



Município de Tomar
Divisão Financeira

Inspeção-Geral de Finanças
Rua Angelina Vidal, n.º 41
1170-113 LISBOA

V/ REFERÊNCIA

Assunto: Endividamento e situação financeira - Município de Tomar - Contraditório institucional

V/ DATA

Processo n.º: 2017/238/A9/793

OFÍCIO NÚMERO

583/DF/2018

DATA

2018-11-30

PROCESSO

23/ORGFUN/PR/2014

CASO

7047/ENTE/DAJA/2018

ASSUNTO

Auditoria da Inspeção Geral de Finanças ao Município de Tomar - endividamento e situação financeira (Processo 2017/238/A9/793) - projeto de relatório e anexos, para exercício do contraditório institucional, até 27 de novembro de 2018

Em resposta ao email de V. Ex.^a de 13 de novembro e ao assunto/processo em epígrafe, informa-se de que existem alguns aspetos do “Projeto de Relatório” de que discordamos. Retemos alguns parágrafos que destacam situações como sendo de grave desequilíbrio orçamental e violação da Lei 8/2912, o que embora reconhecendo a necessidade de melhorias nestas matérias, não nos parece que a situação seja tão grave, nem que tenha havido, deliberadamente e/ou reiteradamente, violação da LCPA.

No que respeita às fragilidades em termos de Gestão de Património (Inventário do Imobilizado), Controlo e Auditoria Interna, PGRIC e Contabilidade Analítica, acatamos e agradecemos todas as recomendações, devendo em 2019 serem encetadas medidas no sentido de se procurar resolver com a maior celeridade os principais pontos fracos que o Relatório salienta. Aliás a própria imposição do SNC-AP, assim o exige.

Em anexo enviamos o documento onde se encontram plasmados os aspetos sobre os quais nos cumpre pronunciar.

Mais uma vez enaltecemos o carácter pedagógico e contributo que as auditorias promovem no sentido de melhorar continuamente a qualidade e fiabilidade da informação financeira. Aliás, as recomendações plasmadas nos relatórios de auditoria, acarretam uma responsabilidade e uma tomada de consciência redobrada, para as matérias focadas e que, em termos de gestão, se assumem como prioritárias.

Com os melhores cumprimentos

Digitally signed by ANABELA GASPAR DE FREITAS
Date: 2018.11.30 16:16:10 GMT



A Presidente da Câmara

Documentos Anexados:
Contraditório à Auditoria



CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA

ENDIVIDAMENTO E SITUAÇÃO FINANCEIRA – MUNICÍPIO DE TOMAR

==Processo n.º: 2017/238/A9/793==

Introdução

Optamos por elencar os temas que nos parecem mais pertinentes e críticos, desenvolvendo cada um deles, tentando seguir uma linha condutora e coincidente e com a ordem e estrutura do “Projeto de Relatório.

A análise crítica com que refutamos algumas conclusões da auditoria, deve-se sobretudo ao empenho que temos com a temática auditada, sempre numa postura de melhoria e relevando a importância pedagógica que as ações de inspeção e de auditoria têm para o bom funcionamento dos Serviços e para a qualidade da gestão

Fiabilidade da Informação Financeira

A alínea b) do 2.1.1, onde é referido que há dívida omitida no Exigível de Curto Prazo em 2015 e 2016, no valor de 4.819 e 13.948 €, respetivamente, parece-nos irrelevante face ao montante desta massa do passivo e à quantidade e variedade de faturas ou outros títulos de encargos, com que a Autarquia lida. Ora, tendo sido referido “Dívida omitida” pode dar aso a outra interpretação, ou seja, que possa ter havido deliberadamente da parte do MT alguma intenção de distorcer os saldos do passivo, o que, obviamente não aconteceu. Aliás, a faturação recebida é imediatamente lançada como Faturas em Conferência, procedimento em prática desde 2014.

No parágrafo seguinte é referido que no ano 2016 foi apurada uma diferença de 314.151 €, a qual se encontra discriminada na nota de rodapé (3) e explicada no parágrafo seguinte, salientando-se o facto de haver uma provisão de 198.210 €. Portanto, a provisão acautela o risco o que denota a maior prudência, mesmo face a dívida não reconhecida e com baixa probabilidade de constituir efetiva responsabilidade.

Tal como foi demonstrado em sede de Auditoria, realizaram-se operações de circularização ao universo dos credores, donde se reconheceram mais algumas dívidas com vários anos de atraso, procedimentos estes que vieram agravar os passivos, mas contribuíram para a fiabilidade e estabilização da situação económica e financeira do MT.

Imobilizado corpóreo e incorpóreo

O ponto 2.1.2 menciona a insuficiência da qualidade e fiabilidade da informação financeira, no que diz respeito ao ativo corpóreo e incorpóreo, pelo facto de não existir evidências da inventariação e respetivos elementos de ordem contabilística, que demonstrem a necessária fiabilidade. O MT reconhece esta fragilidade, reconhece a necessidade e urgência, em tomar medidas e obter recursos adequados a levar por diante ações de inventariação, de avaliação da operacionalidade dos bens, validação de taxas de amortização, ou seja, arrolar o que existe, onde e em que estado se encontra, validar a classificação e taxa de amortização, de modo a que as demonstrações financeiras espelhem com mais rigor a realidade patrimonial e financeira do MT

Salienta-se no entanto, que todas as aquisições são registadas na base de dados do Software havendo por isso cálculo de amortizações, cujos custos operacionais estão refletidos com grande aproximação à realidade na DR e nos respetivos resultados. Ainda assim, reconhecemos que alguns rácios que relacionam o ativo com outras massas contabilísticas poderão sofrer desvios face à realidade.

Há cerca de 3 anos que o MT afetou à Gestão de Património Técnicos Superiores que, por motivos imprevistos nunca chegaram a realizar o trabalho necessário a esta área. Aliás, após vários meses de “baixa por doença”, o funcionário acabou recentemente por se aposentar por incapacidade permanente

As dificuldades em responder mediante recursos internos levaram o MT a prever uma verba de 40.000 € tendo em vista a contratação mediante outsourcing de recursos para ser efetuado o inventário do Imobilizado (cópia do PPI 2019).

Empolamento de Orçamentos.

Ponto 2.3.2 - O empolamento da receita, principalmente nas receitas de capital, deveu-se ao facto de existirem programas e candidaturas a financiamento para projetos de investimento. Todavia, a derrapagem e a falta de execução destes projetos, a par das restrições existentes, conduziu a uma fraquíssima execução de receita de capital.

No 2.3.3 é referido que “o empolamento da receita potencia uma gestão orçamental desequilibrada”. Concorda-se com tal facto, mas ressalva-se que também não houve despesa realizada nem responsabilidades assumidas que denotem algum aproveitamento deste “empolamento” com vista a acomodar despesa, ou seja, não houve realização de despesa num grau muito superior ao da receita.

Em relação ao 2.3.5, para além do escrupuloso cumprimento dos princípios consagrados para a elaboração e execução do Orçamento, a regra de equilíbrio orçamental pela qual nos norteámos é a que se deduz do art.º 40.º da LFL. Ora, numa outra perspetiva, a “Substancial” a qual não era utilizada, nem sequer os conceitos de “execução autónoma” ou “global” eram conhecidos, e que passaremos, obviamente a ter em consideração, conduziu a resultados diferentes.

Todavia, quando é dito que o MT “violou sistematicamente o princípio do equilíbrio orçamental” salvo melhor opinião, a conclusão devia ser redigida de forma mais assertiva, ou seja; O MT respeitou sempre a regra fundamental do equilíbrio orçamental prevista na LFL e com suficiente margem de segurança. Já numa outra perspetiva mais exigente que engloba outras categorias de receita e despesa, verificam-se desvios entre a Execução Autónoma e Global, os quais dever ser corrigidos em futuros exercícios”

A rigidez da despesa, apontada no 2.3.6 que não permite à autarquia margem de atuação é a principal dificuldade económica e orçamental do MT. O nível de custos fixos é demasiado elevado o que conjugado com dívida e responsabilidades assumidas do passado causam constrangimentos de gestão tal como é reconhecido no projeto de relatório da IGF. É evidente que um nível de custos fixos tão elevado, resultante de políticas e decisões de dezenas de anos, não é possível inverter esta situação num curto prazo.

A referida rigidez da despesa, conjugada com os passivos elevados e com a diminuição da receita de capital, é a principal causa de dificuldade em orçamentar com grau de execução da receita acima dos 85%.

Lei dos compromissos

O método de apuramento efetuado pela IGF, referido no ponto 2.4, considerando o efeito de agendamento de compromissos, obviamente que conduz a um resultado (saldo de Fundos Disponíveis) diferente daquele que foi mensalmente apurado pelo MT. Salienta-se, no entanto, que o MT cumpriu o preceituado nos manuais da DGAL ¹ e da DGO ², cuja metodologia é na sua generalidade a adotada nas entidades vinculadas à LCPA. Aliás, a própria software house AIRC, que desenvolve o ERP e respetivos módulos pressupõe-se que seja rigorosa no cumprimento das normas orçamentais, de contabilidade e da legislação em geral. Ora, se a metodologia que o MT usa não correspondesse ao cumprimento integral das referidas normas a própria aplicação que é também um guia de uniformização e de procedimento, certamente que não permitira efetuar o apuramento e o cálculo como tem vindo a ser efetuado.

Ora, a aplicação de um modelo diferente, conduz, obviamente, a resultados diferentes. Da parte do MT estamos sempre recetivos a melhorar e a procurar o maior rigor nos procedimentos orçamentais. A dificuldade sentida é que parece não existir um modelo e um método estável, aceite por todas as entidades fiscalizadoras e que esse método não esteja vertido nas próprias aplicações (software) como sendo estas as principais ferramentas de trabalho de produção de outputs regularmente enviados para as entidades fiscalizadores, órgãos e outras, tais como; IGF, DGAL, CCDR, TC, AM, INE.

¹ **A LCPA E O POCAL Compromissos - Questões quanto ao reconhecimento:**

A prática que vinha sendo habitual quanto ao registo dos compromissos no POCAL era o seu reconhecimento, relativamente a muitas situações, numa perspetiva anual (e.g. despesas com pessoal), quando, na LCPA, têm, em regra, nomeadamente no que respeita a despesas de carácter permanente, um horizonte temporal de três meses, relacionado com o período de previsão dos fundos disponíveis.

² **Do Manual da DGO - sendo que as despesas “permanentes” como salários, comunicações, água, eletricidade, rendas, contratos de fornecimento anuais ou plurianuais, como o fornecimento de refeições (escolas, prisões, hospitais,...), ou outras, devem ser registados mensalmente para um período deslizando de três meses. O mesmo entendimento é aplicável a contratos de quantidades.**

Discordamos da conclusão que passamos a citar “*Resulta, assim, que em 2016 o MT violou o n.º 1. do art.º 5.º da LCPA, assim como o n.º 2 do art.º 97º do DL 127/2012*” Tendo em conta que foi seguido o método recomendado pelos manuais da DGAL, da DGO, SATAPOCAL, AIRC, cursos de formação, razão pela qual não consideramos que se tenha violado deliberadamente nenhuma norma, a metodologia usada foi sempre a mesma tal como se pode verificar nos documentos obtidos da aplicação e mensalmente enviados à DGAL sem que tenha havido alguma recomendação ou constatação de inconformidade.

Refere em seguida o Projeto de Relatório que o desenvolvimento do processo ParqT implicou compromissos e reagendamento dos mesmos o que, salvo melhor opinião, vem corroborar com as refutações supra referidas. Portanto, parece-nos não haver violação de nenhuma norma, nem sequer responsabilidade financeira imputável a nenhum órgão.

Situação financeira em geral

No ponto 2.5 é reconhecida a evolução positiva da situação financeira, embora devesse ter sido considerado o montante de dívida de anos anteriores que não se encontrava cabimentada e uma grande parte nem sequer evidenciadas nas peças financeiras. Aliás, todo esse volume de dívida foi acomodada em 2015 e 2016, o que explica também a absoluta necessidade de incrementar nas rubricas orçamentais valores que permitissem regularizar com a maior celeridade essa situação. Ora, para que tal fosse possível e ainda para acomodar o volume de despesa fixa “rígida” houve o tal “empolamento” do orçamento, que mesmo assim achamos preferível a continuar com dívida por contabilizar e por regularizar.

O Projeto de relatório refere ainda que se mantiveram os principais problemas estruturais o que também não nos parece justo, bastando para tal comparar o nível da dívida total³ entre a penúltima e a última auditoria, em que os passivo totais baixaram de 36M para 26,5M, em que a margem para o limite da dívida passou de 0,9 M em 2013 para 11,5 M em 2016, em que se diminui o saldo da conta de Acréscimos de Custos de 2013 para 2014, que passou de 3,5 M para 1,2M, entre outras medidas, não nos parece que se tenham mantido os principais problemas estruturais. Existem, porém, aspetos a melhorar e que reconhecemos como fulcrais ao bom desempenho tais como; maior eficiência na arrecadação de receita, contenção de despesa corrente e diminuição de custos fixos.

No ponto 2.5.2 a comparação ou relação entre saldos finais e dívidas de CP não permite retirar elações robustas acerca da capacidade de cumprir tempestivamente com as responsabilidades assumidas. Para tal, há que analisar balanços funcionais, Fundo de Maneio e Necessidades Cíclicas de Fundo Maneio e Tesouraria. Aliás, dívida com prazo de pagamento (em princípio de 60) registada em dezembro do Ano N, só se constitui obrigação de pagamento em fevereiro do ano N+1.

O PMP-Prazo Médio de Pagamentos, referido no ponto 2.5.3, resulta de uma relação e de uma média móvel que não mostra a real situação da entidade perante os seus credores. Já se demonstrou e junta-se um exemplo de que a diminuição em valor absoluto da dívida ocasionou um crescimento exponencial do PMP. É óbvio que a fórmula em vigor é que determina o rácio, mas também é um facto que existem faturas contabilizadas no passivo e que o MT não reconhece como dívida (casos em Tribunal), dívida ao SMAS entidade 100% detida pelo MT, há

³ Passivos de M/L Prazo e CP, incluindo dívida não registada tal como foi demonstrado

obras em curso e trabalhos para a própria empresa (Administração Direta) que não estão devidamente contabilizadas, cuja responsabilidade é obviamente do MT, mas que influenciam fortemente e agravam o PMP. O facto do rácio ser apurado mediante média móvel, há um diferimento temporal muito grande entre a situação real e o resultado do rácio que a reflete, tal como se pode verificar no gráfico em anexo ⁴, no qual se mostra a evolução do PMP de 2010 a 2016, onde se pode constatar que o mínimo da dívida é atingido no final de 2016, e é nesse momento que o PMP atinge o máximo de aprox 650 dias. É certo que o PMP é o resultado de uma relação, mas a análise desta evolução permite tirar elações acerca deste indicador, o qual deve avaliado em comparação com outros.

Alerta Precoce

Relativamente ao ponto 2.7, confirma-se o facto do MT não ter cumprido durante 2 anos seguidos o grau de 85% de execução da receita, pelos motivos já anteriormente explicados. Regista-se, no entanto, a melhoria dos anos de 2017, sendo a mesma expetável para 2018. Ainda em relação ao desvio face ao grau de 85% convém salientar que a categoria de receita não executada é exatamente aquela que estava prevista do Portugal 2020 e que não se efetivou, trata-se, portanto, de receita de capital.

No que respeita a todas as afirmações e recomendações acerca da Norma de Controlo Interno, e PGRIC, plasmadas no ponto 2.9, o MT reconhece estas fragilidades. Salienta-se no entanto que a partir de 2019 será criada uma equipa de Auditoria e Controlo Interno, assim como uma Função de Controlo de Gestão, o que certamente poderá melhorar em qualidade e em tempestividade, as DF e respetivos dados, assim como a possibilidade de análise dos mesmos.

Juros e factoring

A principal dívida de juros à resulta da decisão do Tribunal em condenar o MT ao pagamento de juros de mora acrescidos de sanção pecuniária compulsória, valor de elevado montante e que não se encontrava refletido nas peças orçamentais. A operação de reestruturação de dívida e cessão de créditos levada a cabo em 2016 com a , veio obviamente obrigar a cabimentar, registar e atribuir compromisso no montante de 2,2 M na rubrica respeitante aos custos financeiros.

Conclusão

O esforço de redução dos passivos que diminuíram 26,4% em 3 anos, a significativa melhoria da margem para o limite da dívida que evoluiu de 0,9 M para 11,5 M, a realização de ações de circularização ao universo dos credores, o escrupuloso cumprimento das regras de equilíbrio orçamental (art.º 40.º da LFL), sem recorrer a capitais alheios (saneamento), são evidências da significativa melhoria da situação financeira e fiabilidade das respetivas demonstrações.

Existem 3 conclusões plasmadas no “Projeto de Relatório” com as quais não podemos concordar, nomeadamente, quando o relatório se refere a desequilíbrio orçamental “Substancial”, quando menciona que de 2014 a 2016 existem os mesmos problemas estruturais

⁴ Elaborado com dados obtidos da DGAL

que existiam na penúltima auditoria, e quando se refere à violação da LCPA no apuramento dos Fundos Disponíveis, evocando um método diferente daquele que nos parece ser geralmente aceite.

Reconhecemos a necessidade de continuar a melhorar, nomeadamente na relação entre receita executada e orçamentada (taxa de execução) com a Gestão Patrimonial e com a Analítica, envidando ainda esforços no sentido de diminuir a rigidez da despesa, ou seja, o nível de custos fixos.

Em janeiro de 2019 entrará em vigor o SNC-AP e haverá alterações na estrutura orgânica do município. Como tal, haverá também maior empenho na divulgação e cumprimento das Normas de Controlo Interno e no PGRIC. Para além disso, será criada uma função com tarefas inerentes à Auditoria Interna e ao Controlo de Gestão.

Tomar, 27 de Novembro de 2018

A Presidente da Câmara

Digitally signed by ANABELA GASPAR DE
FREITAS
Date: 2018.11.30 16:16:51 GMT



