



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

CONTRIBUTO DA C.C.R.C. PARA A ELABORAÇÃO DE UMA PROPOSTA
DA ESTRUTURA ORÇAMENTAL, COM VISTA À SUA APRESENTAÇÃO NO
SEGUNDO COLÓQUIO DA ASSOCIAÇÃO DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS

Maio - 1981

Por Du. Álvaro de Sá

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

1. ENQUADRAMENTO

O regime de Finanças Locais defenido com base na Lei 1/79 (Lei das Finanças Locais) apontou claramente para um processo mais dinâmico de organização autárquica nos diversos níveis em que pode ser analisada. No caso vertente e porque se trata de enquadrar uma proposta de modelo-tipo de orçamento para as Autarquias Locais, que agora é posta à discussão com vista à sua melhoria, iremos debruçar-nos fundamentalmente sobre a problemática orçamental autárquica.

Seria pretensão em demasia que este grupo, subscritor da proposta em anexo, em pouco mais de 4 semanas e nos "intervalos óptimos" da sua actividade, tivesse a veleidade de apresentar um novo modelo orçamental totalmente concebido a partir das técnicas óptimas de organização e administração e por isso mesmo irrefutáveis.

Não nos move a intenção, nem seria legítimo que tal acontecesse, da crítica simples ao actual especimem orçamental, nem tão pouco de o abandonar no sentido duma melhoria que se caracterize por processos mais operacionais na temática da gestão autárquica e na qual o orçamento ocupa um lugar de destaque como instrumento de previsão e selecção dos objectivos.

Neste contexto pretende-se agora dar continuidade aos princípios enunciados na Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (Lei nº 64/77 de 26 de Agosto) e que estiveram na base do especimem orçamental em vigor. Só assim parece possível caminhar no sentido da visão integrada que se pretende para o sector Público Nacional, de forma a facilitar quer os técnicos que têm a responsabilidade da elaboração e conseqüente execução orçamental, quer

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

ainda aqueles cuja preocupação assenta fundamentalmente na análise e da qual por vezes depende a sua aprovação.

Englobada nesses princípios e não prevista na regulamentação actual, se insere um tipo de classificação Funcional das Despesas, de cujas vantagens falaremos no ponto seguinte de molde a justificar melhor a tarefa a que nos propomos.

Não nos iremos alongar mais nesta breve nota introdutória, na certeza de que estará presente no espírito de todos que de algum modo se vêm dedicando a estas matérias, a finalidade duma tal proposta.

Reclamar a discussão, a partir do II colóquio de Chefes de Secretaria, duma estrutura orçamental para as Autarquias Locais que permita uma melhor exposição do plano financeiro.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

2. NOTAS EXPLICATIVAS

2.1. CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

Realçamos no ponto anterior a importância do orçamento como instrumento de previsão e selecção de objectivos. Com efeito, definida a política Municipal nos seus múltiplos aspectos, é imperioso proceder à "Filtragem" das várias opções que por vezes surgem a quem tem a responsabilidade da decisão.

Nesta perspectiva o orçamento deverá traduzir com a máxima clareza as preocupações básicas com vista à satisfação das necessidades locais. São pois este tipo de necessidades e as funções sociais que elas desempenham que conduzem ao estabelecimento de prioridades adequadas, tendo em conta os recursos disponíveis e o incremento das necessidades a satisfazer.

A estrutura orçamental agora apresentada, tendo por base uma classificação funcional das despesas, visa fundamentalmente contribuir para a resposta a algumas questões que actualmente se colocam na óptica da gestão orçamental das Autarquias Locais.

Tendo em conta as atribuições que actualmente lhe são conferidas e as que eventualmente advirão da publicação da Lei de Delimitação e Coordenação das Actuações da Administração Central, Regional e Local em matéria de investimentos, foi elaborado um esquema base de funções que na melhor parte dos casos se subdivide em sub-funções.

As vantagens de uma classificação deste tipo, para além das que estão implícitas na própria definição de orçamento que pretendemos evidenciar, poderão sintetizar-se nos seguintes domínios:

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

- tornar mais perceptível e de mais fácil análise a inserção dos objectivos Municipais e a sua quantificação no respectivo plano financeiro.
Tornar-se-á assim possível e por mera apreciação, tomar conhecimento da utilização dos recursos financeiros nas diversas funções da Autarquia.
- estabelecer análises comparativas entre os custos das várias funções ao longo dos anos. Tais análises ainda que feitas no curto prazo, poderão justificar a continuição ou a alteração da política Municipal no que concerne à afectação das verbas disponíveis às várias funções.
- evitar o empolamento de certas rubricas orçamentais , o que acontece com o actual especimem orçamental onde apenas é possível analisar o custo dos serviços, perante a dificuldade de imputar certos custos.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

0.1. ADMINISTRAÇÃO GERAL

0.1.1. Órgãos da Autarquia

0.1.2. Serviços Gerais

0.2. EDUCAÇÃO

0.2.1. Escolas Pré-Primárias

0.2.2. Escolas Primárias

0.2.3. Telescola

0.2.4. Escolas Preparatórias

0.2.5. Escolas Secundárias

0.3. CULTURA E DESPORTO

0.3.1. Centros de Cultura

0.3.2. Bibliotecas, Museus e Arquivos

0.3.3. Piscinas e Recintos Desportivos

0.3.4. Centro de Ocupação de Tempos Livres

0.3.5. Parques e Jardins

0.4. SAÚDE E ACÇÃO SOCIAL

- 0.4.1. Centros de Saúde
- 0.4.2. Apoio Médico-Sanitário
- 0.4.3. Creches, Jardins e Parques Infantis
- 0.4.4. Apoio à Terceira Idade
- 0.4.5. Cemitérios

0.5. PLANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÓMICO

- 0.5.1. Plano de Ordenamento de Urbanização
- 0.5.2. Loteamentos e Zonas Industriais
- 0.5.3. Equipamentos Locais de Apoio ao Desenvolvimento
- 0.5.4. Mercados, Feiras e Unidades Comerciais

0.6. SANEAMENTO BÁSICO E ENERGIA

- 0.6.1. Sistemas de Abastecimento de Água
- 0.6.2. Sistemas de Esgotos
- 0.6.3. Sistemas de Lixos e Limpeza Pública
- 0.6.4. Produções e Recolha de Distribuição de Energia

0.7. HABITAÇÃO

- 0.7.1. Habitação Social
- 0.7.2. Residências ou Centros de Alojamento

0.8. TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

0.8.1. Rede de Transportes

0.8.2. Arruamentos e Obras de Arte

0.8.3. Rede Viária Rural e Urbana

0.9. PROTECÇÃO CIVIL, PATRIMÓNIO E MEIO AMBIENTE

0.9.1. Bombeiros e Ambulâncias

0.9.2. Edifícios Públicos, Poluição e Solos

10. ENCARGOS GERAIS

10.1. Apoio à Actividade Municipal

10.2. Operações Financeiras



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

2.2. CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA

A nova estrutura orçamental agora apresentada, compreende também uma classificação econômica consagrada desde logo na estrutura vigente. As vantagens que daí advêm são já reconhecidas, pelo que não nos iremos debruçar sobre esta matéria, mas sim indicar algumas razões que estiveram na base das alterações agora propostas. Somos de opinião que residirá neste sistema de classificação econômica algo que deverá ser bem analisado e tendo em vista a simplicidade e a clareza que um orçamento deverá traduzir, poder-se-á caminhar para a aplicação de importantes regras de gestão local.

Foi um pouco neste contexto que, para além da eliminação de certos grupos de despesas e a sua integração noutros, não apresentamos rubricas residuais nomeadamente nas rubricas de Bens Duradouros, Bens não Duradouros e Investimentos.

Da experiência colhida ao longo do tempo de aplicação do actual orçamento, é legítimo inferir uma certa dificuldade na classificação de alguns tipos de despesas.

Entendemos por isso que deverão ser bem explicitados estes conceitos e assim eliminar-se a tendência de classificação em rubricas residuais.

Para além deste aspecto, merecerá ainda referência o facto de se propôr a eliminação da rubrica "dotação provisional", de rubricas residuais em outras despesas correntes e das rubricas receitas para classificar e imputações internas em Contas de Ordem.

Em relação à dotação provisional e às receitas para classificar, baseamos tal hipótese numa das regras básicas do orçamento (ESPECIFICAÇÃO DAS DESPESAS).

No capítulo outras despesas correntes entendemos que devem ser omitidas quaisquer rubricas residuais pelo facto de esse capítulo constituir sô por si um capítulo residual.

Uma proposta deste tipo que poderá parecer um tanto rígida, não o será desde que a discussão alargada destas matérias e o consequente aperfeiçoamento conduza a uma maior sensibilização para o uso de técnicas orçamentais que melhor se coadunem com a actual realidade autárquica.

Em que medida a proposta agora apresentada poderá corresponder aos pressupostos enunciados, é algo que gostaríamos de ver analisado com as consequentes críticas e sugestões de modo a conferir a este trabalho apenas um princípio de orientação.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DAS DESPESAS MUNICIPAIS

DESPESAS CORRENTES

01. REMUNERAÇÕES CERTAS E PERMANENTES

- 01.01 Presidente e Vereadores a Tempo Inteiro
- 01.02 Salários do Pessoal do Quadro
- 01.03 Salários do Pessoal Interino ou Eventual
- 01.04 Salários do Pessoal em Qualquer Outra Situação
- 01.05 Gratificações Certas e Permanentes
- 01.06 Subsídios de Férias e de Natal
- 01.07 Subsídio de Refeição

02. GRATIFICAÇÕES

03. HORAS EXTRAORDINÁRIAS

04. ALIMENTAÇÃO E ALOJAMENTO

05. VESTUÁRIO E ARTIGOS PESSOAIS

06. ABONOS DIVERSOS

07. DESLOCAÇÕES

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

08. PRESTAÇÕES DIRECTAS

- 08.01 Abono de Família
- 08.02 Encargos com a Saúde
- 08.03 Outras

09. CONTRIBUIÇÃO PARAR INSTITUIÇÕES - PREVIDÊNCIA SOCIAL

10. SEGUROS DO PESSOAL

11. SEGUROS DO MATERIAL

12. CLASSES INACTIVAS

- 12.01 Pensões de Aposentação e de Reforma
- 12.02 Pensões de Invalidez

13. ENCARGOS FINANCEIROS (JUROS)

14. BENS DURADOUROS

- 14.01 Construções e Reparações
- 14.02 Material de Aquartelamento e Alojamento
- 14.03 Material de Educação, Cultura e Recreio
- 14.04 Material Fabril, Oficinal e de Laboratório
- 14.05 Material Honorífico e de Representação
- 14.06 Equipamento de Secretaria

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

15. BENS NÃO DURADOUROS

- 15.01 Matérias Primas e Subsidiárias
- 15.02 Combustíveis e Lubrificantes
- 15.03 Munições, Explosivos e Artifícios
- 15.04 Alimentação, Roupas e Calçado
- 15.05 Consumos de Secretaria

16. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS

- 16.01 Encargos das Instalações
- 16.02 Locação de Bens
- 16.03 Transportes e Comunicações
- 16.04 Outros

17. ENCARGOS FINANCEIROS

- 17.01 Juros - Sector Público
- 17.02 Juros - Empresas Públicas

18. TRANSFERÊNCIAS

- 18.01 Administração Central e Regional
- 18.02 Administração Local (Autarquias)
- 18.03 Associações Municipais
- 18.04 Empresas Públicas
- 18.05 Empresas Privadas
- 18.06 Instituições Particulares
- 18.07 Particulares
- 18.08 Exterior

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

19. RESTITUIÇÕES

20. OUTRAS DESPESAS CORRENTES

DESPESAS DE CAPITAL

21. INVESTIMENTOS

- 21.01 Terrenos
- 21.02 Habitações
- 21.03 Edifícios
- 21.04 Construções Diversas
- 21.05 Melhoramentos Fundiários
- 21.06 Material de Transporte
- 21.07 Maquinaria e Equipamentos
- 21.08 Animais

22. TRANSFERÊNCIAS

- 22.01 Administração Central e Regional
- 22.02 Administração Local (Autarquias)
- 22.03 Associações Municipais
- 22.04 Empresas Públicas
- 22.05 Empresas Privadas
- 22.06 Instituições Particulares
- 22.07 Particulares
- 22,08 Exterior

23. ACTIVOS FINANCEIROS

- 23.01 Títulos a Curto Prazo
- 23.02 Títulos a Médio e Longo Prazo
- 23.03 Empréstimos a Curto Prazo
- 23.04 Empréstimos a Médio e Longo Prazo

24. PASSIVOS FINANCEIROS

- 24.01 Títulos a Curto Prazo
- 24.02 Títulos a Médios e Longo Prazo
- 24.03 Empréstimos a Curto Prazo
- 24.04 Empréstimos a Médio e Longo Prazo

25. OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL

26. CONTAS DE ORDEM

- 26.01 Pagamento a Diversas Entidades por Consignação de Receitas