

Memorando

Proposta de Revisão do PAM a apresentar pelo Município de Vila Real de Santo António



MAIO 2019

Nota Prévia

Através do ofício 237/2019/FAM, datado do passado dia 7 de maio, foi o Município de Vila Real de Santo António notificado para, no prazo máximo de 60 dias, apresentar uma proposta de revisão do seu Programa de Ajustamento Municipal (PAM).

Sendo a apresentação de proposta de revisão do PAM um ato da iniciativa do FAM, nos termos do art.º 33.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua atual redação, entende-se deverem ser apresentados nessa sede, as razões que conduziram à ocorrência de desvios no cumprimento dos objectivos definidos no PAM do Município de Vila Real de Santo António (VRSA), apurados por via do acompanhamento permanente que tem vindo a ser realizado.

Em paralelo, a Direção Executiva do FAM entende apresentar algumas considerações sobre os termos que devem estar presentes na proposta de revisão no que concerne às medidas e obrigações que terão de ser previstas tendo como objectivo assegurar a sustentabilidade financeira do Município no médio e longo prazo.

Assim, tendo por base os desvios observados quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos e reconhecendo-se as alterações significativas dos pressupostos do Programa inicialmente previstos, torna-se necessário determinar um ajustamento das projeções financeiras e sobretudo dos procedimentos internos à atual realidade financeira do Município.

A análise efetuada no presente Memorando tem em consideração as avaliações anteriormente realizadas e evidenciadas pela Direção Executiva do FAM nos Relatórios de Monitorização ao Programa de Ajustamento Municipal do Município de VRSA, em especial, os resultados apurados no termo do exercício de 2017 e no terceiro trimestre de 2018.

I. Introdução

O município de RSA por se encontrar numa situação de rutura financeira, com um rácio de dívida mais de 3,8 vezes superior à média das receitas correntes líquidas cobradas nos três anos antecedentes, apresentou uma Proposta de PAM, suportada por um conjunto de formulário, na qual foi evidenciada a situação financeira do Município registada e reportada à data e que, após avaliação, viria a dar origem ao PAM aprovado pelos órgãos respectivos e visado a 12/10/2016.

Em sede de monitorização do PAM, a Direção Executiva tem vindo a identificar um conjunto de desvios a alguns dos objectivos previstos no PAM em vigor que resultam, em grande medida, da alteração de circunstâncias face aos dados constantes da Proposta de PAM referida acima.

Neste sentido, em conformidade com o disposto no artigo 33.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, vem pronunciar-se sobre os fundamentos e exequibilidade da iniciativa de revisão do PAM do Município de VRSA, atento o objetivo primário do Programa em curso, a diminuição programada da dívida até ao limite legalmente admissível, para o qual concorrem as medidas de reequilíbrio orçamental.

O entendimento presente neste Memorando atende, assim, às conclusões que resultam do acompanhamento realizado pelo FAM à execução do PAM, no que concerne ao cumprimento das medidas contratualizadas para reequilíbrio orçamental – Receita e Despesa, medidas relativas ao Plano de Reestruturação da Dívida (PRD) e Assistência Financeira e à evolução da situação financeira conhecida à data, por via dos resultados apresentados na Prestação de Contas do Município no ano de 2017, e do relatório de monitorização do PAM reportado ao 3.º trimestre de 2018, assim como a evolução financeira que se perspectiva para o futuro.

Com base nos elementos reunidos, os pontos seguintes abordam os aspetos que a Direção Executiva do FAM considerada constituirão elementos chave à formulação de uma opinião sobre a oportunidade e mérito de uma proposta de revisão do PAM.

II. Fundamentos para a revisão do PAM

A revisão do PAM, ao abrigo do n.º 4 do artigo 47º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto na sua atual redação e atento o disposto no artigo 33.º da mesma lei, assenta nos seguintes fundamentos:

1. Evolução das principais variáveis financeiras, dívida, receita, despesa, saldos e equilíbrio orçamental;

2. Evolução financeira esperada e desajustamento do atual PAM.
3. Insuficiência das medidas implementadas na correção dos desvios verificados para o reequilíbrio orçamental;

Perante os fundamentos expostos, a Direção Executiva do FAM procede no presente documento à sistematização de todos os fatos e dados financeiros que sustentam a **existência de desvios no cumprimento dos objetivos do PAM** capaz de afetar as condições de cumprimento do programa e que por si mesmos justificam um ajustamento ao nível das variáveis chave do PAM incluindo-se nestas o valor da assistência financeira prestada.

Note-se que é a verificação deste pressuposto base, o não cumprimento dos objetivos, que nos termos do n.º 4 do artigo 47.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, determina a admissibilidade de **uma revisão do PAM** em vigor por iniciativa do FAM, pelo que toda a análise assenta na monitorização contínua aos dados de gestão reconhecidos, dados orçamentais e patrimoniais em termos acumulados e até final do terceiro trimestre de 2018.

Neste contexto, importa aqui expor as principais conclusões da análise financeira acumulada reportada a setembro de 2018, que confirmam a existência de desvios capazes de determinar alterações em medidas inicialmente previstas e ajustamentos ao nível da receita e despesa face às estimativas atuais em PAM.

II.1. Insuficiência no grau de cumprimento de medidas do PAM

Constitui objetivo principal do PAM em execução a redução da dívida total do Município, até ao limite previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, na sua redação atual. Para cumprimento deste objetivo foram contratualizadas medidas de reequilíbrio orçamental acordadas entre o Município e o FAM, para as quais se conclui que:

- i) As medidas previstas quanto à execução da receita foram parcialmente cumpridas, registando-se, no entanto, **deficiências nos circuitos de liquidação e cobrança da receita**, ficando os valores executados abaixo do potencial de receita a arrecadar;
- ii) Do lado da despesa, foram parcialmente cumpridas, verificando-se, ainda, a **necessidade de melhorar os resultados num conjunto de procedimentos já iniciados**:
 - ✓ Racionalização da despesa com arrendamentos, eletricidade, água e seguros;
 - ✓ Redução e racionalização das “Transferências para instituições sem fins lucrativos”;

- ✓ Medidas de redução da despesa corrente e de capital com impactos mínimos, por ano, nos termos do mapa 3 anexo ao contrato PAM;
- ✓ Verificação da legalidade e conformidade da realização de despesa, em especial, o cumprimento dos procedimentos e das melhores práticas de contratação pública.

Como tal, da execução do PAM deveria ter resultado um impacto positivo no aumento da receita e, em especial, na redução da despesa, principalmente em tudo o que não correspondesse a atividades garante dos serviços públicos essenciais. Não obstante, a despesa ultrapassou os limites previstos no PAM, em particular os gastos na aquisição de bens e serviços, transferências para instituições e famílias e aquisição de bens de capital, por via do reconhecimento de gastos e de dívidas e o registo de cabimentos e compromissos em momento posterior à efetiva realização da despesa, incluindo-se o seu registo em exercícios seguintes.

Neste âmbito e reportado aos últimos dados fornecidos pelo Município em sede de acompanhamento do PAM, a dezembro de 2018 é possível constatar o seguinte:

Quadro 1 – Tipologia de Faturas em dívida

Data	(em €)	
	Em conferência	Pendente
2010	427.666,83	
2014	776.396,69	9.910,35
2015	1.428,00	127.340,38
2016	8.922,20	1.310.292,33
2017	207.456,67	4.246.560,40
2018	1.179.479,26	6.291.990,04
Total	2.601.349,65	11.986.093,50

Os valores acima apresentados, incluem os montantes relativos a faturas integrantes do mapa de dívida não financeira anexo ao contrato PAM, num total de 2,52M€, igualmente classificadas como pendentes. Excluindo a dívida reconhecida em PAM, observa-se que cerca de 9,5M€ encontram-se indicados como “pendentes”, aguardando disponibilidade de tesouraria para o seu pagamento e cerca de 2,6M€ registados como faturas em conferência por não existirem dotações orçamentais para os integrar no orçamento do respetivo exercício, carecendo por isso do respetivo cabimento.

Note-se que, se encontram registados como estando em conferência ou pendentes faturas de data anterior ao contrato PAM, de 2010 a 2016, o que demonstra não ter sido efetuado um correto levantamento de todas as dívidas assumidas pelo Município à data de prestação de informação inicial através do SIAL ou dos formulários constantes da proposta de PAM, sobre dívida relevante para efeitos de assistência financeira. Por outro lado e com a salvaguarda de que o tratamento das faturas acima indicadas decorreu também por medidas de controlo implementadas pelo atual executivo, não deixa de ser observado que já na vigência do PAM, 2017 e 2018, se manteve o mesmo procedimento, com pelo menos cerca de 9,4M€ de despesa realizada sem cabimento orçamental.

Para além da dívida não financeira, foi o FAM informado pelo Município, em meados de 2018 da existência de valores em dívida por incumprimento no pagamento do capital e juros relativos ao empréstimo PAEL junto da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Embora o não pagamento das amortizações e juros em causa tenha iniciado ainda em 2016 e já na vigência do PAM, não foi o mesmo facto divulgado nas contas dos últimos dois exercícios económicos, nem foi objeto de qualquer ênfase na certificação legal de contas dos mesmos exercícios. De acordo com os últimos dados fornecidos ao FAM, o incumprimento perante a DGTF assume os seguintes valores:

Quadro 2 – Incumprimento junto da DGTF

(em €)

Datas de Vencimento	Capital				Juros			
	1ª Fase	2ª Fase	3ª Fase	Total	1ª Fase	2ª Fase	3ª Fase	Total
15-11-2016	366.992,27	---	---	366.992,27	212.371,09	66.581,21	---	278.952,30
15-05-2017	366.992,27	122.330,76	121.746,47	611.069,50	203.105,50	63.676,32	65.750,25	332.532,07
15-11-2017	366.992,27	122.330,76	121.746,47	611.069,50	200.572,69	62.882,25	64.930,31	328.385,25
15-05-2018	366.992,27	122.330,76	121.746,47	611.069,50	191.499,47	60.037,67	61.993,09	313.530,23
15-11-2018	366.992,27	122.330,76	121.746,47	611.069,50	188.774,30	59.183,29	61.110,88	309.068,47
Totais	1.834.961,35	489.323,04	486.985,88	2.811.270,27	996.323,05	312.360,74	253.784,53	1.562.468,32
								4.373.738,59

Não obstante o início do PAM ter ocorrido no final de 2016, observa-se que são mantidos valores elevados de dívida transitada de anos anteriores, o que conjugado com a despesa do respetivo ano económico determina uma cíclica incapacidade de registo integral de todos os compromissos em orçamento e a consequente transição de valores em dívida entre exercícios.

Quadro 3 – Dívida transitada de anos anteriores a dezembro 2018

(em €)

Agrup. / descrição	Despesa relativa a anos anteriores		
	Faturas/Compr.	Pagamentos	Dívida
Despesas com o pessoal	257.788 €	201.430 €	56.358 €
Aquisição de bens e serviços	4.071.069 €	1.931.610 €	2.139.459 €
Juros e outros encargos	779.088 €	156.239 €	622.849 €
Transferências correntes	1.468.806 €	1.081.937 €	386.869 €
Outras despesas correntes	12.111 €	1.160 €	10.951 €
Aquisição de bens de capital	868.130 €	797.889 €	70.241 €
Transferências de capital	561 €	561 €	0 €
Activos financeiros	58.371 €	58.371 €	0 €
Passivos financeiros	1.589.131 €	0	1.589.131 €
Outras despesas de capital	0 €	0	0 €
	9.105.055 €	4.229.197 €	4.875.858 €

Por outro lado, também as medidas de aumento da receita não se têm concretizado, com especial destaque para o atraso na adoção de procedimentos tendentes à liquidação e cobrança de receita decorrente, quer de serviços prestados, quer de contratos com terceiros, quer de dívidas em atraso.

Por fim, apesar de não se encontrar abrangida pelo PAM, não poderá deixar de ser feita uma menção à atual situação da empresa municipal SGU, detida a 100% pelo Município, dada a dimensão da dívida desta entidade, que deverá ultrapassar os 70M€. Acrescem neste âmbito as consequências do fim da gestão delegada relativa à água e ao saneamento anteriormente detida pela SGU, considerando a dívida titularizada neste âmbito pela empresa municipal. Na realidade são muitos os aspetos e implicações contratuais que podem trazer consequências para a Autarquia no quadro da manutenção da SGU, enquanto empresa esvaziada da sua principal atividade, e que entrou no segundo ano de resultados negativos.

Por outro lado, não se pode deixar de atender e reconhecer que, a viabilidade da SGU obrigará o Município a direcionar para a EM importantes fluxos financeiros sem que, no quadro atual, se reconheça capacidade financeira para o Município suportar tais fluxos, a que acresce a não concretização da venda de bens de investimento cujo concurso público se encontrava lançado à data da Proposta, estimada no PAM em cerca de 10M€ e a concessão do negócio das águas a privados.

Estas alterações aos pressupostos iniciais colocam em causa, não só o cumprimento do PAM, como, sobretudo, a capacidade do Município para assegurar a desejável recuperação financeira, pelo que, em nosso entendimento, face a estes imponderáveis se torna necessário um reajustamento ao Programa em vigor.

II.2. Medidas de correção dos desvios verificados face ao estabelecido em PAM

No decurso do primeiro ano do PAM e tendo por base a insuficiência da informação remetida ao FAM em sede de monitorização, foram promovidos diversos contatos com o executivo e com os diversos serviços tendentes a um reconhecimento dos procedimentos seguidos e dos maiores constrangimentos ao célere cumprimento das obrigações de reporte e apresentação de dados financeiros fiáveis.

Tais contatos permitiram reconhecer diversas **insuficiências ao nível do controlo interno, dos circuitos da receita e da despesa, da contratação pública, da assunção de gastos por parte do Município e dos registos contabilísticos e demais procedimentos desenvolvidos na área da Contabilidade.**

Numa primeira fase, foram realizadas ações de sensibilização por parte do FAM tendentes a alertar os principais responsáveis (eleitos e dirigentes) para a necessidade de assumirem uma postura conducente ao cumprimento das regras da despesa pública e dos compromissos assumidos no processo de recuperação financeira, bem como da adoção das melhores práticas ao nível das finanças locais, contratação pública, fiscalização e execuções fiscais, por exemplo.

Não obstante, no final do primeiro trimestre de 2018 observou-se que, grande parte das recomendações que foram sendo apresentadas ao Município, não tinham ainda sido acatadas, pelo que, a Direção Executiva do FAM, em julho de 2018, ao aprovar o relatório de

monitorização do 4º trimestre de 2017, determinou a obrigação de serem tomadas medidas excecionais sob pena de não libertação da última tranche do empréstimo, as quais, de forma resumida, determinavam o que se transcreve nos pontos seguintes:

i) Medidas no âmbito do Cumprimento do PAM

Proceder à apresentação de uma proposta de revisão extraordinária do PAM, que preveja, um conjunto de medidas demonstrativas do compromisso dos órgãos municipais em encetar um processo de recuperação financeira que terá que ser mobilizador de todos os agentes envolvidos no universo municipal.

ii) Medidas de Reequilíbrio Orçamental:

- Redução anual da dívida face ao ano anterior;
- Aumento de 10% na cobrança de receitas com taxas e impostos, por via da intensificação das ações de fiscalização de licenciamento;
- Apresentação de um plano de centralização das aquisições de bens e serviços, a aplicar, o mais tardar no início de 2019;
- Implementação de um sistema de contabilidade de custos.

iii) Medidas Estratégicas

- Alienação até ao final de 2019, do Parque de Campismo Municipal;
- Reavaliação do processo de concessão das Águas;
- Estudo de avaliação da atividade da SGU, EM e dos cenários de liquidação ou de continuação da atividade da empresa.

iv) Medidas de enquadramento legal

- Aplicação integral do Código dos Contratos Públicos;
- Aplicação integral da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso;
- Atualização de regulamentos internos.

v) Medidas Reestruturação Dívida

- Apresentação de um plano de reestruturação da dívida financeira junto da Banca comercial;
- Renegociação da dívida comercial com os restantes credores.

vi) Medidas no âmbito da assistência financeira a prestar pelo FAM

- Possibilidade de ser considerada na assistência financeira no âmbito de uma revisão a dívida financeira atual (devidamente registada) incluindo a amortização do PAEL, assim como o alargamento do período de empréstimo de 20 para 35 anos.

Adicionalmente, em sede de parecer sobre o orçamento municipal para o exercício 2019, veio o FAM determinar a:

- Definição de medidas que garantam a efetivação da cobrança da receita referente a taxas, multas e outras penalidades, estabelecendo como limite o dia 31 de janeiro de 2019, para a apresentação da proposta de revisão do Regulamento de Taxas e Preços.
- Identificação de procedimentos a desenvolver no âmbito da fiscalização e cobrança de rendas, nomeadamente, de concessão dos parques de estacionamento.

Por via do relatório entregue pelo Município relativo ao cumprimento das medidas constantes do PAM, reportado ao terceiro trimestre de 2018, assim como pelos elementos entretanto fornecidos, torna-se possível concluir que, por parte do executivo, têm sido adotadas diversas diligências tendentes à implementação de procedimentos e tomada de decisões tendentes à correção dos principais desvios observados na despesa e receita, assim como no âmbito do controlo interno.

Neste sentido, o Município iniciou uma alteração de procedimentos internos no domínio da realização de despesa e da arrecadação de receita, regularizando em paralelo os registos referentes a despesa já realizada, afetando a mesma aos exercícios económicos em que a mesma ocorreu, passando a ser possível uma análise em base de acréscimo, reconhecendo-se assim isoladamente os impactos das medidas de controlo aplicadas após o segundo semestre de 2018.

O Município encontra-se à data a adotar medidas para a racionalização da despesa em geral, por forma a atingir os objetivos fixados no PAM. Em concreto no âmbito da aquisição de bens e serviços, passou a ser obrigatório o levantamento, atempado das necessidades de consumos e a verificação de dotação orçamental, ficando impedidos processos de fracionamento da despesa.

De entre as medidas adotadas pelo Município neste âmbito consta:

- A aprovação, em Assembleia Municipal, de adjudicação de um contrato com vista à redução dos gastos com a Iluminação Pública;
- A reanálise dos contratos de seguros, comunicações, manutenção e assistência técnica, combustíveis e energia. Na caso dos seguros, foi preparado um concurso por 3 anos que visa abranger a maioria das situações sujeitas a seguro;
- Medidas quanto a viaturas, com definição de limites mensais de consumos quer de gasóleo, quer de combustível;
- Ações tendentes à redução da despesa com transportes, em especial no âmbito do apoio a instituições. Foram suspensas as cedências de transporte a associações, clubes e outras entidades e procedeu-se à realização de uma contratação plurianual (3 anos) destinada a satisfazer necessidades nesta área;
- Definição de regras e princípios quanto à realização de seminários e similares e contratação de estudos pareceres.

Por aplicação das medidas enunciadas, estima-se que, no âmbito dos consumos intermédios, o exercício de 2018, quando comparados com 2017, apresente uma evolução positiva de redução total de 15% no volume da despesa.

No que respeita a gastos com pessoal, em outubro de 2018 o executivo tomou medidas concretas relativas a trabalho extraordinário, a ajudas de custo e deslocações, cujo conteúdo se encontra assumido em despachos do executivo.

Já quanto a apoios às instituições e associações, assim como transferências para as freguesias pretende o Município aprovar um regulamento pela Assembleia Municipal no qual conste o respetivo plano de apoios financeiros e em espécie, a determinação da sua aprovação em protocolos, onde serão definidos os fins, montantes, meios não monetários de apoio e regras de prestação de contas. Estima-se promover o corte até 50% em algumas transferências revendo-se, em paralelo, o regime existente quanto a apoio a clubes desportivos.

No domínio das transferências para as famílias, o apoio às rendas de habitação foi suspenso em meados de 2018 produzindo-se os respetivos regulamentos de apoios sociais. Adicionalmente o município não aprovará a adesão aos tarifários sociais de água, saneamento e resíduos.

Sobre os procedimentos no âmbito da arrecadação e cobrança da receita, destacam-se as seguintes ações:

- Revisão de regulamentos sobre taxas e ultimada a tabela de valores aplicar (ainda pendente de aprovação pelos órgãos do Município);

- Realização de ações de fiscalização mais incidentes quanto à ocupação do espaço público e publicidade, tendo sido levantados os competentes processos de contraordenação nos casos de incumprimento no licenciamento;

- Notificações aos arrendatários de imóveis de habitação social, para cobrança de rendas em atraso e celebração de acordos de pagamento;

- Acordo de reequilíbrio do contrato em vigor com a concessionária ESSE relativo à concessão do estacionamento;

- Publicação do regulamento sobre a taxa turística a qual entrou em vigor em dezembro 2018;

- A ser avaliada a possibilidade de concessionar o Parque de Campismo.

De acordo com o Relatório de Monitorização do PAM do MVRSA reportado ao terceiro trimestre de 2018 elaborado pelo FAM, é possível observar e quanto às medidas de reequilíbrio orçamental, que não se registam incumprimentos, estando na sua maioria essas medidas cumpridas ou parcialmente cumpridas.

Contudo, face aos montantes globais de despesa realizada até termo do terceiro trimestre de 2018, conjuntamente com os transitados de anos anteriores, o valor da receita não é suficiente para dar cobertura à totalidade das responsabilidades assumidas, **transitando para 2019 um montante acima dos 10M€ de compromissos por pagar.**

O total de compromissos do exercício 2018 (incluindo o serviço da dívida) deverá corresponder aproximadamente ao valor da receita do mesmo exercício não permitindo assim libertação de meios capazes de garantir a redução da dívida de curto prazo.

Relativamente ao equilíbrio orçamental, calculado nos termos legais aplicáveis, o mesmo não está a ser cumprido face ao nível de receita corrente cobrada, situação que tem também que ser corrigida

Nestes termos, é necessário que o Município, avalie, redefina e reconheça as condições necessárias ao cumprimento do plano de redução da dívida a que está obrigado e cujo processo passa essencialmente pela sua **consolidação num plano de médio e longo prazo**, considerando-se que o esforço que tem vindo a ser desenvolvido pelo executivo em cumprimento das medidas extraordinárias e implementação de procedimentos de controlo interno, não será suficiente para que se possa observar o cumprimento do objetivo chave do PAM, redução gradual da dívida atingindo e respeitando os limites legalmente estabelecidos.

II.3. Evolução das principais variáveis orçamentais

As medidas e obrigações previstas no PAM refletem-se quantitativamente em metas orçamentais, tanto do lado da receita como da despesa municipal, resultando em objetivos quanto ao saldo (poupança) a obter tendo em vista, nomeadamente, assegurar o pagamento dos encargos com o empréstimo contraído ao abrigo da assistência financeira concedida pelo FAM bem como reduzir o rácio da dívida total do município nos termos programados.

Ao nível do cumprimento das metas orçamentais definidas em PAM, confirma-se que os limites trimestrais a que o Município se encontrava vinculado não foram cumpridos, conforme se expôs nos relatórios de monitorização realizados pelo FAM.

Contudo e em concreto no que diz respeito à despesa, foi realizada, para o terceiro trimestre de 2018, uma análise da execução orçamental numa “base de acréscimo”, isto é, atendendo à despesa realizada referente apenas a esse exercício, neutralizando-se o efeito no total executado da despesa originada em anos anteriores e cujo volume e previsão não foi atendida na sua totalidade no atual PAM por falta de reporte de dívida não registada nas contas às entidades oficiais, à data da entrega da proposta de PAM ou da sua aprovação.

Reportando-nos ao último parecer emitido, destaca-se o desvio negativo na generalidade das componentes da receita, observando-se um resultado menos negativo na comparação com os valores em PAM, tão só, pelo acréscimo de receita ao nível dos impostos diretos.

Quadro 4 – Variação da receita face ao previsto em PAM

(em €)

	O 2018			
	PAM	Execução	Desvio Execução - PAM	Grau de Execução
Total	17.075.327,43 €	16.813.999,06 €	-261.327,77 €	-1,5%
01 - Impostos Diretos	6.154.064,71 €	7.098.683,94 €	1.744.619,23 €	28,3%
02 - Impostos indirectos	234.868,44 €	196.140,95 €	-38.727,49 €	-16,5%
04 - Taxas, multas e outras penalidades	694.579,68 €	1.128.485,31 €	433.905,63 €	62,5%
05 - Rendimentos da propriedade	337.528,29 €	95.292,48 €	-242.235,81 €	-71,8%
06 - Transferências correntes	2.667.099,99 €	2.378.993,71 €	-288.106,28 €	-10,8%
07 - Venda de bens e serviços correntes	4.718.792,63 €	3.736.767,11 €	-982.025,52 €	-20,8%
08 - Outras receitas correntes	231.484,68 €	681.064,83 €	449.580,15 €	194,2%
09 - Venda de bens de investimento	1.687.500,00 €	7.417,91 €	-1.680.082,09 €	-99,6%
10 - Transferências de capital	240.142,83 €	564.873,57 €	324.730,74 €	135,2%
11 - Ativos financeiros	0,00 €	0,00 €	0,00 €	-
12 - Passivos financeiros	109.266,18 €	109.266,18 €	-0,00 €	-0,0%
13 - Outras receitas de capital	0,00 €	0,00 €	0,00 €	-
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos	0,00 €	17.013,67 €	17.013,67 €	-

Conforme se observa, a receita total apresenta um desvio negativo de cerca de 1,5%. No mesmo sentido, a receita efetiva executada, é inferior em cerca de 0,26M€ face à constante do PAM, o que representa um decréscimo igualmente na ordem dos 1,5% face ao PAM.

No que se refere às receitas de capital, os valores acumulados até ao 3.º trimestre de 2018, apresentam um desvio negativo de 65,7% (1,3M€), o que decorre essencialmente pela não arrecadação de receita pela venda de bens de capital face à não concretização de medidas relativas à alienação de património previstas em PAM.

Quadro 5 – Despesa acumulada final 3T 2018

(em €)

	2018			
	PAM	Execução	Desvio Execução-PAM	Grau de Execução
Total	18.543.398,55 €	16.958.221,80 €	1.614.823,23 €	9,1%
01 - Despesas com o pessoal	5.584.817,42 €	5.222.217,91 €	-362.599,51 €	-6,5%
02 - Aquisição de bens e serviços	3.950.436,19 €	4.499.771,14 €	549.334,95 €	13,9%
03 - Juros e outros encargos	1.442.301,43 €	795.259,75 €	-647.041,68 €	-44,9%
04 - Transferências correntes	1.206.675,48 €	1.953.048,04 €	746.378,56 €	61,9%
05 - Subsídios	0,00 €	0,00 €	0,00 €	-
06 - Outras despesas correntes	372.297,84 €	397.520,45 €	25.222,61 €	6,8%
07 - Aquisição de bens de capital	237.878,52 €	1.147.525,21 €	909.646,69 €	382,4%
08 - Transferências de capital	33.634,62 €	1.565.952,15 €	1.532.317,53 €	4555,8%
09 - Activos financeiros	58.371,00 €	102.152,63 €	43.781,63 €	75,0%
10 - Passivos financeiros	2.050.986,05 €	1.254.991,97 €	-1.481.994,08 €	-52,8%
11 - Outras despesas de capital	0,00 €	19.784,55 €	19.784,55 €	-

No que respeita à despesa efetiva e reportada a final do terceiro trimestre de 2018, apresenta um valor superior em cerca de 21,6% (2,7M€), face ao valor previsto no PAM ajustado. Destaca-se o acréscimo face ao PAM acima do meio milhão de euros da despesa com aquisição de bens e serviços e próximo de um milhão de euros nas transferências de capital. O grau de execução da despesa corrente é superior em cerca de 2,5% face ao previsto no PAM.

Efetuada uma análise da execução orçamental numa “base de acréscimo” (despesa efetuada referente ao exercício de 2018), a mesma apresenta um decréscimo de cerca de 10,9% (1,4M€), face ao valor previsto no PAM ajustado. Na perspetiva de “base de acréscimo”, a despesa corrente é igualmente inferior, face ao previsto no PAM, em cerca de 24,4% (3,1M€).

Nota-se que, mesmo numa base de acréscimo, a despesa de capital é superior, face ao previsto no PAM, em cerca de 8,3%, justificado pelo aumento verificado, nas transferências de capital, 1,5M€ face ao PAM, decorrente da cobertura por parte do Município do resultado líquido negativo da empresa municipal SGU referente ao exercício de 2017.

Quadro 6 – Despesa acumulada final 3T 2018 base acréscimo

(em €)

	O 2018			
	PAM	Execução	Desvio Execução-PAM	Grau de Execução
Total	15.543.396,55 €	12.728.028,00 €	-2.814.370,55 €	-18,1%
01 - Despesas com o pessoal	5.564.817,42 €	5.020.788,00 €	-544.029,42 €	-10,1%
02 - Aquisição de bens e serviços	3.950.436,19 €	2.568.161,00 €	-1.382.275,19 €	-35,0%
03 - Juros e outros encargos	1.442.361,43 €	639.021,00 €	-803.340,43 €	-55,7%
04 - Transferências correntes	1.200.675,48 €	871.110,00 €	-335.565,48 €	-27,8%
05 - Subsídios	0,00 €	0,00 €	0,00 €	-
06 - Outras despesas correntes	372.297,84 €	396.361,00 €	24.063,16 €	6,5%
07 - Aquisição de bens de capital	237.878,52 €	349.638,00 €	111.759,48 €	47,0%
08 - Transferências de capital	33.634,62 €	1.565.392,00 €	1.531.757,38 €	4554,1%
09 - Activos financeiros	58.371,00 €	43.782,00 €	-14.589,00 €	-25,0%
10 - Passivos financeiros	2.656.986,05 €	1.254.992,00 €	-1.401.994,05 €	-52,8%
11 - Outras despesas de capital	0,00 €	19.785,00 €	19.785,00 €	-

Quanto ao apuramento dos indicadores da **dívida total do Município**, o valor disponível da dívida total relevante, apesar de provisório, é reportado a 31 de Setembro de 2018, no montante de **74,7M€**.

Face ao termo do quarto trimestre de 2017, observa-se uma redução do valor da dívida, na ordem dos 2,2M€, contudo o valor está acima do que consta como meta no PAM, pois para o termo do ano de 2018 está estimado o valor de 66,96M€, algo que não será observado. Já em 2017 o PAM previa uma dívida do Município de 71,8M€, abaixo da observada no final desse exercício, 76,9M€.

Note-se que, o valor da dívida aqui considerado não contempla a dívida da empresa municipal SGU, esta de idêntico valor à do Município, por esta não apresentar, até ao momento, três anos consecutivos de resultados negativos.

II.4. O desajustamento do atual PAM como base da proposta de revisão

Conforme análise anterior comparativamente com o exercício de 2017 a situação a setembro de 2018 evidencia alguma ligeira melhoria, em especial se se atender à neutralidade da despesa que não foi realizada no respetivo exercício.

Contudo existem responsabilidades assumidas sem reconhecimento orçamental, compromissos não integrados no orçamento municipal na ordem dos 12M€, sendo que estes deveriam ter sido integrados no PAM para efeitos de assistência financeira pois já eram valores em dívida à data de entrega da proposta de PAM. Atualmente não existe capacidade do Município na assunção destes compromissos atento o volume de receita que se pode

estimar executar, abaixo do valor total da despesa a regularizar acrescida da despesa do próprio exercício.

Por outro lado, existem valores em atraso relativos a passivos financeiros, que ultrapassam os 4M€. A atual incapacidade de solvência da totalidade do serviço da dívida será certamente agravada com o início da amortização do empréstimo FAM, sendo necessário neste âmbito uma reestruturação da dívida financeira.

No mesmo sentido e, embora não integrando a dívida do Município, não deve ser afastada da análise ao desajustamento do PAM em vigor, o reconhecimento da existência de um valor muito elevado de dívida na SGU, sabendo-se que a alternativa de manter a empresa em funcionamento, sob um plano de viabilidade determinará sempre a existência de fluxos financeiros expressivos por parte do Município, para os quais não existe capacidade de assunção.

Mesmo com o esforço desenvolvido na manutenção de níveis de despesa no exercício contidos na dotação orçamental existente, não será possível a libertação de meios capazes de garantir a redução da dívida de curto prazo, nem regularização do passivo financeiro em incumprimento.

O conjunto de medidas excepcionais cujo processo de implementação se iniciou no segundo semestre de 2018 permitiu abrandar o processo de agravamento do endividamento municipal, mas não é suficiente para garantir o excedente necessário à redução da dívida de curto prazo.

Por outro lado, existem questões de índole estrutural que devem ser efetivamente consideradas em contrato PAM, ficando o atual e futuros executivos vinculados à sua concretização e cumprimento, garantindo a sustentabilidade das finanças municipais e a retoma à trajetória de redução da dívida.

Assim, para além das medidas excepcionais já determinadas pelo FAM e que, com os devidos ajustamentos face ao tempo decorrido, deverá a proposta de revisão a entregar pelo Município:

- i) Corrigir as deficiências e insuficiências verificadas nos procedimentos de arrecadação e cobrança dessa receita, inclusivamente ao nível da fiscalização e das execuções fiscais.
- ii) Melhorar a execução das receitas de capital, pelo que não deverão ser consideradas quaisquer medidas relativas à alienação de património, independentemente da fase de alienação.
- iii) Reflexão por parte dos órgãos do Município sobre o futuro da SGU, considerando ainda os impactos que deverão ocorrer devido à concessão a privados da sua principal fonte de rendimentos, água e resíduos.

- iv) Apresentação de regulamentos e procedimentos que garantam o cumprimento efectivo e estrutural de boas práticas ao nível da contabilidade, contratação pública, arrecadação de receita e controlo interno, extensíveis a toda a organização.
- v) Apresentação de regulamentos internos que garantam a gestão eficiente de competências ao nível da educação, acção social, administração directa, gestão das concessões.
- vi) Apresentação de medidas relativas à gestão rigorosa e efectiva dos contratos de concessão.
- vii) Apresentação de um plano de reestruturação da dívida comercial e financeira adequado ao volume actualmente reconhecido e à capacidade do Município para o seu cumprimento.

III. Conclusão

Tendo por base os desvios observados quanto aos objetivos estabelecidos no atual PAM, devidamente identificados no ponto II.1. e II.3. e, reconhecidas as alterações de condições para cumprimento do Programa inicialmente previstas, nos termos do n.º 4 do artigo 47.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, **entendeu-se estarem reunidos os fundamentos necessários à tomada de iniciativa pelo FAM sobre a revisão do PAM em vigor.**

Face ao historial de fraca capacidade de execução dos principais objectivos previstos no PAM e que já se havia verificado no PAEL, a ponderação que irá ser efectuada sobre a Proposta de PAM que o Município venha a apresentar, não poderá deixar de estar condicionada à credibilidade que possa ser dada aos compromissos estratégicos sobre os modelos de funcionamento dos serviços administrativos e operacionais da autarquia, nomeadamente os relativos à aplicação das melhores práticas nas áreas da contabilidade, contratação pública, fiscalização, execuções fiscais e na gestão eficiente de competências ao nível da educação, acção social, administração directa, gestão das concessões. A implementação desta cultura organizacional direccionada para a eficiência, eficácia e para o cumprimento colaborativo de procedimentos transversais à organização, claramente inexistente nos últimos anos, garantirá para o futuro a fiabilidade do desempenho de todos os intervenientes, independentemente das funções desempenhadas.

Neste sentido, deve o Município, conforme notificação já efetuada, apresentar junto da Direção Executiva do FAM, as razões do incumprimento verificado e as medidas necessárias à correção dos desvios, formulando uma proposta de revisão do PAM, **que contenha medidas de reestruturação de dívida, medidas de reequilíbrio orçamental, medidas estruturais de organização e controlo interno e plano de redução da dívida sustentável**, com previsão do número de anos necessários ao cumprimento do rácio legal da dívida total do Município.

Lisboa, 20 de maio 2019,

A Direção Executiva,



Miguel Almeida
Presidente
Direção Executiva



Carla Ribeiro
Vogal
Direção Executiva

Miguel Almeida
Presidente
Direção Executiva

Costa Ribeiro
Vice-Presidente