

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



O município cumpriu o regime legal de endividamento municipal e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

Município de Beja

Relatório n.º 2150/2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

| | |
|----------------------------|---|
| NATUREZA | Auditoria Financeira |
| ENTIDADE AUDITADA | Município de Beja |
| 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". |
| ÂMBITO | As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2010 e 31/dez/2013. |
| OBJETIVOS | <p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2012; • Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2010/2013), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo; • Controlo do cumprimento pelo Município, no final do ano de 2012 e 2013, do regime do endividamento previsto na Lei das Finanças Locais e nas Leis do Orçamento de Estado desses anos, quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido; • Verificação, no final de 2012 e 2013, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrios financeiros); • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia. |
| METODOLOGIA | A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " <i>Avaliação do Endividamento Municipal</i> ", adotado pela IGF, com as atualizações que decorrem das alterações legislativas mais recentes. |
| 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 | Jan/2014 a jun/2014 |
| DIREÇÃO | CdE – Alexandre Amado |
| EQUIPA | <p>Coordenação: CdE – Paula Duarte</p> <p>Execução: Insp. Jorge Antunes</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:

À consideração superior, com o meu acordo com as propostas constantes do ponto 4. do Relatório, o qual deverá ser submetido à consideração de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento.

Concordo, salientando a/o:

Falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas, nomeadamente no que respeita ao passivo exigível e aos compromissos de exercícios futuros.

Manutenção, entre 2010/2013, de uma prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais, com reduzidas taxas de execução (2013: 43%), em especial, na componente de capital (2013: 22%), que possibilitava, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não existiam disponibilidades financeiras (2013: M€ 13), potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

Violação reiterada, entre 2010/2013, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), o que espelha, na sequência da concretização do aludido risco, uma gestão orçamental desequilibrada.

Diminuição da dívida municipal entre 2010/2013, com uma tendência de ajustamento da sua materialidade ao quadro financeiro do MB, mantendo-se, no entanto, numa situação financeira de CP negativa e desequilibrada.

Cumprimento, em 2012 e 2013, de todos os limites legais de endividamento.

À consideração superior.

Direção operacional

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a S. Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a S. Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais para efeito do proposto no ponto 4. pág. 37.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da **auditoria ao Município de Beja** (MB), que abrangeu o período compreendido entre **2010/2013** (com especial incidência, no que respeita à fiabilidade da informação, sobre os documentos de prestação de contas do penúltimo ano indicado), são, em síntese, os seguintes:

1. Falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas

1.1. Os **balanços do MB** no período analisado **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação económica, financeira e orçamental**, pois foram efetuadas correções relevantes nas rubricas relativas a resultados, acréscimos de custos e, em especial, passivo exigível (2012: mais m€ 382) e as contas de **compromissos de exercícios futuros não eram utilizadas de forma sistemática e abrangente**.

Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas

2. Fragilidades dos processos de elaboração e gestão orçamentais e suas consequências

2.1. A **receita global disponível do MB importou**, entre **2010/2013**, respetivamente, em **M€ 27,8, M€ 23,1, M€ 23,6 e M€ 21,9**, montantes que, nos três primeiros anos, estão influenciados pela utilização do capital de empréstimos, no valor de, respetivamente, **M€ 1,5, m€ 133 e m€ 150**.

Receita global disponível em 2013: M€ 21,9

2.2. **Prática reiterada**, ao longo do quadriénio, de **elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais**, que evidenciaram **reduzidos índices de execução em termos globais** (2013: 44%) e, em especial, **na componente de capital** (2013: 22%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL

Prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas

Deste procedimento decorre um **risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite**, de forma artificial (através da criação de uma situação de aparente equilíbrio orçamental), **a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa** (**2013: M€ 13**) **para além da efetiva capacidade para promover o seu pagamento atempado**, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

Risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

2.3. **Violação sistemática**, entre **2009/2013**, do princípio do **equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano), o que espelha, não obstante a evolução positiva ocorrida nos dois últimos anos, **a concretização**, ao nível da execução orçamental, **do referido risco** e a consequente existência de uma **gestão orçamental desequilibrada**.

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

2.4. A **despesa orçamental apresenta**, nos anos analisados, **uma total ou muito elevada rigidez**, com uma nula ou reduzida margem de manobra para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já "vinculadas".

Elevada rigidez das despesas orçamentais

3. Endividamento municipal global com uma evolução positiva ainda que persista uma situação financeira de CP desequilibrada

3.1. A dívida global do MB de operações orçamentais decresceu entre 2010/2013 (-M€ 8 e 31%), passando para M€ 18,2, em resultado da simultânea diminuição das " outras dívidas a terceiros " (de M€ 9,6 para M€ 4,9) e da dívida financeira (de M€ 16,5 para M€ 13,3).

A evolução ocorrida evidencia **uma tendência no sentido de adequar a dívida municipal, em termos de materialidade, ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas orçamentais.**

Ainda assim, continuava a evidenciar **um nível materialmente relevante e uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, sendo de salientar o/a:**

- ✓ **Elevado período de recuperação da dívida (2012: 24 meses);**
- ✓ **Relevante, ainda que decrescente, valor da dívida municipal " per capita " (2012: € 606);**
- ✓ **Elevado peso da dívida de MLP na dívida total (2012: 67%);**
- ✓ **Importante valor de compromissos assumidos e ainda não faturados (2013: m€ 553), que se refletiria na despesa e dívida municipais.**

3.2. A situação financeira de CP do MB entre 2010/2013, apesar de as " outras dívidas a terceiros " terem diminuído (M€ 4,8 e 50%), passando para € 4,9, manteve-se negativa e desequilibrada, com:

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2013: M€ 4,9);**
- ✓ **PMP a terceiros (2012) e a fornecedores (2013) superiores aos parâmetros legais (respetivamente, 232 e 223 dias);**
- ✓ **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo, não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;**

Em consequência da situação descrita e dos consequentes atrasos no pagamento a fornecedores, a Autarquia suportou elevados custos financeiros (juros de mora liquidados, entre 2010/2012, no montante de, pelo menos, m€ 224).

3.3. No final de 2012, o MB apresentou, de acordo com o quadro legal, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, o que já não se verificava em 2013.

4. Cumprimento dos limites de endividamento de 2012 e 2013

4.1. A Autarquia cumpriu, no final de 2012 e 2013, os limites de endividamento líquido (EL) e de empréstimos de médio e longo e de curto prazos.

Saliente-se, que, em 2012, estava **excecionado dos limites legais de EMLP e de EL o montante de M€ 4,5, pelo que os valores considerados são inferiores aos reais.**

Evolução favorável da dívida municipal entre 2010/2013 (menos M€ 8)

Dívida municipal materialmente relevante (2013: M€ 18,2)

Situação financeira de curto prazo negativa e desequilibrada, apesar da diminuição das " outras dívidas a terceiros "

Elevados custos financeiros (entre 2010/2012 foram liquidados juros de mora de m€ 224)

Cumprimento dos limites legais de endividamento de 2012 e 2013

4.2. A **informação reportada à DGAL**, em 2012, para apurar e controlar os limites legais de endividamento, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MB ao nível do EL (diferença, para mais, de m€ 207)**.

Tais **diferenças resultaram** das correções efetuadas pela IGF na informação do MB, dos valores não comunicados à DGAL e da exclusão de créditos da Autarquia sobre as entidades relevantes que integram o setor empresarial local.

**Prestação de
informação incorreta
à DGAL**

5. Norma de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

5.1. O MB tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno** e um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRIC) que estão articulados e são coerentes entre si, mas o último documento indicado não está harmonizado com a atual estrutura orgânica dos serviços.

A Autarquia **não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.**

**PGRIC desajustado
da atual estrutura
orgânica**

**Inexistência de
responsável pela
função de controlo
interno**

6. Principais recomendações

6.1. Destacamos as **recomendações ao MB**, que visam, no essencial, **garantir a/o:**

- ✓ **Fiabilidade dos documentos de prestação de contas, designadamente no que respeita ao registo, sistemático e adequado, de compromissos de exercícios futuros;**
- ✓ **Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, especialmente ao nível da receita prevista, visando uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;**
- ✓ **Restabelecimento do equilíbrio orçamental e financeiro da Autarquia, nomeadamente numa perspetiva de CP, através da adoção de medidas concretas que reduzam a despesa e a dívida dessa natureza;**
- ✓ **Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel desta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo do limite de endividamento municipal;**
- ✓ **Revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no sentido de proceder à sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais;**
- ✓ **Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.**

**Principais áreas das
recomendações**

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS | 6 |
| LISTA DE FIGURAS | 7 |
| 1. INTRODUÇÃO | 8 |
| 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS..... | 8 |
| 1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS..... | 8 |
| 1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL | 9 |
| 2. RESULTADOS DA AÇÃO | 9 |
| 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2010/2013)..... | 9 |
| 2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA | 9 |
| 2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS | 11 |
| 2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013)..... | 13 |
| 2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL..... | 13 |
| 2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA..... | 18 |
| 2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO (2012/2013)..... | 23 |
| 2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO | 23 |
| 2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS | 25 |
| 2.3.3. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS | 27 |
| 2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO | 27 |
| 2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO | 27 |
| 2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL..... | 28 |
| 2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS..... | 29 |
| 2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS..... | 29 |
| 2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS | 30 |
| 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES | 31 |
| 4. PROPOSTAS | 37 |
| ANEXOS (Fls. 1 a 70) | |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---------------------|---|
| AMBAAL | Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral; |
| AMPV | Associação de Municípios Portugueses do Vinho |
| <i>Cfr</i> | Confrontar |
| CIMBAL | Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo |
| CP | Curto prazo |
| CPC | Conselho de Prevenção da Corrupção |
| DGAL | Direção-Geral das Autarquias Locais |
| DL | Decreto-Lei |
| DR | Diário da República |
| ECP | Empréstimos de curto prazo |
| EL | Endividamento líquido |
| EMAS | Empresa Municipal de Águas e Saneamento de Beja, EEM |
| EMLP | Empréstimos de médio e longo prazos |
| EXPOBEJA | Sociedade Gestora Parque de Feiras e Exposições de Beja, EM |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças |
| INOVOBEJA | Empresa Municipal de Desenvolvimento, EM |
| LFL | Lei das Finanças Locais |
| LOE | Lei do Orçamento de Estado |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| M€ | Milhões de euros |
| m€ | Milhares de euros |
| MLP | Médio e longo prazos |
| MB | Município de Beja |
| OT | Operações de Tesouraria |
| PMP | Prazo médio de pagamento |
| PP | Pontos percentuais |
| POCAL | Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais |
| PGRICIC | Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas |
| RCM | Resolução do Conselho de Ministros |
| RESIALENTEJO | Tratamento e Valorização de Resíduos, EIM |
| RJAEPL | Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais |
| RJSEL | Regime Jurídico do Setor Empresarial Local |
| SEL | Setor Empresarial Local |
| SIIAL | Sistema Integrado de Informação da Administração Local |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|------------------|---|
| Figura 1 | Síntese das correções efetuadas aos balanços |
| Figura 2 | Evolução das componentes dos balanços |
| Figura 3 | Indicadores de endividamento |
| Figura 4 | Indicadores de imobilizações |
| Figura 5 | Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal (2010/2012) |
| Figura 6 | Taxas de execução da receita e despesa municipal (2013) |
| Figura 7 | Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível |
| Figura 8 | Equilíbrio orçamental em sentido substancial |
| Figura 9 | Vinculação orçamental |
| Figura 10 | Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF (2010/2012) |
| Figura 11 | Composição e evolução da dívida municipal (2013) |
| Figura 12 | Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente) |
| Figura 13 | Saldos reais de operações orçamentais |
| Figura 14 | Prazos médios de pagamento |
| Figura 15 | Indicadores de liquidez |
| Figura 16 | Limites de endividamento líquido |
| Figura 17 | Limites de empréstimos de médio/longo prazos |
| Figura 18 | Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total |
| Figura 19 | Controlo dos limites de EMLP |
| Figura 20 | Controlo dos limites de ECP |
| Figura 21 | Controlo dos limites de EL |
| Figura 22 | Diferença no reporte de EL (DGAL/IGF) |
| Figura 23 | Evolução do endividamento líquido municipal |
| Figura 24 | Reequilíbrio e saneamento financeiros |

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. De acordo com o plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças (**IGF**), realizou-se uma auditoria no Município de Beja (**MB**), enquadrada no Projeto designado de “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ”.

1.1.2. A esta auditoria estiveram associados os seguintes **objetivos**:

| | |
|---|---|
| 1 | Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2012. |
| 2 | Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2010/2012), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo. |
| 3 | Controlo do cumprimento pelo Município, no final do ano de 2012, do regime do endividamento previsto na Lei das Finanças Locais ¹ e na Lei do Orçamento de Estado desse ano ² , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido. |
| 4 | Verificação, no final de 2012, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros). |
| 5 | Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia. |

Embora a auditoria incidisse sobre os anos 2010/2012, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a **informação financeira relativa ao final do exercício de 2013** ³.

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Avaliação do Endividamento Municipal ”, sintetizados nos Anexos (a fls. 1 a 10), tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação, suportada num conjunto de mapas;
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com base em questionários destinados a validar o sistema de controlo interno e os

¹ Lei n.º 2/2007, de 15/jan (com declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no DR, I série de 15/fev/07), alterada pelos art. 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art. 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art. 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art. 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, e art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez, e, entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/set (Regime Financeiro das Autarquias locais e das Entidades Intermunicipais).

² Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

³ Ainda que não especificamente validada pela IGF, pois o ano sobre o qual incidiu o trabalho desta auditoria ao nível do controlo da qualidade da informação prestada pelo MB foi, como decorre dos objetivos referidos, o de 2012.

- procedimentos contabilísticos nas áreas em apreciação;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação dos saldos de entidades terceiras;
 - ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 10

Relativamente ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, a análise baseou-se no guião elaborado para o efeito (anexo ao Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças).

1.2.2. Na realização desta ação de controlo destaca-se a boa colaboração recebida dos eleitos locais e dos trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos à Divisão Administrativa e Financeira, bem como das entidades externas abrangidas pela análise dos limites de endividamento municipal.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta dos Anexos a este documento (a fls. 68 a 70).

No referido contraditório, o MB evidencia a aceitação global das asserções produzidas pela IGF e indica, expressamente, o acatamento da generalidade das recomendações formuladas.

O MB refere, por fim, que " (...) regista, tomando boa nota, as considerações feitas sobre os pontos fracos, fragilidade, riscos e consequências dos aspetos gerais, existências, endividamento líquido e empréstimos e provisões para riscos e encargos, (...), sendo certo que, atualmente, já houve evolução das ferramentas contabilísticas (...) que terão, como efeito, ultrapassar muitas das fragilidades detetadas (...) ".

Anexos, a fls. 68

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

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2010/2013)

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado ⁴, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação financeira produzida pelo MB, resultaram as seguintes correções aos dados

⁴ Foram circularizados e reconciliados os saldos:

- ✓ Das entidades financeiras (Caixa Geral de Depósitos, Banco Espírito Santo, Banco Português de Investimentos, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo e Banco Totta Santander) e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, relativos à totalidade aos empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) contratados pela Autarquia;
- ✓ De 26 credores de outra natureza (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam, no final de 2012, cerca de M€ 3,7, que representavam 53% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo sido obtido 100% de respostas.

constantes dos **balanços do triénio de 2010/2012** ⁵:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: Euro

| COMPONENTES DO BALANÇO | CONTAS | 2010 | | | | 2011 | | | | 2012 | | | |
|------------------------|--|-----------|-----------|-------------|-----|------------|------------|--------------|-----|------------|------------|--------------|-----|
| | | Débito | Crédito | Saldo | | Débito | Crédito | Saldo | | Débito | Crédito | Saldo | |
| | | | | Valor | D/C | | | Valor | D/C | | | Valor | D/C |
| FUNDOS PRÓPRIOS | 59/88 - Resultados (FSE) | 15 425,89 | | - 15 425,89 | D | 82 655,84 | | - 82 655,84 | D | 121 751,26 | | - 121 751,26 | D |
| | 59/88 - Resultados (custos pessoal / outros) | | | | | | | | | 90 429,71 | | - 90 429,71 | D |
| PASSIVO | 221 - Fornecedores c/c | | 98 007,23 | 98 007,23 | C | | 268 005,66 | 268 005,66 | C | | 291 502,15 | 291 502,15 | C |
| | 268 - Devedores e credores diversos | | | | | | | | | | 82 056,79 | 82 056,79 | C |
| | 245 - Estado e outros entes públicos | | | | | | | | | | 8 372,92 | 8 372,92 | C |
| | 2739 - Outros Acréscimos e Diferimentos | 82 581,34 | | - 82 581,34 | D | 185 349,82 | | - 185 349,82 | D | 169 750,89 | | - 169 750,89 | D |

Anexos, a fls. 11 e 12

Salientamos as correções efetuadas, em 2012, **para mais, no passivo exigível** (dívida comercial/administrativa), **de € 381 932**, que representa **5,6% da dívida total de curto prazo (CP)** relativa a operações orçamentais constante do balanço, que resultaram da:

- ✓ **Circularização e reconciliação de saldos** com entidades credoras do Município;
- ✓ **Correção do procedimento contabilístico incorreto adotado pelo MB**, que releva as faturas (ou documentos equivalentes) rececionadas no início do ano, ainda que relativas e com data do exercício anterior, em subcontas da conta 2739 - outros acréscimos de custos, quando tais situações deviam ser reconhecidas nas respetivas contas de terceiros do passivo exigível, ainda que em receção e conferência.

Anexo, a fls. 13 a 23

2.1.1.2. Para além do referido, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL**) ⁶, constataram-se **algumas insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação orçamental e económico-financeira** elaborada pelo MB, em especial, as que respeitam à **não utilização, de forma sistemática e abrangente**, das contas relativas a **compromissos de exercícios futuros** (contas 04 e 05).

Anexo, a fls. 62

2.1.1.3. Em síntese, os **balanços do MB**, no período em análise, **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação económica e financeira**, pois foram efetuadas **correções relevantes nas rubricas relativas a resultados, acréscimos de custos e passivo exigível**.

⁵ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas de 2012, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação, as correções efetuadas em 2010 e 2011 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que também eram suscetíveis de afetar esses exercícios.

As indicadas correções foram introduzidas nos balanços de 2010/2012 do MB, e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos de apuramento da dívida reconciliada e do endividamento líquido.

⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, DL n.º 315/2000, de 2/dez, DL n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MB do quadriénio de 2010/2013, após as correções da IGF⁷, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

| DESCRIÇÃO | 2010 | 2011 | 2012 | VARIACÃO NO TRIÉNIO | | 2013 | VARIACÃO 2012/2013 | |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| | | | | Montante | % | | Montante | % |
| Acréscimos e diferimentos | 336 446,43 | 133 921,64 | 236 335,96 | - 100 110,47 | -30% | 663 999,75 | 427 663,79 | 181% |
| Restante ativo | 131 628 206,21 | 130 824 437,12 | 129 973 265,26 | - 1 654 940,95 | -1% | 123 297 841,68 | - 6 675 423,58 | -5% |
| ATIVO TOTAL | 131 964 652,64 | 130 958 358,76 | 130 209 601,22 | - 1 755 051,42 | -1% | 123 961 841,43 | - 6 247 759,79 | -5% |
| Dívidas a terceiros | 26 775 828,03 | 25 843 469,76 | 22 317 770,33 | - 4 458 057,70 | -17% | 18 587 944,04 | - 3 729 826,29 | -17% |
| Provisões | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | 0,00 | 0,00 | |
| Acréscimos e diferimentos | 23 930 268,75 | 24 656 123,22 | 25 963 586,26 | 2 033 317,51 | 8% | 25 707 095,37 | - 256 490,89 | -1% |
| PASSIVO TOTAL | 50 706 096,78 | 50 499 592,98 | 48 281 356,59 | - 2 424 740,19 | -5% | 44 295 039,41 | - 3 986 317,18 | -8% |
| Património | 77 007 776,71 | 77 129 208,80 | 77 193 208,96 | 185 432,25 | 0% | 77 193 208,96 | 0,00 | 0% |
| Restantes fund. próprios | 4 250 779,15 | 3 329 556,98 | 4 735 035,67 | 484 256,52 | 11% | 2 473 593,06 | - 2 261 442,61 | -48% |
| FUND. PRÓPRIOS TOTAIS | 81 258 555,86 | 80 458 765,78 | 81 928 244,63 | 669 688,77 | 1% | 79 666 802,02 | - 2 261 442,61 | -3% |

Fonte: Balanços 2010/2013 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 24 e 25

Assim, constatámos que, no triénio **2010/2012**, o(s):

- ✓ **Ativo** apresentou uma **evolução desfavorável**, com um decréscimo de 1%, que resultou, designadamente, da diminuição das imobilizações corpóreas (-4%) e do aumento dos investimentos financeiros (13%)⁸ e das dívidas de curto prazo (273%), rubricas que contribuiram, respetivamente, em -204%, 51% e 38% para a variação total;
- ✓ **Passivo** apresentou uma **tendência favorável**, com uma redução de 5%, que decorreu de uma diminuição das dívidas a terceiros de MLP (-12%) e de CP (-25%), com um peso na variação total de, respetivamente, -79% e -105%, que superou o aumento dos acréscimos e diferimentos (respetivamente, mais 8%, com um peso na variação total de 84%);
- ✓ **Fundos próprios aumentaram 1%**, para o que contribuiu, quase exclusivamente, as variações patrimoniais ocorridas nas rubricas de resultados (24%), com um peso na variação total de 102%.

Em **2013** verificou-se, **face a 2012**, uma **evolução decrescente de todas as principais componentes do balanço**, tendo o **ativo reduzido** cerca de **M€ 6,2** (-5%) em contrapartida da **diminuição simultânea dos fundos próprios** (-M€ 2,3 e -3%) e **do passivo** (-M€ 4 e -8%).

⁷ Cfr. item 2.1.1.1..

⁸ Na sequência do reconhecimento, em 2012, da participação do MB na Resialentejo, EIM, após a sua transformação de Associação de Municípios em entidade empresarial.

Assim, **entre 2010 e 2013, diminuiu o grau de dependência do MB do passivo exigível⁹ para financiamento do ativo** (de 20% para 15%), tendo **aumentado o correspondente peso dos fundos próprios** (de 62% para 64%).

2.1.2.2. Acresce que a situação da Autarquia em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com as restantes componentes do balanço (ativo líquido e passivo total), apresenta a seguinte evolução:

Figura 3 – Indicadores de endividamento

| INDICADORES | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO TRIÉNIO |
|---|------|------|------|---------------------|
| Endividamento (passivo / ativo líquido) | 38% | 39% | 37% | -1,34 |
| Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo) | 33% | 31% | 30% | -2,33 |
| Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo) | 33% | 31% | 30% | -2,33 |
| Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo) | 20% | 20% | 16% | -4,25 |

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 34 (indicadores 10 a 13)

Segundo este conjunto de indicadores, **manteve-se relativamente estável:**

- ✓ **O peso do passivo no ativo líquido** (indicador " Endividamento "), que se situou, em 2012, em 37%;
- ✓ **O peso das dívidas de MLP e CP no passivo** (indicadores " Estrutura de Endividamento I e II "), ainda que com diminuição **da indicada em último lugar** (indicador " Estrutura de Endividamento III "), o que evidencia algum desagravamento da pressão exercida sobre a tesouraria municipal.

Por sua vez, no que respeita aos **três indicadores das imobilizações** adotados pela IGF, verificou-se a evolução expressa na figura seguinte:

Figura 4 – Indicadores de imobilizações

| INDICADORES | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO TRIÉNIO |
|---|------|------|------|---------------------|
| Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido) | 75% | 74% | 75% | 0,33 |
| Indicador das imobilizações II (capitais alheios / imobilizado líquido) | 21% | 20% | 17% | -3,12 |
| Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido) | 8% | 8% | 6% | -1,85 |

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 34 (indicadores 7 a 9)

⁹ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2012, **o imobilizado é principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes**¹⁰ (indicador das imobilizações I), que são compostos maioritariamente por fundos próprios (apenas 11% de capitais alheios de MLP - indicador de imobilizações II), tendo o grau de cobertura por capitais alheios de CP diminuído 1,85 pp (indicador de imobilizações III) ao longo do triénio.

2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013)

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio de 2010/2012¹¹, as **receitas previstas/arrecadadas e as despesas previstas/pagas** tiveram a evolução expressa na figura seguinte:

Figura 5 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal (2010/2012)

Un: Euro

| RUBRICAS | PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos) | | | | | | PREVISÃO / EXECUÇÃO (%) | | | VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO | |
|------------------------------------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|------------|------------|--------------------------------------|-------------|
| | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2010 | 2011 | 2012 | (%) | (pp) |
| | PREVISÃO | EXECUÇÃO | PREVISÃO | EXECUÇÃO | PREVISÃO | EXECUÇÃO | | | | | |
| 1 - Saldo inicial | 118 233 | 118 233 | 105 827 | 105 827 | 7 937 | 7 937 | 100% | 100% | 100% | -93% | 0 pp |
| 2 - Repos. não abat. nos pagam. | 900 | 575 | 5 000 | 169 | 15 000 | 1 725 | 64% | 3% | 11% | 200% | - 52 pp |
| 3 - Receita Corrente | 22 350 088 | 17 231 943 | 22 901 050 | 17 083 302 | 21 413 782 | 16 347 079 | 77% | 75% | 76% | -5% | - 1 pp |
| 4 - Despesa Corrente | 22 350 088 | 15 447 424 | 22 901 050 | 16 096 833 | 21 413 782 | 15 707 387 | 69% | 70% | 73% | 2% | 4 pp |
| 5 - Receita de Capital | 23 866 213 | 10 455 795 | 20 700 205 | 5 867 912 | 17 071 218 | 7 225 432 | 44% | 28% | 42% | -31% | - 1 pp |
| 6 - Despesa de Capital | 23 985 346 | 12 253 295 | 20 811 032 | 6 952 441 | 17 094 155 | 7 871 398 | 51% | 33% | 46% | -36% | - 5 pp |
| 7 - Receita Total (1+2+3+5) | 46 335 433 | 27 806 546 | 43 712 082 | 23 057 211 | 38 507 937 | 23 582 172 | 60% | 53% | 61% | -15% | 1 pp |
| 8 - Despesa Total (4+6) | 46 335 433 | 27 700 719 | 43 712 082 | 23 049 274 | 38 507 937 | 23 578 784 | 60% | 53% | 61% | -15% | 1 pp |

Fonte: Mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 26 a 28

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) teve, no triénio **2010/2012**, uma **diminuição de 15%**, passando para **M€ 23,6**, devido à **redução simultânea** das rubricas de **receitas de capital** (-31%)¹² e **correntes** (-5%).

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total paga** (diminuição de **15%**), que importou, no último ano, em **M€ 23,6**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas de despesas de capital (-36%), com destaque para a **aquisição de bens de capital**, que diminuiu cerca de M€ 3,9 (45,1%).

Em **2013**, a **evolução das grandezas** a que aludimos anteriormente foi a seguinte:

¹⁰ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazo.

¹¹ Cfr. infra a atualização efetuada relativamente ao exercício de 2013.

¹² Em especial, por força do comportamento verificado na rubrica 10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados (menos M€ 2,8).

Figura 6 – Taxas de execução da receita e despesa municipal (2013)

Un: euro

| RUBRICAS | 2013 | | | 2013 - VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO | | | | | |
|------------------------------------|---------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|
| | PREVISÃO / EXECUÇÃO | | TAXA DE EXECUÇÃO | FACE A 2012 | | | FACE A 2010 | | |
| | PREVISÃO | EXECUÇÃO | | MONTANTE | (%) | (pp) | MONTANTE | (%) | (pp) |
| 1 - Saldo inicial | 33 788 | 3 388 | 10% | - 4 549 | -57% | - 90pp | - 114 845 | -97% | - 90pp |
| 2 - Repos. não abat. nos pagam. | 15 000 000 | 14 675 | 0% | 12 950 | 751% | - 11pp | 14 100 | 2453% | - 64pp |
| 3 - Receita Corrente | 23 110 000 | 19 368 047 | 84% | 3 020 969 | 18% | 7pp | 2 136 104 | 12% | 7pp |
| 4 - Despesa Corrente | 23 110 000 | 17 173 257 | 74% | 1 465 870 | 9% | 1pp | 1 725 833 | 11% | 5pp |
| 5 - Receita de Capital | 11 545 000 | 2 497 516 | 22% | - 4 727 916 | -65% | - 21pp | - 7 958 279 | -76% | - 22pp |
| 6 - Despesa de Capital | 11 563 388 | 4 699 677 | 41% | - 3 171 721 | -40% | - 5pp | - 7 553 618 | -62% | - 10pp |
| 7 - Receita Total (1+2+3+5) | 49 688 788 | 21 883 626 | 44% | - 1 698 546 | -7% | - 17pp | - 5 922 920 | -21% | - 16pp |
| 8 - Despesa Total (4+6) | 34 673 388 | 21 872 934 | 63% | - 1 705 850 | -7% | 2pp | - 5 827 785 | -21% | 3pp |

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa de 2013

Assim, em **2013 a situação piorou face a 2012 e 2010, uma vez que a receita cobrada diminuiu** cerca de, respetivamente, **M€ 1,7 (-7%) e M€ 5,9 (-21%)**, passando para **M€ 21,9**.

Importa destacar que nos anos de 2010/2012, as referidas receitas incluíam a utilização de empréstimos (receitas não efetivas) no montante de, respetivamente, **M€ 1,5, m€ 133 e m€ 150**, sem as quais as receitas daqueles exercícios seriam de **M€ 26,3, M€ 22,9 e M€ 23,5** e a **variação**, entre 2010 e 2013, **negativa de M€ 4,4 (-17%)**.

2.2.1.2. No quadriénio de 2010/2013, o grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou valores bastante reduzidos e significativamente decrescentes no último ano (60%, 53%, 61% e 44%), para o que concorreu, especialmente, a componente das receitas de capital, com taxas de execução de 44%, 28%, 42% e 22%, respetivamente.

Esta situação resultou, no triénio de 2010/2012, essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ " **09. – Venda de bens de investimento** ", com verbas não executadas de M€ 10,1, M€ 7,7 e M€ 5,4, que contribuíram em 55%, 37% e 36%, para o desvio total dos respetivos anos;
- ✓ " **05. - Rendimentos da Propriedade** ", com verbas não executadas de M€ 4,2, M€ 1,9 e M€ 1,3, que correspondem a 23%, 9% e 9% do desvio total de cada um dos anos;
- ✓ " **08. – Outras receitas correntes** ", com verbas não executadas, em 2011 e 2012, de M€ 1,7 e M€ 1,5, com um peso de 8% e 10% nos desvios totais verificados;
- ✓ " **10.03.07. – Participação Comunitária em projetos cofinanciados** ", com verbas não executadas de m€ 767, M€ 3,4 e M€ 2, que contribuíram em 4%, 16% e 13% para os desvios totais verificados;
- ✓ " **13. – Outras receitas de capital** ", com verbas não executadas de m€ 715, M€ 1,3 e M€ 1,6, que correspondem a 4%, 6% e 11% do desvio total verificado naqueles anos.

Acresce referir que **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2010/2013, receitas totais no montante de M€ 18,5, M€ 20,7, M€ 14,9 e M€ 27,8.**

Existiu, assim, nos anos de 2010/2012, uma prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciaram reduzidos índices de execução em termos globais (máximo de 61%, em 2012) e, em especial, na receita de capital (máximo de 44%, em 2010), situação que se agravou significativamente em 2013 (respetivamente, 44% e 22%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

2.2.1.3. Os desvios registados, entre 2010/2013, na execução da receita orçamental prevista, permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:

Figura 7 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: euro

| RUBRICAS | EXERCÍCIOS | | | | % DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (123/100) | | | |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---|------|------|------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1 - Receita total efetivamente disponível | 27 806 546 | 23 057 211 | 23 582 172 | 21 883 626 | 60% | 53% | 61% | 63% |
| 2 - Despesa orçamental prevista | 46 335 433 | 43 712 082 | 38 507 937 | 34 673 388 | | | | |
| Diferença (1-2) | - 18 528 887 | - 20 654 872 | - 14 925 765 | - 12 789 762 | | | | |

Fonte: Orçamentos finais, mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexo, a fls. 26 e 28

Deste modo, ao longo do referido triénio, o **MB, através do empolamento na previsão das receitas orçamentais** criou, de forma artificial, a **possibilidade de realização e/ou existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras.**

Tal **risco**, apesar de decrescente, **mantinha-se, no final de 2012/2013, em montantes materialmente muito relevantes (respetivamente, M€ 15 e M€ 13),** valor que corresponde a cerca de **63% e 58%** da respetiva **receita total disponível, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.**

Acresce que, em qualquer um dos anos, a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de CP transitadas de exercícios anteriores, já que segundo a informação financeira da Autarquia, importavam em M€ 7,5, M€ 9,6, M€ 9,4 e M€ 6,8.

Assim, **através da referida sobreavaliação das receitas, o MB criou a suscetibilidade de serem realizadas, em 2012 e 2013, " novas despesas " no montante de, pelo menos, cerca de M€ 5,2¹³ e M€ 6¹⁴,** relativamente às quais não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

2.2.1.4. Nos anos de 2010 a 2013, no que respeita ao princípio do equilíbrio

¹³ Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de € 14 925 765, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas de operações orçamentais (2011: € 9 404 655), de acordo com a respetiva prestação de contas.

¹⁴ Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de € 12 789 762, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas de operações orçamentais (2012: € 6 775 619), de acordo com a respetiva prestação de contas.

orçamental numa **perspetiva substancial** ¹⁵, os resultados foram os seguintes:

Figura 8 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

| Ano | Execução Autónoma do Ano | Execução Global no Ano |
|------|--------------------------|------------------------|
| 2010 | 92,57% | 74,33% |
| 2011 | 99,73% | 70,46% |
| 2012 | 111,92% | 76,72% |
| 2013 | 111,56% | 81,75% |

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 2 (metodologia) e 29 (em especial, colunas 9 e 10)

A Autarquia violou sistematicamente, entre 2009/2013, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ao nível da execução global.

Ainda assim, em **2012 e 2013**, o resultado ao nível da execução autónoma do ano (que atende, de forma independente, à execução do orçamento de cada exercício) espelha alguma **evolução positiva da situação**.

De qualquer modo, **o risco potencial**, a que aludimos no item anterior, **acabou por concretizar-se numa gestão e execução orçamentais desequilibradas**, materializadas na **realização e/ou existência de despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas) **acima da real capacidade financeira** do MB **para fazer face**, atempadamente, **aos compromissos assumidos**.

Anexos, a fls. 29 (em especial, colunas 9 e 10)

2.2.1.5. Entre **2010/2013**, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos** ¹⁶, foi a seguinte:

Figura 9 - Vinculação orçamental ¹⁷

Lrn: euro

| DESCRIÇÃO | EXECUÇÃO | | | |
|---|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1 - Despesas com o pessoal | 8 841 177 | 8 915 888 | 7 806 456 | 8 387 662 |
| 2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros) | 1 877 279 | 1 196 107 | 1 413 052 | 1 402 835 |
| 3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior | 7 498 578 | 9 707 430 | 9 672 661 | 7 157 551 |
| 4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados ** | 4 580 583 | 2 540 494 | 4 219 041 | 1 692 595 |
| 5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05) | 4 652 665 | 1 548 995 | 3 062 875 | 0 |
| 6 - TOTAL (1+2+3+4+5) | 27 450 283 | 23 908 914 | 26 174 085 | 18 640 643 |
| 7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS ** | 27 806 546 | 23 057 211 | 23 582 172 | 21 883 626 |
| 8 - DIFERENÇA (7-6) | 356 263 | - 851 704 | - 2 591 913 | 3 242 983 |
| 9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100) | 1,3 | -3,7 | -11,0 | 14,8 |

* Resulta da diferença entre o valor total dos compromissos assumidos no exercício anterior e a respetiva soma das despesas pagas com as faturadas e ainda não pagas
** Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010 a 2012 e correções efetuadas pela IGF

Anexos, a fls. 26 e 29

¹⁵ 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. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia - Anexos a fls. 2).

¹⁶ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia - Anexos a fls. 1 a 10.

¹⁷ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

Assim, **no início daqueles anos, o montante global das receitas orçamentais encontrava-se total (2011 e 2012) ou substancialmente (2010 e 2013) comprometido** face apenas a um **conjunto de despesas certas**, que, em regra, **se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade**.

Tal situação, não obstante a evolução positiva ocorrida no último ano, espelha uma **acentuada ou total rigidez ao nível da despesa orçamental atendendo ao nível das receitas orçamentais**, com a conseqüente **redução integral ou muito substancial da margem de atuação da Autarquia ao nível da gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já "vinculadas".

Aliás, **o MB, no triénio 2010/2012, caso não tivesse empolado 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.

Salienta-se, ainda, que o resultado desta análise seria **significativamente mais negativo** caso fossem consideradas todas as despesas com as características indicadas e o MB **refletisse** adequadamente **os compromissos de exercícios futuros**.

2.2.1.6. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do MB**, reportada ao período de **2010/2012**, permite-nos afirmar que:

- ✓ Aumentou a percentagem de despesas orçamentais pagas pelos fundos municipais (passou de 41% para 44%) e pelas receitas próprias (passou de 32% para 42%);
- ✓ Aumentou a proporção das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício (de 69% para 73%), mantendo-se estável a proporção destes últimos no total das despesas realizadas e faturadas (de 107% para 106%).

Anexos, a fls. 30 e 31 (indicadores 1 a 24, em especial, 7, 8, 17 e 18)

2.2.1.7. Em síntese, entre 2010/2013, a **Autarquia**, na sequência do empolamento, sistemático, da previsão das receitas orçamentais (apesar de alguma melhoria verificada nos dois últimos exercícios), **não manteve**, tendo em conta o princípio da universalidade, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, pois **não adequou o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) à **real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

Consequentemente, **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental.

Acresce que da prática sistemática de empolamento da previsão das receitas orçamentais decorre que **os documentos previsionais do MB**, do período 2010/2013, **não refletiam a real expectativa da execução orçamental** do Município, **não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servir de base a um exame rigoroso,

em termos da eficácia da sua execução, pelos órgãos autárquicos ¹⁸.

2.2.2. Dívida Municipal e Apreciação da Situação Financeira

2.2.2.1. A **dívida global** do MB de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), **importava**, no final de 2010/2012, **nos seguintes montantes**:

Figura 10 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF (2010/2012)

| Descrição | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | | Taxa de Variação |
|----------------------------|-------------------|---------------|-------------------|-------------------|----------------|-------------------|-------------------|----------------|-------------------|------------------|
| | Prest. Contas | Correc. IGF | Total | Prest. Contas | Correc. IGF | Total | Prest. Contas | Correc. IGF | Total | 2010 / 2012 |
| Dívida Financeira | | | | | | | | | | |
| - EMLP | 16 483 776 | 0 | 16 483 776 | 15 676 149 | 0 | 15 676 149 | 14 570 316 | 0 | 14 570 316 | -11,6% |
| - ECP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| - Leasing | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Subtotal | 16 483 776 | 0 | 16 483 776 | 15 676 149 | 0 | 15 676 149 | 14 570 316 | 0 | 14 570 316 | -11,6% |
| Outras dívidas a terceiros | | | | | | | | | | |
| - MLP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| - CP | 9 609 423 | 98 007 | 9 707 430 | 9 404 655 | 268 006 | 9 672 661 | 6 775 619 | 381 932 | 7 157 551 | -26,3% |
| Subtotal | 9 609 423 | 98 007 | 9 707 430 | 9 404 655 | 268 006 | 9 672 661 | 6 775 619 | 381 932 | 7 157 551 | -26,3% |
| Total | 26 093 199 | 98 007 | 26 191 206 | 25 080 804 | 268 006 | 25 348 810 | 21 345 934 | 381 932 | 21 727 866 | -17,0% |

Fonte: Documentos de prestação de contas e mapa das correções da IGF

Anexos, a fls. 32

Assim, a **dívida municipal de operações orçamentais decresceu**, entre 2010/2012 (cerca de **MC 4,5 e 17%**), passando para **MC 21,7**, evolução que resulta de um diminuição de MC 1,9 da dívida financeira (de EMLP) e de MC 2,5 das " outras dívidas a terceiros " .

Em **2013**, a **evolução das principais componentes da dívida municipal**, de acordo com os documentos de prestação de contas, foi a seguinte:

Figura 11 – Composição e evolução da dívida municipal (2013)

| Descrição | 2013 | Variação | | | |
|----------------------------|-------------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
| | | 2012/2013 | | 2010/2013 | |
| | | Montante | Taxa | Montante | Taxa |
| Dívida financeira | | | | | |
| - EMLP | 13 259 092 | - 1 311 223 | -9% | - 3 224 684 | -20% |
| - ECP | 0 | 0 | - | 0 | - |
| - Leasing | 0 | 0 | - | 0 | - |
| Subtotal | 13 259 092 | - 1 311 223 | -9% | - 3 224 684 | -20% |
| Outras dívidas a terceiros | | | | | |
| - MLP | 0 | 0 | - | 0 | - |
| - CP | 4 898 160 | - 2 259 390 | -32% | - 4 809 270 | -50% |
| Subtotal | 4 898 160 | - 2 259 390 | -32% | - 4 809 270 | -50% |
| Total | 18 157 253 | - 3 570 613 | -16% | - 8 033 953 | -31% |

Fonte: Documentos de Prestação de Contas de 2013

¹⁸ A elaboração, pelos municípios, de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

Deste modo, em **2013**, o **endividamento continuou a diminuir (menos M€ 3,6 e M€ 8 face, respetivamente, a 2012 e 2010)**, passando **para M€ 18,2**.

Ainda assim, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ¹⁹, não obstante ter decrescido entre 2010/2012, **continuou a evidenciar, no final do último ano, um nível elevado:**

- ✓ **14 meses** (reduziu cerca de 1 mês no triénio), considerando as receitas próprias regulares;
- ✓ **24 meses**, quando se expurga ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas.

Anexos, a fls. 31 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

No mesmo período, **a dívida municipal per capita teve um decréscimo**, passando de **€ 771 para € 606**, mas manteve-se num **valor elevado**.

Anexos, a fls. 31 (indicador 25)

O mesmo aconteceu com **o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga, que**, entre 2010/2012, **registou uma redução de 2,4 pp (de 95% para 92%)**.

Anexos, a fls. 31 (indicador 21)

Ainda no triénio 2010/2012, **o peso da dívida de MLP (que integra apenas dívida financeira) na dívida total**, apesar de também ter diminuído, **continuava a apresentar**, no último ano, **um resultado significativo (67%)**.

Anexos, a fls. 32

Por fim, a **comparação**, nos exercícios **de 2010 a 2013**, entre os **compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros**, permitiu verificar o seguinte:

Figura 12 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

| Un: euro | | | | |
|---|------------------|------------------|------------------|----------------|
| DESCRIÇÃO | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1 - Compromissos totais assumidos para o exercício | 39 948 643 | 36 940 976 | 32 428 930 | 27 324 080 |
| 2 - Despesas totais pagas | 27 700 719 | 23 049 274 | 23 578 784 | 21 872 934 |
| 3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (excepto OT) | 9 707 430 | 9 672 661 | 7 157 551 | 4 898 160 |
| Diferença [1-(2+3)] | 2 540 494 | 4 219 041 | 1 692 595 | 552 986 |

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 25 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Deste modo, **entre o final de 2010 e de 2013 decresceu, significativamente, o valor dos compromissos já assumidos e ainda não faturados (ou equivalente)**, que iriam repercutir-se, num futuro próximo, na despesa e dívida do MB ²⁰, mas continuavam a importar, no último ano, num valor significativo (**m€ 553**).

¹⁹ 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, serviço da dívida de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

²⁰ Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o Município perante terceiros.

Saliente-se, no entanto, que, em 2010 e 2012, **o valor global anual da receita orçamental era suficiente para solver a totalidade da dívida municipal**²¹, o que não se verificava em 2011.

De facto, **a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível era de 106%, 91% e 109%**, passando essas percentagens para **101%, 90% e 108%**, caso não se considere a receita relativa aos passivos financeiros.

Anexos, a fls. 31 (indicadores 22 e 23)

Em síntese, **a dívida total do MB**, não obstante ter diminuído significativamente entre 2010/2013 (**M€ 8 e 31%**) e apresentar uma tendência de se adequar ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, continuava a evidenciar, no último ano, **um nível materialmente relevante e uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

2.2.2.2. O **stock da dívida de EMLP ascendia**, no final dos anos **de 2010/2013**, respetivamente, a **€ 16 483 776, € 15 676 149, € 14 570 316 e € 13 259 092** (decorrendo, no final do último ano, da execução de 40 contratos), tendo, por isso, decrescido, no período indicado, cerca de **M€ 3,2 (- 20%)**.

Anexos, a fls. 22 e 32

Por seu lado, **o inerente serviço da dívida** (amortizações e juros) registou **um aumento de cerca de 34%** (de **€ 1 045 871 para € 1 402 835**), representando, em 2013, cerca de 6,4% da despesa total paga.

Anexos, a fls. 30 (indicador 13) e 33

No final de 2013, não existiam **EMLP em período de carência**, pelo que, a manter-se o atual quadro da dívida desta natureza, **não é exetável que o respetivo serviço dívida tenda a crescer nos próximos anos**.

Anexos, a fls. 22

2.2.2.3. Quanto a **ECP e a contratos de locação financeira**, a **Autarquia não tinha qualquer stock de dívida no final dos exercícios de 2010/2013**, nem celebrou, em nenhum dos anos indicados, qualquer contrato dessa natureza.

Anexos, a fls. 26 e 32

Saliente-se, no entanto, que foi **contratado**, em 24/abr/2009, **um ECP**, no **valor de M€ 1**, junto da Caixa Geral de Depósitos, com um prazo de vencimento previsto de um ano, tendo transitado em **dívida**, no final daquele exercício, **m€ 825**.

O referido contrato foi visado pelo Tribunal de Contas em 1/jul/2009, de harmonia com o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

Anexos, a fls. 22A

2.2.2.4. As **outras dívidas a terceiros** (dívida administrativa/comercial) decorrentes de operações orçamentais importavam, **no final de 2010/2013**, em, pelo menos,

²¹ Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

€ 9 707 430, € 9 672 661, € 7 157 551 e € 4 898 253.

Anexos, a fls. 32

Verificou-se, assim, uma **diminuição muito relevante** da dívida desta natureza no período em análise (**MC 4,8 e 50%**), bem como considerando apenas a evolução nos anos de 2012/2013 (menos **MC 2,3 e 32%**).

O **peso dessas dívidas**, com natureza originária de curto prazo (CP), **na despesa total realizada pela Autarquia também diminuiu entre 2010/2012** (de **26%** para **23%**).

Anexos, a fls. 31 (indicador 20)

2.2.2.4.1. A relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros (originariamente de CP) foi a que se evidencia na figura seguinte:

Figura 13 – Saldos reais de operações orçamentais

| Un: euro | | | | |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| DESCRIÇÃO | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1 - Saldo final de operações orçamentais | 105 827 | 7 937 | 3 388 | 10 693 |
| 2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (excepto OT) | 9 707 430 | 9 672 661 | 7 157 551 | 4 898 160 |
| Diferença (1-2) | - 9 601 603 | - 9 664 724 | - 7 154 163 | - 4 887 468 |

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 31 (indicador 19)

Assim, **no período 2010/2013** o MB apresentou **relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais**, ainda que com uma tendência decrescente, situação que evidencia e confirma a **falta de capacidade**, que ainda persiste, **para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das outras dívidas de CP a terceiros**.

2.2.2.4.2. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF ²², evoluíram entre 2010/2012, da seguinte forma:

Figura 14 – Prazos médios de pagamento

| INDICADORES | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO TRIÉNIO |
|---|------|------|------|---------------------|
| Prazo médio de pagamento | 188 | 238 | 232 | 44 |
| Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing) | 188 | 238 | 232 | 44 |
| Prazo médio de pagamento de imobilizado | 200 | 478 | 164 | -36 |

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 34 (indicadores 4 a 6)

O **PMP a terceiros aumentou**, no triénio, **44 dias**, situando-se, no final de **2012**, em

²² A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 (cuja análise consta do item seguinte). As diferenças entre as duas perspetivas podem ser constatadas através da análise às notas a cada um dos indicadores que constam dos Anexos a fls. 37 e 38.

232 dias, valor que **excede largamente os parâmetros legalmente previstos** ²³.

De acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 ²⁴, o **PMP a fornecedores era**, no final de 2012 e 2013, segundo a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) ²⁵ de, respetivamente, **141 e 122 dias**, resultados bem diferentes dos apurados pela **IGF (250 e 223 dias)**.

Anexos, a fls. 37 e 38

Refira-se que as discrepâncias, entre os PMP calculados pela IGF e DGAL, decorrem, principalmente, por um lado, da metodologia prevista na RCM indicada e adotada pela DGAL para recolher a informação relevante para o seu apuramento (ao nível das dívidas a fornecedores ²⁶ ou das aquisições de bens e serviços ²⁷) e, por outro lado, da consideração das correções efetuadas na sequência do processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros.

Anexos, a fls. 12, 37, 38 e 38A

2.2.2.4.3. Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial resulta**, quanto aos **indicadores de liquidez** ²⁸ o seguinte:

Figura 15 – Indicadores de liquidez

| INDICADORES | 2010 | 2011 | 2012 | VARIAÇÃO NO TRIÉNIO |
|-------------------|------|------|------|---------------------|
| Liquidez geral | 11% | 10% | 22% | 11,08 |
| Liquidez reduzida | 9% | 8% | 19% | 10,27 |
| Liquidez imediata | 7% | 5% | 8% | 0,95 |

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 34 (indicadores 1 a 3)

Assim, os resultados dos **indicadores de liquidez** apresentam, em todos os anos, **resultados muito distantes dos parâmetros** geralmente apontados como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se desrespeitada, de

²³ 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 (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/fev e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/mai).

²⁴ Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

²⁵ De acordo com a lista publicada pela DGAL (no respetivo site: <http://www.portalautarquico.pt>), baseada em dados reportados pelas autarquias locais através do SIIAL, extraídos a 29/set/2014 e 28/abr/2015.

²⁶ A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicações do PMP dos municípios, referia " (...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre." , acrescentando ainda que " (...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos. "

²⁷ A DGAL, 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 efetuadas ao longo de cada trimestre." .

²⁸ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

forma reiterada e significativa, a **regra do equilíbrio financeiro mínimo** ²⁹.

De facto, **não existe**, em nenhum dos exercícios, **qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial das disponibilidades**, situação que se repercute negativamente sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados não são mais do que a **consequência**, direta e necessária, do **incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (no que respeita à execução global do ano), a que aludimos no item 2.2.1.4., pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, qualquer dos **indicadores de liquidez** apresentaria um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

2.2.2.4.4. O desequilíbrio financeiro de CP que resulta das análises anteriores levou a que alguns fornecedores e empreiteiros:

- ✓ Celebrassem **acordos de cessão de créditos com instituições financeiras**, cuja dívida ascendia, no final de 2012, a **m€ 2,4** ³⁰.
- ✓ Liquidassem ao MB, em consequência de atrasos de pagamento, juros de mora, no montante, entre 2010/2012, de, pelo menos, **m€ 224**, tendo sido **pagos m€ 29** e estando ainda **em dívida**, no final de 2012, cerca de **m€ 179**.

Anexos, a fls. 35 e 36

2.2.2.4.5. Em síntese, não obstante a evolução positiva ocorrida, a **Autarquia manteve, entre 2010/2013, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com relevantes saldos reais de operações orçamentais (2013: m€ 4,9) e PMP a terceiros (2012: 232 dias) e a fornecedores (2012 e 2013: 250 e 223 dias) bem superiores aos parâmetros legalmente previstos, resultando dos consequentes atrasos de pagamento custos financeiros (liquidação, nos anos de 2010/2012, de juros de mora de, pelo menos, m€ 224, estando ainda em dívida, no final do último ano, m€ 179).

Estas situações repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros, sendo de salientar que **da existência de saldos reais negativos de operações orçamentais** resulta na **oneração indevida e sistemática dos orçamentos futuros**, com a transferência para os exercícios subsequentes de dívida que deveria ter sido paga pelos orçamentos anteriores.

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO (2012/2013)

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO

2.3.1.1. Para os anos de **2012 e 2013, a DGAL divulgou os valores dos limites de endividamento líquido (EL) e de EMLP**, previstos nas respetivas Leis do Orçamento do Estado (LOE) ³¹.

²⁹ 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.

³⁰ Refira-se, ainda que, no triénio 2010/2012 foram pagos juros de mora na ordem dos m€ 29,4 (anexos, a fls. 36).

³¹ Respetivamente, no art. 66.º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez e art. 98.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

No âmbito desta auditoria, e ainda que seguindo a metodologia adotada por aquela Direção-Geral, a IGF efetuou, quanto aos anos de 2010 e 2011, correções³² no EL e nos EMLP do MB, que tiveram impacto no apuramento dos respetivos limites de 2012, tendo sido adotado, no que concerne a ambos os limites do ano de 2013, os valores divulgados pela DGAL.

Assim, os **limites de EL**³³ adotados pela **IGF** como parâmetro para a verificação do cumprimento do respetivo quadro legal foram os seguintes:

Figura 16 – Limites de endividamento líquido

Un: euro

| ANO | DESCRIÇÃO | ENDIVIDAMENTO LIQUIDO | | | | |
|------|-----------|----------------------------|------------|-------------------|------------------|---------------|
| | | LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA | | MONTANTES EM 1JAN | CORREÇÕES DA IGF | LIMITE DO ANO |
| | | LFL (ano 2010) | LOE_2011 | | | |
| 2011 | DGAL | 20 873 902 | | 12 390 859 | | 12 390 859 |
| | IGF | 20 873 902 | | 12 390 859 | 1 531 735 | 13 922 593 |
| 2012 | DGAL | | 12 390 859 | 13 143 145 | | 12 315 630 |
| | IGF | | 13 922 593 | 13 143 145 | 395 408 | 13 538 553 |
| 2013 | DGAL | | | | | 12 315 630 |

Anexos, a fls. 39, 42 e 63

Quanto aos **limites de EMLP**³⁴, foram adotados os valores que indicamos na figura seguinte:

Figura 17 – Limites de empréstimos de médio/longo prazos

Un: euro

| ANO | DESCRIÇÃO | EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS | | | | |
|------|-----------|-----------------------------------|----------------------------------|------------------|-----------|---------------|
| | | LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA | MONTANTES DE REFERÊNCIA (1JAN) | CORREÇÕES DA IGF | RATEIO | LIMITE DO ANO |
| 2011 | DGAL | 16 699 122 | 12 390 859 | | 1213479 | 12 460 881 |
| | IGF | 16 699 122 | 12 390 859 | - 97 243 | 1 213 479 | 12 363 638 |
| 2012 | DGAL | 12 460 881 | 10 995 449 | | 607 060 | 11 602 509 |
| | IGF | 12 363 638 | 10 995 449 | - 88 403 | 607 060 | 11 514 107 |
| 2013 | DGAL | | | | | 14 253 142 |

Anexos, a fls. 39 a 42 e 64

³² As correções efetuadas tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na circularização de fornecedores e empreiteiros e, por outro lado, na consideração do EL das restantes entidades relevantes (para além do MB) que foram incorretamente reportadas ou omitidas pela Autarquia à DGAL.

³³ Quanto ao limite de EL de 2013, calculado nos termos da LFL entretanto revogada (uma das hipóteses alternativas consagrada na LOE desse ano), importa referir que a DGAL considerou, para o respetivo apuramento, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e ao Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares (IRS) previsto no Orçamento de Estado (OE) do próprio ano, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeita o limite (cfr. arts. 37º e 39º da LFL). Ainda que não concordando com a interpretação efetuada pela DGAL (cfr. Anexos, a fls. 4), atendendo às competências atribuídas àquela entidade em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios (cfr., designadamente, art. 54º do DL n.º 36/2013, de 11/mar), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou a interpretação efetuada por aquela entidade.

³⁴ Os limites de EMLP de 2011 a 2013 foram apurados nos termos que descrevemos a fls. 4 dos Anexos (cfr., ainda, a nota anterior).

No que se refere ao **limite de empréstimos de curto prazo de 2012 e 2013** (art. 39º, n.º 1, da LFL), a **IGF**³⁵ **apurou** os montantes de, respetivamente, **€ 1 486 289 e € 1 425 314**.

Anexos, a fls. 43

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. Em **2012**, de acordo com o conceito de **endividamento líquido total** previsto na LFL³⁶ eram suscetíveis de relevar, **para efeitos de limites de endividamento do MB, para além do Município**, as seguintes entidades:

- ✓ **CIMBAL** - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo;
- ✓ **AMBAAL** - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral;
- ✓ **AMPV** - Associação de Municípios Portugueses do Vinho;
- ✓ **RESIALENTEJO** - Tratamento e Valorização de Resíduos, EIM;
- ✓ **EMAS** - Empresa Municipal de Águas e Saneamento de Beja, EEM;
- ✓ **EXPOBEJA** - Sociedade Gestora Parque de Feiras e Exposições de Beja, EM;
- ✓ **INOVOBEJA** - Empresa Municipal de Desenvolvimento, EM.

Anexos, a fls. 44

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEP L)³⁷.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** (cfr. art. 40º, n.ºs 2 a 5, do RJAEP L), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente às entidades mencionadas**.

Ora, aplicando, **no exercício de 2012**, a **regra de equilíbrio anual**³⁸ às empresas participadas, verificámos que:

- ✓ As **RESIALENTEJO, EIM, EMAS, EEM e INOVOBEJA, EM** apresentam **contas equilibradas, pelo que ficaram excluídas, nesse ano, do perímetro a considerar para a análise do cumprimento dos limites de endividamento municipal**;
- ✓ A **EXPOBEJA, EM** não apresenta **contas equilibradas**³⁹, mas tem mais ativos do que passivos relevantes para o apuramento do EL, pelo que apenas **contribui para os limites de empréstimos**⁴⁰.

Anexos, a fls. 44 a 48

³⁵ Cfr. penúltima nota.

³⁶ Consagrado no art. 36º, n.º 2, alíneas a) e b).

³⁷ De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.ºs 1 a 4, do RJAEP L, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago.

³⁸ Prevista no 40º, n.º 2, do RJAEP L, sendo que esta se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos se apresente nulo ou positivo ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 40º, n.ºs 2 a 4, do RJAEP L).

³⁹ Não tendo sido também efetuada, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MB para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação), nos termos do art. 40º, n.ºs 2 a 4, do RJAEP L.

⁴⁰ Cfr. art. 41º, n.º 5, do RJAEP L.

No que respeita à CIMBAL, de acordo com a informação prestada pela própria entidade, a definição do critério/percentagem de imputação das grandezas relevantes para os limites legais dos municípios que a integram (EL, EMLP e ECP) apenas ocorreu em 2014 ⁴¹.

Acresce que o quadro legal não permite ultrapassar essa limitação, pois prevê-se, no art. 36º, n.º 2, al. a), da LFL, que o endividamento total de cada município inclui " O endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios proporcional à participação do Município no seu capital social ", quando, como é sabido, estas entidades não têm capital social.

Em face do referido constrangimento, não nos foi possível imputar, relativamente a 2012, qualquer montante de EL daquela entidade ao MB, pois, no que se refere aos empréstimos de CP e de MLP, esta entidade não apresentava qualquer dívida dessa natureza.

Anexos, a fls. 49

Face ao exposto anteriormente, o **perímetro das entidades relevantes para efeitos de cálculo dos limites legais de endividamento do MB do ano de 2012** e a **respetiva percentagem de imputação** constam da figura seguinte:

Figura 18 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

| IDENTIFICAÇÃO | LIMITES | | % IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO |
|--|---|--------------|--------------------------|
| | EMPRÉSTIMOS | END. LÍQUIDO | |
| MUNICÍPIO DE BEJA | SIM | SIM | 100,00% |
| CIMBAL - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo | [critério e percentagens de imputação definidas apenas em 2014] | | |
| AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral | SIM | SIM | 10,80% |
| AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho | SIM | SIM | 1,52% |
| RESIALENTEJO - Tratamento e Valorização de Resíduos, EIM | NÃO | NÃO | 12,50% |
| EMAS - Empresa Municipal de Águas e Saneamento de Beja, EEM | NÃO | NÃO | 100,00% |
| EXPOBEJA - Sociedade Gestora Parque de Feiras e Exposições de Beja, EM | SIM | NÃO | 60,00% |
| INOVOBEJA - Empresa Municipal de Desenvolvimento, EM | NÃO | NÃO | 100,00% |

Anexos, a fls. 44

2.3.2.2. Por sua vez, relativamente a **2013** a análise foi efetuada de acordo com o perímetro e os dados reportados pelo MB no SIIAL, que, para além da informação da Autarquia, inclui também a das AMBAAL, CIMBAL e INOVOBEJA, EM ⁴².

Anexos, a fls. 65

⁴¹ O Conselho e a Assembleia Intermunicipais da CIMBAL aprovaram o critério e as percentagens de imputação do seu endividamento pelos municípios em, respetivamente, 10/mar/2014 e 7/jul/2014.

⁴² Embora tenham sido incluídas, na lista de entidades relevantes para os limites de endividamento municipal de 2013, outras entidades (ADEMO - Associação para o Desenvolvimento dos Municípios Olivícolas Portugueses, ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses, AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho e CRBA - Conservatório Regional do Baixo Alentejo), não foi indicada qualquer contribuição das mesmas para o respetivo controlo.

Realce-se que as entidades consideradas pela IGF em 2012 e que não constam do reporte de 2013 tinham um peso de 0,005% no valor total do EL considerado no primeiro ano indicado.

2.3.3. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS

2.3.3.1. Em 2012 e 2013, o comportamento do MB em termos dos limites de EMLP previstos nas respetivas LOE, foi o seguinte:

Figura 19 – Controlo dos limites de EMLP

Un: euro

| ANO | ENTIDADES | LIMITE ESPECIAL DE EMLP | EMLP RELEVANTES EM 31/DEZ | CONTROLO DO LIMITE DE EMLP 31/DEZ | |
|------|-----------|-------------------------|---------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| | | | | Comparação com os EML relevantes | % de utilização |
| | (1) | (2) | (3) | (4) = (2) - (3) | (5) = (3) / (2) |
| 2012 | DGAL | 11 602 509 | 10 059 577 | 1 542 932 | 87% |
| | IGF | 11 514 107 | 10 059 577 | 1 454 529 | 87% |
| 2013 | DGAL | 14 253 142 | 9 287 910 | 4 965 232 | 65% |

Fonte: Balanços, balancetes finais do MB e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 50 a 52 e 64

Assim, o MB cumpriu, em 2012 e 2013, os limites de EMLP previsto nas LOE desses exercícios, com uma taxa de utilização de, respetivamente, 87% e 65%.

Refira-se que os EMLP contratados excecionados deste limite (e também do limite de EL) perfazem, em 2012, um total de **MC 4,5**, com um peso de 31% na dívida total desta natureza, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores aos reais.

Anexos, a fls. 22 e 32

2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.4.1. Em 2012 e 2013, o MB, em conjunto com as restantes entidades relevantes, cumpriram o limite de ECP definido na LFL⁴³, pois apresentavam a seguinte situação:

Figura 20 – Controlo dos limites de ECP

Un: euro

| ANO | LIMITE LEGAL | STOCK DE ECP RELEVANTE | | % DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE | |
|------|--------------|--------------------------------------|----------------------------------|--|-------------------------------------|
| | | Stock máximo relevante de ECP no ano | Stock de ECP relevante em 31/dez | % de utilização máxima do limite ao longo do ano | % de utilização do limite em 31/dez |
| (1) | (1) | (2) | (3) | (4)=(2)/(1)*100 | (5)=(3)/(1)*100 |
| 2012 | 1 486 289 | 32 670 | 29 700 | 2,20% | 2,00% |
| 2013 | 1 425 314 | (não foi possível apurar) | 0 | (não foi possível apurar) | 0,00% |

Fonte: Balanços e balancetes finais do MB e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 50 a 52

Deste modo, o MB cumpriu, naqueles exercícios, o limite legal em apreço⁴⁴.

2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.5.1. Em 2012 e 2013, o comportamento do MB, face aos limites de EL previstos

⁴³ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

⁴⁴ Refira-se que, em 2012, apenas a AMBAAL era devedora de ECP.

nas respetivas LOE, foi o seguinte:

Figura 21 – Controlo dos limites de EL

Un: euro

| ANO | ENTIDADES | LIMITE ESPECIAL DE EL | EL RELEVANTE EM 31/DEZ | CONTROLO DO LIMITE DE EL 31/DEZ | |
|------|-----------|-----------------------|------------------------|---------------------------------|-----------------|
| | | | | Comparação com o EL relevante | % de utilização |
| | (1) | (2) | (3) | (4) = (2) - (3) | (5) = (3) / (2) |
| 2012 | DGAL | 12 315 630 | 7 860 709 | 4 454 921 | 64% |
| | IGF | 13 538 553 | 8 067 778 | 5 470 774 | 60% |
| 2013 | DGAL | 12 315 630 | 4 676 376 | 7 639 254 | 38% |

Fonte: Balanços e balancetes finais do MB e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 53 a 57 e 63

Assim, em **2012** (independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF ⁴⁵) e **2013**, o **MB cumpriu o limite de EL previsto nas LOE desses exercícios.**

Refira-se, no entanto, que o valor de endividamento líquido subjacente à análise anterior é inferior ao que é evidenciado pelo MB, pois, como já referimos, em 2012, existe um montante de EMLP excecionados de cerca de M€ 4,5.

Anexos, a fls. 22 e 32

2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.6.1. O MB cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.

2.3.6.2. Todavia, relativamente a 2012, os dados reportados pelo Município **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limite de EL**, tendo sido apuradas **as seguintes diferenças:**

Figura 22 – Diferença no reporte de EL (DGAL/IGF)

Un: euro

| Descrição | Valores comunicados pelo Município à DGAL | Valores considerados pela IGF | Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o EL) ^{a)} |
|---|---|-------------------------------|--|
| (1) | (2) | (3) | (4)=(3)-(2) |
| 1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)} | 12 401 147,08 | 12 604 870,72 | 203 723,64 |
| 2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)} | 4 540 438,54 | 4 537 092,52 | - 3 346,02 |
| 3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2) | 7 860 708,54 | 8 067 778,20 | 207 069,66 |

^{a)} Caso a diferença total apurada nesta coluna seja positiva, isso significa que foi comunicado à DGAL um valor de endividamento líquido inferior ao apurado pela IGF. Caso o valor seja negativo, verifica-se o contrário.

^{b)} Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o valor do endividamento líquido total do Município, isto é, incluindo, designadamente, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excecionados.

^{c)} Designadamente, no que respeita aos empréstimos excecionados do Município, das dívidas, até 31/12/88, às concessionárias da energia elétrica, dos créditos não reconhecidos por ambas as partes, dos créditos do município sobre os SM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

Fonte: Balanços, balancetes finais do MB e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 58

⁴⁵ Cfr. supra, no item 2.3.1.1., a justificação para a indicada divergência entre a IGF e a DGAL no que respeita ao EL relevante no final de 2012.

Esta divergência, **para mais**, de **m€ 207**, entre os valores apurados **pela IGF e os comunicados pelo MB e/ou considerados pela DGAL** em termos de **EL**, resultou:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MB, no montante de m€ 212 (cfr. item 2.1.2.1.);
- ✓ Dos valores não comunicados ou incorretamente reportados à DGAL de duas entidades relevantes (AMBAAL e AMPV), no montante de -m€ 8,5;
- ✓ De créditos do Município sobre as entidades relevantes que integram o SEL, no montante de -m€ 3,3.

Refira-se, aliás, que **não estão consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MB** (designadamente, na norma de controlo interno), procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação necessária para o adequado reporte à DGAL.

2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

2.3.7.1. No decurso dos anos de 2012 e 2013, a **evolução autónoma da situação do MB em termos de EL** (sem qualquer exceção) foi a seguinte:

Figura 23 – Evolução do endividamento líquido municipal

Un: euro

| DESCRIÇÃO | EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções) | | | VARIÇÃO (montante) | |
|--------------------------|---|----------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| | 31/dez/2011 | 31/dez/2012 | 31/dez/2013 | 2011/2012 | 2012/2013 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5)=(3)-(2) | (6)=(4)-(3) |
| Balancetes do MG / SIIAL | 18 579 855,08 | 12 410 084,46 | 8 788 539,16 | - 6 169 770,62 | - 3 621 545,30 |
| Correções da IGF | 82 655,84 | 212 180,97 | | 129 525,13 | |
| TOTAIS | 18 662 510,92 | 12 622 265,43 | 8 788 539,16 | - 6 040 245,49 | - 3 621 545,30 |

Fonte: Balancetes finais de 2011/2012, comunicações à DGAL e correções IGF

Anexos, a fls. 61

Assim, o **MB contribuiu positivamente**, em 2012 e 2013, **para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daqueles anos, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de, respetivamente, M€ 6 e M€ 3,6.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS

2.4.1. No **final de 2012**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação do MB**, em termos de **reequilíbrio**⁴⁶ e **saneamento**⁴⁷ **financeiros**, era a seguinte:

⁴⁶ Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁴⁷ Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

Figura 24 – Reequilíbrio e saneamento financeiros

| INDICADORES | | SITUAÇÃO FINAL DE 2012 | PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO | | |
|-------------|--|------------------------|---|--|--|
| | | | ESTRUTURAL | CONJUNTURAL | |
| 1 | EL (relevante para o limite) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal | · 100 | 54% | > 175% (art. 8º, n.º 1, al. b)) | > 125% (art. 3º, n.º 4, al. a)) |
| 2 | Dívidas a fornecedores em 31/12/2012 / Receitas totais do ano de 2011 | · 100 | 31% | > 50% (art. 8º, n.º 1, al. c)) | > 40% (art. 3º, n.º 4, al. b)) |
| 3 | Passivos financeiros do Município em 31/12/2012 (de EL) / Receitas totais do ano de 2012 | · 100 | 97% | > 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) | | 250 | > 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e)) | > 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d)) |
| 5 | Capital em dívida de EMLP em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal | · 100 | 68% | > 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. 62

Deste modo, **face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar** (mencionados na figura sob o título de " padrões legais de referência ")⁴⁸, **a Autarquia**, no contexto do diploma em apreço, no final de 2012:

- ✓ Apresentava **uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural**, pois reunia uma das condições indicadas no art. 3º, n.º 4, do referido diploma (o mínimo exigível);
- ✓ **Não evidenciava uma situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira**, pois apenas reunia um dos requisitos consagrados no art. 8º, n.º 1, do indicado diploma, quando seriam necessários no mínimo três.

2.4.2. Em **2013**, de acordo com os dados e a análise constante do SIAL, o MB já **nem sequer se encontrava em situação de desequilíbrio conjuntural**.

Anexos, a fls. 66

2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.5.1. O MB aprovou e tem em vigor:

- ✓ Uma **Norma de Controlo Interno** (NCI)⁴⁹, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira;
- ✓ Um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRCIC)⁵⁰, que foi enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção, conforme previsto na Recomendação n.º 1/2009⁵¹.

⁴⁸ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante da figura abaixo) 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/ajustamentos efetuados pela IGF (cfr. item 2.2.2.5.2).

⁴⁹ Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 02/out/2010.

⁵⁰ Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 17/nov/2010.

⁵¹ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul, pelo Conselho de Prevenção da Corrupção.

Os referidos documentos são coerentes, articulados e complementares entre si, não obstante existir alguma sobreposição ao nível de determinadas matérias (v.g. competências dos serviços municipais), **mas o indicado em último lugar não está harmonizado com a atual estrutura e organização dos serviços.**

O MB **não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função controlo.**

2.5.2. Do trabalho de campo efetuado ⁵² resultaram **algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos** de que destacamos o facto de **não ser:**

- ✓ Apresentado, no passivo de CP dos balanços do último triénio, o valor das amortizações da dívida de contratos de EMLP que se vence em cada um dos anos imediatos;
- ✓ Ponderada e apreciada a eventual necessidade de serem constituídas provisões para depreciação de existências e para riscos e encargos nos termos do POCAL.

Anexos, a fls. 67

2.5.3. No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, salientamos que **não foram:**

- ✓ Previstos os termos e prazos em que deverá ocorrer a revisão do Plano;
- ✓ Implementadas todas as medidas previstas no Plano.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Atento o que foi exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2010 A 2012)

| CONCLUSÕES | Itens | RECOMENDAÇÕES |
|---|------------------------|---|
| 3.1.1. Os balanços do MB , no período analisado, não refletiam, com inteira de fiabilidade, a sua situação económica e financeira , pois foram efetuadas correções relevantes nas rubricas relativas a resultados, acréscimos de custos e, em especial, passivo exigível (2012: mais m€ 382). | 2.1.1.1. e 2.1.1.3. | A) A regularização imediata, ao nível da informação contabilística do MB, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso ainda não tenham sido corrigidas. |
| 3.1.1.1. Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira, de que destacamos a não utilização, de forma sistemática e abrangente , das contas relativas a compromissos de exercícios futuros . | 2.1.1.2. e 2.1.1.3. | B) Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros. |

⁵² Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

| CONCLUSÕES | Itens | RECOMENDAÇÕES |
|--|----------|---------------|
| <p>3.1.2. A evolução das grandezas que integram os balanços do MB, revela que, entre 2010/2013, diminuiu o grau de dependência do MB do passivo exigível para financiamento do ativo (de 20% para 15%), tendo aumentado o correspondente peso dos fundos próprios (de 62% para 64%).</p> | 2.1.2.1. | |

3.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013)

| CONCLUSÕES | Itens | RECOMENDAÇÕES |
|---|---------------------------|--|
| <p>3.2.1. Nos anos de 2010/2013, a receita total disponível importou, respetivamente, em M€ 27,8, M€ 23,1, M€ 23,6 e M€ 21,9, tendo, assim, diminuído, naquele período, cerca de 21%.</p> <p>Todavia, aquelas receitas incluíam, nos primeiros três anos, a arrecadação de empréstimos (receitas não efetivas) no montante de, M€ 1,5, m€ 133 e m€ 150, sem as quais a diminuição seria de cerca de 17%.</p> | 2.2.1.1. | |
| <p>3.2.1.1. Prática sistemática, nos anos de 2010/2013, de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais, situação que ainda se agravou no último ano, com reduzidos índices de execução em termos globais (44%) e, em especial, na componente de capital (22%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.</p> <p>A execução dos orçamentos comportava um elevado risco, dado que o MB criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade da realização e/ou existência de um montante relevante de despesa (2012 e 2013: M€ 15 e M€ 13) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.</p> | 2.2.1.2. e 2.2.1.3. | <p>C) 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. |

| CONCLUSÕES | Itens | RECOMENDAÇÕES |
|---|----------|--|
| <p>3.2.1.2. Violação reiterada, entre 2010/2013, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), o que espelha, não obstante a evolução positiva ocorrida nos dois últimos anos, uma execução orçamental persistentemente desequilibrada.</p> | 2.2.1.4. | <p>D) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental.</p> <p>E) Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de compromissos, em especial, no que concerne à proibição de assunção sem que existam fundos disponíveis.</p> |
| <p>3.2.1.3. O MB apresentava, nos anos de 2010/2013, uma total ou muito significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais, com uma nula ou reduzida margem de manobra para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já “vinculadas”.</p> <p>Aliás, no triénio 2010/2012, caso não tivesse empolado a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio.</p> | 2.2.1.5. | <p>F) Ponderação de medidas que possam contribuir para uma redução das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p> |
| <p>3.2.2. A dívida global de operações orçamentais teve uma evolução favorável entre 2010/2013 (menos M€ 8 e 31%, passando para cerca de M€ 18,2) e apresenta uma tendência no sentido de adequar, em termos de materialidade, ao quadro financeiro do MB, nomeadamente às receitas orçamentais.</p> <p>Ainda assim, continuava a evidenciar um nível materialmente relevante e uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, sendo de salientar o:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Significativo período de recuperação da dívida municipal (2012: 24 meses); ✓ Relevante, ainda que decrescente, valor da dívida municipal “per capita” (2010/2012: de € 771 para € 606); ✓ Elevado peso da dívida de MLP na dívida total (2012: 67%); ✓ Importante valor de compromissos assumidos e ainda não faturados (2013: m€ 553), que iria refletir-se na despesa e dívida municipais. | 2.2.2.1. | <p>G) 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>H) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa municipal, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os 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>Refira-se, no entanto, que, em 2012, bastaria a totalidade da receita anual (excluindo os passivos financeiros) para solver a totalidade da dívida municipal.</p> | 2.2.2.1. | |
| <p>3.2.2.1. O <i>stock</i> da dívida de EMLP, reportado ao final dos anos de 2010/2013, decresceu, tendo passado de M€ 16,5 para € 13,3 (menos M€ 3,2 e 20%).</p> <p>O respetivo serviço da dívida importou, em 2013, em M€ 1,4 (mais m€ 357 e 34% face a 2010), não sendo expetável, atendendo ao atual quadro de empréstimos contratados, que esta despesa cresça nos próximos anos.</p> | 2.2.2.2. | <p>I) Realização de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento alheio, deve ter em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras, tendo sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação</p> |
| <p>3.2.2.2. As " outras dívidas a terceiros " diminuíram, de forma muito relevante, entre 2010/2013 (M€ 4,8 e 50%), tendo passado para cerca de M€ 4,9.</p> <p>Todavia, a situação financeira de CP manteve-se negativa e desequilibrada, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2012 e 2013: M€ 7,2 e M€ 4,9); ✓ PMP a terceiros (2012: 232 dias) e a fornecedores (2013: 223 dias) elevados e que excedem os parâmetros legais; ✓ Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo (não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades). ✓ Custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores (juros de mora liquidados, entre 2010/2012, no montante de, pelo menos, cerca de m€ 224, tendo sido pagos m€ 29, estando, ainda, em dívida, no final do último ano, m€ 179). | 2.2.2.4 a 2.2.2.4.5. | <p>J) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MB, 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, da fixação das taxas dos impostos municipais e, sendo caso disso, da melhoria dos respetivos processos de liquidação e cobrança); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar; • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação. <p>K) Redução dos PMP para os parâmetros legalmente previstos, por forma a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p> |

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2012/2013)

| CONCLUSÕES | Itens | RECOMENDAÇÕES |
|---|-----------------------|--|
| <p>3.3.1. O perímetro relevante para aferir do cumprimento do limite legal de endividamento de 2012, atendendo ao conceito de endividamento líquido total, englobava, para além do Município, três associações de municípios (CIMBAL, AMBAAL e AMPV).</p> <p>Não foi considerado o endividamento das empresas RESIALENTEJO, EIM, EMAS, EEM e INOVOBEJA, EM, pois apresentaram contas equilibradas, de acordo com o RJAEPL.</p> <p>Por sua vez, a empresa EXPOBEJA, EM, ainda que não apresente contas equilibradas, tem mais ativos que passivos relevantes para o EL, pelo que foi considerada apenas para os limites de empréstimos.</p> <p>Em 2013, a análise foi efetuada atendendo aos dados reportados pelo MB no SIIAL, que inclui a respetiva informação e a das AMBAAL, CIMBAL e INOVOBEJA, EM.</p> | 2.3.2. | |
| <p>3.3.1.1. Em 2012 e 2013, o MB cumpriu os limites legais de EL, de EMLP e de ECP.</p> <p>Saliente-se, no entanto, que, em 2012, estava excecionado dos limites legais de EMLP e de EL o montante de M€ 4,5, pelo que os valores considerados são inferiores aos reais.</p> | 2.3.3. a 2.3.5. | |
| <p>3.3.1.2. O MB cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.</p> <p>Todavia, os dados reportados relativamente a 2012 não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, tendo sido apuradas diferenças para mais, ao nível do EL, de m€ 207.</p> <p>Tais diferenças resultaram das correções efetuadas pela IGF na informação do MB, dos valores não comunicados à DGAL (AMBAAL e AMPV) e da exclusão de créditos da Autarquia sobre as entidades relevantes que integram o setor empresarial local.</p> | 2.3.6. | <p>L) Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MB e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p>M) Criação de procedimentos periódicos de circularização recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p> |

| CONCLUSÕES | Itens | RECOMENDAÇÕES |
|---|--------|---------------|
| 3.3.2. O MB contribuiu positivamente, em 2012 e 2013, para o défice do subsetor das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daqueles anos, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de, respetivamente, M€ 6 e M€ 3,6. | 2.3.7. | |

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS

| CONCLUSÕES | Itens | RECOMENDAÇÕES |
|--|-------|---------------|
| 3.4.1. Em 2012, o MB apresentava, de acordo com o quadro legal, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, o que, de acordo com a informação do SIIAL, já não se verifica em 2013. | 2.4. | |

3.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

| CONCLUSÕES | Itens | RECOMENDAÇÕES |
|--|--------|---|
| 3.5.1. A NCI e o PGRIC, aprovados pelo MB nos termos legais, estão articulados e são coerentes entre si, mas o último documento indicado não está harmonizado com a atual estrutura e organização dos serviços. A Autarquia não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função controlo interno. | 2.5.2. | N) Revisão do PGRIC no sentido de proceder à sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais. O) Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno. |
| 3.5.1.1. Das fragilidades constatadas ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos o facto de não ser: ✓ Apresentado, no passivo de CP dos balanços, o valor das amortizações dos contratos de EMLP que se vence em cada um dos anos imediatos; ✓ Ponderada e apreciada a eventual necessidade de serem constituídas provisões para riscos e encargos e depreciação de existências nos termos do POCAL. | 2.5.2. | P) Adequada apresentação, no CP do balanço, da dívida de EMLP exigível no ano imediato (ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo) Q) Análise da necessidade e, sendo caso disso, constituição de provisões de acordo com as orientações previstas no POCAL. |

| CONCLUSÕES | Itens | RECOMENDAÇÕES |
|---|---------------|--|
| <p>3.5.1.2. Da análise ao PGRIC, salientamos que não foram definidos os instrumentos, procedimentos e prazos para assegurar a sua revisão, nem implementadas todas as medidas previstas.</p> | <p>2.5.3.</p> | <p>R) Aperfeiçoamento do Plano de modo a que contemple a previsão dos instrumentos necessários para assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão.</p> <p>S) Aplicação integral das medidas previstas no Plano.</p> |

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

4.1.1. Que seja dado conhecimento do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento por esta entidade.

4.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Beja, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

4.1.3. Que a Câmara Municipal de Beja informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciam que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,