



MUNICÍPIO DE ALCANENA
CÂMARA MUNICIPAL

- Correio normal
 Correio Registado
 Correio registado com aviso de recepção

Exm.ª Senhora
Subinspetora-Geral da
Inspeção-Geral de Finanças
Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
Rua Angelina Vidal, 41
1199-005 Lisboa

Sua Referência: Sua Comunicação de: Nossa Referência: Data:
SGFPCO 3943 11-08-16

Assunto: Processo n.º 2014/238/A3/158 – Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica – Município de Alcanena – Projeto de Relatório.

Na sequência do Projeto de Relatório e Anexos, relativos ao processo acima identificado, que foram remetidos a este Município, através de e-mail enviado pela vossa entidade no passado dia 25 de julho de 2016, e no uso da faculdade que é dada a este Município, de pronuncia sobre o respetivo teor, informamos do seguinte:

Recomendação A) - Implementação da Contabilidade de Custos:

Foram iniciados estudos para implementação da contabilidade de custos no ano de 2008, sem que no entanto se tenha implementado a mesma, considerando que a implementação da mesma só terá sucesso se for completamente implementada e desenvolvida, cuja implementação tem sido adiada.

O Município de Alcanena, atendendo a que ainda não implementou a contabilidade de custos, optou desde a implementação do POCAL que ocorreu no ano de 2002, por desagregar de acordo com a sua realidade, o plano de contas de custos e proveitos, de modo a podermos identificar os custos diretos de bens e serviços, tais como os custos de energia, água e outros por edifício, ou os proveitos pela sua proveniência, tais como transferência em matéria de educação, transferências em matéria de proteção civil, entre outras.

Tem sido também opção do Município, ano após ano, colocar nas Grandes Opções do Plano as atividades mais significativas desenvolvidas, desagregando as suas ações consoante as despesas a realizar nas mesmas.

Também o facto de o Município de Alcanena usar, desde a implementação do POCAL, a Classificação Orgânica, permite identificar os custos de áreas essenciais, tais como, educação, ação social, proteção civil, entre outras.

Neste sentido, cruzando os valores refletidos por Classificação Orgânica, os valores refletidos nas Grandes Opções do Plano e os valores desagregados pelas contas de custos e de proveitos,



MUNICÍPIO DE ALCANENA
CÂMARA MUNICIPAL

tem permitido ao Município de Alcanena, tomar as decisões que se julgam mais adequadas, no que a custos e proveitos respeita.

Será dada continuidade ao processo de implementação da Contabilidade de Custos, com vista à sua implementação no início do próximo ano, com o necessário reforço de Recursos Humanos, havendo agora maior possibilidade para o Município contratar.

Recomendação B) - Reconhecimento contabilístico, no ano a que respeitam (independentemente da data de receção), das faturas ou documentos equivalentes nas adequadas contas de terceiros (contas 22 ou 26), ainda que em subcontas de "receção e conferência".

Após a realização da auditoria, foram melhorados os procedimentos de modo a que todas as faturas rececionadas no ano n+1, sejam refletidas no ano n, até ao fecho das contas do respetivo período. Os mapas financeiros estão agora elaborados com maior exatidão e fiabilidade.

Recomendação C) - Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:

Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas a regra previsional, e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica (crescimento) da receita face ao seu histórico de cobrança real;

Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.

O orçamento do Município de Alcanena, encontra-se tendencialmente mais rigoroso do ponto de vista previsional, comprovado pelas taxas de execução orçamental atingidas no passado ano de 2015:

Taxa de Execução Global do orçamento da receita: 94,76%

Taxa de Execução da receita corrente: 95,44%

Taxa de Execução da receita de capital: 91,51%

Taxa de Execução Global do Orçamento da despesa: € 94,69%

Taxa de Execução da despesa corrente: 90,84%

Taxa de Execução da receita de capital: 96,87%

Recomendação D) - Cumprimento, integral e sistemático, no futuro, do princípio do equilíbrio orçamental.

Em 2014, primeiro ano de aplicação da RFALEI, efetivamente verifica-se o incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental no orçamento previsional final.

O cumprimento é atingido ao nível da execução/prestação de contas.



MUNICÍPIO DE ALCANENA
CÂMARA MUNICIPAL

Foram melhorados procedimentos relacionados com a elaboração dos documentos previsionais e respetivas modificações orçamentais, com vista ao respetivo cumprimento.

No exercício seguinte, ou seja em 2015, tal situação foi corrigida, verificando já uma situação de cumprimento.

Recomendação E - *Controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, consubstanciado, em especial, numa execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.*

Atendendo a que os resultados (execução global do ano) são calculados tendo em consideração a dívida de curto prazo, esclarece-se que no exercício de 2013 e seguintes, as respetivas dívidas foram influenciados pelos valores de dívidas incluídos nas contas do Município relativa à extinção da empresa municipal “EMA - Empresa de Melhoramentos de Alcanena”, que ocorreu a 26 de setembro de 2013, cujo total de passivo foi de € 419.368,98.

No final do ano de 2013, o valor em dívida relativo à extinção da EMA com acordos de pagamento era de € 400.609,51.

No final do ano de 2014 era no valor de € 215.810,43 e no final de 2015 no valor de € 143.513,89.

Todos os acordos de pagamento relacionados com a extinção da EMA são integralmente liquidados até final do ano de 2016.

Recomendação F) - *Ponderação e adoção de medidas que possam contribuir para uma redução relevante e estrutural das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.*

No decorrer do ano de 2015, atendendo à possibilidade introduzida pelo Orçamento de Estado de 2015, o Município de Alcanena contratou e utilizou um empréstimo de Médio Longo prazo no valor de € 4.007.000,00 para substituição dos dois empréstimos contratados com a aprovação do Plano de Saneamento Financeiro no ano de 2011, no valor total de € 5.000.000,00, em que foi contratado um empréstimo com a Caixa Geral de Depósitos, S.A. no valor de € 3.500.000,00, e um empréstimo no valor de € 1.500.000,00 com a Caixa Económica Montepio Geral, S.A.

Este novo empréstimo permitiu substituir os spreads que tinham sido contratados de 5,5% no caso do empréstimo da [REDACTED] e o spread de 6,0% relativo ao empréstimo contratado com a [REDACTED] pelo spread de 1,59%, permitindo uma poupança na operação estimada em cerca de 703 mil euros.

O empréstimo será totalmente pago, em novembro de 2023.

Recomendação G) - *Cumprimento sistemático das regras relativas à assunção de compromissos, nomeadamente no que concerne à respetiva proibição sem que existam fundos disponíveis e à exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.*



MUNICÍPIO DE ALCANENA
CÂMARA MUNICIPAL

O valor em dívida relativo a acordos de pagamento/planos de pagamento existente no final de 2012 era de € 617.475,98 e no final de 2013 era de 761.793,55.

De acordo com a LCPA os valores de planos de pagamento deixaram de estar refletidos em termos orçamentais, sendo o compromisso evidenciado em períodos seguintes, continuando no entanto refletidos em termos de endividamento.

Se nos cálculos demonstrados na figura 12, da página 12 do Projeto de Relatório, no campo 3 – tivermos em consideração tais valores relativos aos acordos de pagamento, os valores apresentados a negativo de - € 58.776 e - € 438.658, consideramos devidamente justificado o motivo pelo qual não se encontram refletidos os respetivos compromissos nesse exercício económico.

Refira-se que o Município de Alcanena cumpre com a LCPA, pelo que as despesas são apenas efetuadas após respetivo compromisso e enquadramento em Fundos Disponíveis, não existindo portanto despesas efetuadas sem o respetivo compromisso de acordo com o definido na mencionada LCPA.

Recomendação H) - Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas (designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.

No final do ano de 2015 o valor da dívida do Município de Alcanena era de € 10.646.316,27, sendo € 9.798.989,87 relativos a empréstimos de MLP (dos quais € 2.351.702,35 excecionados do cálculo do endividamento líquido municipal), € 440.721,04 relativos à participação no FAM (dos quais € 367.268,04 de MLP) e os restantes € 406.605,36 relativos a dívidas de curto prazo, incluindo este último valor € 143.926,96 relativos a operações de tesouraria.

No final do 1.º semestre de 2016 o valor da dívida total registado foi de 10,038 M€, sendo previsível que o valor da dívida no final do ano em curso se situe em valores a rondar os 9,2 M€, valor já inferior ao valor médio do orçamento real do Município que ronda os 11 M€.

A tendência de redução da dívida, tem sido cerca de 1,6 M€ por ano, relativo a amortizações de empréstimos de MLP, pelo que é estimável que até 2023 seja paga toda a dívida fundada a MLP relativa a empréstimos, considerando os empréstimos atualmente contratados, conforme aliás é a previsão do PSF.

Conforme acima se mencionou, o valor da dívida de curto prazo no final de 2015 (não considerando o valor de operações de Tesouraria, nem o FAM) no valor de € 262.678,40, é considerado pelo Município um valor aceitável e só não é inferior, uma vez que após 31 de dezembro não ocorrem pagamentos por conta do ano anterior de faturas rececionadas após esta data.



MUNICÍPIO DE ALCANENA
CÂMARA MUNICIPAL

Recomendação I) - Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa municipal, da adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.

O Município tem procurado efetuar o pagamento atempado das suas obrigações, reavaliando em permanência as despesas fixas e rígidas, procurando manter as que considera indispensáveis ao desenvolvimento das atribuições e competências que são conferidas ao Município.

Fruto dessa avaliação em permanência, temos conseguido reduzir o valor global das dívidas, para valores considerados razoáveis e conforme mencionados na análise à recomendação anterior.

Recomendação J) - Análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a revisão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento com capital alheio, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.

O Município de Alcanena pretende continuar a efetuar uma avaliação dos investimentos a realizar de acordo com a sua relevância para o desenvolvimento do concelho e para a valorização do território, recorrendo sempre que possível a apoios comunitários.

Na generalidade das situações ocorre a elaboração dos respetivos estudos de viabilidade económico-financeira.

Na sua generalidade estamos perante necessidades de manutenção e/ou reabilitação de equipamentos e infraestruturas já existentes.

Recomendação K) - Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MA, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:

Otimização da cobrança das receitas municipais (por via da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos respetivos processos de liquidação e cobrança);

Racionalização da despesa, através, nomeadamente, da:

Análise e ponderação sistemáticas, independentemente da respetiva natureza, da necessidade e utilidade da despesa a realizar;

Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.

No ano de 2015 foi implementado novo sistema de faturação centralizado em aplicação informática, com a finalidade de obter uma maior cobrabilidade e controlo da receita municipal nos diversos serviços, com resultados já alcançados, bem como implementados sistemas de



MUNICÍPIO DE ALCANENA
CÂMARA MUNICIPAL

pagamento através de referências multibanco, com a finalidade de incentivar e facilitar os pagamentos por parte dos clientes/utentes e correspondente redução de custos de cobrança.

Conforme acima se mencionou, na exposição relativa à recomendação H, o valor da dívida de curto prazo no final de 2015 (não considerando o valor de operações de Tesouraria, nem o FAM) é no valor de € 262.678,40, pelo que tem sido demonstrado pelo Município o evoluir positivo da dívida, também de curto prazo.

Com o atual peso da dívida pública a médio e longo prazo, **reconhecemos a dificuldade cativação de verbas para fazer face a despesas futuras**, no entanto iremos dentro do razoável tê-lo em consideração, continuando empenhados na redução da despesa pública e na maximização da receita municipal.

Recomendação L) - Manutenção dos prazos de pagamento nos parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.

Desde o ano de 2011 (inclusive), o Município tem melhorado o seu PMP, tendo registado 14 dias no final de 2015 e 9 dias no final do 2.º trimestre de 2016, conforme mapa com os cálculos efetuados que se anexa.

O PMP atingido tem permitido claro cumprimento das metas traçadas, atendendo aos valores demonstrados e à clara tendência de redução da dívida de curto prazo.

Recomendação M) - Adoção de todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento integral dos objetivos previstos no PSF para os anos seguintes, em especial, no que respeita à evolução da dívida municipal.

Não concordamos com a conclusão apresentada no ponto 3.3.1.2, porquanto não se verificou uma duplicação do endividamento total do Município, conforme indicado.

O recurso aos empréstimos relativos ao PREDE e ao PSF foi no valor de 7,9 M€ e a dívida a curto prazo foi reduzida apenas em 6,2 M€ no período de análise entre 2008 a 2014, conforme demonstrado na figura 18 da página 19 do Projeto de Relatório.

Há que ter em consideração que no ano de 2013 foi incluída na dívida do Município a dívida relativa à extinção da Empresa de Melhoramentos de Alcanena em valores superiores a 0,4M€.

Consideramos que efetivamente a redução da dívida de curto prazo não foi de montante proporcional ao valor dos empréstimos contratados, mas não ocorreu a duplicação do endividamento, apenas um relevante aumento do endividamento.

De um modo geral consideramos cumprido o PSF, na medida em que a maioria das medidas de maximização da receita ou minimização da despesa foram implementadas e com o cumprimento do objetivo principal, o da consolidação da dívida pública e redução da mesma.



MUNICÍPIO DE ALCANENA
CÂMARA MUNICIPAL

O cumprimento dos objetivos previstos no PSF só não foi mais satisfatório, dado que a 26 de setembro de 2013 ocorreu a extinção da empresa municipal “EMA - Empresa de Melhoramentos de Alcanena”, cujo total de passivo integrado nas contas do Município foi de € 419.368,98., conforme mencionado na análise á recomendação E.

Também em 2015 foi registada a participação do Município no FAM – Fundo de Apoio Municipal, no valor de € 514.174,04, a liquidar em 7 anos.

Ambos os valores não estavam previstos aquando da elaboração do PSF.

Relativamente ao não cumprimento das metas previstas no PSF para o stock da dívida de MLP relevante para o limite geral de empréstimos de MLP, há que ter em consideração que o estudo efetuado relativo ao PSF previa o início de amortização dos empréstimos contratado ao abrigo do mesmo em dezembro de 2012, no montante mensal de € 39.682, o que face à utilização do empréstimo apenas em novembro de 2011 (com carência de 18 meses) originou a que a primeira amortização ocorresse apenas em junho de 2013.

Ora este desfasamento de 6 meses entre o previsto no PSF e o início do PSF, origina um desvio de € 238.092, o que de algum modo justifica a maior parte do desvio identificado no quadro 23, constante na página 23 do Projeto de Relatório.

O restante desvio (€ 47.571 em 2012 e € 37.813 em 2013) julga-se justificado com o eventual ajuste de amortização de empréstimos de MLP de capital variável, em que o valor amortizado foi inferior ao simulado e previsto aquando da elaboração do PSF.

Recomendação N) - Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto em matéria de limites legais de endividamento municipal.

No período em análise (2011 a 2014) o Município de Alcanena cumpriu sempre o limite de endividamento líquido municipal, continuando a cumpri-lo no ano de 2015 e também no final do 1.º semestre de 2016, neste ultimo período com uma margem de 5,958 M€. Julgamos estar em condições de manter o cumprimento de tal limite.

Relativamente ao limite geral de empréstimos de médio longo prazo, por força da contratação dos empréstimos relativos ao PREDE no ano de 2009 e ao PSF no ano de 2011, o Município de facto encontrava-se em situação de incumprimento do limite.

A 31 de dezembro de 2015, o Município de Alcanena passou também a cumprir com este limite, situação que também se verifica no final do 1.º semestre de 2016, com uma margem de 0,588 M€ e 0,748 M€, respetivamente, conforme cálculos que se anexam.

Face ao valor de amortizações anuais de empréstimos de MLP não excecionados do referido limite, na ordem dos 1,16 M€, prevê-se a continuidade do cumprimento de tal limite.

Relativamente ao Limite da Dívida Total, conforme definido na RFALEI, o Município de Alcanena obteve a margem de € 3,806 M€ no final do exercício de 2015 e a margem de 5,282 M€ no final do 1.º semestre de 2016, conforme cálculos que se anexam.



MUNICÍPIO DE ALCANENA
CÂMARA MUNICIPAL

Recomendação O) - *Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.*

No decorrer da Auditoria objeto do presente relatório, o Município de Alcanena, teve conhecimento de que não estava a imputar a totalidade das entidades relevantes para efeito do Limite de Endividamento Líquido Municipal, nomeadamente a AMEGA – Associação de Municípios para o Estudo e Gestão da Água e a CIMT- Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, esta última com valores favoráveis ao Município.

Tal deveu-se a uma incorreta interpretação da lei, pelo que no final do ano de 2014 e seguintes, o reporte à DGAL já foi efetuado com o universo das entidades relevantes para o efeito.

Relativamente ao contributo da COMPINENA, na parte relativa ao limite geral de empréstimos de MLP, no ano de 2012, no valor de € 43.458,69, também por incorreta interpretação da lei, não foi incluído o contributo da entidade no limite daqueles empréstimos, situação aliás que no ano de 2013 já seria incluída.

Apesar de os valores dos contributos das entidades acima referidas, não terem sido incorporados nos cálculos e consequente reporte à DGAL, constata-se que a sua inclusão em nada altera a posição do Município de Alcanena relativamente à situação de cumprimento ou incumprimento dos respetivos limites.

Desde o ano de 2014 incluímos todas as entidades que consideramos relevantes para os anteriores limites de endividamento líquido municipal e limite de empréstimos de MLP e o agora limite da dívida total.

Recomendação P) - *Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.*

Atendendo ao universo das entidades em que o Município tem participação/paga quotizações, têm surgido algumas dúvidas se uma ou outra entidade deve ser reportada no limite da dívida total.

Adotamos por isso o procedimento de reporte de todas as entidades, desde que o Município de Alcanena tenha participação no capital social, ou pagou determinada quota.

O Município de Alcanena, solicita os dados necessários às respetivas entidades que considera de incluir no perímetro, verificando no entanto ainda alguma resistência de uma ou outra entidade em facultar os dados necessários.



MUNICÍPIO DE ALCANENA
CÂMARA MUNICIPAL

Verifica-se por vezes alguma dificuldade de obtenção de dados, uma vez que quando é necessário efetuar os correspondentes reporte e cálculos, uma ou outra entidade ainda não tem as contas encerradas.

Ainda assim é preocupação do Município enviar a informação o mais atualizada e correta possível.

Recomendação Q) - *Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.*

As normas de controlo interno foram aprovadas no ano de 2014, com implementação no início de 2015, num trabalho de grande envolvimento e participação de todos os serviços.

O Município não tem trabalhador com a função de controlo interno, tendo no entanto sido fixado na própria NCI, no seu artigo 3.º, o serviço competente para acompanhar, monitorizar e avaliar a execução da mesma.

Recomendação R) - *Adequada apresentação, no CP do balanço, da dívida de EMLP exigível no ano imediato (ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo).*

No ano de 2015, a estrutura do Balanço foi adaptada de modo a espelhar na parte correspondente do curto prazo, o exigível a curto prazo relativo a empréstimos de MLP, assim como no MLP a parte correspondente ao FAM, conforme balanço anexo.

Agradecemos toda a atenção dispensada e os contributos que as recomendações nos fornecem para a melhoria de procedimentos, que é o nosso princípio de atuação.

Anexos:

- Anexo I - Balanço relativo a 31-12-2015;
- Anexo II - Fluxos de caixa relativos a 31-12-2015;
- Anexo III - Controlo Orçamental da Receita relativo a 2015;
- Anexo IV - Controlo Orçamental da Despesa relativo a 2015;
- Anexo V - Cálculo e apuramento do PMP relativo ao 2.º trimestre de 2016 e 2015;
- Anexo VI - Cálculo e apuramento do Endividamento Liquidado Municipal e Limite Geral de Empréstimos de MLP, relativo ao 2.º trimestre de 2016 e com os valores de 2015;
- Anexo VII - Cálculo e apuramento do limite da dívida total relativo ao 2.º trimestre de 2016 e com os valores de 2015.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente da Câmara Municipal

(Fernanda Maria Pereira Asseiceira, Dr.ª)

CP/