



---

Parecer da Direção Executiva

**Proposta de Revisão do PAM**  
**Município de Vila Nova de Poiares**



---

Documento elaborado nos termos da  
Lei n.º 53/2014, de 25/08, na sua redação atual

DEZEMBRO 2024



**Parecer da Direção Executiva**  
**Proposta de Revisão PAM**  
Município Vila Nova de Poiares

**Fundo de Apoio Municipal**  
R. Gregório Lopes, Lote 1514 R/C | 1400-195 Lisboa  
[www.fundodeapoiomunicipal.gov.pt](http://www.fundodeapoiomunicipal.gov.pt)

## **Índice**

<b>Nota Prévia</b>	<b>3</b>
I. Introdução	4
II. Fundamentos para a revisão do PAM	5
III. Conformidade das medidas e obrigações constantes da proposta de revisão do PAM	9
IV. Conformidade da proposta de revisão do PAM com as metas orçamentais	16
V. Análise de sustentabilidade de médio e longo prazo	20
VI. Parecer da Direção Executiva	21

## **Índice de Quadros**

Quadro 1 – Proposta do Município - Medidas da Receita	10
Quadro 2 – Proposta do Município - Medidas da Despesa	11
Quadro 3 – Proposta Revisão PAM do Município – IMI e Derrama	13
Quadro 4 – Variação da Receita: Proposta Revisão PAM/PAM Revisto	16
Quadro 5 – Variação da Despesa: Proposta Revisão PAM/PAM Revisto	17
Quadro 6 – Síntese de execução orçamental do Município	18
Quadro 7 – Variação dos Saldos Orçamentais: Proposta Revisão PAM/PAM Revisto	19

## **Índice de Gráficos**

Gráfico 1 - Evolução do IMI entre 2016 e 2023	12
Gráfico 2 - Evolução da Derrama entre 2016 e 2023	12
Gráfico 3 - Evolução das Despesas com o Pessoal entre 2016 e 2023	13
Gráfico 4 - Evolução dos Abonos Variáveis ou Eventuais entre 2016 e 2023	14
Gráfico 5 - Evolução da Receita Total entre 2016 e 2023	
Gráfico 6 - Evolução da Receita Corrente entre 2016 e 2023	
Gráfico 7: Evolução da Receita de Capital entre 2016 e 2023	
Gráfico 8 - Evolução da Despesa Total entre 2016 e 2023	
Gráfico 9 - Evolução da Despesa Corrente entre 2016 e 2023	
Gráfico 10 - Evolução da Despesa de Capital entre 2016 e 2023	
Gráfico 11 - Modelo de Sustentabilidade da Dívida	20

## Nota Prévia

A Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, doravante mencionada Lei do FAM, que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regula o Fundo de Apoio Municipal, determina no seu artigo 33.º, com a epígrafe “*Revisão do Programa de Ajustamento Municipal*”, que, de acordo com o n.º 1, o Programa de Ajustamento Municipal (PAM) pode ser revisto por iniciativa do Fundo de Apoio Municipal (FAM) ou do município.

O n.º do 2 do mesmo artigo estabelece que a revisão do PAM apenas pode ocorrer dois anos após a sua vigência ou, excecionalmente, em casos de desvios significativos que afetem o cumprimento do programa ou em situações de incumprimento dos objetivos relacionados com os desembolsos do contrato de empréstimo de assistência financeira.

O presente parecer<sup>1</sup> incide sobre a proposta de revisão do PAM em vigor, no Município de Vila Nova de Poiares (MVNP), formalizada por iniciativa do Município junto do FAM, com carácter ordinário.

Esta revisão fundamenta-se na necessidade de ajustar as medidas de recuperação e as projeções financeiras às atuais exigências do Município, devido a acontecimentos que impactaram a realidade das autarquias, tanto a nível nacional como internacional. Exemplos desses acontecimentos incluem o processo de descentralização, a pandemia de COVID-19 e os conflitos na Ucrânia e no Médio Oriente. Esses eventos, que não eram previsíveis na altura da 1.ª revisão, tiveram reflexos na receita e na despesa, justificando, assim, a necessidade de um ajustamento ao PAM em vigor.

A análise constante neste documento tem presente as avaliações anteriormente realizadas e evidenciadas pela Direção Executiva (DE) do FAM nos Relatórios de Monitorização do PAM do Município, em especial, os resultados apurados no termo do quarto trimestre de 2023, visando a correção dos desvios apurados e que determinaram esta revisão.

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 da dívida de médio e longo prazo.**

De ressaltar que **esta revisão não implica qualquer acréscimo ao montante contratualizado para a Assistência Financeira.**

O FAM expressa o seu agradecimento pela disponibilidade e a colaboração do MVNP no fornecimento de elementos e esclarecimentos necessários para a elaboração deste Parecer, bem como na definição das soluções mais indicadas para a atual realidade específica do Concelho e da sua população.

---

<sup>1</sup> Elaborado com base na informação disponível até ao dia 31 de outubro de 2024.

## I. Introdução

O MVNP solicitou ao FAM, no dia 12 de junho de 2024<sup>2</sup>, a abertura formal do processo de revisão ordinária do PAM, cuja proposta foi apresentada no passado dia 4 de outubro<sup>3</sup>, tendo o parecer do auditor sobre a proposta de revisão<sup>4</sup> sido enviado, por mensagem de correio eletrónico, em 18 de outubro de 2024, juntamente com uma proposta revista.

A proposta de revisão apresentada pelo Município visa adequar o PAM em vigor à realidade atual das políticas públicas que têm vindo a ser desenvolvidas a nível nacional e do presente contexto económico e social, cujo impacto, quer na receita quer na despesa da Administração Local e do Município em particular, tem sido substantivo.

O PAM inicial do MVNP entrou em vigor em 11 de julho de 2016, tendo sido revisto em 15 de outubro de 2019 (1.ª adenda). A assistência financeira prestada pelo FAM foi realizada através de um empréstimo até ao montante de €14.113.947,55, pelo prazo de 25 anos. O contrato de empréstimo subjacente teve duas adendas, a primeira alterou a periodicidade do reembolso dos montantes desembolsados, passando a ser mensal e a segunda alterou a taxa de juro nos termos contratualmente previstos.

A DE, em conformidade com a Lei do FAM, nomeadamente os artigos 28.º (*"Aprovação e recusa"*) e 33.º (*"Revisão do programa de ajustamento municipal"*), vem pronunciar-se sobre os fundamentos e exequibilidade da proposta de revisão do PAM apresentada pelo Município, atento o objetivo primário do ajustamento financeiro em curso, que consiste na diminuição programada da dívida até ao limite legalmente admissível, para o qual concorrem as medidas de reequilíbrio orçamental.

O parecer aqui emitido tem em consideração, desde logo, as 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 ano de 2023, os resultados dos relatórios de monitorização do PAM, assim como a evolução económica que se perspetiva para o futuro.

Com base nos elementos remetidos, nos pontos seguintes abordam-se os aspetos que a DE do FAM considera constituírem elementos-chave à formulação de uma opinião sobre o mérito da proposta de revisão do PAM submetida a parecer pelo MVNP.

---

<sup>2</sup> Formalizado pelo ofício com a referência 1435/2024 de 11 de junho.

<sup>3</sup> Através de mensagem de correio eletrónico.

<sup>4</sup> Artigos 27.º e 33.º, n.º 1 da Lei do FAM.

## II. Fundamentos para a revisão do PAM

### *Exposição de motivos*

A revisão do PAM, solicitada pelo Município, ao abrigo do n.º 2 do artigo 33.º da Lei do FAM, assenta nos seguintes fundamentos<sup>5</sup>:

- *“ Registo de desvios positivos, que alteram de forma relevante as condições de cumprimento do PAM.”*
- *“O Aumento da receita acima do previsto no PAM, que tem sido um dos fatores principais para o elevado valor de saldo que se regista acima do previsto no PAM. No exercício de 2023 e em termos globais, a receita efetiva no montante de 9.741.508,79€ e a receita total executada 10.933.579,67€, foram superiores em 2.435.839,82€ face à constante do PAM, representando um acréscimo de 33,3% e de 28,7% respetivamente. Destacando-se a receita proveniente de impostos diretos e transferências”.*
- *“Necessidade de ajustamento das receitas provenientes das transferências para o município diretamente do Orçamento do Estado e Participação Comunitária em Projetos Co-financiados. Em 2023 verificou-se um acréscimo de 159,9% (1.078.173,17€) face à meta do PAM. Este aumento, justifica-se:*
  - *Pela transferência de competências nos órgãos municipais, no domínio da Educação, Saúde e Ação Social, estabelecida na Lei 50/2018, de 16 de agosto.*
  - *Receita de capital provenientes de fundos europeus/programas nacionais para financiamento de projetos cofinanciados.”*
- *“Necessidade de aumentar o valor do investimento nos próximos anos, para execução de projetos, candidaturas aos Fundos Comunitários, contratos com o governo e outras entidades, dada a necessidade de investimento em muitas áreas, existentes no Município de Vila Nova de Poiares.”*
- *“Necessidade de reduzir o valor da taxa de IMI por razões de desagravamento fiscal sobre os munícipes e, considerando a capacidade financeira que a Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares demonstra para o fazer.”*
- *“Necessidade de ajustamentos nas despesas com pessoal, dado que ocorreram motivos excecionais, nomeadamente, aumentos de despesa por força da reposição salarial, aumento do salário mínimo nacional, acertos derivados a aposentações e licenças sem vencimento, alteração da posição remuneratória referente ao SIADAP do biénio 2021/2022, aceitação de competências nos domínios da educação, ação social e saúde, com a inclusão de novos trabalhadores.”*
- *“Necessidade de Ajustamento do limite de Dívida Total prevista no PAM do Município de Vila Nova de Poiares, em virtude de o Município ter usufruído do benefício de moratória de 12 meses na*

<sup>5</sup> Fundamentação constante no Relatório de Revisão do PAM – 2.º. Adenda (páginas 4 e 5).

*amortização de capital vincendo do empréstimo de assistência financeira em 2020 e 2021 prevista no n.º 1 do artigo 3.º C da Lei 12/2020 de 7 de maio.”*

- *“Necessidade de ajustamento das previsões de algumas despesas na sequência de factos ocorridos, designadamente: Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências e de Financiamento das Atividades exercidas ao abrigo das Competências Delegadas dos Municípios enquanto autoridades de transportes e transferências financeiras obrigatórias na proporção da participação social com vista a equilibrar os resultados do exercício da APIN – Empresa Intermunicipal de Ambiente do Pinhal Interior, E.I.M, SA, nos termos do n.º 2 do artigo 40.º da Lei 50/2012, de 31/08 - Aumento da despesa municipal.”*
- *“Necessidade de atualização do anexo 4 “Pessoal ao Serviço” por força da transferência de competências nos órgãos municipais, no domínio da Educação, Saúde e Ação Social, estabelecida na Lei 50/2018, de 16 de agosto e da necessidade que o Município teve em contratar prestadores de serviços, relacionados diretamente com a transferência de competências e com a saída de trabalhadores por motivo de aposentação e mobilidade para outras entidades.”*

#### *Apreciação da DE do FAM*

Perante os fundamentos expostos pelo MVNP na proposta de revisão apresentada, a DE do FAM procedeu à confirmação dos dados financeiros que sustentam a **existência de desvios** capazes de alterar as condições de cumprimento do programa e que por si mesmos justificam os ajustamentos propostos ao nível da receita, da despesa e da dívida total.

Entende-se ser necessária a celebração da presente revisão, tendo em conta que os requisitos e pressupostos para a celebração do contrato original, nomeadamente os previstos no artigo 23.º da Lei do FAM, relativo aos fins e conteúdo do PAM, bem como à revisão entretanto concretizada, não consideravam os acontecimentos imprevisíveis verificados em 2020, 2021 e 2022. Esses eventos resultaram no aumento exponencial das receitas e despesas municipais face às projeções que tinham servido de base tanto ao Programa original quanto à primeira revisão.

Neste contexto, importa expor as principais conclusões da **análise financeira acumulada** reportada a **dezembro de 2023**,<sup>6</sup> que confirmam os desvios capazes de determinar alterações nas medidas em vigor e ajustamentos face às estimativas atuais do PAM:

#### 1. **Receita**, face à previsão de execução inscrita no PAM revisto e ajustado

##### 1.1 **A receita efetiva e a receita total apresentam montantes acima do previsto de cerca de 33,3% (€2.435.839,82) e de 28,7% (€2.435.839,82), respetivamente;**

<sup>6</sup> Relativamente à análise desenvolvida sobre as metas orçamentais, foi efetuado o ajustamento ao PAM revisto tendo em consideração a integração, no orçamento de 2023, do saldo de gerência do ano anterior.

- 1.2 O desempenho na execução orçamental na receita foi significativamente influenciado pela cobrança acima do previsto nos capítulos “Transferências correntes” e Transferências de capital”, onde se verificou um acréscimo total de €2.158.104,09 (+184,5%);
- 1.3 A receita corrente e a receita de capital registaram desvios positivos, respetivamente, de 21,2% (€ 1.394.290,90) e de 142,8% (€ 1.032.559,70).
2. **Despesa**, face à previsão de execução inscrita no PAM revisto e ajustado
  - 2.1 A despesa efetiva apresentou um valor superior ao previsto em +32,6% (€2.109.479,79) e a despesa total em 30,5% (€2.136.435,30);
  - 2.2 Destaca-se o aumento nas rubricas “Despesas com o pessoal”, “Aquisição de bens e serviços” e “Aquisição de bens de capital”, que, em conjunto, registaram um desvio de +€ 2.034.404,43, representando 95,2% do desvio da despesa. Pese embora, o aumento registado na despesa de pessoal se justifique principalmente pelo impacto transversal do processo de descentralização de competências da Administração Central no domínio da educação e da saúde;
  - 2.3 A despesa corrente registou um aumento de 28,6% (€1.586.776,28), enquanto a despesa de capital aumentou 38,0% (€ 549.659,02).
3. **Saldos orçamentais**, face à previsão de execução inscrita no PAM revisto e ajustado
  - 3.1 As evoluções favoráveis dos saldos orçamentais espelham uma execução orçamental positiva;
  - 3.2 O saldo primário efetivo, o saldo global efetivo e o saldo total registaram variações positivas de €463.831,66 (+81,5%), €326.360,04 (+38,9%) e €299.404,53 (+20,0%), respetivamente;
  - 3.3 O saldo corrente foi positivo em €837.792,30, embora com uma variação negativa de €192.485,42 face ao previsto no PAM. O saldo de capital foi negativo em €241.618,01, mas apresentou uma variação positiva de €482.900,72;
  - 3.4 Verifica-se que, no ano de 2023, o Município apresentava um **desempenho superior ao esperado**, do lado da receita, o que lhe permitiu manter o nível de saldo previsto face à pressão verificada na despesa.
4. **Dívida total**, face às metas do PAM em vigor<sup>7</sup>
  - 4.1 No final de 2023, a **dívida total do Município** atingiu €12.605.636,20, ultrapassando o previsto no PAM, em €365.710,02. Esta variação decorre das moratórias concedidas, nos termos da lei, nos anos de 2020 e 2021, que não foram contempladas na revisão do PAM de 2019, devido à imprevisibilidade da pandemia que se iniciou no ano seguinte. Devido a esta prerrogativa legal encontra-se justificada a trajetória de redução da dívida superior à

<sup>7</sup> Em relação à análise das metas estabelecidas no PAM sobre o endividamento municipal, foi efetuado o ajustamento ao PAM em vigor, tendo em consideração as amortizações não realizadas do empréstimo FAM nos anos de 2020 e de 2021, nos termos da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, na sua redação atual.

prevista no PAM, sendo que, ainda assim foram alcançados os objetivos de redução da dívida, uma vez que, em comparação com 2022, a dívida total do Município apresentou uma melhoria, com uma diminuição de €599.118,58.

**Reconhecidos os desvios**, foi realizada uma **análise de conformidade** da proposta no que se refere a **medidas e sustentabilidade** de médio longo prazo, face ao objetivo principal do PAM (redução da dívida total do Município até ao limite legal), num contexto de sustentabilidade orçamental. A referida análise encontra-se detalhada nos pontos subsequentes deste parecer.

A DE do FAM entende que sempre que existem desvios significativos no PAM em vigor, o mesmo deve ser adaptado à realidade económica e financeira conhecida no momento, no sentido de adequar as medidas específicas, quantificadas de redução programada da dívida, à necessidade de prestação de serviços públicos essenciais identificados na Lei do FAM (artigo 3.º) e garantindo o serviço da dívida municipal.

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

Constitui objetivo principal do PAM a redução da dívida total do Município, até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual<sup>8</sup>. Para cumprimento deste objetivo, foram contratualizadas medidas de reequilíbrio orçamental acordadas entre o Município e o FAM, concluindo-se que no final de 2023:

- As medidas previstas para a receita foram, em sua maioria, cumpridas, verificando-se, inclusive, como referido anteriormente, um aumento significativo da receita executada em relação à prevista no PAM revisto e ajustado. Cabe ainda mencionar que duas medidas foram consideradas não aplicáveis por não terem ocorrido em 2023;
- Do lado da despesa, as medidas foram parcialmente cumpridas. Das seis medidas previstas para a despesa, apenas duas foram totalmente cumpridas, duas foram parcialmente cumpridas e duas não foram cumpridas, tendo a despesa executada sido superior à prevista no PAM revisto e ajustado, conforme verificado atrás;
- Sobre o PRD, as medidas previstas no PAM foram consideradas não aplicáveis no ano de 2023, por não terem ocorrido ou por já terem sido realizadas previamente.
- As medidas previstas relativas à assistência financeira foram cumpridas na sua globalidade.

---

<sup>8</sup> Diploma que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).

Quanto às **medidas de reequilíbrio**, é proposto que sejam adaptadas às reais necessidades de execução do Município<sup>9</sup>, ajustando-se 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 sendo, o Município apresentou propostas de alteração de medidas do PAM, exibidas de seguida.**

1. Na **receita**, manter as medidas de otimização em vigor, exceto os pontos 3, 4 e 6, conforme quadro *infra*:

**Quadro 1 – Proposta do Município: Medidas da receita**

Receita	PAM em vigor	Proposta Revisão PAM (2.ª adenda)
Medida 1	O MUNICÍPIO compromete-se a manter a participação variável no IRS à taxa máxima, pelo prazo de vigência do PAM.	Manter
Medida 2	O MUNICÍPIO compromete-se a manter a taxa máxima de derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, pelo prazo de vigência do PAM.	Manter
Medida 3	O MUNICÍPIO compromete-se a deliberar anualmente fixar a taxa máxima do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) que permita a satisfação integral dos encargos decorrentes do PAM.	Rever: O MUNICÍPIO compromete-se a deliberar anualmente a aplicação da taxa de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) que permita a satisfação integral dos encargos decorrentes do PAM.
Medida 4	A deliberação referida no ponto anterior fica condicionada a uma redução incremental anual máxima de 0,01% até à taxa mínima legal e ao cumprimento das metas de receita daquele imposto previstas no ano anterior.	Revogar
Medida 5	O MUNICÍPIO compromete-se a não aplicar qualquer fator minorativo e a aplicar os fatores majorativos nos termos e para os efeitos legalmente previstos, no que se refere à taxa de IMI e de derrama, pelo prazo de vigência do PAM.	Manter
Medida 6	O MUNICÍPIO compromete-se a abster-se quanto à concessão de benefícios fiscais e isenções de taxas, cuja concessão seja da sua competência durante o prazo de vigência do PAM, sem prejuízo do previsto na alínea d) do art.º 35.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, isto é, o Município concederá isenção temporária (5 anos) de IMI e taxas de urbanização e edificação nas operações urbanísticas integradas na Área de Reabilitação Urbana (ARU); isenção temporária (5 anos) de IMI e taxas de urbanização e edificação nas operações urbanísticas em prédios devolutos depois de intervenções; isenção de IMT na primeira alienação de Imóveis inseridos na ARU, após intervenção de requalificação; isenção temporária (5 anos) de derrama e IMT, na aquisição/transação de espaços para implantação de novas empresas ou para ampliação de unidades empresariais já existentes, desde que se reflitam na criação de novos postos de trabalho e novas fontes de negócio importantes para a economia do Concelho.	Alteração: O MUNICÍPIO compromete-se a abster-se quanto à concessão de benefícios fiscais e isenções de taxas, cuja concessão seja da sua competência durante o prazo de vigência do PAM, sem prejuízo: a) do previsto na alínea d) do art.º 35.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, isto é, o Município concederá isenção temporária (5 anos) de IMI e taxas de urbanização e edificação nas operações urbanísticas integradas na Área de Reabilitação Urbana (ARU); b) isenção temporária (5 anos) de IMI e taxas de urbanização e edificação nas operações urbanísticas em prédios devolutos depois de intervenções; c) isenção temporária (5 anos) de derrama na instalação de novas empresas, com sede fiscal no concelho, desde que se reflitam na criação de novos postos de trabalho e novas fontes de negócio importantes para a economia do Concelho.
Medida 7	Revogado	-
Medida 8	O MUNICÍPIO compromete-se a implementar medidas tendentes ao aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível de aplicação de colmas e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do Município, com os impactos, por ano, constantes do Mapa 3 em anexo.	Manter
Medida 9	No seguimento do ponto anterior, o MUNICÍPIO compromete-se ainda a atualizar anualmente o regulamento e respetiva tabela municipal de taxas e preços, respetando, nomeadamente o disposto no regime geral das taxas das autarquias locais e no regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais, bem como a demais legislação setorial e/ou específica atinente, pelo prazo de vigência do PAM.	Manter
Medida 10	O MUNICÍPIO compromete-se a utilizar a receita gerada com medidas não previstas e/ou especificadas no PAM na redução extraordinária da dívida total, nomeadamente a que decorrer da venda de bens de investimento.	Manter
Medida 11	O MUNICÍPIO compromete-se a efetuar as comunicações necessárias e previstas na lei nos termos e para os efeitos previstos nos números acima, nomeadamente à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), devendo informar o FAM das mesmas ao abrigo da monitorização do PAM.	Manter

Fonte: Proposta Revisão Município e PAM aprovado com 1.ª Revisão.

2. Do lado da **despesa**, manter as medidas de otimização da despesa que se encontram em vigor, à exceção do ponto 15, apresentando a seguinte proposta:

<sup>9</sup> Decorrentes de acontecimentos como o processo de descentralização, alteração de posicionamentos remuneratórios e outros eventos que impactaram a economia mundial no seguimento da guerra na Ucrânia e no Médio Oriente, que não eram previsíveis aquando da 1.ª revisão ao PAM.

**Quadro 2 – Proposta do Município: Medidas da despesa**

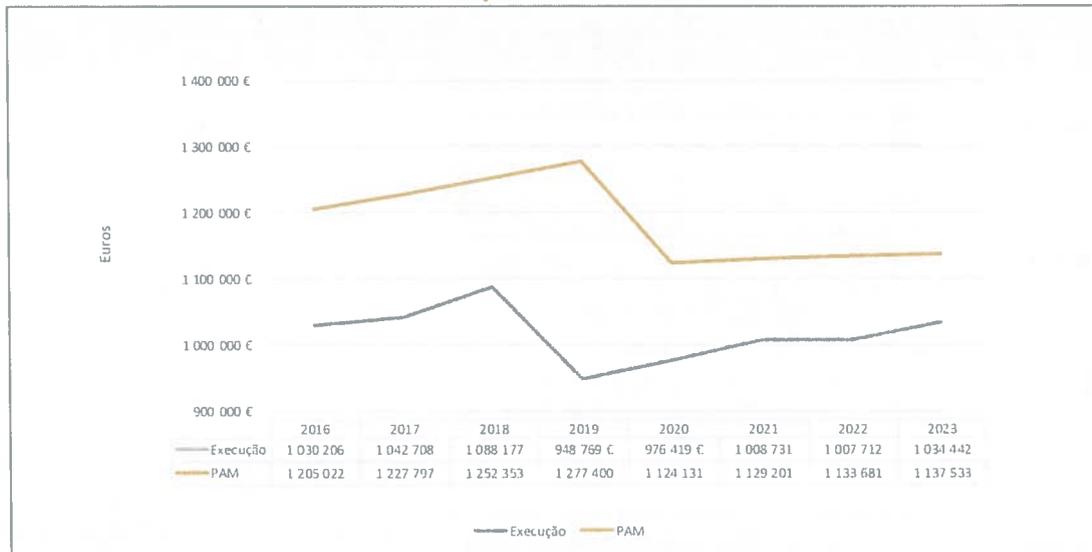
Despesa	PAM em vigor	Proposta Revisão PAM (2.ª adenda)
Medida 12	O MUNICÍPIO compromete-se a limitar a despesa realizada com pessoal, de acordo com as metas constantes do Mapa 2 em anexo, sem prejuízo do cumprimento de obrigações legais que sejam determinadas sobre a matéria em causa.	Manter
Medida 13	O MUNICÍPIO compromete-se com a monitorização, pelo prazo de vigência do PAM, de encargos variáveis ou eventuais, designadamente trabalho extraordinário, ajudas de custo e outras despesas com deslocações, por forma a respeitar os limites quantitativos de despesa constantes no Mapa 2 em anexo e disposto no número anterior.	Manter
Medida 14	O MUNICÍPIO compromete-se a respeitar os limites quantitativos de número de postos de trabalho previstos, mapa 4 em anexo, sem prejuízo do cumprimento de obrigações legais que sejam determinadas sobre a matéria em causa.	Manter
Medida 15	O MUNICÍPIO compromete-se a não adotar medidas em matéria de gestão do tempo de trabalho que conduzam ao aumento de despesa, pelo prazo de vigência do PAM.	Alteração: O MUNICÍPIO pode adotar medidas em matéria de gestão do tempo de trabalho com limite de duração de trabalho suplementar em 200 horas/ano por trabalhador, desde que cumpra com os limites estipulados no Mapa 2 anexo ao contrato PAM.
Medida 16	O MUNICÍPIO compromete-se a proceder ao faseamento da despesa de investimento respeitando os limites quantitativos constantes do Mapa 2 em anexo, comprometendo-se a partir daí a não aumentar a despesa realizada, pelo prazo de vigência do PAM, a um ritmo superior à taxa de inflação, sem prejuízo do aumento que tenha como contrapartida receitas legalmente consignadas.	Manter
Medida 17	Revogado	-
Medida 18	A taxa de inflação a considerar para efeitos dos números anteriores é a constante do cenário macroeconomico subjacente ao Orçamento do Estado do ano a que diz respeito.	Manter

Fonte: Proposta Revisão Município e PAM aprovado com 1.ª Revisão.

**Diante das propostas apresentadas** pelo Município, referentes às medidas de reequilíbrio orçamental (para otimização da receita e para racionalização da despesa), é essencial considerar os diversos aspetos envolvidos na sua eventual implementação, pelo que se expõem as seguintes considerações:

- Em relação à **receita**, os gráficos abaixo permitem acompanhar a evolução da receita do IMI e da Derrama arrecadada pelo Município, desde o início do Programa, em relação à meta estabelecida no PAM em vigor:

**Gráfico 1 - Evolução do IMI entre 2016 e 2023**



Fonte: PAM em vigor e DGAL (SIIAL e SISAL).

**Gráfico 2 - Evolução da Derrama entre 2016 e 2023**



Fonte: PAM em vigor e DGAL (SIIAL e SISAL).

A análise dos dados revela que, enquanto o IMI ficou abaixo das metas estabelecidas no PAM, a Derrama superou consistentemente essas metas. Isso sugere que as metas do IMI precisam ser ajustadas para refletir melhor a tendência observada e possibilitar um planeamento mais realista. Por outro lado, a Derrama demonstra um desempenho robusto, indicando uma possível oportunidade para rever as metas para continuar incentivando o crescimento.

A proposta de revisão apresentada pelo Município prevê um crescimento constante nas receitas de IMI e Derrama entre 2025 e 2029, com aumentos anuais de aproximadamente 4% e 2-2,5%, respetivamente, refletindo uma possível valorização dos imóveis e um aumento na atividade económica local e, conseqüentemente, nos lucros das empresas sujeitas a este imposto.

**Quadro 3 - Proposta Revisão PAM do Município – IMI e Derrama  
(Projeção para 5 anos)**

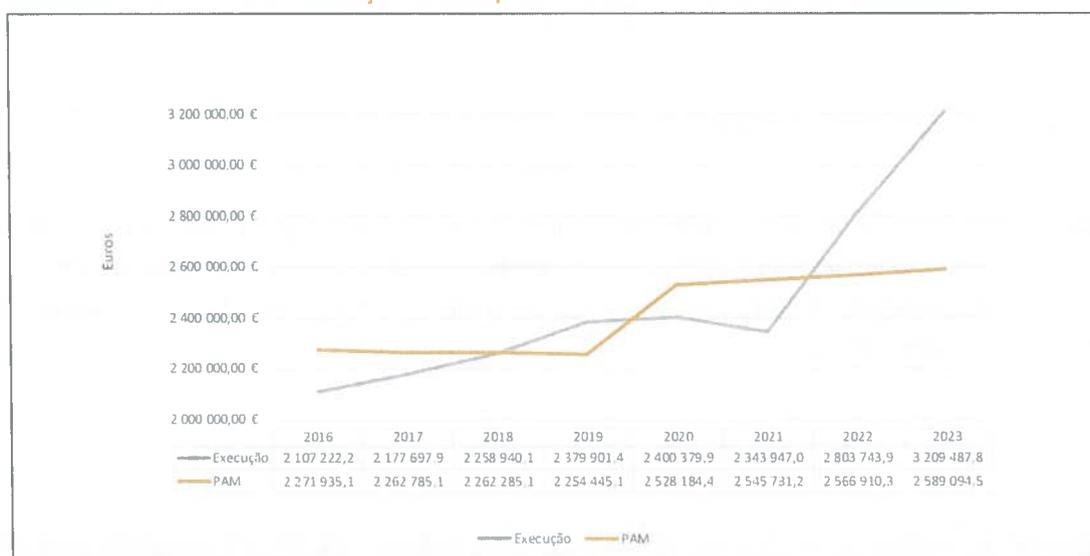
Recicita	2025	2026	2027	2028	2029
<b>IMI</b>	922 000	958 880	997 235	1 037 125	1 078 610
<b>Derrama</b>	183 600	187 272	191 017	194 838	198 735

*Un: euros*

Fonte: Proposta Revisão Município.

No que respeita à **despesa**, o gráfico n.º 3 reflete a evolução das despesas com o pessoal, face estipulado em PAM.

**Gráfico 3 - Evolução das Despesas com o Pessoal entre 2016 e 2023**

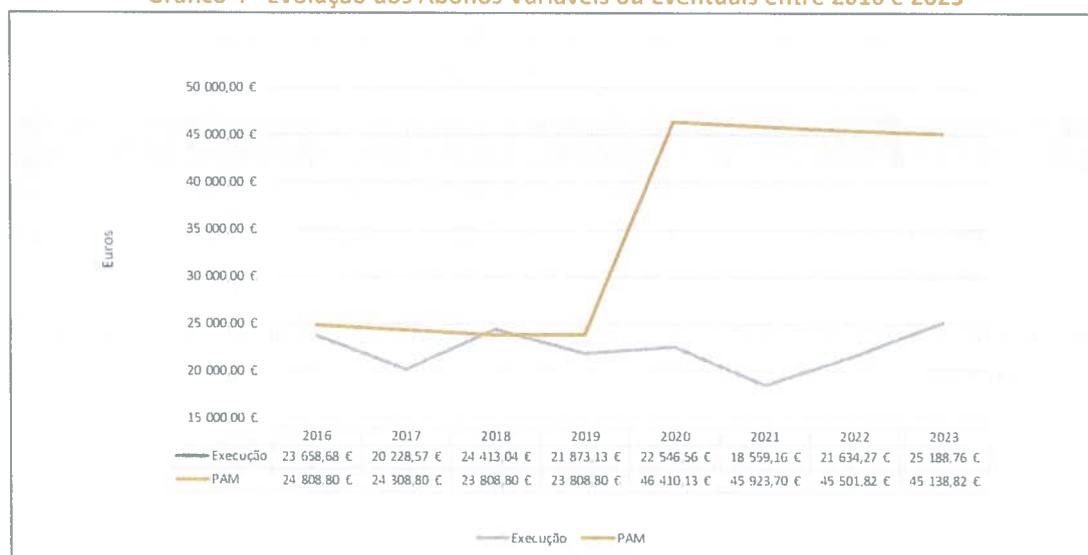


Fonte: PAM em vigor e DGAL (SIAL e SISAL).

Da observação do gráfico, verifica-se que as despesas com o pessoal têm aumentado progressivamente ao longo dos anos, sendo que nos três primeiros anos do PAM (2016 a 2018) e nos anos 2020 e 2021, a execução ficou abaixo do previsto. Contudo, nos restantes anos, os valores ultrapassam o PAM, revelando desvios negativos em relação às metas estabelecidas.

Debruçando a análise sobre as despesas com os abonos variáveis ou eventuais, onde são incluídas as horas extraordinárias, verifica-se que os valores das despesas em apreço têm oscilado, seguido uma tendência de aumento a partir de 2021. No entanto, a execução encontra-se abaixo das metas previstas em PAM, exceção do ano de 2018.

**Gráfico 4 - Evolução dos Abonos Variáveis ou Eventuais entre 2016 e 2023**



Fonte: PAM em vigor e DGAL (SIIAL e SISAL).

A proposta do Município prevê um aumento contínuo nas despesas com o pessoal e nos abonos variáveis ou eventuais entre 2025 e 2029, com incrementos anuais de aproximadamente 3% a 4% e 4% a 5%, respetivamente, refletindo possíveis ajustes salariais, novas contratações e pagamentos adicionais como horas extras.

**Quadro 4 - Proposta Revisão PAM do Município – Despesas com o Pessoal  
(Projeção para 5 anos)**

	Un: euros				
Despesa	2025	2026	2027	2028	2029
<b>01 - Despesas com o Pessoal</b>	3 748 880	3 882 782	3 981 751	4 165 983	4 315 685
<b>01.02 - Abonos variáveis ou eventuais</b>	56 264	58 515	60 855	63 289	65 821

Fonte: Proposta Revisão Município.

**Decorrente do exposto, propõe-se o seguinte:**

- A medida 3 (receita) passe a ter a seguinte redação: **Aplicação das taxas de IMI adequadas a satisfação integral dos encargos decorrentes do PAM, nos termos do n.º 1 do artigo 35.ºA da Lei 53/2014 de 25 de agosto, na sua redação atual.**

Alteração proposta encontra-se em plena conformidade com o disposto no artigo 35.º A da Lei do FAM, sob a epígrafe “Dispensa de fixação da taxa máxima de IMI”, que prevê que a fixação da taxa máxima, 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.

- Revogar a redação em vigor referente à **medida 3** (receita), ou seja, **“A deliberação referida no ponto anterior fica condicionada a uma redução incremental anual máxima de 0,01% até à taxa mínima legal e ao cumprimento das metas de receita daquele imposto previstas no ano anterior.”** Devendo ser assegurado que apesar de possibilitar reduzir a carga fiscal sobre os contribuintes, é necessário garantir que as metas de receita sejam cumpridas.
- A **medida 6** (receita), relativa à revogação dos benefícios fiscais e isenções de taxa, a redação proposta pelo Município, no nosso entender, não merece total acolhimento, uma vez que a isenção de derrama não se encontra contemplada nas disposições legais do FAM, o que impede a sua aplicação. No entanto, no respeito às situações de Isenção de IMI e taxas de urbanização e edificação na ARU e Isenção de IMI e taxas de urbanização e edificação para prédios devolutos após intervenção, estas abrangem situações previstas na legislação em vigor, nomeadamente, no Estatuto dos Benefícios fiscais (artigos 45.º e 71.º).

Pelo que se propõe que a medida em causa passe a ter a seguinte redação: ***Abstenção de concessão de benefícios fiscais e isenções de taxas durante o PAM, exceto se autorizado pelo FAM mediante justificação das vantagens económicas para o MUNICÍPIO, exceto nas situações de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU), nos termos previstos na legislação aplicável.***

A alteração em apreço encontra-se sustentada pela alínea d) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei do FAM. Em observância a esta medida o Município deverá submeter à consideração do FAM, para emissão de parecer prévio, os benefícios fiscais e isenções de taxas que pretenda conceder, cuja concessão seja da sua competência, independentemente de o(s) regulamento(s) subjacente(s) terem sido apreciados/aprovados pelo FAM.

- Considerando que o Município celebrou com o Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos (SINTAP), um Acordo Coletivo de Trabalho que estabelece um limite de 200 horas anuais para a duração do trabalho suplementar por trabalhador e encontrando-se vinculado ao Contrato PAM, que impõe limites de despesa com pessoal, propõe-se a seguinte redação para a **medida 15** (despesa): ***O MUNICÍPIO compromete-se a não adotar medidas em matéria de gestão do tempo de trabalho que conduzam ao aumento de despesa, pelo prazo de vigência do PAM, respeitando os limites quantitativos estipulados no Mapa 2 anexo ao contrato PAM.***

Neste contexto, a **proposta de revisão** apresentada mantém inalteradas as **medidas de reestruturação da dívida** (financeira e não financeira), constantes no PAM (Ponto II, com a epígrafe **“Plano de Reestruturação da Dívida (PRD)”**). Em relação às **medidas de assistência financeira**, a

proposta de revisão preserva, igualmente, o que se encontra definido no âmbito da assistência financeira do FAM.

#### 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, os limites anuais a que o Município se encontrava vinculado foram cumpridos na sua globalidade, apesar dos desvios que ocorreram ao longo dos anos de execução do programa, conforme exposto 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.

Os níveis agora propostos, tanto da receita quanto da 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](#)).

Na formalização desta opinião favorável da DE do FAM, atende à verificação da não deterioração dos saldos orçamentais projetados no PAM em vigor, bem como aos pressupostos bases de estimativa dos valores a cobrar de receita e a realizar de despesa, reconhecendo-se a dependência de muitas das variáveis em causa perante a conjuntura económica e as novas competências e obrigações a que os municípios estão atualmente sujeitos.

#### ***Projeções da Receita***

Os gráficos a seguir ilustram a evolução das Receitas (total, corrente e de capital) ao longo dos anos de 2016 a 2023, comparando os valores efetivamente arrecadados com as previsões estabelecidas no PAM.

Gráfico 8 - Evolução da Despesa Total entre 2016 e 2023



Gráfico 9 - Evolução da Despesa Corrente entre 2016 e 2023

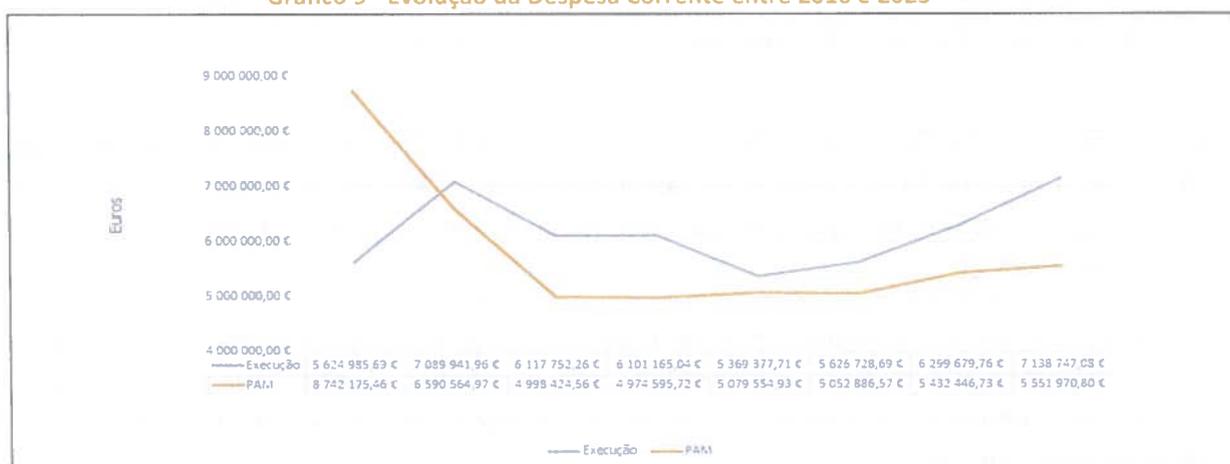
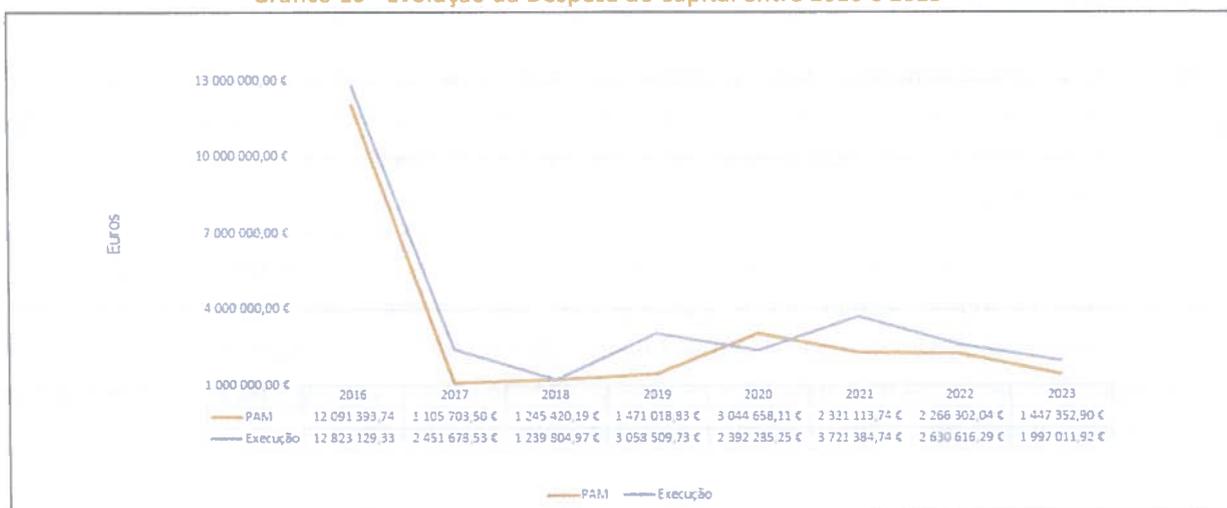


Gráfico 10 - Evolução da Despesa de Capital entre 2016 e 2023



A comparação entre os valores projetados no PAM e os valores efetivamente pagos entre 2016 e 2023, mostra que, em alguns anos, ocorreram diferenças notáveis. Essas variações ressaltam a necessidade de ajustes nas previsões futuras para melhor correspondência com a realidade.

Conforme observado no quadro 5, a despesa projetada para a revisão do PAM, segue a mesma tendência da receita, apresentando uma variação de aumento em relação ao PAM revisto.

**Quadro 6 - Variação da Despesa: Proposta Revisão PAM/PAM Revisto  
(Projeção para 5 anos)**

*Un: euros*

Despesa	2025	2026	2027	2028	2029
<b>Despesa Total</b>	9 895 136	11 307 831	6 390 428	5 229 568	5 293 497
<b>Despesa Corrente</b>	3 582 901	3 801 021	3 983 980	4 121 330	4 342 270
<b>Despesa de Capital</b>	6 296 635	7 490 586	2 389 575	1 090 689	932 978

Fonte: Proposta Revisão Município, PAM aprovado com 1.ª Revisão e cálculos próprios.

Os anos de 2025 e 2026 mostram um aumento significativo na despesa total, impulsionado pela despesa de capital. A partir de 2027, a despesa de capital diminui drasticamente, resultando em uma redução na despesa total. No entanto, a despesa corrente continua a crescer, indicando um aumento contínuo nos custos correntes.

A despesa total de 2025 apresenta um aumento de 5,4 milhões de euros em comparação com 2024. Esse incremento está diretamente relacionado com financiamentos e candidaturas apresentadas ou a apresentar, conforme mencionado anteriormente. O Município só realizará os investimentos caso obtenha financiamento.

O aumento das despesas correntes e de capital face ao PAM em vigor é, contudo, compensado por um aumento superior da receita, garantindo saldos globais e efetivos positivos nos anos em análise.

As medidas implementadas, cujo cumprimento tem sido parcialmente, comprovado pela monitorização do FAM, resultaram em um valor de execução da despesa inferior ao previsto no PAM nos anos de 2016 e 2020. Nos demais anos, observou-se o inverso, com valores de execução superiores ao previsto.

Em relação 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 conseqüente posicionamento remuneratório, progressões e mudanças de nível ou escalão e ainda as mobilidades e aposentações dos recursos disponíveis, os quais obrigam a ajustamentos nas projeções.

Gráfico 5 - Evolução da Receita Total entre 2016 e 2023

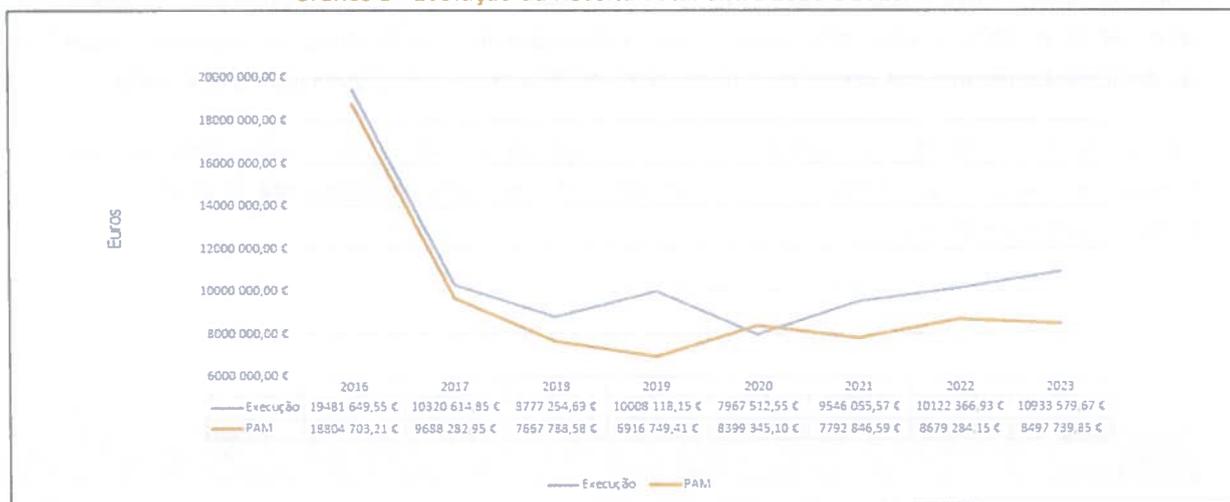


Gráfico 6 - Evolução da Receita Corrente entre 2016 e 2023

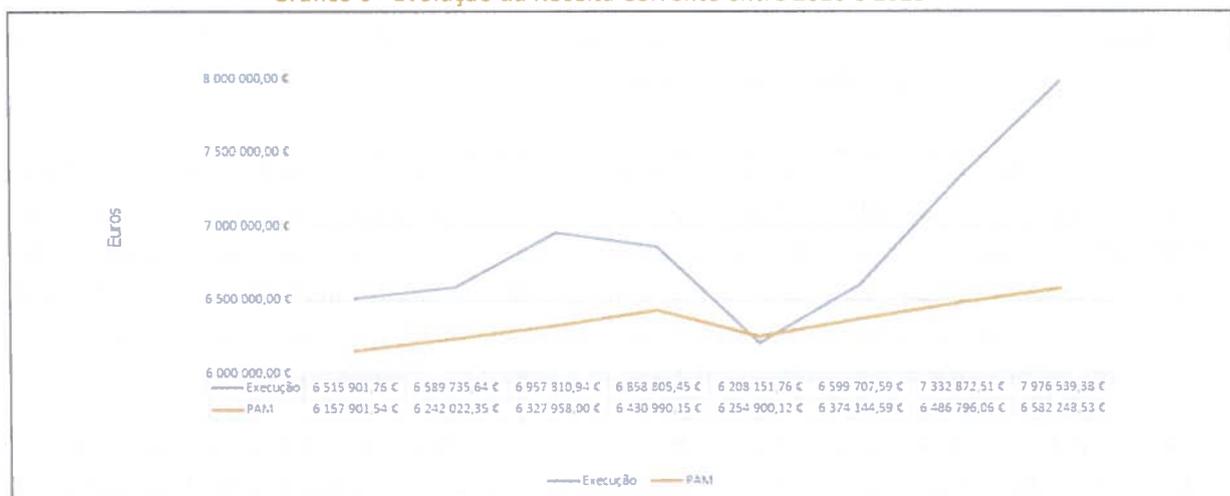
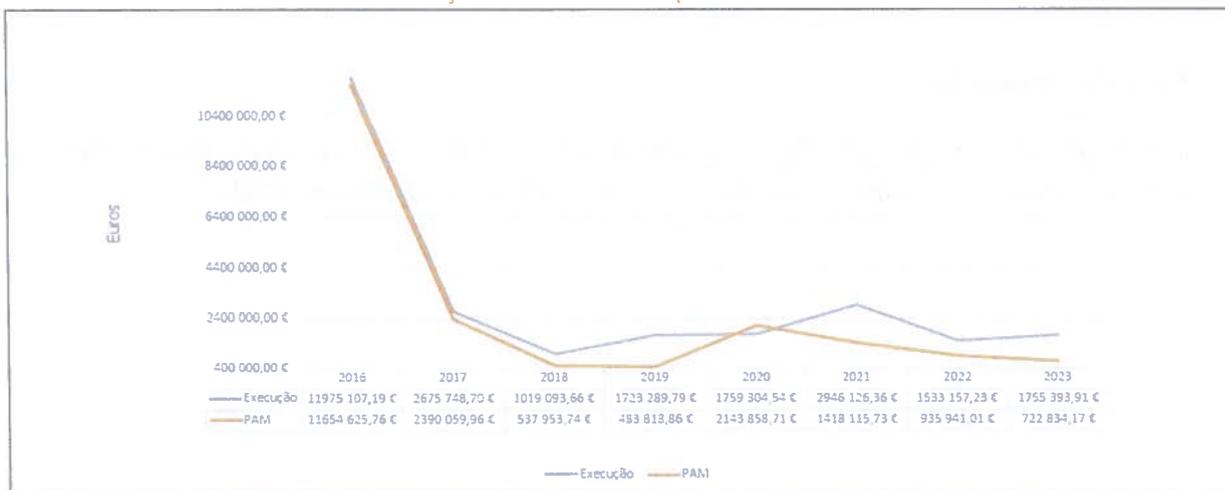


Gráfico 7 - Evolução da Receita de Capital entre 2016 e 2023



A análise comparativa entre os valores previstos no PAM e os valores efetivamente arrecadados ao entre 2016 e 2023 revela, em alguns anos, discrepâncias significativas, destacando, assim, a necessidade de ajustes nas previsões futuras para melhor correspondência com a realidade.

A proposta de revisão apresentada pelo Município, estima acréscimos de receita superiores aos previstos no PAM revisto, baseando-se na estimativa de execução verificada até ao final do primeiro semestre de 2024.

**Quadro 5 – Variação da Receita: Proposta Revisão PAM/PAM Revisto  
(Projeção para 5 anos)**

*Un: euros*

Receita	2025	2026	2027	2028	2029
<b>Receita Total</b>	10 113 846	11 819 556	6 533 112	5 754 804	6 184 934
<b>Receita Corrente</b>	3 727 252	3 915 698	4 111 515	4 314 981	4 526 382
<b>Receita de Capital</b>	6 376 780	7 893 628	2 410 935	1 428 712	1 646 972

Fonte: Proposta Revisão Município, PAM aprovado com 1.ª Revisão e cálculos próprios.

As projeções indicam um crescimento significativo na receita total em comparação com o PAM revisto. Para os anos de 2025 e 2026, observa-se um aumento expressivo na receita corrente, refletindo uma melhoria contínua na arrecadação de receitas correntes. Além disso, a receita de capital é projetada para ser maior nesses anos, contribuindo significativamente para o aumento total da receita. Nos anos subsequentes, espera-se que a receita corrente continue a crescer, enquanto a receita de capital diminui, mas ainda assim mantém um impacto positivo no total da receita.

O aumento da receita de capital encontra-se associado a investimentos financiados para os quais o Município já apresentou ou apresentará candidatura, com uma percentagem de financiamento sempre igual ou superior a 85%.

### ***Projeções da Despesa***

Apresenta-se de seguida a evolução das Despesas (total, corrente e de capital) nos anos de 2016 a 2023, confrontando os valores realizados com as previsões estabelecidas no PAM.

Pela análise realizada, entende-se que as projeções em termos da despesa operacional, estão sustentadas na execução dos anos de 2022 e 2023 e nas expectativas de execução a médio prazo, ajustando a evolução futura da taxa de inflação que se encontra prevista no PAM em vigor, face à situação macroeconómica atual, pelo que nada há a opor neste âmbito por parte da DE do FAM, resultando na seguinte síntese de execução:

**Quadro 7 – Síntese de execução orçamental do Município  
(Projeção para 5 anos)**

Un: euros

Variáveis	Est.	Previsão			
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Receita Efetiva</b>	<b>11 928 698,9</b>	<b>17 619 932,9</b>	<b>19 432 609,3</b>	<b>14 254 426,6</b>	<b>13 585 671,1</b>
Receita Corrente	10 248 309,9	10 503 873,2	10 791 230,8	11 087 101,9	11 391 757,1
Receita de Capital Efetiva	1 670 389,0	7 116 059,6	8 641 378,6	3 167 324,7	2 193 914,0
Outras	10 000,0	10 400,0	10 816,0	11 248,6	11 698,6
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>9 665 169,3</b>	<b>15 320 180,4</b>	<b>16 688 026,1</b>	<b>11 830 312,4</b>	<b>10 732 894,1</b>
Despesa Corrente	8 334 013,3	8 511 179,4	8 774 439,1	9 012 019,2	9 207 770,9
Da qual Juros	131 542,5	122 818,2	114 558,7	105 775,9	97 085,8
Despesa Capital Efetiva	1 331 156,0	6 809 001,0	7 913 587,0	2 818 293,2	1 525 123,2
<b>Saldo global não financeiro</b>	<b>2 263 529,6</b>	<b>2 299 752,5</b>	<b>2 744 583,2</b>	<b>2 424 114,1</b>	<b>2 852 777,1</b>
<b>Saldo primário</b>	<b>2 395 072,1</b>	<b>2 422 570,6</b>	<b>2 859 141,9</b>	<b>2 529 890,0</b>	<b>2 949 862,9</b>
Total ativos e passivos	- 578 718,2	- 612 839,8	- 710 209,6	- 712 636,8	- 715 205,7
<b>Saldo</b>	<b>2 842 247,7</b>	<b>2 912 592,3</b>	<b>3 454 792,8</b>	<b>3 136 750,9</b>	<b>3 567 982,8</b>
<b>Pagamento dívida</b>					
<b>Défice/Excedente</b>	<b>2 842 247,7</b>	<b>2 912 592,3</b>	<b>3 454 792,8</b>	<b>3 136 750,9</b>	<b>3 567 982,8</b>
<b>Dívida Total</b>	<b>11 612 529,2</b>	<b>11 018 439,4</b>	<b>10 326 979,8</b>	<b>9 633 093,0</b>	<b>8 936 637,3</b>

Fonte: Indicadores de análise Proposta Revisão do Município

### **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 estabelecido<sup>10</sup>. No contexto atual, este indicador é considerado crítico para a análise da sustentabilidade das finanças autárquicas. No entanto, essa sustentabilidade deve ser avaliada numa perspetiva dinâmica e não apenas estática.

Na análise aos saldos gerados por aplicação dos níveis de receita e despesa estimados na proposta de revisão do PAM, observa-se que os **desvios, em termos de saldo primário efetivo esaldo efetivo**

<sup>10</sup> N.º 1 do artigo 52.º do RFALEI – “Limite da dívida total”.

em relação projetado em PAM, são positivos, com a obtenção simultânea de saldos correntes acima de cerca de 1,9 milhões de euros.

Em termos do saldo de capital as diferenças apuradas em relação ao PAM refletem o aumento de despesa com a aquisição de bens de capital, decorrente da execução dos programas comunitários para os próximos anos, e ajustamento dos valores à atual capacidade financeira da autarquia (ver ponto V).

O quadro seguinte apresenta um resumo da variação dos saldos obtidos com a proposta de revisão do PAM e compara esses valores com as estimativas do PAM atual.

**Quadro 8 - Variação dos Saldos Orçamentais: Proposta Revisão PAM/PAM Revisto  
(Projeção para 5 anos)**

*Un: euros*

Saldo	2025	2026	2027	2028	2029
Saldo Corrente	144 351	114 677	127 535	193 650	184 112
Saldo Primário	269 295	250 928	277 522	359 614	366 213
Saldo de Capital	80 145	403 043	21 359	338 022	713 994
Saldo Efetivo	174 311	563 896	189 787	580 758	948 829
Saldo Total	218 710	511 725	142 684	525 237	891 437

Fontes: Proposta Revisão Município, PAM aprovado com 1.ª Revisão e cálculos próprios.

Considerando que são garantidos os níveis positivos de saldo efetivo e saldo primário e que, decorrente destas projeções, o Município assegurará a sustentabilidade financeira, conclui-se pela opinião favorável quanto aos valores quantitativos apresentados nos Mapas 1 e 2, anexos à proposta de revisão do PAM.

## V. Análise de sustentabilidade de médio e longo prazo

### **Encargos plurianuais**

Nos próximos cinco anos, a despesa de investimento líquida dos correspondentes financiamentos comunitários através dos programas atualmente em curso, encontra-se em níveis adequados, **cerca de 10% da receita efetiva**, que apenas serão sustentáveis com a obtenção dos fundos comunitários disponibilizados.

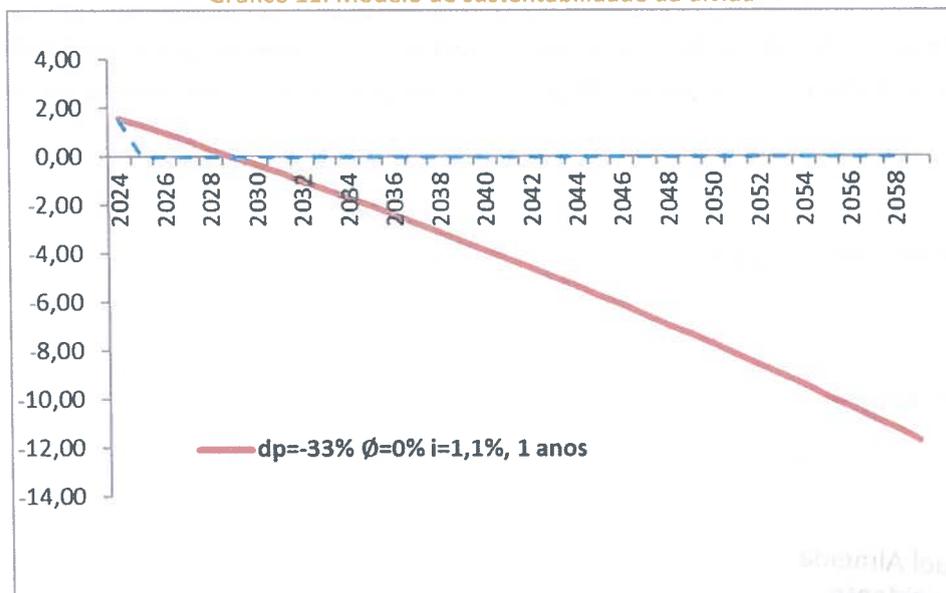
Entende-se que o Município não pode ser prejudicado na possibilidade de obtenção destes fundos por se encontrar ao abrigo de um programa de ajustamento financeiro. No entanto, a precaução entre as obrigações assumidas perante terceiros e a execução das candidaturas deve estar de tal forma alinhada que não permita qualquer desvio que possa vir a comprometer o equilíbrio que o Município alcançou nos últimos anos. Dessa forma, é essencial manter uma atenção especial no

sentido de não serem assumidos compromissos além dos valores estimados na proposta de 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 (Gráfico 1) e **num cenário conservador, determina-se que o Município deverá atingir o cumprimento do rácio legal no ano 2025, prevendo-se um rácio na ordem dos 135%.**

**Gráfico 11: Modelo de sustentabilidade da dívida**



Fonte: Cálculos próprios FAM

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

- ✓ Valores inscritos na proposta em análise e estabilidade dos mesmos nos anos subsequentes;
- ✓ Valor de dívida do Município registada no SISAL<sup>11</sup>, em setembro de 2024;
- ✓ Que a média da receita corrente cobrada líquida nos três exercícios anteriores terá em conta a previsão apresentada na proposta para o ano em referência.

<sup>11</sup> Informação extraída do Relatório Aferição da Dívida Total.

## **VI. Parecer da Direção Executiva**

Face ao exposto na presente análise, e nos termos do n.º 2 do artigo 33.º da Lei do FAM, entende-se estarem reunidos os fundamentos para ser dado **parecer favorável** à proposta de revisão do PAM do MVNP, comprovada a **conformidade da mesma quanto à sua fundamentação, às medidas e obrigações nela previstas e à sustentabilidade de médio e longo prazo**, com destaque para a manutenção de saldos orçamentais necessários para garantir uma trajetória de redução da dívida até ao limite legalmente previsto, referindo-se ainda que **a presente revisão não implica qualquer acréscimo ao montante contratualizado para a Assistência Financeira**.

Assim, determina-se que se proceda à elaboração do documento “Adenda ao Contrato PAM”, cuja minuta deverá ser remetida à Comissão de Acompanhamento para aprovação, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º da Lei do FAM, e após aprovação, a presente proposta de revisão do PAM deverá ser submetida à deliberação dos órgãos do Município e dado conhecimento ao Tribunal de Contas.

Lisboa, 03 de dezembro de 2024

**Pela Direção Executiva,**



**Miguel Almeida**  
Presidente  
Direção Executiva