

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 e descrição 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 9-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”*, abarcando 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 9 anos, não consta que a referida regulamentação tenha sido publicada.
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.
7. Aquelas projeções foram divulgadas no passado dia 10 de outubro, aquando da apresentação, na Assembleia da República, da proposta de orçamento do estado para 2023. Nas suas vertentes fundamentais, são os seguintes os traços primordiais do cenário apresentado:

	2021	2022 (Est.)	2023 (Prev.)
PIB	5,5	6,5	1,3
Consumo privado	4,7	5,4	0,7
Consumo público	4,6	1,8	2,3
Investimento (FBCF)	8,7	2,9	3,6
Exportações	13,5	18,1	3,7
Importações	13,3	12,0	4,0
Taxa de inflação	0,9	7,4	4,0
Taxa de desemprego	6,6	5,6	5,6

Fonte: Proposta de orçamento do Estado para 2023 (Relatório)

8. Numa breve leitura, por cada um dos anos referidos no quadro supra, evidenciam-se três óbvias conclusões:
- que o ano de 2021 foi global e economicamente melhor que as perspetivas existentes um ano antes;
 - que o ano de 2022 porventura será melhor, global e economicamente, que as previsões mais otimistas anteriormente elaboradas;
 - que o ano de 2023 será substancialmente menos conseguido que qualquer dos dois anteriores, apesar do Governo ainda esperar um cenário global positivo.
9. A que se deve uma previsão de crescimento tão reduzido, quando comparada com o biénio 21-22 que deverá apresentar um crescimento com valores pouco comuns ao nosso País?
10. Como todos nos lembramos, a pandemia da Covid-19 trouxe-nos um dramático ano de 2020, com paralisações de muitas atividades, redução de quase todas as outras, enorme pressão sobre os sistemas de saúde e muitos e muitos dramas humanos, em resultado do alastrar da doença e das perdas humanas verificadas. Mas 2021, como

acima vimos, já revelou uma acentuada recuperação. Tal adveio dum crescente controlo da pandemia, quer por via dos altos níveis de vacinação conseguidos, quer por via duma melhor resposta terapêutica às situações que foram aparecendo. E este panorama, mais favorável, continuou e continua, com um ou outro sobressalto, no ano de 2022. Não está seguramente aqui a resposta para a forte redução do crescimento que é esperada para 2023.

11. A situação de guerra que se vive, desde fevereiro de 2022 na Ucrânia tem igualmente condicionado a economia.
12. Não sendo o único fator, este é o facto determinante da redução das perspetivas previstas no cenário para 2023 referido no ponto 7 deste Relatório. Determinante a dois níveis: por um lado pelo grau de incerteza que uma situação de guerra comporta (em que condições estarão as economias dos diversos países); por outro lado, pelas influências negativas também decorrentes da veracidade dos grandes grupos financeiros, já hoje sentidas, designadamente nas áreas alimentar e das energias, com reflexo evidente nas taxas da inflação a que o mundo, sem exceção, vem assistindo.
13. Importa aqui referir que a subida da taxa de inflação não começou com a guerra: ela já se tinha iniciado, pese embora a guerra lhe ter conferido um efeito multiplicador de enorme significado. Quanto às perspetivas sobre o que, quanto a este indicador, vai ocorrer em 2023, para além dos 4,4% do Governo, temos o Conselho das Finanças Públicas a ir até aos 5,1%, o Fundo Monetário Internacional a ficar-se pelos 4,7% e a Comissão Europeia a apostar, para o conjunto da união, nos 5,5%. Ou seja, o Governo Português apresenta-se como o mais otimista – o que não tem sido novidade – mas as diferenças não são assim tão substanciais e, a verdade, é que o otimismo do Governo, nos últimos anos, tem acertado a maioria das vezes.
14. E porque é relevante o indicador da inflação? Economicamente, a sua relevância está diretamente relacionada com a variação que se possa prever para o PIB, sendo este tão mais fraco quanto mais forte for aquele. Mas, mais relevante para os cidadãos, uma maior taxa de inflação muito rapidamente agrava as desigualdades sociais e incrementa os níveis de pobreza.
15. Portugal apresenta bons indicadores quanto à taxa de desemprego e tudo aponta para que não venham a ocorrer alterações significativas a este nível: o problema reside na circunstância de, com uma elevada taxa de inflação, a existência de emprego não garantir que seja possível deixar para trás uma situação de pobreza.
16. Anteriormente, já se referiu que as áreas alimentares e das energias apresentam o principal contributo para a situação inflacionista a que vamos assistindo. Tais

contributos decorrem diretamente da circunstância dos países diretamente envolvidos na guerra em curso, deterem parcelas muito importantes da produção mundial destes bens. Se a situação já não é agradável no caso das energias – e, neste particular, a prazo, as dificuldades momentâneas até podem vir a dar um contributo positivo na área da sustentabilidade ambiental – já a situação dos produtos alimentares parece mais negra: não só pelos obstáculos que a guerra já esta a criar ao nível da comercialização dos mesmos, mas igualmente pela significativa redução da produção – sobretudo na componente cerealífera – que se espera vir a ocorrer, uma vez que a guerra (também) decorre nos próprios campos de cultivo.

17. Independentemente das dúvidas – que sempre existem – quanto ao valor da inflação e do PIB, temos para nós que a aposta mais arriscada do cenário macroeconómico apresentado estará noutra indicador: o Governo prevê para 2023 um crescimento do investimento que, com o ambiente geral que se descreveu, não será fácil de concretizar. É verdade que os atrasos na execução do PPR e do Portugal 20-30 indiciam uma forte tendência de concentração executiva para 2023. Mas haverá capacidade instalada para incrementar significativamente os níveis de execução que se têm verificado? E quanto ao setor privado, neste clima de alta volatilidade, haverá quem esteja disposto a correr riscos acrescidos? E, finalmente, com o eventual agravamento da situação social (desigualdades, acréscimo de pobreza, etc.) porventura poderá ser necessário “desviar” verbas para apoios imediatos e de curto prazo que poderão comprometer o investimento e o médio e longo prazo. É que a principal arma de combate às consequências da volatilidade é quase sempre a flexibilidade.
18. Em relação ao défice o Governo avança com a previsão de 2023 fechar com -0,9%. Assim, mais uma vez, evidência o seu recorrente otimismo – o FMI, por exemplo, aponta para os -1,4%. Em todo o caso, estaremos perante um cenário distante daquele que ocorreu na crise financeira de há 13 anos, sendo que quaisquer das estimativas, se situam bem abaixo dos limiares do designado “défice excessivo”.
19. No caso da dívida, a situação vai descrita no quadro seguinte, apresentando-se valores em percentagem do PIB:

Anos		
2021	2022 (est.)	2023 (prev.)
125,5	115,0	110,8

20. Na mera perspetiva económica, esta parece ser uma forte aposta do Governo, o que bem se compreende numa conjuntura inflacionista da dimensão da que se vem apresentando. Mais que o valor do défice, a redução deste indicador reveste inegável importância, quer no curto-prazo, com equivalente redução do custo da dívida, quer a médio e longo prazo, com naturais influências na independência económica do País e nos níveis de confiança dos atores económicos.

21. Ainda quanto a este particular aspeto, importa referir que todas as organizações internacionais convergem numa acentuada redução, desde os 116,7% da OCDE, até aos 110,7% do FMI.

22. É com estas perspetivas do futuro próximo que a seguir nos debruçamos sobre a proposta das Grandes Opções do Plano e do Orçamento do Município de Alcácer do Sal para 2023.

OS DOCUMENTOS PREVISIONAIS DO MUNICÍPIO DE ALCÁCER DO SAL PARA

2023

23. Tendo-se realizado, ainda que brevemente, o enquadramento conjuntural que vivemos, importa agora centrar a atenção nos documentos previsionais do Município de Alcácer do Sal.
24. O Orçamento que o executivo municipal apresenta prevê uma Receita e uma Despesa ligeiramente superior a 38,8 milhões de euros, sendo que mais de 60% deste valor está inserido em projetos, percentagem ligeiramente menor que no ano anterior.
25. Destaca-se que, dos documentos previsionais que se apresentam, consta um total 17 projetos cofinanciados, que oneram o Orçamento de 2023 em cerca de 4,4 milhões euros. Quanto à partição entre Capital e Correntes, analisada sob a perspetiva da despesa, verifica-se que aquele cobre cerca de 21,6%, enquanto este ronda os 78,4%, ali se incluindo mais de 8,1 milhões de euros no Plano Plurianual de Investimentos, enquanto quase 15,3 milhões estão reservados às Ações Mais Relevantes.
26. Tal como no ano transato, a seguir apresentam-se os valores e o peso relativo, por grandes tipos de funções, em face dos montantes inscritos nas Grandes Opções do Plano (PPI+AMR's):

Grandes Opções do Plano 2023-2027

Designação	€	%
Melhoria dos serviços municipais	2.653.630,00	11,31
Garantia do acesso à educação, à saúde e resp. social	4.231.430,00	18,03
Melhoria no ordenamento, habitação e seg. pública	608.106,00	2,59
Garantia dos abastecimentos coletivos e ambiente	5.694.975,00	24,27
Dinamização da cultura, do desporto e tempos livres	1.885.039,00	8,03
Beneficiação do tecido económico	7.516.515,00	32,04
Suporte das ativ. supramunicipais e op. financeiras	873.101,00	3,72
Total	23.462.796,00	100,00

Em comparação com o orçamento para 2022, o volume de recursos alocados a projetos incrementa-se em 19,8%, em boa parte em consequência das áreas descentralizadas.

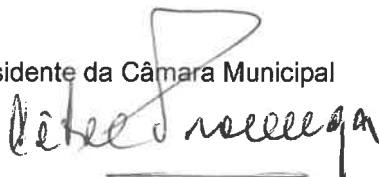
27. As variações anuais do peso relativo de cada um dos subsectores considerados nunca são superiores, sem exceção, a 5% (seja a variação positiva ou negativa). No entanto, realce-se que, quando comparados os valores homólogos de cada área, entre 2022 e 2023, registam-se acréscimos muito significativos nas áreas *Melhoria no ordenamento, habitação e seg. pública* (+66,2%) e da *Garantia do acesso à educação, à saúde e resposta social* (+49,5%). Em contrapartida regista-se um decréscimo dos valores consignados em projetos à *Dinamização da cultura, desporto e tempos livres* (-13,7%).
28. Realce-se que mais de 74% das Despesas alocadas a projetos se referem apenas a três das áreas funcionais consideradas. Tal já acontecia no ano anterior, mantendo-se igualmente as mesmas áreas e o mesmo ordenamento. No entanto agora verifica-se um incremento do peso relativo da *Beneficiação do tecido económico* e da *Garantia do acesso à educação, à saúde e resposta social*. No primeiro caso estão particularmente refletidos os custos acrescidos que se verificam e esperam no curto-prazo nas componentes energéticas; no segundo caso, pesam os custos das áreas descentralizadas: Educação e Ação Social.
29. A área de maior peso relativo continua a ser a *Beneficiação do tecido económico*. Para 2023, ao nível do PPI, destacam-se os projetos relativos à empreitada para a construção do Centro de Apoio à Divulgação do Rio Sado (cerca de 1,4 milhões de euros) e a criação de Estacionamento na margem sul (com 300 mil euros). Na mesma função, mas onerando as AMR's, não se deixa de evidenciar o peso da energia elétrica que, aliás, vai reforçada em mais 1,3 milhões de euros que em 2022, atingindo-se uma previsão de despesa na ordem dos 3,9 milhões de euros.
30. A segunda área com maior peso relativo ainda é a que se refere aos *Abastecimentos coletivos e ambiente*. Aqui importa destacar, onerando o PPI de 2023:
- O projeto relativo às Estações de Tratamento de Águas Residuais, com uma dotação de 359 mil euros, onde avulta a construção da ETAR de Foros de Albergaria;
 - A construção do Canil Municipal, com uma dotação de 300 mil euros.
- Já do lado das AMR's importa destacar os custos previstos com o abastecimento de água, o qual se estima que possa ascender a mais de 2,8 milhões de euros, mas igualmente o custo afeto ao projeto relativo à Transferência e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos, dotados de cerca de 550 mil euros.
31. Na função *Garantia do acesso à educação, à saúde e resposta social* não se pode deixar de referir o investimento previsto no projeto Reabilitação do Centro Escolar dos Telheiros, com uma dotação superior a 1,9 milhões de euros, pesem embora os continuados problemas de execução com que nos temos deparado.

32. Como sempre, o Orçamento e as Grandes Opções do Plano para 2023, partem da realidade conhecida com as condicionantes que a envolvem. Está concebido para atingir os objetivos que nos propusemos, maximizando os recursos e os apoios disponíveis, sempre com o objetivo final de melhorar a qualidade da vida dos nossos municípios. Mas continuamos a viver tempos de grande incerteza, como antes já se salientou. De facto, poderemos dizer que a palavra conjuntural que define os tempos que vivemos é a **volatilidade**.

Esta **volatilidade**, que agora não tem origem apenas na situação sanitária, mas igualmente na situação política internacional, vai criar dificuldades adicionais na execução orçamental. Como sempre, um novo ano é, sobretudo, um novo desafio. O trabalho de todos, eleitos ou não, terá de ser o principal recurso para responder a este desafio.

Alcácer do Sal, 11 de novembro 2022

O Presidente da Câmara Municipal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vítor Proença', is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Vítor Proença