

A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRO 2010

1. Introdução

O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) estabelece que os documentos de prestação de contas englobam os mapas de execução orçamental, a execução anual do plano plurianual de investimento, o mapa de fluxos de caixa, bem como os anexos às demonstrações financeiras. Estes documentos anuais permitem conhecer, não só o resultado anual da atividade da autarquia local, como também a sua situação patrimonial.

Para apoio ao acompanhamento da execução orçamental, na qual devem ser tidos em conta os princípios da utilização racional das dotações aprovadas (as despesas devem ser justificadas quanto à sua economia, eficiência e eficácia) e da gestão eficiente da tesouraria, o POCAL prevê a elaboração dos mapas de controlo orçamental da despesa e da receita, em articulação com o de fluxos de caixa.

Com o objetivo de analisar as receitas arrecadadas e as despesas pagas pelos municípios no ano de 2010 recorreu-se aos mapas do controlo orçamental que os 77 municípios pertencentes à área de atuação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC) remetem a esta entidade. Nestes documentos estão espelhados os montantes de receitas cobradas brutas e das despesas pagas de acordo com o classificador económico das receitas e despesas públicas adaptado às autarquias locais¹.

2. A execução orçamental em 2010

No ano de 2010 o total da receita arrecadada pelo conjunto dos municípios da Região Centro ascendeu, conforme indicado na Figura 1, a 1.441 milhões de euros, cifrando-se o total da despesa paga em 1.383 milhões de euros, resultando um saldo de execução orçamental na ordem dos 58 milhões de euros.

¹ O classificador económico das receitas e despesas utilizado é o que resulta da adaptação às autarquias locais do classificador económico das receitas e despesas públicas previsto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, feita pelo SATAPOCAL (Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL).

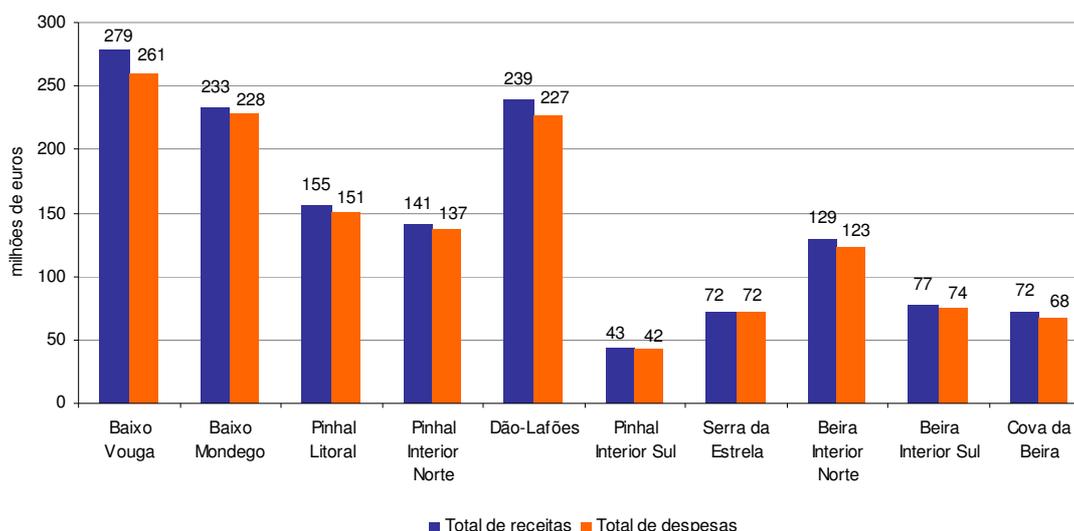
Fig. 1: Execução orçamental dos municípios da Região Centro, em 2010

Receita			Despesa		
Classificação económica das receitas	Receitas cobradas brutas		Classificação económica das despesas	Despesas pagas	
	euros	%		euros	%
Receitas correntes	930.070.489	64,5	Despesas correntes	811.917.598	58,7
Receitas de capital	457.627.388	31,8	Despesas de capital	570.804.447	41,3
Outras receitas	53.129.103	3,7			
Total	1.440.826.980	100,0	Total	1.382.722.045	100,0

Considerando a desagregação geográfica por sub-região² verificou-se que as NUTS III do litoral e Dão-Lafões registaram os valores mais elevados, quer de receitas arrecadadas quer de despesas pagas. A este facto não será alheio a concentração populacional existente nestas sub-regiões e, com exceção do Pinhal Litoral, o elevado número de municípios que as compõem.

De acordo com o princípio do equilíbrio orçamental, as receitas devem ser pelo menos iguais às despesas pelo que, na execução do orçamento este princípio deve ser mantido. Assim, como seria de esperar, todas as NUTS III evidenciaram mais receitas arrecadadas do que despesas pagas, conforme se comprova pela Figura 2. Dão-Lafões foi onde se verificou o maior saldo de execução orçamental da região (cerca de 13 milhões de euros). Já a Serra da Estrela foi a sub-região onde as despesas pagas mais se aproximaram das receitas arrecadadas.

Fig. 2: Total de receitas cobradas e despesas pagas por NUTS III, em 2010



Fonte: SIIAL

²A área de atuação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro compreende as NUTS III: Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral, Pinhal Interior Norte, Dão Lafões, Pinhal Interior Sul (de acordo com a Lei n.º 21/2010, de 23 de Agosto), Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul e Cova da Beira.

Ao nível municipal, apesar de não existir um padrão territorial nítido, também se verificou que, em relação às receitas arrecadadas, nos dois escalões mais elevados considerados na Figura 3, dois terços dos municípios localizavam-se no litoral. Os municípios capitais de distrito, com exceção da Guarda, foram os que mais receitas arrecadaram na Região Centro. Uma outra constatação diz respeito ao diferencial muito acentuado existente entre os municípios que arrecadaram mais e menos receita. É o caso de Castanheira de Pera onde as receitas arrecadadas correspondiam apenas a 5% das receitas conseguidas por Coimbra.

Leitura semelhante obtém-se da análise à Figura 4. Com os valores mais elevados de despesas pagas encontravam-se maioritariamente os municípios do litoral e nas posições cimeiras quase todos os municípios capitais de distrito, com destaque para Coimbra que registou uma despesa cerca de 30% superior ao município imediatamente anterior, Viseu. Efetivamente, entre o município que mais despesa pagou, Coimbra, e o que menos despesa executou, Castanheira de Pera, verificou-se uma diferença de cerca de 84 milhões de euros.

Fig. 3: Receitas arrecadadas por município em 2010

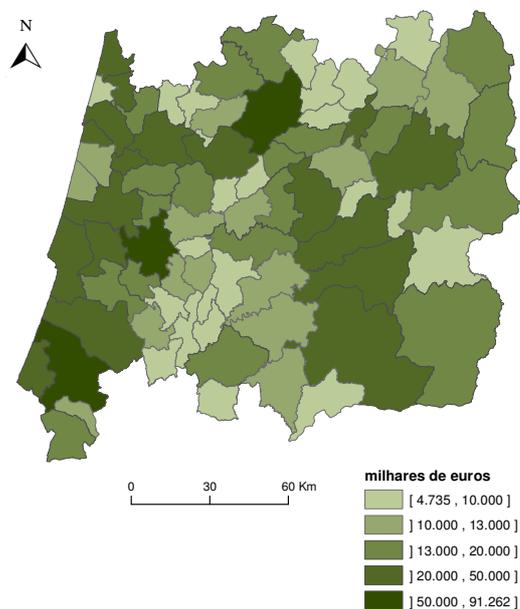
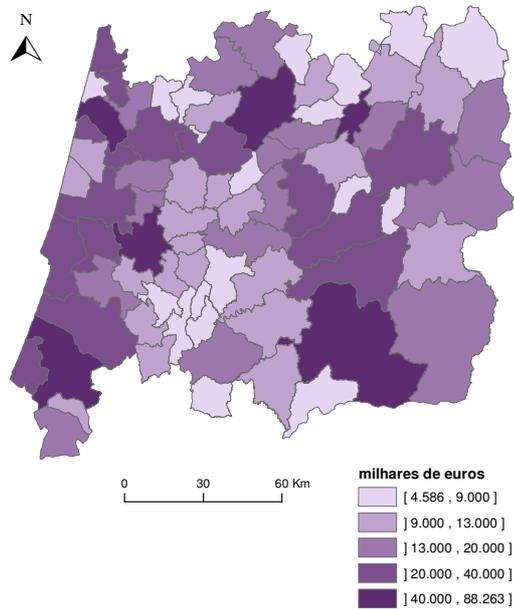


Fig. 4: Despesas pagas por município em 2010



Fonte: SIAL

Como se compreende, estes valores são bastante influenciados pela dimensão populacional uma vez que é atribuição dos municípios a satisfação das necessidades dos seus habitantes. Assim, é natural que municípios com um maior número de habitantes tenham níveis de receita e despesa mais elevados. Desta forma, é importante eliminar este efeito. Para tal, relativizaram-se os valores obtidos pela

população de cada um dos municípios, estando o seu resultado espelhado nas Figuras 5 e 6. Nestas é perceptível uma inversão nas conclusões, ou seja, os municípios predominantemente localizados no interior foram os que apresentaram valores mais elevados dos indicadores em questão, destacando-se Fornos de Algodres (onde as receitas por habitante atingiram 7.895€ e as despesas por habitante 7.884€) com valores que mais que duplicaram os registados no município imediatamente seguinte, Pampilhosa da Serra.

Fig. 5: Receitas arrecadas por habitante por município, em 2010

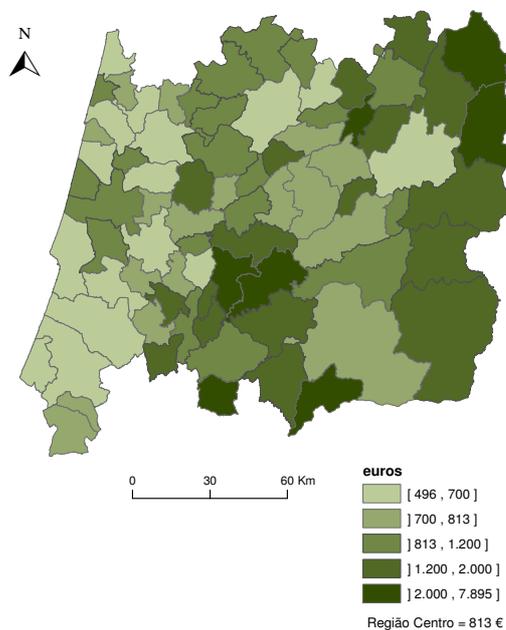
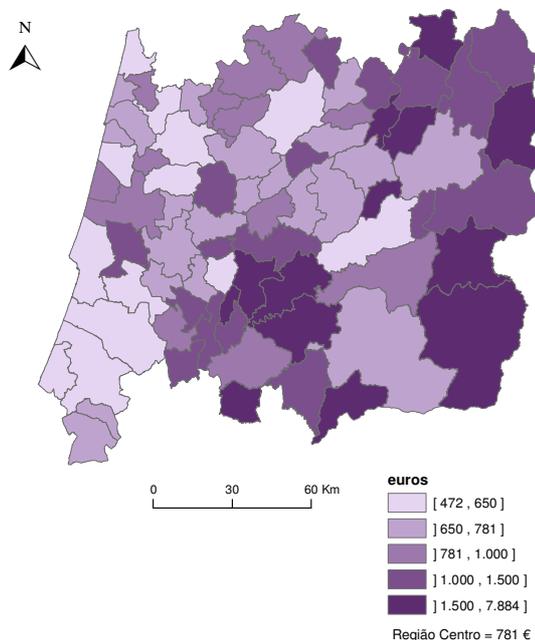


Fig. 6: Despesas pagas por habitante por município, em 2010



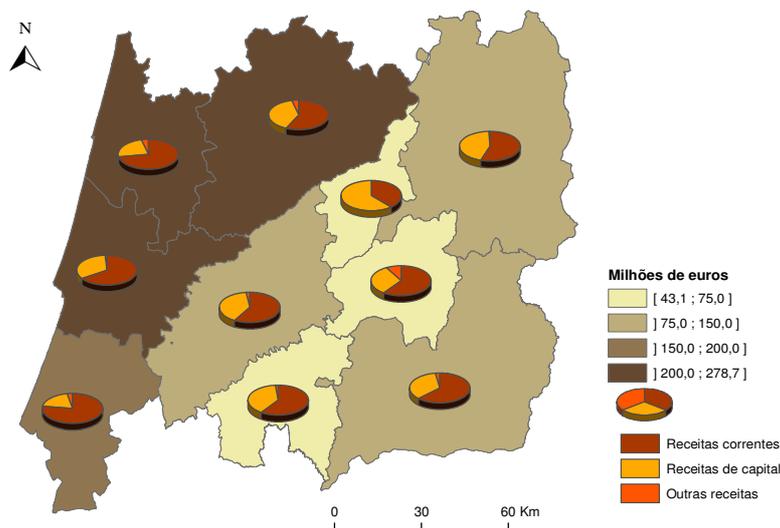
Fonte: cálculos próprios a partir de SIAL e INE

3. Receitas cobradas em 2010

Na Região Centro, em 2010, aproximadamente 64% das receitas correspondiam a receitas correntes³, 32% a receitas de capital⁴ e perto de 4% a outras receitas⁵.

A maioria das sub-regiões evidenciou, igualmente um maior peso de receitas correntes do que de capital, conforme demonstra a Figura 7. A exceção ocorreu na Serra da Estrela onde as receitas de capital superaram as receitas correntes. As NUTS III com maior importância relativa das receitas correntes localizavam-se no litoral, tendo o Pinhal Litoral apresentado o valor máximo de 77%. As restantes sub-regiões do interior, com exceção da Beira Interior Sul, apresentaram valores inferiores ao da média da região.

Fig. 7: Receitas arrecadadas e decomposição das receitas por NUTS III, em 2010



Fonte: SIAL

Uma análise mais pormenorizada da composição da receita arrecadada pelo conjunto dos municípios da Região Centro, encontra-se refletida na Figura 8.

As fontes de financiamento municipal que, em 2010, assumiram maior relevância na Região Centro foram as transferências, quer correntes quer de capital, com uma importância de 53%, e os impostos diretos que pesaram 18%. Também os passivos financeiros, que traduzem as receitas resultantes da contração de empréstimos, e as aquisições de bens e serviços correntes se destacaram no cômputo da

³ As receitas correntes compreendem as rubricas: impostos diretos, impostos indiretos, taxas, multas e outras penalidades, rendimentos de propriedade, transferências correntes, venda de bens e serviços correntes e outras receitas correntes.

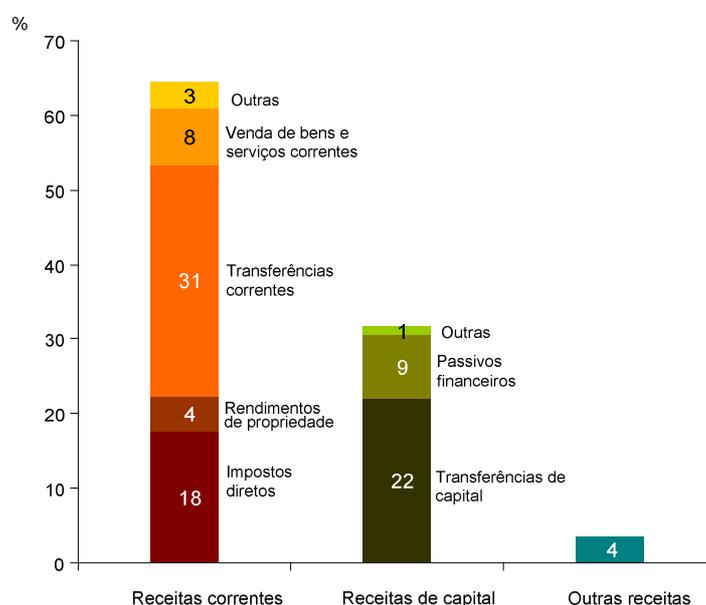
⁴ As receitas de capital compreendem as rubricas: vendas de bens de investimento, transferências de capital, ativos financeiros, passivos financeiros (empréstimos contraídos) e outras receitas de capital.

⁵ Compreende as reposições não abatidas nos pagamentos e o saldo da gerência anterior.

receita total, embora de forma bastante menos pronunciada do que as rubricas anteriormente mencionadas, já que cada uma delas representava 8% da receita global arrecadada.

Nas rubricas de transferências encontram-se os montantes transferidos através do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), dos fundos comunitários e ainda outras transferências. O FEF, verba proveniente do Orçamento de Estado, e que corresponde à participação dos municípios nos impostos do Estado, constituiu a fonte de receita mais relevante do total das receitas com origem em transferências correntes e de capital, representando 63% destas. O FEF foi igualmente, de forma isolada, a receita com maior peso relativo no total das receitas municipais da Região, tendo atingido 34%.

Fig. 8: Componentes da receita arrecadada na Região Centro, em 2010



Fonte: cálculos próprios a partir de SIAL

Considerando uma desagregação geográfica mais fina verifica-se, através da Figura 9, que tem representada a importância do FEF no total de receitas arrecadadas, que os municípios mais dependentes do Orçamento de Estado para o financiamento das suas despesas se concentravam nas sub-regiões do interior. Efetivamente a sub-região em que o indicador apresentou o valor mais elevado foi o Pinhal Interior Sul, onde todos os municípios que a integravam apresentaram rácios superiores a 50%, destacando-se Vila de Rei, com um grau de dependência do FEF de 65,9%, um dos mais elevados da região. Com valores superiores aos atingidos neste município apenas se encontravam Idanha-a-Nova (73,8%) e Penamacor (68,2%), ambos pertencentes à Beira Interior Sul.

Já os municípios em que o FEF tem um peso menos relevante no total das suas receitas, significando maior capacidade de gerar receita local, situavam-se maioritariamente no litoral, sobressaindo Coimbra e Aveiro, onde a importância do FEF era inferior a 10%.

Do exposto, era visível na Região Centro uma dicotomia entre litoral e interior o que, de certa forma, reflete os critérios de ponderação subjacentes à distribuição do FEF os quais, como é sabido, visam corrigir as assimetrias regionais e contribuir para uma maior coesão territorial.

Fig. 9: Importância do FEF nas receitas totais por município, em 2010

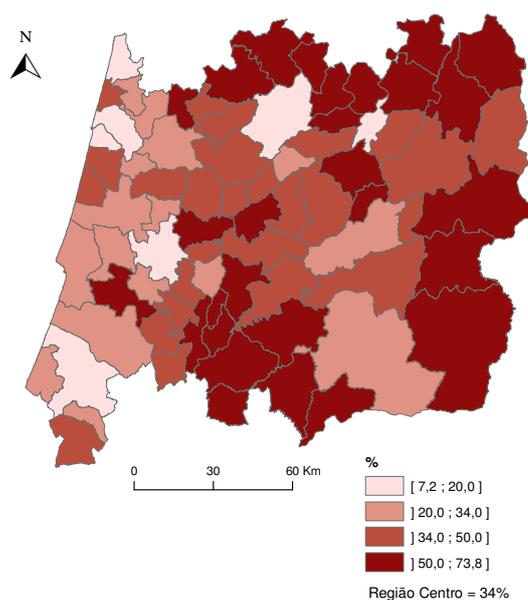
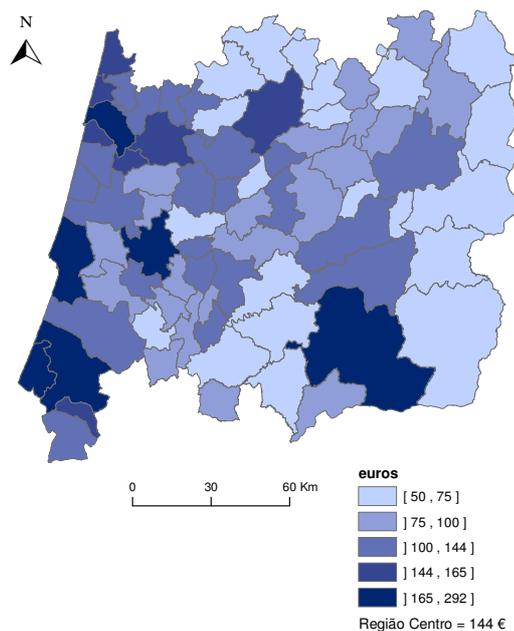


Fig. 10: Impostos diretos por habitante por município, em 2010



Fonte: cálculos próprios a partir de SIAL e INE

Os impostos diretos englobam as verbas provenientes do imposto municipal sobre imóveis (IMI), do imposto único de circulação (IUC), do imposto municipal sobre transações onerosas de imóveis (IMT), da derrama e ainda de impostos abolidos. Em termos absolutos, para o total da região, estas receitas atingiram uma execução de, aproximadamente, 255 milhões de euros.

Ao nível dos impostos diretos era igualmente perceptível uma dicotomia entre o litoral e o interior, quer considerando a importância dos impostos nas receitas arrecadadas, quer relativizando o montante cobrado pela respetiva população. De facto, foram igualmente as sub-regiões do litoral que apresentaram um maior peso dos impostos diretos no total das receitas arrecadadas, destacando-se o Pinhal Litoral e o Baixo Mondego, com mais de um quarto da receita proveniente daquela fonte. Por outro lado, as NUTS do Pinhal Interior Sul e da Serra da Estrela foram aquelas que apresentaram os rácios mais baixos neste tipo de receita, com 5,0% e 5,8%, respetivamente.

Os impostos diretos cobrados por habitante pelos diversos municípios da Região Centro encontram-se cartografados na Figura 10. Como se verifica, os municípios localizados no litoral apresentaram,

proporcionalmente, valores superiores mais elevados do que os municípios localizados no interior, sendo que dos 13 municípios com valores superiores à média da região, 11 localizavam-se nas sub-regiões do litoral. Adicionalmente, refira-se que a maioria dos municípios do litoral registou valores superiores a 100€ por habitante enquanto que no interior ocorreu a situação contrária, ou seja, a maioria apresentou valores inferiores a 100€ por habitante.

Com uma importância consideravelmente menor no total da receita cobrada mas, ainda assim, com um grande peso no total das receitas de capital (representando cerca de 40% destas), encontravam-se as receitas creditícias e de fundos comunitários, com uma execução global na Região Centro, em 2010, de aproximadamente 121 e 104 milhões de euros, respetivamente.

Em particular no que respeita à receita creditícia, as sub-regiões, Serra da Estrela e Baixo Mondego, foram as que apresentaram valores mais elevados para o indicador obtido a partir do rácio empréstimos sobre a receita total, com 48,7% e 12,7%, respetivamente. Foram os municípios de Fornos de Algodres, no caso da Serra da Estrela, e de Cantanhede, no Baixo Mondego, que contribuíram para os valores indicados, ainda que a situação de enquadramento tenha sido distinta. Em Fornos de Algodres o peso que os passivos financeiros assumiram no total da sua receita (84,8%) refletia o plano de reequilíbrio financeiro em curso neste município, ao passo que, em Cantanhede, com uma percentagem de passivos financeiros também significativa no total das suas receitas (42,6%), mas ainda assim menos de metade do valor percentual apresentado em Fornos de Algodres, os empréstimos contraídos em 2010 destinaram-se, maioritariamente, a financiar o investimento efetuado pelo município.

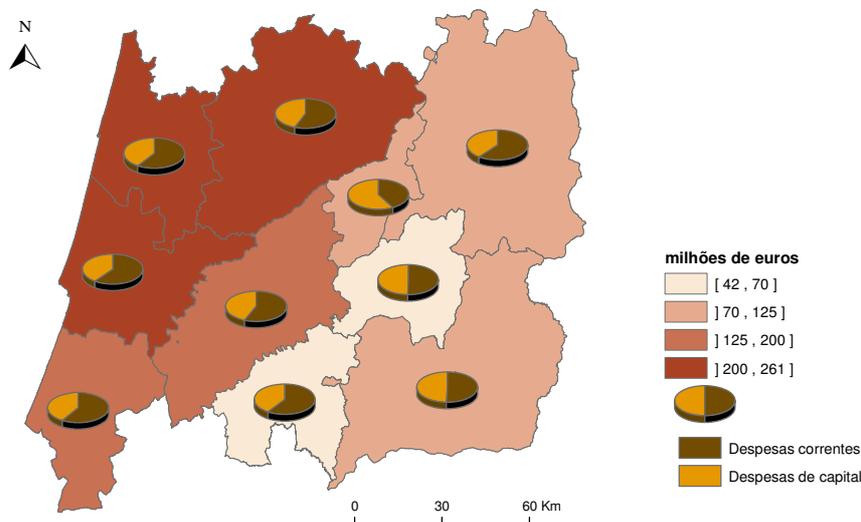
4. Despesas pagas em 2010

Em 2010, os municípios da Região Centro, no seu conjunto, realizaram despesas no montante aproximado de 1.383 milhões de euros, 58,7% correspondendo a despesas correntes⁶ e 41,3% a despesas de capital⁷. Tal como para a região, quase todas as NUTS III apresentaram um maior montante de despesas correntes do que de capital, tendo-se destacado a Beira Interior Norte onde as despesas correntes representaram 63,1% das despesas pagas, como se comprova pela leitura da figura 11. A única sub-região a evidenciar uma maior proporção de despesas de capital, que ascenderam a 60,6% das despesas, foi a Serra da Estrela. Já a Cova da Beira e a Beira Interior Sul apresentaram um valor bastante semelhante de despesas correntes e de capital.

⁶ As despesas correntes englobam as despesas com o pessoal, as aquisições de bens e serviços correntes, os juros e outros encargos correntes da dívida, as transferências correntes, os subsídios e outras despesas correntes.

⁷ As despesas de capital incluem aquisições de bens de capital, transferências de capital, ativos financeiros, passivos financeiros (amortizações de empréstimos) e outras despesas de capital.

Fig. 11: Despesas pagas e decomposição das despesas por NUTS III, em 2010



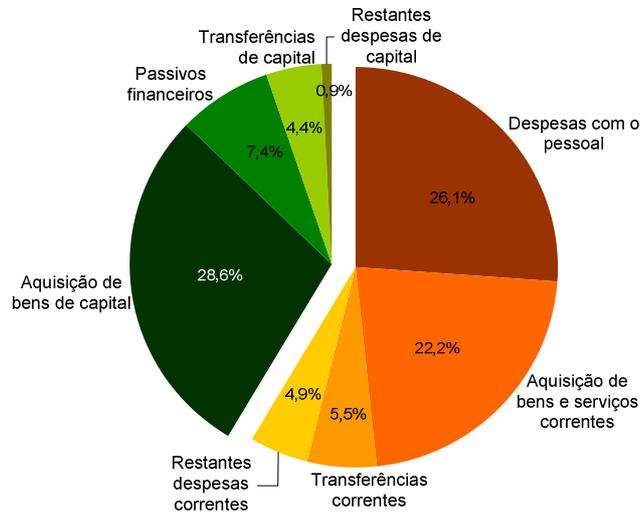
Fonte: SIAL

As despesas que em 2010 assumiram valores mais significativos na Região Centro foram as despesas com aquisição de bens de capital, as despesas com pessoal e as despesas com aquisição de bens e serviços correntes, conforme se verifica na Figura 12, tendo as importâncias globalmente pagas com estas despesas atingido valores na ordem dos 396, 361 e 307 milhões de euros, respetivamente.

Atendendo às rubricas mais importantes na despesa e considerando a decomposição da despesa em corrente e de capital verificou-se que as despesas com o pessoal representavam 44,5% das despesas correntes e a aquisição de bens e serviços correntes, ou seja, os consumos intermédios, 37,8%. As aquisições de bens de capital, ou seja, os investimentos em sentido lato, concorriam para 69,3% da despesa de capital.

Já não pelo seu peso na despesa paga mas pela importância de que se reveste o controlo e acompanhamento do nível de endividamento nas autarquias locais, refiram-se ainda os montantes dos encargos suportados pelos municípios da Região Centro com os juros e amortizações de empréstimos, em 2010. Assim, em termos globais, os juros e as amortizações pagos na região atingiram os valores de 24 e 102 milhões de euros, respetivamente. Daqui resultou um valor global do serviço da dívida de, aproximadamente, 126 milhões de euros. O Baixo Mondego, o Baixo Vouga e a Serra da Estrela foram as sub-regiões que apresentaram os valores mais elevados para o serviço da dívida. Efetivamente, na Serra da Estrela o serviço da dívida representou 26,9% da despesa total, motivado pelo valor bastante significativo registado no município de Fornos de Algodres (35,9%), o mais elevado da região.

Fig. 12: Componentes da despesa paga na Região Centro, em 2010



Fonte: cálculos próprios a partir de SIAL

Ao nível da importância dos custos com o pessoal nas despesas correntes evidenciou-se o Pinhal Interior Norte por apresentar o valor mais elevado da região (51,1%). Já com a menor importância relativa dos custos com o pessoal na despesa corrente encontrava-se o Pinhal Litoral (36,7%).

Fig. 13: Peso das despesas com o pessoal nas despesas correntes por município, em 2010

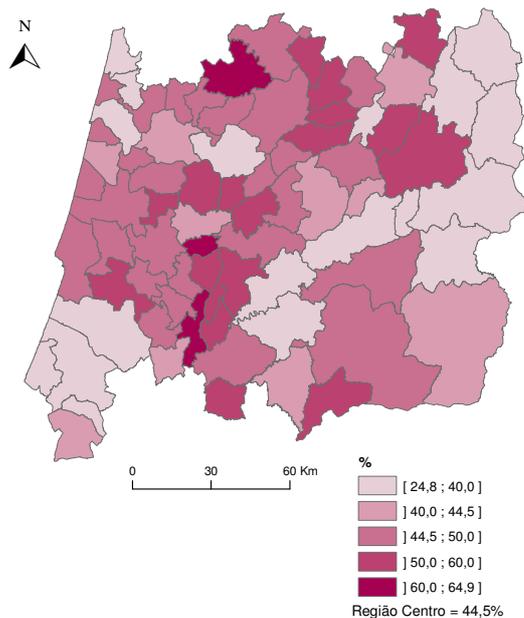
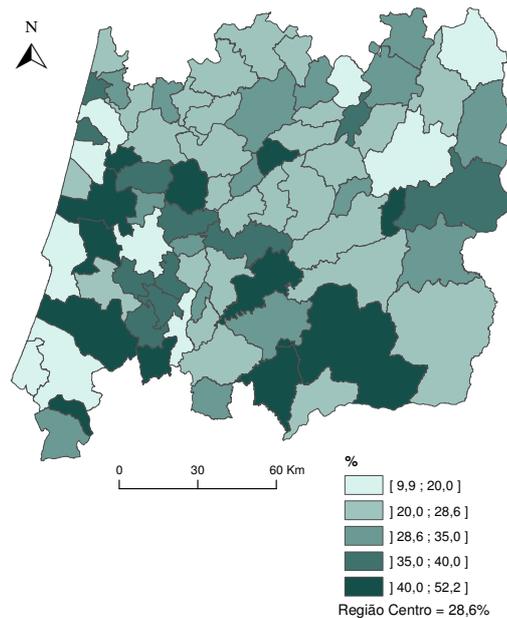


Fig. 14: Peso das despesas com aquisição de bens de capital na despesa total por município, em 2010



Fonte: cálculos próprios a partir de SIAL

Em termos municipais, verificaram-se desvios consideráveis face à média regional (44,5%) que importa salientar. Em mais de um quarto dos municípios as despesas com o pessoal correspondiam a mais de metade das despesas correntes. Os maiores valores do indicador registaram-se nos municípios de São Pedro Sul, Figueiró dos Vinhos e Vila Nova de Poiares, onde as despesas com o pessoal assumiram no total da despesa corrente valores superiores a 60%, tal como evidenciado na Figura 13. Apenas 36% dos municípios apresentaram um valor para o indicador inferior à média regional. Destes, são de destacar os municípios de Fornos de Algodres, Batalha e Pinhel, com 24,8%, 29,5% e 33,5%, respetivamente.

Quanto à despesa com a aquisição de bens de capital, que como se viu anteriormente representaram na Região Centro, 28,6% da despesa paga em 2010, verificou-se uma distribuição sub-regional diversificada, apesar de se notar uma tendência para a concentração dos valores mais baixos do indicador nas sub-regiões do litoral.

Ao nível municipal, 37 dos 77 municípios da Região Centro, ou seja, 48% dos municípios, apresentavam um rácio de investimento em relação à despesa total inferior ao da média regional, conforme se comprova pela Figura 14, destacando-se Figueira da Foz (9,9%), Coimbra (12,6%) e Guarda (12,7%). Nestes municípios predominavam as despesas com pessoal e consumos intermédios que atingiram valores que variaram entre 55%, na Guarda, e 60% nos outros dois municípios.

Dos municípios que apresentaram um indicador superior ao da Região Centro destacam-se Montemor-o-Velho e Belmonte, onde o investimento correspondeu a mais de metade da despesa global paga, e Alvaiázere, onde o indicador tomou o valor de 49,3%.

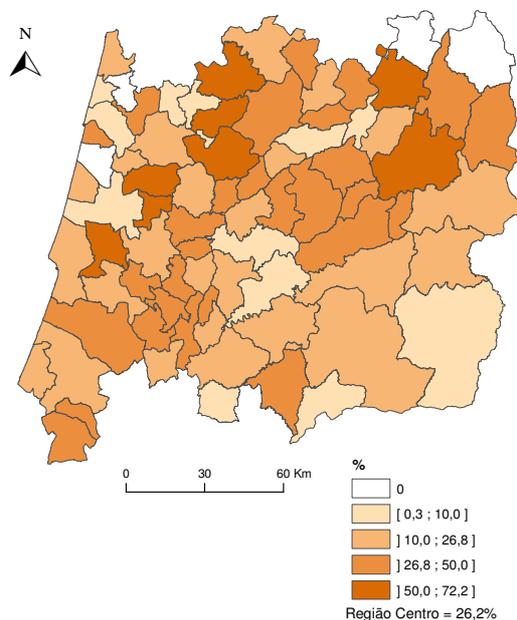
Refira-se ainda que, na Região Centro, cerca de 30% da despesa de investimento foi realizada em edifícios⁸, ou seja, tratou-se de despesas com construção ou grandes transformações e ampliação de edifícios não destinados à habitação, mas com fins administrativos, comerciais, culturais e sociais, tais como, escolas, ginásios, creches, lares, mercados, armazéns e oficinas.

Uma importante fonte de financiamento do investimento municipal consiste nos fundos comunitários atribuídos a Portugal, cuja gestão compete ao Estado, e que estão refletidos, em termos do classificador económico da receita⁹ na rubrica 10.03.07, “Estado – Participação comunitária em projetos cofinanciados”. Na Região Centro, os fundos comunitários contribuíram, no ano 2010, para o financiamento de mais de um quarto das despesas de investimento realizadas, sendo que Dão-Lafões surgiu com o maior rácio (34,7%).

⁸ Corresponde à rubrica 07.01.03 do classificador económico da despesa aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

⁹ Classificador económico da receita aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

Fig.15: Peso dos fundos comunitários na aquisição de bens de capital por município, em 2010



Fonte: cálculos próprios a partir de SIAL

Ao nível municipal, verifica-se uma grande variabilidade do indicador, como resulta da leitura da Figura 15. Por um lado, houve municípios que não registaram, em 2010, na rubrica em análise, qualquer montante recebido de fundos comunitários, por outro lado, houve municípios que apresentaram um peso muito expressivo de financiamento comunitário, como foi o caso de Montemor-o-Velho, em que a comparticipação comunitária atingiu 72,2% do investimento, bem como Tondela e Mealhada com valores menos significativos mas, ainda assim, a representarem 63,3% e 60,9% das aquisições de bens de capital, respetivamente.