10	1.062.676,53	40,00	964.716,53	-230.794,57	-97.960,00
3 ou mais	365	49.123.179,97	211.950,36	188.400,32	70,00	162.850,32	-49.100,04	-25.550,00
Total	6.608,00	709.771.464,07	2.903.618,49	2.580.994,21		2.381.604,21	-522.014,28	-199.390,00

a) Em consideração às isenções IMI vigentes em 2017

b) Em consideração às isenções IMI vigentes em 2017, aplicando a redução da taxa de IMI de 0,45% para 0,40%

A previsão de acréscimo de receita face aos valores constantes do PAM em vigor, em concreto, no âmbito dos impostos diretos é de cerca de 5,8M€, estimando-se para o IMI e considerando o impacto da redução da taxa para 0,4%, um acréscimo de 1,8M€ em 2019 de receita arrecada face ao estimado em PAM.

Quadro 3 – Variação Receita Corrente

(em €)

	Estimativa 2018	2019		Dif. Revisão/PAM	Dif. Revisão/2018
		PAM	Proposta Revisão		
IMI	20.450.000	17.037.354,21	18.916.400	1.879.045,79	-1.533.600
Imposto único de circulação	2.400.000	1.918.491,98	2.400.000	481.508,02	0
IMT	6.000.000	3.156.883,64	6.000.000	2.843.116,36	0
Derrama	3.000.000	2.365.125,04	3.000.000	634.874,96	0
Impostos abolidos	0	4.000,00		-4.000,00	0
Impostos directos diversos	0	1.000,00		-1.000,00	0
Total	31.850.000	24.482.854,87	30.316.400	5.833.545,13	-1.533.600
Receita Corrente	56.238.662,00	47.940.750,07	57.500.205,00	9.559.454,93	1.261.543,00
Receita Efetiva	61.850.350,00	51.721.914,10	67.151.925,00	15.430.010,90	5.301.575,00

No mesmo sentido estima-se uma receita corrente em 9M€ acima do previsto em PAM e 1,2M€ acima do estimado para o final do exercício de 2018.

Por outro lado, importa salientar que, quanto às projeções dos Impostos Diretos é considerado, após o impacto observado nos anos de 2018 e 2019, um desaceleramento da economia a partir do ano 2020, prevendo-se um crescimento nominal nulo, mantendo as taxas de atualização previstas em PAM atual. No que respeita ao IMI, dado que o aumento do n.º de prédios urbanos e a atualização do seu valor patrimonial serão mantidos, estima-se que esta receita se manterá estável num cenário de manutenção das taxas aplicadas à data, contudo num cenário prudente não se estimam acréscimos similares aos observados em 2017 e 2018, pelo que se entende como adequadas as projeções apresentadas para este imposto em sede da proposta de revisão do PAM.

Face ao exposto e embora se confirme um impacto negativo na ordem dos 2M€ 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.

Propõe-se contudo que seja simplificada a redação proposta da medida nos seguintes termos:

c) Deliberar anualmente a aplicação da taxa do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) que permita a satisfação integral dos encargos decorrentes do PAM, bem como a redução da mesma nos termos do art.º 112.º-A do CIMI (IMI Familiar);

Por fim e no que respeita às **medidas do lado da despesa** constantes da proposta de revisão do PAM, é proposta a revogação das constantes das alíneas d), g), i) e j) do n.º 2 da cláusula 2.ª do contrato PAM, por serem medidas já cumpridas e concluídas, alteração que nada temos a opor.

Propõe-se uma nova redação para a atual alínea k) do mesmo número e cláusula do contrato PAM acima referido, assim como a introdução de duas novas medidas, através de novas alíneas l) e m).

Na conjugação da proposta apresentada quanto às medidas propostas nas alíneas acima identificadas, entende-se que devem ser revistas atendendo às medidas que se considera manter em vigor do atual PAM no âmbito da despesa, garantindo uma coerência entre as mesmas e garantindo um balizamento claro dos níveis de despesa executados nos próximos anos, sem conflitualidade entre os termos das medidas atuais e das novas propostas em sede de revisão de PAM.

Reconhecendo que a redação apresentada pelo Município de Aveiro visa essencialmente uma maior flexibilidade na adoção de medidas de gestão interna, sem prejuízo do cumprimento de metas orçamentais e tetos de despesa nos anos de ajustamento, isto é, até que se alcance o limite legal da dívida total, propõe-se o seguinte:

- 1) Revogação, em aditamento às propostas pelo Município, da atual alínea b);
- 2) Nova redação da alínea a), c), e) e k):

- a) *Garantir um nível de despesa com pessoal inferior a 30% da receita efetiva, respeitando a legislação em vigor;*
 - c) *Promover a racionalização da despesa com a aquisição de bens e serviços, sendo permitida a renegociação de contratos que evidenciem uma necessidade fundamentada ou uma mais-valia para o Município, em conformidade com a legislação em vigor à data e cumprindo os objetivos fixados no Mapa 2 em anexo;*
 - e) *O Município fica condicionado à realização de despesa com aquisição de bens de capital, não coberta por fundos comunitários, até ao limite de 20% da receita efetiva, respeitando os limites quantitativos constantes do Mapa 2 em anexo;*
 - k) *O Município fica condicionado, no que respeita à realização de despesa com aquisição de bens de capital cofinanciada por fundos europeus, à efetiva aprovação das candidaturas lançadas no âmbito dos programas nacionais e comunitários e aos limites quantitativos constantes do Mapa 2 em anexo;*
- 3) Não integração das medidas novas propostas l) e m).

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 cumpridos ao longo dos 7 trimestres de execução do programa, conforme se expôs nos pareceres dos relatórios de monitorização realizados pelo FAM, podendo concluir-se pelo cumprimento das medidas de reestruturação financeira que assentaram na execução das premissas específicas associadas ao Plano de Restruturação de Dívida (PRD) e o cumprimento das medidas de reequilíbrio orçamental.

No final do sétimo trimestre de execução do Programa, os saldos apurados, apresentam no seu conjunto (saldo total) um **valor positivo no montante de € 15.875.785**, correspondendo a uma **variação de € 12.488.781, acima do previsto no PAM**. O saldo global efetivo, apresenta um desvio positivo face ao PAM de € 10.069.369. Analisados os dados relativos à execução orçamental, bem como o relatório do Município do 3.º trimestre do PAM, verifica-se que no ano de 2018 **o Município apresenta um desempenho muito superior ao esperado**, o que lhe permitiu gerar um saldo superior ao previsto em cerca de € 12,5 M e sustentar em simultâneo a apresentação da proposta de revisão extraordinária do PAM.

Os níveis agora propostos quer de receita quer de despesa, **garantem a sustentabilidade do Programa**, em concreto até ao ano em que o Município deverá alcançar o limite da dívida legalmente estabelecido (veja-se ponto V.), 2021, sendo relevante na formulação desta opinião favorável da DE do FAM, atender, para além da verificação do não prejuízo dos saldos orçamentais projetados no PAM inicial, igualmente aos pressupostos bases de estimativa dos valores a cobrar de receita e a realizar de despesa, sabendo-se a dependência de muitas das variáveis em causa perante a conjuntura económica.

Projeções da Receita

Em concreto, a proposta de revisão estima acréscimos de receita acima do previsto em PAM inicial para todos os anos tendo por base a estimativa de execução no final de 2018.

Quadro 4 – Comparação nível de Receita Proposta Revisão PAM/PAM Inicial

(em €)

	2018	2019	2020	2021	2022
Receita Total	13.094.388,87	18.006.385,19	17.431.259,47	14.602.544,92	9.872.559,70
Receita Corrente	8.532.577,24	8.494.094,93	6.903.800,93	6.448.735,41	6.140.943,93
Recita Capital	4.561.811,63	9.512.290,26	10.527.458,54	8.153.809,51	3.731.615,77
Receita Efetiva	8.781.830,98	18.009.010,90	17.433.981,38	14.605.364,02	9.875.477,01

Nota-se que as estimativas apresentadas refletem os ajustamentos positivos da execução da receita nos últimos sete trimestres, a para de ajustamentos temporais fruto dos atrasos registados na aprovação e execução dos projetos de investimento cofinanciados.

A necessidade de ajustamentos ao valores constantes do PAM inicial no âmbito da receita fica confirmada desde logo pela avaliação do FAM reportada ao terceiro trimestre de 2018, onde e em termos acumulados, se comprova que a execução orçamental das rúbricas referentes a impostos diretos, impostos indiretos, rendimentos de propriedade e transferências correntes, **apresentam desvios positivos relevantes, e a receita total atingiu um desvio positivo de 9,2% (5M€) 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 2018 e 2019 e é ajustado a um natural desaceleramento da economia a partir do ano 2020, prevendo-se um crescimento nominal nulo, mantendo as taxas de atualização previstas no PAM inicial.

Encontrando-se em curso a execução dos investimentos associadas à prestação de serviços públicos essenciais e investimentos cofinanciados e em parte já contratualizados os respetivos financiamentos, o valor estimado para as **comparticipações dos fundos comunitários representará de 2018 a 2022**, no acumulado estimado, o valor de cerca de **40.775.260 €**.

Em face do exposto, as projeções da receita têm por base o resultado das cobranças dos anos 2017 e 2018 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 5 - Comparação nível de Despesa Proposta Revisão PAM/PAM Inicial

	2018-4T Acum. Dif.	2019-4T Dif.	2020-4T Dif.	2021-4T Dif.	2022-4T Dif.
Despesa Total	-18.661.573,90	17.486.396,31	16.583.725,57	13.922.049,33	9.444.768,42
Despesa Corrente	-8.140.954,51	3.151.607,39	3.559.966,20	3.834.137,99	3.580.919,87
Despesa Capital	-10.520.619,39	14.334.788,92	13.023.759,37	10.087.911,34	5.863.848,55
Despesa Efetiva	-18.304.477,21	17.846.649,53	17.029.086,86	14.178.004,81	9.393.510,28

(em €)

O aumento da despesa total e da despesa efetiva face ao PAM é contudo em todos os anos compensado por um aumento superior da receita, garantindo saldos globais e efetivos positivos nos anos em análise.

As medidas que têm sido implementadas, cujo cumprimento se comprova no último relatório de monitorização do FAM, determinam um valor estabilizado de execução da despesa, salvo para as rubricas respeitantes às despesas associadas às Atividades mais Relevantes e ao Plano Plurianual de Investimentos.

Relativamente às Despesas com o Pessoal, o nível projetado no PAM integra os ajustamentos decorrentes de novas atribuições e competências das unidades orgânicas municipais, dos descongelamentos de todas as carreiras da Administração Pública com consequente posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão e ainda as mobilidades e aposentações dos recursos disponíveis e processo de internalização das empresas locais, os quais obrigam a ajustamentos nas projeções.

Pela análise realizada, entende-se que as projeções em termos das despesa operacional, estão sustentadas na execução dos anos de 2017 e 2018 e nas expectativas de execução a médio prazo, mantendo a evolução futura da taxa de inflação que se encontra prevista no PAM em vigor, pelo que nada há a opor neste âmbito por parte da DE do FAM, resultando na seguinte síntese de execução:

Quadro 6– Síntese de execução orçamental do Município

(em €)

Variáveis					
	2018	2019	2020	2021	2022
Receita Total	61.850.350,0	69.730.925,0	67.766.855,0	65.068.535,0	62.706.835,0
Receita Corrente	56.238.662,0	56.434.845,0	55.169.575,0	55.061.315,0	55.103.160,0
Receita de Capital	5.601.688,0	13.186.080,0	12.486.130,0	9.894.870,0	7.491.325,0
Outras	10.000,0	110.000,0	111.150,0	112.350,0	112.350,0
Despesa Total	44.070.174,8	61.407.475,0	59.335.700,0	57.107.600,0	55.659.350,0
Despesa Corrente	31.945.410,0	38.190.455,0	38.364.250,0	38.472.250,0	38.163.100,0
Da qual Juros	1.281.443,5	1.800.900,0	1.697.550,0	1.517.950,0	1.418.950,0
Despesa Capital	12.124.764,8	23.217.020,0	20.971.450,0	18.635.350,0	17.496.250,0
Saldo não financeiro global	17.780.175,2	8.323.450,0	8.431.155,0	7.960.935,0	7.047.485,0
Saldo primário	19.061.618,7	10.124.350,0	10.128.705,0	9.478.885,0	8.466.435,0
Ajustamentos					
Pagamentos assist. finan. FAM	-	-	-	-	-
Saldo global não financeiro ajustado	17.780.175,2	8.323.450,0	8.431.155,0	7.960.935,0	7.047.485,0
Saldo primário ajustado	19.061.618,7	10.124.350,0	10.128.705,0	9.478.885,0	8.466.435,0
Dívida Total	98.873.510,4	89.006.284,4	81.715.929,1	74.677.198,5	68.281.745,8
Amortizações pagas/previstas	4.599.877,6	6.877.735,0	6.888.250,0	6.684.050,0	6.032.700,0
Saldo global não financeiro - amortizações	13.180.297,7	1.445.715,0	1.542.905,0	1.276.885,0	1.014.785,0

Fonte: Indicadores de análise Proposta Revisão PAM do Município Aveiro

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**, verificando-se em simultâneo a obtenção de **saldos correntes acima dos 16M€**. Em termos do saldo de capital as diferenças apuradas face ao PAM refletem o aumento de despesa com a aquisição de bens de capital decorrente do deslizamento da despesa prevista para o período de 2016/2018 para os próximos 3 anos e ajustamento dos valores à atual capacidade financeira da autarquia (ver ponto V.). O quadro seguinte resume o valor de saldos obtidos com a proposta de revisão do PAM (V2) e a sua comparação face ao estimado no PAM atual.

em €

	2018-4T Acum. V2	2018-4T Acum. Dif.	2019-4T V2	2019-4T Dif.	2020-4T V2	2020-4T Dif.	2021-4T V2	2021-4T Dif.	2022-4T V2
Saldo Total	32.132.271,41	31.755.962,77	1.250.000,00	519.988,88	1.432.715,00	847.533,90	1.252.295,00	680.495,59	990.195,00
Saldo Corrente	24.293.252,05	16.673.531,75	18.244.390,00	5.342.487,54	16.805.325,00	3.343.834,73	16.589.065,00	2.614.597,42	16.940.060,00
Saldo de Capital	7.839.019,36	15.082.431,02	-16.994.390,00	-4.822.498,66	-15.372.610,00	-2.496.300,83	-15.336.770,00	-1.934.101,83	-15.949.865,00
Saldo Efetivo	17.780.175,22	27.086.308,19	8.323.450,00	162.361,37	8.431.155,00	404.894,52	7.960.935,00	427.359,21	7.047.485,00
Saldo Efetivo Primário	19.061.618,71	25.860.232,64	10.124.350,00	299.261,42	10.128.705,00	547.784,45	9.478.885,00	623.653,13	8.466.435,00

Considerando que são garantidos os níveis positivos de saldo efetivo e saldo primário nos anos em análise e que decorrente destas projeções o Município irá garantir a sustentabilidade financeira, conclui-se pela opinião favorável quanto aos valores quantitativos constantes do Mapa 1 e 2 em anexo à proposta de revisão do PAM.

V. Análise sustentabilidade médio e longo prazo

Encargos plurianuais

Nos próximos três anos, a despesa de investimento prevista encontra-se acima dos tetos estipulados no PAM. Contudo, tais níveis de despesa, **mantendo-se abaixo dos 15% da receita efetiva** e, sendo por isso sustentável, decorrem do deslizamento da despesa prevista até 2018 para os próximos anos face à sua não execução por força dos atrasos na realização física e financeira dos projetos previstos.

(em €)

	Receita efetiva	Investimento	Financiamento	Inv. Líquido	% Inv/RE
2018	61.850.650,00	11.078.084,27	1.320.000,00	9.758.084,27	15,8
2019	69.730.925,00	20.584.740,00	11.961.530,00	8.623.210,00	12,4
2020	67.766.855,00	15.644.450,00	11.777.180,00	3.867.270,00	5,7
2021	65.068.535,00	15.562.900,00	8.746.300,00	6.816.600,00	10,5
2022	62.706.835,00	15.119.000,00	7.070.250,00	8.048.750,00	12,8

Note-se que, de acordo com os dados monitorizados pelo FAM, confirma-se a baixa execução do valor do investimento nos últimos anos. Em 2018, o valor a executar do investimento estima-se abaixo do previsto em PAM em 8,7M€, por não execução dos projetos previstos, o que determina a sua transição para 2019.

Efetivamente, o quadro de investimentos necessário para o Município de acordo com o cronograma apresentado à data de elaboração do PAM, 2.º semestre 2015/1.º semestre 2016, sofreu um efetivo desfasamento dados os atrasos verificados na concretização dos procedimentos quer de aprovação das candidaturas aos cofinanciamentos, quer de execução de projetos e contratualização das empreitadas.

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

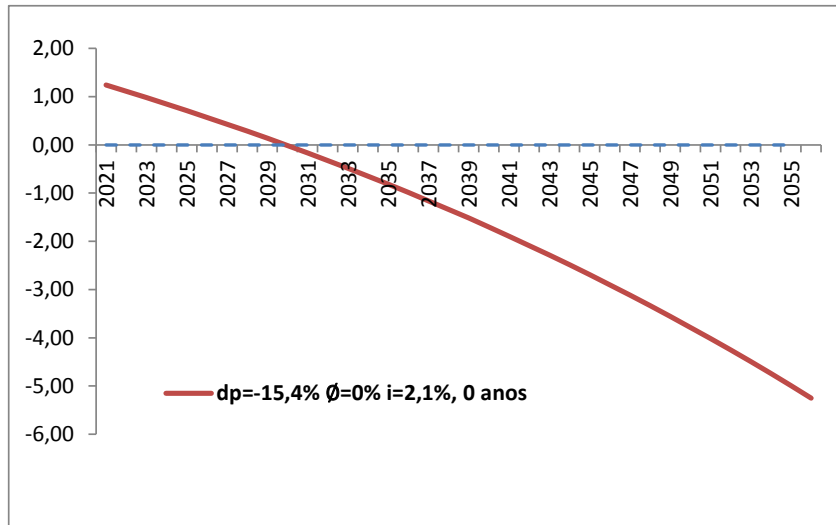
Contudo, não se deixa de considerar que deve ser mantida uma particular atenção no sentido de não serem assumidos compromissos para além dos valores estimados na proposta revisão do PAM.

Análise de sustentabilidade da dívida

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 no ano 2021, onde se prevê um rácio na ordem dos 144%.**

Verifica-se assim, que a proposta de revisão do PAM promove uma redução de seis anos face à projeção anterior quanto ao ano em que o Município alcança o limite legal da dívida, passando de uma trajetória de alcance do rácio legal de 10 anos para uma trajetória de 3 anos. Efetivamente o **PAM inicial** estima como ano em que se apresenta um limite da dívida total abaixo do rácio legal o **ano de 2027.**

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 n.º 2 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 Aveiro com carácter excecional, 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 redução no número de anos necessários ao cumprimento do rácio legal da dívida total do Município.

Lisboa, 28 de novembro de 2018

A Direção Executiva,