



CM ALANDROAL
REGISTO DE ENTRADA

30 NOV 2023

NIPG 16158/23 Func.º *[assinatura]*
N.º Registo 13980

**PARECER PRÉVIO RELATIVO À PROPOSTA DE ORÇAMENTO MUNICIPAL PARA 2024 DO
MUNICÍPIO DO ALANDROAL**

**PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL (PAM)
DO MUNICÍPIO DO ALANDROAL**

NOTA PRÉVIA

Nos termos do artigo 31.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, a proposta de orçamento dos municípios com PAM está sujeita a parecer prévio do FAM, o qual incide sobre a **conformidade da proposta com as medidas e obrigações nele previstas, a análise de sustentabilidade de médio e longo prazo e a identificação de riscos orçamentais.**

Neste sentido, entende-se ser de ressaltar que não se trata de uma apreciação quanto ao respeito pelas regras previsionais estabelecidas por lei, designadamente na lei de finanças locais ou no POCAL¹, não devendo assim o presente parecer ser entendido como qualquer validação do FAM quanto à observância daquelas regras, uma vez que esta apreciação pertencerá a outras sedes, nomeadamente à da fiscalização sucessiva, cabendo assim à autarquia total responsabilidade pela sua boa aplicação.

O PAM do Município do Alandroal, aprovado no primeiro semestre de 2016, teve como base de previsão os cenários macroeconómicos existentes no exercício de 2015. Tendo o contexto económico nacional alterado desde 2016, é expectável que as execuções orçamentais para 2024 determinem montantes superiores aos previstos em PAM.

Nas previsões do PAM é expectável que anualmente seja apurado um saldo total significativo, resultante das execuções orçamentais criando um excedente a ser aplicado na redução da dívida do Município, respeitando o cenário de sustentabilidade definido. Atendendo a que na elaboração da proposta de orçamento o Município está vinculado às regras e princípios orçamentais definidos na Lei em vigor, nomeadamente ao princípio do equilíbrio orçamental formal, as receitas inscritas deverão prever todas as despesas previstas, pelo que o saldo total proposto em orçamento é nulo.

É ainda de salientar e agradecer a disponibilidade e colaboração do Município no envio de diversos esclarecimentos solicitados pelo FAM.

¹ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro, nas suas atuais redações.

I. CONFORMIDADE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO MUNICIPAL (OM) PARA 2024 COM AS MEDIDAS E OBRIGAÇÕES PREVISTAS NO PAM

As medidas e obrigações previstas no PAM refletem-se quantitativamente em metas orçamentais, tanto do lado da receita como da despesa municipal, resultando em objetivos quanto ao saldo (poupança) a obter tendo em vista, nomeadamente, assegurar o pagamento dos encargos com o empréstimo contraído ao abrigo da assistência financeira concedida pelo FAM bem como reduzir o rácio da dívida total do município nos termos programados.

Estando o PAM em fase de execução, o Município do Alandroal elaborou a sua proposta de orçamento para 2024 com base nos objetivos inscritos no PAM para o mesmo ano.

Nos Quadros 1 e 2 infra, consta um resumo comparativo entre o PAM e a proposta de OM para 2024 dos principais agregados orçamentais na receita e na despesa.

Receita

Quadro 1 – Comparação de montantes previsionais da receita (resumo)

RECEITA	PAM	Proposta de OM	Desvio Proposta de OM - PAM	Grau de Desvio face ao PAM
Impostos Diretos	797 140,00	1 218 572,92	421 432,92	52,9%
Impostos indirectos	760,00	1,00	- 759,00	-99,9%
Taxas multas e outras penalidades	15 810,00	81 524,88	65 714,88	415,7%
Rendimentos da propriedade	364 740,00	425 075,74	60 335,74	16,5%
Transferências correntes	6 450 284,00	8 515 131,83	2 064 847,83	32,0%
Venda de bens e serviços correntes	1 316 930,00	1 031 261,87	- 285 668,13	-21,7%
Outras receitas correntes	6 780,00	27 513,17	20 733,17	305,8%
RECEITAS CORRENTES	8 952 444,00	11 299 081,41	2 346 637,41	26,2%
Venda de bens de Investimento	-	13 309,47	13 309,47	
Transferências de Capital	607 600,00	4 166 586,43	3 558 986,43	585,7%
Ativos financeiros	-	1,00	1,00	
Passivos financeiros	-	219 552,69	219 552,69	
Outras receitas de capital	-	2,00	2,00	
Reposições não abatidas nos pagamentos	-	-	-	
RECEITA DE CAPITAL	607 600,00	4 399 451,59	3 791 851,59	624,1%
RECEITA EFETIVA	9 560 044,00	15 478 979,31	5 918 935,31	61,9%
RECEITA TOTAL	9 560 044,00	15 498 533,00	6 138 489,00	64,2%

Em termos globais, a receita efetiva prevista é superior em cerca de € 5,9 M à constante do PAM (Quadro 1), o que representa um acréscimo de cerca de 61,9%, sem prejuízo de algumas diferenças quando se efetua a análise em termos da sua composição.

Em concreto, no PAM considera-se que a receita a arrecadar seja proveniente, com maior relevância, de impostos diretos, transferências correntes, venda de bens e serviços correntes bem como as transferências de capital. A proposta de orçamento analisada cumpre estes pressupostos, salientando-se a grande variação das transferências correntes e de capital face ao previsto no PAM.

A receita corrente inscrita na proposta de OM para 2024 do Município do Alandroal, no montante de € 11,2 M, corresponde a um aumento de cerca de € 2,3M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 26,2%.

Relativamente à receita de capital, inscrita na referida proposta de orçamento municipal, no montante de € 4,3 M, corresponde a um aumento face ao previsto no PAM, em cerca de € 3,7M, significando também um acréscimo previsional de 624,1%.

Quanto às transferências de capital, o valor é também ele superior ao previsto no PAM, em particular nas **transferências do Estado para participação comunitária em projetos cofinanciados no montante de €2,5 M**. Segundo foi possível apurar através dos documentos enviados pelo município as candidaturas que dão origem a esta receita encontram-se aprovadas, motivo pelo qual se entendeu aceitar este valor não obstante os comentários que são apresentados mais à frente no ponto relativo à análise da despesa.

De salientar ainda que a referida proposta, no que respeita à participação do município nos impostos do Estado, está de acordo com o Mapa 12 anexo à Proposta de Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2024.

No que se refere à transferência de competências associada à descentralização, está previsto na Proposta de OM em consonância com a proposta de Orçamento Estado para 2024 no âmbito da saúde, educação e ação social um montante de € 1,2M para o Município.

O montante inscrito em passivos financeiros (€ 0,2M) refere-se ao empréstimo BEI contratualizado pelo Município, relativo à obra na Fortaleza da Juromenha, que teve parecer favorável do FAM através da informação 542/2019/FAM.

Despesa

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

DESPEZA	PAM	Proposta de OM	Desvio Proposta de OM - PAM	Grau de Desvio face ao PAM
Despesas com o pessoal	3 406 654,00	4 952 641,80	1 545 987,80	45,4%
Aquisição de bens e serviços	2 776 299,00	3 884 326,41	1 108 027,41	39,9%
Juros e outros encargos	222 911,00	149 912,60	- 72 998,40	-32,7%
Transferências correntes	575 024,00	1 187 135,04	612 111,04	106,4%
Subsídios	-	1,00	1,00	
Outras despesas correntes	50 387,00	164 702,75	114 315,75	226,9%
DESPEAS CORRENTES	7 031 275,00	10 338 719,60	3 307 444,60	47,0%
Aquisição de bens de capital	1 453 573,00	3 951 917,18	2 498 344,18	171,9%
Transferências de capital	16 862,00	198 403,74	181 541,74	
Ativos Financeiros	-	-	-	
Passivos Financeiros	997 035,00	1 209 490,48	212 455,48	21,3%
Outras despesas de capital	55 364,00	2,00	- 55 362,00	
Operações extraorçamentais	-	-	-	
DESPEAS DE CAPITAL	2 522 834,00	5 359 813,40	2 836 979,40	112,5%
DESPESA EFETIVA	8 501 710,00	14 489 042,52	5 987 332,52	70,4%
DESPESA TOTAL	9 554 109,00	15 698 533,00	6 144 424,00	64,3%

No que se refere à despesa total (€ 15,6M) (Quadro 2) o seu valor é superior ao previsto no PAM para o exercício de 2024, no montante de em cerca de € 6,1M, correspondendo a um aumento de 64,3%.

No que respeita a despesa efetiva, o montante previsto no OM tem um acréscimo de cerca de € 5,9M relativo à previsão do PAM para o ano de 2024, compensado pela previsão de acréscimo de receita (**com transferências correntes e participação comunitária do Estado em projetos cofinanciados e outras transferências**).

A despesa corrente inscrita na proposta de OM para 2024 do Município do Alandroal, no montante de € 10,3 M, corresponde a um aumento de cerca de € 3,3 M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 47,0%. A despesa corrente primária, com um montante previsto de € 14,3M, corresponde a um aumento de cerca de € 6,0M, face ao previsto em PAM, traduzindo um acréscimo previsional de 73,2%.

De salientar que, em relação ao previsto no PAM para o ano de 2024, verifica-se um aumento de despesa corrente no agrupamento de despesas com o pessoal de cerca de € 1,5M. Verificam-se ainda acréscimos significativos, de cerca de € 1M e € 0,6M, relativo à aquisição de bens e serviços e transferências correntes, respetivamente.

Relativamente à despesa de capital, inscrita na referida proposta de orçamento municipal, no montante de € 5,3 M, corresponde a um aumento face ao previsto no PAM, em cerca de € 2,8M, significando também um acréscimo previsional de 112,5%.

No que respeita ao serviço da dívida, prevista no OM para 2024 em € 1,3M, corresponde a um aumento de cerca € 0,1M, face ao PAM, significando um acréscimo de 11,4%, decorrente da utilização da moratória legal de capital, nos anos de 2021 e 2022.

Deste modo, salienta-se que a **despesa total prevista, apesar de superior ao previsto em PAM para o exercício de 2024, está compensada em pelo acréscimo de receita essencialmente originada pelo aumento das transferências correntes e de capital, em particular relativas à participação comunitária em projetos cofinanciados, estando a receita e a despesa devidamente equilibradas.**

No que se refere aos objetivos orçamentais constantes nas medidas de consolidação orçamental anexos ao PAM, doravante medida(s), o orçamento do município para 2024:

- a) **Assegura o cumprimento da medida de maximização da receita**, no que se refere a impostos diretos, com um aumento de cerca de € 0,4M face à previsão do PAM para 2024, bem como à cobrança de taxas, multas e outras penalidades, com um aumento previsto de € 0,06M, estando inscrita na receita corrente um montante superior em cerca de € 2,3M face ao PAM;

- b) Relativamente às despesas com pessoal, verifica-se um aumento de despesa em cerca de € 1,5M, devendo assim o Município **desenvolver esforços de forma a assegurar a medida prevista no PAM**. Salienta-se que este montante encontra-se compensado na quase totalidade pelas transferências associadas à descentralização de competências **Neste âmbito o Município deve assegurar o cumprimento da medida prevista no PAM quanto ao controlo da despesa de pessoal, à exceção das regras impostas por lei em matéria de aumentos remuneratórios dos trabalhadores da administração pública;**
- c) Sobre a medida de racionalização da despesa nos consumos intermédios, **verifica-se que existe um aumento de cerca de € 1,1M face ao montante previsto no PAM**, correspondendo a um acréscimo de 39,9% **devendo serem adotadas medidas que assegurem o controlo desta despesa de acordo com o PAM.**
- d) Quanto à medida de contenção do investimento, observamos que a mesma não é assegurada, embora compensada, em princípio, através de projetos cofinanciados.

Saldos orçamentais

Quadro 3 – Decomposição de saldos

SALDOS	PRIMÁRIO	EFETIVO	TOTAL
PAM	1 281 245,00	1 058 334,00	5 935,00
OM 2024	1 139 849,39	989 936,79	0,00
DESVIOS	-141 395,61	-68 397,21	-5 935,00

A perspetiva do FAM é que os municípios aderentes a Programas de Ajustamento Municipal (PAM) devem gerar excedentes orçamentais que permitam a redução gradual do rácio da dívida total 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 (cf. ponto II).

Os desvios verificados em termos de saldo primário e efetivo, refletem um aumento da despesa estrutural em cerca de € 0,1M e € 0,06M, respetivamente, face ao previsto no PAM.

O saldo total apresentado, **cumprindo o princípio de equilíbrio orçamental formal**, em que as receitas inscritas deverão prever todas as despesas previstas, é nulo, sendo, no entanto, expectável que no final do exercício de 2024 seja apurado um saldo total residual.

Tratando-se de saldos previsionais tendo como referência o princípio do equilíbrio orçamental formal, deverá o Município, em sede de execução, condicionar a despesa face à receita cobrada garantindo os saldos previstos em PAM.

Conforme o referido no parágrafo anterior, as medidas constantes no PAM e as previsões descritas nos anexos na vigência do contrato de empréstimo visam gerar excedentes

orçamentais para a redução gradual dos rácios da dívida. O orçamento apresentado, prevê uma pressão na despesa que, de acordo com o objetivo definido para o exercício de 2024, o Município deverá garantir excedentes primários relevantes por forma a que a trajetória de redução da dívida seja sustentável (cf. pontos II e III infra), e que acompanhe as previsões do PAM.

II. ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE DE MÉDIO E LONGO PRAZO

Encargos plurianuais

Quadro 4: Comparação montantes previsionais GOP e tetos plurianuais de despesa

OM 2024	2024	2025	2026	2027
Plano Plurianual de Investimentos (PPI)	3 951 917,18	1 152 293,89	1 261 494,78	1 320 243,28
Atividades mais Relevantes (AMR)	7 521 083,04	14 643 028,15	14 809 989,62	15 201 699,34
GRANDES OPÇÕES DO PLANO	11 473 000,22	15 795 322,04	16 071 484,40	16 521 942,62
PAM	2024	2025	2026	2027
Despesas correntes	7 031 275,00	7 168 267,00	7 343 222,00	7 450 914,00
Aquisição de bens de capital	1 453 573,00	1 423 652,00	1 454 042,00	1 469 471,00
DESPESA	8 484 848,00	8 591 919,00	8 797 264,00	8 920 385,00
COMPARAÇÃO	2024	2025	2026	2027
PPI - Despesas de capital PAM	2 498 344,18	-271 358,11	-192 547,22	-149 227,72
AMR - Despesas correntes PAM	489 808,04	7 474 761,15	7 466 767,62	7 750 785,34
DESPESA	2 988 152,22	7 203 403,04	7 274 220,40	7 601 557,62

Quanto a esta matéria, o Município remeteu ao FAM um Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) que ultrapassa os limites quantitativos de despesa acordados e constantes do PAM.

Assim, e analisando a despesa constante das GOP (Quadro 4) verifica-se que a despesa ultrapassa os tetos previstos no PAM, para o ano de 2024, derivado em grande parte da despesa com investimento com compensação na receita relativa a comparticipação comunitária do Estado em projetos cofinanciados e outras transferências, ficando também acima do limite nos anos seguintes. De referir que o Município deverá tomar medidas conducentes de forma a garantir que as dotações do Plano Plurianual de Investimentos acomodem os compromissos plurianuais assumidos.

Análise de sustentabilidade da dívida

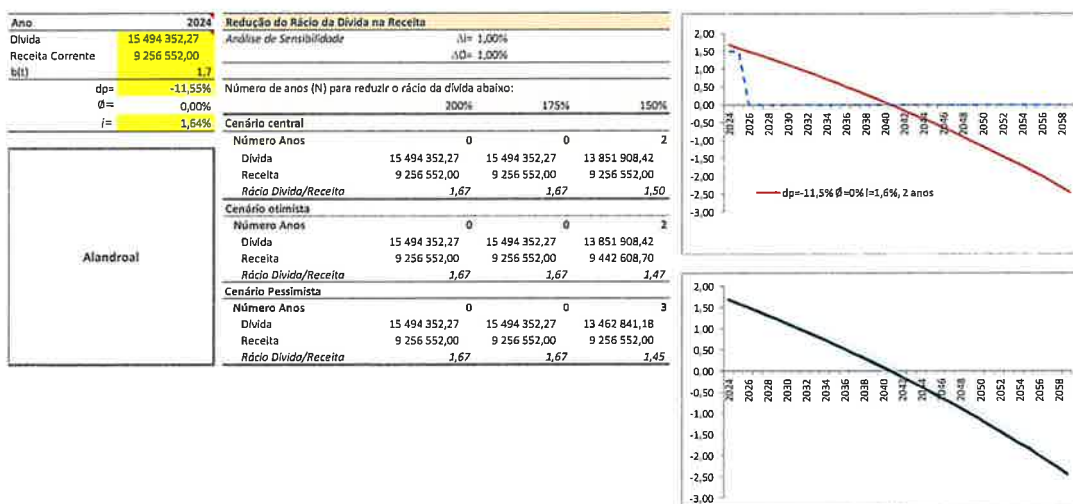
Ajustando o modelo de análise de trajetória da dívida à previsão constante da proposta de OM 2024 (Quadro 5), observamos a necessidade de para anos futuros se prever a geração de saldos primários significativos, uma vez terminada a fase de consolidação da dívida com recurso à assistência financeira. Caso o esforço realizado até à data se mantenha, o prazo para correção do rácio da dívida em direção ao limiar legal fixa-se em dois anos no cenário central².

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

- Valores inscritos na proposta de OM em análise e estabilidade dos mesmos nos anos subsequentes;
- Valor de dívida do município registada no SISAL em setembro de 2024;
- Que a medida da receita corrente líquida de 2021, 2022 e 2023 será igual à previsão na proposta do OM para 2024.

De acordo com os pressupostos, no final de 2024, o município alcançará um rácio de dívida de 167%, tendo em conta o valor de receita corrente média dos três anos anteriores de acordo com a DGAL.

Quadro 5 - Sustentabilidade da dívida municipal do Alandroal num cenário de políticas invariantes, tendo por base resultados da proposta OM 2024



² Receita estável e taxa de juro semelhante à atual.

III. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS ORÇAMENTAIS

Relativamente aos riscos orçamentais decorrentes da aplicação das medidas do PAM o Município não aponta riscos, verificando-se, do lado da receita, a existência de diferenças significativas relativamente ao PAM no que se refere a transferências da proposta de Orçamento de Estado para 2024 e de capital na participação comunitária em projetos cofinanciados estando estas variações especificadas quanto à sua natureza na nota explicativa do OM.

No que se refere à despesa corrente, existe um aumento nas despesas com pessoal (45,4%), na aquisição de bens e serviços (39,9%) e nas transferências correntes (106,4%) face à previsão do PAM.

Relativamente à despesa de capital, o aumento verificado em cerca de 112,5% face à previsão do PAM está compensado em parte na receita de capital (**participação comunitária do Estado em projetos cofinanciados e outras transferências**). O aumento da despesa corrente não poderá comprometer o saldo primário a médio e longo prazo, necessário à redução gradual do rácio da dívida.

A pressão da despesa identificada, face à cobrança da receita prevista no OM, representa assim um risco orçamental moderado, pelo que deveriam ser identificadas algumas medidas de contingência ou reajustados os valores dos agrupamentos.

IV. PROPOSTA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao exposto, a Direção Executiva do FAM emite **parecer prévio genericamente positivo, mas com recomendações à proposta de orçamento municipal para 2024** apresentada pela Câmara Municipal do Alandroal, na sua versão de 27 de novembro de 2023, sem deixar de contudo entender emitir as seguintes recomendações:

- a) Deverão ser tomadas medidas que garantam a efetivação da cobrança da receita referente às taxas, multas e outras penalidades, transferências correntes e transferências de capital;
- b) Relativamente à despesa, em sede de execução, tomar as medidas necessárias ao cumprimento da racionalização da despesa nas transferências correntes e de capital, caso a receita cobrada seja inferior à receita prevista;
- c) A verba inscrita nas despesas de capital ultrapassam de forma significativa o montante previsto no PAM, pelo que, **em sede de execução, deverá ser garantido que, na possibilidade da existência de constrangimentos na cobrança da receita prevista, que se tomem medidas contingentes de reserva orçamental no agrupamento 07-“Aquisição de bens de capital”** de forma a que seja garantido o equilíbrio orçamental, não sendo permitido o aumento do rácio da dívida do município, conforme o disposto no contrato de assistência financeira;



- d) O Município deverá tomar medidas conducentes de forma a garantir que as dotações do Plano Plurianual de Investimentos acomodem os compromissos plurianuais assumidos.
- e) Ajustar os níveis de despesa ao longo da execução por forma a garantir saldos orçamentais semelhantes ou melhores aos previstos em PAM;
- f) Anexar à proposta de OM identificação e quantificação dos principais riscos orçamentais, designadamente passivos contingentes, mesmo que de forma resumida e/ou agregada;
- g) Remeter informação ao FAM, detalhada por ano e agrupamento da despesa, quanto aos compromissos assumidos para os exercícios seguintes.

Tendo também em conta o previsto no PAM (ponto 31) quanto à disponibilização de todos os elementos necessários ao acompanhamento e verificação do cumprimento das obrigações estipuladas no mesmo, o Município do Alandroal deve, ainda:

- a) Remeter ao FAM o OM aprovado;
- b) Dar conhecimento ao FAM das deliberações adotadas quanto a taxas e impostos municipais, bem como das respetivas notificações, nos casos aplicáveis, junto da AT.

O cumprimento das obrigações estipuladas no PAM será confirmado após a monitorização trimestral no decorrer do exercício, pelo que, independentemente da previsão orçamental agora apresentada, o Município estará obrigado ao cumprimento das metas estabelecidas no PAM, pelo que deve pautar a execução do orçamento de 2024 pelo estrito cumprimento dessas metas.

Lisboa, 28 de novembro de 2023

Assinado por: **Pedro Manuel Ribeiro Coimbra**
Num. de Identificação: 09550648
Data: 2023.11.28 17:41:39+00'00'

O Técnico superior