

FAM

Relatório da Direção Executiva

Avaliação da Proposta de PAM

Município de Portimão



Documento elaborado nos termos da Lei nº 53/2014, de 25 de agosto

MARÇO DE 2016

Índice

Sumário Executivo	1
Introdução	3
I. Considerações sobre a Situação de Rutura Financeira	5
II. Considerações sobre a proposta de Programa de Ajustamento Municipal.....	18
i. Pressupostos gerais.....	18
ii. Do reequilíbrio orçamental.....	21
iii. Do plano de reestruturação da dívida (PRD) e da assistência financeira	24
III. Proposta da Direção Executiva.....	29

Índice de Quadros

Quadro 1: Síntese de execução orçamental do Município (2010-2014).....	8
Quadro 2: Dívida Total a 31/12/2015.....	9
Quadro 3: Incumprimentos de natureza financeira a 31/12/2015.....	10
Quadro 4: Evolução da receita – 2010/2014.....	10
Quadro 5: Evolução da despesa 2010/2014.....	12
Quadro 6: Estrutura de custos	13
Quadro 7: Indicadores de referência	14
Quadro 8: Relação entre dívida e receita.....	15
Quadro 9: Pagamentos em atraso.....	15
Quadro 10: resumo das medidas de reequilíbrio orçamental	21
Quadro 11: Medidas do lado da receita.....	22
Quadro 12: Projeções da receita.....	22
Quadro 13: Medidas do lado da despesa	23
Quadro 14: Estimativa da evolução da despesa	25
Quadro 15: Previsão de indicadores orçamentais	25
Quadro 16: Conta do Município	26
Quadro 17: Dívida elegível	26
Quadro 18: Principais Indicadores	28
Quadro 19: Cronograma dos desembolsos.....	28

Índice de Gráficos

Figura 1: Composição do grupo autárquico do Município de Portimão	6
Figura 2: Síntese da execução orçamental.....	8
Figura 3: Estrutura da receita – 2010 vs 2014.....	11
Figura 4: Estrutura da Despesa 2011 vs 2014	12
Figura 5: Custos de natureza orçamental vs receita efetiva	13
Figura 6: Modelo de sustentabilidade da dívida	27



RELATÓRIO DA DIREÇÃO EXECUTIVA

Proposta de Programa de Ajustamento Municipal

do Município de Portimão

Sumário Executivo

O Município de Portimão apresentava, no final de 2014, o maior volume de dívida total de todos os municípios portugueses, com um valor de cerca de 169,2M€. A 31 de dezembro de 2015, verificou-se uma redução para 151M€, o que ainda assim representa um valor de 4,4 vezes superior à sua receita efetiva.

O Município colocou-se numa situação de rutura financeira grave, devido a uma política de desorçamentação decorrente da utilização de mecanismos como os acordos de factoring/cedência de créditos e da atribuição de competências para a realização de investimentos às empresas participadas, contribuiu para a tomada de opções de gestão desadequadas da real capacidade financeira do Município.

Da dívida acumulada pelo Município nos últimos anos, destacam-se principalmente os contratos de *factoring* realizados sem enquadramento legal, em montante superior a 83,4M€ e a dívida assumida pelas empresas participadas, designadamente pela Portimão Urbis, E.M., em cerca de 37,4M€ de euros e pela Expo Arade Estrutura, S.A., em cerca de 22M€.

Ainda assim, o Município de Portimão, em função da sua forte atratividade turística, demonstra capacidade para gerar receitas próprias que lhe permitem assumir e solver os compromissos assumidos em cada ano, necessitando como tal, de desencadear os mecanismos que lhe permitam reestruturar os passivos provenientes de anos anteriores.

Neste sentido, a abordagem de ajustamento utilizada pelo Município em concordância com a Direção Executiva do FAM, concentrou-se no desenvolvimento em simultâneo dos mecanismos de reestruturação da dívida e da assistência financeira, por forma a obter-se uma solução sustentável para o Município, com os seguintes pressupostos de base:

- i) A dívida referente aos contratos de *factoring* assumidos pelo Município, foram considerados para o cálculo das necessidades de financiamento do Município,

desde que se reportem a processos de despesa cuja prestação dos bens e serviços se encontre concluída e validada;

- ii) O financiamento da dívida da Portimão Urbis apenas poderá ser considerado, para efeitos de assistência financeira, após a conclusão do processo de internalização;
- iii) Não foi considerado no âmbito do PAM, qualquer financiamento da dívida da Expo Arade Estrutura, através da assistência financeira por parte do FAM.

O Município de Portimão apresenta, genericamente, condições financeiras que lhe permitem gerar anualmente os recursos suficientes, para fazer face às despesas previstas, com exceção da dívida transitada de anos anteriores e dos encargos com juros e amortizações, tendo-se tentado encontrar uma solução de ajustamento, que junte às medidas de reequilíbrio orçamental, à reestruturação da dívida e à assistência financeira apresentadas na proposta de PAM, uma reformulação do prazo de ajustamento para 25 anos e a reformulação do plano de amortizações, decorrentes do processo negocial entre as partes.

Introdução

Nos termos do artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, sempre que os Municípios se encontrem em situação de rutura financeira, encontram-se em situação de recusa ao procedimento de recuperação financeira municipal e a aderirem obrigatoriamente ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).

O regime jurídico da recuperação financeira municipal e o FAM, encontram-se regulamentados nos termos da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho.

Neste âmbito, determina o artigo 23.º daquele dispositivo legal, que os Municípios devem apresentar uma proposta de Programa de Ajustamento Municipal (PAM), a qual, e ao que agora importa, deve prever um conjunto de medidas específicas e quantificadas tendentes à diminuição da dívida total até ao limite legal¹.

A redução do nível de endividamento deve efetuar-se por recurso obrigatório, e por esta ordem, a mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira.

É neste âmbito que se insere a intervenção dos dois órgãos do FAM, competindo à Direção Executiva (DE) a apreciação e aprovação do PAM, após audição prévia da Comissão de Acompanhamento.

Nestes termos, o presente relatório sintetiza os principais elementos, análises e conclusões da proposta de PAM do Município de Portimão.

No decorrer do processo, foram realizadas diversas reuniões entre a DE e o Município, no sentido de ser concretizado um plano de ajustamento municipal adaptado à situação específica do Município, a qual está particularmente dependente da dívida financeira existente e cujos encargos anuais condicionam o normal funcionamento do Município.

Para além das reuniões de trabalho realizadas entre a DE e o Município, foi feito um acompanhamento permanente do processo, tendo o Município entregue uma versão final da proposta de PAM consentânea com as suas necessidades específicas de ajustamento.

A proposta de PAM apresentada reflete assim, a interação desenvolvida entre as partes, bem como o entendimento obtido com os credores do Município, no sentido da reestruturação da dívida e que se encontram espelhados nos documentos que integram o PAM – a saber:

¹ Previsto no nº 1, do artigo 52º da Lei nº 73/2013, de 3 de Setembro, que define que a dívida total de operações orçamentais do Município, incluindo a das entidades participadas, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.



Contrato do Programa de Ajustamento Municipal; Plano de Reestruturação da Dívida e; Contrato de Assistência Financeira.

A Direção Executiva produziu o presente relatório, em conformidade com o disposto no artigo 23.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, do qual fazem parte integrante, o relatório de análise técnica e os indicadores financeiros compilados pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), bem como o modelo de sustentabilidade da dívida produzido pelo FAM.

A metodologia de análise utilizada no relatório, resulta da aplicação em sede de avaliação técnica, dos critérios acordados entre a DE e a DGAL, tendo como ponto de partida uma análise repartida entre a evolução da situação financeira, tendo por base os dados históricos dos últimos cinco anos (Período histórico: 2010-2014) e as estimativas apresentadas pelo Município, referentes ao período de ajustamento, que para além do ano de 2015 cujas contas não se encontram encerradas à data de conclusão do presente relatório, contempla o período de 2016-2020.

Os dados que serviram de base à análise do período histórico, foram extraídos do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), de acordo com o reporte prestado pelo Município, enquanto os dados referentes ao período de ajustamento, resultam da proposta de PAM e dos respetivos formulários anexos.

O presente relatório encontra-se dividido em três capítulos, nos quais se apresentam as principais considerações da Direção Executiva, sobre: i) os condicionalismos que levaram à situação de rutura financeira do Município, através da análise histórica à evolução da dívida e da situação orçamental dos últimos cinco anos (2010 a 2014); ii) a proposta de PAM apresentada, tendo em consideração as suas diferentes fase de formulação, designadamente sobre as medidas de reequilíbrio orçamental, a renegociação da dívida e as necessidades de financiamento através da assistência financeira e finalmente; iii) a proposta da direcção executiva, sobre a aprovação do PAM, da assistência financeira e do prazo de ajustamento resultantes do processo desenvolvido entre as partes.

I. Considerações sobre a Situação de Rutura Financeira

i. Enquadramento geral

2. O Município de Portimão é de média dimensão, com uma população residente de cerca de 55.000 habitantes e uma área geográfica de 182Km², apresentando uma forte estrutura empresarial, com cerca de 7.000 empresas, ligadas maioritariamente ao setor do turismo.
3. Ao nível socioeconómico o Município possui um índice de poder de compra *per capita* (103,1) superior à média nacional² e uma elevada atratividade turística, a que corresponde uma população flutuante de cerca de 365.000 pessoas, com um elevado nível de atividade no mercado imobiliário.
4. A carga fiscal, por habitante, no Município de Portimão, foi em 2014 de 549€, tendo vindo a aumentar consideravelmente desde 2010 (+38%), representando um valor bastante superior à média nacional (231€), embora ligeiramente inferior à da respetiva NUT III (569€).
5. Relativamente à estrutura interna da própria autarquia, esta dispõe de 844 funcionários ao serviço do Município e de 436 ao serviço das empresas detidas a 100% (Portimão Urbis, E.M., S.A. e EMARP, S.A.).
6. Em termos de gestão financeira, o Município desenvolveu, ao longo dos anos, uma estratégia de investimento muito superior à sua capacidade de financiamento através de recursos próprios, tendo concretizado projetos de grande dimensão que obrigaram o Município a aumentar consideravelmente o seu nível de endividamento, por via da utilização do *factoring*³ - mecanismo não enquadrável com a legislação financeira aplicável aos municípios – e do endividamento indireto, através das empresas municipais, nomeadamente da Portimão Urbis⁴.
7. A utilização destes dois mecanismos, viria a permitir a desorçamentação da despesa municipal, por via da assunção de despesas sem a necessária contrapartida do lado das receitas.

² Relativamente ao índice base de 100, correspondente à média do país, de acordo com o Censo de 2011

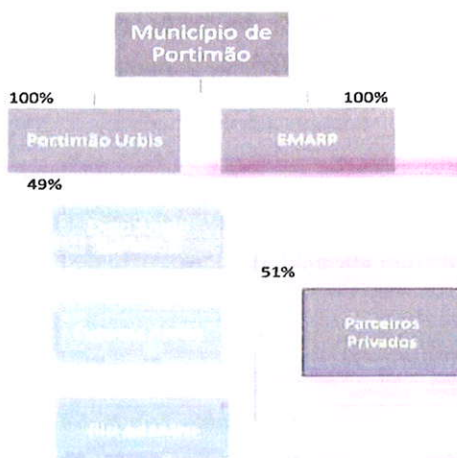
³ Vd. Caixa 1

⁴ Vd. Caixa 2

ii. Setor empresarial local

8. Igualmente relevante para a análise do Município é a composição do respetivo grupo autárquico, que se encontra estruturado da seguinte forma (cfr. Vol. IV, anexo 1):

Figura 1: Composição do grupo autárquico do Município de Portimão⁵



Fonte: Elaboração própria FAM

9. Desta estrutura, assume particular relevância no âmbito do processo de ajustamento financeiro do Município de Portimão, a situação da Portimão Urbis, quer do ponto de vista da sua relevância estratégica, sobretudo ao nível do investimento, quer pelo elevado volume de dívida do Município para com esta entidade e da própria para com os seus credores.
10. No entanto, a empresa municipal Portimão Urbis, encontra-se atualmente em processo de internalização, de acordo com os pressupostos⁶ definidos na Lei nº 50/2012, de 3 de agosto (RJAEL), tendo a decisão sido aprovada pela Assembleia Municipal, em 14 de novembro de 2014, assumindo o Município diretamente todos os passivos e ativos desta sociedade, bem como os contratos existentes, por via de cedência da posição contratual.⁷
11. Relativamente às restantes empresas do Setor Empresarial Local (SEL), a EMARP, é uma empresa municipal dedicada ao fornecimento de água em baixa, recolha e

⁵ Contém apenas as entidades participadas relevantes para o programa de ajustamento

⁶ De acordo com a informação prestada pelo Município, apresenta vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos, que não cobriram, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercício (em 2013 e 2014), assim como valores negativos de resultados operacionais, subtraídos das amortizações e depreciações em 2012, 2013 e 2014 e resultados líquidos negativos nos mesmos anos.

⁷ No momento de conclusão do processo de aprovação da proposta de PAM, não se encontra ainda concluído o processo de liquidação da Portimão Urbis.

tratamento de águas residuais em baixa e à recolha e gestão dos resíduos sólidos urbanos, que tem vindo a apresentar resultados líquidos positivos, não se encontrando abrangida pelo programa de ajustamento, prevendo-se que se mantenha económica e financeiramente viável, sem necessidade de qualquer apoio por parte do Município de Portimão⁸.

12. Relativamente às empresas participadas indiretamente pelo Município, através de participações de 49% da Portimão Urbis nessas sociedades, em parceria com privados, destaca-se a Expo Arade Estrutura, empresa que detém o Pavilhão Arena Portimão, explorado pela Portimão Urbis, em virtude da dívida registada, nomeadamente o empréstimo de médio e longo prazo de 9M€, junto da Caixa Geral de Depósitos.
13. As empresas Eventos Arade e Rio Adentro encontram-se em processo de extinção, na sequência do pedido de insolvência apresentado pela Portimão Urbis, pelo que não se encontram abrangidas na proposta de PAM apresentada.

iii. Evolução financeira recente

14. *Segundo a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao Município de Portimão, "(...) A situação líquida patrimonial do Município de Portimão (MP) degradou-se significativamente entre os exercícios de 2007 e 2009, tendo os fundos próprios, excluindo o valor contabilístico dos bens de domínio público, diminuído cerca de M€ 31,7 (21%); Entre 2007 e 2009, a dívida a fornecedores cresceu mais de M€ 43,2 (346%) e representou, respetivamente, cerca de 41%, 57% e 60% do passivo. Em igual sentido evoluíram as dívidas exigíveis a médio e longo prazo, decorrentes, exclusivamente, de empréstimos bancários, as quais se cifraram em cerca de M€ 15 em 2007, e ascendiam em 2009 a mais de M€ 29,3, refletindo um crescimento de cerca de 94,6%; Acresce que, no mesmo período, o município não dispôs de capacidade de cobertura do serviço da dívida por via dos resultados operacionais, uma vez que estes foram acentuadamente negativos (...)" (Tribunal de Contas - Auditoria Orientada – Relações contratuais entre o Município de Portimão e SEL, 2011).*
15. Nesta perspetiva e devido ao avolumar do stock de dívida, o Município recorreu ao Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH) em 2008 e ao Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE) em 2009, nos montantes de 1,4M€ e de 7,8M€, respetivamente, sendo estes valores bastante inferiores às efetivas necessidades financeiras do Município.
16. Recentemente, em 2012, o Município apresentou candidatura ao PAEL, a qual incluía um plano de reequilíbrio financeiro, que não viria a obter o visto prévio do

⁸ vd. Proposta de PAM, Vol iv, anexo 1, págs. 22 e seguintes

Tribunal de Contas. Nos últimos anos, o Município não acionou qualquer dos mecanismos de recuperação financeira previstos na legislação.

17. A situação de rutura financeira estrutural do Município de Portimão, encontra-se sintetizada no quadro de execução orçamental que se apresenta em seguida:

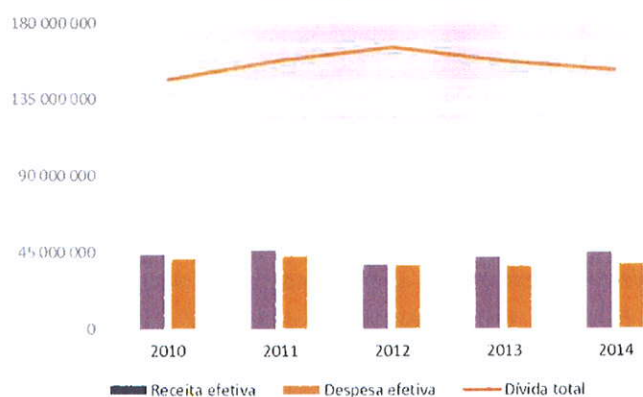
Quadro 1: Síntese de execução orçamental do Município (2010-2014)⁹

(em €)

PORTIMÃO		2010	2011	2012	2013	2014
Síntese da execução orçamental						
Receita efetiva		43 664 046	46 115 647	37 610 262	41 822 135	44 476 660
Despesa efetiva (paga)		41 183 035	43 218 991	37 771 022	37 272 851	37 867 040
Saldo global		2 481 011	2 896 656	-160 761	4 549 284	6 609 621
Despesa com juros		1 620 573	3 594 039	4 689 736	4 118 447	4 399 457
Saldo primário		4 101 583	6 490 695	4 528 976	8 667 731	11 009 078
Ativos financeiros líquidos de reembolsos		76 715	75 350	947 170	-594 484	-2 328 328
Passivos financeiros líquidos de amortizações		-2 301 073	-2 555 944	-1 218 673	-4 170 252	-3 154 728
Poupança (+) / Utilização (-) de saldo da gerência anterior		256 652	416 061	-432 264	-215 452	1 126 565
Reembolsos e restituições pagos		0	0	0	0	0
Saldo da gerência anterior		354	257 007	673 068	240 805	25 353
Saldo para a gerência seguinte		257 007	673 068	240 805	25 353	1 151 918
Receitas						
Receita corrente		39 473 493	39 397 731	35 450 708	39 765 405	43 335 716
Receita de capital		4 189 898	6 708 868	2 116 455	1 989 974	1 069 741
Outras		655	9 048	43 099	66 756	71 204
Receita efetiva		43 664 046	46 115 647	37 610 262	41 822 135	44 476 660
Despesas						
Despesa corrente		36 333 186	39 128 255	33 962 132	33 683 810	33 858 760
Despesa de capital		4 849 849	4 090 736	3 808 890	3 589 041	4 008 279
Despesa efetiva		41 183 035	43 218 991	37 771 022	37 272 851	37 867 040
Dívida financeira		30 041 080	27 485 136	26 266 463	22 286 134	19 131 364
Dívida não financeira		117 020 355	130 851 853	139 437 705	135 637 266	132 944 991
Dívida total		147 061 436	158 336 990	165 704 168	157 923 400	152 076 355

Fonte: Indicadores de análise do PAM do Município de Portimão, Vol. IV, anexo 2^a

Figura 2: Síntese da execução orçamental



Fonte: Elaboração própria FAM

a) Evolução do endividamento municipal

⁹ Para efeitos de comparação dos dados financeiros, o período histórico deve ter a mesma duração que o período de ajustamento (5 anos).

18. A dívida do Município, no montante de 152M€¹⁰ apurada no final de 2014 evidencia uma trajetória de redução que se tem vindo a verificar desde 2012 (-13,7M€), correspondendo, no entanto, a um montante superior em 5M€ (+3%), àquele que se verificava em 2010.
19. Durante os últimos dois anos, registou-se uma inflexão da trajetória de crescimento da dívida verificada em 2011 e 2012, em resultado da contenção da despesa efetiva paga (variação de 0,3% entre 2012 e 2014) por contrapartida com o aumento da receita efetiva cobrada (+18,3% no mesmo período).
20. A dimensão da dívida total do Município no final de 2014 era maioritariamente de origem não financeira (138,4M€), em resultado do elevado volume de dívida assumida através de *factoring*¹¹ e da dívida das entidades participadas¹². A dívida de natureza financeira representa cerca de 19,1M€, a qual tem vindo a diminuir desde 2010 (-36%), apesar de incluir o montante de 6M€ resultante do incumprimento perante o Dexia.
21. No período de 2010 a 2014, os saldos primários acumulados, obtidos pelo município, de €34.798.062,75, foram ligeiramente inferiores ao serviço da dívida pago, de €34.822.923,42.
22. De acordo com as estimativas apresentadas pelo Município, no final de 2015, considerando a dívida das empresas participadas, o montante de dívida total ascende a 151,5M€, distribuídos da seguinte forma:

Quadro 2: Dívida Total a 31/12/2015

Dívida	Factoring	Comercial	Financeira		Total
			CP	MLP	
Município	80 265 580	7 730 666	3 993 008	14 410 168	106 399 422
Participadas	2 797 479	22 332 389	9 453 610	10 509 171	45 092 649
Total	83 063 059	30 063 054	13 446 618	24 919 340	151 492 071

Fonte: Elaboração própria FAM

23. Entretanto, o Município tem vindo a incumprir com os pagamentos das prestações de vários empréstimos, encontrando-se em dívida 9,6 M€ de encargos com o serviço da dívida da própria autarquia e 13,7M€ da Portimão Urbis, destacando-se o incumprimento com o financiamento concedido pelo banco Dexia, processo que se encontra em contencioso desde 2013.

¹⁰ Dívida referente apenas ao Município, não considerado a dívidas das empresas participadas

¹¹ Vd. Caixa 1

¹² Vd. Caixa 2

Quadro 3: Incumprimentos de natureza financeira a 31/12/2015

Un: euros

Valores em Incumprimento	Município	Portimão Urbis	Total
Dexia	5 955 047		5 955 047
CGD curto prazo	3 649 705	6 422 078	10 071 783
CGD médio/longo prazo*		4 989 105	4 989 105
Barclays		2 359 284	2 359 284
Total	9 604 751	13 770 467	23 375 218

* corresponde a dois empréstimos de médio e longo prazo que ainda tem cerca de 5,1 milhões de euros que não estão vencidos, contudo, corresponde aos empréstimos a incluir no âmbito do FAM

Fonte: Elaboração pelo Município de Portimão

b) Enquadramento orçamental

24. Conforme se pode inferir do quadro 1, a receita efetiva registou um crescimento de 3% entre 2010 e 2014, enquanto a despesa efetiva (paga) diminuiu cerca de 8% no mesmo período. A redução da despesa efetiva é explicada sobretudo pela redução das despesas correntes, que diminuiram 7%, apesar do crescimento bastante acentuado nos juros e outros encargos (+171%).

25. A evolução da receita municipal é marcada sobretudo pelo aumento das receitas correntes, em particular do IMI, que cresceu 8,8M€, apesar das reduções verificadas no IMT (-3,2M€) e dos rendimentos de propriedade (-3,8M€).

Quadro 4: Evolução da receita – 2010/2014

(em €)

	Informação reportada				
	2010	2011	2012	2013	2014
Receita efetiva	43 663 391,2	46 106 599,1	37 567 162,8	41 755 379,0	44 405 456,6
Receita corrente	39 473 492,8	39 397 731,1	35 450 708,2	39 765 404,6	43 335 715,8
IMI	14 069 338,6	15 618 629,9	16 580 026,3	20 519 867,6	22 877 005,7
IMT	6 810 761,2	6 703 327,6	4 172 834,6	3 887 343,2	3 627 158,6
Rendimentos de propriedade	5 633 990,5	2 513 300,4	1 650 572,5	1 881 362,5	1 860 294,8
Transferências correntes	5 675 773,5	7 412 341,6	7 340 955,8	7 874 969,8	7 791 903,1
Outros	7 283 629,1	7 150 131,5	5 706 319,0	5 601 861,5	7 179 353,7
Receita de capital (sem ativos e pass. financ.)	4 189 898,4	6 708 868,0	2 116 454,6	1 989 974,4	1 069 740,9
Venda de bens de investimento	383 147,3	3 641 606,3	83 980,1	52 500,0	13 268,8
Transferências de capital	3 806 751,1	3 067 261,7	1 921 827,4	1 880 703,5	949 971,3
Outras receitas de capital	0,0	0,0	110 647,1	56 771,0	106 500,8
Passivos financeiros	3 000 000,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ativos financeiros	76 715,0	75 350,0	1 575 103,8	1 590 981,6	1 517 694,7

Fonte: Análise do PAM do Município de Portimão, Vol. IV, anexo 2

26. Em 2014, a receita efetiva cresceu 2%, comparativamente a 2010, com destaque para o aumento das receitas correntes (+10%), decorrente do crescimento das transferências correntes (+37%) e principalmente das receitas provenientes de IMI (+63%), enquanto, em sentido inverso se verificou a diminuição das receitas de capital (-25%) em especial as transferências de capital (-75%) e da venda de bens de investimento (-3%).
27. A média das receitas próprias¹³ do Município representou, no período de 2010 a 2014, cerca de 78% da receita efetiva, enquanto as receitas regulares¹⁴ representaram cerca de 86% daquele total, o que traduz a elevada importância relativa de ambas na estrutura da receita municipal.
28. Entre 2010 e 2014, a estrutura da receita alterou-se de forma relevante, verificando-se um aumento das transferências correntes¹⁵ (de 3% para 8%) e do IMI (de 32% para 52%), por contrapartida da diminuição do peso das transferências de capital (de 9% para 2%) e da venda de bens de investimento no total das receitas do Município, conforme se ilustra no gráfico seguinte:

Figura 3: Estrutura da receita – 2010 vs 2014



Fonte: Elaboração própria FAM

29. Por outro lado, o Município tem vindo a reduzir tanto as suas despesas correntes, como as de capital com especial relevância para a aquisição de bens e serviços que foram reduzidas de 13,2M€ para 6,4M€, entre 2010 e 2014.

¹³ Apurada através da soma dos impostos diretos, impostos indiretos, taxas, multas e outras penalidades, rendimentos de propriedade, venda de bens e serviços correntes e de bens de investimento e outras receitas correntes e de capital.

¹⁴ Apurada através da soma dos impostos diretos, impostos indiretos, taxas, multas e outras penalidades, rendimentos de propriedade, venda de bens e serviços correntes e de bens de investimento e outras receitas correntes e de capital e da parte das transferências correntes e de capital, relativas à Participação nos Impostos do Estado (PIE).

¹⁵ Devido por um lado à alteração da forma de contabilização das transferências do OE, a partir de 2013, que passou a privilegiar as transferências correntes em detrimento das de capital e por outro, a diminuição das verbas provenientes de financiamento comunitário a projetos de investimento.

Quadro 5: Evolução da despesa 2010/2014

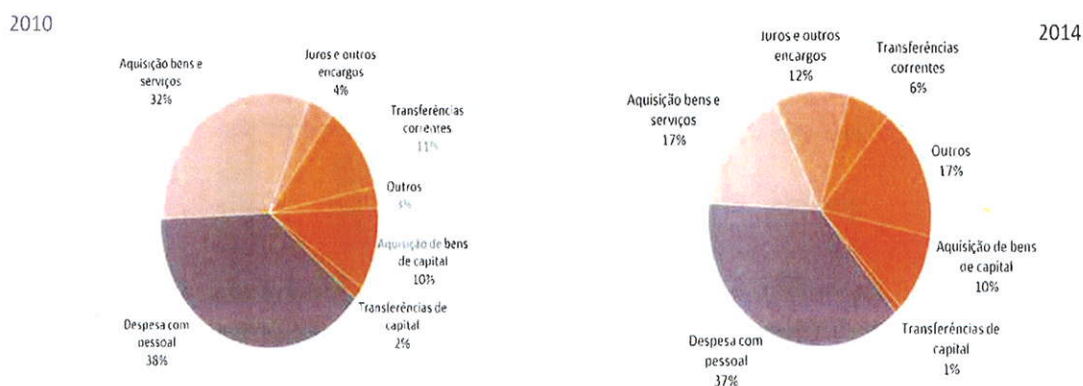
	Informação reportada				
	2010	2011	2012	2013	2014
Despesa efetiva	41 183 035,5	43 218 990,8	37 771 022,2	37 272 851,1	37 867 039,6
Despesa corrente	36 333 186,0	39 128 255,0	33 962 132,3	33 683 810,0	33 858 760,2
<i>Despesa com pessoal</i>	<i>15 713 844,1</i>	<i>15 780 331,5</i>	<i>13 152 074,2</i>	<i>14 489 922,4</i>	<i>14 009 673,3</i>
<i>Aquisição bens e serviços</i>	<i>13 177 459,7</i>	<i>10 644 279,0</i>	<i>8 120 870,3</i>	<i>6 718 116,9</i>	<i>6 451 206,3</i>
<i>Juros e outros encargos</i>	<i>1 620 572,8</i>	<i>3 594 039,0</i>	<i>4 689 736,4</i>	<i>4 118 447,5</i>	<i>4 399 457,2</i>
<i>Transferências correntes</i>	<i>4 733 636,5</i>	<i>3 106 787,5</i>	<i>2 663 501,1</i>	<i>2 577 016,9</i>	<i>2 485 525,9</i>
<i>Outros</i>	<i>1 087 673,0</i>	<i>6 002 818,0</i>	<i>5 335 950,3</i>	<i>5 780 306,5</i>	<i>6 512 897,5</i>
Despesa de capital (sem ativos e pass. financeiros)	4 849 849,4	4 090 735,9	3 808 889,9	3 589 041,1	4 008 279,5
<i>Aquisição de bens de capital</i>	<i>4 206 841,4</i>	<i>4 048 455,1</i>	<i>3 406 448,1</i>	<i>2 831 738,4</i>	<i>3 653 404,7</i>
<i>Transferências de capital</i>	<i>643 008,0</i>	<i>42 280,8</i>	<i>402 441,8</i>	<i>679 863,5</i>	<i>354 874,8</i>
<i>Outras despesas de capital</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>77 439,1</i>	<i>0,0</i>
Passivos financeiros	5 301 073,3	2 555 944,3	1 218 673,2	4 170 251,7	3 154 728,1
Ativos financeiros	0,0	0,0	627 933,6	2 185 465,2	3 846 022,5

Fonte: Análise do PAM do Município de Portimão, Vol. IV, anexo 2

30. Na verdade, a despesa efetiva registou uma redução de -8%, em 2014, relativamente a 2010, devido à diminuição das despesas correntes (-7%), salientando-se a diminuição das aquisições de bens e serviços que recuaram 51% e das despesas de capital (-17%), destacando-se a redução do investimento (-13%).

31. Neste período, verificou-se uma diminuição da despesa paga com aquisição de bens e serviços, de 32%, em 2010 para 17% em 2014, tal como das transferências correntes, que diminuíram de 11% para 6% nos mesmos anos. Em contrapartida, os juros e encargos passaram de um peso relativo na estrutura da despesa de 4%, em 2010 para 12% em 2014, o mesmo se passando com as outras despesas correntes que cresceram de 3% para 17% da despesa efetiva.

Figura 4: Estrutura da Despesa 2011 vs 2014



Fonte: Elaboração própria FAM

32. No final de 2014, os com juros de operações financeiras em conjunto com as despesas com o pessoal, representavam cerca de 49% do total da despesa do Município, importando igualmente salientar que o serviço da dívida, apesar da redução face a 2013, atingiu o montante de 7,6M€.

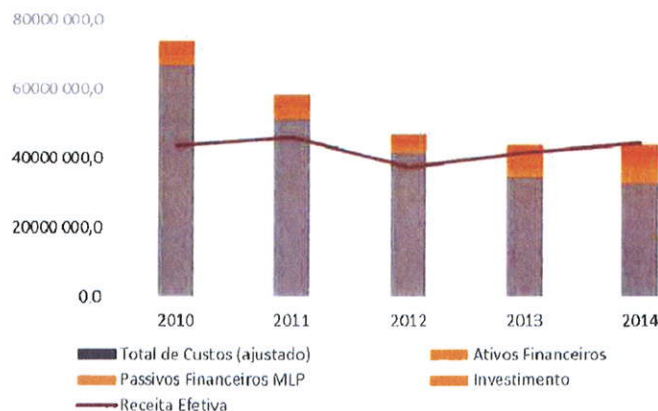
33. De facto, muito embora a receita efetiva do Município se tenha revelado suficiente para cobrir os custos de natureza orçamental, tem-se no entanto demonstrado deficitária para cobrir, igualmente, despesas com ativos e passivos financeiros e com o investimento, gerando défices na maioria dos anos do período analisado¹⁶, conforme se demonstra no quadro seguinte:

Quadro 6: Estrutura de custos

PORTIMÃO	Informação reportada				
	2010	2011	2012	2013	2014
(em €)					
Estrutura de custos					
Custos com o pessoal	15 390 287,1	15 162 175,5	13 962 011,6	14 655 056,6	14 292 567,3
Custos com aquisição de bens e serviços	22 226 721,8	16 030 287,5	8 374 040,5	6 886 115,5	6 368 450,3
Transferências e subsídios correntes concedidos	21 338 901,2	16 865 213,6	10 862 443,2	5 970 500,4	3 048 804,6
Outros custos e perdas operacionais	74 697,3	349 845,0	269 672,9	174 647,4	65 635,6
Custos e perdas financeiros de natureza orçamental	2 096 605,1	6 486 094,9	9 962 156,6	11 195 346,7	6 085 544,8
Custos extraordinários de natureza orçamental	6 156 308,3	4 587 417,4	6 672 035,7	8 508 656,8	16 000 369,1
(1) Total de custos de natureza orçamental	67 283 520,8	59 481 033,9	50 102 360,5	47 390 323,5	45 861 371,6
(1a) Especialização		7 707 652,6	7 933 848,5	12 501 119,1	12 558 911,8
Total de custos expurgando especialização (1b)=(1)-(1a)	67 283 520,8	51 773 381,3	42 168 512,0	34 889 204,3	33 302 459,8
(2) Receita efetiva	43 664 046,1	46 115 646,6	37 610 261,5	41 822 134,8	44 476 660,1
(3) Receita de capital de fundos comunitários	42 634,4	820 388,9	760 531,9	1 170 937,0	266 821,3
Rec efetiva s/ fundos U.E. (4)=(2)-(3)	43 621 411,7	45 295 257,8	36 849 729,6	40 651 197,8	44 209 838,8
Défice (5)=(4)-(1)	-23 662 109,1	-6 478 123,6	-5 318 782,4	5 761 993,4	10 907 379,0
Despesas orçamentais que não são custos (execução)					
(6) Ativos financeiros	0,0	0,0	627 933,6	2 185 465,2	3 846 022,5
(7) Passivos financeiros MLP	2 301 073,3	2 555 944,3	1 218 673,2	4 170 251,7	3 154 728,1
(8) Investimento	4 206 841,4	4 048 455,1	3 406 448,1	2 831 738,4	3 653 404,7
Défice (9)=(5)+(3)-(6)-(7)-(8)	-30 127 389,4	-12 262 134,2	-9 811 305,4	-2 254 524,9	520 045,0

Fonte: (DGAL) - Análise do PAM do Município de Portimão, Vol. IV, anexo 2

Figura 5: Custos de natureza orçamental vs receita efetiva



¹⁶ Com exceção de 2012 (ano em que o montante de passivos financeiros foi mais reduzido – 43 mil €).

Fonte: Elaboração própria FAM

34. Tendo em consideração a evolução orçamental revelada nos pontos anteriores, o Município apresentou no período de 2010 a 2014, os seguintes valores médios, nos indicadores de referência analisados pelo FAM:

Quadro 7: Indicadores de referência

Indicador(es)	Valor
1. Receitas regulares / receita efetiva	86%
2. Capacidade fiscal local não utilizada	4%
3. Despesas com pessoal e serviço da dívida / Receita efetiva	51%
4. Poupança corrente / Compromissos do exercício	1%
5. Capitais próprios / Compromissos do exercício	68%
6. Variação anual do excesso (em p.p.)	-
7. Saldo primário / Serviço da dívida	98%
8. Passivos contingentes / Receitas efetivas	37%
9. Dívida empresas locais / Receitas efetivas mun.	92%
10. Rácio equilíbrio corrente / Receita efetiva	10%

Fonte: Elaboração própria FAM

35. Do conjunto de indicadores acima identificados, ressalta sobretudo o elevado peso da dívida das empresas locais sobre as receitas efetivas dos Município e a reduzida cobertura dos compromissos assumidos no exercício, quer pela poupança corrente (praticamente nula) quer pelos capitais próprios.

36. Por outro lado, estes indicadores demonstram que, de alguma forma, o Município já encetou um processo de ajustamento orçamental, sobretudo ao nível da cobertura das despesas com pessoal e com o serviço da dívida pela receita efetiva e da reduzida capacidade fiscal não utilizada.

c) Descrição da situação de rutura financeira

37. Decorrente da evolução descrita anteriormente, no final de 2015, o Município encontrava-se em situação de rutura financeira, nos termos do nº 2 do artigo 61.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, determinada pela apresentação de uma dívida total de 169,6M€, face à média de receita corrente líquida de 38,9M€, cobrada nos 3 anos antecedentes, traduzindo-se num rácio de dívida total de 4,4.

Quadro 8: Relação entre dívida e receita

(em €)

Limite da dívida total	Dívida total excluindo dívidas não orçamentais	Total receitas correntes cobradas líquidas (n-3+n-2+n-1)	Média das receitas correntes	Dívidas total > 3* média das receitas correntes dos últimos três anos
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/3	(5)=(2)>(4)*3
58.359.900,78	169.565.000,07	116.719.802	38.906.601	4,4

Fonte: (DGAL) - Análise do PAM do Município de Portimão, Vol. IV, anexo 2

38. O Município registou, no final do ano de 2015, um montante de pagamentos em atraso a fornecedores de 4,5M€, o que representa uma redução de 96% relativamente a dezembro de 2011, obtida sobretudo nos primeiros meses de 2015, em que se registou uma redução de cerca de 82M€ em relação ao final de 2014, decorrente, no entanto, da obtenção de acordos com os fornecedores¹⁷ e não do seu efetivo pagamento neste período.

Quadro 9: Pagamentos em atraso

(em €)

dez/11	dez/12	dez/13	dez/14	dez/15	Variação 2011 a 2015
109 262 513	97 424 593	96 081 174	86 533 150	4.561.531	-96%

Fonte: (DGAL) - Análise do PAM do Município de Portimão, Vol. IV, anexo 2

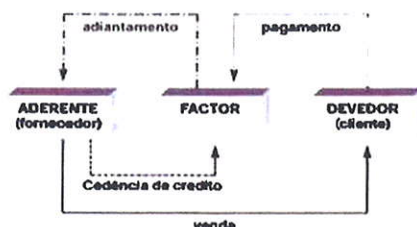
39. Nestes termos, face à situação de desequilíbrio estrutural identificada anteriormente, o Município reúne as condições necessárias e obrigatórias de adesão ao FAM.

¹⁷ Os montantes em dívida resultantes de acordo deixam de estar em atraso a partir do momento em que são estabelecidos entre as partes novos prazos de pagamento.

Caixa 1: Contratos de Factoring

Factoring - "Actividade de uma instituição financeira especializada na compra de créditos que diversas empresas detêm sobre os respectivos clientes e respectiva cobrança, assumindo o risco de incumprimento pelos devedores" (in glossário Banco de Portugal).

Uma operação de Factoring envolve três intervenientes, podendo a relação entre eles ser resumida da seguinte forma (cfr. www.iapmei.pt):



Nestes termos, adequando-se estes conceitos especificamente ao caso de Portimão e de acordo com o Tribunal de Contas "(...) através destes instrumentos financeiros, o Município e as empresas municipais pretenderam obter, e obtiveram das instituições financeiras, a concessão de crédito destinado a amortizar dívidas da CMP resultantes do sucessivo incumprimento das transferências previstas nos contratos-programa e de gestão, mediante o pagamento de uma taxa de juro acrescida de spread previamente acordadas, como contrapartida pelo diferimento dos prazos de pagamento das dívidas.

Do exposto é inevitável concluir-se que o expediente utilizado para solucionar a incapacidade da autarquia para solver os compromissos assumidos configura uma forma de financiamento indireto desta, pela qual se procede à consolidação e reprogramação de dívidas do Município com origem em créditos cedidos pelas empresas municipais às instituições financeiras. **O que se pretendeu com este tipo de operações financeiras "(...) mais não foi do que converter dívida administrativa resultante da execução dos (...)” contratos celebrados com as empresas municipais "(...) em dívida de médio prazo (...) e, por essa via, alterar a relevância e leitura contabilística destas dívidas.”** (negrito nosso).

A situação em apreço configura, "(...) uma forma informal de criar crédito financeiro que nunca foi prevista nem consentida por lei." Assim sendo, as operações de cessão de créditos sobre o MP decorrentes do incumprimento sistemático das transferências previstas nos contratos-programa e de gestão configuram formas de recurso a financiamento bancário efetuado através de empresas municipais a favor do Município, que contrariam o disposto no n.º 2 do art. 32º do RJSEL e os arts. 38º e seguintes da LFL. As operações de cessão de créditos sobre o MP decorrentes do incumprimento sistemático das transferências previstas nos contratos-programa e de gestão são ilegais por não se subsumirem a nenhum dos instrumentos de crédito previstos na lei. Consubstanciam uma forma de contornar os limites de endividamento vigentes através de empresas municipais, contrariando, assim, o disposto no n.º 2 do art. 32º do RJSEL e os arts. 38º e seguintes da Lei de Finanças Locais." (cfr. Auditoria do Tribunal de Contas ao Município de Portimão).

No final de 2014, o Município registava os seguintes montantes em dívida, relativamente a acordos de cedência de créditos:

Inst. Financeira	Município	Taxa juro atual	PORTIMÃO URBIS	Taxa juro atual	Condições de Renegociação
BPI	22 454 403	Euribor a 6 meses + 6,5%			Euribor a 6 meses + 2,5%
BCP	5 138 429	Euribor a 3 meses + 6,0%	1 656 574	Euribor a 3 meses + 6,0%	Taxa fixa 2,0%
Santander	13 263 336	Euribor a 3 meses + 6,0%	1 091 301	Euribor a 3 meses + 6,0%	Euribor a 3 meses + 2,5%
Barclays	9 331 151	Euribor a 6 meses + 6,5%			Taxa fixa 2,25%
BNP	9 312	n.a.			n.a.
CGD	3 122 047	Euribor a 3 meses + 1,5%			Euribor a 3 meses + 1,5%
Caixa Leasing	6 890 209	Euribor a 3 meses + 6,5%	0		Euribor a 3 meses + 3,5%
Novo Banco	17 145 361	Euribor a 3 meses + 6,5%	0		Euribor a 3 meses + 5,0%
Popular	311 664	n.a.			n.a.
Total	77 665 913		2 747 875		

No entanto, tendo o Município demonstrado, por amostragem, que os processos de despesa que deram origem à faturação incluída nos acordos de cedência de créditos, se encontram validados pelos serviços competentes, permitiu-se a inclusão destes montantes no programa de ajustamento, por serem valores efetivamente devidos pelo Município independentemente da sua natureza.

Caixa 2: Portimão Urbis

“A Portimão Urbis E.M.,S.A. foi fundada em 2001 e tem como objeto social a gestão de serviços de interesse geral e promoção do desenvolvimento local e regional, no âmbito da promoção e gestão de equipamentos coletivos, desenvolvimento dos Mercados e Feiras tradicionais, gestão e apoio à operação de equipamentos e infraestruturas municipais, ordenamento e fiscalização da venda ambulante, da atividade publicitária e da ocupação da via pública, gestão do sistema de transportes públicos e do estacionamento público urbano.

A Portimão Urbis detém as seguintes participadas:

A– Expo Arade Estrutura, S.A. (doravante designada “Expo Arade Estrutura”)

B– Eventos Arade, S.A. (doravante designada “Eventos Arade”)

C– Rio Adentro, S.A. (doravante designada “Rio Adentro”)

Atualmente, das participações detidas pela Portimão Urbis, apenas a Expo Arade Estrutura se encontra em atividade, conforme se pode verificar pelos indicadores financeiros apresentados de cada uma das participadas.” (cfr. Vol. IV anexo 1, pág. 18).

“Conforme decorre do art.º 19.º, do R.J.A.E.L., as empresas locais [tal como a “Portimão Urbis, E.M.,S.A.”] constituem-se nos termos da lei Comercial, sendo que as entidades públicas participantes podem aí exercer uma influência dominante em razão da detenção da maioria do capital, do direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de gestão, de administração ou de fiscalização e da adoção de outra forma de controlo de gestão.

Resulta, ainda, daquela norma [vd. n.º 4] que as empresas locais são pessoas coletivas de direito privado, embora com natureza municipal. (...).

E, particularizando, dúvidas não restam de que o Município de Portimão e a “Portimão Urbis, E.M.,S.A.”, são entes com personalidades jurídicas absolutamente distintas e diferenciadas. E não é a circunstância do capital social daquela empresa ser integralmente detido pelo município e o facto dos seus administradores serem designados por aquela edilidade, que tornam tal empresa juridicamente confundível com o município. Em boa verdade, tal particularidade apenas confere a este último, enquanto entidade pública participante, a possibilidade real de exercer sobre aquela empresa uma influência dominante [vd., neste sentido, o art.º 19.º, do R.J.A.E.L.].

Logo, a relação jurídica entre o município e a “Portimão Urbis, E.M.,S.A.”, mormente no âmbito do comércio jurídico, configurará uma relação entre entidades distintas.

É, pois, seguro que a “Portimão Urbis, E.M.,S.A.”, é uma entidade terceira que fornece serviços ao Município de Portimão e de quem recebe a correspondente contraprestação e, nessa medida, subsume-se ao conceito de “terceiros” a que alude o art.º 3.º, al. a) da L.C.P.A.

E esse juízo não é, de algum modo, posto em crise pelo teor da norma contida no art.º 75.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013 [Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais], que, ao obrigar os municípios à apresentação de contas consolidadas com as entidades detidas ou participadas apenas pretende, em nome da transparência, a viabilização de um controlo abrangente e exaustivo da situação financeira das autarquias.”

Neste sentido, optou a Direção Executiva por informar o Município que, independentemente de poderem vir a existir negociações entre a Portimão Urbis e os seus credores no sentido de renegociação da dívida, tal como previsto no n.º 3 do art. 37º, da Lei nº 53/2014, não poderá ser transferido para aquela entidade direta ou indiretamente, através do Município, qualquer montante de assistência financeira, pelo que só em sede de internalização e correspondente cedência de posição contratual nos processos da Portimão Urbis, poderia ser considerada essa hipótese, motivo pela qual se assumiram as dívidas desta entidade separadas das do Município.

II. Considerações sobre a proposta de Programa de Ajustamento Municipal

i. Pressupostos gerais

40. O Município apresentou ao FAM, em março de 2015, uma proposta de Programa de Ajustamento Municipal (PAM ou Programa), na qual estimava um prazo de ajustamento de 25 anos e uma necessidade de assistência financeira (não incluindo passivos contingentes) de cerca de 141M€.
41. Com a apresentação da proposta de PAM, em 18 de março, foi realizada uma reunião de trabalho entre a Direção Executiva¹⁸ e o Município¹⁹, na qual foram apresentadas as linhas gerais da proposta entregue, nomeadamente as referentes à metodologia e aos pressupostos utilizados e às medidas de ajustamento que o Município se propõe desenvolver por via da aplicação do Programa.
42. Após uma primeira análise aos documentos entregues pelo Município, foi estabelecida a seguinte metodologia de trabalho, com o objetivo de agilizar a troca de informação entre as partes:
- Estabelecimento dos pontos de contacto operacionais²⁰, para agilização da transferência de informação;
 - Utilização do correio eletrónico como forma primordial de contacto;
 - Criação de um repositório FTP²¹, para envio por parte do Município de documentação com grande volume de informação por parte do Município
43. A proposta de PAM inicial viria a ser reformulada em julho de 2015 e em março de 2016 no decurso do processo negocial desenvolvido entre as partes. Na proposta final, que substitui as anteriores, o Município apresentou a reformulação dos cenários de ajustamento, através das seguintes alterações:
- i. Redução do montante de assistência financeira solicitado para 137,4M€, para fazer face ao pagamento da dívida total renegociada.
 - ii. Prazo de ajustamento para 25 anos;
 - iii. Correção das estimativas de taxa de juro da assistência financeira prevista de 3% para 2%;
 - iv. Desembolso das verbas de assistência financeira entre 2016 e 2017;

¹⁸ Com o apoio técnico da DGAL.

¹⁹ Com a assessoria financeira da PWC e jurídica da Legalworks.

²⁰ A Direção Executiva do FAM e o Diretor Financeiro do Município

²¹ File Transfer Protocol (em português protocolo de transferência de ficheiros)

- v. Assunção da taxa de IMI de 0,45% a partir de 2018, de acordo com o definido no OE2016;
 - vi. Manutenção da receita normal de IMT, de acordo com o definido no OE2016.
44. Foi deliberado pela Assembleia Municipal de Portimão, em 12 de Novembro de 2014, na sua 2.ª sessão extraordinária, a dissolução, a liquidação, a internalização de atividades e ainda a transmissão do património (ativo e passivo) da PORTIMÃO URBIS, E.M., S.A., para o Município de Portimão.
45. Neste sentido, no âmbito do procedimento de adesão ao FAM, para além dos procedimentos entretanto já efetuados decorrentes do processo de internalização das atividades da Portimão Urbis, E.M., S.A. – em liquidação no Município – está ainda em curso e enquadrado no procedimento FAM, no sentido de serem integrados no município, as seguintes deliberações pelos órgãos competentes:
- i. A cessão de posição contratual, de assunção de dívida e renegociação dos empréstimos de curto, médio e longo prazo, detidos pela Portimão Urbis, E.M., S.A. – em liquidação a favor do Município de Portimão;
 - ii. A cessão de posição contratual da Portimão Urbis, E.M., S.A. – em liquidação a favor do Município de Portimão, do contrato celebrado com a Frota Azul, Lda.;
 - iii. O acordo de assunção da dívida vencida da Portimão Urbis, E.M., S.A. – em liquidação com a Frota Azul, Lda, a favor do município de Portimão, no valor de 13.519.994,94€;
 - iv. A cessão de posição contratual da Portimão Urbis, E.M., S.A. – em liquidação, a favor do Município de Portimão, do contrato de arrendamento do edifício administrativo e armazém e do contrato de exploração do Pavilhão Portimão Arena, celebrados com a Expo Arade Estrutura, S.A.;
 - v. O acordo de assunção da dívida vencida da Portimão Urbis, E.M., S.A. – em liquidação, com a Expo Arade Estrutura, S.A., a favor do município de Portimão, no valor de 7.131.016,60€.
46. Perante a situação acima apresentada, tendo em consideração o volume de dívida existente, foi assumido pela DE em conjunto com o Município, que o ajustamento financeiro teria de ser concretizado maioritariamente por via da reestruturação da dívida municipal, tanto junto dos credores de natureza comercial como através da renegociação dos acordos de *factoring*, em paralelo com a manutenção das medidas de reequilíbrio orçamental já implementadas e com a concretização de novas medidas de otimização da receita e de redução da despesa.

47. Assim, a proposta de PAM prevê um plano de reversão da situação de rutura, assente essencialmente na reestruturação da dívida financeira, contemplando ainda algumas medidas de reequilíbrio orçamental, para além da manutenção das já adotadas.
48. Tendo em consideração que os principais mecanismos de recuperação financeira municipal, normalmente utilizados em situações desta natureza, já se encontram aplicados, nomeadamente a aplicação de medidas relevantes de reequilíbrio orçamental, tanto por via da receita com da despesa, tornou-se indispensável para o Município, a utilização dos mecanismos apenas disponibilizados através do FAM, designadamente ao nível da reestruturação da dívida com os credores.
49. Ora, importará ter em consideração que o Município aplicou, no lado da receita, nos últimos anos, as seguintes medidas de reequilíbrio orçamental:
- i. A fixação da taxa máxima de IMI em 0,5%, a partir de 2013;
 - ii. O Município lançou a derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), na percentagem de 1,5%, em 2012, não apresentando taxa de derrama reduzida;
 - iii. O Município tem vindo a aprovar, desde 2011, a aplicação da taxa máxima de 5% para a participação no IRS;²²
 - iv. O lançamento, em 2013, da taxa municipal de proteção civil cobrada pela primeira vez em 2014.²³
50. Por outro lado, no âmbito da despesa, o Município tomou igualmente as seguintes medidas nos últimos anos:
- i. Redução dos custos com o pessoal, devido:
 - Redução de 100 trabalhadores entre 2010 e 2013;
 - Redução do trabalho suplementar;
 - Não substituição do pessoal.
 - ii. Redução das despesas com a aquisição de bens e serviços;
 - Corte nos gastos com consumos de eletricidade, de combustíveis, e consumos de água;
 - Renegociação de seguros, rendas e alugueres;

²² A que equivale uma receita anual de cerca de 1,9M€.

²³ Entretanto, o Município tomou a decisão de prescindir da taxa municipal de proteção civil, que aplicou no ano de 2014, não tendo apresentado qualquer justificação das vantagens económicas para o município, incluindo essa medida na revisão da proposta de PAM.

- Redução dos contratos de manutenção e assistência técnica;

iii. Redução/adiamento do investimento feito em construções diversas.

51. As medidas de reequilíbrio orçamental, previstas para o período de ajustamento, serão implementadas como acréscimo àquelas que o Município já se encontra a adotar, pelo menos desde 2013, gerando uma poupança de 0,2M€, conforme se ilustra no quadro seguinte:

Quadro 10: resumo das medidas de reequilíbrio orçamental

Medidas	(em €)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Otimização da Receita	2.890.229	194.232	1.396.209	109.774	123.658
Redução da Despesa	3.643.538	-2.509.725	232.406	191.169	2.942.973
Total anual	-753.309	2.703.957	1.163.803	-81.395	-2.819.314
Total período de Ajustamento	213.741				

Fonte: Cálculos próprios FAM

52. Para efeitos da avaliação da sustentabilidade das medidas constantes do PAM, foi considerado o período inicial de ajustamento de 2015 a 2020.

53. As estimativas apresentadas para o período de ajustamento, reportam-se aos valores acumulados do Município e da Portimão Urbis, solução que não foi possível desenvolver ao nível da compilação dos dados históricos reportados.

ii. Do reequilíbrio orçamental

54. De acordo com a proposta de PAM, o Município intensificará os esforços de ajustamento, ao nível da otimização das receitas, através de um conjunto de medidas que passam pelo aumento da receita cobrada com multas e outras penalidades e pelo arrendamento dos espaços e equipamentos municipais, prevendo obter um aumento do montante das receitas cobradas, no período de referência, superior de cerca de 4,7M€.

Quadro 11: Medidas do lado da receita

(em €)

Medida	Previsão (PAM)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Aplicação das taxas máximas do Imposto Municipal Sobre Imóveis	1.355.169	149.552	1.350.571	65.697	78.934
Aplicação da taxa máxima da Derrama	6.731	9.279	9.418	9.559	9.703
Aplicação da taxa máxima da participação no IRS	459.868	30.764	31.225	31.694	32.169
Aplicação de taxas, multas e outras penalidades	-581.538	4.638	4.994	2.824	2.853
Aplicação da redução do capital social da EMARP	750.000	0	0	0	0
Distribuição de dividendos (EMARP)	900.000	0	0	0	0
Total / ano	2.890.229	194.232	1.396.209	109.774	123.658
Total (5 anos)					4.714.102

55. Importará ter em conta, tal como já referido anteriormente, que o Município tem vindo a aplicar, pelo menos desde 2012, um conjunto de medidas de maximização da receita, através da fixação das taxas máximas dos principais impostos municipais.

56. As projeções desenvolvidas, apontam assim, para a seguinte evolução esperada das receitas do Município:

Quadro 12: Projeções da receita

(em €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receita efetiva	47 823 646	47 133 980	45 316 968	45 625 763	45 952 991	47 480 679
Receitas correntes	46 695 374	46 167 113	44 698 826	45 007 620	45 334 848	46 862 536
Impostos directos	32 198 771	31 063 187	29 850 811	30 000 584	30 158 135	31 513 256
Impostos indirectos	903 184	866 522	878 654	890 076	900 757	911 566
Taxas, multas e outras penalidades	432 013	174 465	176 908	179 208	181 358	183 535
Rendimentos da propriedade	2 449 364	3 206 915	2 826 916	2 853 577	2 882 352	2 911 620
Transferências correntes	8 011 448	8 082 488	8 165 524	8 255 424	8 352 470	8 451 167
Venda de bens e serviços correntes	1 689 490	1 711 453	1 737 125	1 764 919	1 794 923	1 825 436
Outras receitas correntes	1 011 104	1 062 082	1 062 889	1 063 832	1 064 853	1 065 956
Receitas de capital	1 128 272	966 867	618 143	618 143	618 143	618 143
Venda de bens de investimento	73 119	59 350	59 350	59 350	59 350	59 350
Transferências de capital	778 618	826 017	477 293	477 293	477 293	477 293
Outras receitas de capital	22 261	81 500	81 500	81 500	81 500	81 500
Reposições não abatidas nos pagamentos	254 274	-	-	-	-	-
Ativos financeiros	4 543 008	821 456	821 456	821 456	821 456	821 456
Passivos financeiros	-	60 513 947	76 847 879	-	-	-

Fonte: Cálculos próprios FAM

57. Paralelamente, durante a vigência do PAM o Município propõe-se ainda implementar as seguintes medidas, com vista à redução da despesa:

Quadro 13: Medidas do lado da despesa

Medida	Previsão (PAM)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Racionalização da despesa municipal com pessoal	83.492	-46.861	549	16.731	7.343
Racionalização da despesa municipal com aquisição de bens e serviços correntes e de capital	6.503.148	-2.462.864	-1.348.144	174.437	2.935.630
Racionalização da despesa municipal com transferências correntes, de capital e subsídios	-2.943.102	0	1.580.000	0	0
Total / ano	3.643.538	-2.509.725	232.406	191.169	2.942.973
Total (5 anos)					4.500.361

58. O Município prevê uma redução de cerca de 133 funcionários, ao longo do período de ajustamento, considerando a internalização de 39 trabalhadores da Portimão Urbis, estabelecendo um quadro mínimo de 750 funcionários a atingir em 2025 e a manter no futuro (cfr. Proposta de PAM, pág. 54).
59. Relativamente à despesa prevista, importará referir que, no quadro da internalização da Portimão Urbis, o Município passará a assumir o contrato associado ao serviço “Vai e Vem” transitado daquela empresa municipal, com um impacto orçamental médio de 1,9M€.
60. A análise das medidas de reequilíbrio orçamental do lado da despesa, permitem-nos concluir que o município efetuou já um forte esforço de ajustamento financeiro ao nível da despesa, que se traduziu numa diminuição de 12% da despesa total paga entre 2010 e 2014, bem como de 29,6% dos custos orçamentais.
61. Assim, tendo em consideração que o Município pretende melhorar os seus procedimentos internos através da implementação de mecanismos de controlo dos consumos de água, da gestão da frota automóvel, dos consumos de energia e de transporte, considera-se que as medidas apresentadas revelam-se realistas, tanto do ponto de vista da sua exequibilidade como dos impactos esperados.
62. Durante o processo negocial, o Município desenvolveu esforços adicionais no sentido de reduzir as suas despesas e de otimizar as suas receitas, tendo-se obtido as seguintes alterações à proposta de PAM inicial.
- i. Adequação do nível de investimento, durante o período de ajustamento, a um valor correspondente a cerca de 13% da receita efetiva cobrada em cada ano, tendo em consideração a assunção dos contratos provenientes da Portimão Urbis e a assunção das competências até aqui desenvolvidas por esta empresa e que não se encontravam inscritas na execução orçamental do Município dos anos anteriores;

- ii. No processo de ajustamento financeiro, o nível adequado de despesas com a aquisição de bens e serviços correntes deve corresponder a um valor médio de cerca de 26% da receita efetiva cobrada em cada ano, tendo em consideração a assunção dos contratos provenientes da Portimão Urbis;
- iii. Adequação do nível de transferências correntes, durante o processo de ajustamento, a um valor correspondente a cerca de 5% da receita efetiva cobrada em cada ano;
- iv. Adequação do plano de amortizações decorrente da assistência financeira, à capacidade do Município para solver as suas responsabilidades, respeitando os limites impostos por Lei.

iii. Do plano de reestruturação da dívida (PRD) e da assistência financeira

- 63. No âmbito do PRD, incluído no PAM, o Município desenvolveu uma estratégia de reestruturação da sua dívida financeira ao abrigo dos mecanismos permitidos pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho.
- 64. No entanto, neste caso em concreto, o PRD não pode ser dissociado da assistência financeira por parte do FAM, na medida em que a principal dificuldade de sustentabilidade financeira do Município decorre da sua incapacidade para fazer face ao pagamento, no curto prazo, dos acordos de *factoring* e às dívidas assumidas pela Portimão Urbis.
- 65. Neste sentido, o Município desenvolveu negociações com as instituições financeiras, tendo sido obtidos acordos de reestruturação da dívida financeira, nomeadamente da Portimão Urbis e acordos de pagamento nos processos de *factoring*, estimando-se uma poupança anual com encargos financeiros (Município e Portimão Urbis) de 2,6M€.
- 66. Relativamente à dívida não financeira, o Município estabeleceu acordos de negociação com os próprios credores e com os credores da Portimão Urbis, através dos quais garantiu uma redução da dívida de 6,6M€.
- 67. Neste sentido, a estrutura da despesa prevista para o período de ajustamento tem a seguinte configuração:

Quadro 14: Estimativa da evolução da despesa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	(em €)					
Despesa efetiva	34 595 633	40 645 693	39 253 549	38 539 064	38 472 444	38 475 001
Despesa corrente	31 391 730	32 810 574	32 805 430	32 195 945	32 119 325	32 020 052
Despesa com pessoal	14 347 798	14 767 924	14 645 306	14 496 381	14 310 929	14 088 932
Aquisição bens e serviços	11 345 095	11 083 627	12 421 772	12 588 961	12 769 342	12 981 508
Juros e outros encargos	2 843 064	4 613 639	3 392 967	2 765 218	2 693 669	2 604 227
Transferências correntes	2 104 243	2 294 884	2 294 884	2 294 884	2 294 884	2 294 884
Outros	751 530	50 500	50 500	50 500	50 500	50 500
Despesa de capital (sem ativos e pass. financeiros)	3 203 904	7 835 119	6 448 119	6 343 119	6 353 119	6 454 949
Aquisição de bens de capital	1 698 904	5 992 000	6 085 000	5 980 000	5 990 000	6 091 830
Transferências de capital	1 505 000	1 843 119	363 119	363 119	363 119	363 119
Outras despesas de capital	-	-	-	-	-	-
Passivos financeiros	18 070 798	62 425 269	78 760 772	4 060 022	5 355 716	5 131 011
Ativos financeiros	327 984	327 984	327 984	327 984	327 984	327 984

Fonte: Cálculos próprios FAM

68. Nesta perspetiva, é possível identificar no quadro que se segue a geração de saldos, decorrente das medidas de ajustamento previstas:

Quadro 15: Previsão de indicadores orçamentais

	(em €)					
	Previsão (PAM)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo Primário	16 071 077	11 101 925	9 456 386	9 851 916	10 174 216	11 609 904
Serviço da dívida	20 913 862	67 038 908	82 153 738	6 825 239	8 049 385	7 735 237
Saldo primário/Serviço da dívida	77%	17%	12%	144%	126%	150%
Saldo Global	13 228 013	6 488 287	6 063 419	7 086 699	7 480 547	9 005 678
Amortizações previstas	18 070 798	62 425 269	78 760 772	4 060 022	5 355 716	5 131 011
Saldo Global/Amortizações	73%	10%	8%	175%	140%	176%

Fonte: Cálculos próprios FAM

69. Por outro lado, tendo em conta o apuramento das necessidades de financiamento que englobam as imposições de redução do investimento previsto e a reestruturação das estimativas do serviço da dívida do empréstimo de assistência financeira, verifica-se que o Município poderá gerar, durante o período de ajustamento, os excedentes necessários à cobertura regular dos pagamentos devidos aos seus fornecedores.

70. Na verdade, a assistência financeira conjugada com a implementação/manutenção das medidas de contenção de despesa e de maximização da receita, a execução orçamental do Município permitirá obter saldos globais positivos (deduzidos das amortizações), a partir de 2019, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 16: Conta do Município

(em €)

Variáveis	Est.		Previsão			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recelta Efetiva	47 823 646	47 133 980	45 316 968	45 625 763	45 952 991	47 480 679
Recelta Corrente	46 695 374	46 167 113	44 698 826	45 007 620	45 334 848	46 862 536
Recelta de Capital	1 128 272	966 867	618 143	618 143	618 143	618 143
Outras	-	-	-	-	-	-
Despesa Efetiva	34 595 633	40 645 693	39 253 549	38 539 064	38 472 444	38 475 001
Despesa Corrente	31 391 730	32 810 574	32 805 430	32 195 945	32 119 325	32 020 052
Da qual Juros	2 843 064	4 613 639	3 392 967	2 765 218	2 693 669	2 604 227
Despesa Capital	3 203 904	7 835 119	6 448 119	6 343 119	6 353 119	6 454 949
Saldo global	13 228 013	6 488 287	6 063 419	7 086 699	7 480 547	9 005 678
Saldo primário	16 071 077	11 101 925	9 456 386	9 851 916	10 174 216	11 609 904
Saldo primário ajustado	16 071 077	11 101 925	9 456 386	9 851 916	10 174 216	11 609 904
Dívida Total	151 492 071	144 053 244	142 140 351	138 080 330	132 724 614	127 593 603
Financeira	121 429 016	121 268 159	141 992 734	137 932 713	132 576 997	127 445 986
Não financeira	7 730 666	6 207 121	147 617	147 617	147 617	147 617
Participadas	22 332 389	16 577 964	-	-	-	-
Rácio da dívida simplificado	324%	312%	318%	307%	293%	272%
Amortizações (ajustadas)	18 070 798	1 911 322	1 912 892	4 060 022	5 355 716	5 131 011
Saldo global - amortizações ajustadas	- 4 842 785	4 576 965	4 150 527	3 026 677	2 124 831	3 874 667

Fonte: Cálculos próprios FAM

71. O Município reportou a existência de vinte e dois processos de créditos exigidos por terceiros e não reconhecidos, no montante total de cerca de 16,6M€, para os quais assume existirem elevadas probabilidades de reconhecimento (vd. Vol. IV, anexo 1b).
72. O Município informou que provisionou nas suas contas o montante de 5.159.169€, referente às dívidas reclamadas por diversos credores sobre o Município e a processos judiciais em curso exigíveis à Portimão Urbis, enquadrável com o previsto no nº 1, al. d) do artigo 42º da Lei nº 53/2014, de 25 de agosto.

Quadro 17: Dívida elegível

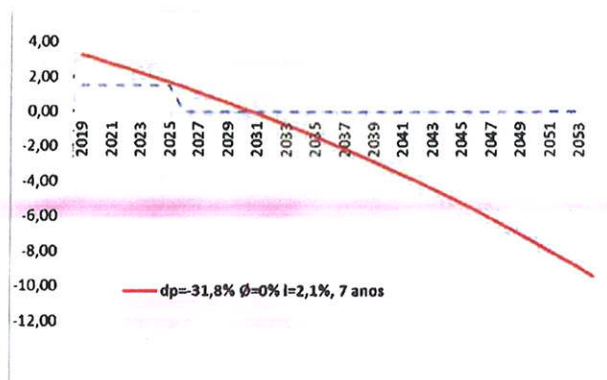
Dívida	Factoring	Comercial	Financeira		Acréscimos	Outras	Total
			CP	MLP			
Município	77 665 913	5 719 194	3 649 705	5 955 047	0	1 641 289	94 631 147
Participadas	2 747 875	20 195 414	8 778 972	10 112 476	1 043 559	0	42 878 296
Total	80 413 788	25 914 608	12 428 677	16 067 522	1 043 559	1 641 289	137 509 443

Fonte: Cálculos próprios FAM

73. Face ao exposto, as necessidades de financiamento, através da assistência financeira por parte do FAM, situam-se no montante de 137,4M€, destinado à cobertura da dívida total renegociada com os credores e à cobertura da dívida resultante do processo de internalização da Portimão Urbis, a que acresce um montante até 5,2M€, destinado a garantir o eventual pagamento dos passivos contingentes decorrentes das ações judiciais que se encontram em curso e que ficará condicionado à comprovação dos factos que lhe dão origem, nomeadamente ao trânsito em julgado de sentenças condenatórias.

74. As estimativas do FAM confirmam a projeção do Município quanto ao número de anos necessários ao cumprimento do objetivo chave da recuperação financeira por recurso ao FAM, estimando-se, num cenário conservador, uma trajetória de evolução da dívida total que deverá conduzir a uma situação de cumprimento do rácio legal, no ano de 2025.

Figura 6: Modelo de sustentabilidade da dívida



Fonte: Cálculos próprios FAM

75. Não obstante, o Município continuará a manter valores de dívida de curto prazo até 2035, na medida em que os cálculos efetuados demonstram que o saldo global gerado, tenderá a ser absorvido, na sua quase totalidade, pelas amortizações estimadas. Desta forma, a consolidação e reestruturação da dívida total, mesmo num período de 25 anos, não permitirá que o Município gere excedentes suficientes para dar cumprimento, no curto prazo, ao artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, ou seja, ao equilíbrio orçamental considerando as amortizações médias dos empréstimos.
76. Por este motivo e tratando-se de uma situação excecional, por não ser possível implementar outras medidas de reequilíbrio orçamental de materialidade relevante, considera-se necessário, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º, da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, autorizar que o empréstimo de assistência financeira a conceder ao Município, tenha o prazo de 25 anos, superior ao prazo de redução do endividamento.
77. As estimativas apresentadas para o período de ajustamento, permitem desenvolver os indicadores constantes do quadro seguinte, através dos quais é possível verificar uma melhoria generalizada da situação financeira do Município:

Quadro 18: Principais Indicadores

Indicador(es)	Valor
1. Receitas regulares / receita efetiva	91%
2. Capacidade fiscal local não utilizada	13%
3. Despesas com pessoal e serviço da dívida / Receita efetiva	47%
4. Poupança corrente / Compromissos do exercício	13%
5. Capitais próprios / Compromissos do exercício	-
6. Variação anual do excesso (em p.p.)	-
7. Saldo primário / Serviço da dívida	44%
8. Passivos contingentes / Receitas efetivas	n.a.
9. Dívida empresas locais / Receitas efetivas mun.	30%
10. Rácio equilíbrio corrente / Receita efetiva	19%

Fonte: Elaboração própria FAM

78. Os indicadores selecionados para avaliação da situação financeira do Município, referentes à média dos valores apurados no período de ajustamento, quando comparados com os valores históricos apresentados no quadro 5, com particular destaque para a redução do peso das despesas com pessoal e serviço da dívida na receita efetiva, para a cobertura de parte dos compromissos pela poupança corrente e para a cobertura da totalidade do serviço da dívida pelo saldo primário.

79. Atendendo ao perfil da dívida que se visa liquidar, através da assistência financeira por parte do FAM (dívidas comerciais e financeiras, incluindo dívidas da Portimão Urbis assumidas pelo Município no âmbito do processo de internalização), haverá lugar a seis desembolsos associados a este financiamento.

Quadro 19: Cronograma dos desembolsos

2016		2017				Total
3T	4T	1T	2T	3T	4T	
33 234 496,91	27 279 450,34	19 211 969,86	19 211 969,86	19 211 969,86	19 211 969,86	137 361 826,69

Fonte: Elaboração própria FAM

80. O cumprimento das obrigações a que o Município fica vinculado, ao abrigo do mecanismo de assistência financeira, serão apuradas trimestralmente em função do cumprimento das metas de execução da receita e da despesa constantes dos anexos 1 e 2, ficando o Município condicionado aos montantes totais definidos por trimestre:²⁴

81. A proposta de PAM encontra-se acompanhada do parecer do ROC. Este é favorável ao PAM, apresentando, contudo, reservas relativamente às seguintes situações:

²⁴ Montantes mínimos, no caso das receitas e máximos no caso das despesas.

- i. O Município e a Portimão URBIS apresentam passivos contingentes de €16.645.000²⁵, sendo os valores mais significativos relativos a pedidos de indemnizações judiciais contra o município de Portimão, com difícil previsão de desfecho. Caso as decisões judiciais sejam desfavoráveis ao município, as projeções poderão necessitar de necessidades financeiras adicionais.
- ii. As análises de sensibilidade apresentadas no PAM identificam como variáveis sensíveis das projeções as receitas correntes e a taxa de juro do empréstimo FAM, pelo que alterações desfavoráveis nestas variáveis têm impactos significativos nas projeções. O rácio do serviço da dívida corresponde em média a 19% e 18% da receita total efetiva nos cinco anos iniciais do PAM e durante o período das projeções, face a um *benchmarking* de 15%.

III. Proposta da Direção Executiva

Face ao exposto, a Direção Executiva do FAM **aprova a proposta do PAM**, apresentada pelo Município de Portimão em 10 de março de 2016, a qual integra um financiamento de assistência financeira, **até ao montante de 142.520.995,69M€**, pelo prazo de vinte cinco anos, atendendo aos seguintes pressupostos:

- i) O montante de 137.361.826,69€ destinado a financiar a cobertura da dívida total do Município;
- ii) O montante de 5.159.169€ resulta de passivos contingentes decorrentes de ações judiciais em curso para comprovação da origem dos factos, efetivamente registados e provisionados nas contas do Município, sendo certo que tais valores só serão exigíveis após trânsito em julgado das sentenças condenatórias.

A Direção Executiva,



²⁵ No PAM constam €16.644.841.