

Parecer da Direção Executiva

Proposta de Revisão do PAM
Município de Vila Nova de Poiares



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

SETEMBRO 2019

Índice

Nota Prévia.....	3
I. Introdução.....	4
II. Fundamentos para a revisão do PAM.....	4
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.....	17

Índice de Quadros

Quadro 1 – IMI estimativa do impacto da redução da taxa de 0,45% em 2019 e 0,01% anualmente nos anos seguintes.....	9
Quadro 2 – Variação Receita Corrente.....	9
Quadro 3 – Comparação nível de Receita Proposta Revisão PAM/PAM Inicial.....	12
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 do Município previstos.....	14
Quadro 7 – Encargos previstos com investimento.....	14

Índice de Gráficos

Figura 1: Modelo de sustentabilidade da dívida.....	16
---	----

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, no caso de se registarem desvios que alterem de forma relevante as condições de cumprimento do PAM, este pode ser objeto de revisão do Programa.

O presente parecer incide sobre a proposta de revisão do PAM, formalizada junto do FAM por iniciativa do Município de Vila Nova de Poiares, tendo como fundamento os desvios resultantes da concessão dos serviços municipalizados de águas e saneamento na empresa intermunicipal, 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 Vila Nova de Poiares, em especial, os resultados apurados no termo do quarto 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. **A presente revisão não implica qualquer acréscimo ao montante contratualizado para a Assistência Financeira**

Agradecemos a disponibilidade e colaboração do Município de Vila Nova de Poiares (MVNP) no envio de todos os elementos solicitados pelo FAM necessários à elaboração do presente Parecer.

I. Introdução

O Município solicitou ao FAM, no dia 28 de março de 2019, a abertura formal do processo de revisão do PAM, tendo sido finalizada e apresentada ao FAM a proposta de revisão do PAM no passado dia 6 de setembro.

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 Vila Nova de Poiares, 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 Município no ano de 2018, os resultados dos relatórios de monitorização do PAM nomeadamente os registados no 4.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 considera 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, 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 fundamentos:

1. **Impacto positivo nas medidas de reequilíbrio orçamental** decorrente da entrada em vigor da 6.ª alteração do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais;
2. Concessão do sistema de abastecimento de águas, saneamento de águas residuais e resíduos sólidos urbanos, reduzindo a receita e despesa correntes, **gerando no entanto um saldo corrente positivo.**

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 6% face ao transferido em 2018. O valor inscrito no Mapa XIX da Lei do Orçamento do Estado de 2019 teve na sua base a compensação decorrente do acréscimo de despesa corrente, nomeadamente no que se refere ao pessoal, pelo efeito das progressões nas carreiras;
4. Revisão em alta de estimativa das receitas provenientes do IMT, face ao previsto no PAM inicial;
5. Amortização, durante os próximos 5 anos, do montante restante em dívida referente a empréstimos para o reequilíbrio financeiro.
6. Considerar a redução da taxa de IMI prevista de 0,5% para 0,45%, em 2019, e uma redução incremental anual de 0,01% ao ano, até ao valor mínimo de 3% de taxa de IMI após 15 anos. A medida de redução da taxa IMI (0,01%) está condicionada ao cumprimento das metas de receita previstas no ano anterior para o referido imposto. O objetivo é proporcionar um aumento desta receita a médio prazo em resultado do incremento ao nível do aparecimento de novas edificações no Município.
7. Integração dos benefícios legais estabelecidos para as Áreas de Reabilitação Urbana.

Apreciação DE FAM

Perante os fundamentos expostos pelo Município de Vila Nova de Poiares, a DE FAM procedeu desde logo à confirmação de todos os dados financeiros que sustentam a **existência de desvios** capazes de alterar as condições de cumprimento do programa, sustentados pela monitorização do 4.º trimestre de 2018, 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 2018.

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 aos longo dos dez 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 Restruturação de Dívida (PRD) e o cumprimento das medidas de reequilíbrio orçamental.

No final do décimo trimestre (dezembro de 2018) de execução do Programa, **os saldos apurados**, apresentam no seu conjunto (saldo total) um **valor positivo no montante de € 1.419.697, correspondendo praticamente ao valor previsto no PAM. O saldo primário efetivo**, apresenta um **desvio positivo face ao PAM de € 131.289**. O **saldo corrente** apresenta um valor positivo, em cerca de € 840.059, e o saldo de capital apresenta um valor negativo, em

cerca de € 220.336, correspondendo a uma **variação negativa de € 489.475 e uma variação positiva de € 485.228, respetivamente, face ao previsto no PAM.**

A evolução dos saldos identificada sucede a uma positiva evolução da receita, acima do estimado, a par de um aumento da despesa executada. Em termos globais, a **receita efetiva executada** é superior em cerca de 1,1 M€ face à constante do PAM, representando um **acréscimo de 15,1%**. A **despesa efetiva apresenta uma execução superior ao previsto no PAM em cerca de 22,1%**. Em termos da despesa total, verifica-se igualmente um aumento em quase todas as rúbricas, com um registo de acréscimo face ao PAM **de cerca de 17,8%**.

Em concreto, no que se **refere à receita corrente**, em termos acumulados, a execução da receita corrente apresenta um **desvio positivo de 10,0% (€ 629.853)**, em grande medida, ao aumento de cobrança de impostos diretos, em concreto de IMT, taxas, multas e outras penalidades, transferências correntes e venda de bens e serviços correntes.

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 superior ao esperado do lado da receita, o que lhe permitiu manter o nível de saldo previsto face à pressão verificada na despesa.**

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 primeiro do PAM, 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 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**, a proposta de revisão mantém inalterado o montante definido para a assistência financeira do FAM, por via de empréstimo no valor de € 14.113.947,55 (catorze milhões, cento e treze mil, novecentos e quarenta sete euros e cinquenta e cinco cêntimos), pelo prazo de 20 anos, destinado ao reequilíbrio financeiro, ao pagamento de dívidas a credores não bancários e à ao pagamento de dívida financeira com a Banca e com o Estado, tendo solicitado a um ajustamento no plano de amortizações, na medida em que, nos próximos 5 anos verifica-se uma pressão no serviço da dívida em resultado da liquidação final dos empréstimos antigos do reequilíbrio financeiro. O ajustamento proposto prevê a amortização mensal do capital presentemente em dívida, executado em 80% do valor médio (cenário de amortizações constantes) nos próximos 5 anos, 100% do valor médio nos 12 anos seguintes e 120% do valor médio nos últimos 5 anos.

Tendo o município elaborado a proposta de revisão do PAM em momento do decurso do exercício de 2019, considerou como base nas projeções orçamentais e financeiras os dados referentes à prestação de contas do ano de 2018, bem como a evolução financeira observada no decurso do 1.º semestre de 2019.

Face à alteração das medidas de reestruturação financeira acima referidas, a DE do FAM considera que as mesmas são atendíveis em sede de execução do serviço da dívida face à dinâmica orçamental do Município verificada nos dois primeiros anos de execução do PAM. O facto de proceder a um pequeno alívio nas amortizações do contrato de empréstimo de assistência financeira do FAM, permite que o Município proceda à liquidação de empréstimos com maturidades mais antigas sendo o impacto desta operação dissolvido no tempo. Outra alteração proposta, refere-se à adoção da amortização mensal do referido contrato de empréstimo, permitindo ao Município facilitar a disponibilidade de tesouraria inerente ao cumprimento do serviço da dívida sem que haja um impacto significativo a cada semestre, permitindo ainda a redução do pagamento de juros inicialmente previstos.

Quanto às **medidas de reequilíbrio** é proposto que sejam ajustadas às reais necessidades de execução do Município, sendo 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 sendo o Município apresentou as seguintes propostas de alteração de medidas do PAM:

- Redução da taxa de IMI dos atuais 0,5% para 0,45%, em 2019 e redução incremental anual de 0,01% ao ano, até ao valor mínimo de 3% de taxa de IMI após 15 anos. A medida de redução da taxa IMI (0,01%) está condicionada ao cumprimento das metas de receita daquele imposto prevista no ano anterior. O objetivo é proporcionar um aumento desta receita a médio prazo em resultado do incremento ao nível do aparecimento de novas edificações no Município;
- Isenção de IMT na primeira alienação de imóveis inseridos na Área de Reabilitação Urbana (ARU);

- Isenção, durante 5 anos, de IMI e taxas de urbanização e edificação nas operações urbanísticas integradas na Área de Reabilitação Urbana (ARU);
- Isenção, durante 5 anos, de IMI e taxas de urbanização e edificação nas operações urbanísticas em prédios devolutos;
- Amortizações mensais, 80% da amortização nos primeiros 5 anos compensada por 120% nos últimos 5 anos, os 12 intermédios a 100%);
- Concessão (em empresa intermunicipal) do sistema de abastecimento de águas, saneamento de águas residuais e resíduos sólidos urbanos. O rácio da dívida total irá aumentar por força da perda de receita corrente originada pela concessão de águas e resíduos, no entanto o mesmo rácio deverá ser equilibrado após a transferência de competências da descentralização (2021);
- Incremento nas transferências do OE (inclui variação incremental decorrente do valor fixado no anexo XIX da PLOE2019 e valor previsto nas previsões iniciais do formulário);
- Incremento nas transferências do OE – IVA;
- Isentar o pagamento da derrama nos primeiros 5 anos, às novas empresas que venham a instalar-se no Município de Vila Nova de Poiares e isenção de 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. A medida de redução da derrama está condicionada ao cumprimento das metas de receita deste imposto previstas para o ano anterior. O objetivo desta medida é proporcionar um aumento da receita a médio prazo em resultado do incremento de empresas instaladas no Município;
- Nas medidas apresentadas não foram incluídos os impactos na receita e na despesa da transferência de competências da descentralização, na medida em que não se conhecem os valores em causa. No entanto o impacto global deverá ser tendencialmente nulo.

Assim, analisadas as propostas do Município quantos à **alteração das medidas da receita, o FAM viabiliza-as desde que sejam nos seguintes termos:**

Propõe-se a alteração dos pontos 3 e 4 das medidas relativas à taxa do IMI, passando a ter a seguinte redação:

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.*

4. *A deliberação referida no ponto anterior está condicionada a uma redução incremental anual máxima de 0,01% até à taxa mínima legal e condicionada ao cumprimento das metas de receita daquele imposto previstas no ano anterior.*

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, no que se tem verificado uma evolução positiva na receita de impostos diretos, nomeadamente de receita de IMI arrecadada pelo Município, maioritariamente resultante do processo de avaliação geral dos prédios urbanos, fixando-se em 0,45% em 2019, nos termos do disposto na Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março (Orçamento do Estado para 2016) e mantendo-se em 2019, 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 179 m €, para o exercício de 2020, se comparada com a previsão de receita no PAM original, onde a taxa prevista era de 0,50%. A estimativa de redução anual em 2021 e nos anos seguintes é cerca de 21 m €.

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, conforme se demonstra no quadro seguinte:

Quadro 1 – IMI estimativa do impacto da redução da taxa de 0,45% em 2019 e 0,01% anualmente nos anos seguintes

(em €)

Verba inscrita na proposta de revisão de PAM para 2020	Média da receita cobrada (a)	Previsão para 2020 à taxa em vigor (b)	Estimativa de IMI em 2020 face à média de receita cobrada	Estimativa de IMI em 2020 face à previsão para 2020 à taxa em vigor (b)	Estimativa de IMI para 2021 face à Média de receita cobrada	Estimativa de IMI para 2021 face à previsão para 2020 à taxa em vigor (b)
(1)	(2)	(3)	(4)=[(2)*0,44%/0,50%]	(5)=[(3)*0,44%/0,50%]	(6)=[(4)*0,43%/0,44%]	(7)=[(5)*0,43%/0,44%]
1.124.130,77	1.017.448,17	1.277.421,33	895.354,39	1.124.130,77	855.560,86	1.104.138,73

a) Nos últimos 24 mese (2T 2017 a 2T 2019)

b) Aplicando uma taxa de crescimento médio dos últimos 36 meses de 2,79% acrescentando o a previsão do término das isenções em vigor.

IMI - Regra Orçamental

(em €)

	2T	4T
2017	563.315,39	1.042.708,44
2018		1.088.176,64
2019	467.326,64	
Média da Receita cobrada (24 meses)	1.017.448,17	

(em €)

Previsão de IMI para 2020 PAM original	Previsão de IMI para 2021 PAM original	Previsão de IMI para 2022 PAM original	Previsão de IMI para 2023 PAM original	Previsão de IMI para 2024 PAM original	Previsão de IMI para 2020 PAM revisto	Previsão de IMI para 2021 PAM revisto	Previsão de IMI para 2022 PAM revisto	Previsão de IMI para 2023 PAM revisto	Previsão de IMI para 2024 PAM revisto
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1.302.947,76	1.329.006,72	1.355.586,85	1.382.698,59	1.410.352,56	1.124.130,77	1.129.200,99	1.133.680,61	1.137.532,79	1.140.719,05
Impacto da redução de IMI					-178.816,99	-199.805,73	-221.906,24	-245.165,80	-269.633,51
						-20.988,74	-22.100,50	-23.259,57	-24.467,71

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.

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 55,3 m€, estimando-se para o IMI e considerando o impacto da redução da taxa para 0,44%, um decréscimo de 178,8 m€ em 2020 de receita arrecada face ao estimado em PAM.

Quadro 2 – Variação Receita Corrente

(em €)

	Estimativa 2019	2020		Dif. Revisão/PAM	Dif. Revisão/2019
		PAM	Proposta Revisão		
IMI	1.118.505,27	1.302.947,76	1.124.130,77	-178.816,99	5.625,49
Imposto único de circulação	182.952,86	170.976,32	186.611,92	15.635,60	3.659,06
IMT	170.386,86	0,00	173.794,60	173.794,60	3.407,74
Derrama	91.283,36	48.390,37	93.109,02	44.718,65	1.825,67
Impostos abolidos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Impostos directos diversos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	1.563.128,35	1.522.314,45	1.577.646,30	55.331,85	14.517,96
Receita Corrente	7.038.888,76	6.559.609,95	6.299.372,94	-260.237,01	-739.515,81
Receita Efetiva	8.228.573,24	6.811.102,90	8.443.817,91	1.632.715,01	215.244,67

No mesmo sentido estima-se uma receita corrente em 260,2 m€ abaixo do previsto em PAM e 739,5 m€ abaixo do estimado para o final do exercício de 2019, sendo esta diferença justificada pelo facto do Município ter concedido os serviços municipalizados de águas, saneamento e resíduos sólidos à empresa intermunicipal. No entanto, e no que se refere à receita efetiva, estima-se um acréscimo de cerca de 1,6 M€ face ao PAM e cerca de 215,2 m€ face ao valor estimado para o final do exercício de 2019.

Por outro lado, importa salientar que, quanto às projeções dos Impostos Diretos é considerado, após o impacto observado nos anos de 2018 e 2019, mantendo as taxas de atualização previstas em PAM atual. No que respeita ao IMI, a projeção efetuada estima uma taxa de crescimento médio do imposto de cerca de 2,79%, resultante de medidas de incentivo para as áreas de reabilitação urbana e nas operações urbanísticas em prédios devolutos, alargando a base fiscal, atenuando o efeito de perda de receita fiscal por via da redução da taxa nominal de IMI.

Face ao exposto e embora se confirme um impacto negativo em 2020 na ordem dos 178,8 m€ por aplicação da medida agora proposta em sede de revisão do PAM face à receita a cobrar, 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

No que respeita ponto 6 do contrato PAM, medida relativa à revogação dos benefícios fiscais, propõe-se a seguinte redação:

6. O **MUNICÍPIO** compromete-se a abster-se quanto à concessão de benefícios fiscais e isenções de taxas, cuja concessão seja da competência do município 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 agostos, e das isenções temporárias (5 anos) previstas na Área de Reabilitação Urbana (ARU), nas operações urbanísticas em prédios devolutos e na fixação de novas empresas no Município no que se refere à derrama.

Relativamente ao ponto 7 do contrato PAM, medida sobre os preços a aplicar nos setores da água, saneamento e resíduos, **é proposto a revogação** do referido ponto na medida em que o Município procedeu à concessão dos referidos serviços a uma empresa intermunicipal.

Por fim e no que respeita às **medidas do lado da despesa** constantes da proposta de revisão do PAM, o FAM viabiliza-as desde que sejam nos seguintes termos:

No que se refere aos pontos 12, 14, propõe-se a seguinte redação:

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.

14. O **MUNICÍPIO** compromete-se a respeitar os limites quantitativos de número de postos de trabalho previstos, sem prejuízo do cumprimento de obrigações legais que sejam determinadas sobre a matéria em causa.

Relativamente ao ponto 17 do contrato PAM, medida sobre a redução de despesa corrente e de capital, **é proposto a revogação** do referido ponto na medida em que o Município procedeu à concessão dos serviços de águas, saneamento e resíduos a uma empresa intermunicipal, tendo sido ajustada e considerada a redução de despesa corrente no Mapa 2.

Na conjugação da proposta apresentada quanto às medidas propostas nos pontos acima identificados, 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.

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 na sua globalidade apesar dos desvios que ocorreram ao longo do 2 anos 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 Reestruturação de Dívida (PRD) e o cumprimento das medidas de reequilíbrio orçamental.

No final de 2018, decorridos 2 anos de execução do Programa, os saldos apurados, apresentam no seu conjunto (saldo total) um **valor positivo no montante de € 1.419.697**, correspondendo a uma **variação de € 4.246, abaixo do previsto no PAM, considerando-se materialmente irrelevante**. O saldo global efetivo, apresenta um valor positivo de € 1.127.926. Analisados os dados relativos à execução orçamental, bem como o relatório do Município do 4.º trimestre do PAM, verifica-se que no ano de 2018 **o Município apresenta um desempenho positivo**, o que lhe permitiu gerar um saldo em cerca de € 1,4 M e sustentar em simultâneo a apresentação da proposta de revisão ordinária do PAM.

Os níveis agora propostos quer de receita quer de despesa, **garantem a sustentabilidade do Programa**, em concreto até ao ano 2024, 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 aos pressupostos bases de estimativas dos valores a cobrar de receita e a realizar de despesa, bem como as projeções de saldos orçamentais que permitam, além de cumprir o serviço da dívida do Município, gerar excedentes de forma a acomodar variações na cobrança de receita que estão dependentes da 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 execução no final de 2018.

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

(em €)

	2020	2021	2022	2023	2024
Receita Total	1.632.715,01	863.880,58	337.051,89	77.672,07	37.863,12
Receita Corrente	-260.237,01	-298.298,61	-337.822,12	-378.862,04	-421.474,68
Recita Capital	1.892.952,02	1.162.179,19	674.874,00	456.534,11	459.337,80
Receita Efetiva	1.632.715,01	863.880,58	337.051,89	77.672,07	37.863,12

Nota-se que as estimativas apresentadas refletem variações positivas face ao PAM inicial à exceção da receita corrente. O desvio verificado na receita corrente decorre da perda de receita devido à referida concessão dos serviços municipalizados para a empresa intermunicipal.

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 2020 a 2024**, no acumulado estimado, o valor de cerca de **6.022.663 €**.

Em face do exposto, as projeções da receita têm por base o resultado das cobranças dos anos 2016 a 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 4 - Comparação nível de Despesa Proposta Revisão PAM/PAM Inicial

(em €)

	2020	2021	2022	2023	2024
Despesa Total	1.573.987,58	896.291,89	573.258,18	33.480,42	159.689,72
Despesa Corrente	15.620,39	64.130,24	111.519,69	158.249,16	216.941,46
Despesa Capital	1.558.367,19	832.161,65	461.738,49	-124.768,74	-57.251,74
Despesa Efetiva	1.749.644,77	1.226.384,51	744.416,77	231.203,26	296.283,04

O aumento da despesa total e da despesa efetiva face ao PAM é contido 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.

Relativamente às Despesas com o Pessoal, o nível projetado no PAM integra os ajustamentos decorrentes 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.

Pela análise realizada, entende-se que as projeções em termos das despesa operacional, estão sustentadas na execução de 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 5– Síntese de execução orçamental do Município

(em €)

Variáveis					
	2019	2020	2021	2022	2023
Receita Efetiva	8.228.573,2	8.443.817,9	7.811.205,5	7.423.323,3	7.305.669,0
Receita Corrente	7.038.888,8	6.299.372,9	6.392.503,6	6.486.796,1	6.582.248,5
Receita de Capital	1.189.684,5	2.144.445,0	1.418.702,0	936.527,3	723.420,4
Outras	-	-	-	-	-
Despesa Efetiva	6.763.197,3	6.836.267,3	6.297.639,6	5.800.932,4	5.274.396,4
Despesa Corrente	5.374.478,5	4.735.700,5	4.768.842,9	4.801.492,9	4.834.899,9
Da qual Juros	260.199,7	259.859,0	251.310,3	248.437,8	245.115,1
Despesa Capital	1.388.718,8	2.100.566,8	1.528.796,7	999.439,5	439.496,5
Saldo global não financeiro global	1.465.376,0	1.607.550,7	1.513.566,0	1.622.390,9	2.031.272,5
Saldo primário ajustado	1.725.575,7	1.867.409,6	1.764.876,3	1.870.828,7	2.276.387,6
Ajustamentos	-	-	-	-	-
Pagamentos assist. finan. FAM					
Saldo global	704.914,7	674.928,7	731.526,2	980.535,4	1.498.416,1
Dívida Total	15.333.873,0	14.358.492,7	13.438.010,0	12.655.970,2	12.014.114,6
Amortizações pagas/previstas	975.380,3	920.482,7	782.039,8	641.855,6	532.856,4
Saldo global não financeiro - amortizações	489.995,7	687.067,9	731.526,2	980.535,4	1.498.416,1

Fonte: Indicadores de análise Proposta Revisão PAM do Município Vila Nova de Poiares

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 são gerados, **em termos de saldo primário efetivo e saldo efetivo montantes significativamente superiores aos encargos do serviço da dívida**, verificando-se em simultâneo a obtenção de **saldos correntes acima dos 1,5M€**. 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. O quadro seguinte resume o valor de saldos obtidos com a proposta de revisão do PAM.

Quadro 6– Saldos orçamentais do Município previstos

(em €)

	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo Total	674.928,69	731.526,17	980.535,38	1.498.416,13	1.488.472,73
Saldo Corrente	1.563.672,46	1.623.660,66	1.685.303,14	1.747.348,60	1.797.835,10
Saldo de Capital	-888.743,77	-892.134,49	-704.767,77	-248.932,47	-309.362,37
Saldo Efetivo	1.607.550,65	1.513.565,98	1.622.390,94	2.031.272,53	2.083.512,98
Saldo Primário Efetivo	1.867.409,64	1.764.876,29	1.870.828,75	2.276.387,59	2.330.364,66
Serviço da Dívida	1.180.341,70	1.033.350,12	890.293,37	777.971,46	841.891,93
Saldo Primário Efetivo - Serviço da dívida	687.067,94	731.526,17	980.535,38	1.498.416,13	1.488.472,73

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 de sustentabilidade de médio e longo prazo

Encargos plurianuais

Nos próximos cinco anos, a despesa de investimento prevista encontra-se dentro dos tetos estipulados no PAM, **mantendo-se abaixo dos 15% da receita efetiva** e, sendo por isso sustentável, decorrem de novos projetos cofinanciados a executar nos próximos anos.

Quadro 7– Encargos previstos com investimento

(em €)

	Receita efetiva	Investimento	Financiamento	Inv. Líquido	% Inv/RE
2020	8.443.817,91	2.086.902,50	1.733.414,83	353.487,67	4,2
2021	7.811.205,54	1.515.132,39	1.000.000,00	515.132,39	6,6
2022	7.423.323,34	985.775,20	510.000,00	475.775,20	6,4
2023	7.305.668,95	425.832,22	288.911,37	136.920,85	1,9
2024	7.410.419,94	432.219,70	288.911,37	143.308,33	1,9

Efetivamente, o quadro de investimentos necessário para 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, devido à realização de novas candidaturas aos cofinanciamentos.

Por outro lado, a necessidade de aumento das despesas capital, enquadrada na atual conjuntura económica, nomeadamente em matéria de Aquisições de Bens Capital, permitirá

ao Município promover um reforço do investimento municipal, sem que se verifique prejuízo no equilíbrio orçamental estimado.

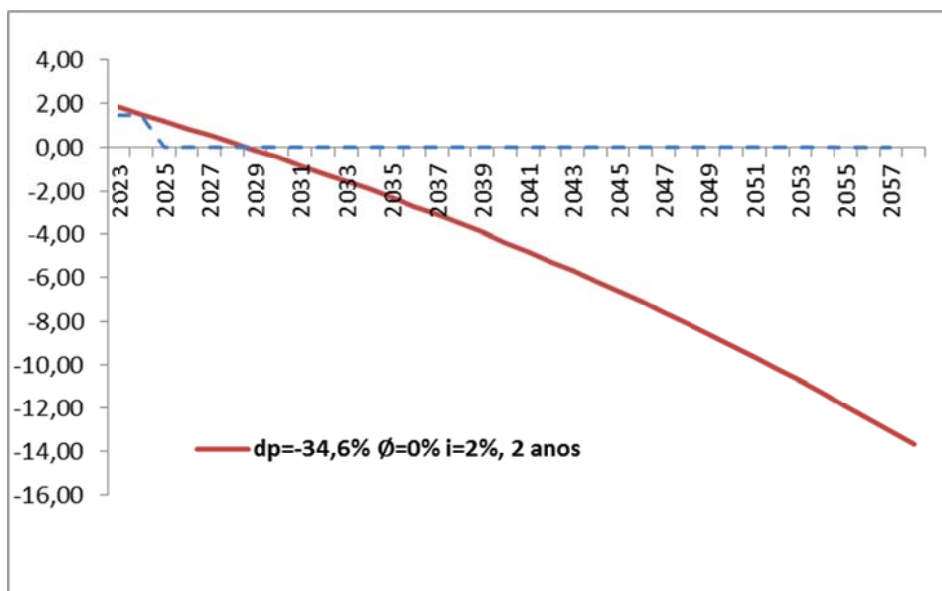
Contudo, não se deixa de considerar que deve ser mantida uma particular atenção no sentido de não serem assumidos compromissos para além dos valores estimados na proposta de revisão do PAM..

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 (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 2024, onde se prevê um rácio na ordem dos 150%.**

Verifica-se assim, que apesar da proposta de revisão do PAM aumentar um ano face à projeção anterior quanto ao ano em que o Município alcança o limite legal da dívida, resulta essencialmente da redução de receita corrente devido à concessão dos serviços municipalizados de águas, saneamento e resíduos, o que faz alterar os rácios de dívida total mesmo que a dívida não sofra um aumento nominal. Com esta revisão procura-se mitigar o impacto ao nível da sustentabilidade da dívida e de reequilíbrio financeiro do Município.

Figura 1: Modelo de sustentabilidade da dívida



Fonte: Cálculos próprios FAM

VI. Parecer da Direção Executiva

Face ao exposto na presente análise, 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 Vila Nova de Poiares, 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 manutenção de saldos orçamentais necessários para a garantia de uma trajetória de redução da dívida até ao limite legalmente previsto, referindo ainda que **a presente revisão não implica qualquer acréscimo ao montante contratualizado para a Assistência Financeira**.

Assim, determina-se que se proceda à alteração dos seguintes documentos cujas minutas deverão ser remetidas à Comissão de Acompanhamento para aprovação nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 11.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual:

- 1- Minuta de Adenda ao Contrato PAM;
- 2- Alteração ao Plano de Pagamentos Anexo ao Contrato de Empréstimo de Assistência Financeira.

Posteriormente deverá a presente proposta de revisão do PAM, incluindo os documentos referidos no parágrafo anterior, ser submetida a deliberação dos órgãos do Município e posteriormente a visto prévio do Tribunal de Contas.

Lisboa, 20 de setembro de 2019

A Direção Executiva,