



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

2.ª Comissão Permanente

Parecer n.º 5/V/2017

Assunto: Proposta de Lei intitulada "Lei de enquadramento orçamental"

I - Introdução

No dia 7 de Outubro de 2016, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou à Assembleia Legislativa (AL) a proposta de lei intitulada "Lei de enquadramento orçamental", a qual foi admitida pelo Presidente da AL, nos termos regimentais.

A citada proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade em reunião plenária, no dia 18 de Outubro de 2016. O Presidente da AL distribuiu, através do Despacho n.º 1259/V/2016, a proposta de lei a esta Comissão, para efeitos de exame na especialidade e emissão de parecer. Atendendo à complexidade da mesma, a Comissão requereu, por várias vezes, a prorrogação do prazo para a referida apreciação na especialidade, solicitação que foi sempre autorizada pelo Presidente da AL.

Com vista à análise da proposta de lei, a Comissão realizou um total de 8 reuniões, das quais 2 contaram com a presença de representantes do Governo, que prestaram esclarecimentos à Comissão e responderam às



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner.

questões levantadas pelos Deputados. A assessoria da Assembleia Legislativa realizou com a assessoria do Governo várias reuniões técnicas para a análise técnico-jurídica da proposta de lei, com vista ao aperfeiçoamento.

Handwritten initials and signature.

Em 26 de Julho de 2017, o Governo apresentou uma versão alternativa da proposta de lei, a qual reflecte as opiniões veiculadas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa. Ao longo do presente parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na versão alternativa da proposta de lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial da mesma.

Handwritten signature.

II- Apresentação

Na proposta de lei refere-se que “[o] Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, «que regulamenta a elaboração e execução do Orçamento Geral do Território, a Contabilidade Pública Territorial, a elaboração das contas de Gerência e Exercício e a fiscalização da actividade financeira do sector público administrativo de Macau», entrou em vigor há mais de 32 anos, durante os quais foram introduzidas várias alterações, mas já deixou de responder à evolução e à necessidade da conjuntura socioeconómica, nomeadamente ao franco desenvolvimento económico e ao aumento contínuo



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

do modelo das receitas e das despesas das finanças públicas desde o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, sendo, pois, necessário proceder, acompanhando o decurso do tempo, à intensificação da elaboração, gestão, execução e fiscalização das finanças públicas, no sentido de chegar ao objectivo de uma aplicação mais eficaz dos recursos das finanças públicas.

Para o efeito, o Governo da RAEM promoveu, desde o ano passado, uma consulta pública sobre a proposta de Lei de Enquadramento Orçamental, doravante designada por LEO, através de diversos meios, tais como, sessões de consulta, conferências de imprensa, visitas às associações, presença nos programas radiofónico e televisivo, no decurso dos quais veio a despertar muita atenção na sociedade e a contar com uma reacção activa. A maioria das opiniões manifestou apoio positivo e concordância em relação ao conteúdo da consulta. Na base das opiniões ouvidas junto dos respectivos sectores e das associações profissionais, o Governo da RAEM elaborou a presente proposta da LEO.

A proposta da LEO define os princípios e as regras de organização, publicação, alteração e execução do orçamento da RAEM, bem como estabelece as regras relativas à elaboração do relatório sobre a execução do orçamento e à correspondente responsabilidade e fiscalização orçamentais. O ponto essencial da proposta de lei reside na atribuição de maior transparência



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

da operação financeira pública, de modo a satisfazer a necessidade de fiscalização das finanças públicas por parte da sociedade e dar uma garantia regimental ao desenvolvimento saudável e coordenado no âmbito socioeconómico. Além disso, a proposta de lei também define que o Governo da RAEM deve, de forma mais eficiente e eficaz, desenvolver as actividades orçamentais, gerir as receitas e as despesas orçamentais e regular com rigor as alterações orçamentais, para que as verbas sejam destinadas exclusivamente aos fins a que estão previstos. O conteúdo essencial da proposta de lei é o seguinte:

(1) Aumento da transparência orçamental. Na proposta de lei, sugere-se o estabelecimento do princípio da transparência orçamental, exigindo-se aos serviços públicos que seja divulgada atempadamente e de forma transparente a informação sobre a execução do orçamento, de forma a melhor permitir ao público o acesso à informação relativa à execução orçamental da RAEM, contribuindo para o reforço da monitorização das finanças públicas. Para além disso, a proposta de lei adita efectivamente o relatório intercalar da execução orçamental e o relatório trimestral da execução orçamental do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração, doravante designado por PIDDA, com vista a facilitar a fiscalização em tempo real, por parte da Assembleia Legislativa, do processo de execução do orçamento e do resultado obtido faseadamente através dos dois relatórios.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

(2) *Definição das normas, com maior rigor, do orçamento das despesas que implique encargos plurianuais. Sugere-se na proposta de lei que, aquando da elaboração do orçamento de que constem despesas relativas a projectos de despesas de capital que impliquem encargos plurianuais, os serviços públicos devam prever ou estimar o encargo total para cada um dos projectos, acompanhado das parcelas relativas aos encargos com carácter indicativo de cada um dos anos subsequentes, para que a Assembleia Legislativa tenha melhor conhecimento do planeamento global dos projectos de investimento dos serviços públicos, viabilizando a fiscalização aprofundada, atempada e eficaz em matéria das finanças públicas da RAEM.*

(3) *Fixação do limite da "dotação provisional". As rubricas de "dotação provisional" da classificação económica do Orçamento da RAEM destinam-se às despesas que não seja possível prever com rigor aquando da elaboração do orçamento, não se encontrando, actualmente, fixado o respectivo limite. Contudo, tendo em vista uma maior eficácia na utilização dos recursos financeiros públicos, após análise, na proposta de lei sugere-se que o valor das "dotações provisionais" seja limitado a 3% do valor total das despesas do orçamento.*

(4) *Definição do regime de "uso das dotações afectas". Na proposta de lei sugere-se que, regra geral, não possa ser efectuada a transferência entre as diferentes organizações, capítulos e programas do PIDDA, no intuito de*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures at the top right of the page.

assegurar que as dotações cabimentadas sejam destinadas exclusivamente àqueles fins, salvo se as necessidades efectivamente verificadas e imprevistas no processo da execução orçamental o aconselhem, designadamente, nas situações urgentes e inadiáveis e nas situações específicas das alterações orçamentais que não impliquem o acréscimo do montante da despesa total do Orçamento da RAEM, com a aprovação do Chefe do Executivo.

Handwritten signatures and initials on the right margin, corresponding to the text block above.

(5) Utilização uniformizada do “método das partidas dobradas”. Na proposta de lei sugere-se que, regra geral, os serviços públicos usem, de forma uniformizadora, o regime de caixa e registem todos os dados financeiros segundo o método das partidas dobradas, que é mais completo e perfeito, de maneira a reforçar a sistematização e a exactidão na elaboração das contas da RAEM. Dada a especialidade das suas funções e a necessidade real, os organismos específicos manterão o uso do sistema contabilístico do regime de acréscimo.

Por fim, e no caso de a proposta de lei ser aprovada, o relatório intercalar da execução orçamental, o relatório trimestral da execução orçamental do PIDDA, bem como as disposições relativas às alterações orçamentais para o “uso das dotações afectas” serão implementados, de imediato, no ano económico de 2017, ano em que a proposta de lei prevê o seu início de vigência.”



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

III-Apreciação na generalidade

(1) Fundamentos legislativos em matéria orçamental

A Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau estabelece claramente disposições sobre as competências do Governo e da Assembleia Legislativa e as relações entre ambos. A alínea 4) do artigo 64.º da Lei Básica consagra que compete ao Governo organizar e apresentar o orçamento e as contas finais; a alínea 2) do artigo 71.º consagra que compete à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo, bem como apreciar o relatório sobre a execução do orçamento apresentado pelo Governo; o artigo 75.º estabelece que os deputados não podem apresentar projectos que envolvam receitas e despesas públicas; e a alínea 3) do artigo 50.º consagra que Compete ao Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau assinar a proposta de orçamento aprovada pela Assembleia Legislativa e comunicar ao Governo Popular Central, para efeitos de registo, o orçamento e as contas finais.

A alínea 2) do artigo 52.º da Lei Básica estabelece que o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau pode dissolver a Assembleia Legislativa quando esta recusar a aprovação da proposta de orçamento apresentada pelo Governo e não for possível obter consenso



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten marks and signatures at the top right of the page.

mesmo após consultas. O artigo 53.º estabelece que, enquanto a proposta de orçamento apresentada pelo Governo não for aprovada pela Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, o Chefe do Executivo poderá aprovar dotações provisórias para despesas de curto prazo, de acordo com os critérios adoptados no ano económico anterior. A alínea 2) do artigo 54.º define que o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau deve renunciar ao cargo quando, tendo sido dissolvida a Assembleia Legislativa por motivo de esta recusar a aprovação da proposta de orçamento, a nova Assembleia Legislativa insistir na recusa da aprovação da proposta inicial em disputa.

Handwritten marks and signatures on the right side of the page, corresponding to the first paragraph.

Além disso, o artigo 104.º da Lei Básica estabelece que a Região Administrativa Especial de Macau mantém finanças independentes. A Região Administrativa Especial de Macau dispõe, por si própria, de todas as suas receitas financeiras, as quais não são entregues ao Governo Popular Central. O Governo Popular Central não arrecada quaisquer impostos da Região Administrativa Especial de Macau; O artigo 105.º consagra que na elaboração do orçamento, a Região Administrativa Especial de Macau segue o princípio de manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, procurando alcançar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, evitar o défice e manter o orçamento a par da taxa de crescimento do produto interno bruto da Região.

As referidas disposições da Lei Básica realçam a importância das



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

matérias orçamentais ao nível político, económico e jurídico. Estas disposições constituem a base constitucional em matéria legislativa orçamental da Região Administrativa Especial de Macau, são portanto disposições-princípios que necessitam de ser concretizadas e observadas.

O actual Decreto-Lei n.º 41/83/M (Lei de enquadramento orçamental) de 21 de Novembro foi elaborado e está em vigor há mais de 30 anos. De acordo com o então Estatuto Orgânico de Macau, o Governador gozava de amplos poderes que compreendiam a elaboração, aprovação e execução do orçamento, e a Assembleia só podia *"autorizar a Administração, até 15 de Dezembro de cada ano, a cobrar as receitas e a efectuar as despesas públicas propostas pelo Governador para o ano seguinte, definindo no diploma de autorização os princípios e critérios a que devem subordinar-se a elaboração e a execução do Orçamento"*; bem como *"[tomar] as contas do Território respeitantes a cada ano económico, as quais lhe serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o relatório da entidade competente para as apreciar, se estiver elaborado, e os demais elementos necessários"*.

Correspondentemente, o Decreto-Lei n.º 41/83/M implementa a ideia da distribuição dos poderes em matéria orçamental entre o Governo e a Assembleia Legislativa, estabelecendo que a elaboração, aprovação, execução, rectificação e alteração do orçamento, entre outras matérias, se



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

incluem nas competências do Governador, não estabelecendo as competências básicas da Assembleia Legislativa.

Tendo em conta a transferência de Macau e a implementação da Lei Básica, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional adoptou, conforme o artigo 145.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, o Decreto-Lei n.º 41/83/M como lei da RAEM, no entanto, declarou ao mesmo tempo que o n.º 1 do artigo 10.º (*o orçamento geral do Território, a que se refere o Estatuto Orgânico de Macau, será elaborado depois de aprovada a Lei que autoriza a cobrança de receitas e a realização de despesas*) e o n.º 2 do artigo 21.º (*haverá lugar a revisão orçamental, a efectuar por decreto-lei, quando se verifique o aumento da despesa total do Orçamento Geral do Território*) contrariavam a Lei Básica, não tendo os mesmo sido adoptados no âmbito das leis da RAEM. Face a isto, a Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação) também estabelece, correspondentemente, as disposições respectivas.

De facto, o Decreto-Lei n.º 41/83/M tem sido alvo de várias alterações. Apesar de ter sido adoptado como lei da Região Administrativa Especial de Macau, o certo é que as suas insuficiências atraem cada vez mais atenção. Para além de faltarem as correspondentes disposições sobre a examinação, autorização do orçamento financeiro e apreciação do relatório de execução orçamental pela Assembleia Legislativa, existem problemas como a excessiva falta de transparência, a desactualização do regime contabilístico, e a total



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

insuficiência da estrutura da lei do orçamento, entre outros.

Tal como a nota justificativa da proposta de lei refere: “[o] Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, «que regulamenta a elaboração e execução do Orçamento Geral do Território, a Contabilidade Pública Territorial, a elaboração das contas de Gerência e Exercício e a fiscalização da actividade financeira do sector público administrativo de Macau», entrou em vigor há mais de 32 anos, durante os quais foram introduzidas várias alterações, mas já deixou de responder à evolução e à necessidade da conjuntura socioeconómica, nomeadamente ao franco desenvolvimento económico e ao aumento contínuo do modelo das receitas e das despesas das finanças públicas desde o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, sendo, pois, necessário proceder, acompanhando o decurso do tempo, à intensificação da elaboração, gestão, execução e fiscalização das finanças públicas, no sentido de chegar ao objectivo de uma aplicação mais eficaz dos recursos das finanças públicas.”
(vide nota justificativa da proposta de lei)

Atendendo precisamente às referidas situações, o Governo, tendo por base as consultas públicas organizadas e depois de ouvidas as opiniões de diferentes sectores da sociedade, entregou a proposta de lei intitulada “Lei de enquadramento orçamental”, a qual define os princípios e as regras de organização, publicação, alteração e execução do orçamento, bem como



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

estabelece as regras relativas à elaboração do relatório sobre a execução do orçamento e à correspondente responsabilidade e fiscalização orçamentais. O ponto-chave da proposta de lei é a atribuição de maior transparência às operações financeiras públicas, de modo a satisfazer a necessidade de fiscalização das finanças públicas por parte da sociedade e de cimentar garantias regimentais para o desenvolvimento socioeconómico saudável e coordenado. Além disso, a proposta de lei também define que o Governo da RAEM deve, de forma mais eficiente e eficaz, desenvolver as actividades orçamentais, gerir as receitas e as despesas orçamentais e regular com rigor as alterações orçamentais, para que as verbas sejam destinadas exclusivamente para os fins a que estão previstas. (vide nota justificativa da proposta de lei).

Depois da apresentação da proposta pelo Governo, a mesma foi aprovada pelo Plenário; a Comissão concordou em absoluto com o rumo da proposta de lei e, ao mesmo tempo, efectuou o respectivo exame na especialidade da proposta de lei nos termos das disposições da Lei Básica e do Regimento da Assembleia Legislativa, com vista a aperfeiçoar o conteúdo já estabelecido na proposta de lei e, na medida do possível, a proposta de lei, racionalizar a estrutura, enriquecer o conteúdo e assegurar a respectiva viabilidade técnica.



(2) Questões formais da lei-quadro

Adoptou-se a forma de “lei-quadro” para a proposta de lei em apreço. A proposta de lei continha um total de 31 artigos, e a estrutura e teor respectivos eram também comparativamente simples. Os representantes do Governo explicaram que desejavam ter uma proposta de lei que estabelecesse disposições sobre os princípios em matéria orçamental, deixando as matérias em concreto para serem reguladas detalhadamente através dos diplomas complementares respectivos.

A Comissão percebeu a ideia do proponente. Na realidade, não são raras as precedências do passado quanto ao uso de leis-quadro, por exemplo, a Lei n.º 2/91/M – “Lei de Bases do Ambiente”, Lei n.º 6/94/M-“Lei de Bases da Política Familiar”, Lei n.º 9/2000- “Lei de Bases das Ciências e da Tecnologia”, e Lei 9/2002 - “Lei de Bases da Segurança Interna”, entre outras. A principal característica destas leis é as mesmas revestirem-se de carácter político, de direcção e de orientação, e serem desenvolvidas e complementadas através do recurso a diplomas exequíveis, aliás, este método é já um método generalizado.

No entanto, com a entrada em vigor da Lei n.º 13/2009- Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, a situação alterou-se. Isto porque o n.º 2 do artigo 4.º desta lei consagra, claramente, que “[a] lei deve ter



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios.”

Segundo as exigências constantes da referida norma, a proposta de lei não deve ser definida de forma genérica e vaga. Mesmo que seja adoptada a designação de lei de enquadramento, há que assegurar sempre que o seu conteúdo seja “determinado, preciso e suficiente”. Assim sendo, o que se exige é que a proposta de lei não só tenha uma estrutura completa, mas também que o seu teor seja mais detalhado e concreto, com vista à sua integridade e operacionalidade jurídica.

Depois de algum debate, o Governo agiu em plena articulação e colaboração, tendo aceite as opiniões da Comissão, no sentido de se aditar à proposta de lei as necessárias normas. Para além disso, procedeu também à inclusão na proposta de lei dos preceitos que estavam previstos para os diplomas complementares. Os artigos da proposta de lei passaram de 31 na versão inicial para 75, daí ter a estrutura sofrido aperfeiçoamentos e o teor dos artigos ter sido enriquecido.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

4. Exame na especialidade

A Comissão efectuou o referido exame na generalidade da proposta de lei e também procedeu, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, à análise das soluções concretas de resolução, dos respectivos princípios, e de aperfeiçoamento técnico-legislativo, entre outros. Assim, apresentam-se, seguidamente e segundo a ordem dos artigos, as principais alterações introduzidas e os correspondentes esclarecimentos:

(1) Disposições gerais (Capítulo I)

Artigo 1.º - Objecto

O artigo do objecto reflecte genericamente o conteúdo da proposta de lei. A proposta de lei deve regular toda a actividade orçamental e, correspondentemente, o artigo do objecto da proposta de lei também deve abranger todas as etapas da actividade orçamental. Porém, na versão inicial deste artigo não se reflectia esta exigência, por exemplo, “organização do orçamento” e “elaboração do relatório sobre a execução do orçamento”, entre outras, inclinam-se para o entendimento da actividade orçamental do ponto de vista do Governo, sem se fazer referência à Lei Básica, a qual atribui competências orçamentais à Assembleia Legislativa (incluindo a apreciação,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

autorização da proposta de orçamento e apreciação do relatório de execução orçamental). Este rumo de pensamento também se reflectia na organização sistemática e conteúdo das secções e capítulos posteriores. Assim sendo, foi necessário proceder aos respectivos ajustamentos e melhorias.

Após discussão, o Governo aceitou as sugestões da Comissão, tendo alterado o teor do artigo do objecto, permitindo que passasse a abranger todo o processo de actividade orçamental, que compreende a elaboração, examinação, aprovação, execução, alteração, contas finais e a elaboração e apreciação do relatório de execução orçamental, entre outras etapas. Ao mesmo tempo, também se incluiu o respectivo regime de contabilidade pública e de fiscalização, bem como a responsabilidade orçamental, permitindo-se assim um maior aperfeiçoamento do artigo do objecto.

Artigo 2.º -Finalidade

Este artigo foi aditado e define o seguinte: “[a] presente lei tem por *objectivo regulamentar as receitas e despesas públicas, bem como reforçar a transparência, o controlo e a fiscalização orçamentais, para que os recursos financeiros públicos sejam utilizados adequadamente.*” O teor concreto deste artigo resulta da tomada como referência da experiência de direito comparado e da sumarização em conformidade com o sentido do respectivo conteúdo da nota justificativa da proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

É consabido que o sentido real dos orçamentos financeiros públicos modernos é a inclusão das receitas e despesas no âmbito de fiscalização dos órgãos parlamentares, daí a regulação, o controlo e a fiscalização, com vista a assegurar que a actividade orçamental e a actividade administrativa satisfazem os interesses fundamentais da sociedade. Assim sendo, a lei do orçamento não é apenas um instrumento de gestão para o Governo, é também um instrumento que vincula a actividade orçamental e a gestão do orçamento.

Assim sendo, este artigo que consagra a finalidade da lei do orçamento regula em primeiro lugar as receitas e despesas públicas, para mediante essa regulação controlar as actividades de gestão pública, permitindo que as actividades e gestão orçamentais enveredem pelos carris do Estado de Direito. Em segundo lugar, eleva a transparência orçamental. A transparência é um dos princípios básicos dos orçamentos financeiros públicos modernos, e é um meio eficaz para a fiscalização da sociedade. Só com transparência é que é possível assegurar que os recursos financeiros provêm do povo e são utilizados com o povo. Mais, visa reforçar o controlo e a fiscalização do orçamento, e o correspondente rigor e a força vinculativa ao nível jurídico da proposta de orçamento, após aprovação pelo órgão legislativo. Todos os serviços e organismos precisam de executar as tarefas em conformidade com



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

esta lei e sujeitar-se à fiscalização nos termos da mesma. Só neste sentido é que é possível assegurar que a actividade orçamental satisfaça o interesse público.

Na realidade, o principal teor que a nota justificativa da proposta de lei menciona inclui o “aumento da transparência orçamental”, “fixação de normas mais rigorosas para o orçamento das despesas plurianuais”, “fixação do limite da dotação provisional”, e a “definição do regime de “uso das dotações afectas”, reflectindo concretamente a finalidade legislativa. E a meta final é utilizar eficazmente os recursos financeiros públicos.

— A finalidade estabelecida na proposta de lei demonstra o que é exigido na produção legislativa orçamental, contém um sentido orientador importante para toda a actividade orçamental, e tem força vinculativa para a elaboração dos diplomas complementares.

Artigo 3.º -Âmbito

A proposta de lei consagra o âmbito de aplicação, que inclui os orçamentos do sector público administrativo, que é composto pelos serviços integrados e serviços com autonomia administrativa, bem como pelos serviços e organismos autónomos (n.º 1).

O n.º 2 deste artigo estabelece que: “[as] disposições previstas na



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

presente lei são, também, aplicáveis aos capítulos autonomizados constantes do Orçamento”.

De facto, o Decreto-Lei n.º 41/83/M (Lei de enquadramento orçamental) não estabelecia originalmente capítulos autonomizados, só que, no ano seguinte, foram aditados, através do Decreto-Lei n.º 49/84/M, os capítulos autonomizados, isto é, o n.º 3 do artigo 14.º, que consagra: “*[serão] autonomizados no orçamento os «Encargos da Dívida Pública», as «Pensões e Reformas», as «Despesas Comuns» e as «Contas de Ordem», bem como outras que, por condicionalismos de ordem financeira, superiormente se entenda deverem destacar-se.*”. Actualmente, o orçamento da RAEM tem 3 capítulos autonomizados, que são: «Pensões e Reformas», «Despesas Comuns» e «Plano de investimento», e isto deve-se essencialmente ao facto de as despesas dos itens destes três capítulos não se incluírem no orçamento dos serviços ou entidades.

Quanto ao âmbito de aplicação da proposta de lei, não se mencionava o conceito de empresas de capitais públicos¹ e como o respectivo orçamento de gerência está relacionado com as injeções de capital do Governo nas empresas de capitais públicos, foram alvo de atenção os diferentes tipos de

¹ As empresas de capitais públicos também podem ser designadas como empresas nacionais, empresas exploradas pelo país, serviços de utilidade pública, empresas estatais, empresas públicas, todas contam com investimento do Governo ou com a participação deste no seu controlo. As empresas de capitais públicos são um tipo de organização dos factores produtivos para o exercício de actividades, e têm ao mesmo tempo por finalidade a obtenção de lucros, revestindo o carácter de pessoa colectiva de utilidade pública. E a obtenção de lucros consiste na prossecução da conservação e do aumento do valor dos activos estatais.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

receitas que o Governo recebe na qualidade de detentor dos capitais públicos, incluindo as receitas que as empresas referidas precisam de entregar, os dividendos pagos ao Governo e as receitas da alienação do direito de propriedade dos activos.

De acordo com as exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre transparência financeira, o orçamento deve definir com clareza a relação entre o Governo e as instituições públicas, pessoa colectiva pública², especialmente no que respeita à transferência para o Governo dos lucros e dividendos por essas instituições. O orçamento e o relatório anual dessas instituições devem discriminar a receita bruta, os lucros retidos, as outras finalidades dos lucros, os valores orçamentais transferidos para o Governo, e as transferências deste para essas instituições públicas de pessoa colectiva.

Segundo a experiência do Direito Comparado, noutros países e jurisdições existem normalmente procedimentos consagrados na lei orçamental sobre a função e a articulação entre o orçamento geral e o orçamento das empresas públicas, assim como outras legislações que definem, claramente, os lucros retidos, as outras finalidades dos lucros, os

² O “Manual de Transparência Financeira” do Fundo Monetário Internacional (FMI) contém a seguinte definição: “Os serviços públicos incluem os departamentos de diferentes níveis do Governo e as instituições públicas de pessoa colectiva. As instituições públicas, pessoa colectiva pública dividem-se em instituição pública, pessoa colectiva não financeira e instituição, pessoa colectiva financeira. Esta inclui a entidade de supervisão monetária (Banco Central) e a sociedade financeira não monetária. Segundo a definição do FMI, em Macau, como noutros países e regiões, nas instituições públicas de pessoa colectiva há não-mercantis e sem fins lucrativos (Universidade de Macau, Instituto Politécnico de Macau, Direcção dos Serviços de Saúde), e também instituições públicas, pessoa colectiva pública mercantis e com fins lucrativos (empresas públicas como a Autoridade Monetária e Cambial, Direcção dos Serviços dos Correios, Caixa Económica Postal, Macau Investimento e Desenvolvimento S.A.)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

montantes das transferências para o Governo, as receitas provenientes da alienação de direitos patrimoniais nas empresas públicas, e outros. Por exemplo, no Interior da China, o orçamento dos investimentos das empresas estatais estão regulamentados pela lei orçamental, a par de outras legislações, como “Medidas para Administração de Receitas Provenientes de Empresas Centrais de Capital Estatal”, “Medidas Provisórias para a Administração de Orçamentos Operacionais de Capitais Estatais”, e “Medidas Provisórias para a Administração de Despesas de Capitais Estatais”. Em Taiwan, existe uma Lei de gestão dos serviços explorados pelo estado, e tanto a Lei da Contabilidade como a Lei da Auditoria contêm disposições para regulamentar as “empresas estatais” e os “organismos estatais”.

Porém, em Macau, ao longo dos tempos não tem havido um orçamento individual que discrimine e classifique em agrupamentos as receitas e despesas operacionais de capitais públicos, as quais estão misturadas com as receitas e despesas permanentes. Este procedimento não consegue reflectir, por um lado, a função do Governo enquanto administrador da sociedade e detentor dos activos patrimoniais públicos, e por outro, as características das operações de receitas e despesas do Governo com essas duas qualidades. Esta é uma questão a que os diversos sectores da sociedade têm prestado atenção crescente, em consequência da acumulação dos saldos financeiros e do aumento de participações sociais de capitais públicos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Quanto à classificação das empresas de investimento de capitais públicos, na prática internacional são consideradas empresas públicas as empresas de investimento de activos estatais ou as portadoras de mais de 50% de acções. Em Macau não foram definidos padrões, não há definição da percentagem de acções necessária para uma empresa ser considerada pública, nem regulamentação sobre as diversas matérias relacionadas com as empresas públicas, nomeadamente, a quota de lucros acumulados, os dividendos, as finalidades dos lucros, e o valor que deve ser entregue ao Governo.

Actualmente, as empresas ou associações que tenham mais de 50% de participações financeiras em capitais de empresas ou associações provenientes da RAEM são a Macau Investimento e Desenvolvimento, S.A., o Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia de Macau, o Centro do Comércio Mundial de Macau, S.A., a CAM – Sociedade do Aeroporto Internacional, a TDM – Teledifusão de Macau, S.A., a Sociedade para o Desenvolvimento dos Parques Industriais de Macau, Lda., a Tai Lei Loi — Sociedade de Fomento Predial, Limitada e a Lei Pou Fat — Sociedade de Fomento Predial, Limitada.

Para além disso, em conformidade com os referidos padrões definidos e com a prática internacional, a Autoridade Monetária de Macau, a Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações, e a Caixa Económica Postal



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

devem ser consideradas empresas públicas com fins lucrativos. Contudo, tais serviços ou organismos não são considerados empresas públicas, mas são considerados, em Macau, como organismos especiais, no entanto, não existem disposições gerais que consagrem a matéria dos dividendos, bem como não se aplicam os regimes de uso comum de gestão orçamental e de despesas orçamentais das empresas públicas³.

Atendendo à criação da empresa do Metro Ligeiro e do Parque de Cooperação Jiangsu-Macau, o peso destas sociedades de capitais públicos é cada vez maior no orçamento. Estas sociedades ocupam uma proporção cada vez maior do orçamento. Portanto, como é que se pode reflectir melhor no orçamento da RAEM o orçamento das empresas públicas e a respectiva transparência é um tema importante que necessita, quanto antes, de estudo e duma organização geral por parte do Governo.

No decurso da apreciação, discutiu-se sobre o aumento da transparência financeira do Governo, se poderia ser reflectido no orçamento, através de capítulos autonomizados, o capital público injectado na altura da criação de sociedades/empresas, bem como os dividendos recebidos por estas, sem as distribuir por diferentes serviços/instituições. Ao mesmo tempo, deve ser ponderada a classificação mais detalhada destas despesas, uma vez que a classificação mais pormenorizada dos capitais injectados, tendo em conta o

³ A Autoridade Monetária de Macau procede à transferência, em cumprimento de instruções superiores, de determinada quota dos lucros para o Governo da RAEM. Enquanto a Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações retém todos os lucros



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

nome da empresa e do respectivo item, é viável em termos contabilísticos, para além de se poderem fornecer informações contabilísticas mais detalhadas e concretas⁴.

Porém, segundo o proponente, dado que estas participações financeiras são normalmente realizadas pelos serviços ou entidades, as verbas respectivas estão listadas na parte que diz respeito a esses serviços ou entidades, portanto, o proponente não pondera criar capítulos autónomos. Ao mesmo tempo, pondera criar uma categoria corresponde ao capítulo na classificação económica, para revelar o valor total do capital injectado no ano em causa, mas não a discriminação detalhada, nos capítulos económicos, dos capitais injectados nas diversas sociedades com capitais públicos. A Comissão aceitou as explicações do proponente, considerando que assim se permite reflectir a situação de injeção de capitais nas empresas públicas.

Artigo 4.º-Definições

Este artigo estabelece a definição de diferentes conceitos, abrangendo os

⁴ Porém, na contabilidade, a classificação económica é também conhecida por plano contabilístico. As contas são classificadas de acordo com o conteúdo específico dos elementos de contabilidade de negócios económicos. Tendo em conta o grau de pormenorização das informações fornecidas e a diferença da relação de exercício, pode ser dividido em disciplina completa e disciplina pormenorizada. Na primeira procede-se à classificação genérica do conteúdo concreto do elemento contabilístico, fornecendo informações, tais como "receitas incorridas", "gastos do pessoal", etc., na última a divisão é ainda mais detalhada, fornecendo informações ainda mais pormenorizadas, por exemplo, na "receita incorrida" há uma discriminação dos nomes dos devedores, dando informações concretas sobre a receita. Ao mesmo tempo, há uma melhor classificação na disciplina do capital injectado, o que é também viável para a discriminação dos nomes das empresas em que se investiu.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

conceitos “regime de caixa” e “regime de acréscimo”.

No âmbito dos diferentes conceitos, houve lugar a uma discussão pontual sobre os serviços e organismos autónomos, incluindo, o conceito de organismos especiais e os respectivos critérios, e o conceito do orçamento de investimento dos organismos especiais.

Hoje em dia, existem em Macau 46 serviços autónomos, organismos ou fundos. São numerosos e ocupam grande peso no orçamento. No passado, a matéria da autonomia dos serviços era regulada por decreto-lei, instrumento de hierarquia superior (Decreto-Lei n.º 53/93/M) mas, actualmente, é regulada pelo Regulamento administrativo n.º 6/2006 (Regime de Contabilidade Pública). Como os serviços e organismos autónomos têm bastante liberdade, com vista a demonstrar a importância desta matéria, no decurso da apreciação foi discutida a necessidade de se definirem regras de princípio sobre os critérios de autonomia financeira. Ao mesmo tempo, foi também discutido o aditamento de regras que exigissem aos serviços e organismos autónomos a entrega anual do relatório de gerência, com vista a facilitar a fiscalização eficaz por parte da Assembleia Legislativa e, ainda, o desempenho dos diversos serviços.

Segundo o proponente, os critérios de autonomia financeira dos serviços e organismos vão ser regulados por diploma complementar. Quanto à criação



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signature and initials in the top right corner.

de serviços e organismos autónomos, em concreto, será definida através das correspondentes leis orgânicas.

Handwritten signature and initials to the right of the first paragraph.

Quanto aos organismos especiais, actualmente existem 8 - a Autoridade Monetária de Macau, que funciona como um banco central e assume as atribuições inerentes à política monetária, o Fundo de Segurança Social gere os recursos financeiros incluindo as contribuições de particulares, e é diferente dos fundos normais do Governo. E quanto à Caixa Postal Económica e à Direcção dos Serviços de Correios, que são, na realidade, análogos a empresas públicas, as respectivas receitas e despesas, atendendo à sua natureza, não se incluem no âmbito geral do orçamento financeiro. A principal diferença entre estes organismos e os organismos autónomos é a especificidade das suas funções, e não o facto de os organismos adoptarem o regime de acréscimo; a adopção do regime de acréscimo por estes organismos só visa reflectir melhor o carácter mais específico das suas actividades. Tendo em conta este aspecto, é necessário proceder ao ajustamento da definição dos organismos especiais, com vista a fazer sobressair que, atendendo à especificidade das suas funções, necessitam de tratamento especial no âmbito da sua gestão orçamental e financeira.

Handwritten signature and initials to the right of the second paragraph.

Após discussão, na nova versão da proposta de lei, foi aperfeiçoada a definição de organismos especiais, e, ao mesmo tempo, foi aditado um novo n.º 2, estabelecendo que é fixada uma listagem dos organismos especiais por



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

1. J. J. J.

despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial da RAEM, ouvida a DSF, com vista a demonstrar a importância e a especificidade dos referidos organismos especiais.

8
K. J.

No decurso de apreciação, foram introduzidas alterações comparativamente grandes no conceito de "orçamento de investimento do organismo especial". A versão inicial da proposta de lei consagrava que o orçamento de investimento dos organismos especiais demonstrava os *"activos fixos e geralmente tangíveis que se destinam a ser utilizados de forma repetida ou contínua pelos organismos especiais da RAEM, por períodos superiores a um ano, para o funcionamento normal da sua actividade operacional, e activos afectados à utilização na produção ou fornecimento de produtos ou serviços no decurso da sua actividade operacional"*. No entanto, este tipo de definição não está em conformidade com o método de tratamento contabilístico nos princípios contabilísticos aceites genericamente. Segundo o método de tratamento contabilístico nos princípios contabilísticos aceites genericamente, do regime de acréscimo, uma vez que o regime de acréscimo adoptado pelos organismos especiais permite que os activos fixos e geralmente tangíveis de valores comparativamente baixos e utilizados por períodos superiores a um ano sejam escriturados nas categorias de gastos, e não como parte do orçamento dos activos do organismo especial.

3/6

Após discussão, o referido conceito foi alterado para *"o orçamento que se*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

destina à aquisição de activos fixos, activos intangíveis e inventários de um organismo especial, deles se excluindo os investimentos financeiros”.

No regime de contabilidade pública, os conceitos de receitas e despesas do regime de caixa são diferentes dos de rendimentos, gastos e activos do regime de acréscimo, e na sequência da alteração feita à definição do orçamento de investimento do organismo especial, com vista a regular de modo uniforme os diferentes regimes contabilísticos utilizados pelos serviços e organismos, o n.º 3 deste artigo passa a consagrar que: “[para] efeitos da presente lei, consideram-se como receitas e despesas, respectivamente, os rendimentos e os gastos dos organismos especiais.” ao passo que o n.º 4 consagra que: “[os] orçamentos de investimento dos organismos especiais estão sujeitos às disposições da presente lei relativas a despesas.”. Assim, os conceitos subjacentes aos dois tipos de regimes contabilísticos não contrariam os princípios contabilísticos aceites genericamente e estão sujeitos à regulação desta lei.

(2) Princípios e regras orçamentais (Capítulo II)

Artigo 5.º-Anualidade

Este artigo consagra que: “[o] Orçamento é anual e o ano económico



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

coincide com o ano civil. " (n.º 1). Esta disposição é igual à do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 41/83/M em vigor.

O princípio de anualidade orçamental é um princípio orçamental adoptado genericamente por diversos países. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) lançou em 2004 os princípios básicos orçamentais, entre os quais se inclui o princípio da anualidade, que significa que as receitas e despesas previstas pelos serviços administrativos e a delegação dos poderes orçamentais dos serviços legislativos são contabilizados com base em 1 ano. Alguns países e regiões adoptam o limite do ano civil e outros a plurianualidade.

[Handwritten signatures and initials]

No n.º 2 da versão inicial da proposta de lei estabelecia-se o período complementar de execução do orçamento, no entanto, o período complementar aqui referido tinha a ver, na realidade, com a liquidação e pagamento das despesas na execução orçamental. Seria então mais conveniente regulá-lo no capítulo e secção sobre execução orçamental, por isso, foi deslocado para o artigo 32.º do capítulo V - execução orçamental. E quanto ao artigo sobre o período complementar de execução orçamental, dantes consagrava na versão inicial que o período era fixado anualmente pela proposta de orçamento, mas agora passa a consagrar-se que o período complementar decorre de 1 a 31 de Janeiro do ano económico seguinte. Isto porque, através da experiência, se verificou que o período complementar é



Handwritten notes and signatures in the top right corner.

fixo, por isso, não é necessário estabelecê-lo repetidamente, em cada ano, na proposta de orçamento.

Handwritten mark resembling a stylized '7' or 'r'.

Artigo 6.º- Universalidade

Handwritten initials or signature.

Este artigo estabelece o princípio da universalidade orçamental, isto é, todas as receitas e despesas da RAEM, bem como os orçamentos de investimento dos organismos especiais estão compreendidas no orçamento, não sendo permitida a existência de receitas e despesas fora do orçamento. Trata-se de uma exigência que decorre do princípio da legalidade e universalidade orçamental.

Handwritten signature.

No decurso da apreciação, discutiu-se o princípio de unidade orçamental. Isto porque o artigo 4.º do vigente Decreto-Lei n.º 41/83/M regula o princípio de universalidade e unidade orçamental. No texto de consulta da proposta de lei também se mencionava e estabelecia o princípio de universalidade e unidade orçamental, no entanto, na proposta de lei acabou por constar apenas o princípio da universalidade.

Segundo a explicação do proponente, a não inclusão do "princípio da unidade" deveu-se à proposta de lei ter definido claramente que ao orçamento dos diversos serviços e organismos (incluindo os capítulos autonomizados) se aplica correspondentemente o "regime de caixa" e o "regime de acréscimo"



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

como base contabilística. Dado que se trata de dois regimes contabilísticos diferentes, se fosse redigido claramente o “princípio de unidade”, podiam surgir dúvidas acerca da necessidade de se adoptar o mesmo regime de contabilidade e de ser possível somar os montantes das receitas e das despesas orçamentais com base em diferentes regimes contabilísticos. Com vista a evitar desnecessários desentendimentos e divergências, e atendendo à questões de aplicação prática, a proposta de lei acabou por abandonar o “princípio de unidade”.

Apesar de a ideia do princípio de unidade a que se refere o Decreto-Lei n.º 41/83/M ser idêntica à definição do princípio de unidade da OCDE, salientando-se que todas as receitas e despesas constam, ao mesmo tempo, do mesmo conjunto de documentos, não se frisa se o regime contabilístico orçamental tem de ser igual, por isso, o princípio de unidade não tem nada a ver com a uniformização do regime de contabilidade orçamental nem com a possibilidade de agregação das receitas e despesas orçamentais. Apesar de ser assim, o proponente explicou que, com vista a evitar diferentes entendimentos e desnecessárias confusões, o princípio de universalidade já é suficiente para reflectir todas as situações das receitas e despesas, não existindo necessidade de voltar a consagrar o princípio de unidade. A Comissão aceitou este tipo de explicação.

Além disso, na versão inicial da proposta de lei elencava-se que o



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

orçamento era composto por duas partes, isto é, o orçamento ordinário integrado e o orçamento agregado dos organismos especiais. Do ponto de vista técnico-legislativo, esta composição tem a ver com a elaboração e organização do orçamento, por isso, foi deslocado o respectivo conteúdo para a parte da elaboração do orçamento, no artigo 18.º do Capítulo III.

Artigo 9.º Especificação

Na lei do orçamento, o princípio de especificação consiste na classificação das receitas e despesas financeiras tendo em conta a respectiva natureza, para demonstrar claramente os exercícios e as actividades do Governo, e o fluxo de capitais, contribuindo assim para os órgãos administrativos prepararem o orçamento e para o órgão legislativo apreciar e autorizar o orçamento, e ainda, para ajudar o público a conhecer o teor do orçamento.

É grande a dimensão dos valores dos orçamentos públicos modernos, e com vista a conhecer todas as faces do orçamento, é necessário recorrer a formas de expressão mais diversificadas para a respectiva especificação: a classificação orgânica reflecte os planos orçamentais dos serviços e organismos do sector público administrativo; a classificação funcional reflecte as importâncias e as taxas das diversas actividades funcionais do Governo, por exemplo, o rácio entre as despesas com a segurança social e o seu peso



F. 2. 1
A. 2. 3

no orçamento; a classificação económica reflecte como foi gasto o dinheiro, por exemplo, pagamento de salários ou aquisição de equipamentos de secretaria, entre outras finalidades.

[Handwritten signature]

Quanto à especificação, trata-se de uma figura que “decide” directamente o nível de detalhe e a transparência do orçamento. Dado que esta matéria tem a ver com a fiscalização por parte da Assembleia Legislativa e do público, a matéria estrutural da especificação deve estar reflectida na proposta de lei, não deve, portanto, ser complementada através de diploma complementar. Tratar-se de uma exigência legal que decorre da Lei n.º13/2009. Na realidade, o Decreto-Lei n.º 41/83/M já define as disposições de especificação respectivas.

[Handwritten signature]

Após discussão, foram definidas neste artigo, na versão alternativa da proposta de lei, disposições de princípio para a matéria em causa. Quanto a detalhes, as disposições concretas encontram-se nos artigos 20.º e 21.º do Capítulo III (Elaboração orçamental) da versão alternativa proposta de lei.

Artigo 10.º- Equilíbrio orçamental

O equilíbrio orçamental é um princípio estabelecido pelo artigo 105.º da Lei Básica. Na versão alternativa da proposta de lei, a redacção do artigo em causa foi melhorada para se manter a uniformidade em relação à Lei Básica.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Além disso, tendo em conta que o equilíbrio orçamental é assumido como princípio, não é possível afastar as situações de défice. Assim sendo, no Capítulo sobre a Elaboração Orçamental, estão previstos os mecanismos admissíveis para fazer face às situações de défice orçamental. (Vide artigo 24.º).

Artigo 11.º- Sustentabilidade

Este artigo consagra o princípio de sustentabilidade orçamental e financeira. Isto é um pressuposto necessário para a actividade do Governo e para o desenvolvimento sustentável da sociedade. A sustentabilidade financeira refere-se ao estado de permanência da situação financeira dos países ou regiões enquanto potências económicas, ou à capacidade de permanência da situação financeira. A sustentabilidade financeira é em larga medida igual à capacidade sustentável do Governo em solver as obrigações. Se o Governo não tiver força para o fazer, deixa de existir continuidade. Assim sendo, o nível de assunção de obrigações de um país ou região é um indicador importante para aferir da sustentabilidade financeira de um país. Depois do surgimento da crise financeira mundial em 2009, o défice de muitos países subiu rápida e agitadamente, e não foram só os Estados Unidos da América a deparar-se com dificuldades financeiras, nos estados membros da União Europeia também surgiram sucessivas crises de confiança financeira jamais vistas; os países do sul da Europa, por exemplo, a Grécia, Itália,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Espanha e Portugal, entre outros, viram o rápido crescimento das suas dívidas, e como aumentaram bastante os riscos de não cumprimento do pagamento dessas dívidas, as finanças do país ficaram em perigo de ruptura. E a Islândia, por exemplo, deparou-se pela primeira vez com uma situação de falência idêntica à das empresas. Assim sendo, a sustentabilidade foi alvo de elevada atenção de diferentes Governos, e passou a ser uma ideia e finalidade dos governos na definição de políticas financeiras estáveis.⁵

O desenvolvimento actual da economia de Macau é bom, e são ricos os recursos financeiros. Nesta situação, a proposta de lei do orçamento reconhece a sustentabilidade como princípio orçamental, contribuindo para surtir o efeito de estar preparado antes que troveje ou chova, de prevenir os riscos e de ajudar a alertar o Governo e a Assembleia Legislativa para a importância de se tomar cautela na gestão das finanças e na gestão dos recursos financeiros.

A Comissão concorda plenamente com o princípio definido no artigo em causa. Atendendo a que a sustentabilidade é um princípio orçamental, deve então o mesmo ser implementado pelo Governo na actividade orçamental,

⁵ As experiências do Direito Comparado mostram-nos que as leis orçamentais da China e de Portugal definem um tecto para as dívidas públicas. A lei do orçamento da China impõe, aos governos locais, limitações à gestão do excedente da dívida. Portugal, enquanto membro da União Europeia, tem de respeitar o Tratado de Maastricht de 1992, o qual consagra que a taxa de assunção de dívidas não pode ultrapassar os 60%, e o défice não pode ultrapassar 3%, critérios que testam a sustentabilidade financeira. A lei de enquadramento orçamental consagra que quando o rácio entre a dívida pública e o PIB é superior a 60%, o Governo tem de reduzir a dívida pública, e o valor dessa redução tem de corresponder ao valor em que o limite foi excedido.



pela Assembleia Legislativa na examinação e aprovação do orçamento, entre outras etapas, e também pelos diversos serviços públicos na sua actividade orçamental. Assim sendo, na versão alternativa da proposta de lei alargou-se o âmbito dos sujeitos, e, ao mesmo tempo, foram introduzidos ajustamentos de natureza técnico-legislativa e melhorias na redacção.

Artigo 12.º Economia, eficiência e eficácia

O princípio de eficiência do desempenho é um princípio orçamental moderno muito importante que estabelece que o orçamento do Governo deve demonstrar os frutos previstos e executados para os diferentes planos. O teor da eficiência do desempenho compreende 3E, designadamente, Economia (economy), Eficácia (effectiveness) e a Eficiência (efficiency)⁶. A terminologia e os conceitos relacionados com a eficiência do desempenho do Governo são as seguintes: entrada (*input*), saída (*output*), resultados (*outcome*), impacto (*impact*), valor (*value*), metas (*aims*), *objectivos* (*objectives*), alvos (*targets*) e o justo valor (*value for money*), entre outros. Depois de avaliada a aplicação prática dos 3E, estes passaram a ser "o melhor ponto de partida para analisar a eficiência do desempenho, uma vez que são estabelecidos com base num modelo muito claro, que pode ser usado para fazer testes e avaliações"⁷.

⁶ OECD, "The Legal Framework for Budget Systems: an international comparison," OECD Journal on Budgeting, Vol.4, No.3, 2006, p.133.

⁷ Yu Jun, estudos sobre as reformas locais da Inglaterra, pág. 183, Pequim, Chinese Academy of Governance, 1999.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Na versão inicial da proposta de lei, este princípio limitava-se apenas a ser aplicado numa etapa – no uso de recursos públicos pelos serviços e organismos, mas na realidade, deve ser alargado a toda a actividade orçamental. Assim sendo, na versão alternativa da proposta de lei, o âmbito dos sujeitos foi alargado, tendo sido estendido a toda a actividade orçamental.

Além disso, como existe uma referência expressa para a economia, eficiência e eficácia, e entre a terminologia usada existe uma relação gradativa, na versão alternativa da proposta de lei foi melhorada a redacção da epígrafe.

Artigo 13.º Transparência orçamental

Elevar a transparência é um dos objectivos principais desta produção legislativa em matéria orçamental, e também é matéria muito importante da proposta de lei. Por exemplo, a nota justificativa refere que, *exigindo-se aos serviços públicos que seja divulgada atempadamente e de forma transparente a informação sobre a execução do orçamento, de forma a melhor permitir ao público o acesso à informação relativa à execução orçamental da RAEM, contribuindo para o reforço da monitorização das finanças públicas. Para além disso, a proposta de lei adita efectivamente o relatório intercalar da execução orçamental e o relatório trimestral da execução orçamental do Plano de*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração, doravante designado por PIDDA, com vista a facilitar a fiscalização em tempo real, por parte da Assembleia Legislativa, do processo de execução do orçamento e do resultado obtido faseadamente através dos dois relatórios (...)

Na realidade, a partir da década de 90 do século passado, a transparência financeira tem sido alvo de elevada atenção do FMI, Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e de muitos países, consideram a transparência orçamental como um pressuposto muito importante para a estabilidade da macroeconomia, para a boa governação e para a justiça financeira. Com vista a promover a administração pública governamental, contrariar a corrupção, e cultivar os cidadãos para participarem na construção de um bom ambiente financeiro, várias organizações lançaram sucessivas minutas e melhores métodos para orientar o Governo rumo à transparência do orçamento, entre os quais se destacam, por terem sido mais influentes, o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal⁸ do Fundo Monetário Internacional e as Melhores

⁸ A Direcção-geral do FMI aprovou em 2001 e 2007 dois documentos normativos - o "Código de boas práticas para a transparência fiscal" e o manual de transparência fiscal. O Código disponibiliza um quadro para a transparência orçamental financeira, e as respectivas matérias importantes abrangem, genericamente, quatro aspectos: clarificação de atribuições, divulgação dos procedimentos orçamentais, facilitação do acesso do público às informações, e veracidade das informações. O Código exige aos governos dos diversos países a divulgação da estrutura do Governo, as relações entre os diversos serviços e as respectivas atribuições, e usa a forma de relatório orçamental e relatório financeiro para divulgar atempadamente ao público as informações, incluindo as financeiras, bem como o recurso ao controlo interno e à auditoria independente (país), entre outros meios, no sentido de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Práticas de Transparência Orçamentária⁹ da OCDE.

Na opinião da Comissão, a transparência orçamental é um aspecto muito importante da boa gestão financeira, no entanto, a transparência de per si não é uma finalidade, a transparência é um método eficaz para promover a regularização e racionalização das condutas do Governo, elevar o uso eficaz dos recursos financeiros públicos, bem como para incentivar o Governo e os dirigentes a assumirem responsabilidades. Esta proposta de lei vem estabelecer o princípio da transparência orçamental, o que é já um grande progresso, satisfaz as exigências do desenvolvimento socioeconómico de Macau e está ainda em conformidade com o método geral relativo ao orçamento adoptado ao nível internacional.

assegurar a veracidade das informações (dados).

Vide <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/chi/manualc.pdf>

⁹ As Melhores Práticas de Transparência Orçamentária da OCDE divulgadas em 2001 dizem principalmente respeito a um conjunto de melhores práticas no âmbito do relatório orçamental, da publicitação de informações, da qualidade e da veracidade, entre outras. Trata-se de um método padrão-referência, o qual defende a publicitação atempada, completa e sistemática das informações respectivas. As matérias sujeitas à transparência orçamental têm de ser demonstradas sob forma de relatório. Em primeiro lugar, o referido padrão-referência aponta que é o Governo que deve elaborar e publicitar as tipologias dos relatórios relacionados com o orçamento e as matérias incluídas nos relatórios. Em segundo lugar, salienta que o relatório deve demonstrar, especial e detalhadamente, informações concretas, por exemplo, previsões económicas, despesas fiscais, obrigações financeiras e activos financeiros, activos não financeiros, e as dívidas relativas às pensões de velhice dos trabalhadores ou eventuais dívidas. No final, são listadas as medidas para assegurar a qualidade e perfeição do relatório orçamental. <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>



澳門特別行政區立法會
Région Administrative Especial de Macau
Assembleia Legislativa

O n.º 1 do artigo 8.º da versão inicial da proposta de lei consagrava que *“[os] serviços e organismos do SPA publicitam, de forma abrangente, fiável e atempada, a informação que se revele necessária à adequada divulgação e transparência da execução do Orçamento da RAEM”*. Do ponto de vista formal, parece que o que deve ser revelado e tornado transparente é a situação da execução orçamental financeira, mas na realidade, o que deve ser revelado e transparente não se limita a isso. Para além disso, a proposta de orçamento de per si, a alteração orçamental, as contas finais bem como o relatório de execução orçamental, entre outras matérias, têm a ver também com a questão da transparência orçamental. É evidente que o âmbito de cobertura do n.º 1 do artigo 8.º da versão inicial da proposta de lei era excessivamente estreito, por isso, em termos de referência concreta, o âmbito de cobertura do princípio da transparência orçamental deve ser mais vasto.

Com base nas referidas considerações, na versão alternativa foi estabelecido, em primeiro lugar, o princípio da transparência orçamental enquanto princípio geral, e, ao mesmo tempo, estabeleceu-se que *“[os] serviços e organismos do SPA procedem, de forma abrangente, correcta e atempada, à publicitação da informação sobre a execução e alteração orçamentais, bem como sobre as contas finais”*, permitindo-se que o princípio da transparência orçamental abarcasse todas as actividades orçamentais. Quanto às matérias e assuntos particulares que devem ser divulgados, nos artigos subsequentes da proposta de lei foram estabelecidas disposições em



concreto.

Artigo 14.º Regime contabilístico

A versão inicial da proposta de lei mencionava simplesmente o método de escrituração nos dois tipos de regime de contabilidade pública, e estabelecia-se que a matéria respectiva seria regulada através de regulamento administrativo complementar. No entanto, dado que o regime de contabilidade pública tem a ver com a base de elaboração, tratamento contabilístico dos registos e com as contas finais, entre outras matérias, é muito importante para o orçamento, portanto, tem a ver directamente com os muitos ou poucos elementos financeiros a que a Assembleia Legislativa e o público podem aceder, e com a correspondente fiscalização. Assim sendo, caso não existissem mais leis para regulação da contabilidade pública, as disposições que a versão inicial da proposta de lei continha não eram suficientes.

Após discussão, este artigo passou a consagrar os princípios para o regime de contabilidade, nos termos dos quais passou a aplicar-se o regime de caixa nos serviços integrados, serviços com autonomia administrativa e nos serviços e organismos autónomos, ao passo que nos organismos especiais se aplica o regime de acréscimo. Quanto aos capítulos autonomizados, aplica-se também o regime de caixa.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

As disposições concretas da proposta de lei sobre o regime de contabilidade pública estão reunidas num capítulo exclusivo (vide capítulo VIII)

Artigo 15.º - Regras de integração

A versão alternativa da proposta de lei aditou a matéria das regras de integração, que são regras que devem ser respeitadas aquando da elaboração do orçamento ordinário integrado, do orçamento agregado dos organismos especiais, do orçamento de investimento dos organismos especiais e das contas finais. Isto é, a finalidade das contrapartidas verifica-se quando há repetição de verbas dos serviços ou organismos, com vista a evitar a duplicação de cálculos.

Artigo 16.º Moeda utilizada

Tendo em conta que a consagração, correspondentemente, da unidade de moeda é uma exigência geral que decorre da produção legislativa em matéria orçamental, não seria adequado que a mesma fosse definida por diplomas legais de hierarquia inferior. Assim sendo, na versão alternativa da proposta de lei foram aditadas as disposições que consagram que a pataca é utilizada como unidade de conta do orçamento.



(3) Elaboração orçamental (Capítulo III)

A elaboração orçamental é uma etapa básica da actividade orçamental. A consagração adequada ou não desta etapa influencia directamente a qualidade da proposta de orçamento. Porém, a versão inicial da proposta de lei continha apenas quatro artigos (artigo 14.º, n.º 1 do artigo 15.º, artigo 16.º e artigo 17.º) directamente relacionados com a elaboração orçamental. As respectivas disposições eram comparativamente simples e vagas, não eram passíveis de regular de forma suficiente a elaboração orçamental. Por outro lado, na versão inicial da proposta de lei misturou-se num único capítulo sobre a elaboração do orçamento pelo Governo e a examinação e aprovação do orçamento financeiro por parte da Assembleia Legislativa. Em termos de sistematização, isto é irracional e não é adequado para demonstrar o estatuto e as competências da Assembleia Legislativa ao nível da actividade orçamental.

Assim sendo, após discussão, na versão alternativa da proposta de lei procedeu-se, em primeiro lugar, à separação em dois capítulos da elaboração orçamental pelo Governo e examinação, e da aprovação da proposta de orçamento financeiro pela Assembleia Legislativa. Ao mesmo tempo, foi dado um passo em frente, procedendo-se ao enriquecimento e aperfeiçoamento do teor da elaboração orçamental.



Artigo 17.º Competência

Este artigo foi aditado na versão alternativa da proposta de lei, para regular em concreto as competências de elaboração do orçamento. Por um lado, coaduna-se com a disposição consagrada na alínea 4) do artigo 64.º da Lei Básica, e por outro, define claramente a divisão interna de competências no Governo. Quanto à demarcação de competências, convém frisar que a Direcção dos Serviços de Finanças assume a atribuição e a competência de coordenar e conciliar a elaboração orçamental (n.º 1); e, ao mesmo tempo, foram definidas normas sobre os assuntos relacionados com as propostas orçamentais a sugerir pelos diversos serviços e organismos na elaboração orçamental (n.º 2). Quanto às orientações e ao calendário sobre a elaboração das propostas orçamentais, são fixados por despacho do Chefe do Executivo, a publicar no Boletim Oficial, ouvida a DSF. (n.º 3)

Artigo 18.º- Composição do Orçamento

O presente artigo corresponde ao conteúdo parcial do artigo 5.º da versão inicial da proposta de lei, tendo sido introduzidos ajustamentos ao nível da sua sistematização e conteúdo.

Segundo a ideia traçada pelo proponente, o orçamento adopta bases



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

contabilísticas diferentes (artigo 12.º da versão inicial da proposta), alguns organismos (serviços integrados, serviços com autonomia administrativa e alguns organismos autónomos) e os capítulos autonomizados adoptam o regime de caixa, segundo o método das partidas dobradas; e outros organismos (ou seja os organismos especiais) adoptam o regime de acréscimo. Assim, o orçamento é composto por duas partes que não se agregam uma à outra: o orçamento ordinário integrado da RAEM, que segue o regime de caixa e o orçamento agregado dos organismos especiais, que segue o regime de acréscimo (artigo 5.º da versão inicial da proposta de lei).

No entanto, partindo da experiência do Direito Comparado, a maioria dos países e regiões adopta o regime de caixa como base do orçamento¹⁰. Esta prática tem algumas vantagens, uma vez que o orçamento sob o regime de caixa pode demonstrar, verdadeiramente, as dotações feitas pela Assembleia Legislativa ou pelo parlamento ao órgão executivo; mais, a adopção do regime de caixa como base contabilística permite registar, com exactidão, as receitas e as despesas e providenciar os verdadeiros fluxos de caixa, portanto, tem um contributo significativo para o reforço da gestão de tesouraria, e ainda para evitar a derrapagem orçamental. Ao mesmo tempo, como a base contabilística é igual à orçamental, é fácil fazer uma comparação da conformidade face às dotações orçamentais. Para além disso, o regime de caixa é simples e fácil de aplicar, facilita a elaboração do relatório, é de fácil compreensão para os

¹⁰ A maioria dos países, por exemplo, a China, Portugal, França e Alemanha, e as regiões de Hong Kong e Taiwan adoptam o regime de caixa como base orçamental, só a Austrália, a Nova Zelândia e o Reino Unido é que adoptam o regime de acréscimo como base orçamental.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

utentes, e exige menos técnicas contabilísticas, portanto, os custos são baixos. Claro que o regime de caixa também tem as suas deficiências, uma vez que não permite a demonstração dos custos das operações financeiras do Governo, a situação financeira do Governo, as informações sobre os fluxos de caixa, a respectiva situação do cumprimento das responsabilidades confiadas e a avaliação do desempenho. É mais adequado adoptar o regime de caixa como base contabilística para o orçamento, mas como este regime apresenta as desvantagens referidas, não é adequado que sirva, isoladamente, de base contabilística para o orçamento do Governo, é necessário que seja complementado pelo regime de acréscimo, a fim de ser possível demonstrar as informações financeiras e os custos.

Por exemplo, de acordo com as disposições constantes da Lei do orçamento e do Decreto do Ministério das Finanças n.º 78 "Normas da contabilidade do Governo" do Interior da China, a contabilidade do Governo é composta por dois sistemas, ou seja, a contabilidade orçamental e a contabilidade financeira: na contabilidade orçamental adopta-se o regime de caixa, enquanto na contabilidade financeira aplica-se o regime de acréscimo, reflectindo-se assim o princípio de sistema dual ou de base dual.

Em Portugal também se adopta o regime de caixa como base para o orçamento, e quanto à escrituração, exige-se que os serviços e organismos recorram ao regime de acréscimo como base da contabilidade financeira, para



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

elaborar as demonstrações financeiras finais. Portugal, em cumprimento das exigências do regime contabilístico da Europa e da Directiva n.º 2011/85 divulgada pelo Conselho da União Europeia¹¹, e através das reconciliações estandardizadas, procede à conversão das demonstrações do fluxo do caixa finais em dados contabilísticos baseados no caixa, para que se concretize a comparação entre as contas finais e o orçamento, que tem como base o regime de caixa. Estas práticas também correspondem às exigências da Norma n.º 24, das Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público [*International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*] ¹².

No que toca à escolha feita pela proposta de lei quanto ao regime de contabilidade orçamental, durante a apreciação, foi discutida a possibilidade de tomar como referência as práticas comuns de outros países ou regiões, para adoptar uma mesma base de contabilidade orçamental na elaboração do orçamento, isto é, todos os serviços e organismos públicos passarem a adoptar, de forma uniformizada, o regime de caixa como base contabilística, e ao mesmo tempo, exigir aos organismos especiais a adopção do regime de acréscimo como base da contabilidade financeira. Isto permite, por um lado, a

¹¹ O sistema contabilístico europeu (*European System of Accounts 95, ESA95*), estabelecido pela União Europeia em 1995, prevê que todas as transacções adoptam o regime de acréscimo como base. A Directiva n.º 2011/85, divulgada pelo Conselho da União Europeia em 2001, enquanto norma para a estrutura orçamental, volta a salientar que os Estados-membros têm de seguir o ESA95 para facultar dados contabilísticos baseados no regime de acréscimo e têm de convertê-los, através das reconciliações padronizadas do ESA95, em dados financeiros baseados no regime de caixa.

¹² A Norma n.º 24 das Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) – “Apresentação de informação orçamental nas demonstrações financeiras” também indica que as informações para comparação das quantias orçamentadas e reais devem ter uma base comparável com o orçamento.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

agregação do orçamento, e por outro, reflectir, de forma eficaz, a situação financeira dos organismos especiais.

Na proposta de lei, o proponente mantém o pensamento de que diferentes serviços ou organismos utilizam diferentes bases orçamentais e contabilísticas, afirmando que, nesta fase, não tenciona alterar este pensamento, uma vez que, a especificidade das suas funções e operações exige tratamento especial no âmbito da contabilidade orçamental, e se for empregue o regime de caixa, podem surgir falsos aumentos das receitas e despesas. O proponente adiantou que os referidos rumo de pensamento e método têm a sua razoabilidade e necessidade, portanto, não tem neste momento intenção de os alterar. A Comissão compreendeu e aceitou as justificações.

Ademais, como as demonstrações financeiras do regime de acréscimo são compostas por demonstração de resultados e balanço, e o balanço reflecte as demonstrações da situação financeira final, não seria conveniente incluí-lo no orçamento. Após várias discussões, a versão alternativa da proposta de lei passou a prever que o orçamento é composto pelas seguintes partes: 1) orçamento ordinário integrado da RAEM; 2) orçamento agregado dos organismos especiais; e 3) orçamento agregado de investimento dos organismos especiais. Assim, o orçamento agregado dos organismos especiais inclui apenas a apresentação da demonstração de resultados discriminando os rendimentos e os gastos, e o orçamento agregado de investimento dos organismos especiais é considerado material complementar dos gastos, mostrando que a aquisição de activos fixos, activos intangíveis e inventários não está discriminada nas verbas do grupo dos gastos.



Artigo 19.º -Regras de elaboração

Na versão alternativa da proposta de lei procedeu-se à fusão dos artigos 14.º e 15.º, n.º1 da versão inicial, e daí resultaram as regras de elaboração orçamental. Neste artigo foi aditada a referência às Linhas de Acção Governativa como fundamento; eliminou-se a referência sobre o princípio de eficácia, economia e eficiência, uma vez que era uma simples repetição em relação à disposição de princípio que a antecedia. Ao mesmo tempo, procedeu-se à melhoria da redacção sobre as receitas orçamentais, despesas orçamentais e obrigações jurídicas e contratuais (n.º 1).

Convém especialmente salientar que foi aditado o n.º 2 à proposta de lei, consagrando os arranjos especiais para a elaboração e apresentação do orçamento em caso de mudança do Governo. Em situações normais, o Governo elabora e apresenta o orçamento para o ano seguinte num prazo fixado, tendo como fundamento as Linhas de Acção Governativa para o ano seguinte. No caso de mudança do Governo, o Chefe do Executivo e os titulares dos principais cargos terminam o mandato no dia 19 de Dezembro, não seria portanto conveniente que fossem estes a apresentar as Linhas de Acção Governativa e o orçamento para o próximo Governo. E os novos Chefe do Executivo e Governo prestam juramento para a tomada de posse no dia 20 de Dezembro, portanto, como é evidente, não é possível divulgar o relatório das LAG nem apresentar o orçamento antes dessa data.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Nesta situação, é possível o novo Chefe do Executivo aprovar dotações provisórias para despesas de curto prazo, de acordo com os critérios adoptados no ano económico anterior, em conformidade com as disposições gerais sobre a lei do orçamento, no entanto, com vista a manter o normal funcionamento do Governo e a fazer face às despesas necessárias, que exigem recursos financeiros, e a evitar que os arranjos provisórios de receitas e despesas possam acarretar problemas, o proponente deseja aproveitar o método adoptado anteriormente, no sentido de ser o Governo a definir os arranjos correspondentes para as despesas necessárias do ano seguinte. Quanto ao novo Governo, pode, no futuro, tendo em conta as Linhas de Acção Governativa, proceder à alteração necessária da proposta de orçamento.

Tendo em conta as referidas considerações, após discussão, foi aditado o n.º 2 que consagra: "[no] último ano do mandato do Chefe do Executivo, para a satisfação das despesas necessárias à manutenção do funcionamento regular dos serviços e organismos do SPA e à satisfação dos compromissos já assumidos, bem como para a cobertura das demais despesas necessárias, relativas ao ano económico seguinte àquele ano, pode proceder-se à elaboração e apresentação do correspondente Orçamento.



Artigo 20.º -Classificação das receitas e das despesas

Este artigo tem a ver com as regras de classificação das receitas e das despesas, e foi concebido com base no artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei, com os devidos ajustamentos e enriquecimentos, ao mesmo tempo, as classificações económica, funcional e orgânica foram mantidas e desenvolvidas com mais detalhe, com vista a permitir que o orçamento ficasse mais detalhado e concreto. Na realidade, o teor é o dos artigos 9.º, 13.º, 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 41/83/M.

De acordo com as disposições da proposta de lei e a apresentação do pelo proponente, no futuro, os serviços integrados e os organismos especiais vão adoptar classificações económicas únicas (plano de contabilidade pública), isto é, não vão ser feitas diferentes classificações para o regime de caixa e para o regime de acréscimo.

No entanto, de acordo com o método vigente, os organismos não especiais que aplicam o regime de caixa e os organismos especiais que aplicam o regime de acréscimo usam, correspondentemente, diferentes classificações económicas. Estas duas classificações económicas são reguladas pelo Despacho do SEF n.º 66/2006 e pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 324/2009 (em 2011 foi substituído pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 121/2011).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Convém referir que no regime de caixa não existe depreciação (*depreciation*), amortização (*amortization*), provisões de risco, prejuízos decorrentes da alienação dos activos, entre outros. Se se aplicar directamente as classificações das receitas e despesas do regime de caixa à classificação das contas contabilísticas do regime de acréscimo - rendimentos e gastos, pode dar-se origem a situações confusas. Veja-se o exemplo da compra de bilhetes de avião: no regime de caixa, as despesas com os transportes, isto é, o custo do bilhete são verbas já pagas, ao passo que no regime de acréscimo, o bilhete de avião (já utilizado) é incluído nos gastos com os transportes, independentemente de se ter assumido ou não o respectivo custo. Apesar de ambos demonstrarem uma transacção económica relativa a custos com transportes, certo é que o respectivo teor não é o mesmo.

Além disso, na aplicação de classificações económicas únicas, com vista a permitir a escrituração da depreciação (*depreciation*), amortização (*amortization*), provisões de risco, prejuízos decorrentes da alienação dos activos, entre outras contas contabilísticas, a tendência vai ser empregar as classificações económicas das contas contabilísticas dos gastos do regime de acréscimo. Nas classificações económicas (contas contabilísticas) do regime de acréscimo não existe este tipo de categoria, existe directamente um vazio na aplicação, e em termos de tratamento contabilístico ou operação contabilística não se usam estas contas contabilísticas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right margin, including a large 'N.' and several illegible signatures.

Assim sendo, no decurso da apreciação, foi discutido o estabelecimento de dois pacotes de planos contabilísticos - um plano contabilístico para o regime de caixa e um plano de contabilidade financeira para o regime de acréscimo, estabelecendo em ambos os planos códigos de classificação económica diferentes, com vista a evitar que se caia no entendimento errado que as despesas ou rendimentos podem ser agregáveis perante dois tipos de regimes contabilísticos.

Segundo a explicação do Governo, é viável, ao nível técnico, o uso de classificações económicas únicas. Em Hong Kong, aplica-se o mesmo plano de contabilidade para as receitas e despesas tanto no regime de caixa como no regime de acréscimo. Na aplicação prática não se verificam problemas. Por isso, Macau também adopta este método. Face ao exposto, a Comissão manifestou a sua compreensão e aceitou as explicações.

Artigo 21.º -Classificação dos investimentos dos organismos especiais

Na versão alternativa da proposta de lei foram aditadas as classificações para os orçamentos dos organismos especiais, com vista à coadunação com as disposições concretas sobre a composição do orçamento constante do artigo 18.º e a permitir o controlo adequado do orçamento de investimento dos organismos especiais, tendo em conta as classificações económicas. Além



N.º 1
S.º 1
Z.º 1
A.º 1

disso, foi clarificado que os investimentos pertencem à classificação/ categoria dos activos.

W
V.º

Artigo 22.º - Mapas orçamentais

Na proposta de orçamento, os mapas orçamentais assumem grande peso em termos de forma e conteúdo. No artigo 16.º da versão inicial da proposta de lei, foram empregues três modalidades diferentes para definir as regras e as exigências dos mapas orçamentais: primeira, a enumeração e respectivos anexos; segunda, a adopção de disposições genéricas com efeitos de complementação; e terceira, a exemplificação totalmente aberta. Isto levou à falta de uniformização de regras e exigências em relação aos diferentes tipos de mapas orçamentais.

7/10

Após discussão sobre os diferentes tipos de mapas orçamentais, na versão alternativa da proposta de lei foi feita uma sumarização, recorrendo-se a uma redacção genérica, isto é, foi adoptada a forma de enumeração exemplificativa para consagrar os mapas necessários e importantes, e quanto aos demais mapas, podem ser tratados consoante a situação. Ao mesmo tempo, após a referida sumarização e recurso à redacção genérica, passou a utilizar-se a forma descritiva para definir os respectivos mapas, o que permite, de forma suficiente, compreender o teor e a forma dos mapas. Assim sendo, deixa de haver necessidade de listar, no corpo deste artigo, determinados



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right margin.

mapas orçamentais, e também deixa de haver necessidade de recorrer à forma de anexo para regular os mapas. Para o efeito, na versão alternativa da proposta de lei eliminaram-se os mapas listados nos anexos.

Artigo 23.º - Inscrição e uso das dotações provisionais

Este artigo consagra as matérias sobre a inscrição e uso das dotações provisionais. Estabelecendo-se uma comparação com a legislação vigente, é um progresso a proposta de lei consagrar limites para as dotações provisionais, o que contribui para reforçar o carácter normativo do aumento das mesmas.

Handwritten signature in the right margin.

Artigo 24.º - Défice orçamental

O artigo 105.º da Lei Básica estabelece o princípio de equilíbrio orçamental. O artigo 10.º da proposta de lei também repete este princípio, no entanto, como o equilíbrio orçamental é assumido como princípio, não é possível evitar, por completo, o surgimento de desequilíbrios entre as receitas e despesas ou défice orçamental. Devem ser estabelecidos na proposta de lei os mecanismos correspondentes para o tratamento deste tipo de situações, que podem vir a surgir.

Conjugando a Lei n.º 8/2011 (Regime Jurídico da Reserva Financeira) e a



alínea 3) o artigo 71.º da Lei Básica sobre a autorização para a RAEM contrair dívidas, na versão alternativa da proposta de lei procedeu-se à ligação da elaboração orçamental ao uso da reserva financeira ou à contracção de dívidas, tendo sido definido que, quando houver lugar a défice, pode recorrer-se à utilização das reservas financeiras e à contracção de dívidas.

No decurso da apreciação, foi discutido se devia ou não estabelecer-se na proposta de lei critérios de limitação da dimensão da dívida pública de Macau. O Governo considera não existir necessidade de estabelecer qualquer limite ao montante de dívida pública, essencialmente por duas razões: por um lado, o nível estável das finanças do território de Macau e, por outro, a obrigatoriedade de qualquer contracção de dívida ter de ser autorizada pela Assembleia Legislativa.

(4) Exame e aprovação da proposta de orçamento (Capítulo IV)

Trata-se de um capítulo que foi aditado. A alínea (4) do artigo 64.º e a alínea (2) do artigo 71.º da Lei Básica contêm disposições claras sobre a distribuição dos poderes orçamentais: o Governo elabora e apresenta o orçamento, a Assembleia examina e aprova o orçamento financeiro apresentado pelo Governo. Existem diferenças materiais entre as disposições da Lei Básica para esta matéria e as disposições do Estatuto Orgânico de Macau, por isso, a Lei de enquadramento orçamental deve reflectir



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the letters 'V', 'T', 'S', 'I' and several illegible signatures.

completamente, a partir da forma e do conteúdo, esta modificação.

No entanto, na versão inicial da proposta de lei só o artigo 15.º do Capítulo III “Elaboração orçamental” é que consagrava que o Governo da RAEM apresentava à Assembleia Legislativa a proposta de Lei do Orçamento para o ano seguinte, durante o mês de Novembro de cada ano, e facultava os respectivos elementos informativos. O artigo 19.º consagrava que o Orçamento da RAEM, após aprovação pela Assembleia Legislativa, era publicado no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, e a seguir estabelecia o Capítulo IV “Elaboração orçamental”. A proposta de lei, em termos de estrutura e forma, não demonstra de forma adequada a competência e o correspondente estatuto que a Lei Básica atribui à Assembleia Legislativa.

Handwritten signature on the right margin of the first paragraph.

Assim sendo, no âmbito da estrutura e da forma da versão alternativa da proposta de lei, procedeu-se à reorganização das matérias sobre a apresentação do orçamento pelo Governo e a examinação e aprovação da proposta de orçamento pela Assembleia Legislativa, tendo sido criado o novo capítulo IV, que regula exclusivamente as matérias relativas à examinação e aprovação da proposta de orçamento por parte da Assembleia Legislativa, com vista a demonstrar as competências e o estatuto da Assembleia Legislativa na actividade orçamental.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Artigo 25.º -Apresentação da proposta de orçamento

O n.º 1 deste artigo consagra que o Governo apresenta anualmente à Assembleia Legislativa a proposta de orçamento referente ao ano seguinte, sob a forma de proposta de lei, até 30 de Novembro.

A Comissão discutiu sobre o prazo de apresentação do orçamento. Tendo em conta que a proposta de orçamento tem de entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de cada ano, e a examinação e aprovação da proposta de orçamento decorre ao mesmo tempo que o debate das Linhas de Acção Governativa, e que, em Dezembro têm lugar as actividades comemorativas da transferência de soberania e são também muitos os feriados, e mais ainda, que há que ter em consideração a assinatura da proposta pelo Chefe do Executivo e a sua publicação, entre outros factores, então, não é muito o tempo que resta à Assembleia para examinar e aprovar o orçamento, sobretudo se, nos termos da proposta de lei, em termos teóricos, a proposta de lei pode ser apresentada até ao dia 30 de Novembro, inclusive. Se assim for, é ainda mais curto o tempo que resta para a referida apreciação.

Do ponto de vista da experiência do Direito Comparado, noutros países e regiões, a apresentação da proposta de orçamento e a conclusão da apreciação duram, normalmente, cerca de 3 meses. Mas há algumas situações que demoram mais tempo. A Comissão entende que o Governo



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

demora muito tempo com a elaboração da proposta de orçamento e a preparação do relatório e divulgação das LAG por parte do Chefe do Executivo, assim, a antecipação da data de entrega da proposta de orçamento não é realista. Assim sendo, foi sugerido ao proponente que considerasse antecipar a data-limite de apresentação do orçamento para 15 de Novembro.

Segundo o Governo, só é possível apresentar a proposta de orçamento depois de o Chefe do Executivo divulgar o relatório das Linhas de Acção Governativa, e atendendo à experiência, esta divulgação acontece em meados de Novembro para permitir alguma flexibilidade. Assim, espera que seja mantida a data-limite de apresentação da proposta de orçamento já consagrada na proposta de lei.

O n.º 1 da proposta de lei consagra o prazo de apresentação da proposta de orçamento pelo Governo, no entanto, foi apenas tida em consideração a situação geral ou normal, não se pensou noutras situações específicas, como a rejeição da proposta de orçamento ou a apresentação de nova proposta de orçamento em caso de dissolução da Assembleia Legislativa.

Na realidade, a Lei Básica já consagra normas que regulam essas situações específicas. A alínea 2) do artigo 52.º da Lei Básica consagra que o Chefe do Executivo pode dissolver a Assembleia Legislativa quando a Assembleia Legislativa recusar a aprovação da proposta de orçamento



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

apresentada pelo Governo mesmo após consultas. Isto quer dizer que se a proposta de orçamento não for aprovada, pode acontecer que, após consulta, se chegue a um consenso de alteração, e a proposta pode ser novamente apresentada, ou até se após consulta não for possível chegar a um consenso, a Assembleia Legislativa dissolve-se e poderá ser apresentada uma proposta depois de constituída a nova Assembleia Legislativa. O n.º 3 do artigo 54.º consagra que o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau deve renunciar ao cargo quando, tendo sido dissolvida a Assembleia Legislativa por motivo de esta recusar a aprovação da proposta de orçamento, a nova Assembleia Legislativa insistir na recusa da aprovação da proposta inicial em disputa. Nesta situação, também deixa de existir o problema duma nova apresentação. Além disso, também outros problemas que têm a ver com a impossibilidade de apresentar a proposta de orçamento no prazo normal podem levar a Assembleia Legislativa a obrigar o Chefe do Executivo à renúncia do cargo.

Apesar de as referidas situações serem extremas e a probabilidade de ocorrência não ser alta, o certo é que o próprio acto de legislar exige a correspondente assunção duma visão prospectiva, no sentido de estabelecer normas que regulem o tempo de apresentação da proposta de orçamento mesmo nessas situações extremas, com vista a evitar vazios ou lacunas jurídicas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Assim sendo, o novo n.º 2 aditado consagra que: “[quando] a proposta de orçamento não for aprovada pela Assembleia Legislativa ou em caso de dissolução da mesma, deve a referida proposta ser apresentada em período a acordar entre o Governo e a Assembleia Legislativa.”.

Artigo 26.º- Estrutura da proposta de orçamento

O teor deste artigo provém do n.º 2 do artigo 15.º da versão inicial da proposta de lei. O Governo apresenta à Assembleia Legislativa a proposta de orçamento referente ao ano seguinte, sob a forma de proposta de lei. “A proposta de orçamento contém o articulado e os respectivos mapas orçamentais”.

Artigo 27.º- Elementos informativos

O n.º 3 do artigo 15.º da versão inicial da proposta de lei consagrava que o Governo da RAEM devia facultar à Assembleia Legislativa os elementos informativos sobre o encargo total previsto ou estimado para cada um dos projectos bem como as parcelas relativas aos encargos do ano do orçamento em causa e, com carácter indicativo, de cada um dos anos subsequentes necessários para a sua realização.

Tendo em conta que o próprio orçamento se reveste de carácter



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

importante, profissional e complexo, no decurso da apreciação, também foi suscitada a questão de ser necessário ou não consagrar que o Governo tem de facultar elementos informativos ainda mais detalhados, com vista a facilitar a examinação por parte da Assembleia Legislativa, isto é, não só deve conter os elementos informativos mencionados na proposta de lei, mas também abranger os demais elementos necessários, por exemplo, a previsão, a curto e médio prazo, da situação macroeconómica, dos aspectos orçamentais e, ainda, os fundamentos adoptados na previsão; a política financeira de curto e médio prazo; o plano anual dos serviços e organismos administrativos públicos; elementos sobre a previsão das receitas fiscais; finalidade das isenções/ reduções fiscais e benefícios fiscais de outros fins e respectivas influências para o orçamento; os prejuízos para o orçamento da transferência de verbas da conta central para os Fundos autónomos; e os prejuízos para o orçamento das empresas de capitais públicos e os subsídios para as mesmas.

Em termos concretos, a ideia é recorrer à forma de lei para fixar o método e hábito de facultar elementos informativos e recorrer à enumeração exemplificativa para listar os elementos informativos ou de apoio. Assim, por um lado é possível produzir efeitos vinculativos, e por outro lado, efeitos de orientação. Através disto, o Governo faculta os elementos necessários, nos termos das disposições da lei, mas deve ainda, a pedido, facultar outros elementos necessários.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Segundo a resposta dos representantes do Governo, no que diz respeito ao facultar de elementos informativos, o Governo e Assembleia Legislativa têm mantido uma boa cooperação. Recorrer à enumeração exemplificativa para listar os elementos informativos de referência levanta a preocupação da falta de flexibilidade, uma vez que, na opinião dos representantes, não é necessário recorrer à enumeração detalhada. No entanto, concordam com o facultar de mais elementos informativos necessários por parte do Governo, no pressuposto de se definirem disposições para regular esta situação. Para o efeito, foi aditado um novo n.º 2 ao artigo em causa: *"[quando] os elementos referidos no número anterior sejam insuficientes para reflectir as situações do orçamento, devem, ainda, ser aditados àqueles outros elementos complementares."*

Além disso, houve quem considerasse que o Governo devia tomar a iniciativa de apresentar os orçamentos dos projectos de obras públicas plurianuais de grande envergadura a inscrever e a respectiva calendarização sempre que os valores totais das despesas ultrapassassem 40 milhões de patacas, para a Assembleia Legislativa os poder debater abertamente com vista a garantir a transparência da governação e a revisão e repressão atempadas das lacunas nas obras públicas importantes e de grande envergadura.

Segundo o Governo, os mecanismos actuais já são suficientes, incluindo,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the top right margin]

a apresentação de interpelações e propostas de debate por parte dos deputados, e o acompanhamento por Comissões de acompanhamento, entre outros meios, para que sejam esclarecidas as correspondentes dúvidas. Assim, não é necessário definir regras nesta proposta de lei. A maioria dos membros da Comissão concorda com as explicações do Governo.

Artigo 28.º - Examinação e aprovação

A versão inicial da proposta lei não regula a examinação e a autorização da proposta de orçamento como etapa independente. Tanto do ponto de vista do processo orçamental, como das disposições da Lei Básica, não pode deixar de afirmar-se que se trata de uma deficiência. Após discussão, foi aditado à proposta de lei um novo capítulo, recorrendo-se a artigos autónomos para regular esta matéria importante.

Tendo em conta que a Lei Básica regula, autonomamente, sobre a examinação e aprovação da proposta de orçamento por parte da Assembleia Legislativa, e que a proposta de orçamento tem uma característica especial em relação às propostas de lei em geral, foi discutida a necessidade de regular sobre as principais matérias ou assuntos sujeitos a examinação pela Assembleia Legislativa, por exemplo, a conformidade da elaboração e apresentação do orçamento com a lei; a racionalidade e viabilidade das políticas de receitas e despesas orçamentais; a adequação dos arranjos



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

orçamentais, incluindo as finalidades dos arranjos dos programas de despesas de capital ou outros de natureza similar que impliquem encargos plurianuais; a adequabilidade da dimensão de eventuais dívidas; e a existência, ou não, de arranjos quanto ao reembolso.

Segundo o proponente, basta expressar que a Assembleia Legislativa examina e aprova a proposta de orçamento financeiro. Quanto ao teor da examinação bem como à votação e aprovação, entre outras questões, são aplicáveis as disposições do Regimento da Assembleia Legislativa.

Artigo 30.º- Afectação provisória de receitas e de despesas

O teor deste artigo tem origem no artigo 18.º da versão inicial da proposta de lei. Na versão alternativa da proposta de lei, este artigo apresenta principalmente três alterações: primeira, alteração da denominação, uma vez que na versão inicial apenas se mencionava as dotações, não abrangendo os aspectos relacionados com as receitas. Assim sendo, procedeu-se ao ajustamento da denominação; segunda, introduziram-se alterações concretas à redacção. Na versão inicial apenas se aplicava a afectação às situações em que o orçamento não entrava em execução no início do ano económico, mas na nova redacção passou a ser “[quando] a proposta de orçamento não for aprovada pela Assembleia Legislativa ou em caso de dissolução da mesma”; Além disso, recorreu-se a dois números para tratar os assuntos das despesas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

e receitas, e as referências passaram a ser mais rigorosas; e terceira, foram introduzidos ajustamentos à ordem, uma vez que do ponto de vista da lógica, as afectações provisórias são apenas arranjos transitórios caso a proposta de orçamento não seja aprovada pela Assembleia Legislativa ou em caso de dissolução da mesma, portanto, entendeu-se mais conveniente colocar esta matéria no último artigo deste capítulo.

(5) Execução orçamental (Capítulo V)

Em relação à etapa de execução orçamental, a versão inicial da proposta de lei consagrava determinados princípios e regras (artigo 20.º) bem como algumas medidas de acompanhamento da execução orçamental, no entanto, o teor não estava completo, sobretudo quanto às disposições para a etapa e processo de execução orçamental, que não eram bastantes.

De acordo com o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 13/2009- Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas, a lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente, e os regulamentos administrativos complementares estabelecem, em conformidade com a lei, as concretizações necessárias à execução da mesma. Assim sendo, na versão alternativa da proposta de lei, foi dado um passo em frente para desenvolver as matérias sobre as etapas de execução.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Artigo 31.º - Execução

Foi aditada à proposta de lei a disposição que consagra as atribuições dos serviços e organismos que procedem à execução da proposta de orçamento. Um dos objectivos é fazer sobressair e salientar o carácter vinculativo do orçamento, sobretudo a cabimentação prévia das despesas, autorização da realização de despesas, bem como a respectiva liquidação e pagamento, que devem seguir as competências e os procedimentos legais. Em caso de incumprimento da respectiva disposição, pode haver lugar à correspondente responsabilidade jurídica.

Artigo 32.º - Prazo de execução

O n.º 1 consagra que o período de execução orçamental corresponde ao ano económico a que o respectivo Orçamento diz respeito. Apesar de o ano financeiro ser de 12 meses, o certo que é necessário mais tempo para tratar da liquidação das despesas e do pagamento no ano económico em causa. Assim sendo, o n.º 2 deste artigo criou-se o período complementar orçamental, que decorre entre 1 e 31 de Janeiro do ano económico seguinte. Para o efeito, o período de execução é, na realidade, de 13 meses.

O artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei consagrava que o período complementar de execução orçamental era fixado, anualmente, na proposta



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

do Orçamento, no entanto, do ponto de vista dos princípios contabilísticos aceites genericamente, não seria conveniente deixar espaço para alterar o período complementar, isto é criar em cada ano diferentes períodos contabilísticos (*accounting period*), com vista a evitar prejuízos na comparação das informações financeiras entre diferentes anos. Ao mesmo tempo, tendo em conta as experiências ao longo destes anos, o período complementar é sempre um período fixo. Após discussão, foi eliminada a disposição que consagrava que era a Lei do orçamento que determinava o período complementar, passando a definir-se um prazo fixo, isto é, o respectivo ano económico que decorre de 1 a 31 de Janeiro do ano económico seguinte.

O n.º 3 consagra que não existe período complementar dos organismos especiais. Isto porque os organismos especiais adoptam o regime de acréscimo, independentemente do prazo de liquidação e pagamento, as despesas do respectivo ano económico já foram reconhecidas, por isso, o período complementar não se aplica aos organismos especiais.

Artigo 33.º - Prazos para autorização, liquidação e pagamento de despesas

Do ponto de vista das etapas da execução orçamental, a autorização das despesas é uma etapa muito importante e tem a ver directamente com o



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

carácter normativo da execução orçamental. Segundo as disposições do regulamento administrativo vigente, a autorização das despesas é da competência do Chefe do Executivo, mas nada obsta que o mesmo subdelegue esses poderes. Quanto aos serviços e organismos autónomos, os órgãos administrativos possuem as correspondentes competências.

No decurso da apreciação, foi discutida a necessidade de definir na lei a competência de autorização das despesas. Segundo o proponente, vai continuar a ser utilizado o método do regulamento administrativo n.º 6/2006, e vai recorrer-se à figura do regulamento administrativo para regular sobre esta matéria.

Na versão inicial da proposta de lei não se mencionava o prazo de pagamento. Após discussão, procedeu-se ao aditamento das respectivas matérias. Além disso, o n.º 2 deste artigo consagra que o prazo para liquidação e pagamento de despesas é definido na proposta de orçamento, isto quer dizer que os prazos de liquidação e pagamento podem variar de ano para ano. Face a isto, foi discutida a possibilidade de empregar o método de fixação de uma data concreta para o efeito, como consagrado no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, isto é, 15 de Janeiro do ano seguinte é o último dia para a liquidação de despesas, e 30 de Janeiro é o último dia para os pagamentos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

N. 281
as
14/

7/6

Segundo a explicação do Governo, o orçamento é anual, e são fixados previamente os períodos complementares orçamentais (預算補充期) para a liquidação e pagamento de despesas, isto é, Janeiro de cada ano. Tendo em conta que o ano novo chinês ocorre entre finais de Janeiro ou em Fevereiro, se for consagrada uma data fixa para a liquidação, surge a preocupação de isto poder prejudicar as operações de liquidação e pagamento. Com vista a assegurar alguma flexibilidade, sugere-se a fixação na proposta de orçamento de cada ano, os prazos para a liquidação e o pagamento das despesas, no período complementar.

— **Artigo 35.º - Encargos plurianuais**

Este artigo consagra as matérias de encargos plurianuais. A Comissão não tem qualquer dúvida sobre isto. Porém, os encargos plurianuais são, do ponto de vista contabilístico, um tipo de assunção de compromisso. Assim sendo, surgiram problemas de compromisso ao nível do regime contabilístico.

Na fase de execução, o compromisso é uma etapa muito importante e está relacionado com a autorização, conferência, liquidação e pagamento das despesas. Assim sendo, no decurso da apreciação foi discutida a necessidade de demonstrar, ou não, adequadamente esta matéria na proposta de lei.

Na realidade, o Regulamento Administrativo n.º 6/2006 exige que os



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

serviços ou organismos que adoptam o regime de caixa apliquem o regime de compromisso contabilístico (a prática de contabilidade de compromisso por motivo da assunção de obrigações), e consagra a entrada nas contas e a escrituração das obrigações constituídas segundo as classificações económicas da contabilidade de compromisso. No referido regulamento administrativo criou-se uma secção específica que consagra o sistema de contabilidade e o sistema de gestão, que compreende a contabilidade de compromisso, a contabilidade do regime de caixa, e a contabilidade analítica e de gestão. Mais tarde, o Regulamento Administrativo n.º 28/2009 introduziu alteração nos artigos desta parte, e no respectivo capítulo e secção do regime de contabilidade passou a consagrar-se duas bases contabilísticas: o Regime de caixa e o regime de acréscimo. O compromisso é um auxílio da contabilidade para monitorizar os serviços ou organismos que, por adopção do regime de caixa, não consigam demonstrar as verbas que estão em dívida. O compromisso é principalmente para se proceder, o mais cedo possível, à monitorização, registo, e informação em relação às contas que estão na fase de pagamento ou já vencidas mas ainda não pagas.

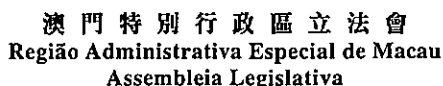
O Regulamento Administrativo n.º 6/2006 introduziu o compromisso no regime de contabilidade, demonstrando que o compromisso passa a ser considerado como um tipo de norma do regime de contabilidade. E, do ponto de vista da gestão financeira, o código de estatísticas das finanças governamentais do FMI aponta claramente quatro tipos de regimes



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

contabilísticos: regime de caixa, regime de compromisso, regime de pagamentos após vencimento do prazo e o regime de acréscimo. Estes quatro tipos de regimes têm por principal base de diferença o período de referência do registo dos resultados das transacções. Dado que o tempo de referência do registo nos referidos regimes é diferente, as despesas e as dívidas vão apresentar, consoante o regime envolvido, diferentes montantes no mesmo tempo referência. Ao mesmo tempo, o referido código também refere que "o regime contabilístico deve disponibilizar fundamentos credíveis sobre receitas, compromisso, pagamento, contas em dívida, obrigações e activos", e exige que "com vista a assegurar transparência orçamental, mesmo que esteja a ser implementado o regime de caixa como regime contabilístico, devem ser registados os compromissos e pagamentos, com vista a facilitar os pagamentos que estão em falta. Seja qual for a base contabilística, deve a mesma permitir a possibilidade de monitorizar a evolução dos activos e passivos..."

Constata-se que as práticas internacionais consideram que o compromisso é um auxílio do regime de caixa no regime contabilístico, e o seu registo contabilístico deve se sistematizado e uniformizado, com vista a que os serviços públicos façam as previsões das obrigações por cumprir e o respectivo relatório contabilístico, por exemplo, tal como acontece com as informações do regime de caixa, que devem ser publicitadas em tempo oportuno para o público e a Assembleia Legislativa delas tomarem








cípio da transparência
 



78



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'Z' and several illegible signatures.

Atendendo à importância desta matéria, após discussão com o Governo, foi aditada a disposição sobre fundos permanentes, com vista ao pagamento de despesas com a aquisição de bens e serviços de montante não superior ao limite fixado na proposta de orçamento, sendo as regras de constituição, gestão, recomposição e reposição dos fundos permanentes definidas em diploma complementar.

Artigo 37.º- Encargos relativos a anos anteriores

Na versão alternativa da proposta de lei foi aditada a norma sobre as despesas dos anos anteriores, consagrando que os encargos relativos a anos anteriores são satisfeitos por conta das dotações adequadas do orçamento que estiver em vigor no momento em que for efectuado o seu pagamento. Ao mesmo tempo, consagra-se a prescrição para os créditos e obrigações. Segundo a Lei n.º 13/2009, as respectivas matérias devem ser reguladas por lei, por isso, foram aditadas as respectivas normas na proposta lei.

Artigo 38.º- Obrigação da restituição

Na versão alternativa da proposta de lei, aditou-se a norma sobre obrigação da restituição, consagrando questão restituídas as importâncias de quaisquer receitas que tenham dado entrada nos cofres do Tesouro sem



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

direito a essa arrecadação, e a obrigação de restituição prescreve no prazo de cinco anos. Segundo a Lei n.º 13/2009, as respectivas matérias devem ser reguladas por lei, por isso, foram aditadas as respectivas normas na proposta lei.

Artigos 39.º a 43º - Reposição de dinheiros públicos

Na versão alternativa da proposta de lei foi aditada uma nova secção sobre reposição de dinheiros públicos, composta por 5 artigos, que tratam separadamente as seguintes matérias: obrigatoriedade de reposição, não obrigatoriedade da reposição, reposição em prestações, relevação, e prazo de prescrição. A proposta de lei consagra que quando há lugar ao pagamento indevido ou a mais a particulares por qualquer serviço ou organismo do SPA, as correspondentes quantias são repostas nos cofres do Tesouro, nos termos a fixar em diploma complementar, e só em situações especiais é que pode ser determinada a relevação, total ou parcial, da reposição das quantias recebidas. Segundo a Lei n.º 13/2009, as respectivas matérias devem ser reguladas por lei, por isso, foram aditadas as respectivas normas na proposta lei.

Artigo 44º - Publicitação

Este artigo regula a publicitação de informações no decurso da execução orçamental: “[os] serviços e organismos do SPA publicitam, nos modos e



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

prazos a definir em diploma complementar, a informação relativa à execução orçamental.”

O n.º 2 do artigo 8.º da versão inicial da proposta de lei continha disposições semelhantes, mas agora foi autonomizado num artigo, e procedeu-se à sua inclusão no Capítulo V - “Execução orçamental”, com vista a melhor demonstrar que a publicitação é um trabalho no decurso da execução orçamental.

[Handwritten signature]

No decurso da apreciação, foi discutida a publicitação das informações, por exemplo, que serviços é que publicitam as informações? O que é que vai ser divulgado? Através de que meio é que se publicitam as informações? Quanto aos direitos e às responsabilidades no âmbito da publicitação de informações, qual é a relação entre os serviços e a DSF?

Segundo a resposta dos representantes do Governo, os serviços públicos assumem a obrigação de facultar informações, e o meio geral para a sua divulgação de informações é a internet, no entanto, também há que proceder aos devidos ajustamentos consoante os recursos tecnológicos que os serviços possuem. Na prática, já foi possível publicitar muitas informações, e depois da entrada em vigor desta lei, o teor, o âmbito e o nível das informações a publicitar não vão ser inferior aos de agora. Além disso, vai proceder-se a melhorias, tendo em conta as necessidades da sociedade. A



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Comissão expressou a sua satisfação em relação a isto.

Artigo 45.º - Relatório intercalar e relatório trimestral

Este artigo consagra que o Governo deve apresentar à Assembleia Legislativa o relatório intercalar da execução orçamental e o relatório trimestral da execução orçamental do PIDDA. Trata-se de matérias que foram aditadas tendo essencialmente em conta as necessidades e a experiência da Assembleia Legislativa no âmbito dos trabalhos de fiscalização orçamental. A proposta de lei estabelece limitações temporais rigorosas, o que ajuda a incentivar o Governo a entregar atempadamente os respectivos relatórios. Ao mesmo tempo, também ajuda a Assembleia a proceder, em tempo oportuno, ao devido acompanhamento e à fiscalização da situação da execução orçamental.

Artigo 46.º- Regime de controlo

Este artigo foi aditado. A versão inicial da proposta de lei não consagrava normas para regular o controlo interno e o controlo de auditoria. Porém, o FMI considera que é necessário estabelecer eficazmente o controlo interno (incluindo a auditoria interna), com vista a evitar a má gestão dos capitais públicos, que acaba por prejudicar a veracidade das informações financeiras.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Um dos conteúdos importantes do controlo interno é o estabelecimento do ambiente de controlo interno e auditoria interna, cujo objectivo é evitar a má gestão dos capitais públicos ou os abusos. A auditoria interna visa assegurar a realização das metas de gestão, ajudar a camada de gestão a avaliar, objectivamente, a elaboração e concretização das medidas de gestão, e “cimentar garantias objectivas para concretizar a gestão, controlo e tratamento suficiente dos riscos”. A auditoria interna contribui para elevar, constantemente, o nível da gestão.

Na realidade, o Regulamento Administrativo n.º 6/2006 já estabelece as respectivas normas do chamado controlo orçamental, no qual se inclui o controlo interno e a auditoria. Em termos de controlo interno, consagra-se que a DSF instaura auditorias internas aos serviços e organismos, ao abrigo e no âmbito das competências decorrentes da sua lei orgânica; e ao mesmo tempo consagra-se também que o relatório da auditoria interna é remetido ao Secretário para a Economia e Finanças e à tutela do serviço ou organismo auditado.

Tendo em conta que a lei vigente já regula esta matéria e a importância do teor do referido regime, com vista a concretizar as metas de concretização do controlo interno, que compreendem a elevação da eficiência da governação, a respeitar as disposições do decreto-lei, a garantir a segurança dos activos, e a facultar informações credíveis, para assim se assegurar a



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large '1' and several illegible signatures.

veracidade das informações, após discussão, foi aditada na versão alternativa da proposta de lei a secção intitulada Controlo Interno, na qual se consagra que os serviços e organismos do SPA devem criar os mecanismos de controlo interno necessários ao cumprimento da presente lei e demais diplomas complementares, e a DSF efectua fiscalizações internas, incluindo auditoria interna dos serviços e organismos do SPA, nos termos legais e no âmbito das suas competências.

Artigo 47.º- Gestão dos fundos nos cofres públicos

O tesouro público é a entidade que gere as receitas e despesas orçamentais de Macau, assume a atribuição de processar a cobrança, pagamento e envio de capitais orçamentais, de guardar os activos do Governo, e é uma componente muito importante dos trabalhos de execução orçamental. No entanto, a versão inicial da proposta de lei não regulava sobre a tesouraria e o regime de gestão dos capitais financeiros dos cofres dos serviços e organismos autónomos ou fundos autónomos. Assim sendo, o regime jurídico em causa apresentava deficiências e lacunas.

Após discussão, foram aditadas à proposta de lei as disposições de princípio sobre a gestão dos cofres, isto é, os serviços e organismos do SPA devem proceder, nos termos a fixar em diploma complementar, à gestão eficaz e segura dos fundos que estejam à sua guarda.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'Z' and several illegible signatures.

No decurso da apreciação da proposta de lei, foi discutida a possibilidade de aproveitar, ou não, as experiências do país no âmbito da implementação do regime da conta única do tesouro, mas o Governo afirmou que Macau ainda não estabeleceu bases que sirvam para sustentar uma estrutura de conta única do tesouro, por isso, não tem intenção de o fazer neste momento. Face ao exposto, a Comissão expressou a sua compreensão, e caso no futuro se venha a entender necessário, será possível proceder à revisão da matéria.

Handwritten signature in the right margin.

(6) Alteração orçamental (Capítulo VI)

Normalmente, o orçamento é aprovado após examinação e adquire logo carácter normativo e vinculativo. No entanto, a situação real pode sofrer alterações, por isso, as alterações orçamentais são inevitáveis. Podemos afirmar que a alteração orçamental é uma inevitabilidade na actividade e no processo orçamentais. Foram redefinidas na versão alternativa da proposta de lei as competências e as restrições de alteração orçamental entre a Assembleia Legislativa e o Chefe do Executivo.

Artigo 48.º- Competências

Quanto ao âmbito e às competências da alteração orçamental, os n.ºs 4 e 5.º do artigo 24.º da versão inicial da proposta de lei consagravam que:



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

"[quando] a alteração orçamental implique o acréscimo do montante da despesa total de uma das partes componentes do Orçamento da RAEM referidas no artigo 5.º, deve elaborar-se, com as devidas adaptações, a respectiva proposta de lei, submetendo-se a mesma à apreciação e aprovação da Assembleia Legislativa, em observância do disposto no artigo 15.º." ; " A aprovação das alterações orçamentais que não estejam referidas no número anterior compete ao Chefe do Executivo."

Em termos formais, parece que os referidos preceitos sofreram influências da "alteração" e "rectificação" orçamentais da lei do enquadramento orçamental vigente, isto é, em caso "de a alteração orçamental implique o acréscimo do montante da despesa total de uma das partes componentes do Orçamento(...)" deve elaborar-se a respectiva proposta de lei, devendo a mesma ser submetida à apreciação e aprovação da Assembleia Legislativa, e demais situações de alteração cabem ao Chefe do Executivo. Este tipo de divisão suscita, eventualmente, a seguinte dúvida: a competência de alteração orçamental da Assembleia Legislativa só se limita às situações de acréscimo do montante da despesa total do Orçamento? A Assembleia Legislativa goza ou não de competências para reduzir o montante das despesas legais? A Assembleia Legislativa tem ou não tem poderes, no pressuposto de não alterar o montante global das despesas, para proceder à transferência de dotações entre capítulos orgânicos, entre capítulos da classificação económica e entre programas inscritos no PIDDA, entre outros?



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

Na realidade, segundo a alínea 2) do artigo 71.º da Lei Básica, compete à Assembleia Legislativa examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo. Segundo a alínea 1) do artigo 71.º da mesma Lei, compete também à Assembleia Legislativa alterar leis. Numa perspectiva prática, a proposta de orçamento de cada ano é apresentada sob a forma de proposta de lei e passa de imediato a lei logo a seguir à sua aprovação. Na lógica jurídica, visto que a Assembleia Legislativa tem competência para examinar, aprovar a proposta de alteração orçamental apresentada pelo Governo, tem também, certamente, competência para proceder à alteração da proposta de orçamento.

Assim sendo, partindo do ponto de vista da Lei Básica, que atribui competências de examinação, aprovação orçamental e alteração das leis à Assembleia Legislativa, esta goza, com base na proposta apresentada pelo Governo, de plena competência em matéria de alteração da proposta de orçamento financeiro, não devendo estar limitada por âmbitos e matérias. Isto é uma diferença radical em relação à distribuição de competências em matéria orçamental no Estatuto Orgânico de Macau, e diferente do rumo de pensamento de divisão entre "alteração" e "rectificação" orçamental.

Tendo em conta as referidas razões, redefiniram-se as competências e o âmbito da alteração orçamental entre a Assembleia Legislativa e o Chefe do



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Executivo, consagrando que: “[o] Governo pode, em função das necessidades decorrentes da evolução da situação económica e financeira, bem como da execução do Orçamento, apresentar à Assembleia Legislativa a proposta de lei para alteração orçamental, tendo em conta, com as devidas adaptações, as disposições gerais relativas à elaboração, exame e aprovação do orçamento.” (n.º 1), para com esta norma expressar a reserva de iniciativa legislativa de que o Governo goza em matéria orçamental, e o pleno poder de alteração por parte da Assembleia Legislativa.

Por outro lado, com base nas referidas disposições gerais e tendo em conta as necessidades de aplicação prática e as exigências de flexibilidade da execução orçamental, a proposta de lei consagra, ao mesmo tempo, que o Chefe do Executivo também pode proceder à alteração orçamental, no entanto, é necessário satisfazer as condições restritivas consagradas nas disposições legais: “[o] Chefe do Executivo pode proceder às alterações orçamentais, para fazer face a despesas insuficientemente dotadas ou não previstas, desde que seja observado o condicionamento previsto no artigo seguinte.” (n.º 2); “As alterações orçamentais (...)” do Chefe do Executivo “(...)previstas no número anterior, após a sua aprovação, são publicadas no Boletim Oficial, produzindo efeitos a partir da data da sua aprovação.” (n.º 3)

As referidas disposições tanto satisfazem as disposições da Lei Básica sobre a colocação de competências em matéria orçamental entre o Governo e



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

a Assembleia Legislativa, como tratam apropriadamente a relação entre os princípios de alteração orçamental e a flexibilidade, aumentando a operacionalidade, ao nível da aplicação prática, das leis em matéria orçamental.

Convém mencionar que o artigo 25.º da versão inicial da proposta de lei regulava o orçamento suplementar, consagrando que os serviços e organismos autónomos devem elaborar um orçamento suplementar, desde que a alteração do valor total dos respectivos orçamentos privativos não implique o acréscimo do montante da despesa total de uma das partes componentes do orçamento. Segundo os representantes do Governo, na versão alternativa da proposta de lei eliminou-se o 1.º orçamento suplementar, e passou a não ser admitida a transferência dos saldos de receitas das contas finais para despesas, isto é, os serviços autónomos jamais podem recorrer ao orçamento suplementar para transformar os saldos de gerência em dotações provisionais ou despesas.

Na referida situação, parece não existir qualquer diferença na alteração do orçamento dos serviços autónomos em relação aos demais serviços ou organismos. Visto que os artigos anteriores já definem plenamente as competências das alterações orçamentais, deixa, portanto, de haver necessidade de voltar a consagrar, autonomamente, normas para a alteração orçamental dos serviços autónomos. Após debate, o Governo aceitou as



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

referidas opiniões, procedendo à eliminação das normas sobre o orçamento suplementar dos organismos autónomos.

Artigo 49.º - Condicionamento

Segundo o n.º 3 do artigo 21.º do Decreto-lei n.º 41/83/M vigente (Lei de enquadramento orçamental), haverá lugar a alteração orçamental, em termos a definir por despacho do Chefe do Executivo, quando os reforços ou inscrições tenham contrapartida em rubricas de despesas excedentárias.

Foram introduzidas neste artigo as condições restritivas para o Chefe do Executivo proceder à aprovação da alteração orçamental. A alteração não pode resultar em, por um lado, alteração do montante da despesa total de uma das partes componentes do Orçamento referidas no artigo 18.º, exceptuando-se a que resulte da aplicação das regras para a integração previstas no artigo 15.º [alínea 1) do n.º 1]; e por outro, em transferência de dotações entre capítulos orgânicos, entre capítulos da classificação económica e entre programas inscritos no PIDDA, com vista a assegurar que os orçamentos cabimentados estão em conformidade com a regra "uso das dotações afectas". No entanto, existem determinadas ressalvas, por exemplo, quando ocorram situações imprevisíveis e inadiáveis ou situações resultantes de casos de força maior; quando a segurança pública interna ou outros factos que envolvam o interesse público o aconselhem; ou quando decorram da



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

criação, da reestruturação, da fusão ou da extinção de serviços [alínea 2) do n.º 1].

As referidas disposições deram resposta à preocupação da sociedade em relação à alteração orçamental e contribuíram para ajudar a reduzir e a evitar a arbitrariedade da alteração orçamental. Trata-se de uma grande melhoria e de um grande progresso. A Comissão concordou plenamente com isto.

[Handwritten signature]

Artigo 50.º - Contrapartidas

O n.º 2 do artigo 24.º da versão inicial da proposta de lei consagrava as contrapartidas das alterações orçamentais. Este preceito parecia resultar do emprego da concepção actual, no entanto, relativamente ao teor da listagem, não tinha sido feita a separação entre as contrapartidas da alteração orçamental feitas pela Assembleia Legislativa e as contrapartidas da alteração orçamental feitas pelo Chefe do Executivo. Mais, as matérias listadas não eram suficientemente completas, pois alguns conceitos não estavam claros.

A alteração orçamental por parte da Assembleia Legislativa é feita após apresentação da proposta de orçamento pelo Governo e é processada, com as devidas adaptações, nos termos das disposições gerais relativas à elaboração, exame e aprovação do orçamento. Pelo exposto, deixa de haver necessidade de se consagrar de forma autónoma as disposições sobre as



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large '8' and a signature.

matérias das “contrapartidas”, daí terem sido eliminadas da proposta de lei as respectivas matérias sobre as contrapartidas da alteração orçamental por parte da Assembleia Legislativa.

Quanto à alteração orçamental do Chefe do Executivo, a proposta de lei consagra claramente que podem ter como contrapartidas: 1) Dotações provisionais inscritas no Orçamento; e 2) Outras dotações de despesa orçamental não utilizadas, com excepção das que estão sujeitas à aplicação do n.º 2 do artigo 34.º (n.º 1).

Handwritten signature in the right margin.

Ademais, o n.º 2 deste artigo também consagra as disposições especiais para os serviços autónomos e organismos, isto é, podem, igualmente, ser reforçadas as dotações de despesa orçamental dos serviços e organismos autónomos, por contrapartida: 1) Do reforço das verbas constantes da rubrica de transferências orçamentais da tabela de receita; e 2) Da inscrição, nessa mesma rubrica da tabela de receita, das verbas que lhe forem atribuídas.

(7) Contas finais e relatório sobre a execução do orçamento (CAPÍTULO VII)

No que respeita ao processo das actividades orçamentais, as contas finais assumem-se como etapa indispensável, e ainda que tenham uma ligação estreita com a elaboração do relatório sobre a execução do orçamento, são matérias que não podem ser confundidas, sendo portanto necessário



distingui-las e regulá-las em separado. Assim, na versão alternativa da proposta de lei, para além da alteração da epígrafe do presente capítulo, o conteúdo relativo às contas finais e ao relatório sobre a execução do orçamento passam a ser reguladas em duas secções separadas.

Artigo 51.º- Competência

Tendo em conta o consagrado na alínea 4) do artigo 64.º da Lei Básica "organizar e apresentar contas finais", foi aditado à versão alternativa da proposta de lei um novo artigo da competência sobre as contas finais; prevê-se, por um lado, que findo o ano económico de cada Orçamento o Governo elabora e apresenta orçamento, e clarifica-se, por outro lado, que para efeitos de encerramento das contas, cabe à DSF organizar e elaborar a conta geral de cada ano.

Artigo 52.º Apresentação de contas

Trata-se de um artigo aditado: as contas anuais são encerradas com referência a 31 de Dezembro; os serviços e organismos do SPA submetem à DSF, até 15 de Março de cada ano, as suas contas, bem como o seu relatório da execução orçamental, do qual constam os resultados do respectivo plano anual de actividades, após serem visados pela respectiva entidade tutelar.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Este artigo vem completar o conteúdo referente ao processo de encerramento das contas finais, contribuindo para assegurar a elaboração atempada da conta geral por parte do Governo, e consequentemente a apresentação atempada da referida conta ao Comissariado da Auditoria e do relatório de execução orçamental à Assembleia Legislativa.

Artigo 53.º - Composição e regras de elaboração da conta geral

Trata-se de um artigo aditado: a composição da conta geral bem como as suas regras de elaboração são definidas em diploma complementar. Em relação a esta matéria, do Capítulo III - *Das contas de gerência e exercício* – do Decreto-Lei n.º 41/83/M, do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, e do Despacho do Chefe do Executivo n.º 324/2009 constam já disposições correspondentes, mas atendendo à sua importância, a proposta de lei prevê as correspondentes normas de princípio.

Artigo 54.º - Elaboração do relatório sobre a execução do orçamento

Esta matéria constava dos números 2 e 3 do artigo 26.º da versão inicial da proposta de lei, mas não era suficientemente abrangente. Na versão alternativa, foi definido um artigo autónomo para regular esta matéria em três vertentes: cabe à DSF elaborar o relatório sobre a execução do orçamento; o relatório sobre a execução do orçamento compreende a conta geral bem



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

como o relato e a análise comparativa da execução do Orçamento; e as regras para a elaboração do relatório sobre a execução do orçamento são definidas em diploma complementar.

Com a previsão de normas de princípio a regular o serviço responsável pela elaboração do relatório de execução orçamental, o conteúdo do relatório e as regras para a sua elaboração, o regime do relatório sobre a execução do orçamento passa a ser mais aperfeiçoado.

Artigo 55.º- Apresentação do relatório sobre a execução orçamental

O n.º1 do artigo 26.º da versão inicial da proposta de lei determinava que “o Governo da RAEM apresenta para apreciação da Assembleia Legislativa, até 30 de Novembro de cada ano, o relatório sobre a execução do orçamento”.

Entendeu a Comissão, durante o exame na especialidade, que o referido prazo para a apresentação do relatório sobre a execução do orçamento não batia certo. Segundo a Lei Básica, artigo 71.º, n.º2, a apreciação do relatório sobre a execução do orçamento apresentado pelo Governo é uma das mais relevantes competências da Assembleia Legislativa. O seu sentido reside, por um lado, na fiscalização à execução do orçamento por si aprovado, e por outro, na referência e padrão que possam servir para a apreciação e



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

aprovação do orçamento do ano seguinte. Portanto, se a apresentação se atrasar, em nada ajuda a Assembleia Legislativa no exercício atempado da fiscalização à execução orçamental do ano anterior, e também em nada contribui para se alcançar o objectivo de servir de referência e padrão. Assim sendo, propõe-se que o relatório de execução orçamental seja apresentado com mais antecedência, mas nunca depois da apresentação da proposta orçamental para o ano seguinte.

Após discussão, o proponente acolheu a sugestão da Comissão, no sentido de o relatório sobre a execução orçamental relativa ao ano anterior, acompanhado do respectivo relatório de auditoria, ser apresentado à Assembleia Legislativa até 15 de Outubro de cada ano. Este prazo é anterior ao da apresentação da proposta orçamental (até 30 de Novembro, nos termos do n.º1 do artigo 26.º da versão inicial da proposta de lei).

A Comissão debruçou-se também, no exame na especialidade, sobre a questão do elenco, sob a forma aberta, das informações a serem apresentadas pelo Governo à Assembleia Legislativa, nomeadamente relatórios de exercício dos serviços e organismos públicos, dívidas públicas (incluindo as eventuais) e investimento de capitais públicos ou participações em empresas, de forma a facilitar a apreciação integral pela Assembleia Legislativa do relatório sobre a execução orçamental, bem como o acompanhamento e fiscalização eficaz da execução orçamental.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

Segundo o proponente, como o Governo continua a fornecer, tal como anteriormente, as informações solicitadas, basta uma norma geral em vez da listagem das informações em concreto, por isso, aditou-se uma norma geral, prevendo que *“o Governo, aquando da apresentação do relatório sobre a execução do orçamento, deve anexar ao mesmo os elementos que possam contribuir para a sua apreciação por parte da Assembleia Legislativa.”* (n.º2)

Artigo 56.º - Apreciação

O artigo 26.º (Elaboração do relatório sobre a execução orçamental) da versão inicial da proposta de lei fixava, mais na perspectiva do Governo, o prazo para a apresentação à Assembleia Legislativa, para efeitos de apreciação, do relatório sobre a execução orçamental.

Tendo em conta que à Assembleia Legislativa compete, segundo a Lei Básica, apreciar o relatório sobre a execução orçamental, e que esta goza nesta vertente de relativa independência, procedeu-se, após discussão, à criação de um artigo autónomo na versão alternativa da proposta de lei, estabelecendo que *“a Assembleia Legislativa aprecia o relatório sobre a execução do orçamento nos termos da legislação aplicável”*, para expressar, em termos de sistematização e estilística, a relevante posição atribuída à Assembleia Legislativa pela Lei Básica no âmbito das suas competências.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

T
T
Z
N
K

Artigo 57.º - Publicação

Trata-se do conteúdo do n.º3 do artigo 26.º da versão inicial. Após discussão, foram ajustadas a redacção e a sistematização.

7

(8) Regime de Contabilidade (Capítulo VIII)

O regime de contabilidade é a base das actividades orçamentais, e sejam quais forem os processos envolvidos - elaboração orçamental, execução orçamental, elaboração de contas finais, etc. -, tudo deve ser reflectido no regime de contabilidade. O orçamento e o regime de contabilidade são estreitamente ligados e são indivisíveis.

Mas em Macau não existe uma lei autónoma de contabilidade ou uma lei sobre as normas da contabilidade do Governo. O único articulado sobre contabilidade pública¹³, constante do Decreto-Lei n.º41/83/M, vai ser revogado com a entrada em vigor da presente lei. Portanto, é extremamente necessário regulamentar¹⁴, ao nível jurídico, sobre o regime de contabilidade pública.

¹³ A contabilidade pública aqui referida é também conhecida como contabilidade do Governo.

¹⁴ Partindo do Direito Comparado, na China o sistema do direito contabilístico é composto pela lei contabilística, pelas normas de contabilidade do Governo, normas de contabilidade empresarial e pela regulamentação do controlo da contabilidade interna; em Taiwan o mesmo é composto pela lei contabilística, lei de enquadramento orçamental, lei de auditoria e pelas normas de contabilidade do Governo. Em Macau, existem apenas as normas que regulamentam o relatório financeiro da contabilidade empresarial (Regulamento Administrativo n.º25/2005), faltando regulamentação sobre o regime de contabilidade do Governo.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'Z' and several initials.

Contudo, na versão inicial encontrava-se apenas um artigo com uma previsão simples sobre o regime de contabilidade. Assim sendo, foi necessário, em sede da proposta de lei de enquadramento orçamental, proceder a uma regulamentação enquadrada do regime de contabilidade pública, com vista a evitar o surgimento de lacunas ou deficiências no regime jurídico.

Após discussão, foi aditado um novo capítulo autónomo à proposta de lei, destinado à regulamentação dos princípios do regime de contabilidade pública, nomeadamente, a base contabilística, o método das partidas dobradas aplicado à escrituração contabilística, a moeda de escrituração, o método de escrituração, as regras de escrituração, os elementos contabilísticos, as operações de tesouraria, o encerramento de contas, a elaboração de contas, etc. As normas¹⁵ ou o regime de contabilidade concreto do Governo podem ser regulamentados através de diploma complementar¹⁶.

¹⁵ Na China, as normas de contabilidade do Governo foram elaboradas pela Comissão das normas de contabilidade e publicadas pelo Ministério das finanças, tendo este último publicado, até agora, 1 norma fundamental de contabilidade do Governo e 5 normas concretas. Na França, foram criadas a Comissão das normas de contabilidade pública e a Comissão de contabilidade nacional. Cabe à equipa especializada subordinada ao Ministério das finanças apresentar o projecto de normas, que se sujeita, a seguir, à apreciação da Comissão das normas de contabilidade pública. No fim, entrega-se o projecto à Comissão de contabilidade nacional, para a devida apreciação final e publicação.

¹⁶ Existem 3 modelos destinados à regulamentação da contabilidade do Governo: modelo legislativo, modelo centrado nas normas de contabilidade, e modelo misto (legislativo mais normas de contabilidade). Na China e na França aplica-se este último modelo, isto é, recorre-se às normas de contabilidade para regulamentar os assuntos contabilísticos, nomeadamente, o reconhecimento, o cálculo, os relatórios, etc., e recorre-se ao regime de contabilidade para regulamentar, principalmente, as operações contabilísticas concretas. Alguns países europeus, por exemplo, a Alemanha, a Finlândia, a Espanha, Portugal, etc. adoptam o modelo legislativo.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right margin, including a large '1.' and several illegible signatures.

É de apontar que, actualmente, o relatório de contabilidade do Governo é centrado na gestão orçamental e na divulgação de informações contabilísticas, não dando grande importância aos outros conteúdos, tais como, por exemplo, a responsabilidade mandatária do Governo, o cálculo dos activos de longo prazo, etc. Assim sendo, não é possível satisfazer, plenamente, as necessidades da avaliação de desempenho, visto que um aspecto importante dessa avaliação é fazer reflectir, plenamente, os custos de exploração do Governo, e tal informação contabilística só consegue ser reflectida através do regime de acréscimo da contabilidade financeira.

Quanto a esta situação, foi discutida a possibilidade de se tomar como referência as experiências legislativas¹⁷ de outros países ou territórios no respeitante à contabilidade do governo, criando-se assim um sistema de contabilidade orçamental e um sistema de contabilidade financeira. Por um lado, mantém-se o sistema de contabilidade orçamental original, e para satisfazer as necessidades da gestão orçamental e para reflectir a situação das receitas e despesas da execução orçamental, são facultadas as demonstrações das receitas e despesas orçamentais do caixa. Por outro lado, cria-se um sistema de contabilidade financeira, assinalado pelo regime de

¹⁷ Quanto à contabilidade pública/contabilidade do Governo, as operações na China e na França são iguais. No âmbito da contabilidade do Governo, adopta-se o sistema duplo de contabilidade orçamental e contabilidade financeira, e o modelo de escrituração centra-se em elementos e bases duplos, revestindo-se assim de racionalidade e viabilidade. Na França, depois do estabelecimento do sistema informático do orçamento e contabilidade do Governo (ACCORD), bem como do sistema informático da gestão financeira do Governo (GFMIS), formaram-se naturalmente dois pacotes de relatórios, um sobre o regime de acréscimo e outro sobre o regime de caixa. O software utilizado permite, aquando do registo de despesas e gastos com base no regime de caixa ou com base no regime de compromisso, registar também as despesas e gastos com base no regime de acréscimo.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

acréscimo, para efeitos da prestação de informações inerentes à situação financeira do Governo, às operações financeiras e aos fluxos de caixa, reflectindo assim as respectivas situações de cumprimento da responsabilidade mandatária e de avaliação de desempenho, com vista a satisfazer as necessidades, ao nível das informações, da população em geral e dos interessados. Isto é, o relatório de contabilidade do Governo não se limita a reflectir os resultados de execução da política orçamental do ano corrente, devendo ainda reflectir os efeitos financeiros acumulados e resultantes das deliberações dos anos anteriores, servindo como fonte de informações relevante em prol da deliberação do Governo e do conhecimento, por parte da população, sobre o desempenho do Governo. Ou pode tomar-se como referência a prática de Portugal¹⁸, em que o orçamento se baseia no regime de caixa, enquanto a escrituração contabilística se baseia no regime de acréscimo. Por via do modelo de conversão do mapa de fluxos de caixa, é

¹⁸ Portugal adopta um modelo de contabilidade orçamental baseado no regime de caixa já desde antes da década de 1990. Desde a década de 1990, a contabilidade pública sujeitou-se a uma reforma, baseada na reforma da administração pública, logo, o regime de contabilidade pública começou a aproximar-se mais do regime de contabilidade empresarial. Actualmente, a contabilidade pública de Portugal segue o regime do *European system of accounts*⁹⁵ (abreviadamente designado por ESA95), tendo como base o regime de caixa, mas ao mesmo tempo aplica o regime de acréscimo para efeitos da escrituração financeira. Aquando da elaboração de relatórios, incluindo a conta de demonstração de resultados, o balanço e o mapa de fluxos de caixa, recorre-se então à medida dos ajustamentos, para converter o mapa de fluxos de caixa em balanço de caixa, com base no regime de caixa. Para se ficar a par da regulamentação concreta desta matéria, pode consultar-se o Decreto-Lei n.º 232/97 de Portugal. No que respeita à contabilidade orçamental, a prática de Portugal é inserir no regime de caixa, do âmbito da contabilidade orçamental, os dados decorrentes da contabilidade do regime de compromisso, com vista a conseguir uma verdadeira gestão e fiscalização orçamental. Os relatórios contabilísticos consistem nos mapas de fluxos de caixa e nos mapas de fiscalização orçamental. O mapa de fiscalização orçamental reflecte os saldos orçamentais, seguidos da dedução do montante reservado e pago. O plano oficial de contabilidade pública de Portugal reflecte que numa conta global se encontram, ao mesmo tempo e com o mesmo nível, 3 sistemas de informações contabilísticas, incluindo as informações de contabilidade orçamental (balanço de caixa), informações financeiras (balanço e demonstração de resultados) e informações da análise contabilística (análise sobre as informações inerentes à contabilidade de custos).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the top right margin]

possível efectuar, partindo duma mesma base, a comparação entre a conta e o orçamento.

Quanto a isto, o Governo afirmou que os respectivos regimes de contabilidade se revestiam de valor de referência, mas entendeu que, por agora, Macau ainda não preenchia condições para a aplicação do regime do duplo sistema de contabilidade, nem para a generalização do regime de acréscimo para todos os serviços e organismo do SPA, podendo então aguardar-se pela devida avaliação e análise no futuro.

[Handwritten signature and initials in the right margin]

Artigo 58.º - Base contabilística

Nos termos estritos dos princípios contabilísticos, a base contabilística que os organismos não especiais adoptam é o “regime de caixa modificado”, e o conteúdo modificado reflecte-se no facto da existência de um período complementar de um mês para a escrituração das receitas e despesas. Durante o período complementar, isto é, de 1 a 31 de Janeiro, as despesas autorizadas até 31 de Dezembro e os gastos incorridos até 31 de Janeiro são escriturados na conta de exercício referente ao ano económico transacto a que respeitam. Neste caso, o período contabilístico (*accounting period*) passa a ser de 13 meses e não de 12 meses, como é o caso do orçamento. As transferências orçamentais, consignações ou comparticipações cobradas pelos serviços e organismos autónomos durante o período complementar



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

também são escrituradas na conta de exercício referente ao ano económico transacto a que respeitam, e a confirmação das restantes receitas, isto é, para além destes 3 tipos, continua a ser feita quando estas forem recebidas.

Durante a apreciação, chegou a discutir-se se se ia designar expressamente a base contabilística dos organismos não especiais como "regime de caixa modificado". Segundo a explicação do proponente, como nas regras sobre a execução e nas regras de escrituração já se expressa claramente o conteúdo acima exposto, e para não causar confusão aos utentes, adoptou-se uma forma de expressão simples, isto é, *"a escrituração contabilística é efectuada pelo respectivo regime de contabilidade, que se encontra estipulado no artigo 14.º"*, para exprimir que a base de escrituração contabilística tem de ser igual à base orçamental. A Comissão concordou com isto.

Handwritten signature and initials on the right side of the text block.

Artigo 59.º - Moeda de escrituração

Este artigo prevê que na escrituração contabilística é utilizada a pataca como unidade de conta e que, quando outra moeda for utilizada por motivos de actividade ou de localização geográfica ou por quaisquer outros, deve a mesma ser convertida em patacas. Quanto a isto, chegou a ter-se uma discussão sobre a possibilidade de se prever que a conversão em patacas só é feita aquando da elaboração de contas, porque segundo os costumes e as



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

N. 13 1

práticas internacionais, em geral, a conversão em moeda local só acontece na face de elaboração de contas contabilísticas / relatórios - por exemplo, veja-se o artigo 12.º da Lei da contabilidade da China.

dr
✓

Segundo a justificação do proponente, os serviços públicos de Macau localizados no exterior também utilizam o mesmo software contabilístico, portanto, ao efectuar a escrituração, têm de proceder à conversão em patacas.

7/6

Artigo 60.º - Método de escrituração

Este artigo estipula que a escrituração contabilística é efectuada segundo o método das partidas dobradas.

O fundamento da teoria do método das partidas dobradas é a equação fundamental da contabilidade, ou seja, activo = passivo + capital próprio (património líquido). O método das partidas dobradas tem como base de escrituração a relação equilibrada entre o activo e o capital próprio, sendo um método de escrituração segundo o qual cada transacção económica tem de ser registada sob a mesma quantia em duas ou mais de duas contas interligadas, por forma a reflectir sistematicamente os resultados das movimentações de capital. Devido à dualidade da transacção económica – isto é, a ocorrência de uma transacção económica resulta necessariamente na



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

mudança de dois ou mais de dois elementos do capital, quer no aumento quer na diminuição -, assim como à existência de uma relação equilibrada entre o activo e o capital próprio, aproveitar essa realidade para orientar as práticas contabilísticas constitui a base da teoria do método das partidas dobradas.

Contudo, os dados contabilísticos registados sob o regime de caixa incluem apenas as receitas e despesas, sem abrangerem activos e passivos. Ora, a vantagem deste método das partidas dobradas é proporcionar uma forma simples de verificação dos erros, não reflectindo, no entanto, informações sobre activos e passivos. Durante a apreciação foi discutida a necessidade de implementar gradualmente o método das partidas dobradas propriamente dito, isto é, registar todos os dados contabilísticos constantes da equação fundamental da contabilidade, mas o Governo afirmou que, por enquanto, não tinha condições para implementar o método das partidas dobradas sob o regime de acréscimo, assunto que só ia ser revisto futuramente.

Artigo 61.º -Elementos contabilísticos

Este artigo foi aditado. Os elementos contabilísticos compreendem as receitas e despesas, os activos e passivos, bem como o património líquido.

Na verdade, de acordo com o relatório financeiro das normas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

internacionais de contabilidade pública efectuado sob o regime de caixa, o mesmo apenas contém uma demonstração, ou seja, a demonstração das receitas e despesas do caixa, não abrange o balanço dos activos e passivos. Por outras palavras, os elementos contabilísticos do regime de caixa abrangem apenas receitas (*cash receipts*), despesas e gerência de saldos. Por sua vez, os elementos contabilísticos do regime de acréscimo abrangem rendimentos (*revenue*)¹⁹, gastos, activos, passivos e o património líquido.

Pelas razões expostas, discutiu-se se deveriam seguir-se as normas internacionais de contabilidade pública para demonstrar os elementos contabilísticos, mas segundo as explicações do proponente, os rendimentos e gastos são, conforme a proposta de lei, considerados como receitas e despesas, por outro lado, em conformidade com o método já adoptado e com a ideia para o futuro, o relatório final do balanço dos activos e passivos vai continuar a ser elaborado sob o regime de caixa. Por isso, a proposta de lei consagra, de modo uniforme, os elementos contabilísticos para os dois tipos de regimes contabilísticos. Face a isto, a Comissão manifestou o seu respeito.

Artigo 62.º- Classificação dos elementos do Balanço

Este artigo foi aditado. Uma vez que os organismos especiais adoptaram

¹⁹O termo inglês "revenue" é traduzido por 收入 (receitas) ou 收益 (rendimentos) em algumas obras chinesas. Neste parecer utiliza-se o termo empregue no despacho do Chefe do Executivo n.º 121/2011.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

o regime de acréscimo, é necessário proceder a uma classificação dos relatórios financeiros elaborados no final do exercício. As contas das receitas e despesas ou rendimentos e gastos da respectiva demonstração de resultados são já reguladas pelo artigo 20.º; o orçamento de investimento dos organismos especiais na proposta de Orçamento tem de respeitar a classificação do Balanço dos activos e passivos definida neste artigo, e a classificação contabilística, designação, código e conteúdo serão regulados por regulamento administrativo complementar.

Artigo 63.º -Regras de escrituração

Este artigo estipula que as despesas do ano económico transacto que forem efectuadas no período complementar são escrituradas relativamente ao ano económico a que respeitam. A par disso, são também escrituradas relativamente ao ano económico a que respeitam as receitas provenientes de transferências orçamentais, consignações ou participações, relativas ao ano económico a que dizem respeito e cobradas no respectivo período complementar.

Artigo 64.º -Operações de tesouraria

A mobilização de fundos, tais como o fluxo de caixa proveniente da dedução do salário dos funcionários para efeitos do Fundo de Segurança



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Social e imposto profissional, até ao devido pagamento aos organismos competentes, não é considerada como receitas e despesas do orçamento, mas sim como operações de tesouraria, portanto, não é incluída no orçamento. As matérias concretas das operações de tesouraria são reguladas por regulamento administrativo complementar.

Artigo 65.º - Encerramento de contas

O presente artigo regula o prazo do encerramento de contas dos serviços e organismos do SPA, isto é, que estes procedem mensal e anualmente ao encerramento de contas.

Artigo 66.º - Elaboração de contas

Este artigo prevê que os serviços e organismos do SPA elaboram as contas provisórias mensais e as contas finais anuais, resultando num aperfeiçoamento do regime contabilístico.

(9) Fiscalização e responsabilidade orçamental (Capítulo IX)

A fiscalização é um aspecto importante das actividades orçamentais, uma exigência da legalização e democratização do orçamento e uma garantia para normalizar e racionalizar as actividades orçamentais. O capítulo VII da



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

versão inicial da proposta de lei previa “responsabilidade e fiscalização”, mas como o sistema de fiscalização inicialmente previsto não era perfeito e as modalidades de assunção de responsabilidades não estavam claras, após discussão, a versão alternativa da proposta de lei aperfeiçoou as normas sobre o sistema de fiscalização e responsabilidade.

Artigo 67.º - Fiscalização pela Assembleia Legislativa

A alínea 2) do artigo 71.º da Lei Básica sobre a competência orçamental da Assembleia Legislativa destaca a sua posição importante nas actividades orçamentais. A competência da Assembleia Legislativa ao nível orçamental não está limitada à examinação e aprovação da proposta de orçamento financeiro, abrange ainda a apreciação do relatório sobre a execução do orçamento. Isto implica que a fiscalização das actividades orçamentais por parte da Assembleia Legislativa abrange todo o processo das actividades orçamentais, incluindo a fase inicial, intermédia e final.

Assim sendo, quanto ao sistema de fiscalização orçamental, a proposta de lei prevê que “a Assembleia Legislativa efectua a fiscalização das actividades orçamentais, nos termos da legislação aplicável.” A fiscalização da Assembleia Legislativa é uma fiscalização externa e política. Os fundamentos ou instrumentos jurídicos dessa fiscalização incluem as disposições gerais sobre a competência orçamental da Assembleia



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Legislativa, as normas relativas às interpelações, aos debates sobre assuntos de interesse público, etc. previstos na Lei Básica, bem como as disposições respectivas previstas na Lei do orçamento e no Regimento da Assembleia Legislativa.

Artigo 68.º - Fiscalização pelo Comissariado da Auditoria

Uma outra fiscalização externa importante nas acções relacionadas com o Orçamento é a do Comissariado da Auditoria. De acordo com o artigo 3.º da Lei n.º11/1999 - Comissariado de Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau, "o Comissariado de Auditoria procede à auditoria financeira sobre a execução do orçamento do Governo da Região Administrativa Especial de Macau e elabora o relatório de auditoria da Conta Geral da Região Administrativa Especial de Macau"; "o Comissariado de Auditoria realiza a auditoria sobre a execução do orçamento, as contas finais, a gestão e utilização de fundos extra-orçamentais, nomeadamente os activos, passivos, lucros e prejuízos, contas, receitas e despesas públicas, rendimentos e encargos financeiros dos "sujeitos a auditoria" e bem assim sobre a verificação de que os pagamentos foram efectuados de acordo com os procedimentos legais"; "o Comissariado de Auditoria efectua a "auditoria de resultados" sob o ponto de vista da racionalização do nível da eficiência e eficácia económica no exercício de funções pelos "sujeitos a auditoria"...

A Lei orgânica do Comissariado de Auditoria já estipula este tipo de fiscalização, mas como a Lei de enquadramento orçamental é uma lei de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

bases no âmbito do orçamento, a proposta de lei faz uma remissão para a referida lei orgânica. Isto permite uma interconexão com a referida lei orgânica, disponibilizando à Lei de enquadramento orçamental um sistema de fiscalização orçamental mais completo.

Artigo 69.º - Fiscalização pelo Governo

É estritamente necessária a fiscalização administrativa por parte do Governo às actividades orçamentais dos diversos serviços e entidades públicas, sendo essa uma das condições para garantir que as actividades se desenrolem de acordo com a lei e com as normas. Pelo exposto, é necessário fazer reflectir esse conteúdo na lei.

Temos de salientar que, no âmbito da fiscalização efectuada pelo Governo, é muito importante que a Direcção dos Serviços de Finanças assegure a fiscalização às actividades orçamentais dos serviços e entidades públicas. A versão inicial da proposta de lei (n.º 2 do artigo 27.º) regulava esta matéria mas não de forma suficientemente completa, em especial no respeitante à fiscalização por parte da Direcção dos Serviços de Finanças, que não deve limitar-se à etapa de execução do orçamento. Na realidade, a DSF pode assegurar uma fiscalização profissional ao nível da elaboração, execução, alteração e das contas finais, etc. (onde se inclui o regime de contabilidade). O proponente concordou com estas opiniões, e redefiniu, na versão alternativa da proposta de lei, o conteúdo sobre a fiscalização das actividades orçamentais, por um lado, aumentou o seu âmbito de abrangência, e, por outro lado, evitou o facto estranho de a DSF apenas poder fiscalizar a



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

execução do orçamento.

Mais, quanto à fiscalização estipulada nos nos.3 e 4 do artigo 27.º da versão inicial, os serviços e entidades públicas podiam não fornecer documentos classificados como confidenciais à DSF, mas essa classificação depende de despacho de confirmação do Chefe do Executivo. Isto levantou algumas dúvidas, nomeadamente: qual o fundamento legal ou quais os critérios em que os serviços ou entidades públicas, bem como o Chefe do Executivo, se vão basear para classificar as informações de confidenciais? Como vai ser delineado o seu âmbito? Isto não vai contradizer o princípio da transparência do orçamento?

Após discussão sobre a matéria, o proponente eliminou a expressão “os documentos classificados como confidenciais estão isentos do dever de apresentação”, com vista a evitar dificuldades e estranheza na sua interpretação e aplicação.

Artigo 70.º - Responsabilidade

Na versão inicial da proposta de lei não existia nenhuma norma sobre as responsabilidades jurídicas. Segundo as explicações do Governo sobre os comportamentos que violam a lei relativa ao orçamento, apuram-se as eventuais responsabilidades nos termos previstos nos regimes jurídicos gerais (incluindo o direito penal e o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

No entanto, quer ao nível da restrição da lei relativa ao orçamento, quer ao nível da perfeição estrutural da proposta de lei, é preciso esclarecer as responsabilidades pela violação da lei, o que é indispensável para garantir o respeito escrupuloso e integral desta lei. E quanto às formas de apuramento das responsabilidades jurídicas, a Comissão também procedeu a uma discussão pormenorizada.

Após a referida discussão, a proposta de lei passou a adoptar a forma de remissão genérica para prever as responsabilidades jurídicas: “pela violação do disposto na presente lei, o pessoal de direcção e chefia, bem como os demais trabalhadores, dos serviços e organismos do SPA são passíveis da responsabilidade criminal, civil e disciplinar que ao caso couber”. Se o pessoal de direcção e chefia e os demais trabalhadores, nas fases de elaboração, exame, aprovação, execução e alteração do orçamento, bem como nas fases de elaboração das contas finais e do relatório sobre a execução do orçamento, entre outras etapas, violarem o disposto na presente lei, e essa violação implicar a prática de crimes, as respectivas responsabilidades penais são apuradas nos termos previstos no direito penal. Caso se trate de uma infracção disciplinar, as respectivas responsabilidades disciplinares são apuradas através da abertura de processo disciplinar, nos termos previstos no regime jurídico da função pública. Com vista a evitar o surgimento de “duplas punibilidades”, procede-se em simultâneo ao apuramento das



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

responsabilidades disciplinares e à aplicação de multas. A proposta de lei deixa de prever a forma de responsabilidade que pode resultar na aplicação autónoma de multa, tal como no Decreto-lei n.º 41/83/M e no Regulamento administrativo n.º 6/2006. No caso de recebimento indevido de quantias, é necessária a respectiva restituição, situação que se encontra prevista na Secção IV do Capítulo V da presente lei e na demais legislação correlacionada.

Segundo a Comissão e o proponente, a forma de remissão genérica para prever as responsabilidades jurídicas, adoptada pela proposta de lei, pode produzir efeitos de orientação e advertência. A Comissão e o Governo chegaram ao consenso de não estabelecer responsabilidades jurídicas através de regulamento administrativo.

(10) Disposições transitórias e finais (Capítulo X)

Artigo 71.º - Aplicação no tempo

Atendendo à realidade, o trabalho anual relativo ao orçamento envolve três anos económicos, isto é, a execução do orçamento do ano em causa, a elaboração e a apreciação das contas finais e relatório sobre a execução do orçamento do ano transacto, e a elaboração e a examinação da proposta do orçamento do ano seguinte. Por isso, a data de vigência definida na presente



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures at the top right of the page.

proposta de lei vai influenciar os trabalhos relativos aos orçamentos de diversos anos.

Handwritten signature and initials on the right side of the first paragraph.

Tendo em conta o progresso do trabalho de apreciação da presente proposta de lei e os trabalhos relativos ao orçamento do ano em causa, após discussão, a Comissão e o proponente acabaram, finalmente, por determinar que a proposta de lei entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2018.

Handwritten signature and initials on the right side of the second paragraph.

Para o efeito, a proposta de lei define, novamente, as disposições transitórias. A versão alternativa da proposta de lei prevê que as disposições previstas no Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, no Regulamento Administrativo n.º 6/2006 (Regime de administração financeira pública) e demais legislação relacionada, bem como os regimes financeiros próprios dos organismos especiais, continuam a ser aplicáveis: 1) às contas finais reportadas ao ano económico de 2017 e ao relatório sobre a execução do orçamento desse mesmo ano; 2) à execução orçamental, às contas finais e ao relatório sobre a execução do orçamento, todos eles reportados ao ano económico de 2018 ... (n.º 1).

Para que as disposições previstas na presente proposta de lei possam produzir, de facto, efeitos vinculativos à execução do orçamento para o ano económico de 2018, a proposta de lei prevê ainda que ao Orçamento para o ano económico de 2018 são aplicáveis as disposições previstas no n.º 3 do



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

artigo 23.º, no artigo 34.º, à excepção da alínea 3) do seu n.º 1, no artigo 35.º e 45.º e na alínea 2) do n.º 1 do artigo 49.º, normas relativas à execução e alteração orçamental do relatório trimestral, relatório intercalar e do uso das dotações afectas (n.º 2).

O n.º 3 inclui as disposições transitórias relativas aos organismos especiais no que respeita às situações excepcionais: para efeitos do número anterior, relativamente aos organismos especiais, a referência aos capítulos de classificação económica previstas na alínea 2) do n.º 1 do artigo 49.º correspondem às contas orçamentais de gastos - classe I, constantes do anexo I ao Despacho do Chefe do Executivo n.º 121/2011.

Artigo 72.º - Diplomas complementares

No sistema jurídico do orçamento financeiro público, a presente proposta de lei é uma lei-quadro e constitui um dos diplomas regulamentares mais importantes, mas não é o único diploma regulamentar. A elaboração e a execução orçamental e as contas finais, entre um conjunto de trabalhos, exigem regulamentação ao nível funcional e temporal através de diplomas complementares, portanto, a proposta de lei define ainda que os referidos diplomas complementares são aprovados pelo Chefe do Executivo.

Artigo 73.º - Revisão



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the letters 'P.T. 7' and several illegible signatures.

O Governo realizou uma consulta pública antes de apresentar a presente proposta de lei, mas devido à complexidade da proposta, quer ao nível jurídico e financeiro, quer ao nível técnico, como também à limitação de tempo para a sua apreciação por parte da Assembleia Legislativa, não foi possível, através da presente lei, resolver todos os problemas. De facto, algumas normas e opções da proposta de lei só poderão ser averiguadas e comprovadas depois de esta ser posta em prática.

Assim, depois de várias discussões, aditou-se na proposta de lei a norma "a presente lei é revista cinco anos após a sua entrada em vigor". Esta norma permite rever ou alterar atempadamente eventuais insuficiências existentes na proposta de lei, bem como responder efectivamente às exigências resultantes das mudanças do desenvolvimento económico, financeiro e social.

Artigo 74.º - Revogação

Com a entrada em vigor da presente lei, vão ser revogadas todas as disposições legais que a contrariem, mas, por razões de natureza transitória, não é prejudicada a aplicação do disposto do artigo 71.º, ou seja, a determinados âmbitos dos orçamentos de 2017 e 2018 continuam, temporariamente, a ser aplicadas as disposições da respectiva legislação. Segundo o proponente, os novos diplomas complementares e despachos, entre outros actos normativos, são elaborados nos termos da presente lei.

Artigo 75.º - Entrada em vigor



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Depois de várias discussões, definiu-se o dia 1 de Janeiro de 2018 como data da entrada em vigor da presente lei, o que não só facilita os serviços e as entidades a adaptarem-se e a articularem-se para a aplicação da nova lei, bem como permite a articulação com os trabalhos relacionados com os orçamentos dos anos referidos.

V – Conclusão

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

1) é de parecer que a presente proposta de lei reúne os requisitos necessários para a sua apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;

2) e mais sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

3 de Agosto de 2017

A Comissão,

Chan Chak Mo
(Presidente)



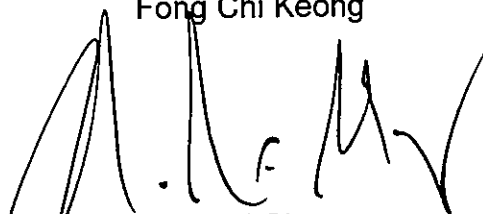
澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa



Sio Chi Wai
(Secretário)



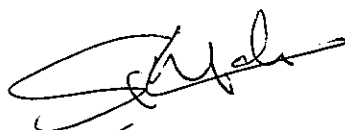
Fong Chi Keong



Chui Sai Cheong



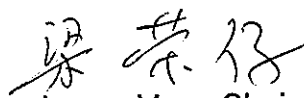
Ng Kuok Cheong



Mak Soi Kun



Tong Io Cheng



Leong Veng Chai



Chan Hong



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Si Ka Lon