

## CONTROLO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO



### Auditoria ao Município de Portimão

Processo n.º 2012/25/A3/346

**Relatório n.º 1063/2012**

*julho de 2012*

i n o v a ç ã o  
i n t e g r i d a d e  
f i a b i l i d a d e

FICHA TÉCNICA	
<b>NATUREZA</b>	Auditoria Financeira
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município de Portimão
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto "Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica", visando especificamente o "Controlo dos pagamentos em atraso".
<b>ÂMBITO</b>	As verificações efectuadas reportaram-se ao período compreendido entre nov/2011 e jan/2012.
<b>OBJETIVOS</b>	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Validar, relativamente a jan/2012, a informação comunicada à DGO (via SIIAL da DGAL);</li> <li>• Analisar a sua evolução nos três últimos meses (nov/2011 a jan/2012).</li> <li>• Avaliar o risco de aumento nos seis meses seguintes (até jul/2012);</li> <li>• Controlar a tendência de in/cumprimento das obrigações de redução previstas no art. 65.º, n.ºs 3 e 5, da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez (Lei do Orçamento de Estado para 2012), relativamente a jun e dez/2012;</li> <li>• Concluir se o sistema de controlo interno, em especial, na vertente da dívida administrativa/comercial a terceiros, é adequado e eficaz com vista a garantir a fiabilidade da respetiva informação contabilística relevante.</li> </ul>
<b>METODOLOGIA</b>	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião "Controlo dos pagamentos em atraso" da IGF, em desenvolvimento.
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi realizado contraditório informal, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	mar/2012 – jul/2012
<b>DIREÇÃO</b>	IFD – Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
<b>EQUIPA</b>	<p><b>Coordenação:</b> CdE – Dr. Alexandre Amado</p> <p><b>Execução:</b> CdE – Dr.ª Sónia Barbosa</p>

**Nota:** Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>.  
 Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

4



**PARECER:**

Concordo.

Saliento, particularmente, o montante materialmente muito relevante dos pagamentos em atraso no final de jan/2012 ( M€ 110 ), bem como o facto de tal grandeza ter crescido de forma muito significativa entre nov/2011 e o período indicado ( mais M€ 2,2 ).

Existe um claro risco de incumprimento dos objetivos de redução dos PA previstos na LOE\_2012, sendo mesmo previsível o seu crescimento até ao final de 2012, a não ser que sejam tomadas, pelos órgãos e eleitos locais, medidas de carácter excecional e radical no sentido do controlo da despesas e aumento das receitas municipais e/ou seja levado a cabo um processo de consolidação da dívida de natureza administrativa/comercial.

O sistema de controlo interno não se mostra adequado para garantir, com uma segurança razoável, a oportuna relevação contabilística de todas as dívidas municipais nem, conseqüentemente, a fiabilidade da informação reportada à DGO relativa aos PA ( via SIIAL da DGAL ).

À consideração superior,

1 GE, 31 JUL 2012

*ANA PAULA B. SALGUEIRO*

ANA PAULA B. SALGUEIRO  
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

**DESPACHO:**

*Concordo.*  
*A consolidação de SR. o Secretário*  
*de Estado de Alagamentos.*  
31.7.2012  
*Jose Maria Leite Martins*  
JOSÉ MARIA LEITE MARTINS  
Inspector-Geral

Relatório N.º 1063/2012

Processo n.º 2012/25/A3/346

**CONTROLO DOS ATRASOS DE PAGAMENTO  
MUNICÍPIO DE PORTIMÃO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Portimão ( MP ), que incidiu, especialmente, sobre os pagamentos em atraso no período de nov/2011 a jan/2012, são, em síntese, os seguintes:

## 1. Validação da informação reportada à DGO

**1.1. O MP reportou à DGO, via SIIAL, relativamente a jan/2012, pagamentos em atraso no valor de M€ 109,630, montante que passou para M€ 109,769 na sequência das correções da IGF ( mais m€ 140, que resultaram da reconciliação efetuada relativamente à dívida à CGA ), o que evidencia um nível de PA materialmente muito relevante.**

Realce-se que, **entre nov/2011 e jan/2012, o valor dos PA cresceu cerca de M€ 2,2, sendo que 18% do endividamento municipal total não abrangido pela análise aos PA e à sua evolução,** pois a dívida abrangida por este conceito correspondia, no último mês indicado, a apenas 82% da dívida total do MP.

Por fim, os controlos efetuados, através do cruzamento da informação de natureza financeira e orçamental com proveniência diversa, evidenciaram outras divergências que, atendendo às características da ação, não foi possível esclarecer na totalidade, mas que, de acordo com a respetiva origem, ascendem a m€ 82 e M€ 1), os quais deverão ser apurados e justificados pelo MP.

## 2. Riscos futuros ao nível da evolução dos pagamentos em atraso

**2.1. Da evolução dos PA ( corrigidos pela IGF ) entre nov/2011 e jan/2012 decorre uma clara tendência de incumprimento das obrigações de redução daquela grandeza previstas na LOE para 2012.**

De facto, **o valor dos PA, ao contrário do que seria exigível, aumentou em jan/2012 face aos referenciais normativos a que aludimos ( respetivamente, 1% e 2% )**

**2.2. Para além disso, entre nov/2011 e jan/2012, o peso dos PA na dívida total da natureza abrangida por esse conceito diminuiu cerca de 7 pontos percentuais, passando para 84%, aumentando, assim, o risco global de crescimento dos PA ( sendo que o montante suscetível de poder vir ainda a relevar para esta grandeza importava, no final de jan/2012, em M€ 20,7 ).**

**2.3. Acresce que de acordo com a estimativa realizada pela IGF, existe, também, um risco significativo de crescimento dos PA até ao final de jul/2012 ( 20% e M€ 22, face aos montantes de jan/2012 ).**

**2.4. Em síntese, a não ser que os órgãos e eleitos locais do MP adotem, de imediato, medidas de carácter excecional e radical, que visem promover a contenção e o controlo da despesa e o aumento da receita municipais e/ou levem a cabo um processo de consolidação da dívida de natureza administrativa/comercial, os PA aumentarão, de forma muito significativa, a no decurso do 2º semestre de 2012.**

Refira-se, por fim, que os resultados no âmbito de uma ação de controlo específica, recentemente realizada pela IGF, reforçaram o crescente risco de incumprimento das obrigações de pagamento do MP, incluindo o serviço da dívida dos EMLP contratados, bem como de obrigações decorrentes de futuros

**Montante materialmente muito relevante dos PA em jan/2012: M€ 110**

**Cerca de 18% do endividamento municipal não é abrangido pela análise dos PA**

**Tendência de incumprimento das obrigações legais de redução dos PA prevista na LOE\_2012**

**Aumento significativo da dívida abrangida pelo reporte dos PA que não tinha um atraso de pagamento > 90 dias**

**Risco significativo de crescimento dos PA até jul/2012**

**Adoção necessária de medidas radicais de redução da despesa e aumento da receita municipais**

**Risco de incumprimento do serviço da dívida dos EMLP já contratados**

financiamentos, designadamente no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local, no pressuposto da candidatura municipal.

### 3. Adequabilidade do sistema de controlo interno

**3.1. O sistema de controlo interno da Autarquia, ao nível da dívida administrativa/comercial a terceiros, não se mostra adequado** para garantir, com uma segurança razoável, a oportuna relevação contabilística de todas as dívidas municipais e, consequentemente, a fiabilidade da informação reportada à DGO relativa aos PA ( via SIIAL da DGAL ).

**Fragilidades do sistema de controlo interno ao nível do oportuno registo da dívida a terceiros**

### 4. Principais recomendações

**4.1. A IGF efetuou recomendações ao MP com vista a garantir o/a:**

- ✓ Adequado reporte de informação relativa aos pagamentos em atraso à DGO ( via SIIAL da DGAL );
- ✓ Apuramento das causas das divergências entre a informação proveniente das contabilidades orçamental e patrimonial e sua regularização, nos casos em que tal se justifique.
- ✓ Adoção de medidas que contribuam para o cumprimento das obrigações legais de redução dos pagamentos em atraso previstos na LOE\_2012;
- ✓ Resolução da situação de desequilíbrio financeiro de curto prazo, bem como, em termos estruturais, do sistemático desfasamento entre receitas e despesas municipais;
- ✓ Aperfeiçoamento do sistema de controlo interno, atendendo às fragilidades identificadas.

**Principais recomendações**

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>5</b>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>6</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. ORIGEM E OBJETIVOS .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS .....</b>	<b>7</b>
<b>1.3. CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. VALIDAÇÃO DA INFORMAÇÃO COMUNICADA À DGO ( VIA SIIAL DA DGAL) DOS PA.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2. RISCOS FUTUROS AO NÍVEL DA EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2.1. TENDÊNCIA QUANTO ÀS OBRIGAÇÕES DE REDUÇÃO PREVISTAS NA LOE_2012 .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2.2. EVOLUÇÃO PREVISÍVEL, EM ESPECIAL, NOS SEIS MESES SUBSEQUENTES A JAN /2012.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.3. ADEQUABILIDADE DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....</b>	<b>14</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>15</b>
<b>3.2. RISCOS FUTUROS AO NÍVEL DA EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO.....</b>	<b>16</b>
<b>3.3. ADEQUABILIDADE DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO .....</b>	<b>17</b>
<b>4. PROPOSTAS.....</b>	<b>18</b>
<b>ANEXOS ( FIs. 1 a 25 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>CGA</b>	Caixa Geral de Aposentações
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGO</b>	Direção-Geral do Orçamento
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MP</b>	Município de Portimão
<b>PP</b>	Pontos percentuais
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

### LISTA DE FIGURAS

- Figura 1**      Objetivos da auditoria
- Figura 2**      Pagamentos em atraso ( => 90 dias ) em 31/jan/2012
- Figura 3**      Análise comparativa da dívida comercial / administrativa global
- Figura 4**      Pagamentos em atraso – nov/2011 a jan/2012
- Figura 5**      Estrutura da dívida municipal entre nov/2011 e jan/2012 (relevante ou não para os PA)
- Figura 6**      Evolução dos PA em jan/2012 face aos objetivos de redução da LOE\_2012
- Figura 7**      Evolução do risco de aumento dos PA (nov/2011 a jan/2012)
- Figura 8**      Risco de crescimento dos PA nos 6 meses subsequentes a jan/2012

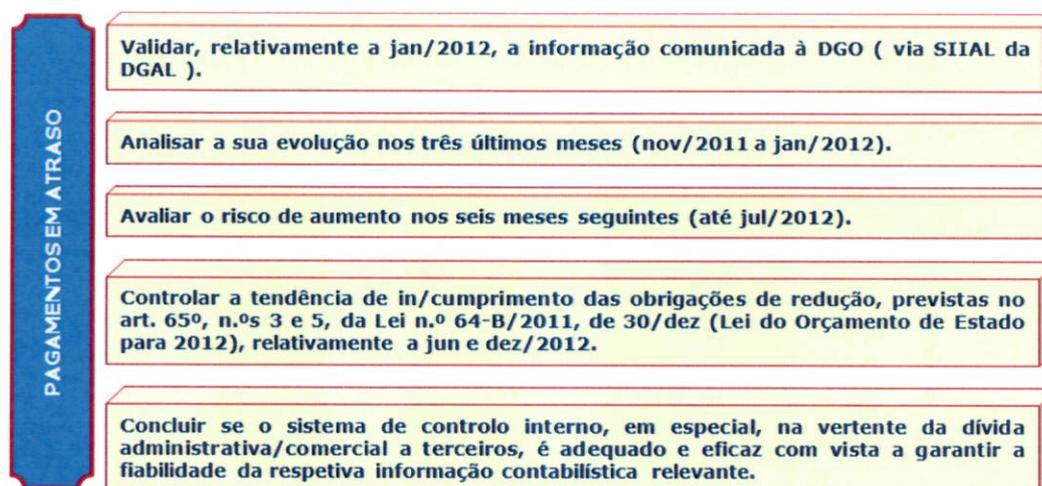
## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

**1.1.1.** Em conformidade com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ), realizou-se uma auditoria no Município de Portimão ( MP ), enquadrada no Projeto " Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ".

**1.1.2.** A esta auditoria, promovida no âmbito de um conjunto de ações destinadas a controlar os pagamentos em atraso ( PA )<sup>1</sup>, estão associados os seguintes objetivos.

**Figura 1 – Objetivos da auditoria**<sup>2</sup>



### 1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

**1.2.1.** A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho adotados pela IGF, que englobam a recolha e análise de informação ( com a utilização e preenchimento de diversos mapas, bem como de um questionário ) e a realização de procedimentos de reconciliação com credores específicos transversais à generalidade das autarquias, bem como de testes de conformidade e substantivos.

*Anexos, a fls. 1 a 4*

Na realização desta ação de controlo, há que realçar a boa colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores do MP, em especial dos afetos ao Departamento Administrativo e Financeiro.

### 1.3. CONTRADITÓRIO

**1.3.1.** O trabalho realizado pela equipa de auditoria foi submetido a contraditório informal

<sup>1</sup> De acordo com o conceito definido no artigo 1.º do DL n.º 65-A/2011, de 17/mai. Assim, considera-se " atraso no pagamento " o não pagamento de fatura correspondente ao fornecimento dos bens e serviços referidos no artigo seguinte após o decurso de 90 dias, ou mais, sobre a data convencionada para o pagamento da fatura ou, na sua ausência, sobre a data constante da mesma.

<sup>2</sup> Siglas utilizadas na figura: DGO – Direção-Geral do Orçamento, DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais, SIIAL - Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

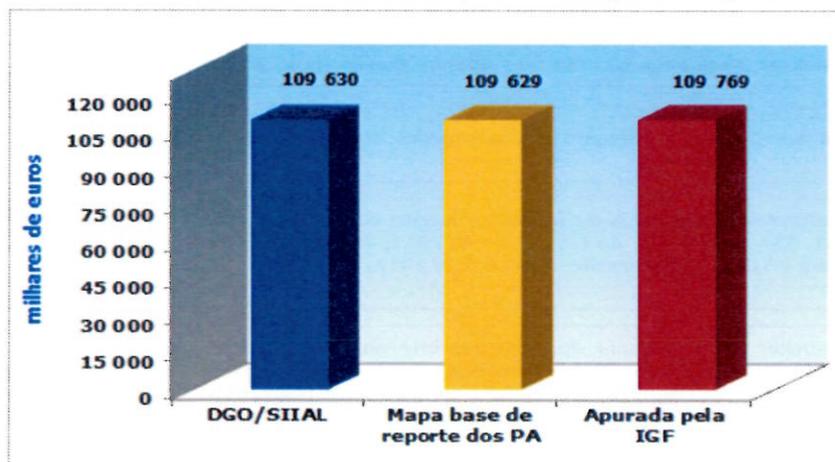
dos interlocutores da Autarquia, tendo sido transmitida a sua concordância com os dados apurados pela IGF que sustentam o presente relatório.

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. VALIDAÇÃO DA INFORMAÇÃO COMUNICADA À DGO ( VIA SIIAL DA DGAL) DOS PA

**2.1.1.** Da análise à informação relativa aos pagamentos em atraso reportada <sup>3</sup>, no SIIAL, com referência ao mês de **jan/2012** <sup>4</sup> ( m€ 109 630 ), verificámos a existência de divergências entre os montantes introduzidos e os que decorrem do respetivo mapa de suporte extraído do sistema contabilístico <sup>5</sup> e do procedimento de circularização e reconciliação efetuado pela IGF, como se evidencia de seguida:

**Figura 2 – Pagamentos em atraso ( > 90 dias ) em 31/jan/2012**



**Fonte:** Janeiro - dados reportados ao SIIAL ( em 10/abr/2012 ), extraídos do sistema contabilístico (11/mai/2012) e informação corrigida pela IGF

Anexos, a fls. 16 a 18

<sup>3</sup> Importa, desde já, referir que a contagem dos pagamentos em atraso está a ser efetuada a partir da data convencionada de pagamento ou, na sua ausência, desde a data de emissão da fatura ou documento equivalente, pois é a data que o *software* adotado ( da Medidata, SA ) assume automaticamente.

<sup>4</sup> Dado que era o último mês reportado à DGO, via DGAL, antes do início da auditoria.

<sup>5</sup> Os dados relativos à informação contabilística e constantes do SIIAL foram extraídos em 11/mai/2012.

Realce-se que que atendendo à forma como se desenvolveu o trabalho e ao facto de a Autarquia ter solicitado à DGAL a abertura, no final de mar/2012 ( já após o início da auditoria da IGF ), no SIIAL, dos meses já reportados ( desde mai/2011 ) para proceder à substituição de todos os dados enviados ( situação que concretizou a 10/abr/2012 ), acabámos por analisar a informação relativa a Jan/2012 em três momentos e com valores diferentes.

De facto, recolhemos a informação, relativa ao mês de jan/2012, a 14/mar/2012 ( data de início da auditoria ), 28/mar/2012 ( data de conclusão do trabalho de campo ) e a 11/mai/2012 ( já após o envio definitivo da informação via SIIAL ).

Ora, ao nível da informação relativa a PA de jan/2012, entre 14/mar e 11/mai/2012 ocorreu uma variação muito significativa ( para mais, respetivamente nos montantes de M€ 1 e m€ 285 ) relativamente à informação reportada via SIIAL e à que decorre da contabilidade ( já corrigida em todos os momentos pela IGF ).

Saliente-se que uma parte significativa dessas diferenças ( € 283 704,93 ) resultava da introdução, por parte dos serviços do MP, de datas de vencimento erradas em alguns documentos, e que, por isso, não constavam dos montantes de pagamentos em atraso, aspeto para que foi corrigido na sequência do trabalho da IGF.

De qualquer modo, as referidas divergências diminuíram significativamente nos últimos dados recolhidos que servem de base à análise efetuada neste relatório.

A diferença global entre os valores reportados e os apurados nesta auditoria, no montante, para mais, de € 139 197, resulta:

- ✓ Das correções, para mais, de € 140 084,42, efetuadas pela IGF, que decorre exclusivamente da circularização efetuada no que concerne à dívida à Caixa Geral de Aposentações ( CGA );
- ✓ De uma divergência, para menos, de € 887, atendendo à informação contabilística que serve de suporte ao reporte dos PA no SIIAL.

De qualquer modo, realce-se que os PA importavam num montante materialmente muito relevante no final de jan/2012( cerca de M€ 110 ).

2.1.2. Para além disso, com o objetivo de validar o valor global da **dívida comercial / administrativa**, e, assim, ainda que de forma indireta e numa perspetiva genérica, os montantes reportados ao nível dos PA, comparámos a informação que decorre das contabilidades orçamental <sup>6</sup> e patrimonial <sup>7</sup>, tendo constatado o seguinte:

**Figura 3 – Análise comparativa da dívida comercial / administrativa global**

Lrn Euro

CONTABILIDADE ORÇAMENTAL		CONTABILIDADE PATRIMONIAL (passivo exigível de operações orçamentais)	DIFERENÇAS	
CALENDÁRIO DE DÍVIDAS (por data de vencimento)	BALANCETE DA DESPESA (valores faturados)		(4) = (1) - (2)	(5) = (1) - (3)
(1)	(2)	(3)		
130 363 625	130 281 188	131 394 490	82 437	- 1 030 866

Fonte: Balancetes analíticos da contabilidade patrimonial e mapas orçamentais em 4/abr e 11/mai/2012

Anexos, a fls. 21

Deste modo, não existe harmonia principalmente entre a informação contabilística proveniente do mapa de " Calendário de dívidas " e da contabilidade patrimonial, quando, em princípio, os valores deveriam ser idênticos, sendo, no entanto, em ambos os casos, os referidos montantes são superiores, como era de esperar <sup>8</sup>, ao que consta do mapa " Balancete da despesa ".

As divergências apuradas ( m€82 e M€1 ), cuja origem não foi possível justificar, atendendo ao curto prazo em que decorreu esta ação, deverão ser analisadas e, sendo caso disso, regularizadas de imediato pelo MP e justificadas quando da prestação de informação à IGF sobre a execução das recomendações ( cfr. item 3.1.1. ).

2.1.3. Na sequência do exposto anteriormente, a **evolução dos pagamentos em atraso entre nov/2011 e jan/2012**, de acordo com o reportado para o SIIAL e o apurado pela

<sup>6</sup> Através dos mapas designados de " Calendário de Dívidas " que serve de base ao reporte da informação para o SIIAL dos PA e do " Balancete da despesa com indicação dos valores faturados ", que englobam, por classificação económica, o primeiro, a totalidade da dívida administrativa/comercial independentemente da sua maturidade ( ainda que de forma discriminada ) e, o segundo, a dívida da mesma natureza resultante da execução do orçamento anual.

<sup>7</sup> Através dos mapas do balancete analítico e de operações de tesouraria.

<sup>8</sup> Pois, como já referimos, o " Balancete da despesa ", abrange apenas a dívida resultante da execução do orçamento anual, enquanto que os restantes incluem a totalidade da dívida municipal da mesma natureza.

IGF, bem como das respetivas diferenças globais, foram as seguintes:

**Figura 4 – Pagamentos em atraso – nov/2011 a jan/2012**

Un: Euro

PAGAMENTOS EM ATRASO > 90 DIAS						
MÊS	SIIAL	APURADOS PELA IGF			DIFERENÇA	
		Contabilidade	Correções	Total		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)=(5)-(2)	
Novembro/2011	107 567 263	107 567 483		107 567 483	220	
Dezembro/2011	109 068 189	109 068 409		109 068 409	220	
Janeiro/2012	109 630 202	109 629 315	140 084	109 769 399	139 197	
VARIACÃO	Nov(2011)/Dez(2011)	1 500 925	1 500 925		1 500 925	0
	Dez(2011)/Jan(2012)	562 013	560 906		700 991	138 977
	Nov(2011)/Jan(2012)	2 062 939	2 061 832		2 201 916	138 977

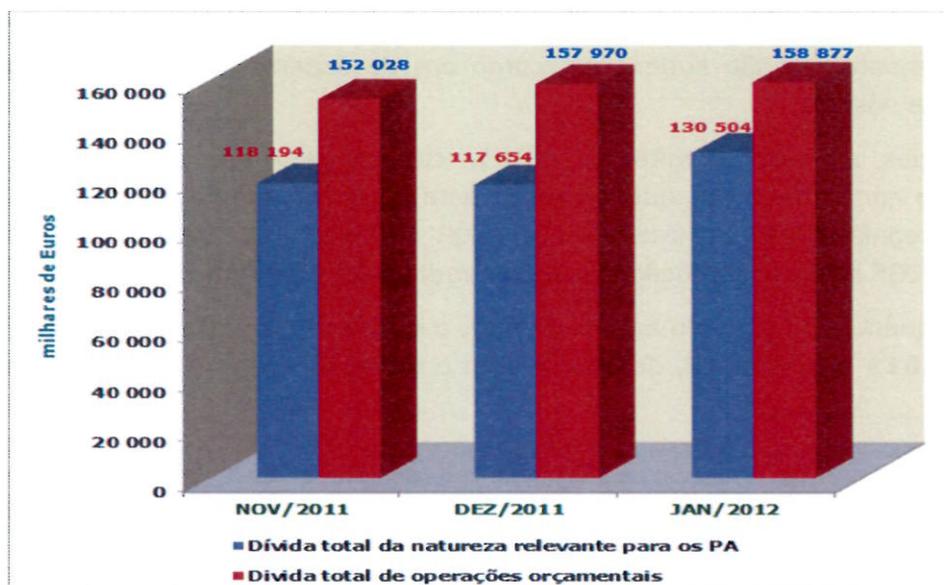
Fonte: Dados reportados ao SIIAL ( em 10/abr/2012 ), extraídos do sistema contabilístico (em 11/mai/2012) e informação corrigida pela IGF relativa a jan/2012

Anexos, a fls. 17 e 18

As **correções efetuadas pela IGF não alteram**, assim, **o sentido da evolução dos pagamentos em atraso** do MP, pois considerando os dados do SIIAL ou os apurados pela IGF verifica-se que **aquela grandeza aumentou ao longo do período analisado ( IGF: MC 2,2 ), o que evidencia uma deterioração significativa da situação.**

2.1.4. Realce-se, por fim, que, entre nov/2011 e jan/2012, o **peso da dívida da natureza relevante para o apuramento dos PA na dívida total do MP** era o seguinte:

**Figura 5 - Estrutura da dívida municipal entre nov/2011 e jan/2012 ( relevante ou não para os PA )**



Anexos, a fls. 25

Assim, em jan/2012, **quando a análise incide apenas sobre os PA e a sua evolução, 18% do endividamento municipal não é considerado**, pois a dívida abrangida por aquele conceito correspondia apenas a cerca de 82% da dívida total do MP.

## 2.2. RISCOS FUTUROS AO NÍVEL DA EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO

### 2.2.1. TENDÊNCIA QUANTO ÀS OBRIGAÇÕES DE REDUÇÃO PREVISTAS NA LOE\_2012 <sup>9</sup>

**2.2.1.1.** As entidades do **subsetor da administração local devem**, de harmonia com o previsto no art. 65.º, n.ºs 3 e 5, da LOE\_2012, **reduzir, ao longo do ano de 2012, os pagamentos em atraso ( > 90 dias )** registados no SIIAL nos seguintes termos:

- ✓ Em 31/dez/2012: 10%, face a set/2011; e
- ✓ Em 30/jun/2012: 5%, face à média de junho a dez/2011.

Ora, no MP, de acordo com a informação extraída do SIIAL ( relativamente aos PA reportados pela Autarquia entre jun e Dez/2011 ), a evolução verificada até ao final de jan/2012, face aos dois parâmetros referidos foi, segundo os dados constantes daquele sistema de informação ou os valores apurados pela IGF, a seguinte <sup>10</sup>:

**Figura 6 – Evolução dos PA em jan/2012 face aos objetivos de redução da LOE\_2012**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	SIIAL / 2011		JAN/2012	% DE REDUÇÃO DOS PAGAMENTO EM ATRASO EM JAN/2012	
	SETEMBRO	MÉDIA DE JUNHO A DEZEMBRO		FACE A SET/2011	FACE À MÉDIA DE JUN/DEZ DE 2011
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=[(2)-(4)]/(2)	(6)=[(3)-(4)]/(3)
<b>SIIAL</b>	108 692 221	107 210 755	109 630 202	-1%	-2%
<b>IGF</b>			109 769 399	-1%	-2%

**Fonte:** Dados reportados no SIIAL ( consultas efetuadas em 11/mai/2012 ), mapas extraídos do sistema contabilístico em 11/mai/2012 e mapa das correções efetuadas pela IGF

Anexos, a fls. 23

Desta forma, **o montante dos PA aumentou**, ao contrário do que era exigível, **em jan/2012 face aos referenciais legalmente definidos** ( independentemente dos dados do SIIAL ou da análise da IGF ), pelo que, **a manter-se esta trajetória e caso não sejam tomadas medidas de carácter excepcional, o MP não irá conseguir cumprir os**

<sup>9</sup> Lei do Orçamento de Estado para 2012 ( n.º 64-B/2011, de 30/dez ).

<sup>10</sup> As reduções apuradas não entram em consideração com o disposto no art. 93.º do DL n.º 32/2012, de 13/fev, pelo que as respetivas percentagens podem estar a ser beneficiadas por diminuições decorrentes das situações previstas naquele artigo, ou seja, as resultantes do estabelecimento de novos prazos de vencimento gerados pela celebração com os fornecedores de acordos de liquidação de pagamentos em atraso.

objetivos estabelecidos no LOE\_2012<sup>11 e 12</sup> quanto a esta matéria.

## 2.2.2. EVOLUÇÃO PREVISÍVEL, EM ESPECIAL, NOS SEIS MESES SUBSEQUENTES A JAN /2012

2.2.2.1. O risco de aumento dos pagamentos em atraso no final dos meses de nov/2011 a jan/2012 evoluiu da seguinte forma:

Figura 9 – Evolução do risco de aumento dos PA (nov/2011 a jan/2012)

Un: Euro

DESCRIÇÃO		NOVEMBRO/2011		DEZEMBRO/2011		JANEIRO/2012	
		A/B * 100	B-A	A/B * 100	B-A	A/B * 100	B-A
A	Valor da dívida considerada no reporte dos pagamentos em atraso (> 90 dias)	91%	10 626 139	93%	8 585 702	84%	20 734 310
B	Dívida total da natureza relevante para os pagamentos em atraso						

Fonte: Mapas extraídos do sistema contabilístico em 11/mai/2012, balancetes e mapas de operações de tesouraria

Anexos, a fls. 25

Desta forma, entre nov/2011 e jan/2012, de acordo com os dados apurados pela IGF, o peso da dívida considerada no reporte dos PA na dívida total da natureza abrangida por esse conceito diminuiu cerca de 7 pontos percentuais, passando para 84%, pelo que, no final do último mês indicado, cerca de 16% da dívida relevante ainda não integrava o referido reporte.

Assim, verificou-se um significativo aumento do risco global de aumento dos PA no período referido, sendo que o montante suscetível de vir a relevar para esta grandeza importava, no final de jan/2012, em MC 20,7, situação que pode vir a ter um impacto relevante na evolução ( aumento ) dos pagamentos em atraso.

2.2.2.2. Por fim, tendo em consideração a dívida, da natureza abrangida pelo conceito de PA, existente no final do mês de jan/2012 cuja mora era inferior a 90 dias e a estimativa do valor das receitas<sup>13</sup> e despesas<sup>14</sup> regulares para os seis meses seguintes ( fev/jul de

<sup>11</sup> Asserção corroborada, designadamente, com a análise do risco de crescimento dos pagamentos em atraso efetuada pela IGF para os próximos 6 meses ( cfr. item seguinte ).

<sup>12</sup> Não obstante a Lei n.º 8/2012, de 21/fev só ter entrado em vigor no dia 22/fev, realce-se, no entanto, que, existe uma tendência de incumprimento do disposto no seu art. 7.º ( onde se prevê que a " execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso " ), pois ocorreu um aumento entre nov/2011 e dez/2011.

<sup>13</sup> Tendo em consideração a soma do saldo orçamental no final do mês de janeiro com as receitas cobradas no ano anterior no período homólogo dos seis meses seguintes ao mês de referência ( no caso, jan/2012, pelo que considerámos o valor das receitas cobradas entre fevereiro e julho de 2011 ), relativas a: 01 - Impostos diretos, 02 - Impostos indiretos, 04 - Taxas, multas e outras penalidades, 05 - Rendimentos da propriedade, 06 - Transferências correntes, 07 - Venda de bens e serviços correntes, 08 - Outras receitas correntes e 10.03.01.01 - Fundo de equilíbrio financeiro.

<sup>14</sup> Tendo em consideração a soma das despesas pagas no período indicado na nota anterior das rubricas 01 - Custos com o pessoal, 02 - Aquisição de bens e serviços, 03 - Juros e outros encargos, 04 - Transferências correntes, 05 - Subsídios, 06 - Outras despesas correntes, 10 - Passivos financeiros e 6/12 da despesa paga da rubrica 07. do ano 2011.

2012 ) à quele a que se respeita a análise, verificámos o seguinte:

**Figura 8 – Risco de crescimento dos PA nos 6 meses subsequentes a jan/2012**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	JANEIRO/2012	EVOLUÇÃO PREVISIVEL PARA OS 6 MESES SEGUINTE		PREVISÃO PARA JUL/2012
		MONTANTE	%	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)	(5)=(2)•(3)
SIIAL	109 630 202	22 185 053	20%	131 815 255
IGF	109 769 399	22 185 053	20%	131 954 452
<b>DIFERENÇA</b>	<b>139 197</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>139 197</b>

**Fonte:** Dados reportados ao SIIAL ( consultas efetuadas em 11/mai/2012 ), mapas extraídos do sistema contabilístico em 11/mai/2012, mapa das correções efetuadas pela IGF e mapas de controlo orçamental de 2011

Anexos, a fls. 24

Assim, independentemente dos dados constantes do SIIAL ou dos apurados pela IGF, **verificava-se**, relativamente aos valores de jan/2012, **a existência de um elevado risco ( 20% e M€ 22 ) de crescimento dos PA até ao final do mês de jul/2012.**

**2.2.2.3.** Em síntese, **os dados disponíveis e as análises efetuadas indiciam a existência de um risco muito elevado de aumento muito significativo dos PA num futuro próximo e até ao final de 2012**, o que só não se concretizará caso **os órgãos e eleitos locais do MP adotem**, de imediato, **medidas de carácter excecional e radical tendentes a promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipal e/ou levem a cabo um processo de consolidação da dívida de natureza administrativa/ comercial.**

Aliás, os próprios serviços municipais informaram que o MP **não irá cumprir, até ao final do ano, as obrigações de redução dos pagamentos em atraso** previstas na LOE\_2012, **sem que o plano de saneamento financeiro em curso ou qualquer outro instrumento financeiro da mesma natureza sejam concretizados.**

Anexos, a fls. 5 a 15

**2.2.2.4.** Por fim, parece-nos, ainda, importante salientar, que a IGF, na sequência de uma ação de controlo determinada superiormente, elaborou a informação n.º 967/2012, da qual consta, designadamente, que:

- ✓ " (...) **não nos parece que estejam minimamente reunidas as condições para que o MP possa fazer face atempadamente às suas obrigações de pagamento, designadamente, perante as entidades financeiras credoras, incluindo no que respeita ao serviço da dívida ( vencida e vincenda ) dos empréstimos contratados.**

*Ao contrário, tudo aponta para uma evolução no sentido da **degradação da situação de tesouraria do MP** e, conseqüentemente, para uma **tendência de agravamento da situação de incumprimento já existente nesta matéria.** ”.*

Para além disso, também se refere que:

- ✓ “ (...) os contratos de empréstimos celebrados com o Estado ( através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças ) ao abrigo dos **Programas Pagar a Tempo e Horas e de Regularização Extraordinária das Dívidas**, com um capital utilizado, respetivamente, de **€ 560 073** e **€ 3 136 216**, ainda não geraram quaisquer obrigações de pagamento a título de amortização ou juros, o que irá acontecer a partir de 2013 e 2014, o que ainda irá agravar a situação descrita.

*Importa, também, alertar para o risco de incumprimento que necessariamente irá decorrer da eventual adesão deste Município ao **Programa de Apoio à Economia Local** ( caso o mesmo se concretize ), pois, de acordo com os cálculos efetuados, teria direito a um **financiamento do Estado**, através de um empréstimo, no montante de **MC 100 598 268**.*

*Tal facto implicará, atendendo ao prazo máximo previsto para o referido financiamento ( 20 anos ), ao facto de não estar previsto qualquer período de carência e independentemente da taxa de juro a aplicar, um elevado serviço da dívida, que, considerando a situação financeira do MP e o seu nível atual de receitas e despesas orçamentais, dificilmente será suscetível de ser suportado pela Autarquia.*

*Todavia, a adesão ao referido Programa exigirá, de acordo com o previsto na proposta de Lei, que o Município elabore um Programa de Ajustamento Financeiro, a aprovar pelo Governo, que, naturalmente, terá de ter em consideração a situação anteriormente descrita.”.*

### **2.2.3. ADEQUABILIDADE DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**

**2.2.3.1.** Na sequência do trabalho efetuado com o objetivo de concluir se o **sistema de controlo interno**, em especial, na vertente da dívida administrativa/comercial a terceiros, é adequado e eficaz para salvaguardar a fiabilidade da respetiva informação contabilística relevante, identificámos **as seguintes fragilidades:**

- ✓ Não existe nenhum departamento específico ou pessoa(s) responsável(eis) pela função controlo; e
- ✓ Ausência de qualquer tipo de controlo sobre a informação reportada à DGAL no que respeita aos pagamentos em atraso, sendo a exportação dos dados efetuada automaticamente a partir da aplicação contabilística do subsistema orçamental;

- ✓ Não estão garantidos procedimentos que salvaguardem os exigíveis cabimento prévio e compromisso atempado das despesas assumidas.

Deste modo, os procedimentos de controlo interno adotados pela Autarquia não se mostram totalmente adequados para garantir, com uma segurança razoável, a fiabilidade da informação reportada no SIIAL relativamente aos PA.

Anexos, a fls. 5 a 15

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, relevam-se as principais conclusões e recomendações:

3.1. VALIDAÇÃO DA INFORMAÇÃO REPORTADA À DGO		
CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.1.1.</b> O MP reportou à DGO, via SIIAL, relativamente a jan/2012, pagamentos em atraso no valor de M€ 109,630.</p> <p>Contudo, esse montante passou para M€ 109,769 na sequência das correções da IGF (mais m€ 140), que resultam da circularização efetuada relativamente à dívida para com a CGA, o que evidencia um montante de PA materialmente muito relevante.</p> <p>Realce-se que, entre nov/2011 e jan/2012, o valor dos PA cresceu cerca de M€ 2,2, sendo que 18% do endividamento municipal não é abrangido pela aos PA e à sua evolução, pois a dívida abrangida por este conceito correspondia, no último mês indicado, a cerca de 82% da dívida total do MP.</p> <p>Para além disso, também realizámos outro controlo destinado a aferir, ainda que de forma indireta e genérica, da fiabilidade dos PA reportados, tendo apurado algumas diferenças que, atendendo às características desta ação, não foi possível esclarecer e justificar, designadamente, entre a informação constante das contabilidades orçamental e patrimonial, nos montantes de m€ 82 e M€ 1.</p>	<p>2.1.1., a 2.1.5.</p>	<p><b>A)</b> Regularização imediata, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais que estavam omitidas, caso a situação não tenha sido entretanto corrigida.</p> <p><b>B)</b> Clarificação, justificação e, sendo caso disso, regularização das divergências apuradas entre as contabilidades orçamental e patrimonial cujas causas não foram possíveis de determinar durante a auditoria.</p>

9

### 3.2. RISCOS FUTUROS AO NÍVEL DA EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1. Da evolução dos PA ( corrigidos pela IGF ) entre nov/2011 e jan/2012 decorre uma clara tendência de incumprimento das obrigações de redução daquela grandeza previstas na LOE para 2012.</b></p> <p>De facto, ao contrário do que era exigível, <b>o valor dos PA aumentou em jan/2012 face aos referenciais definidos nas indicadas normas legais ( 1% e 2%, segundo a IGF ).</b></p> <p><b>3.2.2. Entre nov/2011 e jan/2012, o peso dos PA na dívida total da natureza abrangida por esse conceito diminuiu cerca de 7 pontos percentuais, passando para 84%.</b></p> <p>Assim, ao longo do período referido, <b>aumentou o risco global de crescimento dos PA</b>, sendo que o <b>montante suscetível de poder vir a relevar para esta grandeza importava, no final de jan/2012, em M€ 20,7</b>, situação que pode vir a ter impacto relevante na evolução ( aumento ) dos pagamentos em atraso.</p> <p><b>3.2.3. Por fim, de acordo com a estimativa realizada pela IGF, existe, ainda, um risco significativo de crescimento dos PA até ao final do mês de jul/2012 ( 20% e M€ 22, face aos montantes de jan/2012 ).</b></p>	<p>2.2.1.</p>	<p><b>C)</b> Adoção de medidas que visem o cumprimento das obrigações de redução dos PA previstas no LOE_2012, designadamente através da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Otimização da cobrança das receitas ( através da atualização das taxas e preços praticados na Autarquia e da fixação das taxas dos impostos municipais );</li> <li>✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar;</li> <li>• Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental, que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação;</li> </ul> </li> <li>✓ Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar aquelas que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</li> <li>✓ Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às receitas cobradas e às despesas variáveis e não obrigatórias.</li> </ul>

CONCLUSÕES	ÍTEMS	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.4.</b> Em síntese, a não ser que os órgãos e eleitos locais do MP adotem, de facto, medidas, de carácter excecional e radical, que visem promover a contenção e o controlo da despesa e o aumento da receita municipais e/ou levem a cabo um processo de consolidação da dívida de natureza administrativa/comercial, os PA aumentarão, de forma muito significativa, até ao final do referido exercício, facto reconhecido pelos próprios serviços municipais.</p> <p>Refira-se, por fim, a IGF, em informação elaborada recentemente, salienta, por um lado, o crescente risco de incumprimento das obrigações de pagamento do MP, incluindo o serviço da dívida dos EMLP contratados, bem como de obrigações decorrentes de futuros financiamentos, designadamente no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local.</p>	2.2.2.3.	<p><b>D)</b> Concretização do plano de saneamento financeiro em curso ou adesão a eventual programa de consolidação da dívida administrativa/ comercial que venha a ser aprovado pelo Governo, não obstante os riscos apontados.</p> <p><b>E)</b> Posterior acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal, em especial, da dívida comercial/administrativa, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis ( isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas ), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações do MP.</p>

### 3.3. ADEQUABILIDADE DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

CONCLUSÕES	ÍTEMS	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.3.1.</b> Detetámos a existência de um conjunto de <b>fragilidades no sistema de controlo interno</b> ao nível da área relativa à dívida administrativa/comercial a terceiros, de que destacamos a ausência de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Controlo sobre a informação reportada à DGAL no que respeita aos PA, sendo a exportação dos dados efetuada automaticamente a partir da aplicação contabilística do subsistema orçamental;</li> <li>✓ Procedimentos que salvaguardem os exigíveis cabimento prévio e compromisso atempado das despesas assumidas.</li> </ul> <p>Desta forma, <b>os procedimentos de controlo interno não se mostram adequados</b> para garantir, com uma segurança razoável, a oportuna relevação contabilística de todas as dívidas municipais e, conseqüentemente, a fiabilidade da informação reportada no SIIAL relativamente aos PA.</p>	2.2.3.	<p><b>F)</b> Criação de procedimentos de validação da informação relativa aos PA, prévios ao cumprimento da obrigação de reporte, o que permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da evolução da situação do MP face às obrigações legais de redução e a prestação de informação fiável.</p> <p><b>G)</b> Adoção dos procedimentos necessários ao cumprimento integral das regras subjacentes à assunção de despesas.</p>

#### 4. PROPOSTAS

**4.1.** Em face dos resultados obtidos, propomos:

**4.1.1.** O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de encaminhamento para a DGO e também para a Secretaria de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa ( para eventual remessa à DGAL, atendendo, designadamente, aos resultados evidenciados no item 2.1.2., em especial, quanto às correções efetuadas e que relevam para o apuramento dos pagamentos em atraso ).

**4.1.2.** O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Portimão, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo e remeter cópia à Assembleia Municipal, de harmonia com o previsto no art. 68.º, n.º 2, al. q), da Lei n.º 169/99, de 18/set.

**4.1.3.** A solicitação ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Portimão da prestação de informação detalhada à IGF, no prazo de 60 dias, sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas neste relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,

Pela equipa de auditoria

  
Alexandre Virgílio Tomás Amado  
Chefe de Equipa Multidisciplinar