

CONTROLO DOS IMPACTOS FINANCEIROS DO PPTH E DO PREDE NOS MUNICÍPIOS



Auditoria ao Município de Santa Maria da Feira

Proc. n.º 2011/25/A3/977

Relatório n.º 1525/2012

outubro de 2012

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

FICHA TÉCNICA	
NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Santa Maria da Feira
FUNDAMENTO	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 impactos financeiros do PPTH e do PREDE nos Municípios".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2007 e 31/dez/2010.
OBJETIVOS	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controlo do cumprimento dos objetivos previstos nos PPTH e PREDE designadamente quanto à evolução dos prazos médios de pagamento e das suas consequências ao nível da taxa de juro dos empréstimos do Estado; • Verificação, atendendo ao fim visado pelo indicador, da adequação da informação recolhida/utilizada pela DGAL no apuramento dos prazos médios de pagamento e controlo da fiabilidade da reportada pelo município relativamente ao exercício de 2010; • Análise do impacto da adesão do Município aos PPTH e PREDE na evolução da sua situação financeira, em especial, de curto prazo (designadamente ao nível dos resultados da utilização dos empréstimos na evolução da dívida desta natureza); • Apreciação, no final de 2010 (ou seja, após a utilização dos empréstimos ao abrigo dos PPTH e PREDE), da situação do Município em termos de saneamento ou reequilíbrio financeiros.
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciadas no guião "Controlo dos impactos financeiros do PPTH e do PREDE nos Municípios" da IGF, em desenvolvimento.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/Jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	nov/2011 – out/2012
DIREÇÃO	IFD – Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE – Dr. Alexandre Amado</p> <p>Execução: 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.

PARECER:

A com. financeira do MSMF...
... com o meu acordo.

O Subinspector-Geral

2012.11.06
Mário Tavares da Silva

Concordo.

Saliento as significativas divergências nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP relevante para os PPTH e PREDE, e as correções efetuadas ao nível do passivo exigível (2010: mais ME 3,1).

O MSMF não cumpriu, de 2008 a 2010, o objetivo de redução do PMP resultante da adesão aos PPTH e PREDE, o que origina um acréscimo na taxa de juro remuneratória do capital mutuado pelo Estado de, respetivamente, 0,7 e 0,5 pontos percentuais, segundo o apuramento da IGF.

A Autarquia apresentou um nível de endividamento global materialmente relevante (2010: ME 77,5), crescente e desproporcionado do seu quadro financeiro, em especial, das suas receitas.

Não obstante a adesão aos PPTH e PREDE e a conseqüente transformação (e consolidação) de ME 14 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira, o MSMF continuava a evidenciar, no final de 2010, uma situação financeira de CP muito desequilibrada, com um relevante saldo real negativo de operações orçamentais (ME 341,1) e um elevado PMP a terceiros (298 dias).

No final de 2010, ou seja, já após o recurso aos PPTH e PREDE, o MSMF continuava a evidenciar desequilíbrio conjuntural, o que justifica, de acordo com o quadro legal, o recurso a um plano de saneamento financeiro, caso a situação não tenha sido entretanto ultrapassada.

Persistiam um conjunto de fragilidades e procedimentos inadequados ao nível do processo de elaboração e gestão orçamental, de que salientamos a prática reiterada de empolamento de receitas orçamentais (com uma taxa de execução de apenas 52% em 2010), situação que permitia " acomodar " a previsão de despesas, nesse ano, de ME 58,1, cujo pagamento não era possível realizar atempadamente.

À consideração superior,

IGF, 5 NOV 2011

Maria Paula B. Salgueiro

ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Anexo.
À consideração de S. Ex.º Secretário de
Estado de Aragoz.

11.11.2012

Jose Maria Leite Martins

JOSÉ MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

Relatório N.º 1525/2012

Processo n.º 2011/25/A3/977

**CONTROLO DOS IMPACTOS FINANCEIROS DO PPTH E PREDE NOS MUNICÍPIOS
MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DA FEIRA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Santa Maria da Feira (MSMF), que incidiu sobre 2008/2010, são, em síntese, os seguintes:

7 *B*

1 Significativas divergências, entre a IGF e a DGAL, nas grandezas consideradas no apuramento dos PMP relevantes para os PPTH e PREDE

1.1 Efetuámos, em 2007/2010, relevantes correções/ajustamentos nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP previsto na RCM n.º 34/2008), tendo a IGF considerado:

- ✓ Na **dívida a fornecedores: menos m€ 433, M€ 7, M€ 9, e M€ 6** (correspondentes à soma dos quatro trimestres de cada ano), que resultam da **exclusão** dos saldos relativos a cauções de fornecedores de imobilizado e da **inclusão** do resultado do procedimento de reconciliação de saldos;
- ✓ Nas **aquisições de bens e serviços: menos M€ 6, M€ 16, M€ 12 e M€ 3**, que resultam da **exclusão** dos montantes que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso e da **inclusão** das correções efetuadas pela IGF, na sequência dos procedimentos de circularização e reconciliação.

1.2 De qualquer modo, não obstante terem sido efetuadas alterações materialmente relevantes nas grandezas consideradas, os PMP **apurados pelas IGF e DGAL, nos anos de 2007 a 2010, não são substancialmente diferentes**, importando, respetivamente, em: **DGAL:** 209, 185, 182 e 242 dias; **IGF:** 239, 237, 218 e 244 dias.

Ainda assim, **essas divergências refletem-se**, ao nível dos **PPTH e PREDE**, sobre a **determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP** e, eventualmente, **dos resultados alcançados**.

1.3 No que se refere ao **PPTH**, atendendo a que o **PMP de 2007** foi apurado pela DGAL com base na **fórmula inicial prevista na RCM n.º 34/2008** e a aferição dos seus resultados foi efetuada tendo em conta o **PMP de 2008 calculado de acordo com a nova fórmula constante do Despacho 9870/2009**, a IGF efetuou o recálculo do PMP de 2007 e do seu objetivo para 2008 de acordo com a última fórmula referida, de modo a efetuar uma análise consistente desta situação.

2 Incumprimento reiterado dos objetivos do PPTH e PREDE em termos de redução dos PMP e consequências na variação da taxa de juro

2.1 Na sequência da adesão aos PPTH e PREDE, o **MSMF** obteve um financiamento de M€ 14 e **vinculou-se ao cumprimento de objetivos ao nível da redução do PMP**, estando previstas **consequências em termos da variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado**, em caso de superação/(in)cumprimento desses objetivos.

2.2 De **2008 a 2010**, verificámos o **sistemático incumprimento dos objetivos resultantes da adesão aos PPTH e PREDE para a evolução do PMP, segundo os apuramentos efetuados pelas pela IGF e DGAL** (com exceção do ano de 2008, em relação ao PPTH, no que se refere à última entidade).

Relevantes
incoreções nas
grandezas
consideradas pela
DGAL para o
apuramento do PMP
entre 2007/2010

PMP diferentes dos
divulgados pela DGAL

Recálculo do PMP de
2007 face à alteração
da fórmula de cálculo

Incumprimento nos
anos de 2008 a 2010
dos objetivos dos
PPTH e PREDE



2.3 Consequentemente, no que respeita ao período em análise e de acordo com o quadro legal, **a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deverá ser acrescida**, segundo o apuramento da IGF, em, respetivamente, **2013 e 2014:**

- ✓ **PPTH: de 0,7 pp** (2008: 0,2 pp; 2009: 0,2 pp e 2010: 0,3 pp), situações diferentes das já comunicadas pela DGTF (um aumento global da referida taxa de 0,3 pp); e
- ✓ **PREDE: de 0,5 pp** (2009: 0,2 pp e 2010: 0,3 pp), resultado que está de acordo com as comunicações entretanto efetuadas pela DGTF.

Assim, das comunicações daquela entidade resulta um benefício indevido para o MSMF **de 0,4 pp na taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado.**

Atendendo a que a indicada variação da taxa de juro só produz efeitos no futuro, a situação é suscetível de ser reapreciada pela **DGTF.**

2.4 De qualquer modo, o **MSMF não contribuiu, nos anos analisados, para a prossecução dos objetivos específicos subjacentes à criação dos PPTH e PREDE (redução dos PMP).**

3 Endividamento desadequado ao quadro financeiro e situação financeira de CP desequilibrada mesmo após a adesão aos PPTH e PREDE

3.1 A **dívida global do MSMF aumentou, de forma muito relevante, entre 2007/2010 (M€ 16,24 e 27%), atingindo o montante de M€ 77,5,** em resultado **do acréscimo simultâneo** das " outras dívidas a terceiros " (M€ 1,59) e da dívida financeira (M€ 14,65).

3.2 O **endividamento municipal total continuava a evidenciar, no final de 2010, um nível materialmente relevante e crescentemente desproporcionado face ao seu quadro financeiro, pois:**

- ✓ **Era bastante superior à receita anual disponível desse exercício,** situação que não se verificava em 2008 e 2009;
- ✓ **O seu período de recuperação,** excluindo as receitas regulares as despesas obrigatórias, **ascendia a 2 anos e 8 meses** (cresceu cerca de dez meses face a 2008);
- ✓ **A dívida municipal " per capita " era de € 526,** sendo em 2008 de € 428; e
- ✓ **O peso da dívida financeira de MLP na dívida total é muito expressivo e crescente** (passou de 52%, em 2008, para 80%).

3.3 A **dívida municipal, de 2007 e 2010, está influenciada pelas correções, materialmente relevantes,** efetuadas pela IGF, **no passivo exigível em resultado do trabalho efetuado em anterior e nesta auditorias** (respetivamente, mais M€ 4,7 e M€ 3,1).

Mantiveram-se, assim, em 2010, as fragilidades apontadas, quanto

Consequência na variação da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado: aumento de:

PPTH: 0,7 pp e PREDE: 0,5 pp

Contributo negativo para os objetivos específicos dos PPTH e PREDE

Aumento da dívida global no triénio 2007/2010, passando para M€ 77,5

Dívida crescente, materialmente relevante e desproporcionada face ao quadro financeiro

Elevadas correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível.

✓ 

a 2007, em matéria de fiabilidade da informação financeira, pois continuámos a constatar uma situação idêntica nesta matéria.

Em contraditório, o MSMF refere que esta situação já se encontra ultrapassada em 2011, devido a um grande esforço por parte da Autarquia.

3.4 A situação financeira de CP manteve-se muito negativa e crescentemente desequilibrada, não obstante a utilização, em 2008 e 2009, do capital dos EMLP contratados ao abrigo dos PPTH e PREDE, evidenciando no final de 2010:

- ✓ " **Outras dívidas a terceiros** " no montante de **MC 31,3**, que cresceram 5,4% face a 2007 (**MC 29,7**).
- ✓ **Relevante saldo real negativo de operações orçamentais (MC 31,1)**;
- ✓ **Elevado PMP a terceiros (298 dias)**, que **ultrapassa largamente os parâmetros legais**;
- ✓ **Desrespeito pela regra do equilíbrio financeiro mínimo**, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

3.5 O MSMF apresentava em 2010 (apesar da adesão ao PPTH e PREDE), para efeitos de saneamento e reequilíbrio financeiros, uma situação de desequilíbrio conjuntural.

4 Manutenção de fragilidades significativas no processo de elaboração e gestão orçamentais

4.1 O desequilíbrio de CP decorreu do agravamento de um conjunto de fragilidades no processo de elaboração e gestão orçamental, pois o MSMF continuou, no triénio de 2008/2010, a:

- ✓ **Empolar, a previsão das receitas orçamentais**, com um **grau de execução de apenas 52%**, que decresce para **27%**, considerando apenas **as de capital (2008: 61% e 33%, respetivamente)**.

Tal situação comportava um **elevado risco, pois permitia a realização/existência de um relevante montante de despesa (MC 58,1) para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras.**

- ✓ **Violar o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, o que evidencia que **a realização da despesa não tem sido adequada à real cobrança da receita.**

4.2 O valor global das receitas orçamentais encontrava-se significativamente comprometido ou totalmente absorvido (2010) face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de rigidez, evolução que se agravou ao longo do quadriénio.

Situação de CP desequilibrada mesmo após utilização dos EMLP PPTH e PREDE

Aumento das "outras dívidas a terceiros", mesmo após a adesão aos PPTH e PREDE

Elevado saldo real negativo de operações orçamentais em 2010 (MC 31,1)

PMP elevado em 2010 (298 dias)

Situação de desequilíbrio conjuntural, após o PPTH e PREDE

Sistemático empolamento orçamental das receitas, com uma taxa de execução em 2010 de 52%

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

Receitas orçamentais comprometidas, em 2010, face a um conjunto de despesas rígidas

5 Síntese e principais recomendações

5.1 O MSMF não contribuiu para os objetivos de âmbito geral e específico subjacentes à conceção dos PPTH e PREDE, pois, entre 2007 e 2010, a dívida global cresceu substancialmente e piorou a situação financeira, não tendo sido cumpridos os objetivos de redução do PMP decorrentes da adesão àqueles Programas.

5.2 A IGF efetuou um conjunto diversificado de recomendações ao MSMF, com vista, em especial, a **garantir o/a:**

- ✓ Fiabilidade da informação financeira;
- ✓ Cumprimento dos objetivos, de âmbitos específico e geral, decorrentes da adesão aos PPTH e PREDE;
- ✓ Criteriosa (com base em análises custo-benefício) assunção de nova despesa municipal, em especial, quando implicam compromissos com repercussões em exercícios futuros;
- ✓ Adoção de medidas que contribuam para a melhoria e o reequilíbrio da situação financeira de curto prazo, nomeadamente através do recurso a um processo de saneamento financeiro;
- ✓ Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, especialmente ao nível das receitas de capital, visando uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- ✓ Execução prudente dos orçamentos de despesa, de modo a garantir o pagamento atempado dos compromissos assumidos.

Não contribuição para os objetivos subjacentes ao PREDE

Principais recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	7
LISTA DE FIGURAS	8
1. INTRODUÇÃO	9
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS	9
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	9
1.3. CONTRADITÓRIO	10
2. RESULTADOS DA AÇÃO	10
2.1. PPTH E PREDE.....	10
2.1.1. ASPETOS GERAIS DA ADESÃO AOS PROGRAMAS.....	10
2.1.2. APURAMENTO DO PRAZO MÉDIO PAGAMENTO - DIFERENÇAS ENTRE A IGF E A DGAL.....	11
2.1.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS DE REDUÇÃO DO PMP E SUAS CONSEQUÊNCIAS.....	14
2.1.4. IMPACTOS NA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA MUNICIPAL E NA SITUAÇÃO FINANCEIRA DE CP.....	22
2.1.5. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL.....	31
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	33
4. PROPOSTAS	40
ANEXOS (FIs. 1 a 64)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BBVA	Banco Bilbao e Vizcaya Argentaria (Portugal), SA
Cfr	Confrontar
CCAM	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
EMLP	Empréstimos de Médio / Longo Prazo
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
MSMF	Município de Santa Maria da Feira
OO	Operações Orçamentais
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP	Pontos percentuais
PPTH	Programa Pagar a Tempo e a Horas
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema de Informação Integrado das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1:** Empréstimos PPTH e PREDE
- Figura 2:** Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP
- Figura 3:** Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP
- Figura 4:** Evolução dos PMP – IGF/DGAL
- Figura 5:** PPTH – Controlo dos objetivos para 2008/2010
- Figura 6:** PREDE – Controlo dos objetivos para 2009/2010
- Figura 7:** Composição e evolução da dívida municipal
- Figura 8:** Evolução da dívida municipal (2007/2010)
- Figura 9:** Outras dívidas a terceiros / Empréstimos PPTH e PREDE
- Figura 10:** Prazos médios de pagamento
- Figura 11:** Reequilíbrio e saneamento financeiros
- Figura 12:** Evolução das receitas municipais (2008/2010)
- Figura 13:** Equilíbrio orçamental em sentido substancial
- Figura 14:** Vinculação orçamental – triénio de 2008/2010

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 Santa Maria da Feira (MSMF), 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 analisar os Programas Pagar a Tempo e Horas (PPTH)¹ e de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado (PREDE)², estão associados os seguintes **objetivos**:

- 1 **Controlo do cumprimento dos objetivos previstos nos PPTH e PREDE, designadamente quanto à evolução dos prazos médios de pagamento e das suas consequências ao nível da taxa de juro dos empréstimos do Estado.**
- 2 **Verificação, atendendo ao fim visado pelo indicador, da adequação da informação recolhida/utilizada pela DGAL no apuramento dos prazos médios de pagamento e controlo da fiabilidade da reportada pelo município relativamente ao exercício de 2010.**
- 3 **Análise do impacto da adesão do Município aos PPTH e PREDE na evolução da sua situação financeira, em especial, de curto prazo (designadamente ao nível dos resultados da utilização dos empréstimos na evolução da dívida desta natureza).**
- 4 **Apreciação, no final de 2010 (ou seja, após a utilização dos empréstimos ao abrigo dos PPTH e PREDE), da situação do Município em termos de saneamento ou reequilíbrio financeiros.**

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho constantes do guião "Controlo dos Impactos financeiros do PPTH e do PREDE nos Municípios", em desenvolvimento, que se encontram sintetizados nos Anexos a fls. 1 a 4.

O trabalho de auditoria englobou 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 circularização e reconciliação com entidades terceiras, 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 funcionários do MSMF, em especial dos afetos ao Departamento

¹ Programa Pagar a Tempo e a Horas, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no DR, I Série, a 22/fev/2008.

² Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado, aprovado pela RCM n.º 191-A/2008, publicada no DR, I Série, a 27/nov/2008, cuja duração foi prorrogada pela RCM n.º 29/2009, publicada no DR, I Série, a 30/mar/2009.

De acordo com o n.º 8 da primeira RCM, este programa desenvolve-se "(...) nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, com as alterações constantes dos números seguintes."

Administrativo e Financeiro.

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta dos Anexos a este documento (a fls. 52 a 64).

No referido contraditório, o MSMF, embora não contestando a generalidade das conclusões/recomendações formuladas pela IGF, apresenta:

- ✓ A sua discordância com a metodologia de apuramento de PMP (298 dias) utilizada, pois, segundo a Autarquia, aquela não reflete " (...) o cálculo do mesmo nos termos definidos na lei e aplicado pela DGAL (...) "; e
- ✓ Algumas justificações e explicações relativamente a outras asserções produzidas no projeto de relatório.

A apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na redação do presente documento.

Anexos, a fls. 64

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. PPTH E PREDE

2.1.1. ASPETOS GERAIS DA ADESÃO AOS PROGRAMAS

2.1.1.1. Em 2008 e 2009, o **MSMF aderiu**, respetivamente, **aos PPTH e PREDE**³, tendo beneficiado **do acesso a financiamento** através do recurso a **quatro empréstimos de médio/longo prazo (EMLP)**, conforme consta do quadro seguinte:

Figura 1 – Empréstimos PPTH e PREDE

Programas	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)		Caixa de Crédito Agrícola Mútuo (CCAM)		Banco Bilbao e Vizcaya Argentaria,SA (BBVA)		Total
	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	
PPTH	2 400 000,00	N.º 1174 de 06/Nov/2008	3 600 000,00	N.º 1175 de 17/Out/2008			6 000 000,00
PREDE	3 200 000,00	N.º 906 de 3/Jun/2009			4 800 000,00	N.º 907 de 3/Jun/2009	8 000 000,00
Total	5 600 000,00		3 600 000,00		4 800 000,00		14 000 000,00

Anexos, a fls. (aspectos principais dos contratos)

Saliente-se que o MSMF utilizou o capital de todos os empréstimos no prazo de 30 dias a contar do visto do TC (cfr. pontos 36 e 37 da RCM n.º 34/2008).

Em contraditório, o MSMF reafirma esta constatação, referindo que " (...) o capital dos empréstimos contratados foi integralmente utilizado pela autarquia para o pagamento da dívida a fornecedores e empreiteiros, no prazo de 30 dias a contar do visto do tribunal de

³ Promovido pelo Governo com o objetivo de " (...) reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...) " - Preâmbulo da RCM n.º 34/2008, de 22/Fev.

Contas, cumprindo-se assim os pontos n.º 36 e 37 da RCM n.º 34/2008 ”.

Anexos, a fls. 52

2.1.1.2. Relativamente a **cada um dos empréstimos existia uma lista**, discriminada por terceiros e por fatura ou documento equivalente, com as **correspondentes dívidas a pagar com as receitas orçamentais arrecadadas**.

Do **controlo efetuado pela IGF** resultou que:

- ✓ O **capital dos empréstimos contratados foi integralmente utilizado pela Autarquia no pagamento de dívidas a fornecedores e empreiteiros**;
- ✓ As **dívidas pagas**, na amostra realizada, **constavam das listagens a que já aludimos**.

Anexos, a fls. 5 e 6

2.1.2. APURAMENTO DO PRAZO MÉDIO PAGAMENTO - DIFERENÇAS ENTRE A IGF E A DGAL

2.1.2.1. Do trabalho realizado pela IGF resultou um **conjunto significativo de incorreções nas grandezas consideradas pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) para o apuramento dos PMP a fornecedores (RCM 34/2008⁴)**, que divulga na sua página eletrónica e que servem de base à definição e controlo dos objetivos previstos no PPTH e no PREDE nessa matéria, bem como às respetivas consequências ao nível da variação da taxa de juro.

As **discrepâncias** entre os **PMP apurados pelas IGF e DGAL**, nos anos de 2007 a 2010, **decorrem**, principalmente, **da metodologia adotada por aquela Direção-Geral para recolher a informação relevante e das omissões apuradas no processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros**, conforme se descreve nos itens seguintes.

2.1.2.2. Quanto às **dívidas a fornecedores**, efetuámos as **correções** que constam do quadro seguinte:

Figura 2 – Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP

Un Euro

NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES		CONTA	ANOS (somatório das correções dos 4 trimestres)			
N.º Ord.	Descrição		2007	2008	2009	2010
1	Cauções de fornecedores de imobilizado	2613	- 5 210 638	- 7 147 778	- 9 078 555	- 9 182 912
2	Correções à informação do MSMF (circularização e reconciliação das contas de terceiros) a)	22 e 261	4 777 540	16 165	87 774	3 074 172
Total			- 433 098	- 7 131 613	- 8 990 781	- 6 108 739

a) As correções em 2007 são as que resultam da anterior auditoria da IGF constantes do Relatório n.º 1770/2008.

Fonte: Balancetes trimestrais do Município e síntese das correções introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 10

⁴ De acordo com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças (publicado no DR, 2ª Série, de 13/abr/2009).

As referidas diferenças resultam dos seguintes factos:

- ✓ **Exclusão**, em todos os trimestres de 2007 a 2010, da conta " 261 Fornecedores de imobilizado ", dos saldos credores da subconta relativa a **cauções em dinheiro** prestadas por fornecedores/empreiteiros (2613), uma vez que tais montantes, dada a sua natureza, não devem ser considerados para efeitos de apuramento do PMP (n.º 1 do quadro).
- ✓ **Correções efetuadas pela IGF**, para mais, entre **2007 e 2010**⁵, no âmbito das diferenças apuradas na reconciliação dos saldos das dívidas a fornecedores e empreiteiros, cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP (n.º 2 do quadro).

Anexos, a fls. 10

2.1.2.3. Por sua vez, ao nível das **aquisições de bens e serviços**, identificámos um **conjunto de situações que**, ao contrário do que decorre da metodologia da DGAL⁶, **não deviam ter sido consideradas no apuramento do PMP**, cuja discriminação consta do quadro seguinte:

Figura 3 – Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP

Un. Euro

N.º Ord.	Descrição	CLASSE	ANOS (somatório das correções dos 4 trimestres)			
			2007 a)	2008	2009	2010
1	Doações (Contas 576 e 577)	Imobilizado	- 105 168	- 1 401 846	- 718 208	- 237 326
2	Transferências das contas de imobilizado em curso para as contas de imobilizado	Imobilizado	- 8 948 813	- 14 320 493	- 11 329 077	- 5 438 955
3	Correções à informação do MSMF (circularização e reconciliação das contas de terceiros) b)	Imobilizado	3 180 625	16 165	87 774	2 989 064
Total			- 5 873 356	- 15 706 175	- 11 959 510	- 2 687 218

a) No ano de 2007 existia um montante total de 11 548 408,45 a crédito na conta 51, cuja contrapartida foram contas de imobilizado. Não foi possível ao MSMF, devido à diversidade de movimentos e ao facto de tais operações terem sido reflectidas pelo departamento informático, esclarecer em tempo útil, se tratava ou não de aquisições gratuitas de imobilizado e a que ano diziam respeito, pelo que não o incluímos para efeitos desta análise.

b) As correções em 2007 são as que resultam da anterior auditoria da IGF constantes do Relatório n.º 1770/2008, em que apenas foi excluído, para este efeito, o valor da dívida à ADSE.

Fonte: Balancetes trimestrais do Município e síntese das correções introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 10 e 11

Tais **eventos reportam-se**, por um lado, às **correções efetuadas pela IGF**, em 2007 e 2010, na sequência dos procedimentos de circularização e reconciliação, **ao nível do valor das aquisições de bens e serviços** (n.º 3 do quadro) **correspondentes às**

⁵ Refira-se que os anos de 2007 e 2010 foram os únicos, dos abrangidos por esta auditoria, relativamente aos quais a IGF controlou a informação relativa às dívidas a terceiros.

Os valores indicados na linha 2 do quadro anterior no que respeita a 2008 e 2009 resultam, apenas, de situações verificadas em 2010, mas que já tinham origem em exercícios anteriores.

⁶ Que, na nota explicativa a que já aludimos, referia " (...) que as aquisições de bens e serviços (A) são obtidas através da soma dos movimentos a débito da conta 31, não considerando o débito das contas 317 e 318 e subtraindo os movimentos a crédito das referidas contas, com o saldo devedor da conta 62 e os movimentos a débito das contas 42, 442, 445 e 45, obtendo-se assim as aquisições efectuadas ao longo de cada trimestre. ".



alterações promovidas ao nível da dívida a terceiros (cfr. figura 3).

Por outro lado, em todos os anos, **a montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** (relevantes para o apuramento do PMP segundo a metodologia da DGAL) **que não respeitam a aquisições a título oneroso**, designadamente os:

- ✓ **Bens doados ao MSMF** (n.º 1 do quadro).
- ✓ **Valores lançados a débito nas contas 42 - Imobilizado Corpóreo e 45 – Bens do Domínio Público com origem em transferências das correspondentes contas de imobilizado em curso** (n.º 2 do quadro).

Ora, da consideração, em **simultâneo**, no apuramento do valor das **aquisições de imobilizado de determinado trimestre**, dos eventos registados **a débito nas contas de imobilizado e imobilizado em curso** (corpóreo e de bens do domínio público) **resulta a duplicação de valores e a sua inclusão em períodos diferentes**⁷, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial (em imobilizado em curso).

2.1.2.4. Ora, para o **apuramento do PMP não se justifica que se entre em consideração com qualquer das grandezas referidas nos dois itens anteriores**, que, a serem consideradas, como decorre da metodologia da DGAL, **beneficiam ou prejudicam**, consoante os casos, **o indicador**, mas **são sempre suscetíveis de distorcer o seu resultado**.

Aliás, **tais eventos, caso sejam materialmente relevantes e apresentem uma grande variação entre os vários anos**, como acontece no MSMF, **contribuem para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade e impossibilitam uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo**.

Saliente-se que o conjunto relevante das **correções, para menos, que a IGF efetuou nesta matéria** não resulta de qualquer procedimento inadequado da Autarquia, nem tão pouco da violação das regras previstas no POCAL, pois **decorre exclusivamente da metodologia adotada pela DGAL** para o apuramento dos PMP, **o mesmo não acontecendo**, no entanto, **no que respeita às alterações para mais, que são imputáveis ao MSMF**.

O MSMF, no contraditório, afirma o seguinte: *“ No que diz respeito às discrepâncias apontadas pela IGF, afigura-se-nos que a metodologia de cálculo apresentada pela mesma, relativamente ao prazo médio de pagamento (PMP), não reflete o cálculo do mesmo nos termos definidos na lei e aplicado pela DGAL, mas sim “correções” introduzidas pela IGF não contempladas nos termos legais, e que apenas resulta de uma interpretação técnica e interna dessa entidade. “.*

Anexos, a fls. 52 e 53

⁷ As transferências efetuadas num trimestre, das contas de imobilizado em curso para a respetiva conta de imobilizado, podem corresponder a aquisições realizadas em período muito diferente (podendo mesmo acumular aquisições de vários anos) que, face às instruções da DGAL, serão indevidamente tratadas como se fossem aquisições do trimestre em causa.

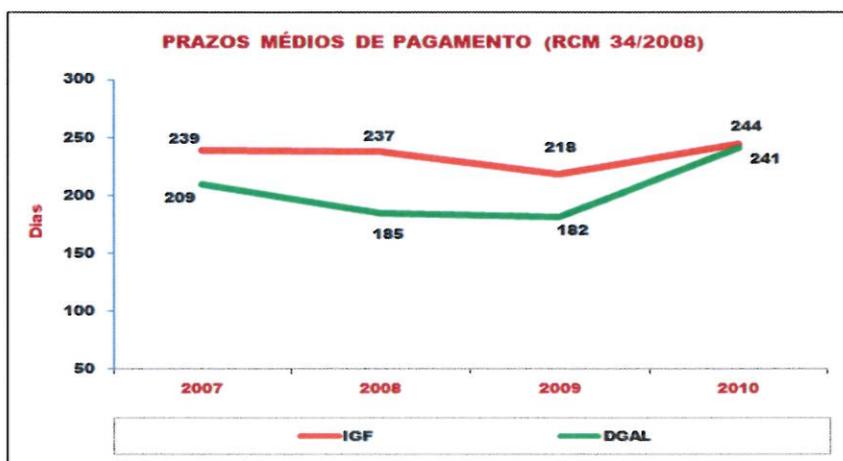
Assim, a Autarquia manifesta a sua discordância pela metodologia adotada, mas apenas em termos genéricos, pois não fundamenta minimamente essa posição, limitando-se a remeter para a lei, pelo que tais afirmações não são suscetíveis de por em causa o trabalho efetuado pela IGF, mantendo-se, por isso, as asserções produzidas sobre esta matéria.

2.1.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS DE REDUÇÃO DO PMP E SUAS CONSEQUÊNCIAS

2.1.3.1. Da adesão aos PPTH e PREDE decorrem metas para os Municípios ao nível da redução do PMP (no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes), estando, ainda, previstas consequências ao nível da variação da taxa de juro dos empréstimos contratados com o Estado, em caso de superação/(in)cumprimento desses objetivos.

2.1.3.2. Ora, face ao exposto anteriormente (item 2.1.2), os PMP apurados pela IGF⁸ e DGAL⁹, ainda que ambos com base na RCM n.º 34/2008¹⁰, são divergentes, como se evidencia de seguida:

Figura 4 – Evolução dos PMP – IGF / DGAL



Fonte: Balancetes trimestrais do Município e síntese das correções introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 9 e 10

⁸ A IGF também efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregadores) com base numa metodologia distinta, resultando as diferenças entre as duas perspetivas das notas constantes, respetivamente, dos Anexos a fls. 48 e 10 (cfr., ainda, item 2.1.2.).

⁹ Segundo as listas publicadas por esta entidade no sítio <http://www.portalautarquico.pt>.

De referir que, relativamente ao ano de 2007, nas listas iniciais publicadas pela DGAL, constava um PMP de 260 dias, determinado pela aplicação da fórmula prevista na já referida RCM n.º 34/2008, que foi alterado para 209 dias, numa lista, publicada em junho de 2009, intitulada de " Atualização da lista do prazo médio de pagamento dos municípios mutuários do programa pagar a tempo e horas a 31-12-2008 ", facto este que resultou da modificação daquela fórmula efetuada pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças.

¹⁰ Ainda que após, como já referimos, a alteração introduzida na fórmula de cálculo do PMP pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças.

Foram seguidas, em ambos os casos, as instruções da DGAL, que constavam de nota explicativa divulgada a acompanhar as publicações iniciais da lista com os PMP dos Municípios.

Todavia, no apuramento efetuado pela IGF foram introduzidas as correções que resultam das divergências descritas no ponto anterior (item 2.1.2.).

Handwritten marks and signatures at the bottom left of the page.

Saliente-se, assim, que, neste caso, **não obstante as alterações materialmente relevantes efetuadas pela IGF, as diferenças face aos PMP apurados pela DGAL não são muito significativas** (2007: 30 dias; 2008: 53 dias 2009: 36 dias e 2010: 3 dias).

De qualquer modo, estas divergências repercutem-se, quer em termos de PPTH, quer de PREDE, sobre a determinação dos objetivos a atingir em matéria de redução do PMP e dos parâmetros de aferição dos seus resultados, como se evidencia nos números seguintes.

No contraditório, o MSMF refere:

" No que diz respeito às discrepâncias apontadas pela IGF, afigura-se-nos que a metodologia de cálculo apresentada pela mesma, relativamente ao prazo médio de pagamento (PMP), não reflete o cálculo do mesmo nos termos definidos na lei e aplicado pela DGAL, mas sim « correções » introduzidas pela IGF não contempladas nos termos legais, e que apenas resulta de uma interpretação técnica e interna dessa entidade.

Assim, o Município reserva-se no direito de não concordar com algumas das conclusões e recomendações apresentadas nesta matéria, nomeadamente quando a IGF apura um prazo médio de pagamento a terceiros de 298 dias, que é divergente do resultado apurado pela DGAL que aplica a metodologia legalmente estabelecida.

Pois, importa referir, que o Município na sua atuação tem que se cingir no cumprimento integral das instruções da DGAL, por se tratar da entidade que o tutela e que faz os cálculos nos termos legal e contratualmente estabelecidos. "

Anexos, a fls. 52

Assim, o MSMF parece estar a confundir a questão das correções efetuadas pela IGF para efeitos do apuramento do PMP (a fornecedores) relevante para a verificação dos objetivos de redução (e suas consequências) decorrentes da adesão ao PPTH e PREDE, com o PMP (a terceiros) calculado pela IGF para efeitos da apreciação da situação financeira da Autarquia (cfr. item 2.1.4.5.).

Ora, a IGF evidencia, de forma clara, as insuficiências existentes ao nível do apuramento do PMP pela DGAL e fundamenta exaustivamente todas as correções efetuadas, aspetos que não são minimamente contraditados pelo MSMF, que se limita a apresentar a sua discordância em termos genéricos.

Acresce que a metodologia de cálculo do PMP (a terceiros) é, como decorre do relatório (cfr. item 2.1.4.5.), substancialmente diferente da adotada ao nível do PPTH e PREDE e, no contexto desta auditoria, visa objetivos substancialmente diferentes e não é posta em causa pela Autarquia.

Assim, mantemos todas as asserções produzidas sobre esta matéria.

2.1.3.3. AO NÍVEL DO PPTH

2.1.3.3.1. Neste contexto, importa começar por referir que a DGAL, relativamente a 2007, divulgou inicialmente um PMP de 260 dias, que, como já referimos, veio a alterar

posteriormente para 209 dias, na sequência da aplicação da nova fórmula de cálculo entretanto legalmente consagrada (cfr. nota 9).

Todavia, **no que respeita a 2008** e aos objetivos a atingir em termos de **redução do PMP** (e, conseqüentemente, da definição do parâmetro de aferição do seu resultado), estabeleceu-se, no ponto 3 da cláusula terceira do contrato de empréstimo PPTH, como objetivo para esse ano " (...) **praticar um PMP de 236 dias.** ".

Saliente-se que a definição de tal objetivo resulta do PMP de 2007 apurado de acordo com a fórmula prevista inicialmente no ponto 6 da RCM e que, face ao novo PMP desse exercício resultante da alteração da referida fórmula de cálculo (Despacho n.º 9870/2009), não foi fixado, ao contrário do que seria exigível, um novo objetivo para o PMP em 2008.

Desta situação resulta a inconsistência, a incomparabilidade e a suscetibilidade de conclusões erradas em qualquer apreciação que assente nos referidos pressupostos, como aconteceu com a análise efetuada pela DGTF (cfr. item 2.1.3.3.3.).

Anexos, a fls. 17

2.1.3.3.2. Assim, adotando, de forma consistente ¹¹, **a mesma fórmula de cálculo do PMP** (inclusivamente quanto a 2007) e **considerando, no caso da IGF, as correções efetuadas** ¹², **os objetivos e resultados em matéria de redução do PMP** e as suas **consequências em termos de taxa de juro** ¹³ foram, no âmbito do PPTH, os seguintes:

Figura 5 – PPTH – Controlo dos objetivos 2008/2010

DESCRIÇÃO	2008		2009		2010		
	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	
Objectivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação		<= 177 dias	<= 137 dias	<= 163 dias	<= 135 dias	
	Cumprimento	<= 211 dias	<= 185 dias	<= 178 dias <= 202 dias	<= 138 dias <= 157 dias	[164 dias ; 186 dias]	[136 dias ; 154 dias]
	Incumprimento	=> 212 dias	=> 186 dias	=> 203 dias	=> 158 dias	=> 187 dias	=> 155 dias
PMP verificado	237 dias	185 dias	218 dias	182 dias	244 dias	241 dias	
Variação do PMP face ao ano anterior	- 2 dias	- 24 dias	- 19 dias	- 3 dias	26 dias	60 dias	
Grau de cumprimento do objectivo	Incumprimento / Redução do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	
Consequência na taxa de juro	Acréscimo de 0,2 pp	Sem impacto	Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	

Anexos, a fls. 12 a 14

Deste modo, **ao nível da aferição dos objetivos do PMP** (pontos 39 e 9 da RCM

¹¹ Visando, desta forma, ultrapassar a fragilidade descrita no ponto anterior no que respeita à utilização, no contexto do PPTH, de diferentes fórmulas de cálculo do PMP para definir os seus objetivos para 2008 e aferir os correspondentes resultados.

¹² Que são suscetíveis de se repercutir sobre a determinação dos objetivos a atingir em matéria de redução do PMP e a aferição dos seus resultados.

¹³ Note-se que, ao contrário do que decorre das comunicações entretanto efetuadas pela DGTF, na interpretação da IGF, que está subjacente aos resultados apresentados no quadro seguinte, o cumprimento do objetivo previsto para 2008 (primeiro ano do contrato) não implica, de acordo com a RCM n.º 34/2008, qualquer alteração da taxa de juro, pois tal benefício apenas está previsto nos casos de " superação ", cujo parâmetro só está definido para o segundo ano e seguintes (cfr. infra item 2.1.3.3.3.).

n.º 34/2008), consoante os apuramentos efetuados pelas DGAL ¹⁴ e IGF, **os resultados obtidos são:**

- ✓ **Substancialmente diferentes no que respeita a 2008**, pois dos mesmos decorre, respetivamente, o **cumprimento** ¹⁵ e **incumprimento** (com redução, em ambos os casos, do PMP).
- ✓ **Iguais quanto aos anos de 2009 e 2010**, não obstante as diferenças muito significativas entre os parâmetros resultantes das análises efetuadas pelas referidas entidades, com uma situação de **incumprimento**, ainda que com uma evolução do PMP de sentido diferente (designadamente, redução e aumento).

Relativamente aos anos de **2008 e 2010** e de acordo com os pontos 43 a 45 da RCM n.º 34/2008, a partir do termo da primeira metade do prazo do empréstimo do Estado (2013), a respetiva **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado no âmbito do PPTH deveria ser:**

- ✓ **DGAL: Acrescida de 0,5 pp** ¹⁶ (2008: 0,0 pp; 2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp) ¹⁷.
- ✓ **IGF: Acrescida de 0,7 pp** (2008: 0,2 pp; 2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp).

Anexos, a fls. 12 a 14

Assim, **considerando o período de 2008 a 2010**, a utilização consistente da mesma fórmula de cálculo e os apuramento e interpretação da IGF, **a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deveria sofrer um agravamento de 0,2 pp face ao que resulta dos dados da DGAL.**

2.1.3.3.3. Refira-se, no entanto, que, relativamente a 2008/2010, **a DGTF já comunicou ao MSMF** ¹⁸ **um aumento global da taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado de 0,3 pp** (2008: menos 0,2 pp; 2009: mais 0,2 pp e 2010: mais 0,3 pp), **que é diferente, no primeiro ano, de qualquer das análises anteriores.**

Anexos, a fls. 17 a 19

De facto, **no que respeita a 2008**, a **conclusão da DGTF sobre a variação da referida taxa de juro** assenta:

- ✓ Por um lado, na comparação entre o objetivo de redução do PMP (236 dias) que

¹⁴ Note-se que o objetivo para 2008, que considerámos no apuramento realizado segundo a perspetiva da DGAL, teve subjacente um PMP de 2007 de 209 dias, que resulta, como já referimos, do recálculo efetuado por aquela entidade de acordo com a fórmula alterada pelo Despacho n.º 9870/2009.

¹⁵ Quando, como referimos, foi comunicada pela DGTF a superação.

¹⁶ Pontos percentuais.

¹⁷ Note-se que, na interpretação da IGF, o cumprimento do objetivo previsto para 2008 (1º ano do contrato), de acordo com a RCM n.º 34/2008 (especialmente, n.ºs 39 a 45 e 9), não implica qualquer alteração da taxa de juro, pois tal benefício apenas está previsto nos casos de " superação ", cujo parâmetro só está definido para o 2º ano e seguintes.

¹⁸ Em, respetivamente, 15/jun/2009, 13/mar/2011 e 3/nov/2011.

constava do contrato de empréstimo (que teve origem na aplicação, em 2007, da fórmula de cálculo daquele indicador inicialmente prevista na RCM n.º 34/2008) e o PMP de 2008 (185 dias) calculado atendendo à nova fórmula de cálculo - Despacho n.º 9870/2009 (cfr. item 2.1.3.3.1.), quando resultados calculados com base em fórmulas substancialmente diferentes não são comparáveis.

- ✓ Por outro lado, em nossa opinião, numa interpretação inadequada da Resolução n.º 34/2008 (em especial dos seus n.ºs 39 e 9), que, ao contrário do que consta da comunicação efetuada por essa entidade, não consagra sequer a possibilidade de superação do objetivo do PMP no ano de contratação e utilização dos empréstimos ao abrigo do PPTH, ou seja, neste caso, em 2008.

Com efeito, de harmonia com o n.º 39, al. a), da referida RCM, apenas se prevê, para aquele ano (2008), a possibilidade de in/cumprimento do objetivo de redução do PMP e não da sua superação ¹⁹, hipótese que só está contemplada legalmente para o segundo ano e seguintes de vigência dos contratos de empréstimo (cfr. n.ºs 39, al. b), e 9 da indicada RCM) ²⁰.

A comunicação daquela entidade, relativamente a 2008, no sentido da diminuição, em 0,2 pp, da taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado não é correta, atendendo a que tal situação apenas deveria ocorrer em caso de superação do objetivo de redução do PMP, o que não é legalmente possível para o primeiro ano de vigência dos empréstimos.

Assim, face ao apuramento da IGF, da análise efetuada pela DGTF, relativamente aos anos de 2008/2010, resulta um **benefício indevido para o MSMF de 0,4 pp na taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado** no âmbito do PPTH, que, em termos acumulados, devia sofrer uma variação, para mais, de 0,7 pp, quando foi comunicado um aumento de apenas 0,3 pp.

Sobre o PPTH, o MSMF, no contraditório, refere que:

" (...) estabeleceu-se no ponto 3. da cláusula 3.º do contrato de empréstimo celebrado entre o Estado Português e o Município de Santa Maria da Feira (...) o objetivo de praticar um prazo médio de pagamento de 236 dias no ano de 2008. Sendo que, tal cláusula nunca foi alvo de alteração/renegociação, independentemente de ter sido alterada unilateralmente por Despacho a fórmula de cálculo do prazo médio de pagamento.

Assim sendo, o Município, no ano de 2008, atingiu, nos termos apurados pela DGAL, o

¹⁹ A referida norma não remete, de facto, ao contrário do que acontece com a al. b), para o n.º 9 da mesma RCM, onde estão definidos os parâmetros relativos à superação.

²⁰ Aliás, nem poderia ser de outra maneira, pois, em regra, da simples utilização, nesse exercício, do capital dos empréstimos PPTH (cfr. n.º 24 da RCM n.º 34/2008) resultaria a superação, pelos municípios aderentes, do objetivo de redução do PMP (caso se entendesse que o seu n.º 9 também era aplicável ao primeiro ano) e, consequentemente, teriam um benefício injustificado ao nível da redução da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado.



objetivo contratualizado, com um prazo médio de pagamento de 185 dias. Sendo evidente, que além de ter cumprido o objetivo, o Município superou o mesmo, por se ter verificado uma redução superior a 25%.

A IGF não concorda, afirmando que o Município nunca podia ter superado no ano de 2008, porque a resolução não consagra tal facto para o ano da contratação.

Contudo, na nossa opinião e conforme contratualmente estabelecido no n.º2 da cláusula 6.ª que refere que, « à taxa de juro base referida no ponto anterior serão deduzidos 0,2 pontos percentuais para cada ano do período de 2008 a 2012 em que o objetivo de prazos de pagamento definido na cláusula terceira tenha sido superado. ». Perante tal facto não subsistem dúvidas de que a superação deve ser considerada e aceite.

Assim, o Município não poderá ser prejudicado com o agravamento do spread, conforme opinião manifestada pela IGF, uma vez que este cumpriu e inclusive superou o legal e contratualmente estabelecido, à data a que se reportam os cálculos”.

Anexos, a fls. 53 e 54

Em resumo, o MSMF defende que:

- ✓ Em 2008, o objetivo de PMP era o constante do contrato de empréstimo (236 dias) e não o que resultava da nova fórmula de cálculo (constante do Despacho n.º 9870/2009 – 185 dias);
- ✓ Logo no primeiro ano (2008), ao abrigo do n.º2 da cláusula 6.ª do contrato de empréstimo, poderão ser deduzidos à taxa de juro base 0,2 pp se o objetivo de PMP (definido na cláusula terceira do contrato) tenha sido superado; e
- ✓ Superou o objetivo de PMP para 2008, por se ter verificado uma redução superior a 25%.

No que se refere à primeira situação, em virtude da fórmula de cálculo do PMP ter sido alterada pelo Despacho n.º 9870/2009, de 13/abr, ou seja, já após a celebração do contrato de empréstimo (30/out/2008) que contemplava um objetivo de PMP, não seria lógico comparar resultados calculados com base em fórmulas substancialmente diferentes.

Assim, o que a IGF fez foi refazer o objetivo de PMP para o ano de 2008 com base na nova fórmula de cálculo, para que este pudesse ser comparável com o valor apurado pela DGAL já segundo a mesma fórmula, de modo a que a análise seja coerente, pelo que não podemos concordar com a posição assumida pelo MSMF.

Relativamente à segunda questão, mantemos a posição assumida no sentido de que existe uma interpretação incorreta da Resolução n.º 34/2008 (em especial dos seus n.ºs 39 e 9), pois, em nosso entender, não está consagrada a possibilidade de superação do objetivo do PMP no ano de contratação e utilização dos empréstimos ao abrigo do PPTH (2008).

Com efeito, como já referimos, de harmonia com o n.º 39, al. a), da referida RCM, apenas se prevê, para aquele ano (2008), a possibilidade de in/cumprimento do objetivo de redução do PMP e não da sua superação, hipótese que só está contemplada legalmente para o segundo ano e seguintes de vigência dos contratos de empréstimo (cfr. n.ºs 39, al. b), e 9 da indicada RCM).

Aliás, no contrato, ao contrário do que é sugerido pelo MSMF, alude-se, de facto, à possibilidade de superação em 2008 (cláusula 6ª, n.º 2), mas não se prevê qualquer critério ou prazo específico para a verificação dessa situação (o que só acontece relativamente a 2009 e anos seguintes), sendo apenas determinado expressamente o objetivo de cumprimento a atingir (cfr. clausula 3ª, números 3 e 4).

Em síntese, não podemos concordar que, em 2008, o MSMF tenha superado o objetivo do PMP, dado que, por um lado, não nos parece tecnicamente sustentável comparar objetivos e resultados daquele indicador calculados com base em fórmulas substancialmente diferentes e, por outro lado, do quadro legal e do contrato não resulta, em nosso entender, a possibilidade de superação do objetivo nesse exercício.

Mantemos, por isso, todas as asserções produzidas sobre esta matéria.

2.1.3.4. EM TERMOS DE PREDE

2.1.3.4.1.1. Nos anos de **2009 e 2010**, os **objetivos e resultados em matéria de redução do PMP** e as suas **consequências em termos de taxa de juro** foram, no âmbito do PREDE ²¹, os seguintes:

Figura 6 – PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2010

DESCRIÇÃO		2009		2010	
		IGF	DGAL	IGF	DGAL
Objectivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação			<= 163 dias	<= 135 dias
	Cumprimento	<= 203 dias	<= 160 dias	[164 dias ; 186 dias]	[136 dias ; 154 dias]
	Incumprimento	=> 204 dias	=> 161 dias	=> 187 dias	=> 155 dias
PMP verificado		218 dias	182 dias	244 dias	241 dias
Variação do PMP face ao ano anterior		- 19 dias	- 3 dias	26 dias	60 dias
Grau de cumprimento do objectivo		Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP
Consequência na taxa de juro		Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp

Anexos, a fls. 15 e 16

Entre **2009 e 2010**, não obstante as **diferenças muito significativas** das grandezas e parâmetros subjacentes às análises efetuadas pelas DGAL e IGF, constatámos o **sistemático**

²¹ Refira-se que, face à adesão aos dois Programas e de acordo com o quadro legal, os objetivos para a redução do PMP e os parâmetros para a sua apreciação são substancialmente diferentes para o mesmo ano, o que não faz qualquer sentido.

incumprimento (n.ºs 39 e 9 da RCM n.º 34/2008) **dos objetivos de redução do PMP** (ainda que, respetivamente, **com redução e aumento** do resultado deste indicador), **independentemente dos apuramentos realizados pelas duas entidades indicadas.**

Assim, **considerando os anos referidos** e de acordo com os n.ºs 43 a 45 da referida RCM, **a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado no âmbito do PREDE deverá ser acrescida**, em 2014, de **0,5 pp (2009: 0,2 pp; e 2010: 0,3 pp)**.

Anexos, a fls. 15 e 16

A DGTF já comunicou à Autarquia as **consequências relativas àqueles anos em matéria de variação da referida taxa de juro**, constando, do último ofício enviado ²², um aumento global de 0,5 pp, **que está de acordo com as análises anteriormente realizadas.**

Anexos, a fls. 20

2.1.3.5. SÍNTESE FINAL

2.1.3.5.1. Das **comunicações da DGTF**, relativamente aos **anos de 2008 a 2010**, quanto à **variação da taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado** (face à evolução do PMP), resulta que o **MSMF**, tendo em conta o apuramento e a interpretação da IGF, seria:

- ✓ **Indevidamente beneficiado numa redução de 0,4 pp** (IGF: mais 0,7 pp; DGTF: mais 0,3 pp) **no que respeita ao PPTH;**
- ✓ **Corretamente onerado numa variação total, para mais, de 0,5 pp quanto ao PREDE.**

Atendendo a que a **variação da taxa de juro só produzirá efeitos** a partir do momento em que se **inicie a amortização do empréstimo concedido pelo Estado** (que tem, em ambos os casos, um período de carência de capital e taxa de juro de 0% durante 5 anos - cfr. n.ºs 28, 29 e 41 da RCM a que aludimos), o que, neste caso, ocorre, respetivamente, em 2013 e 2014, **ainda é oportuna a reapreciação, pela DGTF, da situação no que concerne ao PPTH.**

Por fim, refira-se que o **Estado criou estes Programas sob a premissa de que a redução dos PMP " (...) nas transacções comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transacção, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...) "** ²³, pelo que podemos afirmar que **o MSMF não contribuiu**, nos anos analisados, **para a prossecução desse objetivo.**

²² Ofício n.º 200.20.16/DSAF/DGE/PREDE I, de 3/nov/2011.

²³ Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

2.1.4. IMPACTOS NA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA MUNICIPAL E NA SITUAÇÃO FINANCEIRA DE CP

2.1.4.1. A dívida global do MSMF, corrigida pela IGF²⁴, relativa a operações orçamentais (OO) importava, no quadriénio de 2007/2010:

Figura 7 – Composição e evolução da dívida municipal

Un. euro

Descrição	2007			2008			2009			2010			Taxa de Variação 2007 / 2010
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	
Dívida Financeira													
- EMLP	31 611 546		31 611 546	39 028 909	0	39 028 909	43 904 024	0	43 904 024	46 263 082	0	46 263 082	46,3%
- ECP			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
- Leasing			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
Subtotal	31 611 546	0	31 611 546	39 028 909	0	39 028 909	43 904 024	0	43 904 024	46 263 082	0	46 263 082	18,5%
Outras dívidas a terceiros													
- MLP			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
- CP	24 884 994	4 777 540	29 662 534	23 987 067	16 165	24 003 232	25 533 794	87 774	25 621 568	28 181 990	3 074 172	31 256 163	5,4%
Subtotal	24 884 994	4 777 540	29 662 534	23 987 067	16 165	24 003 232	25 533 794	87 774	25 621 568	28 181 990	3 074 172	31 256 163	5,4%
Total	56 496 540	4 777 540	61 274 080	63 015 977	16 165	63 032 141	69 437 818	87 774	69 525 592	74 445 073	3 074 172	77 519 245	26,5%

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e síntese das correções ao Balanço introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 21 e 22

2.1.4.2. Realce-se que, relativamente aos exercícios de 2007 e 2010, o endividamento apurado e que consta do quadro anterior **está influenciado pelas correções, de valor materialmente relevante, efetuadas pela IGF, ao nível do passivo exigível**, em resultado do trabalho efetuado, respetivamente, **numa anterior** (Relatório n.º 1770/2008) **e nesta auditorias.**

Mantiveram-se, por isso, **as fragilidades apontadas** na anterior auditoria em matéria de **fiabilidade da informação financeira**, pois, face ao trabalho realizado na presente auditoria, continuámos a verificar a omissão em 2010, em termos de reconhecimento contabilístico, de um passivo exigível de M€ 3,1.

Assim, o **MSMF ainda não deu cumprimento à generalidade das recomendações efetuadas pela IGF**, na anterior auditoria, **em matéria de qualidade da informação financeira**, pois os **documentos de prestação de contas continuam a não refletir, com inteira fiabilidade**, na rubrica a que aludimos anteriormente, **a informação financeira exigida pelo POCAL.**

Relativamente à questão da fiabilidade da informação financeira, o MSMF, em contraditório, refere que " (...) *efetuou um grande esforço para resolver esta questão, pelo que esta situação se encontra ultrapassada, este facto é evidenciado no parecer emitido pelos Revisores Oficiais de Contas no que diz respeito ao ano de 2011, que já não inclui a*

²⁴ Na sequência do procedimento de circularização e reconciliação das " outras dívidas a terceiros " realizado pela IGF (21 entidades, que correspondem a 43% da dívida desta natureza no ano de 2010) resultou a correção desta componente da dívida, no triénio 2008/2010, em, respetivamente, mais € 16 165, € 87 774 e € 3 074 172.

Refira-se que, no ano de 2007 foi considerada informação corrigida pela IGF no âmbito da última auditoria realizada cujos resultados estão refletidos no Relatório n.º 1770/2008.

Estas correções foram introduzidas pela IGF no balanço do MSMF nos anos de 2007 e 2010 e noutras grandezas consideradas, para efeitos da análise que se segue.

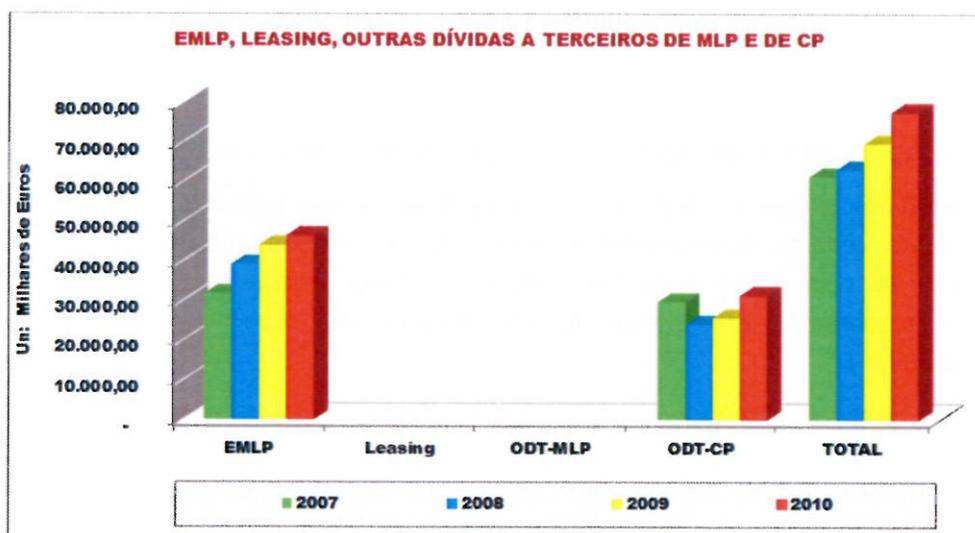
reserva referentes a terceiros (conforme consta de documento em anexo – DOC).
Encontrando-se assim sanada esta questão. ”.

Anexos, a fls. 54

A IGF regista o esforço a que alude a Autarquia no sentido de proporcionar uma informação financeira mais fiável, sobretudo no que se refere ao alegado reconhecimento integral dos eventos suscetíveis de se refletirem sobre o passivo exigível.

2.1.4.3. De qualquer modo, face aos dados apurados, **o endividamento municipal aumentou ao longo do quadriénio M€ 16,24 (27%), passando de M€ 61,3 para M€ 77,5**, como se ilustra de seguida:

Figura 8 – Dívida municipal (2007/2010)



Fonte: Documentos de Prestação de Contas e síntese das correções ao Balanço introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 21

Tal evolução resultou do **acréscimo da dívida financeira de M€ 14,65 (46%)** e do **aumento da rubrica de " outras dívidas a terceiros " de M€ 1,59 (5,4%)**²⁵.

Realce-se, para além da evolução negativa descrita, que **o endividamento municipal importava, no final de 2010, num montante materialmente relevante e desproporcionado atendendo ao seu quadro financeiro**, pois:

- ✓ **Não bastaria a receita do MSMF de um exercício para solver a totalidade da dívida municipal**, pois as disponibilidades orçamentais cobriam apenas 80% daquela grandeza²⁶ (em 2008, tal resultado era de 115%).
- ✓ **O período de recuperação da dívida total da Autarquia**²⁷, considerando as

²⁵ Apesar de, no período em apreço, ter sido consolidada parte da dívida desta natureza (M€ 14) na sequência da utilização do capital dos EMLP contraídos ao abrigo dos PPTH e PREDE (cfr. infra item 2.1.4.2.).

²⁶ Ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de MLP.

²⁷ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal e juros de EMLP e de leasing), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

receitas próprias regulares, **era elevado** (cerca de **um ano e oito meses**), tendo crescido cerca de quatro meses face a 2008.

A **situação agrava-se** (e evolui negativamente), caso se **expurgue daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas** (passa para **dois anos e oito meses**), com um aumento de cerca de dez meses face a 2008.

- ✓ A **dívida municipal " per capita "** apresenta um **nível elevado** (€ 526), quando em 2008 era de € 428.

Anexos, a fls. 45 (indicadores 3, 6, 9 e 5)

Refira-se, por fim, que **o peso da dívida financeira de MLP na dívida total é muito expressivo**, tendo **aumentado no quadriénio** (passou de 52% para 80%), essencialmente, por força dos empréstimos contratados ao abrigo dos referidos programas, situação que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros.

Anexos, a fls. 21

No que concerne ao endividamento municipal, o MSMF referiu, em contraditório, que:

" (...) a dívida global do Município sofreu um aumento, resultante de uma diminuição drástica da receita, consequência direta da conjuntura económica e financeira do país, que se tem vindo a agravar desde de 2008, e que resultou numa quebra de receita arrecadada em cerca de 10 milhões de euros no triénio em análise (2008-2010).

Também contribuiu para este facto o aumento do investimento, nomeadamente, a execução de obras de saneamento, uma área de intervenção prioritária para o executivo, em virtude de estarem em causa questões de saúde pública, mas que representaram um investimento avultado por parte do município.

Resulta ainda das transferências de competências do governo em matéria de educação, um diferencial negativo entre a despesa efetuada e a receita transferida por parte do Governo, num montante de cerca de 6 milhões de euro (cf consta de documento em anexo – DOC.)

Pelo exposto, a situação financeira em que se encontra o Município não resultará de factos imputáveis aos seus órgãos e eleitos locais, mas sim de situações alheias à sua gestão. "

Anexos, a fls. 54

Resumidamente, a Autarquia justifica o aumento de endividamento municipal devido ao facto de:

- ✓ A receita ter diminuído drasticamente (cerca de M€ 10) no triénio em análise (2008-2010),
- ✓ Existir um diferencial negativo de M€ 6 entre a despesa/receita ao nível das transferências de competências da educação do Governo para a Autarquia; e
- ✓ O investimento em execução de obras de saneamento ter sido avultado.

9 53.

Ora, o MSMF, face à referida redução substancial das suas receitas ou ao alegado diferencial entre a despesa e a receita transferida pelo Governo em matéria de educação, deveria ter tomado as medidas adequadas para ajustar o nível das suas despesas, globais e da natureza indicada, à realidade existente em termos de receitas, o que claramente não se verificou.

Acresce que a referência ao aumento da despesa com a realização de investimentos é apenas uma justificação para o crescimento de endividamento, sendo de salientar que a IGF se limita a analisar a situação financeira da Autarquia e não as causas específicas ou o mérito subjacente a esses eventos.

que não põe em causa a asserção produzida pela IGF.

De facto, em qualquer caso, as decisões tomadas pelos órgãos e eleitos locais com reflexos na despesa e no endividamento municipais deviam ter subjacente uma análise de equilíbrio e sustentabilidade financeiras, de modo a garantir o cumprimento do princípio da equidade intergeracional e o necessário equilíbrio financeiro de CP e MLP, o que, como referimos e não foi posto em causa pelo MSMF, não aconteceu no caso do MSMF.

Assim, não podemos concordar com a Autarquia quando afirma que "(...) a situação financeira em que se encontra o Município não resultará de factos imputáveis aos seus órgãos e eleitos locais, mas sim de situações alheias à sua gestão", pois a situação constatada resulta diretamente das suas decisões.

2.1.4.4. No que respeita às " **outras dívidas a terceiros** " (dívida administrativa/comercial), atendendo aos objetivos do PPTH e PREDE, **era exigível**, em nosso entender, que a utilização do capital dos correspondentes empréstimos tivesse **um efeito sustentado ao nível de uma redução equivalente desta componente da dívida municipal**.

A relação entre a evolução da dívida desta natureza (2007/2010) e o capital dos EMLP contratados ao abrigo dos PPTH/PREDE foi, no entanto, a seguinte:

Figura 9 – Outras dívidas a terceiros / Empréstimos PPTH e PREDE

Descrição	Un: Euro			
	2007	2008	2009	2010
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	29 662 534	24 003 232	25 621 568	31 256 163
(B) - Variação face ao ano anterior ao da contratação do empréstimos PPTH e PREDE		- 5 659 303	1 618 336	7 252 931
(C) - Empréstimos PPTH (capital utilizado)			6 000 000	
(D) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)			8 000 000	
(E) - Variação (sem PPTH/PREDE) face ao ano anterior ((B) + (C) + (D))		340 697	15 618 336	21 252 931

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e síntese das correções ao Balanço introduzidas pela IGF

Assim, tendo como base o final de 2007, as " **outras dívidas a terceiros** " **diminuíram**, no final de **2008, M€ 5,7** e, de 2009 e 2010, **umentaram**, respetivamente, **M€ 1,6** e **M€ 7,3**, quando, através dos EMLP contratados ao abrigo do PPTH e do PREDE, o MSMF transformou **M€ 14 de dívida dessa natureza em financeira**.



Desta forma, no MSMF, a **utilização do capital dos referidos empréstimos** serviu apenas para **diminuir**, de forma temporária, **aquela componente da dívida** e, assim, **aliviar momentaneamente a pressão exercida pelos credores** (em especial, fornecedores/ empreiteiros) **sobre a tesouraria municipal.**

Com efeito, do **recurso a estes programas não resultou**, ao contrário do que seria expectável, **uma diminuição duradoura do nível da dívida daquela natureza em montante pelo menos equivalente ao do capital dos referidos EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento total do MSMF num valor significativo (M€ 14)**, pelo que **não se mostram atingidos os objetivos**, de âmbito geral, **subjacentes à sua conceção.**

Anexos, a fls. 21

2.1.4.5. Acresce que, **em qualquer daqueles anos**, ou seja, mesmo após a adesão ao PPTH e PREDE, **manteve-se uma situação financeira de CP muito desequilibrada**, sendo **manifesta a incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento dos compromissos perante terceiros.**

De facto, o **MSMF apresentou, de forma sistemática, entre 2007 e 2010:**

- ✓ **Relevantes saldos reais**²⁸ **negativos de operações orçamentais** (respetivamente, **M€ 29,5, M€ 23,9, M€ 25,6 e M€ 31,1**).

Saliente-se que a **melhoria ocorrida em 2008 e 2009** (ainda que persistindo uma situação muito negativa) **é apenas aparente**, pois decorre exclusivamente do facto de terem sido transformados, ao abrigo do PPTH e do PREDE, respetivamente, os montantes de M€ 6 e M€ 8 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira, **sem o que os referidos saldos reais seriam ainda mais negativos** (de 2008 a 2010: **M€ 37,9, M€ 39,6 e M€ 45,1**)²⁹.

Anexos, a fls. 45

- ✓ **Indicadores de liquidez imediata**³⁰ **com resultados bem distantes dos parâmetros normalmente apontados como referência de equilíbrio financeiro de CP**, não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e as disponibilidades³¹, mostrando-se, inclusivamente, violada, em todos os exercícios, a regra do equilíbrio financeiro mínimo.

Anexos, a fls. 48

- ✓ **Elevados e crescentes PMP a terceiros**, que, segundo os indicadores adotados

²⁸ Relação entre o saldo final de operações orçamentais e as " outras dívidas a terceiros " originariamente de CP.

²⁹ Lembramos, ainda, que as " outras dívidas a terceiros " no final de 2007 e 2010 foram corrigidas na sequência das auditorias desenvolvidas pela IGF, o que já não se verificou nos restantes exercício em apreço.

³⁰ Calculados com base na informação patrimonial, na qual introduzimos, ao nível dos balanços, as correções, a que já aludimos, ao nível do reflexo contabilístico das dívidas municipais (cfr. Anexos, a fls. 7, 8 e 48).

³¹ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

pela IGF, evoluíram da seguinte forma:

Figura 10 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2008	2009	2010	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	183	200	298	114
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	183	200	298	114
Prazo médio de pagamento de imobilizado	228	271	327	99

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e síntese das correções ao Balanço introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 48

No final de **2010**, o **PMP** é de **298 dias (quase 1 ano)**, resultado que, para além de ultrapassar largamente **os referenciais legalmente previstos**^{32 e 33}, é excessivo face a quaisquer critérios de " boa gestão " financeira, quer na ótica da Autarquia, quer dos seus credores.

2.1.4.6. No final de **2010**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação do MSMF**, em termos de **reequilíbrio**³⁴ e **saneamento**³⁵ financeiros, era a seguinte:

Figura 11 – Reequilíbrio e saneamento financeiros

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2010	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESIQUILÍBRIO				
		ESTRUTURAL		CONJUNTURAL		
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	83%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	-	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))	-
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2010 / Receitas totais do ano de 2009	100	45%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	-	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))	X
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2010 (de EL) / Receitas totais do ano de 2010	100	132%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d))	-	> a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c))	-
4 Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)		244	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	X	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	X
5 Capital em dívida de EMLP (incluindo PPTH/PREDE) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	67%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	-		
5A Capital em dívida de EMLP (excluindo PPTH/PREDE) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	37%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	-		
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		

Anexos, a fls. 49

Deste modo, face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/Mar

³² De acordo com o art. 212º do DL n.º 59/99, de 2/mar, o prazo de pagamento era de 44 dias (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez).

No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/abr) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes (com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas).

³³ O que, aliás, já acontecia com o PMP a fornecedores apurado pela IGF de acordo com a RCM n.º 34/2008.

³⁴ Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

³⁵ Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

(indicados no quadro sob o título de " padrões legais de referência ")³⁶, a **Autarquia**, no contexto do diploma em apreço:

- ✓ **Apresentava uma situação de desequilíbrio conjuntural**, pois reunia **duas das condições** indicadas no art. 3º, n.º 4, quando bastaria apenas uma;
- ✓ **Não evidenciava uma situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira**, já que preenchia apenas **um dos requisitos consagrados** no art. 8º, n.º 1 (quer se considere ou não, para o quinto indicador, o *stock* em dívida dos EMLP contraídos ao abrigo dos PPTH e PREDE), quando seriam necessários no mínimo três.

Assim, **muito embora o MSMF tenha recorrido, em 2008 e 2009, a quatro empréstimos ao abrigo dos PPTH e PREDE**, no valor global de **M€ 14**, no final de 2010, continua a justificar-se, de acordo com o quadro legal, o **recurso a um plano de saneamento financeiro**³⁷.

O MSMF, no contraditório, refere que, " (...) a recomendação para realizar um plano de saneamento financeiro e tendo em consideração a previsão de um Programa de Apoio às Entidades Locais – PAEL, acordado entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses – ANMP e o Governo, o Município informa que pretende aceder a este, com o intuito de sanar as dívidas em atraso a mais de 90 dias ".

Anexos, a fls. 55

2.1.4.7. O desequilíbrio de CP, que evidenciámos nos itens anteriores, **decorreu da manutenção**, mesmo após o recurso aos PPTH e PREDE, **de um conjunto de fragilidades no processo de elaboração e gestão orçamental**, pois o **MSMF continua**:

- ✓ **A evidenciar uma prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, como decorre dos valores apresentados de seguida:

Figura 12 – Evolução das receitas municipais (2008/2010)



Fonte: Mapas de execução orçamental da receita

Anexos, a fls. 42 e 43

³⁶ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 (a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções efetuadas pela IGF (cfr. itens 2.1.2 e 2.1.3.2.).

³⁷ Refira-se que a Autarquia encontrava-se, já em 2007, nessa situação de desequilíbrio conjuntural, conforme as conclusões constantes do Relatório n.º 1770/2008.

9 3.

De facto, contrariando o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL ³⁸, o MSMF apresentou, em 2010, um **reduzido grau de execução da receita total disponível** ³⁹ (52%), que decresceu para 27%, considerando apenas as receitas de capital (que, em 2008, eram de, respetivamente, 61% e 33%).

A **receita total disponível** teve um **decréscimo de cerca M€ 10 (24%) no triénio**, mercê do comportamento manifestado tanto pelas receitas de capital como pelas correntes, que diminuíram, em ambos os casos, cerca de M€ 5 ⁴⁰.

Realce-se que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas**, nos anos de 2008/2010, **receitas no montante de M€ 46,8, M€ 65,4 e M€ 58,1** ⁴¹, pelo que a **execução dos orçamentos comportava um risco muito significativo**.

Anexos, a fls. 43

Com efeito, tal situação possibilitava a realização/existência crescente de elevados montantes de despesa muito para além da efetiva capacidade financeira do MSMF, ou seja, **para o pagamento dos quais não havia**, de facto, **disponibilidades** (em 2010: **M€ 58,1**, dos quais M€ 32,6 ⁴² consubstanciavam a suscetibilidade de assumir " nova despesa ").

- ✓ **A não efetuar uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, pois o nível de **realização/existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **não tem sido adequado à real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

De facto, a **Autarquia, em 2008/2010**, apresentou os seguintes resultados no que respeita ao **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ⁴³:

³⁸ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/Fev e entretanto alterado pela Lei n.º 162/99, de 14/Set, pelos DL n.ºs 315/2000, de 2/Dez, e 84-A/2002, de 5/Abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/Dez.

³⁹ Soma do saldo orçamental inicial com as receitas cobradas no ano.

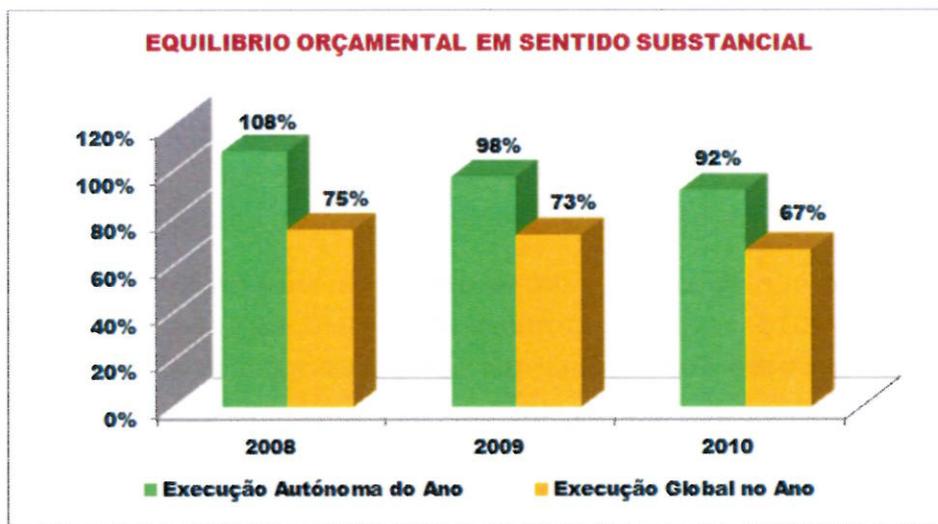
⁴⁰ Maioritariamente na sequência da diminuição das receitas relativas, por um lado, a impostos diretos e taxas multas e outras penalidades, e, por outro lado, a transferências de capital e do recurso a empréstimos bancários.

⁴¹ Resultando esta situação quase exclusivamente das rubricas da receita " 09. - Venda de Bens de Investimento " e " 10. - Transferências de Capital - 10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados " com verbas não executadas, no triénio, respetivamente de, M€ 35, M€ 35 e M€ 19 e M€ 8,7, M€ 15 e M€ 18.

⁴² Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 58,1, e o montante de " outras dívidas a terceiros " transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2009 (M€ 25,5), pelo que a situação descrita não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial originariamente de CP transitadas de exercícios anteriores, nomeadamente em 2010.

⁴³ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. Anexos, a fls. 1 a 4).

Figura 13 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial



Fonte: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa e dívida administrativa/comercial

Anexos, a fls. 44 (em especial, colunas 9 e 10) e fls. 1 a 4

Assim, o **MSMF violou, em 2008/2010, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (ao nível da execução autónoma e global do ano), com exceção da execução autónoma do exercício 2008⁴⁴, mas apenas por força da utilização do capital dos empréstimos contratados ao abrigo do PPTH.

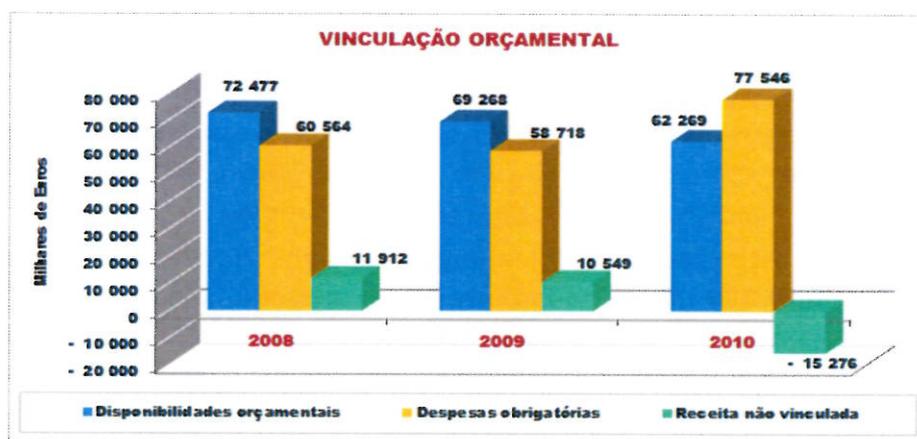
Saliente-se, aliás, que os resultados destes indicadores pioraram de forma sistemática ao longo do período referido, não obstante a transformação, através dos empréstimos contratados ao abrigo do PPTH/PREDE, do montante de M€ 14 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira, valor que, por isso, deixou de se refletir para o seu apuramento.

De qualquer modo, o **risco potencial**, a que aludimos, **acabou por concretizar-se ao nível da execução orçamental**, pois as **receitas globais de todos os exercícios analisados foram sempre manifestamente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas) e, assim, **para fazer face ao pagamento atempado dos compromissos assumidos**.

2.1.4.8. Por fim, importa referir que, no triénio 2008/2010, considerando, por um lado, as **disponibilidades orçamentais** e, por outro lado, o valor de algumas **despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos**, a situação era a seguinte:

⁴⁴ Neste exercício, o valor das receitas correntes foi muito inferior ao das despesas da mesma natureza, situação que, em princípio, evidencia a violação do princípio do equilíbrio corrente, mas que no presente caso se ficou apenas a dever à utilização da receita (de capital) dos empréstimos PREDE no pagamento de despesas correntes.

Figura 14 - Vinculação orçamental⁴⁵ - triénio de 2008/2010



Fonte: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa e dívida administrativa corrigida

Assim, o MSMF **dispunha**, nos anos 2008/2010, **de um valor reduzido, decrescente e, inclusivamente, negativo** (no último exercício)⁴⁶ **de receitas para fazer face às despesas municipais que, à partida, não se encontravam " vinculadas "** (despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos).

De facto, logo no início dos exercícios, o **valor global das receitas orçamentais encontrava-se significativamente comprometido** (2008 e 2009) ou **totalmente absorvido** (2010), face apenas a **um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de rigidez**, do que decorre, particularmente nesse último ano, a **eliminação de qualquer margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira**.

Aliás, pelo menos no último ano referido, **caso o MSMF não tivesse empolado**, de forma muito relevante, a **previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam**, de facto, **receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente**.

2.1.5. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

2.1.5.1. Em síntese, o MSMF:

Não contribuiu para os objetivos, de âmbito geral, subjacente à conceção do PPTH e PREDE, pois:

- ✓ **A dívida municipal global**, que já era materialmente relevante em 2007, **cresceu substancialmente até final de 2010 (MC 16,2), atingindo o valor de MC 77,5;**

⁴⁵ Cfr. Anexos, a fls. 1 a 4.

⁴⁶ A evolução e resultado negativos de 2010 decorrem, especialmente, do facto de a Autarquia ter efetuado, em 2009, em cumprimento do POCAL, o registo específico dos compromissos de exercícios futuros (grandeza que se reflete sobre o apuramento deste indicador no ano imediato), o que não se verificou, ao contrário do que era exigível, nos anos anteriores.

- ✓ **As " outras dívidas a terceiros " aumentaram**, de 2007 para 2010, **cerca de M€ 1,6**, apesar de, através dos referidos programas, terem sido transformados M€ 14 de dívida dessa natureza em financeira;
- ✓ **Os saldos reais de operações orçamentais permaneceram muito negativos** entre 2008/2010 (**M€ 23,9, M€ 25,6 e M€ 31,1**), do que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros.
- ✓ **O PMP a terceiros (IGF) aumentou**, entre 2008/2010, **114 dias, atingindo 298 dias**, o mesmo tendo acontecido, ainda que de forma menos relevante, **com o PMP a fornecedores (RCM n.º 34/2008)**, que **cresceu 7 dias (passando para 244 dias)**, resultados bem acima dos parâmetros legais;
- ✓ **Violou sistematicamente a regra do equilíbrio financeiro mínimo**, uma vez que não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, as disponibilidades;
- ✓ Apresentava, no final de 2010, uma situação de **desequilíbrio conjuntural**, o que justifica o recurso a um plano de saneamento financeiro.

Verificámos, ainda, **o incumprimento dos objetivos específicos dos referidos Programas**, já que, considerando o período de 2008 a 2010:

- ✓ **O PMP a fornecedores aumentou**, implicando uma **variação, para mais**, a partir de 2013 e 2014, **de 0,7 pp e 0,5 pp da taxa de juro base remuneratória** do capital mutuado pelo Estado no âmbito, respetivamente, do PPTH e PREDE, resultado que é diferente, quanto ao primeiro, do que consta das comunicações da DGTF, situação que, por isso, deverá ser reapreciada por aquela entidade;
- ✓ **Não se verificou a exigível diminuição duradoura do nível das " outras dívidas a terceiros " em montante pelo menos equivalente ao do capital utilizado dos respetivos EMLP**, mas, pelo contrário, uma **duplicação do endividamento municipal em valor significativo (M€ 14)**.

Saliente-se, por fim, que, **não obstante o conjunto de recomendações efetuadas pela IGF na anterior auditoria (que abrangeu o período de 2005/2007)**, a situação em **matéria de endividamento municipal agravou-se**, pois, como já referimos, entre o último ano indicado e 2010, **a dívida global cresceu cerca M€ 16,2 e piorou a situação financeira**.

Tal evolução evidencia que **os órgãos e eleitos locais do MSMF não adotaram**, ao contrário do que seria expectável, **medidas adequadas e suficientes para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipal, visando a recuperação da sua situação financeira e o cumprimento dos objetivos**

subjacentes à adesão aos PPTH e PREDE.

De facto, a Autarquia mantém, em sede de gestão orçamental e financeira, uma prática sistemática de **realização/existência de despesas muito acima da efetiva capacidade financeira**, que **compromete os orçamentos municipais no futuro**.

O MSMF, no contraditório, refere que " *Importa ainda esclarecer que, a IGF, ao longo do relatório, invoca as recomendações formuladas no relatório final referente à auditoria de 2007 e seu conseqüente incumprimento, porém o Município não foi notificado do mesmo, pelo que não lhe poderá ser imputado qualquer incumprimento das recomendações nele constantes* ".

Anexos, a fls. 55

Ora, ainda que assim seja, a verdade é que foi dado a conhecer à Autarquia, em tempo oportuno, o projeto de relatório, a qual exerceu o respetivo direito de contraditório, pelo que as conclusões/recomendações desse trabalho são conhecidas há muito tempo pelos órgãos do MSMF.

Assim, atendendo à natureza e objetivos das recomendações, a sua adoção devia ter sido vista como um contributo para a melhoria da gestão e correção dos procedimentos pela entidade, independentemente do seu carácter obrigatório.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. ASPETOS GERAIS DA ADESÃO AO PPTH E PREDE		
CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. O MSMF contratou e utilizou, em 2008 e 2009, quatro EMLP, no montante global de M€ 14, ao abrigo do:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ PPTH - M€ 6, cabendo ao Estado Português, enquanto mutuante, M€ 2,4, e, à CCAM, a parte restante, ou seja, M€ 3,6. ✓ PREDE - M€ 8, cabendo ao Estado Português, enquanto mutuante, M€ 3,2, e, ao BBVA, a parte restante, ou seja, M€ 4,8. <p>O capital dos referidos empréstimos foi integral e atempadamente utilizado no pagamento de dívidas a fornecedores e empreiteiros, que, na amostra analisada, constavam das listagens anexas aos respetivos contratos.</p>	<p>2.1.1.</p>	



3.2. APURAMENTO DO PMP – DIVERGÊNCIAS IGF/DGAL

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. Foram identificadas, em 2007/2010, significativas incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores (RCM 34/2008), tendo a IGF considerado, respetivamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Na dívida a fornecedores: menos m€ 433, m€ 7, m€ 9 e m€ 6 (correspondentes à soma dos quatro trimestres de cada ano), que resultam da exclusão dos saldos relativos a cauções de fornecedores de imobilizado e da inclusão do resultado do procedimento de reconciliação de saldos. ✓ Nas aquisições de bens e serviços: menos m€ 6, m€ 16, m€ 12 e m€ 3, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso. <p>Estas divergências são materialmente relevantes e apresentam uma grande variação nos vários anos, inviabilizando uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo.</p>	<p>2.1.2.</p>	<p>A) A regularização imediata, a nível contabilístico, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p>

3.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS DE REDUÇÃO DO PMP E SUAS CONSEQUÊNCIAS

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. Não obstante terem sido efetuadas, como referimos, alterações materialmente relevantes nas grandezas consideradas para o PMP, a diferença entre os apurados pelas IGF e DGAL não são muito significativas (2007: 30 dias; 2008: 53 dias 2009: 36 dias e 2010: 3 dias).</p> <p>Ainda assim, essas divergências refletem-se, ao nível dos PPTH e PREDE, sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução daquele indicador e, eventualmente, ao nível da aferição dos resultados alcançados.</p>	<p>2.1.3.</p>	

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>Acresce, quanto ao PPTH, que o PMP de 2007 (com base no qual foi determinado o objetivo para a sua redução no ano seguinte) foi apurado pela DGAL com base na fórmula inicial prevista na RCM n.º 34/2008 e a aferição dos seus resultados no contexto em apreço foi efetuada atendendo ao PMP de 2008 calculado com a nova fórmula constante do Despacho 9870/2009.</p> <p>A impossibilidade de comparar os dois anos em causa, utilizando métodos de cálculo distintos, levou a que a IGF efetuasse o recálculo do PMP de 2007 e do seu objetivo para 2008 de acordo com a última fórmula referida, usando a metodologia da DGAL, para poder evidenciar, de forma consistente, as diferenças entre os resultados apurados pelas duas entidades.</p>	<p>2.1.3.</p>	
<p>3.3.1.1. Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL, para a evolução do PMP, verificámos, no que respeita ao PPTH, em:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 2008: Cumprimento, de acordo com a DGAL, e incumprimento, segundo a IGF, ambos com redução do PMP; ✓ 2009 e 2010: Incumprimento atendendo ao apuramento de ambas as entidades, ainda que com uma evolução do PMP de sentido diferente, designadamente, redução e aumento. <p>Consequentemente, a partir do termo da primeira metade do EMLP do Estado, ou seja, 2013, a respetiva taxa de juro base remuneratória do capital mutuado será acrescida:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ DGAL: 0,5 pp (2008: 0 pp; 2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp). ✓ IGF: 0,7 pp (2008: 0,2 pp; 2009: 0,2 pp; 2010: 0,3 pp). <p>A taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deveria sofrer, assim, quanto ao período em apreço, um agravamento de 0,2 pp face ao que resulta dos dados da DGAL.</p>	<p>2.1.3.</p>	<p>B) Cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PPTH com os quais o MSMF se comprometeu de forma expressa, nomeadamente ao nível da redução anual do PMP.</p>

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>Acresce que a DGTF já comunicou ao MSMF, relativamente ao mesmo período, um aumento global da referida taxa de 0,3 pp (2008: menos 0,2 pp; 2009: mais 0,2 pp e 2010: mais 0,3 pp), que é diferente, no primeiro ano, da que resulta de qualquer das análises anteriores, na sequência da:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comparação do objetivo de redução do PMP que constava do contrato de empréstimo e o PMP para 2008, resultados não comparáveis por terem sido calculados com base em fórmulas diferentes; ✓ Interpretação incorreta da RCM n.º 34/2008, que não consagra o cenário de superação do objetivo do PMP no ano de contratação e utilização dos EMLP ao abrigo do PPTH, prevendo apenas a possibilidade de in/cumprimento do objetivo de redução do PMP, estando consagrada a possibilidade de superação apenas para o segundo ano e seguintes. <p>Assim, das comunicações daquela entidade resulta um benefício indevido para o MSMF de 0,4 pp na taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado.</p> <p>Atendendo a que a indicada variação da taxa de juro só produz efeitos no futuro, a situação é suscetível de ser reapreciada pela DGTF.</p>	<p>2.1.3.</p>	
<p>3.3.1.2. Por sua vez, relativamente ao PREDE, entre 2009 e 2010, constata-se o sistemático incumprimento dos objetivos de redução do PMP (ainda que, respetivamente, com redução e aumento do resultado deste indicador), independentemente dos apuramentos realizados pelas DGAL e IGF</p> <p>Consequentemente, a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deverá ser acrescida, a partir de 2014, de 0,5 pp (2009: 0,2 pp; e 2010: 0,3 pp), resultado que está de acordo com as comunicações entretanto efetuadas pela DGTF.</p>		<p>c) Cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE com os quais o MSMF se comprometeu de forma expressa, nomeadamente ao nível da redução anual do PMP.</p>

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1.3. Em síntese, o MSMF não contribuiu, nos anos analisados, para a prossecução do objetivo específico que esteve subjacente à criação dos PPTH e PREDE (redução dos PMP).</p>		

3.4. IMPACTOS NA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA MUNICIPAL E NA SITUAÇÃO FINANCEIRA DE CP

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. A dívida global do MSMF aumentou de forma muito relevante entre 2007/2010 (M€ 16,24 e 27%), passando para M€ 77,5, em resultado do aumento das " outras dívidas a terceiros " (M€ 1,59) e da dívida financeira (M€ 14,65).</p> <p>Assim, o endividamento municipal continuava a evidenciar, no final de 2010, um nível materialmente relevante e crescentemente desproporcionado face ao seu quadro financeiro, pois:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Era bastante superior à receita anual disponível desse exercício, situação que não se verificava em 2008 e 2009; ✓ O seu período de recuperação, excluindo as receitas regulares as despesas obrigatórias, ascendia a 2 anos e 8 meses (cresceu cerca de dez meses face a 2008); ✓ A dívida municipal " per capita " era de € 526 (em 2008 era de € 428). <p>O peso da dívida financeira de MLP na dívida total é muito expressivo e crescente (passou de 52% para 80%), essencialmente por força dos EMLP contratados ao abrigo dos referidos Programas, situação que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros.</p>	<p>2.1.4.1.</p>	<p>D) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p>E) Realização de novos investimentos deverá ter sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos, a suportar pelo MSMF, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p> <p>F) Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, que leve em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p>
<p>3.4.1.1. A referida dívida municipal, de 2007 e 2010, está influenciada pelas correções, materialmente relevantes, efetuadas pela IGF no passivo exigível constante dos documentos de prestação de contas, em resultado do trabalho efetuado em anterior e nesta auditorias (respetivamente, mais M€ 4,7 e M€ 3,1).</p>	<p>2.1.4.1.</p>	<p>Cfr. Recomendação A)</p>

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>Mantiveram-se, por isso, em 2010, as fragilidades apontadas, quanto a 2007, em matéria de fiabilidade da informação financeira, pois continuámos a constatar uma situação idêntica nesta matéria.</p> <p>O MSMF não deu cumprimento às recomendações efetuadas pela IGF, pois os documentos de prestação de contas continuam a não refletir, com inteira fiabilidade, ao nível do passivo exigível, a informação financeira exigida pelo POCAL.</p>	<p>2.1.4.1.</p>	<p>Cfr. Recomendação A)</p>
<p>3.4.2. As " outras dívidas a terceiros " de OO aumentaram, entre 2007/2010, MC 1,6 (passando de MC 29,7 para MC 31,3), não obstante ter sido transformado (e consolidado), em 2008 e 2009, ao abrigo dos PPTH e PREDE, o montante de MC 14 de dívida desta natureza em financeira.</p> <p>Do recurso a esses Programas não resultou uma diminuição duradoura da dívida desta natureza em valor pelo menos equivalente ao dos referidos EMLP, mas antes uma duplicação do endividamento total do MSMF, num valor muito significativo (MC 14).</p> <p>Não se mostram, por isso, atingidos, também nesta vertente, os objetivos, de âmbito geral, subjacentes à conceção do PPTH e PREDE.</p> <p>3.4.3. Após a adesão ao PPTH e PREDE, manteve-se uma situação financeira de CP muito desequilibrada, persistindo uma manifesta incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento dos compromissos perante terceiros.</p> <p>De facto, em 2010, o MSMF continuava a evidenciar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Um relevante saldo real negativo de OO de MC 31,1, que, em 2007, era de MC 29,5, de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros; ✓ Um elevado PMP a terceiros (IGF), que importa em 298 dias (mais 114 dias do que em 2008), ultrapassando, assim, largamente os parâmetros legais. ✓ O desrespeito pela regra do equilíbrio financeiro mínimo, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades. 	<p>2.1.4.2. a 2.1.4.4.</p>	<p>G) Implementação de medidas que permitam o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MSMF, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados e da fixação das taxas dos impostos municipais); ✓ Racionalização e diminuição da despesa municipal, através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise sistemática da utilidade e necessidade das despesas a realizar; • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, através da consagração de 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. <p>H) 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.</p>



CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.4. O MSMF apresentava em 2010 (apesar da adesão ao PPTH e PREDE), para efeitos de saneamento e reequilíbrio financeiros, uma situação de desequilíbrio conjuntural.</p>	2.1.4.6.	<p>I) Elaboração e aprovação, pelos órgãos competentes, de um plano de saneamento financeiro, caso a situação não tenha sido entretanto ultrapassada.</p>
<p>3.4.5. O desequilíbrio crescente da situação financeira de CP decorreu do agravamento de um conjunto de fragilidades no processo de elaboração e gestão orçamental, pois, em 2010, o MSMF continuou a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Empolar a previsão das receitas orçamentais, com um grau de execução de apenas 52%, que decresce para 27%, considerando apenas as de capital (2008: 61% e 33%, respetivamente). Neste ano, tal situação comportava um elevado risco, pois permitia a realização/existência de despesas de M€ 58,1 para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras. ✓ Violar, de forma crescente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que evidencia que a realização da despesa não tem sido adequada à real cobrança da receita, e, assim, a concretização do referido risco. 	2.1.4.7.	<p>J) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional (e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva). ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva. <p>K) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.</p>
<p>3.4.6. No início de 2008/2010, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se significativamente comprometido ou totalmente absorvido (2010) face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de rigidez, evolução que se agravou ao longo do quadriénio.</p> <p>Desta situação decorre, particularmente no último ano indicado, a eliminação de qualquer margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira, repercutindo-se esta situação em exercícios futuros.</p> <p>Aliás, pelo menos em 2010, caso o MSMF não tivesse empolado, de forma relevante, a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas.</p>	2.1.4.8.	Cfr. recomendações anteriores



CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.7. Em síntese, em 2010, a situação da Autarquia em matéria de endividamento municipal agravou-se, de forma relevante, face à constatada na anterior auditoria (com referência a 2007), não obstante as recomendações então formuladas pela IGF.</p> <p>Tal evolução evidencia que, nesse período, os órgãos e eleitos locais do MSMF não só não adotaram medidas adequadas e suficientes para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais, como da sua gestão resultou a deterioração significativa da sua situação financeira e o incumprimento dos objetivos subjacentes à adesão aos PPTH PREDE.</p>	2.1.5.	Cfr. recomendações anteriores.

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos, propomos:

4.1.1. O envio do presente relatório e anexos à DGO e à Secretaria de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, com sugestão de encaminhamento para a DGAL, atendendo, designadamente, aos resultados evidenciados nos itens 2.1.1., 2.1.2. e 2.1.5., em especial, quanto às correções efetuadas nas grandezas consideradas para o apuramento dos prazos médios de pagamento.

4.1.2. O conhecimento do relatório e anexos à Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, considerando os resultados apresentados nos itens 2.1.1., 2.1.2., 2.1.3., 2.1.4. (em especial, 2.1.4.2. e 2.1.4.3.) e 2.1.5. relativos à análise aos PPTH e PREDE.

4.1.3. O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, 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. 68º, n.º 2, al. q), da Lei n.º 169/99, de 18/Set.

4.1.4. A solicitação ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira 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,



Alexandre Virgílio Tomás Amado
 Chefe de Equipa Multidisciplinar



Sónia Maria da Silva Barbosa
 Chefe de Equipa Multidisciplinar