



RELATÓRIO DE ATIVIDADES E GESTÃO 2015

FUNDO DE APOIO MUNICIPAL

Março de 2015

RELATÓRIO DE ATIVIDADES E GESTÃO

FUNDO DE APOIO MUNICIPAL



SUMÁRIO EXECUTIVO

O Fundo de Apoio Municipal (FAM) foi regulamentado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto (Lei do FAM), na qual se aprovou o regime de recuperação financeira municipal, sendo determinado como objeto do Fundo, a recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira nos termos do RFALEI bem como a prevenção de situações de rutura financeira.

A primeira alteração à Lei do FAM por via da publicação da Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, promoveu a previsão de meios e mecanismos necessários ao funcionamento interno e ao cumprimento da sua missão, com ênfase no financiamento e recrutamento de pessoal.

Com o início da sua atividade, a Direção Executiva diligenciou no sentido de reunir e ouvir as principais entidades envolvidas na missão do FAM, beneficiando de colaboração e apoio tendente à estruturação do modelo de funcionamento do Fundo nas suas vertentes interna e operacional.

A par da implementação de todas a estrutura necessária à avaliação e decisão sobre os Programas de Ajustamento Municipal (PAM), a Direção Executiva prestou apoio direto a municípios aderentes e não aderentes sempre que tal se revelou necessário ou tenha sido solicitado.

No ano de 2015, foram aprovados 9 PAM's, com previsão de prestação de assistência financeira de 132,7M€. Foram igualmente decididos 23 pedidos de suspensão nos termos do artigo 52.º da Lei do FAM e emitidos 4 pareceres sobre propostas de orçamento.

Não obstante alguns constrangimentos orçamentais ocorridos no ano de 2015, a Direção Executiva procedeu à adoção de procedimentos que permitiram a relevação patrimonial de todos os montantes e movimentos relativos à subscrição de unidades de capital assim como o reconhecimento dos mesmos em termos orçamentais por via do seu registo em contas extraorçamentais.

O ano de 2015 representou o início da subscrição das unidades de participação do Fundo tendente à realização do capital social, tendo por isso sido adotados, em conformidade, os procedimentos necessários, quer da parte do Estado, quer por parte do conjunto dos municípios portugueses, quer do FAM, em cumprimento da obrigação legal gerada ainda em 2014.

A primeira prestação do capital social do FAM foi integralmente realizada, de acordo com os valores de participação atribuídos a cada município e ao Estado. A segunda tranche de capital foi realizada em 96,3%, ficando por realizar apenas 3,7%. A 31/12/2015, encontrava-se realizado um valor nominal de capital de 92.114.639,46€.

Durante o exercício de 2015, a Direção Executiva aplicou a totalidade do capital realizado, em CEDIC's (Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo), com exceção dos recebimentos ocorridos no último dia do ano. Na conta títulos negociados está registado o total do capital realizado e aplicado junto do IGCP, I.P., que totaliza 86.995.000€.

A 31/12/2015 as unidades de participação encontravam-se valorizadas em 61.592,42 unidades monetárias.



No que respeita ao funcionamento corrente do FAM, o orçamento de receitas gerais foi inscrito em julho, no valor de 725.000€, o que conduziu a uma execução de 37%. No que respeita ao orçamento de receitas próprias, este não foi inscrito no ano de 2015, inviabilizando o registo das verbas recebidas a título de aquisição das unidades de participação bem como dos rendimentos financeiros gerados.

No balanço do FAM, os títulos negociáveis em sede de gestão das unidades de participação, atingem um peso global de 23%. No total, as disponibilidades registaram a 31/12/2015 o saldo de 92.117.898,21€.

A conta capital, com um saldo de 371.428.570,95, reflete a totalidade do capital a subscrito pelos municípios e no caso do Estado, a parcela da participação correspondente a 2015.

A estrutura de proveitos e ganhos demonstra que, no seu conjunto, os proveitos foram maioritariamente gerados fora da atividade operacional do FAM, sendo o contributo da atividade financeira de apenas 25%.

Os ganhos financeiros do Fundo foram gerados fundamentalmente pelos juros das aplicações financeiras realizadas junto do IGCP, I.P., com recurso a CEDIC's,.

O FAM terminou o exercício de 2015 com um Resultado Líquido que se cifrou nos 61.592,42€. Para o referido resultado contribuiu um Resultado Operacional (RO) negativo, de 28.528,42€ e um Resultado Financeiro (RF) positivo de 90.120,84€.

Finalizado o ano de início de atividade e ultrapassados os principais constrangimentos, constitui objetivo da Direção Executiva estabilizar a estrutura interna, por via de recrutamento de pessoal, finalizar a implementação de todos os mecanismos e infraestruturas que garantam o efetivo cumprimento da missão do FAM de acordo com as melhoras práticas organizacionais e institucionais.

Neste sentido, a gestão do capital seguirá a política de valorização das unidades de participação e obtenção do melhor resultado financeiro e serão tomadas diligências no sentido de alargamento do âmbito de intervenção do FAM, em especial, aos municípios que podem recorrer ao seu financiamento a título facultativo, promovendo uma maior equidade entre todos e por outro lado, será apresentada superiormente uma proposta de operacionalização do objeto do FAM na vertente de prevenção de situações de rutura financeira.

I. Enquadramento	6
II. Objetivos e Estratégias para 2015.....	8
III. Autoavaliação.....	9
III.1. Análise de acordo com o QUAR	9
IV. Atividades Desenvolvidas Previstas e Não Previstas no Plano de Atividades e Resultados Alcançados.....	11
IV.1. Instalação do Fundo de Apoio Municipal.....	11
IV.1.1. Início da atividade.....	11
IV.1.2. Alterações legislativas	11
IV.1.3. Recursos	12
IV.2. Estatutos e Regulamentos	15
IV.3. Recuperação Financeira Municipal	16
IV.3.1. Municípios aderentes.....	16
IV.3.2. Programas de Ajustamento Municipal.....	16
IV.3.3. Programas aprovados em processo de visto do TC.....	17
IV.3.4. Programas em avaliação /reformulação	18
IV.3.6. Contencioso	18
IV.3.6. Apoio técnico da DGAL.....	18
IV.4. Saneamento Financeiro.....	19
IV.5. Parecer Prévio aos orçamentos	21
IV.6. Apoio a Municípios aderentes	21
V. Gestão de capital.....	22
V.1. Enquadramento	22
V.2. Realização do Capital	24
V.3. Valorização das Unidades de Participação	27
V.4. Empréstimo do Estado ao FAM.....	28
VI. Gestão Financeira do Fundo.....	28
VII. Prestação de Contas	32
VII.1. Enquadramento legal.....	32
VII.2. Análise ao Balanço e Demonstração de Resultados.....	32
VII.3. Proposta de distribuição de resultados	34
VIII. Considerações Finais e perspetivas futuras.....	35

Anexo – Quadro QUAR

Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados

I. ENQUADRAMENTO

O Fundo de Apoio Municipal (FAM) foi consagrado inicialmente na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI) prevendo-se a sua regulamentação através de legislação própria. O RFALEI determinou a criação de um fundo, com participação obrigatória do Estado e dos municípios, com o objeto inicial de prestar assistência financeira aos municípios em situação de rutura financeira.

O FAM foi regulamentado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na qual se aprovou o regime de recuperação financeira municipal, sendo determinado como objeto do Fundo, a recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira nos termos do RFALEI bem como a prevenção de situações de rutura financeira. Para cumprimento do seu objeto, estimou-se um capital social de 650 milhões de euros, a realizar em partes iguais pelo Estado e pelo conjunto dos 308 municípios portugueses no prazo máximo de sete anos com início em 2015.

São órgãos do FAM, a Direção Executiva, a Comissão de Acompanhamento e o Fiscal Único. O órgão Direção Executiva foi nomeado por deliberação da comissão de acompanhamento, em 25 de novembro de 2014, sendo constituído por um presidente e dois vogais. Foi designado como presidente, o Mestre Miguel Almeida e como vogais, a Dra. Carla Ribeiro e o Dr. Manuel Moreira Claro.

À Direção Executiva compete aprovar, após audição da Comissão de Acompanhamento (CA), os PAM's submetidos junto do FAM, a sua monitorização e acompanhamento de todos os municípios quer aderentes ou não, designadamente na ponderação da estratégia a seguir no domínio do equilíbrio de contas e promoção de relações com entidades externas. No que respeita ao capital, é da competência da Direção Executiva, a elaboração de regulamentos, relatórios de acompanhamento, a valorização nos termos da lei das unidades de participação, a apresentação de propostas quanto a eventual resgate dessas unidades, a propor a distribuição de resultados e aumento de capital do Fundo.

A Comissão de Acompanhamento foi constituída pelo seu Presidente, Dr. Jaime Pereira Alves, em representação do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, pelo Dr. Manuel Machado, representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses e pela Dra. Eugénia Santos, em representação do Senhor Secretário de Estado da Administração Local.

Compete genericamente à Comissão de Acompanhamento pronunciar-se sobre as propostas de decisão da Direção Executiva relativas às diferentes vertentes dos Programas de Assistência Financeira, cabendo-lhe a competência de designar os membros da Direção Executiva aprovar regulamentos de funcionamento e financeiros do Fundo, assim como todos os documentos de gestão interna, planos e relatórios de atividade e prestação de contas anual. Compete-lhe ainda a aprovação de aumentos de capital, nos termos do artigo 20.º da Lei do FAM, assim como a decisão sobre a distribuição de resultados.



O Fiscal Único, não foi designado no ano de 2015, muito embora tenham sido apresentadas duas propostas de designação pela Direção Executiva, junto da Comissão de Acompanhamento.

Em reunião de 27 de Novembro, a Direção Executiva deliberou propor a designação como Fiscal Único do FAM, do ROC Euclides Gonçalves Carreira, ROC n.º 755.

Já em 2015, foi promovida a primeira alteração à Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto (Lei do FAM) tendente a consagrar a previsão de fontes de financiamento para cobertura dos encargos com o funcionamento corrente dos órgãos, face à contingência, no curto prazo, de obtenção de rentabilidade própria capaz de suportar os encargos necessário ao cumprimento da missão do FAM. Assim a Lei 69/2015, de 16 de Julho, assentou na previsão de meios que garantissem o capaz funcionamento interno do FAM, promovendo em paralelo um alargamento do âmbito dos municípios que estariam vinculados a apresentar pedidos de suspensão junto do FAM, quanto à não submissão de um Programa de Ajustamento Municipal (PAM).

A utilização do capital social do fundo está limitada ao auxílio financeiro no quadro de situações de rutura financeira municipal quando comprovadamente se verifica a insuficiência das medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação da dívida. Efetivamente, constitui objetivo primeiro dos Programas de Ajustamento Municipal (PAM) submetidos a avaliação do Fundo, o contributo dos mesmos para que a implementação de uma trajetória que conduza à sua recuperação estrutural das finanças municipais, por via da implementação de medidas de reequilíbrio orçamental, de redução da dívida e, quando necessário e de forma subsidiária, da assistência financeira.

Em paralelo à verificação das condições e mérito dos programas apresentados pelos municípios cuja dívida total (DT) seja três vezes superior à média das receitas correntes líquidas dos últimos 36 meses, compete ao FAM avaliar os recursos facultativos ao mecanismo de recuperação financeira municipal da parte dos municípios com um rácio de DT acima das 2,25 vezes, quer na vertente de submissão de um PAM junto da Direção Executiva quer na vertente de análise da opção do município pelo saneamento.

No ano 2015, atenta a disposição transitória constante do artigo 52.º da Lei do FAM, com a redação dada pela Lei 69/2015, de 16 de julho, foram avaliados 23 pedidos de suspensão quanto à apresentação de um PAM junto do FAM, avaliação que passou pelo estudo do mérito dos programas atuais quanto ao objetivo primeiro de qualquer mecanismo de recuperação financeira, o reequilíbrio estrutural com a determinação de condições capazes de garantir a autossustentabilidade financeira do município em paralelo com a efetiva redução do valor da DT.

II. OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS PARA 2015

Os objetivos estratégicos foram definidos de acordo com as suas atribuições, tendo em vista a promoção da recuperação financeira dos municípios em situação de desequilíbrio.

Tendo em consideração que o primeiro ano de funcionamento do FAM foi um ano atípico, por se tratar de um ano de início de atividade e de instalação do organismo, houve necessidade de criação de um conjunto de meios, regulamentos e procedimentos internos tendentes à operacionalização das tarefas de prestação de informação e de interligação com as restantes entidades pertencentes ao setor público.

Os objetivos traçados no âmbito do QUAR, tiveram em conta esta fase de instalação assim como o facto de o FAM não possuir mapa de pessoal, nem dispor de recursos humanos, o que inviabilizou a implementação do SIADAP. No entanto, procurou-se estabelecer objetivos que procurassem promover o desenvolvimento das atividades do FAM de acordo com as melhores práticas observadas na administração pública moderna, com a perspetiva de otimização dos recursos disponíveis e de simplificação dos processos.

Neste sentido, a prestação de serviços de qualidade, tanto aos municípios aderentes como aos detentores do capital social, é um objetivo fundamental da estratégia a observar desde o arranque deste novo organismo.

Foram assim estabelecidos os seguintes objetivos estratégicos:

Objetivo Estratégico 1	Promover a recuperação financeira municipal
Objetivo Estratégico 2	Modernizar e otimizar a estrutura organizacional
Objetivo Estratégico 3	Potenciar a qualidade do serviço prestado

A concretização dos objetivos estratégicos resultou da concretização dos objetivos operacionais, definidos em função dos critérios de eficácia, eficiência e qualidade definidos pela Direção Executiva.

Os objetivos operacionais constantes do quadro seguinte, foram definidos no ano de 2015, conforme se referiu anteriormente num contexto de instalação deste organismo, tendo em consideração a existência de um contexto inicial de escassez de recursos, de indefinição orçamental e organizativa.

Objetivo	Descrição
Objetivo Operacional 1	Promover a otimização dos Programas de Ajustamento Municipal
Objetivo Operacional 2	Promover a concretização dos Programas de Ajustamento Municipal
Objetivo Operacional 3	Otimização das aplicações financeiras do FAM
Objetivo Operacional 4	Assegurar o início de atividade do FAM
Objetivo Operacional 5	Promover a formação na área das finanças locais

III. AUTOAVALIAÇÃO

III.1. Análise de acordo com o QUAR

Em anexo apresenta-se o QUAR do FAM para 2015, com os resultados globais já inscritos, do qual resulta que num universo de 5 objetivos e 8 indicadores, foram superados 6 indicadores e cumpridos 2.

O grau de cumprimento dos objetivos face às metas definidas inicialmente e os desvios apurados em cada indicador são explicados nos seguintes termos:

OBJECTIVO 1: Assegurar o início da atividade do FAM

Ind. 1 (Superado) – Número de reuniões com entidades externas.

O resultado foi a realização de 17 reuniões que permitiram garantir o início da atividade do FAM; junto das restantes entidades públicas junto das quais se torna necessário operacionalizar os procedimentos necessários ao arranque de um novo organismo. Este indicador foi superado por via das reuniões realizadas com os seguintes organismos:

- IRN;
- DGO (2);
- Tribunal de Contas (2);
- IGF;
- DGTF (2);
- ESPAP (4);
- IGCP (2);
- DGAL (3).

Ind. 2 (Atingido) – Número de aplicações informáticas instaladas.

O resultado foi atingido, através da instalação e início do funcionamento do Gerfip, em julho e do SRH, em setembro. Para o cumprimento deste objetivo houve necessidade de desenvolver reuniões de desenho da arquitetura das aplicações e formação para os utilizadores.

OBJECTIVO 2: Promover a operacionalização dos Programas de Ajustamento Municipal

Ind. 3 (Superado) – Número de reuniões com municípios aderentes.

O resultado foi a realização de 53 reuniões que permitiram assegurar a entrega de 11 PAM.

Através das reuniões de trabalho desenvolvidas com os municípios aderentes ao FAM (para além das realizadas com os municípios que solicitaram a suspensão de adesão), foi possível promover alteração das propostas de PAM entregues pelos municípios em conformidade com a legislação e com os critérios definidos pela Direção Executiva.

Ind. 4 (Atingido) – Número de PAM aprovados.

O resultado foi a aprovação de 8 PAM. Apesar da falta de recursos que permitissem o desenvolvimento de uma maior quantidade de avaliações, foi possível cumprir as metas estabelecidas inicialmente, o que representa a aprovação de 73% dos PAM's entregues.

OBJECTIVO 3: Promover a otimização dos recursos financeiros

Ind. 5 (Superado) – Número de aplicações financeiras realizadas.

O resultado foi a realização de 23 aplicações financeiras em CEDIC, no total de 86M€. A obtenção deste resultado decorre da concretização dos procedimentos estabelecidos pela Direção Executiva, no sentido de promover a aplicação dos montantes colocados à disposição do FAM, no menor espaço de tempo possível, com o objetivo de maximizar o capital realizado.

Ind. 6 (Superado) – Número de reuniões com entidades credoras dos municípios.

O resultado foi a realização de 16 reuniões com entidades que detêm créditos de elevado valor sobre os municípios aderentes ao FAM.

- ADSE;
- CGA;
- AdP (2);
- DGTF (2);
- Segurança Social;
- Bancos (9).

OBJECTIVO 4: Promover o apoio técnico aos municípios em matéria de endividamento

Ind. 7 (Superado) – Número de reuniões com municípios.

O resultado foi a realização de 4 reuniões de trabalho com municípios não aderentes ao FAM, mas com necessidade de apoio técnico ao nível da gestão da dívida municipal e do reequilíbrio orçamental. Através deste apoio prestado aos municípios, o FAM contribuiu para disseminar as melhores práticas existentes na administração pública, contribuindo para a melhoria da gestão financeira destes municípios.

OBJECTIVO 5: Promover a formação na área das finanças locais

Ind. 8 (Superado) – Número de estágios profissionais.

O resultado foi a realização de 3 estágios profissionais, em resultado do protocolo estabelecido com o IIIIII. Através destes estágios de verão foi possível possibilitar a três jovens recém-licenciadas uma experiência em local de trabalho, fomentando a valorização do seu conhecimento em finanças públicas, com especial incidência nas finanças locais.

Os objetivos de qualidade foram aqueles que conseguiram os melhores resultados, seguidos pelos objetivos de eficiência e por fim pelos de eficácia, sendo a avaliação global do desempenho do FAM em 2015 de “Bom”.



IV. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PREVISTAS E NÃO PREVISTAS NO PLANO DE ATIVIDADES E RESULTADOS ALCANÇADOS

IV.1. Instalação do Fundo de Apoio Municipal

IV.1.1. Início da atividade

A atividade do FAM iniciou-se formalmente com a nomeação e entrada em funções da Direção Executiva, em 25 de Novembro de 2014.

À data e até final do exercício económico, os recursos humanos afetos ao FAM, limitaram-se aos três membros da Direção Executiva.

O FAM tem sede oficial nas instalações da DGAL, sito na Rua Tenente Espanca, n.º 20, em Lisboa.

Aquando da entrada em funcionamento do FAM, em novembro de 2014, a Direção Executiva ocupou umas instalações cedidas pela DGAL, na sua sede, sito na Rua José Estevão, em Lisboa.

Em janeiro de 2015, a DGAL transferiu as suas instalações para a Rua Tenente Espanca, em Lisboa, tendo sido necessário a Direção Executiva encontrar um espaço alternativo, para desenvolver a sua atividade.

Desde janeiro de 2015, que a Direção Executiva, se encontra a funcionar em instalações cedidas, através de protocolo, pela Fundação das Comunicações Móveis, sito na Av. Marquês de Tomar, n.º 35, 7.º andar, em Lisboa.

IV.1.2. Alterações legislativas

A primeira alteração à Lei do FAM, conforme se referiu, assentou na previsão de meios e mecanismos que garantissem o capaz funcionamento interno do FAM e cumprimento da sua missão, com ênfase no financiamento e recrutamento de pessoal.

Contudo, ao longo do exercício foi possível constatar as limitações das alterações promovidas pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, na garantia efetiva dos recursos necessários ao bom funcionamento do FAM, em especial no que respeita aos recursos humanos, não sendo possível até final do exercício, o FAM dispor de qualquer pessoal afeto à sua atividade, mantendo concentradas todas as vertentes da sua atuação, desde a operacional à interna nos elementos da Direção Executiva.

Acresce que a citada Lei, foi omissa quanto ao registo e tratamento em orçamento privativo do Fundo, da vertente de gestão financeira do capital e colocação de meios por via da concessão de empréstimos, fato que, aliado à não previsão em sede de Orçamento do Estado 2015 do FAM como entidade autónoma e detentora de orçamento próprio, determinou muitos constrangimentos quer ao nível do registo orçamental dos movimentos ocorridos, quer no exercício de faculdades que assistem o FAM, como a prestação de garantias junto das instituições financeiras ou a submissão a visto do Tribunal de Contas do contrato de

empréstimo celebrado com a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) nos termos do n.º 4 do artigo 19.º da Lei do FAM.

IV.1.3. Recursos

A Lei nº 53/2014, de 25 de agosto, não previa a existência de um quadro de pessoal, nem a afetação de recursos humanos ao FAM.

A Lei nº 69/2015, de 16 de julho, passou a prever a possibilidade de recrutamento por parte do FAM, de funcionários em regime de trabalho público, através do mecanismo da mobilidade interna, o qual depende da aprovação da Comissão de Acompanhamento.

A Direção Executiva definiu 3 recursos como as suas necessidades de pessoal, no imediato, com os seguintes perfis:

- Técnico(a) superior na área da Economia e Gestão, com conhecimentos em contabilidade pública e/ou finanças locais;
- Técnico(a) superior na área da Contabilidade, Economia, Gestão, Administração Pública ou outra, com conhecimentos em contabilidade, processamento de vencimentos e/ou contratação pública;
- Funcionário(a) da carreira administrativa, com experiência na função de secretariado e arquivo.

Desde a entrada em vigor da Lei nº 69/2015, foram estabelecidos contactos com diversos trabalhadores em funções públicas, tendo sido realizadas 4 entrevistas. Contudo, até fecho do exercício de 2015 não foi possível concretizar qualquer processo de mobilidade.

Note-se que, nos termos do artigo 54.º da Lei do FAM, deveria o Estado promover os meios necessários ao funcionamento do FAM e cobertura das necessidades de assistência financeira. Caberia à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), promover todos os procedimentos necessários à constituição e instalação dos órgãos do FAM, em especial a Direção Executiva. Não obstante, no ano de instalação do FAM não foi possível reunir todas as condições quer humanas quer orçamentais, o que gerou dificuldades acrescidas não só na instalação do Fundo, assim como na sua capacidade de resposta às várias solicitações que ocorreram ao longo do exercício.

Não obstante a DGAL, entidade a quem comete prestar apoio técnico ao FAM, ter promovido alguma interação tendente a contribuir para o desenvolvimento das competências do Fundo, ficaram as mesmas aquém das reais necessidades do Fundo, necessidades inerentes a uma fase de arranque, onde o volume de tarefas se apresenta naturalmente acrescido, com a necessidade de estabilizar todo o funcionamento interno nas diferentes vertentes e em paralelo, se estar perante a exigência do cumprimento de prazos legais relativos à recuperação financeira municipal.

Não foi possível em 2015, estabilizar institucionalmente a afetação permanente de técnicos de uma unidade da DGAL ao apoio do FAM, mesmo estando essa unidade prevista na estrutura orgânica da DGAL, o que determinou fortes constrangimentos no desempenho das funções da Direção Executiva, desde logo pela impossibilidade de atribuição de orientações diretas quanto à realização e prazos do trabalho solicitado.



i. Meios disponibilizados

Os meios disponibilizados ao FAM em 2015 restringiram-se aos meios financeiros necessários à cobertura dos encargos de funcionamento corrente, por alteração orçamental e através do reforço por dotação provisional atenta a não previsão de um orçamento para o FAM.

Não foi disponibilizada a instalação da equipa da Direção Executiva, nem protocolados os termos de colaboração e prestação de apoio por parte da DGAL, em especial, a designação de técnicos como interlocutores diretos junto do FAM, o que conduziu a uma insuficiência de meios para o desempenho das competências da Direção Executiva em especial na sua vertente operacional.

Note-se que, à Direção Executiva compete avaliar e pronunciar-se sobre as propostas de PAM submetidas pelos municípios aderentes, assim como lhe cabe toda a responsabilidade no que respeita à gestão financeira do capital e aplicação dos recursos colocados à sua disposição pelos subscritores desse mesmo capital. Face à escassez de recurso existente, a Direção Executiva desenvolveu esforços acrescidos para garantir o cumprimento das competências que lhes estão cometidas por lei, assim como as tarefas técnicas e administrativas necessárias à instalação e regular funcionamento do organismo.

Em funções nas instalações da FCM, a Direção Executiva beneficiou do apoio administrativo e logístico prestado pelos funcionários daquela entidade.

ii. Colaboração de instituições externas

Com o início da sua atividade, a Direção Executiva diligenciou no sentido de reunir e ouvir as principais entidades envolvidas com a missão do FAM.

Desde logo, foi possível um encontro junto da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), na qual se transmitiu as linhas gerais da estratégia do Fundo e se recolheu a opinião e contributo dos membros da Direção daquela Associação.

O FAM beneficiou da colaboração de membros do Governo e respetivos Gabinetes, nomeadamente, o Gabinete do Sr. Secretário de Estado Adjunto o Orçamento, o Gabinete do Sr. Secretário de Estado da Administração Local e o Gabinete da Sra. Secretária de Estado do Tesouro. Através de diversas interações com estes Gabinetes, foi possível promover a operacionalização do funcionamento do FAM, incluindo a primeira alteração à Lei do FAM.

Enquanto acionista e detentor de uma participação no capital de 50%, o Estado encontra-se representado na sua função pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças. Nesta sede, foi promovida uma reunião com a Sra. Secretária de Estado do Tesouro, na qual se esclareceram diversos pontos relativos à gestão do capital, à definição das entidades que poderiam colaborar com o FAM e orientações no que respeita à reestruturação de dívida junto de entidades, quer do setor público, quer credores financeiros privados. Foi neste encontro determinado o apoio ao FAM por parte da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP, IP).

No que respeita à DGTF, o FAM tem beneficiado de uma estreita colaboração, quer no âmbito mais operacional de financiamento do FAM e implementação das disposições legais aplicáveis a municípios com apoio transitório de urgência (ATU), quer na interação como credor financeiro de vários municípios.

Da parte do IGCP, foram avaliados desde logo os serviços que poderiam ser prestados na área de negócio do FAM relativa à gestão das unidades de participação. Não obstante a total disponibilidade sempre evidenciada por essa entidade, concluiu-se pela necessidade de implementação no próprio FAM do sistema de gestão das unidades de participação, pelo que a Direção Executiva procedeu a diversas consultas ao mercado.

Centra-se assim no IGCP à data a colocação em aplicações financeiras do capital realizado, o seu resgate e reinvestimento.

De igual forma, foi solicitado junto da DGTF colaboração no sentido de fornecer ao Fundo um serviço de gestão dos empréstimos a conceder aos municípios. Contudo, tal prestação não se revelou possível pelo que, em 2015, a Direção Executiva iniciou procedimentos tendentes ao reconhecimento, dentro da Administração Central de sistemas de gestão de empréstimos que possam ser, com as necessárias adaptações, transpostos para o FAM, garantindo que à data da concessão do primeiro empréstimo estejam garantidas as condições para a sua gestão e acompanhamento.

De entre os diversos contatos realizados, os Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (SSG NR), organismo gestor de vários empréstimos junto dos seus beneficiários, demonstrou toda a disponibilidade em fornecer o seu sistema para adaptação à realidade do FAM. Não obstante os encontros promovidos neste sentido, não foi possível finalizar as diligências necessárias até termo do ano de 2015.

Com vista ao normal funcionamento do FAM, foi prestado em 2015 apoio pela DGAL, nomeadamente através do processamento de vencimentos, registos contabilísticos, prestação de reporte às entidades competentes, procedimentos de aquisição de bens e serviços, receção e registo de correspondência. Através da FCM, o FAM beneficiou de apoio administrativo e de secretariado, da utilização de instalações e todos os serviços contratados nesse âmbito (limpezas, impressões, comunicações).

O processamento de vencimentos foi assegurado até agosto de 2015 pela Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros, por via da centralização dos serviços da DGAL nesta entidade. Após a entrada em vigor do orçamento de receitas gerais, em julho e do sistema informático SRH, em agosto, o processamento de vencimentos passou a ser assegurado, a partir de setembro, pelo FAM, com o apoio administrativo da DGAL.

Por forma a não colocar em causa o cumprimento dos prazos legais quanto à pronúncia da Direção Executiva sobre os PAM's apresentados no primeiro semestre de 2015, o FAM celebrou um Protocolo Estágios de Verão, em junho de 2015, com o ISCTE, através do qual o FAM, recebeu três estagiárias, com formação, em Economia, Gestão e Informática de Gestão, que prestaram algum apoio na estabilização dos modelos de avaliação dos Programas.

Os estágios decorreram entre 1 de julho e 31 de agosto, tendo sido obtidos resultados ao nível da preparação dos Programas de Ajustamento Municipal, dos contratos de assistência financeira e do desenvolvimento do site do FAM.

iii. Sistemas de informação e site

Desde o início da atividade do FAM, o apoio informático tem sido assegurado pela DGAL, incluindo a cedência de material informático.

Em setembro, foram adquiridos 3 novos computadores portáteis, 3 monitores e 3 docking stations, para substituição dos equipamentos que haviam sido cedidos.

Foi desenvolvido o site institucional com recursos internos e no âmbito dos estágios de verão, encontrando-se alojado em regime de outsourcing nos servidores da MEO.

iv. Contratação Pública

Os procedimentos de aquisição de bens e serviços foram desenvolvidos através do apoio técnico da DGAL.

Foram desenvolvidos 4 processos, destinados à aquisição de serviços de conceção da imagem institucional, ao apoio jurídico, à aquisição de equipamentos informáticos e cartões de visita.

Foram ainda assinados dois contratos, um relativo à ESPAP (Termo de Adesão), para utilização do Gerfip, no montante de 10.814,78€, e outro celebrado com o escritório de advogado Private Lawyers, no âmbito da prestação de apoio jurídico, designadamente no que respeita aos processos em contencioso, pelo montante de 5.000€.

IV.2. Estatutos e Regulamentos

i. Estatutos

Os Estatutos do FAM encontram-se concluídos pela Direção Executiva, estando contudo em fase de revisão final tendente à sua submissão a aprovação da Comissão de Acompanhamento.

Face às especificidades do ano de 2015, nomeadamente relacionadas com a escassez de recursos humanos e com a necessidade de constituir uma estrutura nova, a Direção Executiva optou por elaborar apenas em 2016 o regulamento interno do órgão e formalizar a distribuição de pelouros pelos seus membros, os quais se viram vinculados ao longo do exercício a responder perante todas as competências atribuídas por lei ao órgão Direção Executiva e ao próprio organismo em sentido lato.

ii. Regulamento financeiro

No final do exercício de 2015, encontra-se concluído e pronto a submeter a aprovação da Comissão de Acompanhamento o regulamento de gestão financeira do Fundo. Este

documento regulamenta todas as matérias relativas à política de aplicações financeiras do capital social e disponibilidades, contendo três capítulos fundamentais, um dedicado ao capital social, outro à gestão financeira e de tesouraria e um último relativo à prestação de assistência financeira.

Encontra-se em fase de definição a infraestrutura de suporte à atividade financeira de gestão do capital, bem como os procedimentos a adotar em função dessa definição.

iii. Regulamento do fundo de manei

A Direção Executiva aprovou o regulamento de fundo de manei em julho de 2015, o qual foi constituído pelo montante de 1.100€

IV.3. Recuperação Financeira Municipal

IV.3.1. Municípios aderentes

Em sequência do apuramento de contas de 2013, verificou-se a existência de 42 municípios em situação de adesão ao FAM, tendo solicitado a mesma 17. Dos pedidos de adesão, 14 decorreram de recurso obrigatório e 3 de recurso facultativo. Foram apresentados 23 pedidos de suspensão de adesão nos termos previstos na lei municípios.

Com a aprovação final das contas de 2014, 29 municípios reuniam condições de acesso ao FAM, 13 dos quais por recurso obrigatório.

IV.3.2. Programas de Ajustamento Municipal

No ano de 2015, e por forma a ser dado cumprimento ao disposto no artigo 28.º da Lei do FAM e atestar o rigoroso cumprimento das condições previstas no artigo 23.º da mesma Lei, a Direção Executiva procedeu ao desenvolvimento de metodologias e instrumentos de trabalho capazes de garantir a correta avaliação dos PAM's submetidos a sua apreciação, assim como a produção de uma decisão devidamente fundamentada em critérios claramente definidos e indicadores não subjetivos.

Assim e desde logo, foram produzidos os formulários previstos no n.º 3 do artigo 24.º da Lei do FAM, os quais possibilitaram a apresentação de propostas por parte dos municípios com acesso obrigatório e que serviram igualmente de veículo de prestação de informação para todos os restantes municípios que, por força da norma transitória do artigo 52.º ou estando abrangidos pelo artigo 25.º se viram vinculados a submeter dados atualizados e conformes com o RFALEI junto do FAM.

Para além dos formulários, foi desenvolvido um modelo de análise através do qual se procura avaliar o mérito das propostas apresentadas, em especial no que respeita ao seu contributo na melhoria do ajustamento financeiro dos municípios. Foi assim construído um modelo de análise, constituído por indicadores estruturais, como défice e dívida, avaliações

sobre a capacidade de resistência do município e reconfirmação das projeções e estimativas avançadas pelos municípios na construção do seu programa.

Acresceu ainda, tratando-se de um objetivo chave dos Programas a redução da dívida total, a conceção de um modelo de avaliação da sustentabilidade da dívida municipal, o qual, introduzidos os dados projetados pelos municípios, permite averiguar a trajetória seguida por este indicador, assim como concluir sobre o tempo necessário à obtenção do rácio legal de endividamento.

À Direção Executiva do FAM coube ao longo do ano de 2015 a tarefa de melhoramento dos termos e previsões constantes das propostas de PAM, o que determinou um trabalho acrescido face à análise inicial da DGAL. Em constante interação com os municípios envolvidos, foram produzidas novas versões face às propostas iniciais apresentadas e submetidas à análise inicial da DGAL. Sobre essas novas versões recaiu tão só a avaliação e análise da Direção Executiva do FAM.

IV.3.3. Programas aprovados em processo de visto do TC

A Direção Executiva aprovou os PAM de Alandroal, Alfândega da Fé, Aveiro, Celorico da Beira e Vila Franca do Campo e recusou o pedido de assistência financeira do Município do Nordeste, em 1 de setembro de 2015, tendo os mesmos obtido parecer favorável da Comissão de Acompanhamento, enquanto os PAM de Fornos de Algodres e Santa Comba Dão, mereceram aprovação da Direção Executiva após auscultação da Comissão de Acompanhamento, em outubro e o de Vila Nova de Poiares em novembro.

No total, durante o ano de 2015 foram aprovados 9 PAM pelo montante global de 132,7 Milhões de euros.

Município	Tipologia	Montante (em euros)	
		Solicitado	Aprovado
Alandroal	AO	8 800 000,00	8 575 744,00
Alfândega da Fé	AO	1 502 818,86	1 502 818,86
Aveiro	AO	79 538 770,31	72 660 151,91
Celorico da Beira	AO	12 689 707,23	11 364 860,00
Fornos de Algodres	AO	18 566 007,84	15 840 116,21
Nordeste	AO	2 752 000,00	-
Santa Comba Dão	AO	8 514 121,04	8 536 781,00
Vila Franca do Campo	AO	1 960 910,24	1 500 000,00
Vila Nova de Poiares	AO	12 820 842,16	12 760 878,00
Valor total		147 145 177,68	132 741 349,98

AO - acesso obrigatório (com base nas contas de gerência de 2013)

AF - acesso facultativo

IV.3.4. Programas em avaliação /reformulação

No final do ano encontravam-se em fase de reformulação por parte dos municípios as propostas de PAM de Mourão, Vila Real de Santo António, Paços de Ferreira e Portimão, que em conjunto totalizam cerca de 200 M€.

IV.3.6. Contencioso

Providências Cautelares

Foram interpostas duas providências cautelares pelo Município de Sintra, as quais, após contestação apresentada pelo FAM, viriam a ser recusadas pelo Tribunal.

O teor das referidas providências cautelares prende-se com a oposição do Município ao pagamento da primeira prestação do capital social do FAM.

Processos principais

Na sequência da primeira providência cautelar, o Município de Sintra interpôs uma ação no TAF de Sintra, à qual o FAM apresentou alegações, aguardando-se decisão do Tribunal.

Na sequência da segunda providência cautelar, o Município de Sintra interpôs nova ação no TAF de Sintra, sobre a qual o FAM apresentou as respetivas alegações.

O Município de Lousada interpôs uma ação no TAF de Penafiel, à qual o FAM apresentou alegações em 8 de outubro, aguardando-se decisão do Tribunal.

IV.3.6. Apoio técnico da DGAL

No âmbito da apresentação de propostas de PAM junto do FAM, a DGAL procede, após solicitação da Direção Executiva a uma avaliação prévia, dessas mesmas propostas. Essa avaliação é centrada na recolha de indicadores históricos, sendo a DGAL a entidade depositária do SIIAL, procedendo igualmente ao carregamento de dados no modelo de avaliação e indicadores desenvolvido pela Direção Executiva, modelo tendente à normalização e uniformização de critérios de avaliação do mérito dos PAM apresentados, assim como a fundamentação da decisão sobre os mesmos.

Ao longo de 2015 e atenta a alegada falta de recursos por parte da DGAL, não obstante a abertura de concurso para recrutamento de pessoal face à nova competência de apoio ao FAM consagrada organicamente, a produção de relatórios prévios e a sua submissão à Direção Executiva nem sempre foi possível nos prazos inicialmente estimados.

A DGAL prestou apoio ao nível da avaliação dos pedidos de suspensão apresentados pelos municípios que se encontravam abrangidos por programas de recuperação financeira anteriores à publicação da Lei do FAM, nos termos do artigo 52.º.

Não obstante, refere-se que este contributo foi objeto de algumas limitações decorrentes da informação prestada pelos municípios àquela Direção-Geral. No caso concreto dos planos de saneamento, a DGAL não dispõe de informação de acompanhamento.

Em ambos os casos estamos perante vinculações dos municípios construídas com base em regras financeiras anteriores às determinadas pelo RFALEI, o que determinou a necessidade de uma atualização de indicadores às atuais regras legais tendentes à decisão fundamentada da Direção Executiva sobre os pedidos de suspensão, assim como, a convocatória dos municípios envolvidos para prestação de esclarecimentos adicionais e informação sobre a trajetória da dívida projetada para os anos futuros.

IV.4. Saneamento Financeiro

i. Comunicações apresentadas

Apenas o Município de Évora optou pelo recurso ao saneamento financeiro, tendo comunicado essa opção a 26 de janeiro de 2015. A Direção Executiva oficiou o Município, em 5 de maio, a solicitar o envio dos comprovativos da obtenção do empréstimo para saneamento financeiro.

O Município de Évora solicitou prorrogação do prazo de entrega dos comprovativos da obtenção do empréstimo para saneamento financeiro em 25 de maio, até ao final de junho. A DE autorizou, em 18 de junho, a prorrogação solicitada em função da justificação apresentada.

Não tendo sido rececionados os referidos elementos a Direção Executiva notificou o Município em 8 de setembro, para apresentação de proposta de PAM, no prazo de 90 dias.

ii. Pedidos de suspensão

Nos termos do art.º 52º da LFAM, os municípios com programas de saneamento financeiro ou reequilíbrio em curso, poderiam optar pelo regime transitório que permitia a suspensão da obrigação de apresentação da proposta de PAM. Dos municípios em condições de acesso obrigatório, conforme foi referido anteriormente, 14 solicitaram o acesso ao FAM enquanto, outros cinco efetuaram o pedido de suspensão – Castanheira de Pêra, Freixo de Espada à Cinta, Fundão, Machico e Seia.

Por outro lado, do conjunto de municípios em situação de acesso facultativo ao FAM, 18 solicitaram igualmente a suspensão da entrega do Programa de Ajustamento Municipal.

iii. *Suspensões aprovadas e em reanálise*

Numa fase inicial, foram aprovadas as suspensões de apresentação de PAM aos municípios constantes do quadro seguinte:

MUNICÍPIOS	Pressupostos de Acesso ao FAM				Situação perante o FAM	
	31.12.2013		31.12.2014		Pedidos Suspensão	Suspensão Concedida
	Obrigatório artº 24º nº 1	Opcional artº 25º nº 1	Obrigatório artº 24º nº 1	Opcional artº 25º nº 1		
ALPIARÇA		X		X	X	Sim
CALHETA (S. JORGE)		X			X	Sim
CÁSTANHEIRA DE PÊRA	X			X	X	Sim
CASTELO DE PAIVA		X			X	Sim
COVILHÃ		X		X	X	Sim
FARO		X			X	Sim
FREIXO DE ESPADA À CINTA	X		X		X	Sim
FUNDÃO	X		X		X	Sim
LAJES DO PICO		X			X	Sim
MACHICO	X				X	Sim
MESÃO FRIO		X		X	X	Sim
MONDIM DE BASTO		X			X	Sim
MONTEMOR-O-VELHO		X			X	Sim
RIBEIRA BRAVA		X			X	Sim
SANTA CRUZ		X			X	Sim
SÃO VICENTE		X			X	Sim
SEIA	X		X		X	Sim
TABUAÇO		X			X	Sim
TROFA		X		X	X	Sim
VIEIRA DO MINHO		X			X	Sim
VELAS		X			X	Sim
VILA NOVA DE GAIA		X			X	Sim
VIZELA		X		X	X	Sim
TOTAL	5	18	3	6	23	23

Relativamente a alguns municípios que pediram suspensão e face às dúvidas existentes, resultou de verificação dos pressupostos da dívida total de 2014, a saída do município de Machico dos limites de acesso ao FAM e a passagem do Município de Castanheira de Pêra à situação de acesso facultativo.

IV.5. Parecer Prévio aos orçamentos

Os municípios acedentes ao FAM, que já tenham o PAM aprovado solicitaram parecer prévio sobre o respetivo orçamento municipal, cabendo à Direção Executiva pronunciar-se sobre o cumprimento das medidas previstas no PAM e das regras orçamentais no prazo de 30 dias.

No final do ano de 2015, tinham sido solicitados pareceres sobre os documentos previsionais dos municípios de Alandroal, Aveiro, Alfândega da Fé, Celorico da Beira, Portimão e Nazaré, encontrando-se emitidos os pareceres relativos aos quatro primeiros municípios enunciados, na medida em que os outros dois não tinham ainda um PAM aprovado.

IV.6. Apoio a Municípios aderentes

i. Negociação com credores

A Direção Executiva tem encetado esforços no sentido de proporcionar o entendimento entre os municípios e os seus principais credores, nomeadamente com entidades públicas e com instituições financeiras.

Foram realizadas mais de 20 reuniões de trabalho que se traduziram na concretização efetiva de acordos de pagamento da dívida ou reestruturação de empréstimos.

Relativamente às entidades do sector público credoras dos municípios foram efetuadas reuniões com a DGTF, ADSE, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações e Águas de Portugal, entre outras, que resultaram na realização de vários acordos de pagamento entre estas entidades e municípios aderentes ao FAM.

No sector bancário foram desenvolvidos contatos com várias instituições financeiras credoras dos municípios, no sentido de informar essas entidades dos pressupostos do regime de recuperação financeira municipal. Foram realizadas reuniões de trabalho com a Caixa Geral de Depósitos, BPI, Millenium BCP, Novo Banco, Monteio Geral, Caixas de Crédito Agrícola Mútuo e Santander Totta e Dexia.

Na sequência dos acordos realizados entre os bancos e os municípios têm sido realizadas reuniões de acompanhamento periódicas.

ii. Apoio técnico a municípios não aderentes

O FAM, atenta a sua missão de prevenção de situações de rutura financeira, foi abordado por diversos municípios no sentido de lhes prestar apoio no desenvolvimento de uma estratégia de redução e reestruturação da dívida municipal ou das entidades participadas e de implementação de medidas de reequilíbrio orçamental.

Foram realizadas cinco reuniões de trabalho, com três municípios interessados em desenvolver processos de ajustamento à margem do FAM, por não se encontrarem abrangidos pelos limites legais que determinam o acesso obrigatório ao mecanismo de recuperação financeira, mas que pretendem recorrer ao auxílio técnico do FAM.

V. GESTÃO DE CAPITAL

V.1. Enquadramento

Nos termos da Lei 53/2014, de 25 de Agosto, foi determinada a criação de um Fundo, constituído por um capital de 650 milhões de euros, representado por unidades de participação, a subscrever e a realizar pelo Estado e pelo conjunto dos municípios portugueses, em igual proporção, 50%.

Prevê-se na citada Lei que a realização do capital deverá ocorrer num prazo máximo de sete anos, com início em 2015 e em duas prestações anuais a efetuar nos meses de junho e dezembro.

Determina-se ainda que no final de cada semestre, o FAM deverá publicar um relatório sobre as variações de valor das unidades de participação e seus movimentos.

Após a primeira realização de capital ocorrida em junho de 2015, correspondente à primeira subscrição de unidades de capital por parte dos Municípios e do Estado, o FAM procedeu desde logo à solicitação de abertura de um crédito especial¹ tendente à inscrição das verbas recebidas dos subscritores de capital, Estado e municípios, nos termos e por obrigação legal com contrapartida em despesa igualmente determinada na Lei do FAM, concessão de empréstimos.

Muito embora os serviços técnicos da Direção-Geral do Orçamento que acompanham o FAM, tenham demonstrado um entendimento favorável quanto à efetivação deste crédito especial e tenham sido cumpridos de forma rigorosa todas as instruções tendentes à correta contabilização dos movimentos, entendeu-se superiormente que poderia esta alteração orçamental ser da competência da Assembleia da República nos termos da alínea b) do artigo 50.º-A da Lei n.º 91/2001 (LEO), mantido em vigor pelo n.º 2 do artigo 7.º da Lei 151/2015, de 11 de Setembro, por configurar um aumento da despesa global do Programa Orçamental (PO) em que se insere o FAM, sem se poder recorrer à exceção prevista na alínea c) do n.º 2 do artigo 51.º da mesma Lei.

Relembre-se que o FAM não foi inscrito na proposta de Orçamento do Estado de 2015, nem ficou prevista a sua inscrição no articulado da Lei, pese embora no orçamento do Ministério das Finanças tenha sido prevista dotação para esse fim.

Assim, por Despacho de Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, datado de 25.11.2015, foi sancionado o entendimento de que a alteração orçamental proposta pelo FAM, tendente ao registo da receita própria não efetiva com origem nos montantes de subscrição de capital, determinados em Lei, por parte dos municípios e do Estado, seria da

¹ Registo do acréscimo de receita própria cobrada no ano.

competência da Assembleia da República nos termos da alínea b) do art.º 50.º-A da Lei 91/2001, com as alterações e mantida em vigor pelo n.º 2 do art.º 7.º da Lei 151/2015, de 11 de Setembro.

Nestes termos, o FAM deparou-se com a inexistência de uma solução² capaz de legitimar o lançamento do crédito especial solicitado junto do Ministério das Finanças, por forma a proceder à relevação contabilística dos montantes transferidos para o FAM nos termos do artigo 17.º e n.º 1 do art.º 19.º da Lei 53/2014, de 25 de Agosto. Este fato determinou ainda a impossibilidade do FAM prestar garantias aos credores financeiros, quando estava previsto nos PAM's aprovados, assim como a não submissão a visto prévio do contrato de empréstimo celebrado com a DGTF.

Não obstante, o FAM ainda apresentou superiormente uma exposição de eventuais argumentos a serem ponderados no quadro da solução necessária ao registo de receita não efetiva, assentes em duas reflexões: interpretação da alínea c) do n.º 2 do artigo 51.º ou aplicação do artigo 18.º da LOE 2015 (conjugado com a alínea b) do n.º 4 do artigo 7.º do DEO 2015).

Os municípios, foram desde a data de publicação da Lei do FAM vinculados a lançar contabilisticamente em despesa o ativo relativo à participação no capital social do FAM, uma vez que, tratando-se de uma obrigação legal, as regras do POCAL assim o exigem, reforçando o caráter de consignação das transferências que foram a este título efetuadas para o FAM.

As iniciativas adotadas pelo FAM no sentido da resolução da limitação quanto ao lançamento da receita com origem na subscrição de capital não resultaram na previsão de norma habilitante para o efeito, pelo que, foi necessário adotar medidas que garantissem a total transparência no registo dos movimentos respeitantes à subscrição de unidades de participação, no âmbito da gestão de tesouraria, quer no domínio orçamental quer patrimonial.

Assim, no que respeita à contabilidade orçamental todos os movimentos foram registados em operações extra orçamentais atenta a inexistência de norma habilitante para inscrição da correspondente fonte de financiamento no orçamento privativo do FAM. Em termos patrimoniais, a gestão dos movimentos passou pelo seu lançamento em conta de capital, de disponibilidades e em conta de outros devedores, esta última, decomposta em subcontas por município e Estado, nas quais consta o respetivo valor da subscrição de capital.

Estes movimentos contabilísticos serão regularizados, em termos orçamentais, com a entrada em vigor do Orçamento do Estado de 2016, procedendo-se à passagem do valor em disponibilidades de tesouraria registado em contas extra orçamentais para contas orçamentais por lançamento da receita na respetiva fonte de financiamento – 510 – Receita Própria, tendo este movimento que ser tratado à semelhança da integração de um saldo de gerência.

No que respeita aos valores de receita efetiva propostos na alteração orçamental solicitada e relativos a rendimentos de propriedade, à semelhança do procedimento seguido para a receita não efetiva, todos os movimentos ocorridos neste âmbito foram relevados contabilisticamente em operações extraorçamentais, indo-se proceder igualmente ao seu lançamento no orçamento de 2016.

² Tal solução passaria pela previsão dos registos necessários em sede de Orçamento do Estado Retificativo, o que não ocorreu até final do ano.

O procedimento agora explanado, devidamente sustentado em parecer do Fiscal Único do FAM, permitiu a relevação patrimonial dos montantes e movimentos relativos à subscrição de capital assim como o reconhecimento dos mesmos em termos orçamentais por via do seu registo em contas extraorçamentais.

Esclarece-se que este enquadramento orçamental impossibilitou igualmente a emissão de recibos de quitação por parte do FAM perante os subscritores de capital.

V.2. Realização do Capital

O ano de 2015 representou o início da subscrição das unidades de capital do Fundo tendente à realização do capital social do Fundo, tendo por isso sido adotados os procedimentos necessários, quer da parte do Estado, quer por parte do conjunto dos municípios portugueses em cumprimento da obrigação legal gerada ainda em 2014.

Da parte dos municípios portugueses, foi reconhecida a subscrição do valor de capital do FAM ainda e de acordo com a instrução conjunta divulgada pelo Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL) e pela DGAL.

Assim, o montante global da participação foi lançado, no balanço dos municípios, numa conta de investimentos financeiros, obrigações e títulos de participação (conta 4122), por contrapartida da conta devedores e credores diversos (FAM), cujo saldo irá reduzir-se proporcionalmente ao valor subscrito, até ao ano 2021, ano em que o mesmo deverá ser nulo, salvo situações de subscrição antecipada.

Note-se que o FAM não é uma entidade participada dos municípios nos termos do Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado, não se tratando de uma sociedade comercial em que os municípios participem em parte do seu capital. Por essa razão, foi considerado no âmbito da contabilidade municipal o registo do capital subscrito numa conta de títulos de participação e não numa conta de capital, enquanto, na Lei do Orçamento do Estado de 2015, por via do registo no capítulo 60, foi previsto o valor a transferir para o FAM por conta da subscrição do capital a realizar no mesmo exercício. O movimento de reconhecimento de dívida perante o FAM com origem na totalidade das subscrições de capital a efetuar até 2021 pelo Estado não se aplica.

Não dispondo de contabilidade patrimonial, o Estado assume anualmente por via de previsão no Orçamento do Estado, capítulo 60, a dívida perante o FAM correspondente tão só ao montante a subscrever em cada ano económico, fato que determinou igual procedimento contabilístico nos registos internos do FAM, isto é, o reconhecimento apenas da subscrição anual do Estado. Já no caso dos municípios, tendo estes registado no seu passivo a totalidade da sua participação, esta passou a ter reflexo integral na conta 51 capital do FAM.

O valor da subscrição de capital do FAM foi registado na conta de capital do Fundo pelo montante global de 371.428.570,95€. A diferença para o valor a total a realizar de 650.000.000€ (valor nominal nos termos do artigo 17.º da Lei n.º 53/2014) corresponde à contribuição do Estado ainda por realizar.

A primeira prestação do capital social do FAM foi integralmente realizada, de acordo com os valores de participação atribuídos a cada município e ao Estado. No final do ano e após termo do prazo para a efetivação da segunda tranche, encontrava-se realizado um valor nominal de 92.114.639,46€ de capital, abaixo do devido em 2015. A diferença apurada de 742.467,54€ decorre da conciliação entre os valores que transitam em dívida, 1.620.311€ e o montante de 877.843,46€ de antecipações de realização do capital³ por via de subscrições de unidades de participação acima das determinadas para o ano 2015, em cumprimento designadamente do disposto na alínea a) do n.º 4 do artigo 98.º da Lei do Orçamento do Estado de 2015.

Para concluir a realização da primeira prestação, a Direção Executiva solicitou à DGAL que procedesse à retenção das transferências do Orçamento do Estado a 13 municípios, nomeadamente Alijó, Belmonte, Fundão, Lousada, Monção, Penedono, Portalegre, Povoação, Reguengos de Monsaraz, Tarouca, Vieira do Minho e Vila do Bispo, tendo o Município de Sintra efetuado o pagamento da primeira tranche após a decisão do Tribunal de recusa sobre a providência cautelar interposta.

Em relação ao valor da dívida acima mencionado, relativo às participações a realizar no exercício de 2015, verifica-se a seguinte decomposição:

DÍVIDAS REFERENTES À REALIZAÇÃO DAS UNIDADES DE PARTICIPAÇÃO DO CAPITAL DO FUNDO DE APOIO MUNICIPAL

a 31 de dezembro de 2015 de dezembro de 2015				
Entidade	Valor nominal a realizar (2015)	Valor nominal realizado (2015)	Valor nominal em dívida	Total do saldo
MUNICÍPIO SINTRA	1 118 289,00 €	559 144,50 €	559 144,50 €	7 268 876,78 €
MUNICÍPIO DE TORRES VEDRAS	296 705,00 €	148 352,00 €	148 353,00 €	1 928 581,27 €
MUNICÍPIO DO FUNDÃO	159 633,00 €	79 816,50 €	79 816,50 €	1 037 612,80 €
MUNICÍPIO DE TROFA	136 431,00 €	68 215,00 €	68 216,00 €	886 801,96 €
MUNICÍPIO DE LOUSADA	131 783,00 €	65 891,50 €	65 891,50 €	856 591,19 €
MUNICÍPIO DE VILA REAL DE SANTO	116 743,00 €	58 371,00 €	58 372,00 €	758 828,48 €
MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO	102 231,00 €	51 115,00 €	51 116,00 €	664 502,20 €
MUNICÍPIO DE CABECERA DE BASTO	81 836,00 €	40 918,00 €	40 918,00 €	531 932,56 €
MUNICÍPIO DE MELGAÇO	80 548,00 €	40 274,00 €	40 274,00 €	523 560,38 €
MUNICÍPIO DE ALIJÓ	79 759,00 €	39 879,50 €	39 879,50 €	518 434,85 €
MUNICÍPIO DE MONCHIQUE	73 304,00 €	36 652,00 €	36 652,00 €	476 479,28 €
MUNICÍPIO DE FERREIRA DO ALENTEJO	71 084,00 €	35 542,00 €	35 542,00 €	462 043,75 €
MUNICÍPIO DE REGUENGOS DE MONSARAZ	70 984,00 €	35 492,00 €	35 492,00 €	461 394,83 €
MUNICÍPIO DE TÁBUA	70 153,00 €	35 076,00 €	35 077,00 €	455 993,09 €
MUNICÍPIO DE OURIQUE	67 101,00 €	33 550,00 €	33 551,00 €	436 157,62 €
MUNICÍPIO DE ALCOUTIM	62 106,00 €	31 053,00 €	31 053,00 €	403 687,96 €
MUNICÍPIO DE TAROUCA	57 396,00 €	28 698,00 €	28 698,00 €	373 075,54 €
MUNICÍPIO DE SABROSA	55 882,00 €	27 941,00 €	27 941,00 €	363 232,38 €
MUNICÍPIO DE TABUAÇO	55 326,00 €	27 663,00 €	27 663,00 €	359 617,28 €
MUNICÍPIO DA POVOAÇÃO	49 856,00 €	24 928,00 €	24 928,00 €	324 065,78 €
MUNICÍPIO DE PORTO SANTO	48 676,00 €	24 338,00 €	24 338,00 €	316 395,42 €
MUNICÍPIO DE BELMONTE	47 888,00 €	23 944,00 €	23 944,00 €	311 273,70 €
MUNICÍPIO DE SANTA MARTA DE PENAGUIÃO	47 198,00 €	23 599,00 €	23 599,00 €	306 790,39 €
MUNICÍPIO DE ALPIARÇA	44 125,00 €	22 062,00 €	22 063,00 €	286 810,80 €
MUNICÍPIO DE GOLEGÃ CÂMARA	39 186,00 €	19 593,00 €	19 593,00 €	254 708,06 €
MUNICÍPIO DE SARDOAL	38 904,00 €	19 452,00 €	19 452,00 €	252 877,00 €
MUNICÍPIO DE MOURÃO	37 488,00 €	18 744,00 €	18 744,00 €	243 671,99 €
Total	3 240 616,00 €	1 620 304,00 €	1 620 311,00 €	21 063 997,34 €

Do Anexo ao balanço e à demonstração de resultados (ABDR) consta a descriminação em quadro dos movimentos por participante no Fundo, incluindo os valores antecipados e em dívida.

³ Caso dos municípios da Marinha Grande, Pampilhosa da Serra, Albergaria-a-Velha, Arganil, Castelo de Vide e Vimioso.

O saldo final dos movimentos de subscrição e realização do capital social do FAM totalizou 279.313.931,49€, em resultado da diferença registada entre o valor nominal total subscrito e o efetivamente realizado, saldo devidamente discriminado por participante no Fundo na conta Outros devedores.

PARTICIPAÇÃO NO CAPITAL DO FUNDO DE APOIO MUNICIPAL

Entidade	a 31 de dezembro de 2015						% do valor realizado
	Valor nominal subscrito (total)	Valor nominal a realizar (2015)	Valor nominal realizado (2015)	Valor nominal antecipado	Valor nominal em dívida	Total do saldo	
ESTADO (DIREÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS) a)	46 428 571,00 €	46 428 571,00 €	46 428 571,00 €	- €	- €	- €	7,143%
MUNICÍPIOS	324 999 999,95 €	46 428 536,00 €	45 686 068,46 €	877 843,46 €	1 620 311,00 €	279 313 931,49 €	7,029%
Total a)	371 428 570,95 €	92 857 107,00 €	92 114 639,46 €	877 843,46 €	1 620 311,00 €	279 313 931,49 €	14,171%
Valor total do capital (art.º 17.º da Lei n.º 53/2014)	650 000 000,00 €						

a) O valor nominal subscrito pelo Estado corresponde à parcela do ano de 2015 da participação no Fundo

Do valor em saldo, regista-se em curto prazo o montante de 94.477.453€, relativo à realização de capital a efetuar em 2016 pelos municípios e dívida apurada em 2015. O restante valor, 184.836.478,49€ está refletido na dívida de médio e longo prazo.

No que respeita aos registos em contabilidade orçamental, ótica de caixa, conforme já referido, procedeu-se à relevação de todos os movimentos quer de entrada de capital quer de aplicação de disponibilidades em contas extraorçamentais.

A relevação desta forma conduziu à produção de mapas orçamentais nos quais se encontram agregadas todas as operações de tesouraria do FAM relativas a fundos alheios. Para fosse possível uma leitura transparente e clara dos movimentos relativos tão só ao capital e sua aplicação em instrumentos de dívida pública, apresenta-se no quadro abaixo a desagregação dos registos em contas extraorçamentais ocorridos no exercício de 2015.

(euros)

Registo movimentos de receita e capital em contas extra orçamentais

Conta	Operações Tesouraria		(Juros)	Saldos	
	Fundos Alheios - Entradas	Fundos Alheios - Saídas			
Operações extra orçamentais-outras	108 444 356	103 321 922	2 423	5 122 434,31	Fluxos de Caixa
De vencimentos e fundo de manei	32 293	31 922		371	Fundo manei
De CEDIC'S	108 412 063	103 290 000		5 122 062,91	
Capital realizado/aplicado	92 114 639	86 995 000		5 119 639	Capital não aplicado
Resgate/Aplicação	16 276 555	16 274 132	2 423	2 423	Juros não aplicados

Conforme se observa, a totalidade do capital realizado em 2015 foi objeto de registo em conta extraorçamental, acrescendo o lançamento de todos os movimentos relativos à aplicação e resgate de títulos negociáveis junto do IGCP, I.P. com origem no capital do FAM.

Dos dados acima, retira-se que o capital aplicado em CEDIC's a 31/12/2015 totalizava valor de 86.995.000€, coincidente com o saldo de balanço da conta 153 – Títulos da Dívida Pública.

No que respeita ao saldo de disponibilidades, conta 13 de balanço⁴, esta encontra igualmente expressão nas contas extraorçamentais, resultando os movimentos de capital num saldo final de 5.122.062,91.

Este valor em saldo resultou do vencimento a 31/12/2015 de dois CEDIC's e respetivos juros para os quais não foi possível a sua aplicação até fecho do exercício, assim como a entrada no mesmo dia em conta do valor de 1,454.492€ relativo à prestação da segunda tranche de realização do capital.

Decomposição do saldo a 31/12/2015	
Operações extraorçamentais - capital	5 122 062,9
saldo residual após última aplicação em CEDIC's	415 147,5
Juros a 31/12/	2 423
CEDIC's vencidos	3 250 000
Capital	
Realização de UP's	1 454 492

V.3. Valorização das Unidades de Participação

Decorrente da natureza de fundo fechado do FAM e da sua vinculação à unidade de tesouraria do Estado, onde o recurso a produtos financeiros está limitado aos que são disponibilizados pelo IGCP, aplicou-se o critério valorimétrico do custo histórico, sendo as unidades de participação contabilizadas pelo seu valor nominal, concorrendo para a sua valorização os resultados obtidos nas aplicações financeiras efetuadas em produtos do IGCP, I.P., de acordo com o prazo, o montante e a remuneração aplicável, assim como os juros relativos a empréstimos a conceder.

A impossibilidade de determinar uma quantia pela qual seria possível a negociação das unidades de participação, em condições normais de mercado, perante a impossibilidade de colocação em mercado dos títulos de dívida pública e estando vedada a participação de entidades externas no capital do FAM, afastou desde logo a ponderação de utilização do critério de justo valor. A aplicação deste critério determinaria uma mensuração com base em dados objetivos, como cotações de ativos semelhantes, ou subjetivos, como estimativas internas de acordo com dados históricos, o que não se verifica no enquadramento legal do Fundo.

Assim, a valorização das unidades de participação corresponde à afetação às mesmas, dos resultados obtidos em cada período, no caso concreto, por semestre. Nos termos do artigo 18.º da Lei 53/2014, de 25 de agosto, as unidades de participação são valorizadas semestralmente, com referência ao último dia de cada mês.

A valorização será apurada de acordo com o prazo decorrido desde a data-valor em que o montante transferido pelos participantes é colocado à disposição do FAM. A Direção Executiva procede de imediato à realização de aplicações financeiras sempre que receba participações de capital ou juros dos empréstimos concedidos aos municípios, em montante superior a 100.000€.

⁴ O saldo da conta 13 de balanço, de 5.122.898,21€ contempla o saldo dos movimentos de capital, 5.122.062,9€, o valor em caixa relativo a fundo de maneo e utilização de cartão de crédito, 371€ e o saldo de execução orçamental, 463,9€ (diferença entre as dotações de receitas gerais libertadas e os pagamentos efetivos).



Em 2015, a Direção Executiva aplicou a totalidade do capital realizado, em CEDIC (Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo), com exceção dos recebimentos ocorridos no último dia do ano. As aplicações foram efetuadas pelo prazo de 12 meses, podendo ser desmobilizadas em prazos inferiores, sem penalização, procurando-se através das maturidades e montantes envolvidos, obter a melhor remuneração, tratando-se de aplicações de retorno reduzido.

Na conta títulos negociados está registado o total do capital realizado e aplicado junto do IGCP, I.P., o qual totaliza 86.995.000€.

Atentas as especificidades do ano de 2015, e a concretização da primeira tranche da realização do capital até final de junho (embora as últimas prestações tivessem ocorrido, por retenção, apenas em novembro) a valorização das unidades de participação ocorreu no final do segundo semestre de 2015. Quanto aos movimentos ocorridos, os mesmos encontram-se discriminados no mapa 8.3.5 do ABDR.

A 31/12/2015 as unidades de participação encontravam-se valorizadas em 61.592,42 unidades monetárias. A imputação da valorização por município e Estado consta do ABDR.

V.4. Empréstimo do Estado ao FAM

O FAM solicitou à DGTF a abertura de uma linha de crédito no valor de 230M€, destinada a fazer face às necessidades de assistência financeira apresentadas pelos municípios, até à realização integral do capital social do FAM.

Atendendo às necessidades de prestação de garantias bancárias pelo FAM, foi definido o montante global de 250M€.

O contrato relativo à linha de crédito aberta, pelo prazo de quatro anos, foi assinado em 11 de agosto de 2015.

O contrato está sujeito a visto prévio do Tribunal de Contas, sendo que para tal seria necessário concluir o processo de aprovação da alteração orçamental que decorreu junto da DGO, para emissão do compromisso, o que não se verificou até final do exercício, em função da impossibilidade de concretização da proposta de alteração orçamental.

A linha de crédito poderá ser desbloqueada faseadamente, conforme as necessidades de concessão de crédito por parte do FAM aos municípios, ficando o montante correspondente às garantias bancárias imobilizado, sem desembolso por parte da DGTF.

VI. GESTÃO FINANCEIRA DO FUNDO

O FAM é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, com personalidade jurídica e património próprio. O funcionamento corrente do Fundo é financiado por verbas transferidas do Orçamento do Estado, constituindo seu património os créditos relativos aos empréstimos a conceder aos municípios no âmbito da medida de assistência financeira, a aplicação de recursos e disponibilidades de caixa.

Muito embora a Direção Executiva tenha iniciado funções ainda em 2014, não se procedeu à prestação de contas nesse ano por impossibilidade formal e técnica. O FAM não detinha qualquer orçamento nem lhe estavam atribuídos meios. Por determinação dos membros do Governo da área das finanças e administração local, os encargos com os vencimentos nos dois meses do ano de 2014 foram suportados pela DGAL assim como pequenos custos de expediente corrente, pelo que estes custos operacionais foram considerados na conta de gerência daquele organismo.

A atividade de gestão financeira desenvolvida em 2015 embora caracterizada pela prossecução de uma adequada gestão dos seus recursos financeiros, ficou condicionada pelas especificidades do processo orçamental relatadas no ponto V.1., em concreto no que respeita à relevação, em ótica de caixa, dos valores relativos a receita e despesa não efetiva (ativos e passivos) e ao grau de execução de despesa orçamental.

Para a avaliação da gestão financeira do FAM durante 2015 proceder-se-á, nas secções seguintes, a uma análise estrutural da despesa e da receita, retirando conclusões quanto à forma como a mesma decorreu contribuindo para o efeito a informação obtida a partir das demonstrações contabilísticas e financeiras extraídas do POCP e dos mapas de controlo da execução orçamental.

i. Orçamento inicial

A inscrição no OE 2015 do FAM, conforme se referiu anteriormente, ocorreu por alteração orçamental, aprovada pelo Sr. Secretário Adjunto do Orçamento, sob forma de abertura de crédito especial com contrapartida na dotação provisional, no valor de 725.000€.

O reforço ocorrido, necessário para assegurar os encargos de funcionamento corrente do Fundo, não determinou contudo a aprovação de um orçamento de receitas gerais para o FAM, tratando-se de uma fonte de financiamento não prevista na Lei n.º 53/2014.

Desta forma e até à alteração da redação do art.º 22.º da Lei n.º 53/2014, promovida na Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, que permitiu ao FAM beneficiar de transferências provenientes do Orçamento do Estado, com efeitos retroagidos a 1 de janeiro do corrente, os encargos de funcionamento foram suportados pelo orçamento da DGAL. Com a entrada em vigor do orçamento de receitas gerais do FAM, num total de 725.000€, no final do mês de julho, as verbas despendidas por conta do orçamento da DGAL foram restituídas pelo FAM por recurso à emissão de reposições abatidas aos pagamentos por parte da DGAL⁵.

Desde a data de publicação da Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, o FAM passou a estar integrado organicamente na PCM e no respetivo Programa Orçamental (PO).

⁵ As RAP'S emitidas pela DGAL junto do FAM corresponderam ao valor suportado com o pagamento de vencimentos e encargos sociais, de janeiro a agosto num total de 167.885€.

De igual forma, não foi aprovado nem inscrito o orçamento de receitas próprias, pelo qual se definem os montantes das receitas e das despesas inerentes à função financeira do FAM, nomeadamente à constituição do fundo de capital, aos empréstimos a conceder e a receber e às aplicações financeiras.

Não obstante, foram realizadas diversas reuniões de trabalho entre o FAM, a DGO e a ESPAP, ficando definidas as rubricas económicas que deverão constituir o orçamento de receitas próprias do FAM a partir de 2016.

Todos os movimentos relativos à função financeira do Fundo foram retratados, em ótica de caixa, por via do seu lançamento em contas extra orçamentais, procedendo-se ao registo efetivo na ótica patrimonial conforme se expos anteriormente.

ii. Orçamento de Despesas Gerais

Face às especificidades orçamentais anteriormente referidas, as dotações iniciais de despesa do FAM foram nulas. Por outro lado, tratando-se de um ano de arranque e instalação a despesa centrou-se nos encargos com pessoal e com instalação do organismo.

Despesa				(euros)
Agrupamentos	OE Inicial	OE Corrigido (inscrição Julho)	Despesa Paga	Grau de execução %
Pessoal	0	258 050	246 230	95
Aquisição de Bens e Serviços	0	394 172	20 820	5
Juros e outros encargos	0	60 000	0	0
Transferências Correntes	0	778	768	99
Outras Despesas Correntes	0	2 000	306	15
Aquisição de Bens de Capital	0	10 000	3 242	32
Total	0	725 000	271 365,89	37

O grau de execução da despesa situou-se nos 37%, influenciado em grande medida pela inscrição das dotações orçamentais apenas em julho de 2015, o que condicionou a realização de despesa e a assunção de compromissos considerados essenciais à consolidação da estrutura interna do Fundo até termo do exercício.

No que respeita à contratação de serviços, foram lançados dois procedimentos por recurso a ajuste direto em cumprimento do Código da Contratação Pública, um relativo à adjudicação de serviços jurídicos e outro decorrente da implementação do Gerfip junto da ESPAP.

A previsão de uma dotação para encargos com os juros assentou na expectativa da eficácia durante o segundo semestre do exercício do contrato relativo à linha de crédito solicitada junto da DGTF, nos termos do n.º 2 do artigo 19.º da Lei do FAM, destinado à cobertura das necessidades de financiamento no âmbito das duas modalidades de assistência financeira, o que não ocorreu pela não autorização da inscrição da necessária fonte de financiamento, 710-Empréstimos.

Nas transferências correntes está contemplado o pagamento de encargos no âmbito do Protocolo de Estágios de Verão, celebrado entre o FAM e o ISCTE-IUL, mediante o qual

foram acolhidas 3 estudantes que efetuaram um estágio no período de 1 de julho a 30 de agosto.

A rubrica de despesa residual, outras despesas corrente foi executada por conta das custas judiciais a que o FAM ficou obrigado a suportar por contencioso.

iii. Orçamento de receitas gerais

Em 2015, foi executado o valor de 271.830€ de uma dotação de transferências do Orçamento do Estado de 725.000€.

Receita				
(euros)				
Receitas Gerais	OE Inicial	OE Corrigido (inscrição Julho)	Executada	Grau de execução %
Transferências do Tesouro Estado	0	725 000	271 830	37
Total	0	725 000	271 830	37

Do total da dotação de receitas gerais, foram lançados compromissos num total de 272.634€, sendo o saldo de dotações orçamentais de 463,9€ pela diferença entre as verbas libertadas, 271.830€ e os pagamentos efetivos.

iv. Tesouraria e fundo de manei

A Direção Executiva, em cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria, instituído pelo Decreto-Lei 191/99, de 5 de junho, procedeu à abertura de duas contas bancárias junto do IGCP, as quais são utilizadas, de forma distinta, para a execução dos fluxos financeiros relacionados com o funcionamento do FAM e com o fundo de capital, respetivamente.

A movimentação das contas ocorre por assinatura de dois membros da Direção Executiva, sendo um deles o Presidente ou quem esteja designado para o substituir nas suas faltas e impedimentos.

As disponibilidades encontram-se aplicadas em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo – CEDIC's, perfazendo em 31 de dezembro o montante de 86.995.000€.

O saldo observado nas operações extraorçamentais relativo ao capital do fundo, decorrente dos movimentos de aplicação e resgate de aplicações financeiras em 31 de dezembro, era de 5.122.062,9€.

v. Gerfip

A.

O FAM é um organismo aderente ao Gerfip, sistema informático de Gestão de Recursos Financeiros e Orçamentais em modo partilhado, disponibilizado pela ESPAP à generalidade das entidades pertencentes ao Setor Público Administrativo.

O FAM aderiu ao Gerfip em julho de 2015, no decurso do desenvolvimento efetuado em colaboração com a ESPAP e com a DGO. Este sistema destina-se ao registo de operações contabilísticas do FAM e ao controle da sua execução orçamental.

Foram realizadas duas ações de formação para os utilizadores do sistema, com a duração de 16 horas.

vi. Apoio técnico

Os registos contabilísticos e de tesouraria são assegurados por via do apoio prestado pela DGAL, desde a entrada em vigor do orçamento de funcionamento do FAM, encontrando-se um recurso afeto a esta tarefa.

VII. PRESTAÇÃO DE CONTAS

VII.1. Enquadramento legal

Considerando a natureza de fundo autónomo, o FAM elaborou as demonstrações financeiras de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública, instituído pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro. Os mapas financeiros e os registos contabilísticos foram produzidos de acordo com os princípios contabilísticos definidos no POCP.

O FAM regista as suas receitas e despesas de acordo com o princípio da especialização de exercícios, pelo que as mesmas são reconhecidas à medida que são geradas, independentemente da data em que são recebidas ou pagas.

Em anexo ao presente relatório seguem as Notas às demonstrações financeiras, conforme ponto 8 do POCP (ABDR).

VII.2. Análise ao Balanço e Demonstração de Resultados

i. Balanço

No fecho do exercício de 2015 deve sublinhar-se o peso das dívidas de terceiros, na estrutura do ativo (75%). Este peso é justificado pelo saldo da conta outros devedores, a qual foi movimentada por contrapartida dos montantes totais relativos à subscrição de capital lançada na conta de capital (51).

Decorrente da gestão das unidades de participação, os títulos negociáveis atingem um peso global no balanço de 23%. No total, as disponibilidades registaram a 31/12/2015 o saldo de 92.117.898,21€.

No que respeita ao imobilizado este cinge-se a equipamento administrativo, com um valor líquido de 2.269,97€.

No ativo, os “Acréscimos” com um valor de 87.697,39€, refletem os juros dos CEDIC’s vencidos à data de 31/12/2015 mas ainda por cobrar.

No passivo, e no que respeita a empréstimos por dívida titulada, o valor de 200€ decorre do lançamento do montante ainda na posse do FAM por levantamentos através do cartão de crédito da Unicre⁶.

Em relação ao passivo, os “Acréscimos”, com um valor de 31.433,69€, refletem, fundamentalmente o registo dos subsídios de férias, férias e os respetivos encargos sociais.

A conta capital, com um montante de 371.428.570,95, reflete a totalidade do capital a subscrito pelos municípios e no caso do Estado, a parcela da participação correspondente a 2015.

ii. Demonstração de Resultados

A análise à estrutura de proveitos e ganhos demonstra que, no seu conjunto, os proveitos foram maioritariamente gerados fora da atividade operacional do FAM, sendo o contributo da atividade financeira de apenas 25%.

Tal estrutura resulta da previsão do financiamento do funcionamento corrente do FAM por recurso a receitas gerais com origem no Orçamento do Estado, representando o total das transferências e subsídios correntes obtidos cerca de 75% do total de 361.950,63€ de proveitos.

Proveitos	(euros)	
	Valor	Peso
Transferências e subsídios correntes obtidos	271 829,79	75,10
Proveitos e ganhos financeiros	90 120,84	24,90
Proveitos e ganhos extraordinários	0,00	-
	361 950,63	100,00

Os ganhos financeiros foram gerados fundamentalmente pelos juros das aplicações financeiras realizadas junto do IGCP, I.P., com recurso a CEDIC’s, conforme Nota 8.3.5.

Na estrutura de custos, destacam-se os custos com pessoal, com um peso superior a 90% do total de custos suportados no exercício. Ao nível dos FSE, o valor registado decorre fundamentalmente da celebração do contrato com a ESPAP e da aquisição de serviços jurídicos.

⁶ O cartão de crédito é exclusivamente utilizado para levantamentos destinados à movimentação do fundo de maneo, sendo esta a única forma de se proceder à movimentação de verbas de fundo maneo, decorrente da inexistência de balcões ao público por parte do IGCP, I.P..

Custos	(euros)	
	Valor	Peso
Fornecimentos e serviços externos	24 796,37	8,26
Pessoal	274 369,64	91,35
Transferências	826,07	0,28
Amortizações	366,13	0,12
	300 358,21	100,00

Relativamente às transferências, o valor de 826,07€ corresponde ao custo suportado com os estágios de verão, protocolados com o ISCTE.

O FAM terminou o exercício de 2015 com um Resultado Líquido que se cifrou nos 61.592,42€. Para o referido resultado contribuiu um Resultado Operacional (RO) negativo, de 28.528,42€ e um Resultado Financeiro (RF) positivo de 90.120,84€.

O valor negativo do Resultado Operacional encontra justificação na especialização do exercício. Efetivamente o financiamento por receitas gerais, que segue uma ótica de caixa e não patrimonial, cobre tão só as despesas pagas anualmente, as quais ficam abaixo dos custos operacionais suportados, designadamente no âmbito dos encargos com pessoal.

VII.3. Proposta de distribuição de resultados

Os resultados líquidos apurados ascendem a 61.592,42€.

Dispõe o artigo 18.º da Lei do FAM, as unidades de participação são remuneradas através da distribuição de resultados.

Nos termos da alínea k), do artigo 9.º da Lei 53/2014, de 25 de agosto, a Direção Executiva propõe que o resultado líquido do exercício de 2015 transite para o exercício seguinte.

Tal proposta fundamenta-se, na materialidade do valor em causa e nas especificidades do exercício de 2015, coincidente com o início de atividade do FAM, em especial, o não reflexo no resultado obtido dos futuros encargos e ganhos financeiros, que irão concorrer para os resultados de exercícios seguintes e logo para a remuneração das unidades de participações.

Constitui objetivo para 2016 promover uma valorização superior das unidades de participação por recurso a uma exceção quanto à obrigatoriedade de cumprimento da unidade de tesouraria do Estado.

VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPETIVAS FUTURAS

A Direção Executiva do FAM, agradece a todas as entidades externas que foram mencionadas neste documento, assim como a outras que, não estando expressamente referidas neste relatório, contribuíram para o início da atividade deste organismo e para o desenvolvimento das tarefas a cargo da Direção Executiva, designadamente, o Tribunal de Contas, a Inspeção Geral de Finanças, os credores e a generalidade dos municípios.

Pretende-se que o ano de 2016 seja um ano de consolidação efetiva da estrutura do FAM com a previsão de recursos humanos e de estabilização dos meios técnicos necessários ao cumprimento da missão do Fundo, para o que contribuirá decisivamente a possibilidade de recrutamento dos recursos humanos necessários.

No âmbito operacional, perspetiva-se a colocação de cerca de 18 empréstimos juntos dos municípios com PAM aprovado, num total na ordem dos 390M€ após obtenção de visto do Tribunal de Contas, a par da implementação da infraestrutura necessária à monitorização desses Programas, garantindo-se o cumprimento efetivo das metas que foram propostas para ajustamento orçamental dos municípios em desequilíbrio. Irá proceder-se a uma revisão das condições de financiamento apresentadas aos municípios aderentes, tendo presente a determinação dos custos de financiamento do FAM por forma a serem prestadas as melhores condições para uma efetiva redução dos encargos com a dívida.

A gestão do capital seguirá a política de máxima valorização das unidades de participação e de obtenção do melhor resultado financeiro.

Pretende-se propor durante 2016, algumas sugestões de alargamento do âmbito de intervenção do FAM, em especial, quanto aos municípios que podem recorrer ao seu financiamento a título facultativo, promovendo uma maior equidade quanto ao acesso a linhas de financiamento específicas que abranjam todos os participantes no FAM.

Por outro lado, será apresentada superiormente uma proposta de tarefas a desenvolver no âmbito da continuidade da operacionalização do objeto do FAM na vertente de prevenção de situações de rutura financeira que passam, designadamente, pela conceção de mecanismos de apoio técnico e acompanhamento direcionados a todos os municípios, aderentes ou não ao FAM.

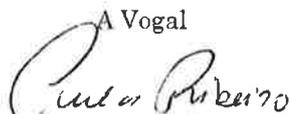
Ainda na vertente da prevenção de situações de rutura financeira, pretende a Direção Executiva, promover a discussão alargada da temática do endividamento e sustentabilidade da dívida municipal, colocando sempre que possível à disposição de todos os municípios participantes do FAM, o apoio que se revele necessário ao desenho e implementação de estratégias de redução de dívida e sustentabilidade das finanças locais.

A Direção Executiva,

O Presidente


(Miguel Almeida)

A Vogal


(Carla Ribeiro)

O Vogal


(Manuel Claro)

