

# ORÇAMENTOS MUNICIPAIS NA REGIÃO CENTRO PARA 2011

## Introdução

O presente documento tem como objectivo a divulgação de alguns resultados decorrentes da análise dos orçamentos iniciais dos municípios pertencentes à área de actuação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro<sup>1</sup>, relativos ao ano de 2011.

Para que os objectivos traçados pelos órgãos autárquicos sejam alcançados e dada a escassez de recursos, é necessário um eficaz planeamento financeiro e de actividades. Só assim é possível a definição de prioridades e consequente calendarização, em resultado dos recursos disponíveis.

O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL<sup>2</sup>) estabelece que os documentos previsionais das autarquias são as opções do plano e o orçamento. As primeiras incluem o plano plurianual de investimentos e de actividades mais relevantes e definem as linhas de desenvolvimento estratégico das autarquias. O orçamento apresenta a previsão anual das receitas e das despesas, definindo-se as regras e procedimentos para a sua elaboração, execução e modificação. Na elaboração dos documentos previsionais devem ter-se em conta os princípios da utilização racional das dotações aprovadas (despesas e custos justificados quanto à sua economia, eficiência e eficácia) e da gestão eficiente de tesouraria.

## A orçamentação municipal em 2011

O orçamento é um documento previsional que integra as receitas a arrecadar e as despesas a realizar pelas autarquias, relacionando-as e identificando as fontes de financiamento e as aplicações de fundos. Trata-se de um instrumento de gestão com força legal, com as regras de elaboração, aprovação, modificação e execução previstas na lei, assumindo os membros dos órgãos autárquicos responsabilidades legais. Adicionalmente, constitui um instrumento político na medida em que é executado pelo órgão executivo nos termos autorizados pela assembleia municipal (englobando a definição das receitas e das despesas e fixando o limite destas).

No ano 2011 encontra-se orçamentado pelos municípios da Região Centro um valor global de despesas de 2.331 milhões de euros (figura 1), 45% do qual dirigido para as despesas correntes<sup>3</sup> e 55% para as despesas de capital<sup>4</sup>. Ao nível das despesas correntes são de destacar as despesas de funcionamento dos municípios, ou seja, as verbas dispendidas com pagamentos ao pessoal, aquisição de bens e serviços

<sup>1</sup> De acordo com a delimitação constante na Lei n.º 21/2010, de 23 de Agosto.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 50-A/99, de 22 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

<sup>3</sup> Nas despesas correntes registam-se 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.

<sup>4</sup> As despesas de capital incluem aquisições de bens de capital (investimentos, locação financeira e bens de domínio público), activos financeiros, passivos financeiros (amortizações de empréstimos), transferências de capital e outras despesas de capital.

correntes e as incorporadas na rubrica “outras despesas correntes”. Na Região Centro, as despesas de funcionamento representam 37,9% do orçamento das autarquias, tendo, ao nível sub-regional, oscilado entre um mínimo de 24,3%, na Cova da Beira e um máximo de 45,5% no Pinhal Interior Sul. No que respeita às despesas de capital, o destaque vai para as verbas destinadas a investimento (aqui considerado como o total da rubrica respeitante à aquisição de bens de capital), as quais, na Região Centro, correspondem a 45,7% do orçamento global. Realça-se novamente a Cova da Beira por ser a sub-região onde o peso dos investimentos previstos é mais elevado.

De acordo com o princípio do equilíbrio exigido na elaboração do orçamento, o valor previsto para as receitas deve cobrir a totalidade das despesas, devendo as receitas correntes ser pelo menos iguais às despesas correntes. É prática recorrente dos municípios igualar as despesas às receitas, o que, mais uma vez se verificou na elaboração dos orçamentos municipais de 2011. Deste modo, as receitas na Região Centro cifraram-se nos já mencionados 2.331 milhões de euros, com as receitas correntes<sup>5</sup> a representar 47% das receitas totais, sendo as restantes de capital<sup>6</sup>.

Parte das receitas das autarquias provém de transferências do Orçamento Geral do Estado, designadamente através do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), que se destina, quer a despesas correntes (FEF corrente), quer a despesas de capital (FEF de capital). Em 2011, o FEF global representa 20,1% do orçamento dos municípios da Região Centro. O Pinhal Interior Sul é a sub-região onde a importância relativa do FEF é mais elevada (38,5%) e o Baixo Mondego onde é mais reduzida (13,5%).

Dadas as competências e atribuições inerentes às autarquias é de esperar que o seu nível populacional influencie as respectivas despesas e receitas. Desta forma não é de estranhar que as duas sub-regiões mais populosas da Região Centro, o Baixo Vouga e o Baixo Mondego, tenham sido as que registaram valores orçamentados mais expressivos, representando, em conjunto, quase 34% do valor regional.

Figura 1: Orçamentos municipais em 2011, por NUTS

NUTS	Municípios	População Residente	Orçamentos							
			Valor Global	Despesas		Receitas		Peso das Despesas Funcionamento no Total	Peso do Investimento no Total	Peso do FEF (corrente e de capital) no Total
				Correntes	Capital	Correntes	Capital			
N.º		milhões de euros						%		
REGIÃO CENTRO	77	1 737 493	2 331	1 058	1 273	1 094	1 237	37,9	45,7	20,1
Baixo Vouga	12	390 707	441	203	238	217	225	38,8	45,4	14,6
Baixo Mondego	8	332 153	348	179	169	185	163	42,1	38,6	13,5
Pinhal Litoral	5	261 378	265	126	139	140	125	38,9	45,8	14,0
Pinhal Interior Norte	14	131 199	261	109	152	115	146	37,3	51,7	24,1
Dão-Lafões	15	278 015	327	151	177	156	171	40,1	43,1	26,6
Pinhal Interior Sul	4	33 341	63	31	32	32	31	45,5	43,5	38,5
Serra da Estrela	3	43 721	91	46	45	27	64	35,6	43,0	21,8
Beira Interior Norte	9	104 371	254	115	139	116	138	37,1	43,2	25,1
Beira Interior Sul	4	74 861	116	44	72	53	63	33,6	53,0	31,1
Cova da Beira	3	87 747	164	53	111	53	111	24,3	57,9	15,3

Fonte: Orçamentos Municipais e INE

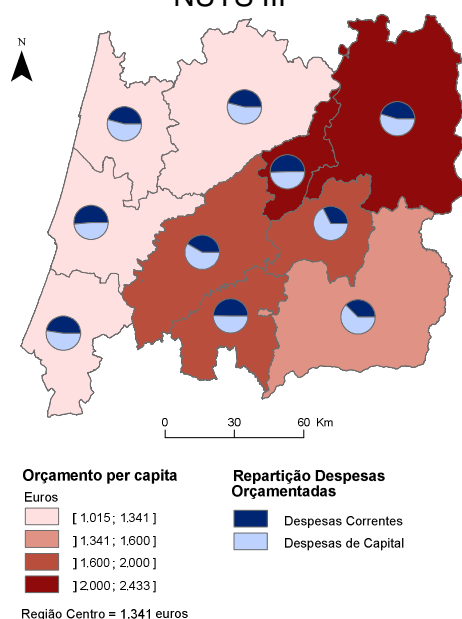
<sup>5</sup> As receitas correntes compreendem as rubricas: impostos directos, impostos indirectos, taxas, multas e outras penalidades, transferências correntes, rendimentos de propriedade, venda de bens e serviços correntes e outras receitas correntes.

<sup>6</sup> As receitas de capital compreendem as rubricas: vendas de bens de investimento, transferências de capital, activos financeiros, passivos financeiros (empréstimos contraídos) e outras receitas de capital.

Ao eliminar o efeito dimensão, através da relativização dos valores orçamentados em cada uma das sub-regiões pelas respectivas populações, passaram a evidenciarem-se, por registarem os maiores valores globais de orçamento *per capita* as NUTS III da Beira Interior Norte e da Serra da Estrela. De facto, da leitura da figura 2, onde se representam os valores dos orçamentos municipais *per capita*, constata-se que as sub-regiões do litoral e ainda Dão-Lafões apresentam valores inferiores à média regional (1.341 euros), registando as restantes sub-regiões do interior montantes superiores a 1.500 euros.

No que respeita à repartição da despesa global orçamentada, verifica-se uma tendência de aproximação das despesas correntes e de capital. A Cova da Beira, a Beira Interior Sul e o Pinhal Interior Norte foram as sub-regiões a apresentar maiores desequilíbrios entre aquelas rubricas, com as despesas de capital a registarem um peso significativo que, no caso da Cova da Beira atingiu 68%. O Baixo Mondego foi a única NUTS III em que, apesar de semelhantes, o peso das despesas correntes (51%) superou o das de capital (49%).

Figura 2: Valor do orçamento *per capita* e desagregação das despesas 2011, por NUTS III



Fonte: Cálculos próprios a partir de Orçamentos municipais e INE

Ao nível municipal também se constata alguma dicotomia litoral/interior no que respeita ao valor do orçamento das câmaras municipais *per capita* tal como evidenciado na figura 3. Da sua análise constata-se que 40% dos municípios apresentam valores de orçamento *per capita* inferiores à média regional, sendo de realçar Viseu e Albergaria-a-Velha, onde os valores não atingem os 800 euros. Em situação oposta, ou seja, com os maiores montantes *per capita* orçamentados encontram-se os municípios de Castanheira de Pêra, Pampilhosa da Serra e Alvaiázere, todos municípios da sub-região do Pinhal Interior Norte.

A elaboração dos orçamentos municipais rege-se, como já referido, pelo princípio do equilíbrio orçamental. A figura 4 evidencia a relação entre as receitas correntes e as despesas correntes, cartografada em percentagem<sup>7</sup>. Da sua análise constata-se a existência de alguns municípios cujo orçamento não cumpre aquele princípio. Trata-se dos municípios de Seia, onde as receitas correntes representam apenas 43,1% das despesas correntes, e ainda Fornos de Algodres (78,4%), Condeixa-a-Nova (90,0%) e Proença-a-Nova (91,8%). Nos demais municípios os orçamentos estão equilibrados, sendo que, em mais de metade, as receitas correntes orçamentadas superam as despesas correntes.

Figura 3: Valor do orçamento *per capita* 2011, por município

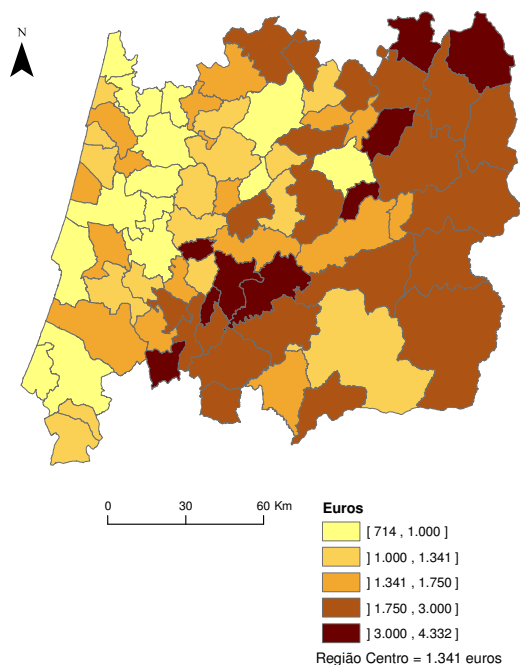
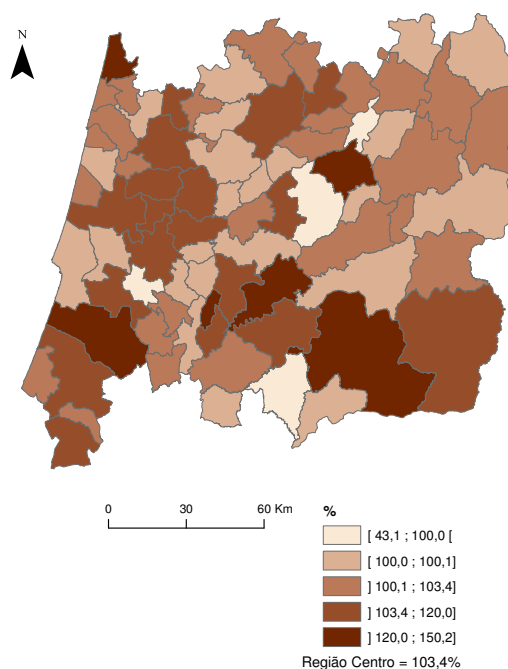


Figura 4: Relação entre as receitas e despesas correntes 2011, por município



Fonte: Orçamentos municipais e INE

### Despesas municipais orçamentadas para 2011

As despesas municipais dividem-se, como já indicado, em correntes e de capital. Para a presente análise optou-se por destacar algumas das rubricas mais relevantes em cada um destes agregados. Assim, neste capítulo, o enfoque incidirá, do lado das despesas correntes, nas despesas com o pessoal, e, nas despesas de capital, nas aquisições de bens de capital, aqui designadas por investimentos, que os municípios se propõem levar a cabo.

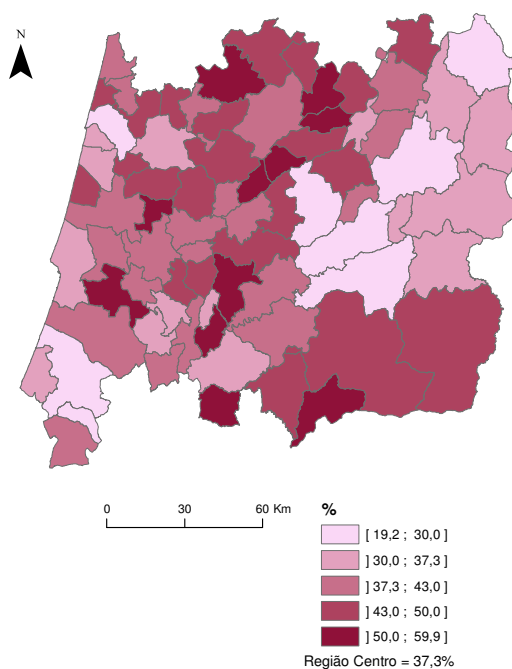
<sup>7</sup> (Receitas correntes / Despesas correntes) \* 100

## Despesas com pessoal

As regras previsionais constantes do ponto 3.3 do POCAL obrigam a que nas despesas com pessoal se considerem as do pessoal do quadro, requisitado ou em comissão de serviço e contratos a termo, bem como as que resultem de contratos e de abertura de concurso aprovados. Adicionalmente, também se considera que o valor da rubrica “remunerações de pessoal” corresponde à tabela de vencimentos em vigor, actualizada com a taxa de inflação prevista.

Para 2011, na Região Centro prevê-se que as despesas com pessoal atinjam 16,9% do total das despesas municipais e 37,3% do total das despesas correntes.

Figura 5: Peso das despesas com o pessoal nas despesas correntes 2011, por município



Fonte: Orçamentos municipais

A figura 5, que evidencia o peso das despesas com o pessoal nas despesas correntes orçamentadas, permite constatar que em cerca de 71% dos municípios, o peso é superior ao da média regional (37,3%). Com uma proporção superior a metade das despesas correntes encontram-se 11 municípios, sendo de destacar Góis (59,9%), Mealhada (56,5%) e São Pedro do Sul (55,4%). Dos municípios em que o peso do indicador em referência é menor realçam-se Seia (19,2%) e Aveiro (24,0%).

## Investimentos

As despesas de investimento destinam-se a aumentar o capital fixo das autarquias e consistem na criação ou aquisição de bens duradouros produtivos.

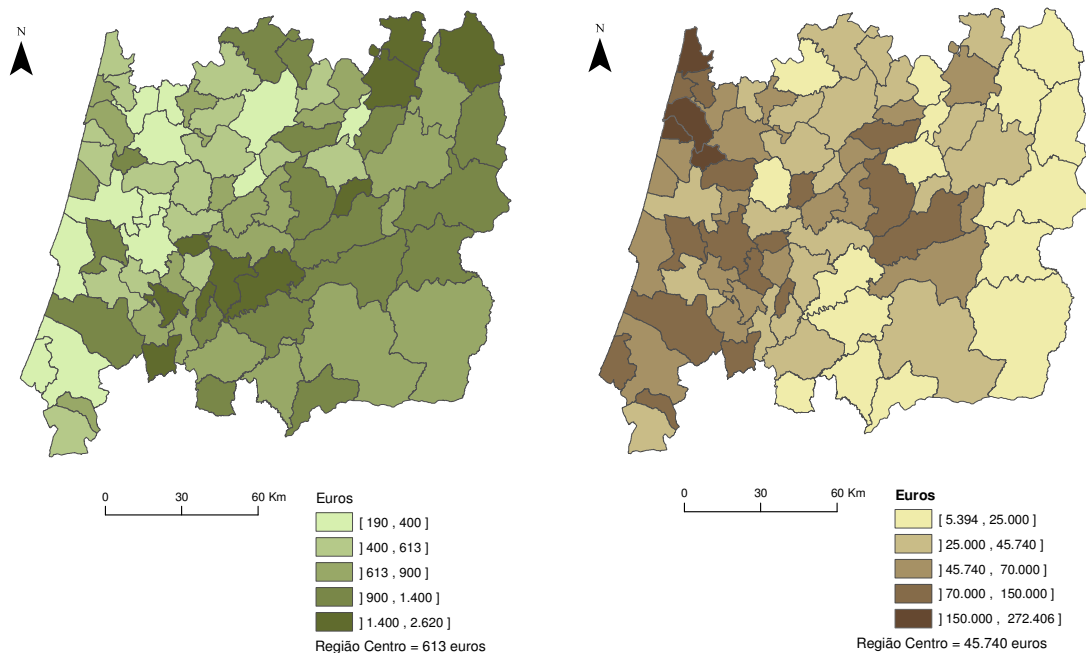
O investimento que os municípios da Região Centro se propõem realizar em 2011 totaliza 1.065 milhões de euros, assumindo a sua distribuição intra-regional valores muito díspares entre si. Relativizando os investimentos pela população e dimensão

territorial da região prevêem-se, em termos globais, investimentos de 613 euros por habitante e de 45.740 euros por quilómetro quadrado<sup>8</sup>.

Numa análise municipal, verifica-se que a distribuição dos investimentos orçamentados por habitante (figura 6) e por quilómetro quadrado (figura 7) é um pouco oposta. Os municípios do interior, com fraca densidade populacional, apresentam os maiores valores de investimento *per capita* mas dos mais baixos montantes de investimento por quilómetro quadrado, inversamente ao que sucede com os municípios do litoral, que apresentam elevadas concentrações populacionais e territórios de menor dimensão. De facto, dos 29 municípios com valores de investimento *per capita* inferiores ao da Região Centro, 17 estão localizados em sub-regiões do litoral, sendo de destacar Leiria, Figueira da Foz e Mealhada, com valores inferiores a 300 euros por habitante. Refira-se, no entanto, que, com o menor valor se encontra o município de Viseu mas que apresenta a maior densidade populacional da sub-região do interior. No extremo oposto, com os maiores valores de investimento *per capita*, a superarem os 2.000 euros, encontram-se Alvaiázere, Castanheira de Pêra e Pampilhosa da Serra, todos pertencentes à sub-região do Pinhal Interior Norte.

Figura 6: Investimentos *per capita* 2011, por município

Figura 7: Investimentos por Km<sup>2</sup> 2011, por município



Por Km<sup>2</sup> a sua distribuição é igualmente diferenciada, variando entre 5.394 euros/Km<sup>2</sup> em Idanha-a-Nova e 272.406 euros/Km<sup>2</sup> em Oliveira do Bairro. O valor médio de investimento por Km<sup>2</sup> da região é, como já referido, de 45.740 euros, acima do qual se encontram cerca de metade dos municípios (39). Próximos deste valor médio encontram-se municípios com áreas e localizações diferenciadas, como Belmonte e Fundão, Figueira da Foz e Manteigas.

<sup>8</sup> Os valores para a superfície tiveram por referência o ano mais recente disponível (2009).

Com menor área geográfica e investimentos mais reduzidos por Km<sup>2</sup> encontram-se Fornos de Algodres (11.659 euros/Km<sup>2</sup>) e Vila de Rei (22.838 euros/Km<sup>2</sup>). Inversamente, na sub-região do Baixo Vouga, os municípios com menor área geográfica são os que apresentam os maiores valores de investimento por Km<sup>2</sup> (Oliveira do Bairro, Ílhavo e Murtosa). Com valores igualmente elevados encontram-se os municípios com a menor área da Região Centro: Castanheira de Pêra (66,8 Km<sup>2</sup>) e Vila Nova de Poiares (84,5 Km<sup>2</sup>), com 114.785 e 142.805 euros/Km<sup>2</sup>, respectivamente.

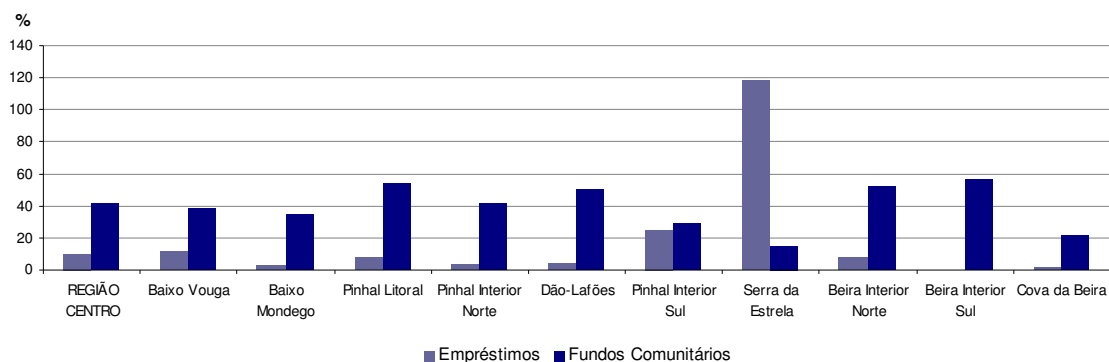
### Receitas municipais orçamentadas para 2011

De acordo com as regras previsionais do POCAL, no orçamento apenas se devem considerar as transferências correntes e de capital que estejam em conformidade com a efectiva aprovação pela entidade competente, excepto as receitas provenientes de fundos comunitários, “em que os montantes das correspondentes dotações de despesa, resultantes de uma previsão de valor superior ao da receita de fundo comunitário aprovado, não podem ser utilizados como contrapartida de alterações orçamentais para outras dotações” (POCAL).

Relativamente aos empréstimos a médio e longo prazos<sup>9</sup>, apenas podem ser considerados no orçamento os já contratados, independentemente da eficácia do respectivo contrato.

A figura 8 mostra o peso dos empréstimos bancários e das participações comunitárias no financiamento dos investimentos previstos para 2011.

Fig. 8: Peso dos empréstimos e dos financiamentos comunitários nos investimentos 2011, por NUTS



Fonte: Orçamentos municipais

A análise dos documentos previsionais permitiu verificar que 36 municípios da Região Centro prevêem recorrer ao crédito para o financiamento de investimentos. Em termos sub-regionais constata-se que na Beira Interior Sul nenhum município prevê recorrer a

<sup>9</sup> Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para o financiamento de investimentos ou para saneamento e reequilíbrio financeiro dos municípios (n.º 4 do artigo 38.º da Lei das Finanças Locais – Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril e Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro).

este tipo de financiamento, sendo, no entanto, a sub-região com mais recursos comunitários, pelo contrário na Serra da Estrela prevê-se o maior peso do recurso ao crédito.

A figura 9 representa o valor *per capita* do FEF por município enquanto indicador mais representativo da participação dos municípios nos impostos do Estado. Os valores mais elevados deste indicador encontram-se no Pinhal Interior Sul e na Beira Interior Norte, com 729 e 611 euros *per capita*, respectivamente, e os valores mais baixos no Baixo Mondego e Pinhal Litoral, reflectindo a elevada densidade populacional e a localização de dois importantes centros urbanos (Coimbra e Leiria). Por município registam-se os valores mais elevados na Pampilhosa da Serra (1.352 euros) e Vila Velha de Ródão (1.236 euros). Os valores mais baixos encontram-se em Coimbra, Aveiro e Leiria, com 41, 52 e 92 euros *per capita*, respectivamente.

Fig. 9: FEF *per capita* 2011, por município

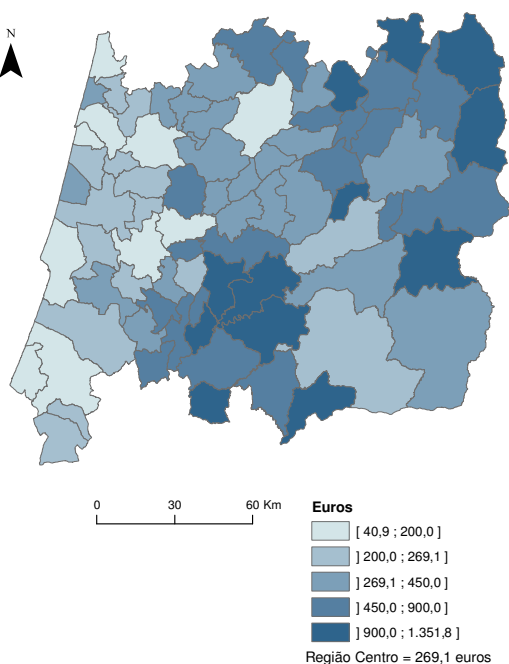
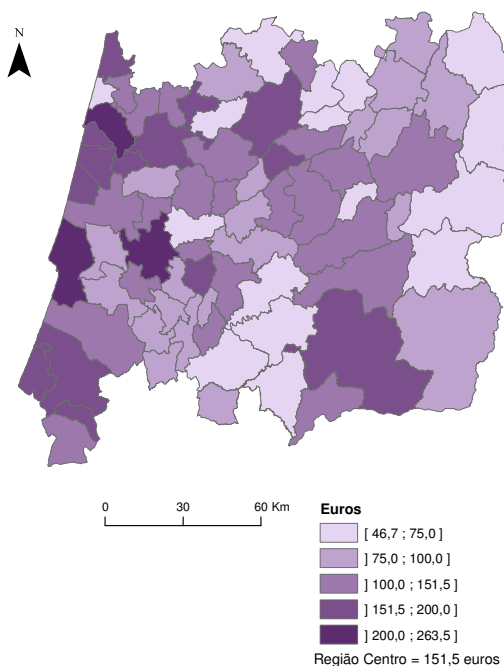


Fig. 10: Impostos directos *per capita* 2011, por município



Fonte: Orçamentos municipais e INE

A figura 10 representa o valor *per capita* dos impostos directos cuja receita reverte para os municípios<sup>10</sup>. Na Região Centro são cobrados em média 151,5 euros *per capita*, com o valor mais elevado no Baixo Mondego (198,2 euros) e o mais baixo no Pinhal Interior Sul (69,4 euros). Por município, os valores mais elevados registam-se em Coimbra (264 euros), seguindo-se Aveiro e Figueira da Foz (233 e 230 euros, respectivamente). Os municípios com os valores mais baixos de impostos directos por habitante são Penalva do Castelo (47 euros) e Manteigas e Sabugal, com 56 euros.

<sup>10</sup> São impostos directos municipais o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e o Imposto Municipal sobre Veículos (IMV) e ainda uma parcela do Imposto Único de Circulação.