MUNICÍPIO DE SESIMBRA

CANDIDATURA AO PAEL II

2012-10-01

I – INTRODUÇÃO

O desenvolvimento, prolongado e aprofundado da crise económica teve e tem consequências na situação financeira do município do SESIMBRA, de tal modo profundas que acabou por criar uma situação de desequilíbrio.

De facto a causa do município entrar em situação de desequilíbrio ficou a dever-se ao facto do período temporal que mediou entre 2009 e 2012 a receita efetiva registou uma perda acumulada de 9,3734 milhões de euros. Acresce que este período tem sido acompanhado de um ciclo particularmente intenso de investimento. Nestas circunstâncias foi necessário recorrer a empréstimos que aceleraram o endividamento do município.

O quadro atual evidencia uma dívida de curto prazo próxima dos 22,3 milhões de euros, sendo que 12,4 milhões de euros corresponde a dívida em atraso em 31 de Março.

Por outro lado necessitando o município de manter o programa de investimento em curso torna-se prioritário encontrar uma solução de consolidação da dívida no âmbito do PAEL, razão que fundamenta a presente proposta.

II ENQUADRAMENTO

Por imposição das opções tomadas no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro a administração Pública em geral e as autarquias em particular estão sujeitas a um conjunto de regras de natureza financeira e orçamental definidas nos seguintes diplomas:

- Lei 64/ B 2011, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado),
- Decreto-Lei 32/2012 de 13 de Fevereiro (Lei da Execução Orçamental):
- Lei 8/2012, de 21 de Fevereiro (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

Segundo este conjunto de diplomas basicamente as autarquias são obrigadas a:

- Reduzir os seus pagamentos em atraso de forma progressiva;
- Reduzir as suas contas a pagar e o seu passivo de tal modo que o seu endividamento líquido não pode crescer, ainda que o mesmo se situe em valores significativamente abaixo dos definidos na Lei de Finanças Locais.
- Assumir compromissos dentro dos limites de Fundos Disponíveis de muito curto prazo (3 meses);
- Reduzir os seus efetivos em termos de número absoluto de trabalhadores e reduzir, por vezes drasticamente o número de chefias.

Embora este quadro seja já de si bastante recessivo veio posteriormente a ser publicada a Lei 43 / 2012 de 28 de Agosto (PAEL), cujo conteúdo básico consiste em permitir um acesso parcial e limitado ao crédito por parte dos municípios junto do Estado português, ficando por seu lado vinculados a tomar medidas que basicamente podem implicar aumentos, quer da carga fiscal, quer das taxas e tarifas dos preços dos serviços prestados aos munícipes.

A referida lei estabelece um regime excecional e transitório de concessão de crédito aos municípios, permitindo a execução de um plano de ajustamento financeiro municipal para a concretização de um cenário de equilíbrio financeiro e para a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, com referência à data de 31 de março de 2012.

Neste sentido e de acordo com a informação publicada pela DGAL o montante elegível para a Município de Sesimbra é de **11.110.416,16€** que resulta do seguinte:

€12.344.906,84 x 90% = 11.110.416,16 euros

De acordo com a interpretação da DGAL sobre a aplicação dos critérios da Lei (artigo 2º, nº 2 alínea b) Lei 43/2012) o município do Sesimbra enquadra-se no Programa II, em situação de desequilíbrio conjuntural, pelo que o montante máximo do financiamento por um prazo de 14 anos corresponde a 90% do valor em dívida em atraso a 31-03-2012.

III PLANO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO

A) REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA CORRENTE E DE CAPITAL

O modelo é desenvolvido a preços correntes assumindo como pressuposto do índice de preços o seguinte:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
IPC	100	1,03	1,03	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025
Índce	1	1,03	1,06	1,09	1,11	1,14	1,17	1,20	1,23	1,26	1,29	1,32	1,36	1,39	1,43	1,46
Base 2012		1	1,03	1,06	1,08	1,11	1,14	1,17	1,19	1,22	1,25	1,29	1,32	1,35	1,39	1,42
Base 2013			1	1,025	1,051	1,077	1,104	1,131	1,160	1,189	1,218	1,249	1,280	1,312	1,345	1,379

Na introdução deste documento evidenciámos que para além da queda significativa da receita o segundo factor que conduziu o município à situação de desequilíbrio ficou a dever-se ao ciclo de investimento, particularmente elevado que o município tem em curso. É neste quadro que se apresentam as propostas de redução e racionalização da despesa, em partícular do corte futuro do investimento.

O objetivo do Programa consiste na redução progressiva da dívida a terceiros, com redução prioritária dos montantes em atraso e em segundo plano do valor total das contas a pagar. Atingir este objetivo significa que em cada um dos anos o montante da receita tem de cobrir não só os custos desse ano como terá igualmente que garantir o montante da despesa que transitando de exercícios anteriores terá de ser paga nesse ano. E isto porque o valor do empréstimo PAEL a contrair cobre apenas uma parte do atual montante da dívida não financeira.

Assim, a evolução crescente da despesa ao longo dos anos evidenciada nos quadros do formulário do PAEL não significa de modo algum crescimento real de nova despesa, significando sim uma capacidade crescente e constante de redução da dívida que transita em termos de encargos assumidos e não pagos.

Comparativamente a 2011 as despesas com pessoal no final de 2012 representarão menos 5,0%. Mas esta redução é de facto significativamente superior já que a dívida à ADSE que ascende a quase 2 milhões de euros encontrava-se no final de 2011 registada apenas nas contas patrimoniais. Ainda assim, e apesar da dívida da ADSE passar a pesar diretamente na estrutura da conta na óptica orçamental as despesas com pessoal em 2013 terão uma variação de apenas 1% relativamente a 2011.

Nas principais rubricas das classificações 0102 proceder em 2013 a um corte médio de 5%, enquanto na rúbrica de pessoal em funções alcançar neste ano uma redução de 2%, acompanhada de um corte de 5% na rubrica de pessoal em regime de tarefa e avença.

Em termos de política de pessoal, para além da manutenção das reduções já assinaladas o acréscimo de custo previsto para 2013 corresponde no essencial à reposição integral do subsídio de férias e natal conjuntamente com a evolução nominal (abaixo da taxa de inflação prevista) para as despesas que o município não controla (seguros, saúde). Por outro lado o crescimento entre 2013 e 2026 representa uma variação de 37% para uma variação nominal dos preços de 47%, evidenciando uma clara política de contenção em matéria de pessoal.

Na aquisição de serviços é apresentado um programa de crescimento da nova despesa com reduções efetivas de 2% ao ano nos primeiros 5 anos da despesa em áreas como combustíveis, electricidade comunicações, consumíveis de escritório, manutenção de viaturas o que corresponde a crescimentos inferiores á inflação esperada.

Considerando a estimativa de 47% para a evolução dos preços e tendo presente que durante o período do programa será paga em termos líquidos uma dívida inicial de quase 7 milhões de euros temos de admitir que o cenário de crescimento da despesa em aquisição de bens e serviços apresentado sendo fortemente restritivo não deverá colocar em causa níveis minimamente aceitáveis para os serviços municipais. Na verdade o essencial da aquisição de bens e serviços centra-se em questões como:

- Refeições escolares e outros custos com educação;
- Iluminação Pública;
- Serviço de tratamento de efluentes e de resíduos sólidos urbanos;
- Atividade cultural e social, serviços diretamente relacionados com a população.
- Tratamento de espaços verdes;
- Limpeza urbana;
- Combustíveis;
- Comunicações;
- Seguros;

- Energia e segurança das instalações;
- Aluguer de instalações

Ora, os valores em causa dependem antes de mais da formação exógena dos seus preços, incluindo nestes a carga fiscal. E, é certo que estes preços têm evoluído significativamente acima da inflação média, entre outros fatores, pelo aumento da carga fiscal a que ficaram sujeitos. Recordemos apenas que neste período o IVA das refeições escolares passou da taxa intermédia para a taxa normal e que na energia o IVA passou da taxa reduzida para a taxa normal.

Por outro lado os valores com tratamento de efluentes e de resíduos dependem não só da evolução dos seus preços por parte dos operadores, como também pelo volume de utilização dos serviços pelos munícipes, pelo que o controlo dos respetivos valores constitui um dado e não uma variável sobre a qual o município possa agir. Assim, restam como elementos sobre os quais se pode agir, os gastos com educação, iluminação pública, atividade cultural e social, aquisição de serviços e funcionamento dos serviços.

Relativamente aos primeiros – gastos com educação – consideramos que não tendo o município aceite a transferência de competências da administração central, as suas responsabilidades têm forçosamente que corresponder a níveis de qualidade nos serviços básicos da educação pelo que não é possível proceder a qualquer redução ou racionalização da despesa.

Para não colocar em causa a existência destas atividades considera-se que a racionalização nos seus custos não poderá ultrapassar 5% no período de 2013 a 2017.

Quanto à iluminação pública o acréscimo essencial do seu custo teve origem no aumento do IVA. Por outro lado atingir níveis de consumo horários mais baixos implica realizar investimentos significativos na introdução de novas gerações de lâmpadas, investimentos que nestas circunstâncias devem ser colocados como não prioritários. Assim, a redução dos gastos com o serviço de iluminação pública implica a redução quer de pontos de iluminação ativos, quer do número de horas do seu funcionamento, quer finalmente na fiabilidade da faturação do operador. Neste quadro a medida de redução do consumo que não coloque em causa valores mínimos de segurança e qualidade de vida dos cidadãos não poderá ultrapassar uma redução superior a 5% no consumo de energia da iluminação pública.

A taxa de crescimento no consumo de combustíveis, conforme já referido, é definida num corte de 2% ao ano, no seu volume.

Conforme já referido o nível de crescimento nominal da despesa em aquisição de bens e serviços é de tal forma restritiva que analisada globalmente poderá levar à conclusão que as metas poderão significar uma degradação efetiva dos serviços municipais. Contudo contamos que aquele nível de redução global seja possível de atingir sem colocar em crise o normal funcionamento da autarquia.

Quanto ao investimento, propõe-se que no período de 2014-2020 se restrinja com uma redução de aproximadamente 5 milhões euros comparativamente com o valor registado em 2011, estabilizando num valor anual próximo dos 3 milhões de euros.

Reduzir o valor base do investimento para os níveis agora propostos pode significar um retrocesso na qualidade das infraestruturas, equipamentos e serviços que o município hoje oferece. Assim, e sem colocar em crise os objetivos de reequilíbrio financeiro temos de admitir e propor que ao longo do plano estes valores possam ser ultrapassados, desde que sejam alcançados os seguintes objetivos:

- Cumprimento dos níveis de redução da dívida de funcionamento contemplada no programa;
- Aumento da receita de capital, quer por obtenção de cofinanciamentos não previstos, quer por ultrapassagem dos objetivos de receita proveniente de alienação de bens de capital, quer por aumento excecional de outras receitas correntes;
- Recurso a novos empréstimos de apoio ao investimento legalmente contratáveis por ultrapassagem, dentro do período do programa, da situação de desequilíbrio conjuntural atualmente existente.

III PLANO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO

B) OTIMIZAÇÃO DA RECEITA MUNICIPAL

Num quadro de recurso ao PAEL o município ficará vinculado a um conjunto muito vasto de restrições e imposições, entre as quais o aumento do sistema tarifário de água, saneamento e resíduos de acordo com as recomendações da ERSAR.

É de referir que face à interpretação da Lei de Finanças Locais avançada pela ERSAR o município decidiu extinguir a taxa de conservação de esgotos, cobrada até agora aos proprietários dos prédios e tendo por base o seu valor patrimonial. Assim, face às medida já tomadas em 2012, a proposta centra-se no aumento da componente fixa das tarifas de água e resíduos sólidos em 1,00 €/ Mês / Consumidor e na criação em 2013 da tarifa fixa de saneamento em substituição da referida taxa de conservação.

Ao nível dos impostos diretos - IMI - o município manterá no imediato as taxas atualmente em vigor tendo em conta o aumento expectável da receita global com a reavaliação dos prédios antigos e com o fim parcial de isenções que se estima num valor superior a 2 milhões de euros, tendo presente a informação, ainda que escassa e provisória conseguida junta da repartição de finanças.

Do lado da receita é o aumento por via do IMI que constituirá o principal elemento do programa de equilíbrio. Embora com menos impacto sobre a receita espera-se também um acréscimo do valor das tarifas de serviços urbanos na ordem dos 10%, que se traduzirá no valor aproximado de 1 milhão de euros.

Relativamente aos restantes impostos consideramos que os efeitos da crise sobre o valor da receita arrecadada terão um impacto negativo. É assim que o programa prevê que o IMT só a partir de 2019 voltará a atingir o valor registado em 2011 e que o valor máximo nunca ultrapassará 70% do IMT arrecadado em 2010.

O impacto atrás descrito será naturalmente extensível às taxas com origem nos loteamentos e construção pelo que também ao nível das taxas se prevê uma perda de receita relativamente ao passado recente que só retomará índices de crescimento após 2019.

Finalmente em relação ao IRS consideramos que o crescimento do desemprego em paralelo com a conjugação da aplicação da taxa máxima (participação em 5%) e com a política fiscal nacional não terá no futuro qualquer efeito no crescimento desta receita, pelo que mantivemos para estes anos o valor de receita previsto para 2012.

IV AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

Apesar da dimensão das medida tomadas, verificamos que a evolução do endividamento líquido, irá crescer relativamente a 2011 (valor de 20,562 milhões de euros), só voltando a valores inferiores em 2018, ano em que se deverá situar em 17,511 milhões de euros.

Igual evolução será a que se verificará no endividamento líquido que releva para efeitos da Lei de Finanças Locais. Contudo há que referir que quando avaliados os valores do limite em relação ao limite da Lei de Finanças Locais a sua ultrapassagem dar-se-á apenas no triénio de 2012 a 2014.

Em síntese podemos referir:

- Caso se mantenha no futuro um limite máximo do endividamento líquido reportado ao período anterior, tal como o presentemente estabelecido no artigo 66º da Lei do Orçamento de Estado de 2012 verificamos que embora após 2013 se registe uma redução permanente do valor do endividamento líquido só voltará a situar-se abaixo do registado em 2011 no exercício de 2018;

- No triénio 2012-2014 o endividamento líquido ultrapassará o limite definido na lei de finanças locais;
- O recurso ao empréstimo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) que releva para efeitos dos limites ao endividamento definidos no artigo 39º da LFL conduz a que este limite venha a ser ultrapassado no ano de 2013, regressando aos limites legais a partir de 2014. E se contássemos a totalidade dos empréstimos, incluindo os legalmente excepcionados, também em 2014 se registaria uma situação de ultrapassagem desse limite;
- No final de 2012 o valor da dívida a fornecedores ultrapassará 56,6% da receita do ano anterior. Contudo em 2013 este valor deverá situar-se no limiar dos 40% que determina a classificação como indicador de desequilíbrio conjuntural;
- Excepcionado o período de 2012-2013, em que o recurso ao empréstimo e as alterações já mencionadas na valorização do endividamento líquido conduzem à subida destes dois indicadores verifica-se que a redução anual mínima em 10% do excesso está garantida nos períodos em que os mesmos se encontram ultrapassados.

Sesimbra, 1 de Outubro de 2012