



A. INTRODUÇÃO

Nos termos das disposições legais apresentamos à Câmara Municipal e à Assembleia Municipal, o Orçamento para 2019 e as Grandes Opções do Plano para 2019-2022.

O presente espécime orçamental, define as linhas mestras do segundo ano do mandato da maioria política eleita pelos Setubalenses em outubro de 2017.

Na sequência da política encetada nos Mandatos anteriores de que o ano transato foi exemplo, este continua a ser um exercício de responsabilidade e de sustentabilidade das finanças públicas, com particular incidência no reforço do modelo de Estado Social Local (tendente à redução de assimetrias entre territórios e estratos sociais), numa aposta de afirmação autónoma no quadro da grande Área Metropolitana de Lisboa e de porta de entrada no grande Alentejo.

Um Orçamento elaborado com base na ideia de uma cidade melhor, um concelho mais moderno, mais qualificado, onde é cada vez melhor viver, ou seja, fazer de Setúbal, um Concelho Modernizado com projeção para o Futuro.

De entre os instrumentos mais adequados para se poder materializar esta estratégia, a política orçamental é talvez um dos mais importantes.

Porém, o presente Orçamento e as Grandes Opções do Plano enquanto instrumentos de política e de gestão não podem, em qualquer circunstância, ser desligados da realidade e do contexto político do País e do Mundo.

Assim, segundo o Comunicado do Banco de Portugal - Projeções para a economia portuguesa 2018-2020 "*Em Portugal, a atividade económica deverá continuar a expandir-se até 2020, embora a um ritmo progressivamente menor ao longo do horizonte de projeção. Estima-se que, depois de ter crescido 2,7% em 2017, o produto interno bruto (PIB) aumente 2,3% em 2018, 1,9% em 2019 e 1,7% em 2020. Esta evolução é idêntica à projetada pelo Banco de Portugal em março.*



Nos próximos anos, a atividade económica em Portugal deverá continuar a beneficiar de um enquadramento económico e financeiro favorável, aproximando-se do ritmo de crescimento potencial. Em 2018, o PIB deverá aumentar ligeiramente acima do estimado para o conjunto da área do euro, alcançando o nível observado antes da crise financeira internacional. Para os dois anos seguintes prevê-se um crescimento semelhante ao projetado para a área do euro. O PIB per capita em Portugal também deverá aumentar ao longo do horizonte de projeção, mantendo-se o processo muito gradual de convergência real face à área do euro."

Desta forma, a estratégia orçamental para 2019 assenta substancialmente, na continuação da prossecução de uma política de estabilidade orçamental, com vista à contínua consolidação do equilíbrio financeiro e à concretização dos projetos estruturantes oportunamente definidos, dos quais se destaca a execução e o acompanhamento dos projetos municipais resultantes do cofinanciamento estabelecido pelo Quadro Comunitário – Portugal 2020.

De referir que os referenciais ora apresentados datam de 30 de setembro, dados considerados para efeitos de estimativa e construção de cenários no âmbito dos documentos previsionais para 2019.

Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, previa-se a implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), em 1 de janeiro de 2018, revogando, entre outros diplomas, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL). Contudo, a presente proposta de Orçamento para 2019 é ainda apresentada nos termos deste Plano Oficial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, de acordo com orientações da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), considerando que é esse o referencial contabilístico que ainda se encontra em vigor. A partir de 1 de janeiro de 2019 haverá um ajustamento em sede de execução para os modelos de reporte previstos no SNC-AP.

B. GRANDES OPÇÕES DO PLANO

O modelo de estrutura das GOP deve considerar o quadro de referência de intervenção municipal, onde estão especificados os objetivos e intervenções estratégicas da autarquia para o ano a que se refere o documento, bem como as intervenções setoriais a desenvolver.

Assim, as Grandes Opções do Plano para 2019 (GOP 2019), definem as linhas de desenvolvimento estratégico da Autarquia incluindo, designadamente, o Plano Plurianual de Investimentos – PPI (perspetiva, a quatro anos, os projetos/ações com contrapartida em despesas de investimento) e as Atividades Mais Relevantes / Plano de Atividades Municipais – PAM (engloba todas as restantes despesas de Plano e que não são consideradas despesas de funcionamento corrente nem despesas de investimento).

As despesas relevantes que concorrem para os objetivos, programas, projetos ou atividades e ações, deram origem às GOP que integram o PPI e o PAM.

Quadro 1 – Dotações Orçamentais das GOP 2019

OBJETIVO / PROGRAMA	DOTAÇÕES DEFINIDAS					
	PPI		PAM		GOP	
	Valor (1)	%	Valor (2)	%	Valor (1) + (2)	%
01 EDUCAÇÃO	2 152 600	5,23	3 800 500	12,10	5 953 100	8,20
02 CULTURA, DESP. E TEMPOS LIVRES	4 048 100	9,83	5 706 300	18,17	9 754 400	13,44
03 AÇÃO SOCIAL	0	0,00	477 900	1,52	477 900	0,66
04 SAÚDE	0	0,00	6 900	0,02	6 900	0,01
05 HAB. E URBAN. E URBANISMO	13 688 100	33,23	4 586 100	14,60	18 274 200	25,17
06 SANEAMENTO E SALUBRIDADE	6 712 900	16,30	5 680 600	18,09	12 393 500	17,07
07 PROTEÇÃO CIVIL E BOMBEIROS	0	0,00	388 700	1,24	388 700	0,54
08 DESENV. ECON. E ABAST. PUBLICO	4 128 200	10,02	3 161 500	10,07	7 289 700	10,04
09 COMUNICAÇÕES E TRANSPORTES	3 824 400	9,28	0	0,00	3 824 400	5,27
10 DEFESA DO MEIO AMBIENTE	2 563 100	6,22	3 027 800	9,64	5 590 900	7,70
11 ATIVIDADES MEIO	4 075 900	9,89	4 565 200	14,54	8 641 100	11,90
TOTAL	41 193 300	100	31 401 500	100	72 594 800	100

O valor global da despesa na ótica das GOP 2019, é de 72,6 milhões de euros, dos quais 41,2 milhões de euros dizem respeito ao Plano Plurianual de Investimentos e 31,4 milhões de euros ao conjunto de ações identificadas como Plano de Atividades Municipais.

Nas dotações definidas para as GOP 2019, destacam-se os Objetivos: 05 Habitação e Urbanização e Urbanismo, com 25% do Total das GOP; 06 Saneamento e Salubridade (17%); 02 Cultura Desporto e Tempos Livres (13%) e Atividades Meio (12%).

Quadro 2 – Hierarquização das Funções das GOP 2019

PROGRAMAS/AÇÕES		VALOR	PESO
1.	FUNÇÕES GERAIS		3%
1.1.	Serviços Gerais de Administração Pública	1 538 400	
1.2.	Segurança e Ordem Públicas	432 700	
2.	FUNÇÕES SOCIAIS		66%
2.1.	Educação	6 560 700	
2.2.	Saúde	6 900	
2.3.	Segurança e Ação Sociais	279 600	
2.4.	Habitação e Serviços Coletivos	31 327 700	
2.5.	Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos	9 754 400	
3.	FUNÇÕES ECONÓMICAS		24%
3.1.	Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca	0	
3.2.	Indústria e Energia	5 295 600	
3.3.	Transportes e Comunicações	3 824 400	
3.4.	Comércio e Turismo	6 218 400	
3.5.	Outras Funções Económicas	1 737 100	
4.	OUTRAS FUNÇÕES		8%
4.1.	Operações da Dívida Autárquica	0	
4.2.	Transferências entre Administrações	350 000	
4.3.	Diversas não especificadas	5 268 900	
	TOTAL	72 594 800	100%

As GOP 2019 exprimem um modelo de desenvolvimento e uma determinada estratégia de consolidação das contas públicas.

O compromisso e a determinação da Autarquia na renovação das políticas públicas, tal como preconizado no seu programa, é concretizada em torno dos seguintes eixos prioritários de atuação:

- Uma forte aposta nas Funções Sociais espelhado no seu peso relativo no conjunto das demais (66%), seguido das Funções Económicas (24%);
- Dentro das Funções Sociais, um destaque para Habitação e Serviços Coletivos (65%), seguido dos Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos (20%) e da Educação (14%);
- No quadro das Funções Económicas, realce para o Comércio e Turismo (36%), Indústria e Energia (31%) e Transportes e Comunicações (22%).

Por outro lado, a distribuição da Despesa pelos diferentes tipos tem como objetivo agrupar as despesas de acordo com a natureza das funções exercidas pela Administração Local.

Quadro 3 – Despesas inerentes à Atividade - 2019

AGREGAÇÃO	CAPÍTULOS	AFETO AO ORÇAMENTO	PESO
Funcionamento	Despesas c/Pessoal	35 829 600	26%
	Aquisição de Bens e Serviços	47 822 100	34%
	Outras Despesas Correntes	929 500	1%
Investimento	Aquisição de Bens de Capital	40 843 200	29%
	Transferências de Capital	61 800	0%
Serviço da Dívida	Juros e Outros Encargos	1 499 600	1%
	Passivos Financeiros	4 818 000	3%
Outras Despesas	Transferências Correntes	7 012 900	5%
	Subsídios	-	-
	Ativos Financeiros	350 100	0%
	Outras Despesas de Capital	1 000	0%
TOTAL DA DESPESA		139 167 800	100%



Na leitura do Quadro supra destacam-se as Despesas de Funcionamento, que compreendem as atividades de âmbito geral da administração local (consideradas como essenciais para o funcionamento de um Município), com um peso de 56%, uma vez que é nestas que se inclui as Despesas com Pessoal, as quais representam 26%, do total da despesa municipal.

Seguem-se as Despesas de Investimento, com um peso de 25%, destacando-se de entre elas as Despesas com a Aquisição de Bens de Capital que são a segunda rubrica no total da Despesa estimada.

Face ao previsto para o ano de 2018, assiste-se a uma manutenção do peso relativo dos quatro grandes agregados.

Porém, no que diz respeito aos Capítulos, assiste-se a um aumento de um ponto percentual nas Despesas c/Pessoal e na Aquisição de Bens e Serviços, por contrapartida da redução de dois pontos percentuais na Aquisição de Bens de Capital (muito embora o valor absoluto cresça de 39 446 600€, em 2018 para 40 843 200 €, em 2019).

Entretanto, as despesas encontram-se agrupadas não só pelas diversas atividades como também pelas correspondentes unidades orgânicas responsáveis por executar e gerir os objetivos estratégicos definidos pelo Município.

Por unidade orgânica, de acordo com a nova Estrutura Orgânica Nuclear dos Serviços utilizada nos documentos previsionais, a distribuição do Orçamento é a seguinte:

Quadro 4 – Despesa por Unidade Orgânica

CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA		RESUMO	PESO
01	AA	22.404.300	16%
	0101 AM	66.000	0%
	0102 CM	15.670.600	11%
	0103 OF	6.667.700	5%
02	DAF	13.043.000	9%
03	DRH	2.234.000	2%
04	DCIRPT	10.707.600	8%
05	DURB	5.937.100	4%
06	DOM	41.779.200	30%
07	DAAE	20.077.500	14%
08	DCDDSJ	12.026.200	9%
09	DES	7.630.400	5%
10	CBSS	3.328.500	2%
TOTAL		139.167.800	100%

A Administração Autárquica apresenta um orçamento total de € 22.404.300€, destacando-se o Órgão 0102 Câmara Municipal, como o de maior dotação. Esta situação não será de estranhar se tivermos em consideração que, por exemplo, 4.005.000€ dizem respeito à gestão da delegação de competências resultante dos acordos de execução e dos contratos interadministrativos com as Juntas de Freguesia.

Todavia é o Órgão 04 DOM que apresenta maior dotação prevista para 2019, no montante de 41.779.200€ (sensivelmente igual ao apresentado em 2018, que era de 41.364.600€), dado ser aí que serão contabilizados os grandes Projetos decorrentes das Candidaturas ao Portugal 2020, entre outros.

Para além das despesas de investimento e outras tipologias de despesa refletidas nas GOP, a Autarquia exerce uma ampla participação em diversas empresas (sociedades anónimas, instituições, associações, etc.) que expressam a parceria do Município em importantes áreas e projetos de interesse municipal, envolvendo elevados meios financeiros.

Conforme determinado na alínea c), do nº 2, do Artigo 46º, do RFALEI apresenta-se de seguida o Mapa das Entidades participadas pelo Município de Setúbal:

Quadro 5 – Entidades participadas

DENOMINAÇÃO SOCIAL	N.P.C.	PARTICIPAÇÃO	
		VALOR	%
Amarsul - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA	503876321	612 500 €	7,9
Associação Parque Santiago	507031210	45 000 €	45
CDR - Cooperação Desenvolvimento Regional	502982314	95 000 €	11,1
SETGÁS - Sociedade de Distribuição de Gás Natural, SA	502404124	6 000 €	0,07
SICA - Soc. Industrial Carnes Arrábida	504844334	7 500 €	1
Simarsul - Sistema Integrado Multimunicipal de Águas Residuais da Península de Setúbal, SA	506635562	3 073 785 €	12,3
Vitória Futebol Clube	500969159	80 000 €	8

Quadro 6 – Outras Entidades participadas

AIA – Associação Intermunicipal de Água da Região de Setúbal
AML – Área Metropolitana de Lisboa
AMPV – Associação Municípios Portugueses do Vinho
AMRS – Associação de Municípios da Região de Setúbal
ANMP – Associação Nacional Municípios Portugueses
APMCH – Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico
RPCS – Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis

Quadro 7 – Comunidades, Associações, Agências e outras Entidades associadas

ADREPES – Associação para o Desenvolvimento Rural da Península de Setúbal
AEMA – Associação Europeia de Municipalidades com Marina/Porto de recreio
AACC – Associação Arbitragem Conflitos de Consumo
Associação Baía de Setúbal
Associação da Rota de Vinhos da Península de Setúbal
Associação European Portugal
Associação Internacional das Cidades Educadoras
Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas
CGLU – Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Club des Plus Belles Baies du Monde
ENA – Agência de Energia e Ambiente da Arrábida
Federação dos Bombeiros do Distrito de Setúbal
Fórum para Segurança Urbana
LBP – Liga dos Bombeiros Portugueses
PRP – Prevenção Rodoviária Portuguesa
SPD – Setúbal Península Digital
União intermunicipal das Cidades e Vilas Taurinas

Com o estabelecimento destas parcerias é objetivo da Autarquia a promoção do desenvolvimento sociocultural e aumentar a participação da cidadania no concelho de Setúbal.

Esta interação com a sociedade civil (Cidadãos, Empresas e Instituições) é visível através do estabelecimento de protocolos assentes em programas e objetivos comuns, enquanto fatores necessários para se promover e assegurar o progresso, a mobilidade, a integração e a coesão social, num Concelho que se pretende inovador e capaz de tirar o máximo de aproveitamento das oportunidades que se lhe deparam.

Em resumo, sendo Setúbal um Município preocupado com as políticas de inclusão e de apoio aos mais necessitados, é natural que uma fatia significativa dos recursos do Orçamento e das Grandes Opções do Plano para 2019 seja aplicada no aumento da qualidade de vida dos habitantes e na participação cívica dos mesmos.



Daí a aposta no desenvolvimento urbano visando a melhoria da qualidade de vida dos residentes e, simultaneamente, dos visitantes e turistas, salientando-se a importância de dar continuidade à reabilitação e requalificação de espaços públicos, dos monumentos históricos e dos bairros envelhecidos e degradados e abordar algumas questões de insegurança, melhorar as condições de mobilidade e investir em atividades de culturais, lúdicas e de lazer.

Importa por isso continuar a investir na reabilitação de espaços e equipamentos públicos, - de que os Bairros de Habitação Municipal e os projetos dos Bairros dos Pescadores e do Grito do Povo são os exemplos mais recentes - no sentido da melhoria das condições de base de fruição do território, muito em particular das condições de mobilidade.

A aposta na coesão e inovação social terá de continuar a estar no cerne das preocupações de desenvolvimento do Concelho de Setúbal.

Assim, pretende-se a continuação da priorização estratégica centrada nas atuações na continuidade, mas também em novos focos de exclusão social que exigem uma intervenção imediata, apostando em respostas sociais inovadoras e abrangentes, englobando a educação, a inclusão social, a habitação, a saúde ou a capacitação dos diferentes agentes.

Estas ações pretendem e estão a contribuir significativamente para uma mudança da "imagem" de Setúbal em diversos domínios.

C. ORÇAMENTO

O Orçamento proposto do Município de Setúbal para 2019 assenta nas regras orçamentais estabelecidas pela Lei nº 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI), expressando as condicionantes legais e da conjuntura económica, o que se reflete no valor global de 139 167 800€, superior em cerca de 11 170 700€, ao do ano transato.

Estes documentos são instrumentos de política e de gestão, pelo que não podem em qualquer circunstância, ser desligados da realidade e do contexto político do País.

Face ao indeferimento do Recurso interposto pelo Município de Setúbal à Recusa de Visto do Tribunal de Contas nos Empréstimos de Saneamento, aponta-se para a necessidade de serem tomadas medidas de consolidação orçamental tendentes a compensar essa situação.

Daí a importância de se continuar a privilegiar uma estratégia de rigor e de estabilização das finanças municipais por forma a assegurar a sustentabilidade financeira no médio e longo prazo do Município de Setúbal, para os quais é indispensável em termos orçamentais o controlo e a redução da dívida total, sobretudo a de curto prazo, bem como, uma criteriosa avaliação e monitorização na execução da despesa municipal.

Entre outras, reitera-se a necessidade de garantir a satisfação do princípio da economia, eficiência e eficácia na aquisição de bens, a reavaliação dos Contratos de prestação de serviços ao Município (outsourcing) e o recurso a Empréstimos para o Financiamento de todo e qualquer Investimento, independentemente do seu valor.

1. Regras de Equilíbrio Orçamental

O cumprimento das regras e mecanismos impostos pelo RFALEI e demais legislação em vigor, aponta para o cumprimento da regra básica de equilíbrio orçamental, designadamente, no que concerne a prever o valor de receita suficiente para cobrir todas as despesas.

Quadro 8 – Regra do equilíbrio: Receitas / Despesas

Receitas Totais Previstas 2019	Despesas Totais Previstas 2019	Saldo	Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro
Estimativa	Total Pedido		
139.167.800	139.167.800	0	(n.º 1, do Art.º 40.º)
Controlo do cumprimento da Regra de equilíbrio [Receitas ≥ Despesas]		Cumprimento Equilíbrio	

A execução prevista do Orçamento de 2019, assegura de igual forma o cumprimento dos normativos relativos ao equilíbrio orçamental, previsto no artigo anteriormente descrito, designadamente:

- A receita corrente cobrada bruta (prevista a 31/12/2018) será pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio longo prazos:

Quadro 9 – Regra do equilíbrio: Receitas Correntes / Despesas Correntes

Descrição	Valor	Validação	Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro
A Receitas Correntes Cobradas (Estimativa a 31/12/2018)	65.040.300		
B Despesas Correntes Pagas (Estimativa a 31/12/2018)	54.327.900		
C Amortizações médias EMLP	3.224.500		(n.º 4, do Art.º 40.º)
D Diferença (A) - (B) + (C) ≥ 0	13.936.900	C > 0	(n.º 2, do Art.º 40.º)
Controlo do cumprimento da Regra de equilíbrio		Cumprimento Equilíbrio	

- O resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido das amortizações, resulta para 2019, num valor superior a 5% das receitas correntes totais:

Quadro 10 – Regra do equilíbrio: Receitas Corr. Cobradas/Desp. Correntes Pagas

Descrição	Valor	Validação	Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro
A Receitas Correntes Cobradas (Estimativa a 31/12/2018)	65.040.300		
B Despesas Correntes Pagas (Estimativa a 31/12/2018)	54.327.900		
C Saldo Corrente [(A) - (B)]	10.712.400	A > B	
D Amortização do Ano 2018	3.224.500		
F Diferença [(C) - (D)]	7.487.900		
G 5% das Receitas Correntes totais	3.252.015	F > G	(n.º 3, do Art.º 40.º)
Controlo do cumprimento da Regra de equilíbrio		Cumpre Equilíbrio	

2. Estrutura da Receita e da Despesa

Tal como temos vindo a afirmar anteriormente importa salientar que o método de cálculo das diferentes rubricas da Receita, principalmente ao nível das receitas correntes, deve resultar da média aritmética simples observada nos 24 meses anteriores à elaboração do presente documento. Estão neste caso os montantes referentes a impostos, taxas e tarifas.

Existem, no entanto, capítulos tais como transferências, passivos financeiros e alguns outros que fogem a esta regra, havendo nesse caso de respeitar, quando é caso disso, os valores de protocolos, contratos ou ainda candidaturas que, para esse efeito, foram apurados pelos Serviços responsáveis pela respetiva gestão.

Sob pena de se desvirtuar o conteúdo de algumas rubricas e mantendo-se, por conseguinte, inalterados os fundamentos apresentados para tal em anos transatos, haverá uma ou outra exceção à aludida regra geral da média.

Estarão, neste caso, os débitos de algumas Entidades, cuja dimensão associada às expectativas da sua liquidação para breve, aconselham, a nosso ver, dotar as respetivas rubricas com os valores que efetivamente se perspectiva venham a ser liquidados durante a Gerência em apreço.

Assim, a Receita e a Despesa Total previstas para 2019, ascende a 139 167 800€, sendo um valor total orçamental cerca de 8,7% superior ao valor total do Orçamento inicial de 2018.

Quadro 11 – Resumo do Orçamento - 2019

RECEITAS	MONTANTE	DESPESAS	MONTANTE
Correntes	94.131.800	Correntes	93.093.700
Capital	45.036.000	Capital	46.074.100
Outras	-	Outras	-
TOTAL GERAL	139.167.800	TOTAL GERAL	139.167.800

Uma das razões de tal variação poderá ser encontrada no facto do Orçamento agora apresentado englobar um valor muito próximo dos 16 milhões de euros provenientes de participações dos fundos comunitários e outros Contratos.

Prevê-se ainda um saldo corrente de 1 038 100€, o qual servirá para financiar as Despesas de Capital.

Por agregado económico, a estrutura da Receita e da Despesa é a seguinte:

Quadro 12 – Resumo por agregado económico do Orçamento - 2019

RECEITA CORRENTE	VALOR	%	DESPESA CORRENTE	VALOR	%
01 Impostos Diretos	38.965.500	28,0	01 Despesas c/ o Pessoal	35.829.600	25,7
02 Impostos Indiretos	1.518.700	1,1	02 Aqui. Bens e Serviços	47.822.100	34,4
03 Contribuições p/ a Seg. Social, CGA e ADSE			03 Juros e Out. Encargos	1.499.600	1,1
04 Taxas, Mult., Outras Penal.	3.825.700	2,7	04 Transferênc. Correntes	7.012.900	5,0
05 Rendim. de Propriedade	26.579.100	19,1	05 Subsídios		
06 Transferências Correntes	14.119.900	10,1	06 Outras Desp. Correntes	929.500	0,7
07 Venda Bens e Serv. Corr.	8.434.900	6,1			
08 Outras Receitas Correntes	688.000	0,5			
Total da Rec. Corrente	94.131.800	67,6	Total da Desp. Corrente	93.093.700	66,9
RECEITA CAPITAL	VALOR	%	DESPESA CAPITAL	VALOR	%
09 Vendas Bens Investim.	93.500	0,1	07 Aquis. de Bens Capital	40.843.200	29,3
10 Transferênc. de Capital	10.194.500	7,3	08 Transf. de Capital	61.800	0,0
11 Ativos Financeiros	100	0,0	09 Ativos Financeiros	350.100	0,3
12 Passivos Financeiros	7.033.500	5,1	10 Passivos Financeiros	4.818.000	3,5
13 Outras Receitas Capital	27.714.400	19,9	11 Out. Desp. de Capital	1.000	0,0
Total da Rec. Capital	45.036.000	32,4	Total da Desp. Capital	46.074.100	33,1
Outras	-	-	Outras	-	-
TOTAL DA RECEITA	139.167.800	100	TOTAL DA DESPESA	139.167.800	100

A análise do Quadro permite observar que Receita total é de 139 milhões €, sendo 94 milhões €, de Receitas Correntes (68%) e 45 milhões € de Receitas de Capital (32%), enquanto a Despesa Corrente fica pelos 93 milhões € (67%), para uma Despesa de Capital de 46 milhões € (33%) e 0% em Outras Receitas/Despesas.

3. Análise da Receita Total

O Orçamento da Receita foi elaborado tendo por base as regras previsionais indicadas no ponto 3.3 do POCAL observando-se, contudo, alguns acertos pontuais a algumas rubricas orçamentais, em função da estimativa da respetiva arrecadação no exercício de 2018.

Da observação das dotações previstas para 2019, sobressai o peso da Receita Fiscal, com cerca de 32% do total, oriunda dos Impostos Diretos (28%), das Taxas, Multas e Outras Penalidades (3%) e dos Impostos Indiretos (1 %), ou seja, com pesos substancialmente mais reduzidos que os correspondentes ao ano de 2018.

Caberá, entretanto, aos órgãos Executivo e Deliberativo do Município aprovar as taxas a liquidar e a cobrar respeitantes ao Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e respetivas isenções, majorações e minorações, antevendo-se igual tratamento no que diz respeito ao IRS, Derrama e Taxa Municipal de Direitos de Passagem, conforme previsto na Lei das Finanças Locais.

No que diz respeito ao IMI, propõe-se uma estabilização na arrecadação desta Receita por efeito da redução da respetiva taxa máxima plasmada na Lei do Orçamento de 2017.

No âmbito dos "Impostos Indiretos", "Taxas, Multas e Outras Penalidades" e "Venda de Bens e Serviços Correntes", os respetivos valores tiveram por base o Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas do Município de Setúbal e demais Normativos aprovados e regras aplicáveis pelo POCAL, obedecendo de modo global o seu cálculo à média dos últimos 24 meses de receitas.

Quanto aos "Rendimentos da Propriedade" estes respeitam essencialmente a rendas da EDP pela concessão do património de baixa tensão (05.10.99.01) e rendas das Águas do Sado e outras concessões (05.10.99.02), na base dos respetivos contratos/acordos.

No capítulo de "Transferências Correntes" salienta-se o Fundo Social Municipal (06.03.01.02) e receitas provenientes das transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro (06.03.01.01), Participação Variável no IRS (06.03.01.03) e Outras participações do Estado (06.03.01.99).

A este propósito salientar os fluxos financeiros provindos do Ministério da Educação e Ciência para apoio às despesas com a ação social escolar (1.º, 2.º e 3.º CEB), refeições (pré-escolar, 1.º, 2.º e 3.º CEB), prolongamento de horários, pessoal auxiliar, AEC e "Regime de Fruta Escolar".

Destaque merece igualmente as participações por Fundos Estruturais e cooperação técnica e financeira, de candidaturas já contratualizadas e que irão estar em execução em 2019, para componentes de despesas correntes.

No respeitante às Receitas de Capital, as quais representam 32% da totalidade das Receitas, salienta-se o valor das "Transferências de Capital", das "Outras Receitas Capital" e dos "Passivos Financeiros".

Quanto às "Transferências de Capital", calculou-se a Receita com o Fundo de Equilíbrio Financeiro (10.03.01.01) e um largo conjunto de participações por Fundos Estruturais (10.03.07) e provenientes da cooperação técnica e financeira com diversas Entidades, para projetos em execução, uns através do Orçamento do Estado, e outros através do Portugal 2020.

Acerca das "Outras Receitas Capital" (13.01.99), o destaque vai para o montante relativo às questões colocadas pelo Município no âmbito das conversações no Grupo de Trabalho constituído para estudar as adaptações do Contrato de Concessão à Águas do Sado, SA ao Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, das recomendações IRAR n.º 01/2009 e o resultado plasmado no Relatório Final da Auditoria da ERSAR, datado de 13 de dezembro de 2012.

Por último, e no que diz respeito aos "Passivos Financeiros", o seu cálculo teve por base os Empréstimos contratualizados e ainda não realizados na totalidade como sejam o referente às Despesas de Investimento – BPI (12.06.02.10) e o referente a Projectos Co-Financiados pelo Portugal 2020 (12.06.02.11).

4. Receita Própria e Receita Alheia

Este novo enfoque da Receita não alterará a contribuição absoluta e relativa da generalidade dos seus capítulos e, nessa medida, mais do que retomar a perspetiva feita no ponto anterior, importará detalhar alguma informação que, porventura, relevará para esta vertente.

Quadro 13 – Composição da Receita – 2019

RECEITA	VALOR	PESO (%)		
		RECEITA		
		GLOBAL	PRÓPRIA	ALHEIA
Própria			100%	-
Fiscal				-
Impostos Diretos	38 965 500	28%	49%	-
Impostos Indiretos	1 518 700	1%	2%	-
Taxas, Multas e Out. Penal.	3 825 700	3%	5%	-
Não Fiscal				-
Rend. de Propriedade	26 579 100	19%	33%	-
Vendas de Bens Serv. Corr.	8 434 900	6%	11%	-
Vendas de Bens Investim.	93 500	0%	0%	-
Outras	688 000	0%	1%	-
Alheia			-	100%
Transferências Correntes	14 119 900	10%	-	24%
Transferências de Capital	10 194 500	7%	-	17%
Passivos Financeiros	7 033 500	5%	-	12%
Outras Receitas	27 714 400	20%	-	47%
TOTAL DA RECEITA	139 167 800	100%	-	-

Na sequência do que foi referenciado anteriormente, à Receita Própria será acometida a maior parcela dos fundos previstos para o ano em apreço (aproximadamente 57% dos fundos da Receita total orçada estão enquadrados nesta categoria).

No que diz respeito à componente Alheia da Receita, merecem particular relevância as Transferências Correntes e de Capital (com 10% e 7% da Receita Global), bem como, as Outras Receitas (20%).

Deste modo e avaliando a Receita Própria por relação à Alheia, estabelecida que está a importância do contributo da Receita Não Fiscal, releva-se dentro dela o peso dos Rendimentos de Propriedade (19% da Receita Global).

Quanto à Receita Fiscal, justificar-se-á aqui referir o peso dos Impostos Diretos, quer na Receita Global (28%), quer dentro Receita Própria (49%), muito embora se assista a uma redução do respetivo peso, quando comparado com o ano transato.

Tendo sido já feita uma referência às contribuições decorrentes da Administração Central no que concerne ao F.E.F., F.S.M. e à Participação no IRS, importará reiterar que os valores que ora se consideram tiveram como base os valores inscritos na proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2019.

Os referidos valores são os representados no Quadro seguinte.

Quadro 14 – Composição das Transferências - 2019

TRANSFERÊNCIAS	CORRENTE	CAPITAL	TOTAL
FEF	3 603 600	404 400	4 008 000
FSM / FCM	1 674 300	0	1 674 300
Participação IRS	6 903 600	0	6 903 600
SUB-TOTAL	12 181 500	404 400	12 585 900
OUTRAS TRANSF.	CORRENTE	CAPITAL	TOTAL
	1 938 400	9 790 100	11 728 500
TOTAL	14 119 900	10 194 500	24 314 400

Neste espécime orçamental perspectiva-se que as Transferências Correntes atinjam cerca de 58% do Total a receber (14 milhões de euros) e que dos cerca de 42% destinados às Transferências de Capital, aproximadamente 9,8 milhões de euros provenham das Candidaturas já contratualizadas junto do Portugal 2020.

5. Análise da Despesa

A análise da eficiência dos Governos Locais torna-se ainda mais relevante quando os tomadores de decisão autárquicos são confrontados com a escassez de recursos, como é o caso da generalidade dos Municípios portugueses.

A necessidade de se obter uma maior eficiência e um maior impacto das despesas públicas tem requerido um aprimoramento dos instrumentos e técnicas para a tomada de decisão e avaliação das políticas públicas.

As despesas municipais são os recursos públicos, autorizados pelo poder competente, ou seja, no âmbito das competências e atribuições legalmente conferidas, com o fim de atender a uma dada necessidade da população local. Trata-se da aplicação de fluxos financeiros a um dado fim por parte do Órgão Executivo, após a devida autorização do Órgão Deliberativo.

É então incumbência da Autarquia, dinamizar e agilizar as suas atividades tendo o Cidadão-contribuinte como centro de suas preocupações.

O desafio consiste em gerir de maneira transparente e confiável os recursos do contribuinte e fazer da Câmara Municipal uma fonte de desenvolvimento para toda a Comunidade, conjugando-se com o respeito pelo meio ambiente.

A análise da qualidade das despesas municipais constitui uma atividade estratégica no desenvolvimento das finanças públicas, particularmente aquelas referentes ao fornecimento dos serviços públicos básicos como sejam o abastecimento público, a educação, a cultura, a saúde e ação social. Assim, ao apresentarem-se como a contrapartida do pagamento das contribuições, impostos e taxas dos cidadãos, trazem consigo a necessidade do atendimento das procuras sociais.

Os valores da Despesa para 2019, resultarão em grande parte da consideração das obrigações que transitam para esta gerência, sob a forma de contratos de empreitadas e serviços diversos, a que acrescem, naturalmente, as despesas obrigatórias, como sejam, as Despesas com Pessoal e a satisfação do Serviço da Dívida, bem como, as opções estrategicamente relevantes consubstanciadas no elenco de ações constante das GOP.

Subsidiariamente, um grande número de despesas, que cobrem as necessidades de funcionamento da Edilidade, foi estimado tendo sobretudo em consideração não só os valores históricos que se têm observado nos últimos anos, como também a sua pertinência no quadro de uma gestão progressivamente mais eficaz.

No Quadro seguinte evidencia-se a distribuição do montante de despesa orçamentada para 2019 por classificação económica e respetivos pesos percentuais.

Quadro 15 – Composição da Despesa - 2019

CAPÍTULOS	PREVISÃO	PESO %
Despesas Correntes	93.093.700	66,9
01 Despesas com o Pessoal	35.829.600	25,7
02 Aquisição de Bens e Serviços	47.822.100	34,4
03 Juros e Outros Encargos	1.449.600	1,1
04 Transferências Correntes	7.012.900	5,0
05 Subsídios	-	-
06 Outras Despesas Correntes	929.500	0,7
Despesas de Capital	46.074.100	33,1
07 Aquisição de Bens de Capital	40.843.200	29,3
08 Transferências de Capital	61.800	0,0
09 Ativos Financeiros	350.100	0,3
10 Passivos Financeiros	4.818.000	3,5
11 Outras Despesas de Capital	1.000	0,0
TOTAL DA DESPESA	139.167.800	100

Tendo por base o princípio do equilíbrio orçamental, a Despesa total orçada para 2019 ascende a 139 167 800€, sendo que as Despesas Correntes representam 67% do Total do Orçamento, enquanto as Despesas de Capital constituem 33%.

As Despesas Correntes aumentam 11,5% face ao Orçamento de 2018 (9 628 500€). Por consequência, as Despesas de Capital diminuem em idêntica percentagem.

No que diz respeito à composição das Despesas, o destaque vai para as rubricas de "Aquisição de Bens e Serviços" (34%), para "Aquisição de Bens de Capital" (29%) e nas "Despesas com o Pessoal" (26%).

Quanto à evolução do valor das "Despesas com o Pessoal", prevê-se o aumento das remunerações dos Trabalhadores em Funções Públicas em cerca de 3%, a alteração à Organização dos Serviços Municipais para o ano de 2019, as alterações de posicionamento remuneratório ocorridas em 2018 mas com impacto financeiro em 2019, as alterações de posicionamento remuneratório com efeitos em 2019 (de acordo com o ciclo avaliativo do biénio 2017/2018), a abertura dos procedimentos concursais para categorias de acesso nas carreiras ainda não revistas (como são os casos das carreiras de Pessoal de Informática, de Fiscal Municipal e de Bombeiro Sapador), a previsão das mobilidades intercarreiras e categorias para o próximo ano de 2019 e, bem assim, o lançamento de procedimentos concursais comuns para recrutamento de diversos trabalhadores em diferentes carreiras e categorias.

O total das "Transferências" (Correntes e de Capital) atribuídas pela Município, cuja discriminação está expressa nas GOP, que no conjunto representam cerca de 5 % do total do Orçamento, compreendem as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas (correntes e de capital), sem que tal implique, por parte das unidades receptoras, qualquer contraprestação direta para com a Câmara Municipal (correspondem aos Agrupamentos 04 e 08 da classificação económica da despesa). Dentro destas rubricas destacam-se as destinadas à AMRS, AML e Juntas/ Uniões de Freguesia.

Por outro lado, a dotação atribuída aos "Passivos Financeiros" representa 3,5% do Total da Despesa, uma percentagem sensivelmente igual à do ano transato, mas com um valor absoluto superior em 231 000€, explicável em boa parte pelo início do pagamento do capital do Empréstimo de Médio e Longo Prazo N.º 0032.00495417660, contraído em 2017 junto do Banco Santander Totta, SA.

A rubrica dos "Passivos Financeiros" tem tido a seguinte evolução nos últimos anos:

Quadro 16 - Evolução dos Passivos Financeiros por Empréstimos de Médio e Longo prazo de 2016/2018

DÍVIDA DE EMPRÉSTIMOS MLP (CAPITAL)	2016	2017	2018	VARIAÇÃO 2018/17	
			(previsão)	Valor	%
Dívida (início do ano)	35.006.723	30.559.471	28 217 110	-2 342 361	-7,7%
Utilizações do ano	0	3 615 800	3 490 000	-125 800	-3,5%
Amortizações do ano	4.447.252	5 958 161	4 412 500	-1 545 661	-26,0%
Dívida (final do ano)	30.559.471	28 217 110	27 294 610	-922 500	-3,3%

As despesas com o serviço da dívida reportam ao conjunto das despesas com encargos financeiros (juros) e passivos financeiros (amortizações de capital) relativas a Empréstimos de Médio e Longo prazo.

Para o final de 2018, estima-se uma redução de cerca de 3% no valor global da dívida com Empréstimos a Médio e Longo Prazo, a qual estará muito próxima dos 27 milhões de euros, tendo-se registado uma menor utilização no ano (-3,5%).

O Orçamento para 2019 continua a preconizar uma política tendente a assegurar a sustentabilidade estrutural das finanças do Município de Setúbal, cumprindo para além dos requisitos de equilíbrio também os normativos relativamente ao Limite da Dívida Total.

Quadro 17 – Limite da Dívida Total

DESIGNAÇÃO	2016	2017	2018
Receita Corrente cobrada Líquida	66.990.843,00	70.336.149,00	72 465 311,00
Receita Líquida do Município	83.677.379,02	83.277.494,77	82 299 924,18
Art.º 52, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro			
Média da receita corrente cobrada líquida nos últimos 3 anos			69 930 768,00
Limite da dívida total para 2018 (1,5* média da receita cobrada líquida dos últimos 3 anos)			104 896 151,36

De referir que o cálculo do limite da Dívida Total dos Municípios tem por base a Receita Corrente Cobrada Líquida nos três últimos anos, nos termos do n.º 1, do Artigo 52.º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

6. Evolução Financeira

A evolução financeira preconizada para o Município de Setúbal poderá ser observada através do exame de alguns indicadores económicos que apresentam a política conducente à sustentabilidade financeira municipal e que se pretende continuar a exercer como tarefa primordial.

Quadro 18 – Rácios Comparativos

RÁCIOS	2017	2018	2019
<i>Grau de cobertura total das receitas e despesas</i>			
Receita corrente / Despesa corrente	1,11	1,07	1,01
Receita de capital / Despesa de capital	0,78	0,86	0,98
Receitas próprias / Despesa Total	0,87	0,50	0,77
<i>Grau de cobertura total da Receita</i>			
Impostos diretos / Total da Receita	0,33	0,33	0,28
Receitas próprias / Total da Receita	0,87	0,50	0,77
Total das Transferências / Total da Receita	0,24	0,20	0,17
<i>Grau de cobertura da Despesa</i>			
Pessoal / Despesa Total	0,23	0,25	0,26
Aquisição de bens de capital / Despesa Total	0,28	0,31	0,29
Total das Transferências / Despesa Total	0,06	0,05	0,05

Da análise aos indicadores constantes do Quadro acima destaca-se uma certa estabilização da estrutura da Receita Corrente quando comparada com a Despesa Corrente, o mesmo se passando com o Investimento projetado para 2019, visível através do peso da Aquisição de bens de capital na Despesa Total.



Aliás, o Município de Setúbal como temos vindo a salientar noutras ocasiões, vem registando uma boa evolução dos seus principais indicadores económico-financeiros, centrando a sua atuação na prestação de um serviço público de qualidade baseado no planeamento, na coordenação e na gestão eficiente dos recursos municipais, uma missão que está vocacionada para o desenvolvimento coerente e equilibrado do território, para a preservação da herança e património históricos e para a prosperidade sustentada de longo prazo.

Sem uma descrição exaustiva de todas as ações a desenvolver pela Autarquia, cremos, contudo, ter destacado os contributos mais significativos do ponto de vista financeiro, incluídos no Orçamento e Grandes Opções do Plano para 2019.

Por último, queremos reiterar que muito embora a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), preveja nos seus Artigos 41.º e 44.º, a vinculação da despesa e da receita a um quadro plurianual de programação orçamental numa base móvel de quatro anos e que a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto (altera a Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), continue a mencionar essa obrigatoriedade, por falta de regulamentação, continuam a não estar criadas as condições legais para o cumprimento deste articulado da legislação, pese embora o caráter plurianual que o Município de Setúbal tem vindo a desenvolver no processo de planeamento do seu orçamento da despesa.

Esta posição tem vindo a ser corroborada pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), como fomos informando em idênticas circunstâncias, mas contraditada pela Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) a qual, contudo, não sustenta essa posição nem oferece qualquer opção legal ao proposto.