

# RELATÓRIO

---

## ENQUADRAMENTO LEGAL

1. Dispõe o artigo 46º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que os orçamentos municipais incluem, entre outros, um “*Relatório que contenha a apresentação e a fundamentação da política orçamental proposta, incluindo a identificação das responsabilidades contingentes*” (alínea a) do n.º 1 do artigo 46º Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação em vigor).
2. Por seu turno, o artigo 9º-A da mesma Lei estabelece um conjunto de princípios gerais a que os orçamentos municipais devem obedecer, agora destacando-se o referido no seu n.º 2:

*“2 – A elaboração dos orçamentos anuais é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental e tem em conta as projeções macroeconómicas que servem de base ao Orçamento do Estado.”*

3. O artigo citado no ponto 1 vem incluído no Capítulo IV da Lei n.º 73/2013, titulado como “Regras orçamentais”, abrangendo os artigos 40º a 47º, dispondo este último, sob o título “Regulamentação”, o seguinte:

*“Artigo 47º*

*Os elementos constantes dos documentos referidos no presente capítulo são regulados por decreto-lei, a aprovar até 120 dias após a publicação da presente lei.”*

4. Embora estejam passados mais de 7 anos, não consta que a referida regulamentação tenha sido publicada, matéria que vem dando ocasião a uma ampla divergência de posições numa multiplicidade de entidades.
5. Apesar do Município de Alcácer do Sal já ter assumido uma posição clara sobre esta matéria alinhando com a posição defendida pela ANMP no sentido da não aplicabilidade daqueles artigos, por ausência da respetiva regulamentação, nada impede que algumas regras ali vertidas não possam ser acolhidas, de que é exemplo o presente Relatório.

## O CENÁRIO MACROECONÓMICO

6. Conforme já foi citado (vd. ponto 2) o Orçamento Municipal deverá constituir uma projeção dum quadro plurianual de programação orçamental que atenda às projeções macroeconómicas que serviram de base ao Orçamento do Estado. No ano em curso, o prazo para apresentação do Orçamento municipal, por força da publicação da Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro, tendo sido dada nova redação ao artigo 45º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, aquele prazo passou de 31 de outubro para 30 de novembro.
7. Com este calendário legal, foi possível conhecer em tempo útil a proposta de orçamento do estado que o Governo apresentou à Assembleia da República e, logo, o cenário macroeconómico que a sustenta. E que cenário é esse, nos seus traços essenciais:
8. Atente-se aos valores do quadro seguinte:

	INE		Proposta OE 2021	
	2018	2019	2020 (Est.)	2021(Prev.)
PIB	2,8	2,2	-8,5	5,4
Consumo privado	2,6	2,4	-7,1	3,9
Consumo público	0,6	0,7	-0,3	2,4
Investimento (FBCF)	6,2	5,4	-7,4	5,3
Exportações	4,1	3,5	-22,0	10,9
Importações	5,0	4,7	-17,9	7,2
Taxa de inflação	1,0	0,3	-0,1	0,7
Taxa de desemprego	7,0	6,5	8,7	8,2

Fonte: Proposta de orçamento do Estado para 2021

9. Antes de nos alongarmos pelos dados supra do cenário apresentado, veja-se ainda o que, há cerca de 1 ano, se previa para 2020, apresentando os dados homólogos para aquele ano constantes do Relatório do respetivo orçamento e repetindo os dados da estimativa feita no início do quarto trimestre do ano corrente:

	2020 (prev.)	2020 (est.)
PIB	5,4	-8,5
Consumo privado	3,9	-7,1
Consumo público	2,4	-0,3
Investimento (FBCF)	5,3	-7,4
Exportações	10,9	-22,0
Importações	7,2	-17,9
Taxa de inflação	0,7	-0,1
Taxa de desemprego	8,2	8,7

Fonte: Proposta de orçamento do Estado para 2021

10. Comparando os dois valores acima, a interrogação óbvia é: que aconteceu de tão extraordinário, com todos os indicadores ora comparados a, no espaço de cerca de 9 meses, se afundarem de forma tão brutal, passando-se de uma perspetiva estável e com evolução positiva para um cenário de pesadelo!
11. Hoje sabemos a causa: um invisível vírus pôs a nu todas as fragilidades do ser humano e das suas organizações, independentemente da forma que assuma a sua organização societária, e, talvez pior, está a matar muitos dos sonhos, individuais ou coletivos, do ser humano. E daqui decorrem as interrogações seguintes: Vai ser possível sair desta situação? Quando? Com que custos? De que forma?
12. Ainda ninguém sabe a resposta exata a estas interrogações. Mas sabem-se – e dia-a-dia mais se vai sabendo – algumas respostas parciais, desde logo que este processo vai ter custos elevados, embora ainda indeterminados. Custos humanos, custos sociais, custos económicos e custos financeiros. Mas não só: também sabemos que vivemos tempos de grande instabilidade, onde o que é verdade hoje, pode ser impossível amanhã, que o impensável de agora pode-se revelar crucial no dia seguinte.
13. A elaboração dos documentos previsionais é sempre um exercício da previsibilidade esperada mais provável, sem prejuízo das opções das políticas próprias de cada organização. Para este tipo de elaboração concorrem sempre três importantes vetores, a saber:

- da situação de partida e dos meios disponíveis;
- da experiência obtida em exercícios análogos anteriores;
- do conhecimento das necessidades futuras, a par dos objetivos a alcançar.

14. Na atual situação, dir-se-á que apenas a experiência adquirida se manterá inalterada; no entanto nem mesmo esta eventualmente será útil se nos depararmos com situações inteiramente novas.

Quanto à situação de início e aos meios disponíveis o risco de desvios significativos cresce apreciavelmente: a elaboração dos documentos previsionais é efetuada com meses de diferença entre a sua elaboração e o início da respetiva execução – numa situação em que determinante é a imprevisibilidade do dia seguinte, várias semanas de diferença podem significar um abismo.

Finalmente se as opções de política poderão ser bem conhecidas, já as necessidades futuras serão de diagnóstico muito difícil. A vida é mudança, mas porventura na atual conjuntura esta mudança, quase diária, é bem capaz de ser em dose excessiva...

15. Assim o trabalho desenvolvido é o melhor que foi possível na conjuntura difícil que vivemos, sabendo que os riscos de desvios são maiores do que aqueles a que nos habituamos e as necessidades de adaptação serão porventura crescentes. As apostas centrais, aliás muito em linha com as opções nacionais, terão de passar, por um lado, pelo apoio social e de emergência, por outro, pelo investimento. Aqueles para que ninguém fique irremediavelmente para trás; este para que o renascer, quando tal for possível, possa ser o mais rápido possível, recuperando rendimentos, emprego e produção.

16. Na comparação apresentada no ponto 9 deste relatório, todos os indicadores sofrem uma queda apreciável, desde os dramáticos 32,9 pontos percentuais das Exportações, até aos, ainda assim significativos 2,7 pontos do Consumo Público (aqui não considerando a taxa de inflação, uma vez que é uma medida derivada do conjunto dos restantes indicadores). Importa no entanto referir que a taxa de desemprego "apenas" desliza 0,5%, fruto das intervenções de emergência realizadas, que indubitavelmente mitigaram aquilo que poderia ter tido um efeito devastador. Mas será possível aguentar as situações de emergência em vigor, ou semelhantes, pelo incerto período que a urgência durará? Quaisquer medidas nesta área são e serão financeiramente pesadas e para tudo haverá um limite.

17. Ainda assim importará fazer referência ao défice e à dívida, até porque estes indicadores, que vinham tendo uma trajetória favorável, sofreram no corrente ano de 2020, um brutal impacto negativo.

18. Quanto ao défice, recorde-se a sua evolução nos anos mais recentes, sendo o valor de 2020 estimado e o de 2021, o valor projetado:

#### **Evolução do Déficit (em percentagem do PIB)**

2017	2018	2019	2020	2021
-3,0	-0,4	+0,1	-7,3	-4,3

Fonte: Pordata e proposta de orçamento do estado para 2021

Depois de, em 2019, se ter conseguido, pela primeira vez em democracia, alcançar um valor positivo, o tal vírus provocou um tombo impensável em apenas alguns meses. A proposta de orçamento para 2021, projeta o valor de -4,3% e para o ano seguinte de 2022, o valor de -2,8%. A evolução da situação pandémica irá determinar se se estes valores serão, ou não, alcançáveis, sendo certo que, a verificarem-se as previsões consideradas, se retomaria uma tendência positiva deste indicador.

No que concerne à dívida, a situação e os riscos são muito semelhantes, como se apresenta a seguir, sendo o valor de 2020, estimado e de 2021, projetado:

#### **Evolução da Dívida (ótica de Maastricht)**

	2017	2018	2019	2020	2021
em valor (10 <sup>6</sup> euros)	246.966,5	249.143,1	251.569,0	270,340	287,316
em % do PIB	126,0	122,2	117,2	134,8	130,9

Fonte: Pordata e proposta de orçamento do estado para 2021

Dados os riscos amplamente referidos e a similitude da evolução da dívida com a evolução do défice – pese embora, no caso da dívida, o valor de stock se agrave ainda e substancialmente em 2021 – não se desenvolverá mais esta matéria, passando agora para uma análise mais detalhada dos documentos previsionais do Município de Alcácer do Sal, para 2021.

## OS DOCUMENTOS PREVISIONAIS DO MUNICÍPIO DE ALCÁCER DO SAL PARA

2021

19. Tendo-se traçado, ainda que brevemente, o cenário económico nacional, importa agora centrar a atenção nos documentos previsionais do Município de Alcácer do Sal.
20. O Orçamento que o executivo municipal apresenta prevê uma Receita e uma Despesa ligeiramente inferior a 34 milhões de euros, sendo que mais de 63% deste valor está inserido em projetos, o que representa cerca de mais 3 pontos percentuais que o projetado no ano transato cerca de mais 8% em relação aos dois últimos anos.
21. Destaca-se que, dos documentos previsionais que se apresentam, constam um total 10 projetos cofinanciados, que oneram o Orçamento de 2021 em cerca de 6,0 milhões euros. Quanto à partição entre Capital e Correntes, analisada sob a perspetiva da despesa, verifica-se que aquele cobre cerca de 36,8%, enquanto este ronda os 69,1%, ali se incluindo mais de 10,2 milhões de euros no Plano Plurianual de Investimentos, enquanto um pouco mais de 11,4 milhões estão reservados às Ações Mais Relevantes.
22. Tal como no ano transato, parece-nos mais útil e rico, incidir esta apresentação pela discussão acerca do peso que, em sede das Grandes Opções do Plano (PPI+AMR's), estes documentos previsionais acolhem, para o que se remete para os dados inseridos no quadro infra:

Designação	2021	
	em euros	em %
Melhoria dos serviços municipais	2.107.324,00	9,73
Garantia do acesso à educação, à saúde e resposta social	3.413.122,00	15,76
Melhoria no ordenamento, habitação e seg. pública	558.400,00	2,58
Garantia dos abastecimentos coletivos e ambiente	4.549.451,00	21,01
Dinamização da cultura, do desporto e tempos livres	2.533.289,00	11,70
Beneficiação do tecido económico	7.681.723,00	35,47
Suporte das atividades supramunicipais e op. financeiras	815.480,00	3,77
Total	21.658.789,00	100,00

Importa agora evidenciar algumas das situações que se julga deverem merecer um maior destaque.

23. Comparativamente com o orçamento do ano transato, verifica-se que as variações do peso relativo de cada um dos subsectores considerados são sempre inferiores a 5%. O agregado com maior peso relativo continua a ser o da *Beneficiação do tecido económico* que, aliás reforça essa posição em cerca de 1 ponto percentual, equivalentes a cerca de mais 1,3 milhões de euros.
  
24. Tal resulta do incremento provocado sobretudo pelos seguintes investimentos ou atividades, pese embora as diminuições derivadas da finalização do projeto do Interface (-370 mil euros) e do Plano de Mobilidade do Torrão (- 460 mil euros):
  - o projeto do Património Cénico com uma previsão de 400 mil de euros;
  - o projeto do Parque Urbano, com uma previsão global para 2021 de 2,1 milhões de euros, maior que a prevista e executada em 2020;
  - o projeto relativo às Infraestruturas de Foros de Albergaria com uma previsão de 750 mil euros;
  - o projeto direcionado para o Cais Palafítico da Carrasqueira, com uma previsão de 180 mil euros;
  
25. A segunda área com maior peso relativo é a que se refere aos *Abastecimentos coletivos e ambiente*. Aqui importa destacar:
  - um novo projeto relacionado com a requalificação da Avenida dos Aviadores, estimando-se um custo da ordem dos cem mil euros;
  - o acréscimo de custos – mais 150 mil euros – previsto na área da recolha e tratamento de resíduos;
  - o forte acréscimo dos custos – mais cerca de 850 mil euros – com os pagamentos à Agda, na área do abastecimento de água para consumo humano, refletindo-se uma ampliação das infraestruturas sob gestão da Agda, no caso a Etar da Comporta;
  
26. O terceiro vetor com maior peso relativo é o relacionado com a *Educação, saúde e resposta social*. Este agregado que representa 15,7% do conjunto das Grandes Opções do Plano (um pouco menos que o projetado para 2020, quer em percentagem quer em valor, em função de investimentos entretanto finalizados e com forte peso financeiro, como é o caso do investimento realizado na Oficina da Criança), sofre um forte impulso na área das AMR's, criando assim condições orçamentais para responder de forma célere e eficaz a situações de emergência que se venham a colocar no apoio dos municípios.

27. Finalmente destacar dois investimentos previstos incluídos no objetivo titulado por *Cultura, desporto e tempos livres*:

- por um lado, o Espaço Lúdico do Arez, com uma previsão de 300 mil euros;
- por outro, a Adaptação da Piscina Coberta de Alcácer do Sal, com uma previsão de perto de 550 mil euros;

28. O Orçamento e as Grandes Opções do Plano para 2021 partem da realidade ora conhecida e das condicionantes que nos envolvem. Foi e está concebido para atingir os objetivos que nos propusemos, maximizando os recursos e os apoios (independentemente da sua origem) disponíveis e procurando melhorar a qualidade da vida dos nossos munícipes. Mas vivemos tempos de enorme incerteza, como antes já se salientou.

Esta imprevisibilidade obriga-nos a um olhar atento e permanente da realidade futura e, da análise feita a cada momento. Este permanente estado de alerta criar-nos-á um novo desafio: o de por à prova a nossa capacidade de adaptação e de intervenção. Se necessário for – e esperemos que o não seja – teremos de ter a coragem de deixar cair o que for menos essencial para salvaguardar o bem supremo, sem o qual nada fará sentido - a VIDA HUMANA.

É com este espírito que iremos avançar para um novo ano e, para tal, contamos com a disponibilidade de todos os cidadãos, particularmente com a disponibilidade de todos os autarcas e colaboradores municipais.

Alcácer do Sal, 16 de novembro 2020

O Presidente da Câmara Municipal

Vitor Proença