

**CONTROLO DOS IMPACTOS  
FINANCEIROS DO PPTH E DO PREDE  
NOS MUNICÍPIOS**

**RESULTADOS GLOBAIS E  
FRAGILIDADES DO QUADRO LEGAL**



Proc. n.º 2011/25/A3/416

**Informação n.º 1949/2012**

**Dezembro 2012**

i n t e g r i d a d e  
i n o v a ç ã o  
f i a b i l i d a d e

*À consideração do Sr. Subinspector-Geral, com o meu  
acordo.*

O Subinspector-Geral

Mário Tavares da Silva

2012.07.10

Concordo

A análise efetuada permitiu verificar que o cálculo do PMP, que está subjacente a análise do comportamento dos municípios em termos da evolução daquele indicador para efeitos do PPTH/PREDE, assenta em informação recolhida com base numa metodologia inadequada, tendo a IGF efetuado correções de valor materialmente muito relevante nas grandezas consideradas.

Consequentemente, os PMP apurados, que estão na base das comunicações efetuadas pela DGTF no que respeita às variações de taxas de juro relativamente ao capital mutuado pelo Estado, são incorretos, resultando de tal facto um benefício indevido para muitos municípios.

A DGTF deve proceder à reapreciação da situação no que respeita às consequências da evolução dos PMP ao nível da variação da taxa de juro nos anos de 2008 a 2010, atendendo a que as mesmas só produzirão efeitos, em regra, a partir de 2013

À consideração superior

Igf. 28/d.2/2012

*Alexandre V. J. Silva*

*Anexo.  
À consideração de SPT - o Secretário  
de Estado do Orçamento.*

16.1.2013

*Jose Maria Leite Martins*

JOSÉ MARIA LEITE MARTINS  
Inspector-Geral

Inf. n.º 1949/2012

Processo n.º 2011/25/A3/416

CONTROLO DOS IMPACTOS FINANCEIROS DO PPTH E DO PREDE  
NOS MUNICÍPIOS

RESULTADOS GLOBAIS E FRAGILIDADES DO QUADRO LEGAL

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A IGF realizou, em 2011 e 2012, **uma avaliação global dos resultados dos Programas Pagar a Tempo e Horas ( PPTH ) e de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado ( PREDE ) nos 108 municípios aderentes** ( tendo sido realizadas 15 auditorias e 93 controlos à distância ), cujos resultados, que agora apresentamos, incidiram nos anos 2008/2010.

Numa perspetiva estratégica e com o objetivo de criar valor para a tutela, **visa-se apresentar**, de forma agregada e sistemática, **os resultados desse trabalho**, bem como uma **reflexão crítica sobre as fragilidades do quadro legal subjacente àqueles Programas**.

**2.** Tendo em conta as evidências obtidas e a análise das mesmas, os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

**2.1.** Aos programas **PPTH e PREDE**, criados, respetivamente, em 2008 e 2009, **aderiram 33 e 92 municípios** ( destes últimos, 17 também tinham aderido ao PPTH ).

O **montante do financiamento total** foi de **ME 582**, dos quais 40% foram mutuados pelo Estado e os restantes 60% por oito instituições de crédito.

Refira-se que as análises, de âmbito geral, referidas neste sumário executivo, estão discriminadas, por programa, município e ano, nos anexos a esta informação.

**2.2.** Foram identificadas, **nos anos 2007/2010, significativas incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores** ( RCM 34/2008 ), que serve de base à aferição dos resultados dos municípios ao nível dos respetivos objetivos decorrentes da adesão aos referidos Programas.

De facto, relativamente a 33 municípios no primeiro ano indicado e 108 nos restantes, a IGF efetuou as seguintes correções:

- ✓ Na **dívida a fornecedores**: mais ME 37, ME 1 364, ME 1 638 e ME 1 785;
- ✓ Nas **aquisições de bens e serviços**: menos ME 217, ME 836, ME 635 e ME 910.

**2.3.** Das **alterações introduzidas pela IGF nas grandezas consideradas para o apuramento de PMP resultam valores substancialmente distintos dos divulgados pela DGAL**, de que salientamos, em **2010**, uma **diferença máxima** de mais **651 dias**, o que distorce qualquer análise que tenha subjacente o apuramento efetuado por aquela entidade.

**108 Municípios aderentes ao PPTH/PREDE**

**ME 582 de financiamento**

**PMP substancialmente distintos dos divulgados pela DGAL**

#### **FRAGILIDADE**

Da **metodologia prevista na RCM n.º 34/2008 e/ou adotada pela DGAL** decorre a recolha e tratamento de **montantes incorretos e materialmente relevantes nas grandezas consideradas para o apuramento do PMP** dos municípios, **com consequências muito significativas ao nível da fiabilidade dos resultados apurados**.

**RECOMENDAÇÃO**

**Alteração da metodologia subjacente ao apuramento do PMP, nomeadamente através da clarificação da informação a recolher relativamente a cada uma das variáveis relevantes para aquele indicador, por forma a incluir:**

- ✓ **Todas as dívidas a fornecedores com natureza originária de CP;**
- ✓ **Apenas as aquisições efetuadas a título oneroso.**

**2.4.** Face aos diferentes objetivos para a evolução do PMP, que resultam das análises da IGF e DGAL/DGTF, verificámos, no **PPTH**:

- ✓ **2008: Incumprimento, de acordo com a IGF, pela maioria dos municípios ( 66% ), quando, ao contrário, segundo a DGTF, tal situação verifica-se ao nível da superação ( 82% );**
- ✓ **2009: Incumprimento na maior parte dos municípios, independentemente de se considerar os dados da IGF ( 70% ) ou as comunicações da DGTF ( 76% );**
- ✓ **2010: Incumprimento, segundo a IGF, na generalidade dos municípios ( 88% ), quando, face à DGTF, apenas 64% incumpriu.**

Logo, as consequências, da evolução do PMP de 2007 a 2010, sobre a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado** é muito distinta, resultando da **utilização, pela DGTF, dos PMP apurados pela DGAL um benefício indevido para o conjunto de Municípios aderentes, que deviam ser onerados com um acréscimo total de 18,3 pp, que é quase equivalente ao triplo do que resulta das comunicações da DGTF ( 6,6 ).**

**Incumprimento generalizado dos objetivos do PPTH ao nível da evolução do PMP**

**Acréscimo total de 18,3 pp na taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado**

**2.5.** Por sua vez, no que respeita ao **PREDE**:

- ✓ **2009: Incumprimento na generalidade dos municípios aderentes, independentemente de se considerar os dados da IGF ( 74% ) ou da DGTF ( 84% );**
- ✓ **2010: Incumprimento na maior parte dos municípios, de acordo com a IGF ( 78% ) ou a DGTF ( 65% ).**

Consequentemente, o impacto da evolução do PMP de 2008 a 2010 sobre a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado** também é muito distinto, resultando da **utilização, pela DGTF, dos PMP apurados pela DGAL um benefício indevido para os Municípios, que devem ser onerados com um acréscimo adicional de 7,2 pp face ao que decorre das comunicações efetuadas pela DGTF ( 29,8 pp ).**

**Incumprimento generalizado dos objetivos do PREDE ao nível da evolução do PMP**

**Acréscimo total de 37 pp na taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado**

**FRAGILIDADE**

Da utilização, pela DGTF, de PMP apurados com base em dados incorretos resulta, relativamente aos anos de 2008/2010, um benefício indevido para o conjunto de Municípios aderentes ao:

- ✓ **PPTH**, que deviam ser onerados com um acréscimo total de 18,3 pp, que é quase equivalente ao triplo do que resulta das comunicações da DGTF;
- ✓ **PREDE**, que deviam ser onerados com um acréscimo adicional de 7,2 pp face ao que resulta das comunicações efetuadas pela DGTF.

**RECOMENDAÇÃO**

Reapreciação por parte da DGTF das consequências da evolução dos PMP ao nível da variação da taxa de juro nos anos de 2008 a 2010, atendendo a que as mesmas só produzirão efeitos, em regra, a partir de 2013.

**FRAGILIDADE**

Previsão legal inadequada da fórmula de cálculo do objetivo de evolução do PMP, atendendo a que depende apenas do verificado no ano imediatamente anterior.

Esta situação é particularmente evidente nos casos em que o nível do incumprimento verificado num determinado ano é de tal forma elevado que a consequente meta para o cumprimento do objetivo no ano seguinte ( que depende diretamente do apurado no ano anterior ) é inclusivamente superior ao PMP que existia antes na adesão ao PPTH/PREDE.

**RECOMENDAÇÃO**

Os objetivos para a evolução do PMP, em programas futuros de idêntica natureza que prevejam benefícios/sanções relacionados com a evolução desse indicador, deverão estar sempre relacionados com o que verificava no ano da adesão e não também em cada um dos anos posteriores.

**2.6.** Refira-se, por fim, que a evolução das outras dívidas a terceiros no conjunto de municípios aderentes ao PPTH/PREDE, nos anos posteriores a esses processos de consolidação, demonstra que **não foram atingidos, também nesta vertente, os objetivos, de âmbito geral, subjacentes à sua conceção.**

De facto, considerando o conjunto dos municípios e tendo por base o montante das outras dívidas a terceiros existentes no final do ano anterior ao da adesão aos Programas, as **“outras dívidas a terceiros” aumentaram, no final de 2010, M€ 253, quando, através dos EMLP contratados, foi transformado M€ 582 de dívida dessa natureza em financeira.**

**Incumprimento dos objetivos, de âmbito geral, visados pelo Programa**

**Duplicação de endividamento em M€ 582 na sequência da adesão aos PPTH/PREDE**

**FRAGILIDADE**

**Do recurso aos PPTH e PREDE não resultou, ao contrário do que seria expectável, uma diminuição duradoura das “outras dívidas a terceiros” em valor pelo menos equivalente ao do capital dos EMLP utilizado nesse âmbito, mas antes uma duplicação do endividamento total em igual montante.**

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>7</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>8</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS PAGAR A TEMPO E HORAS E DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. FUNDAMENTOS E OBJETIVOS DESTA INFORMAÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. CONTROLO DOS OBJETIVOS PREVISTOS NOS PROGRAMAS PPTH/PREDE.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. EVOLUÇÃO DOS PRAZOS MÉDIOS DE PAGAMENTO .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1.2. DIVERGÊNCIAS ENTRE IGF/DGAL NAS GRANDEZAS CONSIDERADAS PARA O APURAMENTO DOS PMP.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1.3. PMP APURADOS PELAS IGF/DGAL.....</b>	<b>22</b>
<b>2.1.4. DIVERGÊNCIAS AO NÍVEL DA AFERIÇÃO DOS OBJETIVOS DOS PMP E SUAS CONSEQUÊNCIAS.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2. REDUÇÃO DA DÍVIDA COMERCIAL/ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>28</b>
<b>3. CONCLUSÕES, FRAGILIDADES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>29</b>
<b>4. PROPOSTA.....</b>	<b>35</b>
<b>ANEXOS ( Fls. 1 a 41 )</b>	

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AIRC</b>	Associação de Informática da Região Centro
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto Prazo
<b>DF</b>	Dívidas a fornecedores
<b>DGAL</b>	Direcção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direcção-Geral de Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>EMLP</b>	Empréstimos de Médio e Longo Prazos
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e Longo Prazos
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PP</b>	Pontos percentuais
<b>PPTH</b>	Programa Pagar a Tempo e Horas
<b>PREDE</b>	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>RCM</b>	Resolução de Conselho de Ministros
<b>SATAPOCAL</b>	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL
<b>SIIAL</b>	Sistema de Informação Integrado das Autarquias Locais

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1</b>	Municípios aderentes aos PPTH/PREDE
<b>Figura 2</b>	Montantes totais de financiamento
<b>Figura 3</b>	Entidades financiadoras
<b>Figura 4</b>	Repartição do financiamento por instituição bancária
<b>Figura 5</b>	Objetivos das auditorias no âmbito dos PPTH/PREDE
<b>Figura 6</b>	Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP
<b>Figura 7</b>	Origem das divergências apuradas ao nível das dívidas a fornecedores
<b>Figura 8</b>	Evolução das divergências apuradas ao nível das dívidas a fornecedores
<b>Figura 9</b>	Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP
<b>Figura 10</b>	Origem das divergências apuradas ao nível das aquisições de bens e serviços
<b>Figura 11</b>	Evolução das divergências apuradas ao nível das aquisições de bens e serviços
<b>Figura 12</b>	PMP apurados pela IGF e DGAL – 2007 a 2010
<b>Figura 13</b>	PPTH: controlo dos objetivos de evolução do PMP
<b>Figura 14</b>	PPTH: variações, média e total, da taxa de juro
<b>Figura 15</b>	PPTH: variação, por número de municípios, da taxa de juro
<b>Figura 16</b>	PREDE: controlo dos objetivos de evolução do PMP
<b>Figura 17</b>	PREDE: variações, média e total, da taxa de juro
<b>Figura 18</b>	PREDE: variação, por número de municípios, da taxa de juro
<b>Figura 19</b>	Outras dívidas a terceiros / Empréstimos PPTH e PREDE

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS PAGAR A TEMPO E HORAS ( PPTH ) <sup>1</sup> E DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO ( PREDE ) <sup>2</sup>

**1.1.1.** Os Programas Pagar a Tempo e Horas e de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado surgiram com o objetivo de permitir que as entidades do setor público reduzissem, de forma muito significativa, os elevados prazos médios de pagamento a fornecedores ( PMP ) que, em regra, praticavam.

De facto, da referida Resolução n.º 34/2008 consta, expressamente que, sob a premissa de que a redução dos PMP " (...) nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência " <sup>3</sup>, o Estado, de modo a contribuir para essa redução, criou o PPTH e, posteriormente, o PREDE, com o objetivo de " reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas " <sup>4</sup>.

Refere-se, ainda, no mesmo documento que estes programas enquadram-se " (...) nos princípios básicos do modelo de gestão por objetivos: o estabelecimento de objetivos de prazos de pagamento, a monitorização e publicitação da evolução dos indicadores dos prazos médios de pagamento e a criação de incentivos ( premiações e sancionatórios ) associados ao grau do cumprimento dos objetivos. ".

No caso dos municípios ( as entidades abrangidas pela presente informação ), esses Programas concretizaram-se através da abertura, pelo Estado, de uma linha de financiamento ( concretizada através da celebração de contratos de empréstimos ), que permitia, em determinadas circunstâncias, a consolidação dos passivos de natureza comercial/administrativa em financeira.

**1.1.2.** Aos referidos programas aderiram, no total, 108 Municípios, sendo que 33 contratualizaram empréstimos ao abrigo do PPTH e 92 ao PREDE ( dos quais 17 também já tinham aderido ao PPTH ), conforme se identificam:

---

<sup>1</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008, publicada no DR, 1ª Série, a 22/fev/2008.

<sup>2</sup> Aprovado pela RCM n.º 191-A/2008, publicada no DR, 1ª Série, a 27/nov/2008 ( que remete, no que concerne aos procedimentos, para a indicada na nota anterior ), cuja duração foi prorrogada pela RCM n.º 29/2009, publicada no DR, 1ª Série, a 30/mar/2009.

<sup>3</sup> Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008 publicada no DR, 1ª Série, a 22/fev/2008, que aprova o PPTH.

<sup>4</sup> Idem.

Figura 1 – Municípios aderentes aos PPTH/PREDE

MUNICÍPIO	PPTH	PREDE	MUNICÍPIO	PPTH	PREDE	MUNICÍPIO	PPTH	PREDE
1 Alcanena		X	37 Gouveia		X	73 Reguengos de Monsaraz		X
2 Alcobaça		X	38 Guarda		X	74 Resende		X
3 Alcochete		X	39 Horta		X	75 Ribeira de Pena	X	X
4 Alenquer		X	40 Ílhavo		X	76 Ribeira Grande		X
5 Alfândega da Fé		X	41 Lamego		X	77 Rio Maior		X
6 Alpiarça		X	42 Leiria	X	X	78 Sabrosa		X
7 Amares		X	43 Lisboa		X	79 Santa Maria da Feira	X	X
8 Arcos de Valdevez	X	X	44 Lousã	X		80 Santarém		X
9 Arruda dos Vinhos		X	45 Macedo de Cavaleiros		X	81 Santiago do Cacém		X
10 Azambuja	X	X	46 Maia		X	82 Santo Tirso	X	
11 Barreiro	X	X	47 Mangualde		X	83 São João da Madeira		X
12 Bombarral		X	48 Meda		X	84 São Pedro do Sul		X
13 Borba		X	49 Melgaço		X	85 Sardoal		X
14 Boticas		X	50 Mira		X	86 Sátão	X	
15 Braga		X	51 Miranda do Corvo	X		87 Sever do Vouga		X
16 Cabeceiras de Basto	X		52 Miranda do Douro		X	88 Silves		X
17 Caminha		X	53 Mirandela		X	89 Sines		X
18 Cantanhede	X		54 Moimenta da Beira		X	90 Sintra		X
19 Carraceda de Ansiães		X	55 Monção		X	91 Sobral de Monte Agraço		X
20 Castelo de Paiva		X	56 Monforte		X	92 Soure		X
21 Castro Daire		X	57 Montalegre	X	X	93 Tarouca		X
22 Celorico da Beira		X	58 Murça		X	94 Tomar		X
23 Celorico de Basto	X	X	59 Nazaré		X	95 Tondela	X	X
24 Chamusca		X	60 Nelas		X	96 Torre de Moncorvo	X	X
25 Chaves	X		61 Nisa		X	97 Torres Novas		X
26 Covilhã	X		62 Ourém		X	98 Torres Vedras	X	
27 Entroncamento		X	63 Ourique		X	99 Vagos		X
28 Espinho	X	X	64 Paços de Ferreira		X	100 Vale de Cambra		X
29 Estarreja		X	65 Paredes		X	101 Valongo		X
30 Évora	X	X	66 Peniche	X		102 Vila do Conde		X
31 Faro	X	X	67 Ponta do Sol	X		103 Vila Nova de Foz Côa		X
32 Figueira da Foz		X	68 Ponte da Barca	X		104 Vila Nova de Gaia		X
33 Figueira de Castelo Rodrigo		X	69 Portalegre		X	105 Vila Nova de Poiares		X
34 Freixo de Espada à Cinta	X	X	70 Portimão	X	X	106 Vimioso	X	
35 Funchal	X	X	71 Póvoa de Lanhoso	X		107 Viseu	X	
36 Fundão		X	72 Póvoa de Varzim	X	X	108 Vizela	X	

Anexos, a fls. 8

**1.1.3.** No âmbito dos referidos programas, os municípios aderentes contratualizaram empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ), financiados, maioritariamente, por instituições de crédito e, minoritariamente, pelo Estado, com os quais substituíram dívida comercial e administrativa por dívida financeira.

De facto, o Estado Português contribuiu com 40% do financiamento total envolvido nos dois programas ( PPTH/PREDE ), tendo os restantes 60% sido mutuado por instituições de crédito, conforme se discrimina:

**Figura 2 – Montantes totais de financiamento**

Un: Euro

TOTAIS DOS MONTANTES ENVOLVIDOS	PPTH		PREDE	
	Instituição de crédito	Estado	Instituição de crédito	Estado
Por programa e natureza do financiador	46 896 888	31 264 590	302 139 873	201 385 248
Por programa	78 161 478		503 525 121	
<b>Total</b>	<b>581 686 599</b>			

Anexos, a fls. 5 a 7

**FINANCIAMENTO TOTAL AOS MUNICÍPIOS DE M€ 582**

As instituições de crédito envolvidas nestas operações de financiamento foram apenas oito, sendo que, em dois municípios, o capital não mutuado pelo Estado foi repartido por 2 e 3 bancos, respetivamente.

**Figura 3 – Entidades financiadoras**

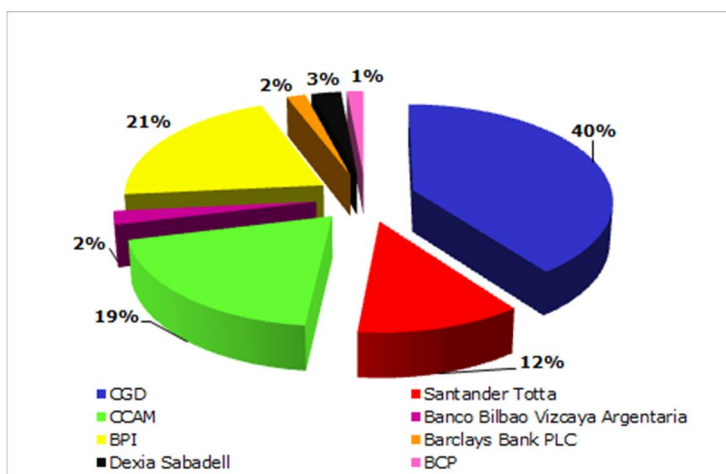
ENTIDADE FINANCIADORA	PPTH	PREDE	TOTAL
<b>Estado</b>	<b>33</b>	<b>92</b>	<b>125</b>
<b>Instituição de crédito</b>	<b>33</b>	<b>95</b>	<b>128</b>
CGD	3	40	43
Santander Totta	10	8	18
CCAM	14	28	42
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	3	2	5
BPI	0	16	16
Barclays Bank PLC	1	0	1
Dexia Sabadell	2	0	2
BCP	0	1	1
<b>Total de contratos de empréstimos</b>	<b>66</b>	<b>187</b>	<b>253</b>

**Nota:** Dois municípios celebraram, respetivamente, 2 e 3 contratos PREDE com entidades bancárias diferentes, o que justifica a diferença ( de 3 ) entre o n.º de contratos de instituições de crédito com o do Estado.

Anexos, a fls. 8

A repartição dos montantes mutuados, ao abrigo dos dois programas, pelas oito instituições de crédito foi a que se pode observar do gráfico seguinte:

**Figura 4 – Repartição do financiamento por instituição bancária**



Anexos, a fls. 8

De referir que três entidades são responsáveis pela concessão de cerca de 80% do montante global contratado, cabendo 40% à CGD, 21% ao BPI e 19% às CCAM.

## 1.2. FUNDAMENTOS E OBJETIVOS DESTA INFORMAÇÃO

**1.2.1.** Foram realizadas, nos anos de 2009 e 2010, um conjunto diversificado de auditorias ao endividamento municipal, no âmbito do projeto intitulado " *Controlo do Endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica* ", no âmbito das quais efetuámos, no caso de municípios aderentes, o controlo dos objetivos previstos nos Programas PPTH e PREDE.

Na sequência das fragilidades detetadas nas referidas auditorias, em 2011, para além de mantermos a prática que descrevemos no item anterior, foi previsto, no Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ) :

- ✓ A execução de um conjunto de auditorias específicas a municípios que aderiram, nos anos de 2008 ou 2009, respetivamente, ao PPTH e ao PREDE, sendo os objetivos destas ações os seguintes:

**Figura 5 – Objetivos das auditorias no âmbito dos PPTH/PREDE <sup>5</sup>**

<b>1</b>	<b>Controlo do cumprimento dos objetivos previstos nos Programas Pagar a Tempo e Horas e de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado, designadamente quanto à evolução dos prazos médios de pagamento e das suas consequências ao nível da taxa de juro dos empréstimos do Estado.</b>
<b>2</b>	<b>Verificação, atendendo ao fim visado pelo indicador, da adequação da informação recolhida/utilizada pela DGAL no apuramento dos prazos médios de pagamento e controlo da sua fiabilidade no que respeita ao último exercício findo.</b>
<b>3</b>	<b>Análise do impacto da adesão do Município aos referidos Programas na evolução da sua situação financeira, em especial, de curto prazo (designadamente ao nível dos resultados da utilização dos empréstimos na evolução da dívida desta natureza).</b>
<b>4</b>	<b>Apreciação, no final do último exercício findo (ou seja, após a utilização dos empréstimos ao abrigo destes Programas), da situação do Município em termos de saneamento ou reequilíbrio financeiros.</b>

<sup>5</sup> Uma explanação mais detalhada dos objetivos e a metodologia adotada na prossecução de cada um deles constam, quanto aos seus principais aspetos, dos Anexos, a fls. 1 a 4 a esta informação.

- ✓ A realização de uma avaliação global dos resultados dos Programas em todos os municípios aderentes.

Refira-se, aliás, que, face ao elevado número de municípios aderentes aos programas ( 108 ), este trabalho foi realizado com base nas 15 auditorias efetuadas e, maioritariamente, na informação solicitada e facultada pelos municípios ( ações efetuadas à distância )<sup>6</sup>.

Atendendo ao elevado número de situações abrangidas pela parte final do parágrafo anterior e à dimensão da informação a solicitar, tratar e esclarecer, este trabalho prolongou-se para o ano de 2012, ano em que também se continuaram a efetuar algumas auditorias.

*Anexos, a fls. 5 a 7*

**1.2.2.** Numa perspetiva estratégica e com o objetivo de criar valor para a tutela, visa-se, agora, apresentar, de forma agregada e sistemática, os resultados de todas as ações efetuadas pela IGF, sobre esta matéria, nos anos de 2010 a 2012, num número total de 108 ( 15 auditorias e 93 controlos à distância ).

Refira-se que o conjunto de análises efetuadas na presente informação em termos agregados está suportado e fundamentado, de forma detalhada, em mapas, que integram os Anexos desta informação, que as discriminam, por programa, ano e município.

No presente documento são, também, identificadas algumas das fragilidades e riscos detetados no regime legal e enquadramento dos referidos programas na perspetiva dos objetivos que visavam garantir.

**1.2.3.** Importa, por fim, referir que os relatórios finais produzidos pela IGF relativamente ao conjunto de auditorias abrangidas por esta informação ( 15 ), já foram enviados para a Secretaria de Estado do Orçamento.

## **2. CONTROLO DOS OBJETIVOS PREVISTOS NOS PROGRAMAS PPTH/PREDE**

### **2.1. EVOLUÇÃO DOS PRAZOS MÉDIOS DE PAGAMENTO**

#### **2.1.1. RELEVÂNCIA LEGAL DOS PMP NO CONTEXTO DOS PROGRAMAS**

**2.1.1.1.** Da **adesão aos programas decorrem metas** para os Municípios **ao nível da redução do PMP** ( no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes ), estando, ainda, previstas **consequências ao nível da variação da taxa de juro** do empréstimo contratado com o Estado, em caso de **superação/(in)cumprimento** desses objetivos.

Nesta matéria, importa salientar, desde já, no que respeita aos objetivos a atingir em termos de **redução do PMP e a aferição dos seus resultados**, que a **Direção-Geral das Autarquias Locais** ( DGAL ), quanto a **2007** ( ano anterior à adesão dos municípios

---

<sup>6</sup> As ações desenvolvidas à distância, por motivos relacionados com a natureza e âmbito das mesmas, não contemplaram o objetivo 4 da figura anterior.

ao PPTH ), divulgou inicialmente, **uma lista de PMP dos municípios que decorreu da aplicação da fórmula de apuramento prevista no ponto 6 da RCM n.º 34/2008.**

Consequentemente, no clausulado dos contratos de empréstimo PPTH estabelecia-se, como objetivo para o ano de 2008, uma evolução do PMP que resultava do apurado e publicado pela DGAL relativamente a 2007, nos termos referidos no parágrafo anterior.

Posteriormente, **face à alteração da fórmula de cálculo do PMP** ( concretizada através do Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR 2ª Série de 13/abr ), foram calculados **novos PMP do ano de 2007**, dos quais, no entanto, **não resultou, ao contrário do que seria exigível, a fixação de novos objetivos para o ano de 2008 aos municípios aderentes ao PPTH.**

Acresce que, dos trabalhos efetuados pela IGF, resultavam significativas diferenças entre as grandezas apuradas nas auditorias e as consideradas no apuramento do PMP pela DGAL.

Assim, por um lado, de forma a manter a coerência na análise efetuada, a IGF **adotou, de forma consistente, a mesma fórmula de cálculo do PMP** ( inclusivamente no que respeita a 2007 ) e, por outro lado, **considerou as correções resultantes das divergências apuradas** na informação considerada pela DGAL ( que iremos descrever no item seguinte e que se repercutem sobre a determinação dos objetivos a atingir em matéria de redução do PMP e a aferição dos seus resultados ).

### 2.1.2. DIVERGÊNCIAS ENTRE IGF/DGAL NAS GRANDEZAS CONSIDERADAS PARA O APURAMENTO DOS PMP

#### CONCLUSÃO N.º 1

**Incorreções materialmente muito relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP**

**2.1.2.1.** As validações realizadas pela IGF revelaram um **conjunto significativo de incorreções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento dos PMP dos municípios a fornecedores**<sup>7</sup> ), que divulga na sua página eletrónica e que servem de base à definição e controlo dos objetivos previstos nos PPTH/PREDE nessa matéria, bem como às respetivas consequências ao nível da variação da taxa de juro.

As **discrepâncias** entre os **PMP apurados pelas IGF e DGAL**, nos anos de 2007 a 2010, **decorrem** essencialmente da(s):

- ✓ Metodologia prevista na RCM n.º 34/2008 e adotada por aquela Direcção-Geral para recolher a informação relevante<sup>8</sup>;

<sup>7</sup> Com base na metodologia de recolha de informação prevista na RCM n.º 34/2008 e na fórmula de cálculo resultante da alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças ( publicado no DR, 2ª Série, de 13/abr/2009 ).

<sup>8</sup> Através do Sistema de Informação Integrado das Autarquias Locais ( SIIAL ). Cfr. itens seguintes.

- ✓ Opções tomadas por alguns municípios aderentes relativamente às contas utilizadas para o registo contabilístico das dívidas a fornecedores cedidas a entidades financeiras;
- ✓ Comunicações efetuadas pelos municípios relativamente à maturidade das dívidas com natureza originária de curto prazo ( CP );
- ✓ Omissões apuradas, no processo de reconciliação de saldos, ao nível do registo das dívidas a terceiros<sup>9</sup>.

**2.1.2.2.** Quanto às **dívidas a fornecedores, efetuámos as correções** que constam do quadro seguinte:

**Figura 6 – Dívida a fornecedores a excluir/acrescer no apuramento do PMP**

Un: Euro

ANO	N.º de Municípios	DÍVIDA A FORNECEDORES (soma dos 4 trimestres)					Total
		Factoring	Leasing	MLP	Cauções e garantias	Outras	
2007	33	56 198 582	- 8 928 085	941 521	- 19 389 536	8 013 576	36 836 056
2008	108	1 453 786 204	- 13 246 501	627 681	- 67 744 941	- 8 935 186	1 364 487 258
2009	108	1 728 725 005	- 15 768 686	313 840	- 74 783 589	- 781 180	1 637 705 391
2010	108	1 756 656 158	47 613 463	36 707 329	- 77 057 787	21 169 252	1 785 088 414

Anexos, a fls. 12 a 23

**As referidas diferenças**, que constam, **de forma discriminada por município e ano**, dos Anexos a fls. 12 a 23, resultam, especialmente, da consideração pela IGF dos seguintes factos:

- ✓ **Inclusão** dos saldos trimestrais credores de **subcontas não contempladas diretamente pela metodologia** prevista na RCM n. 34/2008 e adotada pela DGAL<sup>10</sup> ( designadamente, na conta 268x<sup>11</sup> ), mas que respeitam a dívidas a fornecedores/empreiteiros, originariamente de CP, que foram, entretanto, cedidas por estes a entidades financeiras, montantes que, a não serem considerados, distorcem o resultado deste indicador.

Ora, de acordo com a já referida RCM ( pontos 6 e 7 ) **as dívidas a fornecedores ( DF )** correspondem ao **valor da dívida de curto prazo desta natureza** observado no final de cada trimestre, **sendo apenas consideradas** aquelas cujos saldos se encontram refletidos nas contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, o que significa que podem existir relevantes dívidas desta natureza noutras contas não previstas, designadamente nas **264 e 268**, como, de facto, constatámos.

<sup>9</sup> Nos municípios que foram objeto de auditoria.

<sup>10</sup> Que, em nota explicativa constante das primeiras publicitações do PMP dos municípios, referia "(...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que "(...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos. "

<sup>11</sup> Refira-se que nos Municípios que adotam o *software* da Associação de Informática da Região Centro ( AIRC ) detetámos que, a partir do 1.º trimestre de 2010, nas comunicações do SIAL os valores relativos a estas situações ( que estão contabilizadas em subcontas da 268 ) são somados aos saldos das correspondentes contas da natureza originária a que respeitam as dívidas ( 22 e 261 ), não aparecendo as referidas subcontas da 268, de forma autónoma, nos balancetes comunicados.

Ora, em nossa opinião, a expressão "(...) *dívidas de curto prazo a fornecedores (...)*", que consta dos pontos 6 e 7, al. c), da RCM n.º 34/2008, terá de ser entendida como englobando todas as dívidas originariamente de CP a fornecedores e empreiteiros, independentemente de terem sido cedidas a entidades financeiras e/ou eventualmente transformadas em MLP.

Aliás, de acordo com as instruções transmitidas pelo SATAPOCAL<sup>12</sup>, os montantes abrangidos por cedências de créditos dos fornecedores/empreiteiros devem continuar a ser refletidos, na contabilidade do município devedor, atendendo à sua natureza originária, designadamente em subcontas das contas 22 e 261 especificamente criadas para o efeito<sup>13</sup>, o que, a verificar-se nos casos em apreço, implicaria a inclusão, pela DGAL, de tais dívidas no apuramento do PMP.

- ✓ No que respeita aos contratos de locação financeira<sup>14</sup>:
  - **Não consideração** de parte dos saldos trimestrais relativos a contratos de locação financeira cuja dívida é exigível, no final de cada um daqueles exercícios, a MLP, que foram integralmente reportados por alguns municípios e considerados pela DGAL como sendo de CP.
  - **Consideração** de parte da dívida relativa a contratos de locação financeira cujo pagamento era exigível no prazo de um ano ( CP ), mas que, tendo sido reportados pelos municípios à DGAL como sendo integralmente de MLP, foram excluídos no apuramento dos PMP.
- ✓ **Acréscimo** dos saldos credores trimestrais de contas relativas a dívidas a fornecedores que os municípios reportaram, **em 2010**, no mapa designado de "Endividamento" do SIIAL, como sendo **dívidas com natureza de médio e longo prazos** ( MLP ) e, como tal, não foram contempladas pela DGAL, mas que respeitam a dívidas originariamente de CP a fornecedores, montantes que, a não serem considerados, distorcem o resultado e a evolução do indicador.

De facto, se, neste contexto, não considerássemos estas dívidas, bastaria ao Município transformar todas as suas dívidas administrativas/comerciais originariamente de CP em MLP para apresentar excelentes PMP, quando, de facto, estas dívidas permanecem por pagar, ao que acresce que a DGAL, nos anos anteriores, atendendo à metodologia que então adotava, considerava estes montantes para o cálculo do indicador em análise.

Assim, é evidente que a expressão de curto prazo que consta da referida RCM terá de ser entendida como englobando toda a dívida administrativa/comercial que

<sup>12</sup> Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, criado pelo Despacho n.º 4839/99, de 22/fev, do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, publicado no DR n.º 57, II série, de 9/mar, e aditado pelo Despacho n.º 19942/99, de 28/set, publicado no DR n.º 245, II série, de 20/out.

<sup>13</sup> Através da Brochura n.º 4, intitulada "Contabilização das operações que decorrem de um contrato de *factoring*", disponível no endereço eletrónico da DGAL.

<sup>14</sup> Acresce, no que respeita à locação financeira, que do apuramento do PMP efetuado pela DGAL decorre uma outra inconsistência ( que, no entanto, não foi possível ultrapassar na análise efetuada nesta informação ), a qual tem a ver com o facto de, no momento da compra ( em locação financeira ) de determinado ativo imobilizado, apenas se considerar como dívida relevante aquela que tem natureza de CP, mas, em simultâneo, considera-se o valor total do custo de aquisição do bem.

originariamente teve uma natureza de curto prazo, não obstante ser exigível a MLP.

- ✓ **Exclusão** dos saldos trimestrais credores das contas relativas a **cauções em dinheiro** prestadas por fornecedores e empreiteiros, uma vez que tais montantes, dada a sua natureza, não devem ser considerados para efeitos de apuramento do prazo médio de pagamento.

Com efeito, muitos municípios refletem em subcontas das contas 221 e 261 ( normalmente, 2217 e 2617 ) os valores, em dinheiro, das **cauções e garantias** prestadas pelos fornecedores e empreiteiros ou dos descontos de garantia efetuados, quando tais situações não consubstanciam uma verdadeira dívida a terceiros e, muito menos, de natureza orçamental.

- ✓ **Outras correções** <sup>15</sup> destacamos as resultantes da(s):
  - **Diferenças apuradas na reconciliação** dos saldos das dívidas a fornecedores e empreiteiros dos municípios auditados, cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.
  - **Comunicação**, pelos municípios, **de dados provisórios trimestrais à DGAL** ( exceto o da prestação de contas ), que, até 2009, nunca chegavam a ser substituídos pelos definitivos.
  - Exclusão do saldo de subcontas da **conta 252** ( durante os três primeiros trimestres de cada ano ), quando não respeitam a dívidas a fornecedores relativa a operações orçamentais.

De facto, o saldo credor da conta " 252 – Credores pela execução do orçamento ", no final de três primeiros trimestres de cada ano, reflete, nalguns dos " *software* " <sup>16</sup> utilizados pelos municípios, o valor de todas as despesas liquidadas e ainda não pagas, independentemente da sua natureza, podendo, por isso, englobar, por exemplo, despesas com pessoal ou com subsídios atribuídos.

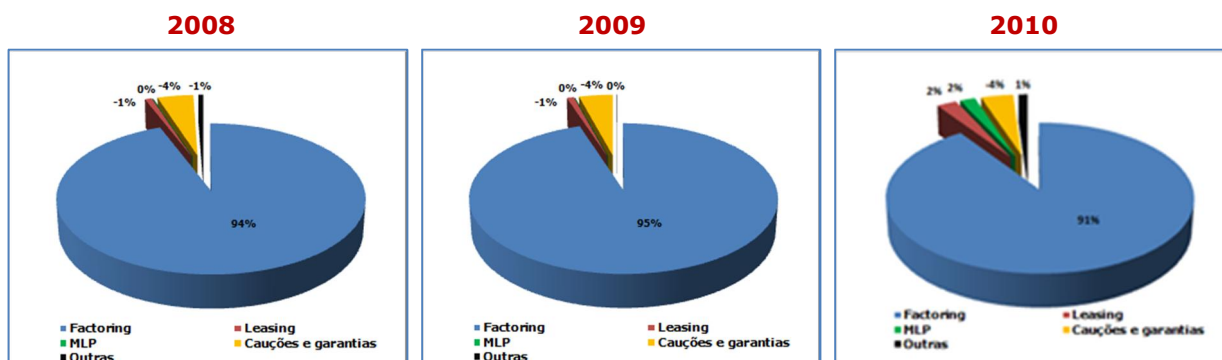
Do conjunto de correções elencadas, a que **justifica, quase na totalidade, as divergências apuradas ao nível do valor das dívidas a considerar para efeito de determinação do PMP** e, conseqüentemente, as alterações ao nível dos pressupostos para a aferição do comportamento dos municípios nesta matéria, é a respeitante **às dívidas cedidas a entidades de factoring**, conforme se evidencia, relativamente aos anos 2008/2010 <sup>17</sup>, nos gráficos seguintes:

<sup>15</sup> Para além das situações elencadas, na coluna designada de "outras" estão incluídas as correções que no âmbito da auditoria não foi possível discriminar a sua origem.

<sup>16</sup> O que não acontece, por exemplo, no fornecido pela AIRC, no qual as subcontas da 252 são movimentadas por contrapartida de uma subconta de controlo, pelo que apresenta sempre saldo zero.

<sup>17</sup> Não considerámos nesta evolução as correções efetuadas ao ano de 2007 ( que constam dos Anexos ) atendendo a que apenas respeitam aos 33 municípios aderentes ao PPTH, quando nos anos seguintes são 108, pelo que a sua inclusão distorceria qualquer análise comparativa.

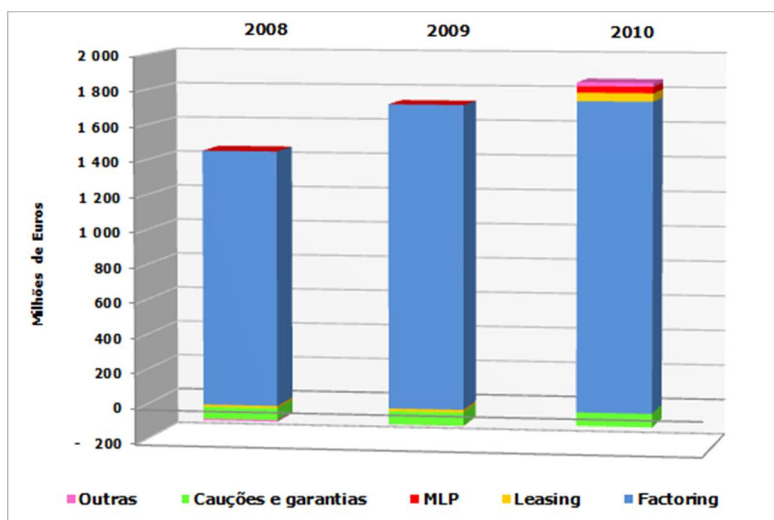
**Figura 7 – Origem das divergências apuradas ao nível das dívidas a fornecedores**



Anexos, a fls. 12 a 23

A partir de uma visão global, pode afirmar-se que a materialidade do valor das correções efetuadas pelas IGF foi sempre crescente ao longo dos anos indicados, como se evidencia de seguida:

**Figura 8 – Evolução das divergências apuradas ao nível das dívidas a fornecedores**



Anexos, a fls. 12 a 23

**2.1.2.3. Os municípios que mais contribuíram, pela negativa, para o valor total das incorreções detetadas ao nível das dívidas a fornecedores foram:**

- ✓ **2008: Lisboa** ( 341% <sup>18</sup> e M€ 1 055,5 ), **Fundão** ( 43% e M€ 132,8 ) e **Faro** ( 13% e M€ 40,2 );
- ✓ **2009: Lisboa** ( 78% e M€ 1 278,1 ), **Fundão** ( 9% e M€ 142,5 ) e **Covilhã** ( 2% e M€ 33,4 );
- ✓ **2010: Lisboa** ( 71% e M€ 1 261,6 ), **Fundão** ( 8% e M€ 141,4 ) e **Covilhã** ( 5% e M€ 82,5 ).

<sup>18</sup> A percentagem indicada é superior a 100% dado que o contributo de cada município é calculado tendo em conta o peso das correções de um município nas correções totais, sendo que estas últimas resultam do somatório ( líquido ) de todas as correções de todos os municípios quer sejam para mais ou para menos.

Anexos, a fls. 12 a 23

**2.1.2.4.** Por sua vez, **ao nível das aquisições de bens e serviços**, identificámos um conjunto de situações, também de montante materialmente relevante, que, ao contrário do que decorre da metodologia prevista na RCM n.º 34/2008 e/ou adotada pela DGAL <sup>19</sup>, não deviam ter sido consideradas no apuramento do PMP.

**2.1.2.5.** As correspondentes correções, que constam de forma discriminada por município e ano dos Anexos a fls. 12 a 23, respeitam, em síntese, às seguintes situações:

**Figura 9 – Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP**

Un: Euro

ANO	N.º de Municípios	AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS (soma dos 4 trimestres)				
		Transf. de imob. curso	Recuperação de inventário	Doações	Outras	Total
2007	32	- 159 137 796	- 44 057 304	- 2 281 927	- 11 144 242	- 216 621 269
2008	108	- 473 856 500	- 294 001 432	- 16 984 030	- 50 844 657	- 835 686 620
2009	108	- 501 678 612	- 62 155 675	- 10 890 459	- 59 779 815	- 634 504 561
2010	108	- 603 025 896	- 187 950 322	- 13 032 473	- 105 988 230	- 909 996 921

Anexos, a fls. 12 a 23

Tais eventos reportam-se:

- ✓ Por um lado, **a montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** (relevantes para o PMP) **que não respeitam a aquisições a título oneroso**, designadamente relativos a:
  - **Inventariação de bens já existentes** à data da adoção do POCAL <sup>20</sup>, tratando-se apenas da recuperação do registo contabilístico dos respetivos ativos.
  - **Bens doados aos municípios.**
  - **Transferências entre contas de imobilizado** (por forma a corrigir lançamentos contabilísticos anteriores).
  - **Transferência, para as contas definitivas de imobilizado, de montantes reconhecidos inicialmente nas correspondentes contas de imobilizado em curso** (respetivamente, corpóreo ou bens de domínio público).

<sup>19</sup> Que, na nota explicativa a que já aludimos, referia " (...) que as aquisições de bens e serviços (A) são obtidas através da soma dos movimentos a débito da conta 31, não considerando o débito das contas 317 e 318 e subtraindo os movimentos a crédito das referidas contas, com o saldo devedor da conta 62 e os movimentos a débito das contas 42, 442, 445 e 45, obtendo-se assim as aquisições efetuadas ao longo de cada trimestre.", quando do ponto 7, al. c), da RCM n.º 34/2008 apenas consta que as aquisições de imobilizado são as registadas nas contas de imobilizado a que aludimos.

<sup>20</sup> Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/ fev e entretanto alterado pela Lei n.º 162/99, de 14/set, pelos DL n.ºs 315/2000, de 2/dez, e 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

De facto, da consideração, em **simultâneo**, no apuramento do valor das **aquisições de imobilizado de cada trimestre**, dos eventos registados a **débito nas contas de imobilizado e imobilizado em curso** ( corpóreo e de bens do domínio público ) **resulta a duplicação de valores e a sua inclusão em períodos diferentes**<sup>21</sup>, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial ( em imobilizado em curso ).

- ✓ Por outro lado, às **correções efetuadas pela IGF**<sup>22</sup>, ao valor de aquisições de bens e serviços correspondentes a dívidas a fornecedores omitidas na contabilidade ( detetadas na sequência do processo de circularização e reconciliação nas auditorias efetuadas ) e à falta de comunicação pelos municípios, até 2009, de dados definitivos trimestrais, exceto no que respeita à prestação de contas ( "outras" do quadro ).

*Anexos, a fls. 12 a 23*

Saliente-se que a consideração de relevantes montantes que correspondem a aquisições a título gratuito, que, por isso, não originam qualquer dispêndio monetário, como decorre da metodologia da DGAL ( designadamente em processos urbanísticos, através de doações ou de eventuais regularizações ao inventário inicial ) **beneficia o indicador e distorce significativamente o seu resultado**, pois, como é evidente, **apenas devem ser consideradas para o PMP as efetuadas a título oneroso**<sup>23</sup>.

Aliás, **tais eventos, caso sejam materialmente relevantes e apresentem uma grande variação entre os vários anos**, como acontece na generalidade dos casos, **contribuem para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade e impossibilitam uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo**.

Das referidas correções, a que **justifica a maioria ( 66% ) das divergências apuradas ao nível do valor das aquisições** e, conseqüentemente, as alterações ao nível dos pressupostos para a aferição do comportamento dos municípios em termos de evolução do PMP, é a relativa **às transferências de valores entre contas de imobilizado** ( em especial, de imobilizado em curso ), conforme se evidencia, relativamente a 2008/2010, no gráfico seguinte:

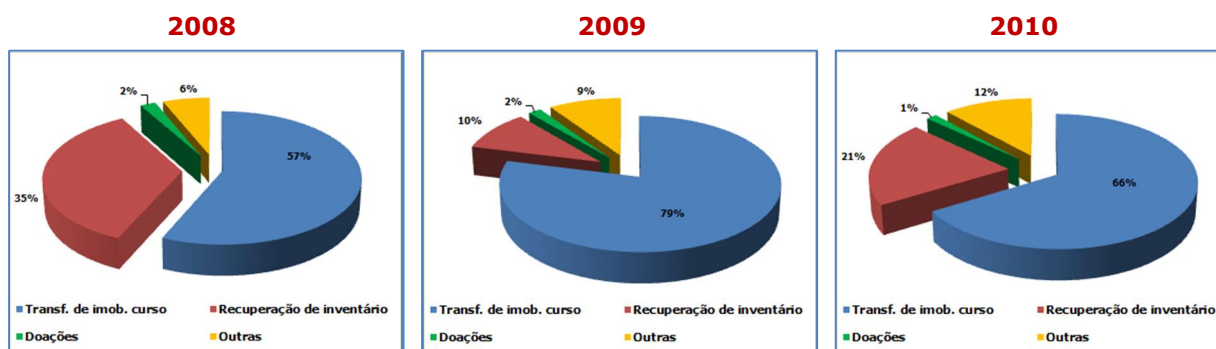
---

<sup>21</sup> As transferências efetuadas num trimestre, das contas de imobilizado em curso para a respetiva conta de imobilizado, podem corresponder a aquisições efetuadas em período muito diferente ( podendo mesmo acumular aquisições de vários anos ) que, face às instruções da DGAL, serão indevidamente tratadas como se fossem aquisições do trimestre em causa.

<sup>22</sup> As correções, para mais, decorrentes da circularização ou, eventualmente, da consideração dos dados constantes dos balancetes trimestrais definitivos são absorvidas pelas efetuadas, para menos, relativamente à última situação indicada e a outras situações que, no âmbito das auditorias, não foi possível concretizar a sua natureza.

<sup>23</sup> Refira-se, por fim, que, atendendo à metodologia adotada pela DGAL, caso existam Notas de Crédito lançadas nas contas da classe 4, relativas a anulação ou redução do valor de determinadas aquisições, o valor dos respetivos débitos contabilizados quando das compras respetivas não é alterado, do que também decorre o empolamento do valor das aquisições de bens e, assim, uma melhoria fictícia do resultado do indicador.

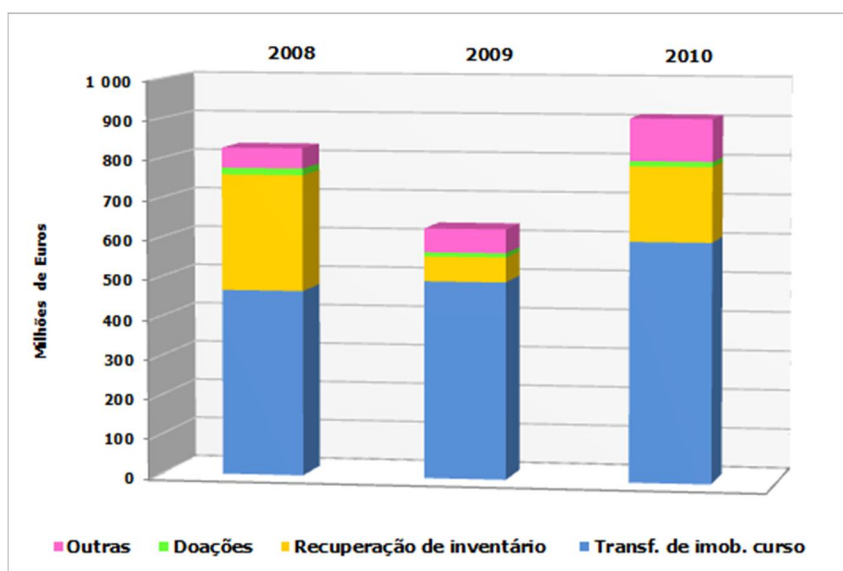
**Figura 10 – Origem das divergências apuradas ao nível das aquisições de bens e serviços**



Anexos, a fls. 12 a 23

Com base numa perspetiva global, pode afirmar-se que a materialidade do valor das correções efetuadas pelas IGF foi sempre crescente ao longo dos anos indicados, como se evidencia de seguida:

**Figura 11 – Evolução das divergências apuradas ao nível das aquisições de bens e serviços**



Anexos, a fls. 12 a 23

Os **municípios que mais contribuíram, pela negativa**, para o valor total das incorreções detetadas foram:

- ✓ **2008: Lisboa** ( 11% e M€ 92,9 ), **Monção** ( 5% e M€ 45,4 ) e **Santarém** ( 5% e M€ 42 ) ;
- ✓ **2009: Lisboa** ( 11% e M€ 69,1 ), **Monção** ( 6% e M€ 41 ) e **Viseu** ( 5% e M€ 32,3 ) ; -
- ✓ **2010: Lisboa** ( 16% e M€ 144,7 ), **Torre de Moncorvo** ( 7% e M€ 64,7 ) e **Maia** ( 5% e M€ 49,4 ).

Anexos, a fls. 12 a 23

Refira-se, por fim, que o **financiamento** a atribuir a cada município, em qualquer dos Programas, **dependia**, para além do valor da dívida, **do montante das aquisições apuradas do ano anterior**<sup>24</sup>, pelo que, nos casos em que este foi determinado de forma muito empolada, designadamente por força das fragilidades acima identificadas, o valor de financiamento apurado foi muito inferior àquele que seria calculado se tivesse por base um montante de aquisições mais fidedigno.

**2.1.2.6.** Em síntese, as principais fragilidades constatadas no trabalho efetuado pela IGF no que respeita ao apuramento do PMP considerado para efeitos da aferição do comportamento dos municípios em termos de PPTH/PREDE são as seguintes:

**FRAGILIDADES**

**Da metodologia prevista na RCM n.º 34/2008 e/ou adotada pela DGAL decorre a recolha e tratamento de montantes incorretos e materialmente relevantes nas grandezas consideradas para o apuramento do PMP dos municípios.**

**Falta de fiabilidade no reporte dos dados, no SIIAL, pelos municípios para efeitos de apuramento dos PMP, em especial, ao nível das dívidas a fornecedores.**

**2.1.3. PMP APURADOS PELAS IGF/DGAL**

**CONCLUSÃO N.º 2**

**Apuramento e PMP pela IGF substancialmente diferentes dos divulgados pela DGAL**

**2.1.3.1.** Face ao exposto anteriormente, os **PMP apurados pela IGF e DGAL**<sup>25</sup>, ainda que **ambos com base na RCM n.º 34/2008**<sup>26</sup>, **são naturalmente divergentes**, como se evidencia de seguida:

<sup>24</sup> Relembremos que a fórmula de determinação do financiamento era " Dívidas a Fornecedores – Aquisições (do ano anterior) x 40/365 ".

<sup>25</sup> Que serviram de base à aferição, pela Direção-Geral de Tesouro e Finanças, do comportamento dos municípios em termos de PMP e das respetivas consequências ao nível da variação da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado

<sup>26</sup> De acordo, como já referimos, com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças.

Foram seguidas, em ambos os casos, as instruções da DGAL, que constavam de nota explicativa divulgada a acompanhar as publicações iniciais da lista com os PMP dos Municípios.

Todavia, no apuramento efetuado pela IGF foram introduzidas as correções que resultam das divergências descritas no ponto anterior ( item 2.1.2. ).

**Figura 12 – PMP apurados pela IGF e DGAL – 2007 a 2010**

Un: dias

PMP	2007			2008			2009			2010		
	DGAL	IGF	Diferença	DGAL	IGF	Diferença	DGAL	IGF	Diferença	DGAL	IGF	Diferença
<b>Médio</b>	132	173	41	142	209	67	153	214	61	164	256	92
<b>Máximo</b>	321	397	191	606	688	546	740	702	382	751	796	651
<b>Mínimo</b>	24	24	-29	15	23	-39	13	20	-69	25	31	-7
<b>N.º municípios cujo PMP:</b>												
IGF > DGAL	22			96			94			104		
IGF < DGAL	8			12			14			4		

Anexos, a fls. 9 a 11

Assim, em qualquer um dos anos analisados, a **IGF calculou**, na maior parte dos municípios aderentes aos programas, **PMP superiores aos divulgados pela DGAL** ( em 2010: 96% ).

Os **municípios nos quais se apuraram maiores diferenças, para mais, nos PMP** foram:

- ✓ **2007: Chaves** ( 191 dias ), **Sátão** ( 171 dias ) e **Faro** ( 153 dias );
- ✓ **2008: Lisboa** ( 546 dias ), **Portalegre** ( 304 dias ) e **Faro** ( 303 dias );
- ✓ **2009: Lisboa** ( 382 dias ), **Fundão** ( 346 dias ) e **Faro** ( 271 dias );
- ✓ **2010: Covilhã** ( 651 dias ), **Fundão** ( 533 dias ) e **Santarém** ( 448 dias ).

Anexos, a fls. 9 a 11

#### 2.1.4. DIVERGÊNCIAS AO NÍVEL DA AFERIÇÃO DOS OBJETIVOS DOS PMP E SUAS CONSEQUÊNCIAS

##### CONCLUSÕES N.ºs 3 E 4

**Incumprimento generalizado, de acordo com a IGF, dos objetivos previstos nos PPTH/PREDE para a evolução do PMP**

**Substanciais diferenças, face às comunicações da DGTF, ao nível da variação da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado**

**2.1.4.1.** No que respeita ao **PPTH** foram apurados, pela Direção-Geral de Tesouro e Finanças ( DGTF )<sup>27</sup> e pela IGF os seguintes resultados ao nível do cumprimento dos objetivos de evolução do PMP:

<sup>27</sup> Na sequência, como já referimos, dos PMP apurados pela DGAL.

Figura 13 – PPTH: controlo dos objetivos de evolução do PMP

Un: nº de ocorrências

PMP	2008			2009			2010		
	DGTF b)	IGF a)	Diferença	DGTF	IGF	Diferença	DGTF	IGF	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)	(9)	(10)=(9)-(8)
Superação	27	0	-27	6	5	-1	8	2	-6
Cumprimento	0	10	10	2	5	3	4	2	-2
Incumprimento (c/ redução PMP)	1	7	6	3	9	6	4	3	-1
Incumprimento (c/ aumento PMP)	5	13	8	22	14	-8	17	26	9
<b>Total de municípios</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>-</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>-</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>-</b>

**Notas:**

a) Em 2008 a IGF não aferiu do (in)cumprimento dos objetivos do PMP nos municípios cujos empréstimos PPTH apenas foram utilizados no ano de 2009, como foi o caso dos Municípios de: Ponta do Sol, Póvoa do Lanhoso, Santo Tirso.

b) Em nossa opinião, numa interpretação incorreta da Resolução n.º 34/2008 (em especial dos seus n.ºs 3º e 9º), a DGTF comunicou aos municípios que cumpriram o objetivo do PMP para o ano de 2008 um resultado de "superação", quando, aquele documento não consagra sequer a possibilidade de superação do objetivo do PMP no ano de contratação e utilização dos empréstimos ao abrigo do PPTH, ou seja, neste caso, em 2008. Com efeito, de harmonia com o n.º 33, al. a), da referida RCM, apenas se prevê, para aquele ano (2008), a possibilidade de (in)cumprimento do objetivo de redução do PMP e não da sua superação, hipótese que só está contemplada legalmente para o segundo ano e seguintes de vigência dos contratos de empréstimo ( cfr. n.ºs 33, al. b), e 3 da indicada RCM).

Anexos, a fls. 24 a 29

Deste modo, **ao nível da aferição dos objetivos específicos para a evolução do PMP** ( pontos 39 e 9 da RCM n.º 34/2008 ), constatámos os seguintes comportamentos distintos considerando os resultados apurados de acordo com a DGTF ou a IGF:

- ✓ **2008: Incumprimento**, de acordo com a **IGF**, pela maioria dos municípios ( **66%** ), quando, ao contrário, segundo a **DGTF**, tal situação verifica-se **ao nível da superação** ( **82%** ).
- ✓ **2009: Incumprimento na maior parte dos municípios**, independentemente de se considerar os dados da **IGF** ( **70%** ) ou da **DGTF** ( **76%** ), sendo que apenas cerca de, respetivamente, 15% e 18% conseguiram superar o objetivo.
- ✓ **2010: Incumprimento**, segundo a **IGF**, na generalidade dos municípios ( **88%** ), tendo somente 6% superado o objetivo, quando, face à **DGTF**, apenas **64% incumpriu** e 24% conseguiu superar.

Anexos, a fls. 24 a 29

**2.1.4.1.1.** Consequentemente, **no que respeita aos anos de 2008/2010** e de acordo com os pontos 43 a 45 da referida RCM, a **partir do termo da primeira metade do prazo do empréstimo do Estado**, a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado no âmbito do PPTH deverá ter a seguinte evolução:**

Figura 14 – PPTH: variações, média e total, da taxa de juro

Un: pontos percentuais

Municípios N.º total	Variação da taxa de juro acumulada dos anos 2008/2010			
	Descrição	DGTF	IGF	Diferença
33	Média	0,2	0,6	0,4
	Total	6,6	18,3	11,7

Anexos, a fls. 24 a 29

**Figura 15 – PPTH: variação, por número de municípios, da taxa de juro**

Un: n.º de ocorrências

Municípios N.º total	Discriminação, por n.º de municípios, da variação da taxa de juro acumulada dos anos 2008/2010			
	Descrição	DGTF	IGF	Diferença
33	Com redução da taxa de juro	12	1	-11
	com manutenção da taxa de juro	0	1	1
	com aumento da taxa de juro	21	31	10

Anexos, a fls. 24 a 29

Assim, e como já era expeável, as consequências ao nível da **variação da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado** são substancialmente diferentes consoante se considere os dados resultantes da análise da IGF ou das comunicações efetuadas pela DGTF, pois a mesma deveria ser:

- ✓ **DGTF: Acrescida, em média, 0,2 pp<sup>28</sup> por município e, no total, considerando todos municípios aderentes, 6,6 pp ( 64% terá aumento da taxa de juro ).**
- ✓ **IGF: Acrescida, em média, 0,6 pp por município e, tendo em conta todos os municípios aderentes, 18,3 pp ( 94% terá aumento da taxa de juro ).**

Anexos, a fls. 36 a 38

Assim, atendendo aos anos de 2008/2010, da **utilização, pela DGTF, dos PMP apurados pela DGAL resulta um benefício indevido para o conjunto de Municípios aderentes, que deviam ser onerados com um acréscimo total de 18,3 pp, que é quase equivalente ao triplo do que resulta das comunicações da DGTF ( 6,6 ).**

Saliente-se que os resultados apurados pela IGF relativamente a cada município e ano estão discriminados e fundamentados nos Anexos a fls. 36 a 38.

Por fim, atendendo a que a **variação da taxa de juro só produzirá efeitos**, na maior parte dos casos, **a partir de 2013** ( momento em que se **inicia a amortização do empréstimo concedido pelo Estado**, que, como é sabido, tem um período de carência de capital e taxa de juro de 0% durante primeira metade do prazo do empréstimo do Estado, que na generalidade dos municípios corresponde a 5 anos ), **a DGTF ainda está em tempo de proceder à reapreciação da situação** ( cfr. pontos 28, 29 e 41 da RCM a que aludimos ).

**2.1.4.2.** Por sua vez, no que respeita ao **PREDE** e quanto aos objetivos previstos para a evolução do PMP, foram apurados, pelas DGTF e IGF, os seguintes resultados:

<sup>28</sup> Pontos percentuais.

Figura 16 – PREDE: controlo dos objetivos de evolução do PMP

Un: nº de ocorrências

PMP	2009			2010		
	DGTF a)	IGF	Diferença	DGTF	IGF	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)	(6)	(7)=(6)-(5)
Superação	15	0	-15	26	13	-13
Cumprimento	0	24	24	6	7	1
Incumprimento (c/ redução PMP)	19	18	-1	12	6	-6
Incumprimento (c/ aumento PMP)	58	50	-8	48	66	18
<b>Total de municípios</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>-</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>-</b>

**Nota:**

a) Em nossa opinião, numa interpretação incorreta da Resolução n.º 34/2008 (em especial dos seus n.ºs 3º e 9º), a DGTF comunicou aos municípios que cumpriram o objetivo do PMP para o ano de 2009 um resultado de "superação", quando, aquele documento não consagra sequer a possibilidade de superação do objetivo do PMP no ano de contratação e utilização dos empréstimos ao abrigo do PREDE, ou seja, neste caso, em 2009.

Com efeito, de harmonia com o n.º 3º, al. a), da referida RCM, apenas se prevê, para aquele ano (2009), a possibilidade de (in)cumprimento do objetivo de redução do PMP e não da sua superação, hipótese que só está contemplada legalmente para o segundo ano e seguintes de vigência dos contratos de empréstimo (cfr. n.ºs 3º, al. b), e 3 da indicada RCM).

Anexos, a fls. 30 a 35

Deste modo, **ao nível da aferição dos objetivos específicos para a evolução do PMP** ( pontos 39 e 9 da RCM n.º 34/2008 ), constatámos comportamentos distintos considerando os resultados apurados pelas DGTF e IGF:

- ✓ **2009: Incumprimento na generalidade dos municípios aderentes**, independentemente de se considerar os dados da **IGF ( 74% )** ou da **DGTF ( 84% )**, sendo que, segundo esta última, 16% conseguiu superar o objetivo <sup>29</sup>.
- ✓ **2010: Incumprimento na maior parte dos municípios**, de acordo com a **IGF ( 78% )** ou a **DGTF ( 65% )**, tendo superado o objetivo, respetivamente, 14% e 28%.

Anexos, a fls. 30 a 35

**2.1.4.2.1.** Deste modo, **considerando os anos de 2009/2010** e de acordo com os pontos 43 a 45 da referida RCM, a **partir do termo da primeira metade do prazo do empréstimo do Estado**, a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado no âmbito do PREDE deverá ter a seguinte evolução:**

Figura 17 – PREDE: variações, média e total, da taxa de juro

Un: pontos percentuais

Municípios N.º total	Variação da taxa de juro acumulada dos anos 2009/2010			
	Descrição	DGTF	IGF	Diferença
92	Média	0,3	0,4	0,1
	Total	29,8	37,0	7,2

Anexos, a fls. 36 a 38

<sup>29</sup> Confrontar sobre esta matéria a nota à figura anterior.

**Figura 18 – PREDE: variação, por número de municípios, da taxa de juro**

Un: n.º de ocorrências

Municípios N.º total	Discriminação, por n.º de municípios, da variação da taxa de juro acumulada dos anos 2008/2010			
	Descrição	DGTF	IGF	Diferença
92	Com redução da taxa de juro	3	3	0
	com manutenção da taxa de juro	9	6	-3
	com aumento da taxa de juro	80	83	3

Anexos, a fls. 36 a 38

Face ao exposto anteriormente, as consequências ao nível da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado são, também quanto ao PREDE, significativamente diferentes consoante se considere a análise da IGF ou da DGTF, pois a mesma deveria ser:

- ✓ **DGTF: Acrescida, em média, 0,3 pp** por município e, **considerando todos os municípios aderentes, 29,8 pp** ( 87% terá aumento da taxa de juro ).
- ✓ **IGF: Acrescida, em média, 0,4 pp** por município e, **no total dos municípios, 37 pp** ( 90% terão aumento da taxa de juro ).

Anexos, a fls. 36 a 38

Assim, da **utilização dos PMP apurados pela DGAL resulta um benefício indevido para os Municípios**, que **devem ser onerados com um acréscimo adicional de 7,2 pp** face ao que resulta das comunicações efetuadas pela **DGTF**.

Saliente-se que os resultados apurados pela IGF relativamente a cada município e ano estão discriminados e fundamentados nos Anexos a fls. 36 a 38.

Tendo em conta que **variação da taxa de juro só produzirá efeitos**, na maior parte dos casos, **a partir de 2014** ( momento em que se **inicia a amortização do empréstimo concedido pelo Estado**, que, como é sabido, tem um período de carência de capital e taxa de juro de 0% durante primeira metade do prazo do empréstimo do Estado, que na generalidade dos municípios corresponde a 5 anos), **a DGTF ainda está em tempo para proceder à reapreciação da situação** ( cfr. pontos 28, 29 e 41 da RCM a que aludimos ).

**2.1.4.3.** Refira-se, por fim, que constatámos, nesta matéria, a existência de uma relevante fragilidade que tem a ver com o facto de objetivo para aferir o comportamento do município num determinado ano depender exclusivamente do apurado no ano anterior.

Com efeito, de acordo com as fórmulas previstas ( ponto 9 da RCM ), os objetivos para o PMP de um determinado ano são calculados com base nos verificados no ano anterior, pelo que, após um ano em que ocorra um incumprimento significativo, facilmente se pode cumprir ou superar, no ano seguinte, as metas definidas ao nível do PMP, que podem passar a ser superiores ao que existia antes da adesão ao PPTH/PREDE.

A título de exemplo, refira-se que o cumprimento/superação dos objetivos verificados nalguns municípios ( nomeadamente, no ano 2010, Alfândega da Fé, Ílhavo e Sintra )

não resultou, efetivamente, da adoção, pelos respetivos órgãos e eleitos locais, de medidas específicas com esse fim, mas sim apenas do elevado e crescente PMP verificado no ano anterior ( em que ocorreu um aumento ).

Anexos, a fls. 30 a 32

Consequente, estas entidades beneficiaram ( ou irão beneficiar ) de uma redução da taxa de juro, quando o resultado do PMP pode permanecer em níveis elevados e, inclusivamente, acima dos que se verificavam quando da adesão aos Programas.

**FRAGILIDADE**

**Previsão legal inadequada da fórmula de cálculo do objetivo de evolução do PMP atendendo a que depende apenas do verificado no ano imediatamente anterior.**

## 2.2. REDUÇÃO DA DÍVIDA COMERCIAL/ADMINISTRATIVA

**2.2.1.** Por fim, atendendo ao objetivo, de âmbito geral, prosseguido através dos PPTH e PREDE, **era exigível**, em nosso entender, que a utilização do capital dos correspondentes empréstimos tivesse **um efeito sustentado ao nível de uma redução equivalente das "outras dívidas a terceiros"** ( dívida administrativa/comercial ) no conjunto **dos municípios aderentes**.

Ora, a relação entre a evolução da dívida desta natureza<sup>30</sup> ( 2007/2010 ) e o capital dos EMLP contratados ao abrigo dos PPTH/PREDE foi, no entanto, a seguinte:

**Figura 19 – Outras dívidas a terceiros / Empréstimos PPTH e PREDE**

Un: Euro

Descrição	2007	2008	2009	2010
<b>Nº de municípios</b>	<b>33</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>92</b>
<b>(A1) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP - municípios com PPTH ou PPTH e PREDE</b>	346 591 927	384 357 051	481 603 462	549 404 983
<b>(A2) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP - municípios só com PREDE</b>		1 488 157 048	1 435 602 723	1 537 890 072
<b>(B1) - Variação face a 2007 dos municípios aderentes ao PPTH ou PPTH e PREDE</b>		<b>37 765 125</b>	<b>135 011 535</b>	<b>202 813 056</b>
<b>(B2) - Variação face a 2008 dos municípios aderentes apenas ao PREDE</b>			<b>- 52 554 324</b>	<b>49 733 024</b>
<b>(C) - Empréstimos PPTH (capital utilizado)</b>			<b>78 161 478</b>	
<b>(D) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)</b>			<b>503 525 121</b>	
<b>(E) - Variação (sem PPTH/PREDE) face a 2008 ((B) + (C) - (D))</b>		<b>115 926 603</b>	<b>664 143 810</b>	<b>834 232 679</b>

Anexos, a fls. 39 a 41

Assim, considerando o conjunto dos municípios e tendo por base o montante das outras dívidas a terceiros existentes no final do ano anterior ao da adesão aos Programas, tendo como base o final de 2007 ou de 2008, as **"outras dívidas a terceiros" aumentaram**, no final de **2010, M€ 253**, quando, através dos EMLP contratados, **foi transformado M€ 582 de dívida dessa natureza em financeira**.

<sup>30</sup> Corrigida pela IGF, no caso dos municípios que foram objeto de uma auditoria no terreno, na sequência do procedimento de circularização e reconciliação das "outras dívidas a terceiros".

Desta forma, em termos globais, **a utilização do capital dos referidos empréstimos** serviu apenas para **diminuir**, de forma temporária ( apenas quando da utilização do capital ), **aquela componente da dívida** e, assim, **aliviar momentaneamente a pressão exercida pelos credores** ( em especial, fornecedores/ empreiteiros ) **sobre a tesouraria municipal.**

Com efeito, do **recurso a estes programas não resultou**, ao contrário do que seria expectável, **uma diminuição duradoura e sustentável do nível da dívida daquela natureza em montante pelo menos equivalente ao do capital dos referidos EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento total num valor muito significativo ( M€ 582 )**, pelo que **não se mostram atingidos os objetivos**, de âmbito geral, **subjacentes à sua conceção.**

Tal evolução evidencia que **os órgãos e eleitos locais da generalidade dos municípios aderentes aos Programas não adotaram**, ao contrário do que seria expectável, **medidas adequadas e suficientes para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipal, visando a recuperação da sua situação financeira e o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PPTH e ao PREDE.**

### 3. CONCLUSÕES, FRAGILIDADES E RECOMENDAÇÕES

**3.1.** Na sequência do que foi exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos, relativamente à análise global realizada aos PPTH/PREDE e às consequentes fragilidades detetadas no quadro legal vigente, o seguinte:

CONCLUSÕES	ITENS
<p><b>3.1.1.</b> Aos programas <b>PPTH e PREDE</b>, criados, respetivamente, em 2008 e 2009, <b>aderiram 33 e 92 municípios</b> ( destes últimos, 17 também já tinham aderido ao PPTH ), num <b>total de 108.</b></p> <p>O <b>montante do financiamento total</b> foi de <b>M€ 582</b>, dos quais 40% foram mutuados pelo Estado e os restantes 60% por oito instituições de crédito.</p> <p>A análise da IGF incidiu sobre a totalidade dos municípios tendo sido realizadas 15 auditorias e 93 controlos à distância.</p> <p>A análise global que está subjacente a estas conclusões encontra-se discriminada por Programa, município e ano nos anexos à presente informação.</p>	<p>1.1.2. a 1.1.3.</p>
<p><b>3.1.2.</b> Foram identificadas, <b>nos anos 2007/2010, significativas incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores ( RCM 34/2008 )</b>, tendo a IGF considerado ( em 33 municípios, no 1.º ano, e 108, nos restantes ):</p>	<p>2.1.2.1. a 2.1.2.6.</p>

CONCLUSÕES	ITENS
<p>✓ Na <b>dívida a fornecedores: mais M€ 37, M€ 1 364, M€ 1 638 e M€ 1 785</b> (correspondentes, em cada ano, à soma dos respetivos quatro trimestres ).</p> <p>✓ Nas <b>aquisições de bens e serviços: menos M€ 217, M€ 836, M€ 635 e M€ 910</b>, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso.</p> <p>As <b>divergências</b>, ao nível das <b>dívidas a fornecedores, resultam</b>, especialmente:</p> <p>✓ Da <b>inclusão</b> dos saldos trimestrais credores de <b>subcontas não contempladas diretamente pela metodologia</b> da DGAL, ( designadamente, 268x ), mas que respeitam a dívidas originariamente de CP a fornecedores/empregados que foram, entretanto, cedidas por estes a entidades financeiras;</p> <p>✓ Nas <b>locações financeiras</b>, por um lado, da <b>não consideração</b> de parte dos saldos trimestrais relativos a <b>dívida exigível a MLP</b>, que foram integralmente reportados como sendo de CP e, por outro lado, da <b>integração</b> de parte da <b>dívida de CP</b>, mas que os municípios reportaram à DGAL como sendo integralmente de MLP;</p> <p>✓ Do <b>acrécimo</b> dos saldos credores trimestrais de contas que os municípios reportaram, em 2010, no mapa designado de " Endividamento ", do SIIAL, como sendo <b>dívidas com natureza de MLP</b>, mas que respeitam a dívidas originariamente de CP a fornecedores/empregados;</p> <p>✓ Da <b>consideração</b> dos saldos credores trimestrais de contas relativas a <b>dívidas a fornecedores que os municípios reportaram</b>, em 2010, no mapa designado de " Endividamento " do SIIAL, como sendo <b>dívidas com natureza de MLP</b>, mas que respeitam a dívidas originariamente de CP;</p> <p>✓ Da <b>exclusão</b> dos saldos trimestrais credores das contas relativas a <b>cauções em dinheiro</b> prestadas por fornecedores e empregados, uma vez que tais montantes, dada a sua natureza, não consubstanciam uma verdadeira dívida a terceiros e, muito menos, de natureza orçamental;</p>	<p>2.1.2.1. a 2.1.2.6.</p>

CONCLUSÕES	ITENS
<p>✓ Da <b>inclusão das diferenças apuradas na reconciliação</b> dos saldos das dívidas a fornecedores e empreiteiros, cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP;</p> <p>✓ Da <b>dedução</b> dos saldos de subcontas da <b>conta 252</b> ( durante os três primeiros trimestres de cada ano ), quando não respeitam a dívidas a fornecedores relativa a operações orçamentais.</p> <p>Ao <b>nível das aquisições de bens e serviços</b>, as diferenças apuradas <b>resultam</b>, por um lado, das <b>correções efetuadas pela IGF</b>, para mais, na sequência de reconciliação da dívida a terceiros, ao correspondente valor das aquisições de bens e serviços.</p> <p>Por outro lado, a <b>exclusão dos montantes</b> lançados a débito ao nível das contas de imobilizado ( relevantes para o PMP ) <b>que não respeitam a aquisições a título oneroso</b>, designadamente relativos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Inventariação de bens já existentes</b> à data da adoção do POCAL;</li> <li>✓ <b>Bens doados</b> aos municípios;</li> <li>✓ <b>Transferências entre contas de imobilizado</b> ( por forma a corrigir lançamentos contabilísticos anteriores ) e <b>para as contas definitivas de imobilizado de</b> valores reconhecidos inicialmente nas <b>correspondentes contas de imobilizado em curso</b>.</li> </ul> <p><b>Estas divergências</b>, na generalidade dos municípios, <b>são materialmente relevantes e apresentam uma grande variação nos vários anos</b>, inviabilizando uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo.</p>	<p>2.1.2.1. a 2.1.2.6.</p>
<p><b>3.1.3.</b> Das alterações introduzidas pela IGF resultam <b>PMP substancialmente distintos dos divulgados pela DGAL</b>, de que salientamos, entre <b>2007 e 2010</b>, <b>diferenças</b> que atingem, respetivamente, <b>191, 546, 382 e 651 dias</b>, o que distorce qualquer análise que tenha subjacente o apuramento efetuado por aquela entidade.</p> <p>De facto, essas divergências refletem-se, ao nível dos PPTH/PREDE, sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e, eventualmente, dos resultados alcançados.</p>	<p>2.1.3.1.</p>

FRAGILIDADES	RECOMENDAÇÕES
<p>Da <b>metodologia prevista na RCM n.º 34/2008 e/ou adotada pela DGAL</b> decorre a recolha e tratamento de <b>montantes incorretos e materialmente relevantes nas grandezas consideradas para o apuramento do PMP</b> dos municípios, <b>com consequências ao nível da fiabilidade dos resultados apurados.</b></p>	<p><b>A) Alteração da metodologia subjacente ao apuramento do PMP, nomeadamente através da clarificação da informação a recolher relativamente a cada uma das variáveis relevantes para aquele indicador, por forma a incluir:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Todas as dívidas a fornecedores com natureza originária de CP;</b></li> <li>✓ <b>Apenas as aquisições efetuadas a título oneroso.</b></li> </ul>

CONCLUSÕES	ITENS
<p><b>3.1.4.</b> Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL/DGTF, para a evolução do PMP, verificámos, quanto ao <b>PPTH</b>, em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>2008: Incumprimento</b>, de acordo com a <b>IGF, pela maioria dos municípios ( 66% )</b>, quando, ao contrário, segundo a <b>DGTF</b>, tal situação verifica-se <b>ao nível da superação ( 82% )</b>.</li> <li>✓ <b>2009: Incumprimento na maior parte dos municípios</b>, independentemente de se considerar os dados da <b>IGF ( 70% )</b> ou da <b>DGTF ( 76% )</b>, sendo que apenas cerca de, respetivamente, 15% e 18% conseguiram superar o objetivo.</li> <li>✓ <b>2010: Incumprimento</b>, segundo a <b>IGF, na generalidade dos municípios ( 88% )</b>, tendo somente 6% superado o objetivo, quando, face às comunicações da <b>DGTF</b>, apenas <b>64% incumpriu</b> e 24% conseguiu superar.</li> </ul> <p>Logo, as consequências, da evolução do PMP de 2007 a 2010, <b>no conjunto dos municípios aderentes ao PPTH</b>, sobre a <b>taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado é muito distinta</b>, pois segundo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGTF: Acrescida, em média, 0,2 pp por município e, no total, considerando todos municípios aderentes, 6,6 pp ( 64% terá aumento da taxa de juro );</b></li> <li>✓ <b>IGF: Acrescida, em média, 0,6 pp por município e, tendo em conta todos os municípios aderentes, 18,3 pp ( 94% terá aumento da taxa de juro ).</b></li> </ul>	<p>2.1.4.1.</p>

CONCLUSÕES	ITENS
<p><b>3.1.5.</b> Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL/DGTF, para a evolução do PMP, verificámos, no <b>PREDE</b>, em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>2009: Incumprimento na generalidade dos municípios aderentes</b>, independentemente de se considerar os dados da <b>IGF ( 74% )</b> ou da <b>DGTF ( 84% )</b>, sendo que, segundo esta última, 16% conseguiu superar o objetivo;</li> <li>✓ <b>2010: Incumprimento na maior parte dos municípios</b>, de acordo com a <b>IGF ( 78% )</b> ou a <b>DGTF ( 65% )</b>, tendo superado o objetivo, respetivamente, 14% e 28%.</li> </ul> <p>Logo, as consequências, da evolução do PMP de 2008 a 2010, <b>no conjunto dos municípios aderentes ao PREDE</b>, sobre a <b>taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado</b> também é distinta, pois segundo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGTF: Acrescida, em média, 0,3 pp</b> por município e, <b>considerando todos os municípios aderentes, 29,8 pp</b> ( 87% terá aumento da taxa de juro );</li> <li>✓ <b>IGF: Acrescida, em média, 0,4 pp</b> por município e, <b>no total dos municípios, 37 pp</b> ( 90% terão aumento da taxa de juro ).</li> </ul>	<p>2.1.4.2.</p>

FRAGILIDADES	RECOMENDAÇÕES
<p><b>Da utilização, pela DGTF, de PMP apurados com base em dados incorretos resulta, relativamente aos anos de 2008/2010, um benefício indevido para o conjunto de Municípios aderentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ao <b>PPTH</b>, que <b>deviam ser onerados com um acréscimo</b> total de 18,3 pp, <b>que é quase equivalente ao triplo do que resulta das comunicações da DGTF</b>;</li> <li>✓ Ao <b>PREDE</b>, que <b>deviam ser onerados com um acréscimo adicional de 7,2 pp</b> face ao que resulta das comunicações efetuadas pela DGTF.</li> </ul>	<p><b>B) Reapreciação por parte da DGTF das consequências ao nível da variação da taxa de juro nos anos de 2008 a 2010, atendendo a que as mesmas só produzirão efeitos, em regra, a partir de 2013.</b></p>

FRAGILIDADES	RECOMENDAÇÕES
<p><b>Previsão legal inadequada da fórmula de cálculo do objetivo de evolução do PMP, atendendo a que depende apenas do verificado no ano imediatamente anterior.</b></p> <p><b>Esta situação é particularmente evidente nos casos em que o nível do incumprimento verificado num determinado ano é de tal forma elevado que a consequente meta para o cumprimento do objetivo no ano seguinte ( que depende diretamente do apurado no ano anterior ) é inclusivamente superior ao PMP que existia antes na adesão ao PPTH/PREDE.</b></p>	<p><b>C) Em programas futuros de idêntica natureza que prevejam benefícios/sanções relacionados com a evolução do PMP, os objetivos para a sua evolução deverão estar sempre relacionados com o que verificava no ano da adesão.</b></p>

CONCLUSÕES	ITENS
<p><b>3.1.6.</b> Refira-se, por fim, que a evolução das outras dívidas a terceiros no conjunto de municípios aderentes ao PPTH/PREDE, nos anos posteriores a esses processos de consolidação, demonstra que <b>não foram atingidos, também nesta vertente, os objetivos, de âmbito geral, subjacentes à sua conceção.</b></p> <p>De facto, considerando o conjunto dos municípios e tendo por base o montante das outras dívidas a terceiros existentes no final do ano anterior ao da adesão aos Programas, tendo como base o final de 2007 ou de 2008:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ As “ <b>outras dívidas a terceiros</b> ” aumentaram, no final de <b>2010, M€ 253;</b></li> <li>✓ Através dos EMLP contratados, <b>foi transformado M€ 582 de dívida dessa natureza em financeira.</b></li> </ul> <p>Assim, <b>do recurso a este programa não resultou, ao contrário do que seria expectável, uma diminuição duradoura da dívida desta natureza em valor pelo menos equivalente ao dos referidos EMLP, mas antes uma duplicação do endividamento total em igual montante.</b></p>	<p>2.2.1.</p>

#### **4. PROPOSTA**

**4.1.** Face ao referido anteriormente, propomos o envio da presente informação e anexos ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de remessa para a Senhora Secretária de Estado do Tesouro e para o Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, tendo em vista o seu encaminhamento, respetivamente, para a Direção-Geral e Tesouro e Finanças e Direção-Geral das Autarquias Locais.

Inspeção-Geral de Finanças,



Paula Idalina Garcia Duarte  
*Chefe de Equipa Multidisciplinar*