

Região Administrativa Especial de Macau

A Proposta da Nova «Lei do Enquadramento Orçamental»

Documento de Consulta

(Período de consulta: De 7 de Julho a 20 de Agosto 2015)



Direcção dos Serviços de Finanças

Julho de 2015

Índice

Preâmbulo	1
Título I Breve introdução	5
1. O que é a «Lei do Enquadramento Orçamental»?	7
2. Porque é necessário elaborar a nova «Lei do Enquadramento Orçamental»?	9
Título II Pontos essenciais da nova Lei do Enquadramento Orçamental	11
1. Reformular e acrescentar alguns princípios essenciais	14
2. Definir o conceito de “verba destinada especificamente àquele fim”	17
3. Enfatizar o princípio de separação funcional da execução orçamental	18
4. Normalizar a fixação do limite do valor da dotação provisional	19
5. Despesas indicativas plurianuais	20
6. Adicionar os Relatórios intercalares do orçamento	21
Título III O conteúdo principal da nova Lei do Enquadramento Orçamental	23
Capítulo I – Disposições gerais	25
Capítulo II – Princípios e regras orçamentais	26
Capítulo III – Elaboração orçamental	29
Capítulo IV – Execução orçamental	31
Capítulo V – Alteração orçamental	33
Capítulo VI – Relatório e contas finais	38
Capítulo VII – Disposições transitórias finais	39
Apêndice: Ficha de consulta de opiniões	

Texto para consulta da nova «Lei do Enquadramento Orçamental»

Preâmbulo

Desde a transição, o desenvolvimento económico da Região Administrativa Especial de Macau (adiante designada por Região) apresenta progressos assinaláveis, os sectores sociais, económicos e culturais continuam a desenvolver-se e as receitas financeiras continuam a crescer. O melhor aproveitamento dos recursos financeiros públicos é o que os cidadãos tomam em consideração. No entanto, o Decreto-Lei n.º 41/83/M em vigor que regulamenta a elaboração e execução do Orçamento Geral do Território, a Contabilidade Pública Territorial (também denominado de «Lei do Enquadramento Orçamental») já foi implementado há mais de 31 anos, e embora tenha sofrido muitas alterações, verifica-se que os aspectos económicos e sociais de Macau são cada vez mais complexos e variáveis, dado que os diplomas legislativos actualmente vigentes não conseguiram obviamente adaptar-se completamente às necessidades do desenvolvimento económico e social após a transição, havendo portanto a necessidade de redefinir a lei do orçamento.

De facto, reforçar o aproveitamento útil dos recursos financeiros públicos é um tema importante que os governos internacionais hoje enfrentam. Uma vez que a elaboração, execução e fiscalização do orçamento da Região afectam os interesses da população, os princípios de elaboração, as regras de execução, e a publicação de informações devem ser normalizados por lei, sendo supervisionados conjuntamente pela população, órgãos fiscalizador e legislativo, a fim de concretizar os conceitos de "governo transparente" e de "governança científica".

O Governo da Região referiu claramente no relatório das LAG referentes ao ano económico de 2015 que “de acordo com o princípio da manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, consagrado na Lei Básica de Macau, procuraremos finalizar ainda este ano os trabalhos de alteração da Lei do Enquadramento Orçamental e realizar a respectiva consulta, de modo a intensificar a fiscalização das despesas públicas”. Nestes termos, a Direcção dos Serviços de Finanças produziu a proposta da nova Lei do Enquadramento Orçamental e elaborou o texto para consulta sobre a nova Lei do Enquadramento Orçamental.

O texto para consulta da nova Lei do Enquadramento Orçamental visa a auscultação pública sobre a nova Lei do Enquadramento Orçamental da RAEM, tendo em vista

responder ao desenvolvimento socioeconómico, melhorar e otimizar todos os aspectos do ciclo orçamental, fornecer orientações e fundamentos para as actividades financeiras do sector público, a fim de satisfazer mais as expectativas da população na elaboração e execução do orçamento e assim aumentar a eficácia do aproveitamento dos recursos financeiros.

O presente texto para consulta está dividido em três partes. A primeira parte - “Breve introdução” introduz a Lei do Enquadramento Orçamental e a importância da sua redefinição. A segunda parte - “Pontos essenciais da nova Lei do Enquadramento Orçamental”, esclarece de forma simplificada e ilustrada, os seis pontos essenciais da nova Lei do Enquadramento Orçamental. A terceira parte - “O conteúdo principal da nova Lei do Enquadramento Orçamental”, relata pormenorizadamente os aspectos relevantes do referido sistema e a sua base teórica, procedendo à análise e avaliação, conforme as experiências no estrangeiro e a situação efectiva de Macau. O presente texto para consulta contém ainda, na parte final, a ficha de consulta de opiniões (anexo) que visa a recolha de opiniões e sugestões públicas sobre a nova Lei do Enquadramento Orçamental.

O prazo da presente consulta é de 45 dias, a partir de 7 de Julho até 20 de Agosto de 2015. São bem-vindas as sugestões e opiniões do público sobre o conteúdo do texto para consulta da nova Lei do Enquadramento Orçamental, o qual se baseia a presente consulta. A partir de 7 de Julho de 2015, data do início do período da consulta, o público pode aceder ao texto, através da página electrónica destes Serviços e proceder ao seu descarregamento, contribuindo para a redução do consumo de papel tendo em conta a protecção do ambiente. Contudo, levando em consideração os hábitos de leitura das diferentes pessoas, durante o período da consulta o referido texto irá estar disponível no Edifício “Finanças”, Centro de Atendimento de Taipa e Repartição de Execuções Fiscais.

Com o intuito de aprofundar a compreensão pública sobre o conteúdo desta consulta e para orientar o público a expressar as suas opiniões sobre o tema da consulta, a Direcção dos Serviços de Finanças vai realizar uma sessão de esclarecimento pública, a 14 de Julho de 2015, e convidar o público e as associações profissionais para se pronunciarem em conjunto.

Para aumentar a eficiência da presente consulta, incentiva-se o público a pronunciar-se através da “ficha de consulta de opiniões” anexa ao texto para consulta e que poderá ser colocada nas caixas de sugestão situadas no Edifício “Finanças” e nos dois edifícios onde estão instalados os serviços da Direcção dos Serviços de

Finanças, vide as informações em baixo sobre o endereço detalhado. Além disso, o público pode aceder à “Página electrónica específica para consulta da Direcção dos Serviços de Finanças” para preencher e apresentar a ficha de consulta de opiniões. Assim, através de qualquer uma destas vias o público pronuncia-se directamente sobre o conteúdo que lhe interesse.

Relembra-se que no acto de se pronunciarem ou apresentarem opiniões devem referir se pretendem guardar sigilo dos dados de identificação ou do conteúdo. Os dados recolhidos através deste texto para consulta serão usados para estudo e análise relacionados com os objectivos da consulta.

Leitura e descarregamento do texto para consulta

Direcção dos Serviços de Finanças: www.dsf.gov.mo/orçamento

Via de entrega das opiniões:

- Pessoalmente (caixa de sugestão):
No edifício “Finanças”: Avenida da Praia Grande, n.ºs 575, 579 e 585, R/C, Macau
No Centro de Atendimento da Taipa: Rua de Bragança n.º 500, R/C, Taipa
Nos serviços sitos no Edifício “Long Cheng”: Avenida do Dr. Rodrigo Rodrigues n.ºs 614A-640, R/C, Macau
- Correspondência mediante o endereço “Avenida da Praia Grande, n.ºs 575, 579 e 585, Edifício “Finanças” (inscrever no rosto do envelope a designação de opiniões sobre a consulta da nova “Lei do Enquadramento Orçamental”).
- Endereço electrónico: consultapublica@dsf.gov.mo
- Fax: 28356289 ou 28389180

Sessão de consulta pública

- Data: 14 de Julho de 2015 das 18:30 às 20:30
- Local: Lotus Room, 5º andar, “World Trade Center”, Macau
- N.º de telefone para inscrição: 8599 0816 ou 8599 0696

«Página em branco»



Título I

Breve introdução

«Página em branco»

1. O que é a «Lei do Enquadramento Orçamental»?



A Lei do Enquadramento Orçamental é uma lei que regula a organização, a elaboração, a publicação, a alteração, a execução, a elaboração do relatório e a auditoria do orçamento do governo.

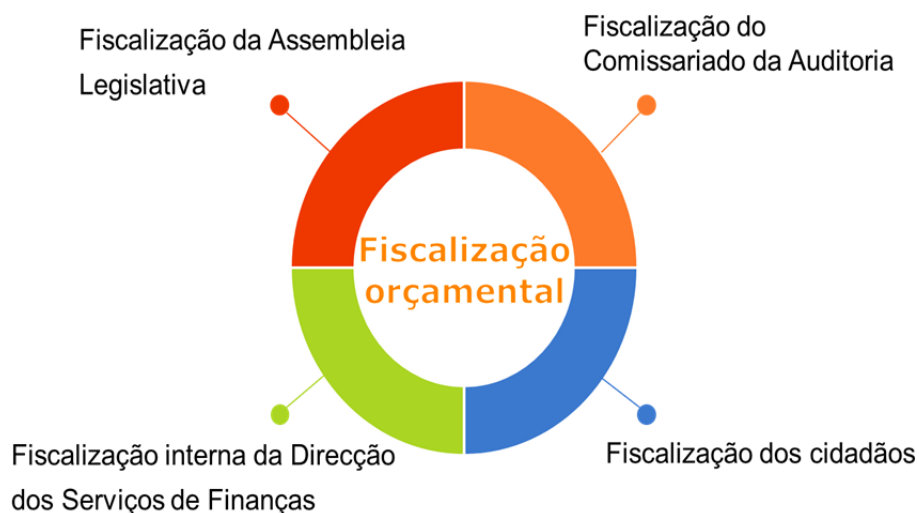
CICLO ORÇAMENTAL



O orçamento da Região é um recurso que assegura o encargo dos serviços administrativos e promove abonos à população da sociedade através das receitas e despesas.



Uma vez que o orçamento da Região envolve os interesses públicos, os assuntos tais como a legalidade da arrecadação das receitas orçamentais; a justiça na distribuição das despesas orçamentais; a autorização de despesas em conformidade com a lei; e a eficácia da execução orçamental, devem encontrar-se nas condições gerais estabelecidas e reguladas por lei, bem como fiscalizadas pela população, pelo órgão de fiscalização e pelo órgão legislativo.



2. Porque é necessário elaborar a nova «Lei do Enquadramento Orçamental»?

A Lei do Enquadramento Orçamental em vigor (Decreto-Lei n.º 41/83/M) foi produzida há mais de 31 anos, em 1983, e executada a partir de 1 de Janeiro de 1984. Decorridos vários anos, até a presente data, os princípios básicos previstos nessa Lei, ainda contêm um sentido normativo.

No entanto, com o avanço do tempo, assim como a situação do desenvolvimento enfrentada pela China Continental e pelos diversos países, o conteúdo das funções e tecnologia do orçamento do governo torna-se cada vez mais complexo, pelo que os princípios básicos da Lei do Enquadramento Orçamental vigente necessitam de ser alargados, a estrutura deve ser reconstruída, e as regras específicas precisam de ser revistas.

A nova Lei do Enquadramento Orçamental deve regular de forma mais eficiente e eficaz, como o governo desenvolve as actividades orçamentais e gere as receitas e despesas do orçamento do governo; como relata as contas públicas de forma mais simplificada, e ao mesmo tempo, reforça a transparência das informações do orçamento e das contas de forma a satisfazer as necessidades dos cidadãos sobre a fiscalização das finanças públicas.

«Página em branco»

2

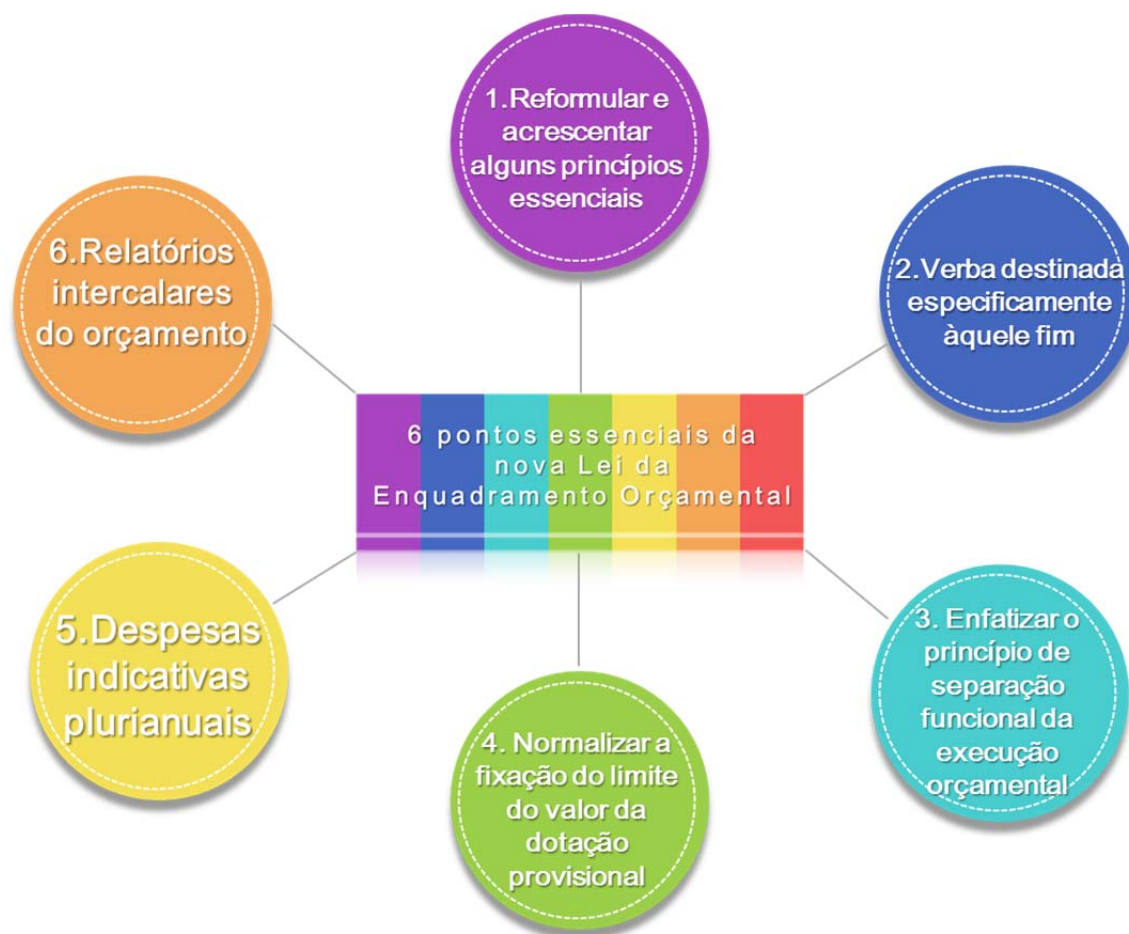
Título II

Pontos essenciais da nova Lei do Enquadramento Orçamental

«Página em branco»

Título II

«Pontos essenciais da nova Lei do Enquadramento Orçamental»





Unidade e universalidade

“Unidade” significa um único orçamento da Região elaborado pelo Governo da Região, incluindo todas as receitas e despesas do sector público da Região, e que tem de ser submetido à apreciação da Assembleia Legislativa. “Universalidade” significa quaisquer receitas e despesas que têm de ser classificadas no orçamento.



Não consignação

Salvo disposição em contrário, nenhuma receita orçamental da Região pode ser consignada previamente, mas sim é totalmente depositada no cofre da Região, afecta através do Orçamento e conforme a prioridade das necessidades da sociedade.



Equilíbrio orçamental

Na elaboração do orçamento, a RAEM segue o princípio da manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, procurando alcançar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, evitando o défice. Considera-se a manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, isto é na elaboração do orçamento do próximo exercício planeia-se as despesas de acordo com a previsão das receitas, e assim decide-se a dimensão das despesas. Ou seja, não se deve, em primeiro lugar, planear o orçamento das despesas e decidir a sua dimensão, e só depois planear as receitas.



Especificação

As diversas receitas e despesas orçamentais devem ser classificadas separadamente, não podendo ser misturadas. Por exemplo, as receitas do Imposto Profissional e do Imposto de Turismo têm de ser classificadas nos diferentes códigos; e as despesas do pessoal e de aquisição de bens e serviços têm de ser classificadas separadamente.



Transparência orçamental

Para elevar a transparência orçamental, ao fornecer informações sobre o orçamento, o Governo da Região assegura ao público a possibilidade de receber e esclarecer, atempadamente, a situação da execução orçamental da Região, no sentido de supervisionar a gestão do orçamento do governo.



Sustentabilidade

A sustentabilidade reflecte que o orçamento do governo não se limita a assegurar um orçamento equilibrado de um único ano, mas garante também o equilíbrio das receitas e das despesas do governo a longo prazo.



Eficácia, economia e eficiência

O Princípio da «eficácia, economia e eficiência» visa um investimento mínimo de recursos para a prestação de serviços de qualidade. Ou seja, não se deve gastar o dinheiro livremente, mas sim usá-lo quando seja necessário sem reduzir a qualidade dos serviços, através da utilização racional dos recursos e racionalização da organização de circuitos, etc., reduzir o custo mas fornecer serviços suficientes.

O Governo da Região tem de seguir o orçamento aprovado pela Assembleia Legislativa, verba destinada especificamente para desenvolver as actividades administrativas. Considera-se verba destinada especificamente àquele fim, o montante planeado para realizar uma determinada actividade administrativa não podendo ser usado para outra actividade administrativa de diferente classificação. Por exemplo, a verba orçamental de entidade A não pode ser transferida para a entidade B, o dinheiro orçamentado para o processamento dos vencimentos não pode ser usado para a aquisição de bens, ou, a verba planeada para a construção de habitação pública não pode ser transferida para outros projectos tais como da construção das pontes rodoviárias.



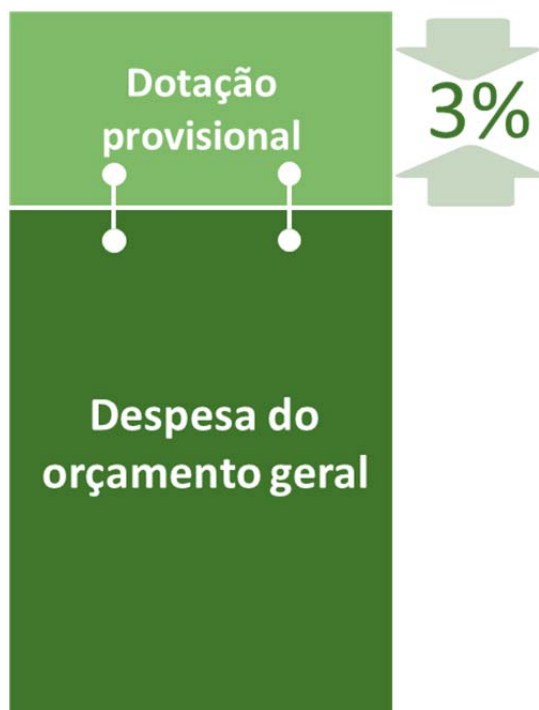
A chamada divisão de responsabilidades, ou equilíbrio de poderes, significa colocar diferentes trabalhadores em diferentes postos de trabalho, supervisionando-se reciprocamente. Por exemplo, o trabalhador responsável pela autorização da despesa não pode ser responsável pela autorização do pagamento, caso contrário, se o mesmo trabalhador é responsável pela autorização de despesas e de pagamento, este não pode exercer a função de supervisão recíproca.

Com base neste conceito, a nova Lei do Enquadramento Orçamental pretende enfatizar o princípio da separação funcional das receitas e despesas. Na apresentação das receitas orçamentais, a função de liquidação e de arrecadação vêm separadas, e na apresentação das despesas orçamentais, a função de autorização de despesas, de liquidação, e de autorização do pagamento vêm separadas.



Na elaboração do orçamento pelo governo para o próximo exercício, devido aos diversos factores, a nível objectivo e subjectivo, é impossível saber o futuro e prever todas as despesas do ano seguinte. Sendo assim, é necessário preparar uma certa “Provisão de emergência” para responder às despesas imprevistas, denominando-se essa “Provisão de emergência” de dotação provisional.

A Lei do Enquadramento Orçamental vigente não regula o limite máximo do valor da dotação provisional. Baseando no princípio de gestão rigorosa das finanças, o Governo da Região submete a proposta orçamental à Assembleia Legislativa. A nova Lei do Enquadramento Orçamental pretende definir que o valor da dotação provisional não pode exceder 3% do orçamento da despesa global, quer no orçamento central, quer nos orçamentos privativos dos organismos autónomos.



O Orçamento da Região é um orçamento anual, todavia a nova Lei do Enquadramento Orçamental pretende permitir que os serviços na elaboração do orçamento possam ordenar os projectos cujas despesas se prolongam por mais de um ou mais ano(s). No entanto, neste caso, além das despesas previstas do ano referente ao projecto, o serviço ainda deverá listar a quota-parte das despesas indicativas de cada ano seguinte, sucessivamente.

Por exemplo, quando um serviço público apresentar um projecto de obra plurianual, em primeiro lugar, terá de realizar um plano inteiro do projecto, prevendo a dimensão das despesas totais desse projecto. Por outro lado, durante os exercícios da obra em curso, além de elaborar as despesas previstas do ano para responder às necessidades financeiras desse ano, ainda terá de listar a quota-parte das despesas previstas (indicativas) dos remanescentes exercícios. Assim poderá apresentar integralmente o plano de aproveitamento do dinheiro, de forma global e faseada, do projecto da obra, favorecendo por um lado a supervisão da situação do uso do dinheiro do projecto, e, por outro lado, a revisão anual pelo serviço público sobre a conformidade das despesas efectivas realizadas em relação ao plano.



Além do mecanismo de entrega do relatório da execução orçamental, no final do ano, a nova Lei do Enquadramento Orçamental pretende elaborar ainda o relatório da execução orçamental no meio do ano. De acordo com as relevantes disposições, propõe-se regular que o Governo da Região deveria apresentar à Assembleia Legislativa, antes do final de Julho de cada ano, um relatório intercalar do orçamento referente ao período até 30 de Junho do mesmo ano, tendo de ser anexados os dados contabilísticos necessários para o acompanhamento da execução orçamental.

O “relatório da execução orçamental” é um relatório que reflecte o acompanhamento das despesas efectivas das finanças públicas realizadas conforme o plano e o objectivo previstos. Se o governo já elaborou o “relatório da execução orçamental no fim do ano”, porque é que ainda tem de elaborar o “relatório da execução orçamental no meio do ano”? Em termos simples, ao nível funcional, ambos os relatórios são diferentes: a função do relatório da execução orçamental no fim do ano serve para a supervisão após a execução orçamental; enquanto o relatório da execução orçamental no meio do ano serve para a revisão imediata da situação da execução orçamental, durante o exercício da execução orçamental, assim, é facilitado o esclarecimento atempado pela Assembleia Legislativa sobre a situação da execução orçamental, reforçando a gestão do orçamento do governo e a supervisão das actividades financeiras.



«Página em branco»

3

Título III

Conteúdo principal da nova Lei do Enquadramento Orçamental

«Página em branco»

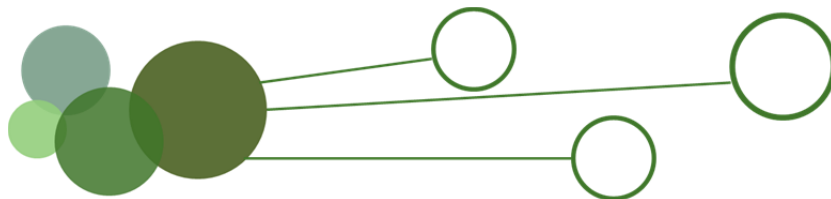
Capítulo I

Disposições gerais

Desde a transferência de soberania, a elaboração do Orçamento e Conta da RAEM sofreram algumas alterações, tomando a Lei do Enquadramento Orçamental e os seus regulamentos complementares, em vigor, a conter grande parte de informação financeira sobre o actual Orçamento e Conta da RAEM. Em conformidade, no processo de elaboração desta nova lei do enquadramento foram ordenados e definidos, a título de lei, termos jurídicos e financeiros que surgem frequentemente nos regulamentos complementares.

O capítulo I da nova «Lei do Enquadramento Orçamental» define os seguintes termos:

1. Orçamento ordinário integrado do Governo;
2. Orçamento agregado dos Organismos especiais;
3. Orçamento de Investimento dos Organismos Especiais;
4. Orçamento central;
5. Orçamento privativo;
6. Orçamento de funcionamento;
7. Organismos autónomos;
8. Organismos especiais;
9. Serviços com autonomia administrativa;
10. Serviços integrados;
11. Capítulos autonomizados do Orçamento da RAEM;
12. PIDDA – Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração;
13. Relatório sobre a execução do Orçamento.



Capítulo II

Princípios e regras orçamentais

Os princípios e regras básicos para a elaboração do Orçamento, constam do Capítulo II da nova «Lei do Enquadramento Orçamental». De entre os quais, cinco foram ligeiramente ajustados segundo a Lei do Enquadramento Orçamental em vigor; os restantes cinco são totalmente novos. Apresentam-se seguidamente:

Os já existentes na «Lei do Enquadramento Orçamental»

1. Anualidade;
2. Unidade e Universalidade ;
3. Não Compensação;
4. Não Consignação;
5. Especificação;



Os criados na nova «Lei do Enquadramento Orçamental»

6. Transparência orçamental;
7. Equilíbrio orçamental;
8. Sustentabilidade;
9. Regime contabilístico;
10. Eficácia, economia e eficiência.

São apresentadas, sucintamente, no ponto 1 do Título II do presente texto para consulta pública, algumas partes dos princípios e regras básicos acima referidos para a elaboração do Orçamento. Apresenta-se em seguida a descrição detalhada relativamente a quatro princípios e regras, nomeadamente da “Unidade e Universalidade”, do “Equilíbrio orçamental”, da “Sustentabilidade” e do “Regime contabilístico”.

Unidade e Universalidade

É prática corrente da elaboração do Orçamento da RAEM efectuar-se a soma do Orçamento ordinário integrado do Governo em regime de caixa e do Orçamento agregado dos Organismos especiais em regime de acréscimo. Contudo, de acordo com

as normas internacionais¹ em vigor, devem ser apresentados separadamente os dados orçamentais e efectivos em regime de caixa e de acréscimo, respectivamente, sendo que os dados em regime de caixa e de acréscimo não podem ser somados. A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» definirá um novo princípio de Unidade e Universalidade, estabelecendo explicitamente que o Orçamento da RAEM é composto por duas partes distintas que não se agregam uma à outra, a primeira respeita ao Orçamento ordinário integrado da RAEM, que segue o regime de caixa, a segunda, ao Orçamento agregado dos Organismos especiais, que segue o regime de acréscimo.

Equilíbrio orçamental

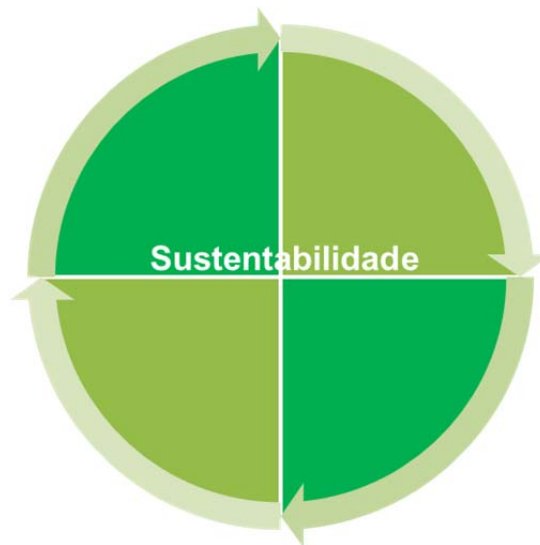
A RAEM caracteriza-se em termos microeconómicos pela dependência de uma única indústria, sendo o crescimento económico e receitas financeiras do governo facilmente influenciados pelas variações macroeconómicas internacionais ou fora da região. Caso sofram flutuações as receitas orçamentais do Governo da RAEM irão reflectir uma variação relativamente significativa. Perante isto, de acordo com o espírito da Lei Básica, aquando da elaboração e preparação do Orçamento das despesas, bem como do planeamento das actividades financeiras, o Governo da RAEM deve cumprir o princípio da manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, estimando razoavelmente o volume das despesas orçamentais, avaliando e prevendo as receitas no futuro, definindo com base na previsão dessas receitas o volume das despesas e sua discriminação pormenorizada, de modo a evitar o défice. O Orçamento a elaborar em conformidade com esses princípios, visa que o crescimento da despesa financeira da RAEM se possa manter a par da taxa de crescimento do produto interno bruto.

À semelhança, é necessário procurar, sob o princípio atrás mencionado, o equilíbrio entre as receitas e despesas. Caso se verifique uma contracção considerável que determine a impossibilidade das receitas cobrirem as despesas, poder-se-á proceder apropriadamente, através da alteração do Orçamento, à ponderação da contracção do orçamento de despesas no intuito de evitar a ocorrência de défice. Em resumo, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» procura assegurar uma boa gestão financeira da RAEM.

¹ De acordo com o artigo 24.º - *Presentation of Budget Information in Financial Statements dos International Public Sector Accounting Standards*, só se pode proceder a uma comparação entre os dados orçamentais e efectivos no mesmo regime contabilístico.

Sustentabilidade

Entende-se por sustentabilidade, em termos estritos, a capacidade de pagamento de longa duração e adequada dos encargos assumidos ou a assumir; em termos latos, a RAEM dispõe de um volume de orçamento de longa duração, de suficientes recursos financeiros, permitindo a prestação contínua de serviços e manutenção do desenvolvimento sustentável socioeconómico da RAEM.



Regime contabilístico

Actualmente, a maior parte dos serviços públicos adoptam o método unigráfico para a escrituração das receitas e despesas orçamentais, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» dispõe a adopção do método mais avançado de Dupla Entrada, em que cada transacção ou item deve ser registado simultaneamente em duas ou mais contas pelo mesmo valor, fazendo com que se possa relevar, de forma mais clara, exacta e integral, os dados de todas as transacções, facilitando uma plena apresentação dos dados financeiros.

Capítulo III

Elaboração orçamental

O conteúdo do Capítulo III da nova «Lei do Enquadramento Orçamental» desagrega-se em 3 partes: 1. Fixação do limite da dotação provisional; 2. Definição dos mapas da elaboração orçamental; 3. Definição dos fundamentos básicos para elaboração orçamental.

A dotação provisional, atrás mencionada, objectiva-se de uma função de provisão urgente e destina-se a suportar as despesas não previstas. Quanto ao valor da dotação provisional, este não se encontra fixado pela Lei do Enquadramento Orçamental em vigor, perante tal, após a consulta o que sobre esta matéria as Leis de enquadramento orçamental do interior da China e das regiões vizinhas dispõem, e considerando as necessidades específicas de gestão do Orçamento da RAEM, propõe-se que fosse estabelecido, na nova «Lei do Enquadramento Orçamental» um limite máximo para esta dotação de 3% da dotação global da despesa do Orçamento central, e no que respeita às entidades autónomas, da mesma forma, fixou-se este valor em 3% da dotação da despesa do orçamento privativo. Com este novo disposto, a disposição da dotação provisional pode ser efectuada fundamentamente e de forma uniforme.

Relativamente aos mapas necessários para a elaboração orçamental, os respectivos tipo e designação são incluídos no estipulado da nova «Lei do Enquadramento Orçamental», sendo que os modelos concretizados são definidos por outros regulamentos complementares.



Quanto à base para a actual elaboração orçamental, esta assenta na observância das obrigações decorrentes de lei ou de contrato realçadas pela Lei do Enquadramento Orçamental em vigor, bem como a satisfação das necessidades de pagamento de planos ou projectos de encargos plurianuais.

Para além da base para a elaboração orçamental definidos pela Lei do Enquadramento Orçamental em vigor, que se reservam na nova «Lei do Enquadramento Orçamental», foram ainda acrescentadas mais matérias reguladoras adequadas. A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» dispõe que a elaboração das despesas orçamentais deve garantir a satisfação dos serviços básicos a prestar à população, das necessidades públicas e das iniciativas prioritárias para o desenvolvimento socioeconómico. Por outras palavras, é necessário definir as linhas de acção governativa e estratégias de desenvolvimento para o ano seguinte, e, posteriormente proceder-se à elaboração do Orçamento a partir das necessidades para atingir o objectivo das linhas de acção e das estratégias, mostrando que a proposta de orçamento representa um meio e não um objectivo.

Por outro lado, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» estabelece que, não apenas na execução orçamental, mas também na fase da elaboração orçamental, também se deve cumprir o princípio da eficácia, economia e eficiência, isto é, todos os serviços públicos devem elaborar o orçamento em consonância com as prioridades dos planos de despesas com os projectos, após terem ponderado a eficácia desses planos.

Capítulo IV

Execução orçamental

Neste capítulo (Execução orçamental) pretende-se regular e aperfeiçoar a matéria sobre a execução orçamental constante da actual Lei do Enquadramento Orçamental e do actual Regime de Administração Financeira Pública.

Este capítulo apresenta três aspectos relevantes: 1. Dar ênfase ao Princípio da eficácia, economia e eficiência; 2. Regulação das actividades específicas dos Organismos especiais; 3. A entrega legal do relatório intercalar da execução orçamental.

Secção I

Princípio da eficácia

Respeita, em termos de estratégia e de decisão, ao que se deve fazer e ao que se deve fazer para obter resultados eficazes. Por exemplo: para uma determinada missão, opta-se pela melhor solução dentro de um conjunto de soluções.

Princípio da economia

Compreende a obtenção dos recursos administrativos com o mais baixo custo (bens, serviços e obras). A implementação deste princípio pode ser alcançada através da consulta ou concurso público que se rege pelo regime de aquisição, rega geral, nada difícil para os serviços públicos.

Princípio da eficiência

Contempla os produtos administrativos e serviços prestados ao público que reúnam os requisitos, produzidos e adquiridos com menos recursos administrativos (e com menos tempo). Este pode-se concretizar pela disposição razoável de vários tipos de recursos administrativos e pela adequada concepção de um fluxograma.

Secção II

Os Organismos autónomos são aqueles que, pela especificidade das suas funções, tenham de utilizar o regime de acréscimo na elaboração do seu orçamento e contas, como por exemplo: a Autoridade Monetária de Macau, o Fundo de Pensões e a Caixa Económica Postal.

As despesas destes organismos autónomos são difíceis de efectuar de acordo com o orçamento, dependendo as mesmas da situação dos mercados, por exemplo, a venda de bilhetes monetários da Autoridade Monetária de Macau, cujo valor e quantidade são determinados pelas necessidades da Banca Comercial de Macau; outro exemplo, a Caixa Económica Postal, cuja despesa de juros depende sempre do montante dos depósitos.

Para que se possa resolver melhor essa questão, após ter-se consultado o que sobre esta matéria as disposições orçamentais das regiões vizinhas dispõem, na nova «Lei do Enquadramento Orçamental» estipula-se que não estão sujeitas ao limite da dotação de despesas orçamentais as actividades de investimento e depositárias dos Organismos especiais. Como tal, os Organismos especiais só podem procurar cumprir as próprias atribuições quando se adequarem às necessidades do seu funcionamento.

Secção III

Como referido atrás, a Lei do Enquadramento Orçamental vigente não estipula a apresentação do Relatório intercalar da execução orçamental. Como o mecanismo para a apresentação e o teor da informação deste relatório já maturaram, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» pretende o estabelecimento de um regime para a apresentação do Relatório intercalar da execução orçamental, com a finalidade de reforçar as atribuições de fiscalização da Assembleia Legislativa, recorrendo à prestação de várias informações.



Capítulo V

Alteração orçamental

Secção I

De acordo com o disposto na Lei Básica, compete à Assembleia Legislativa a apreciação e aprovação do Orçamento, devendo, naturalmente, os serviços públicos levar a cabo a sua implementação em conformidade com o Orçamento aprovado.

Por outro lado, o macro ambiente (ambiente político e jurídico, socioeconómico e científico) é bastante variável, sobretudo, a significativa diferença temporal entre a elaboração do orçamento e a execução orçamental. Caso se verifique, na fase da execução orçamental, variações no macro ambiente, o que leva a que as actividades administrativas inicialmente previstas em orçamento se tornem inapropriadas, sendo necessário os serviços públicos procederem à alteração do plano inicial, assim sendo, estes só podem rever a qualquer momento, num macro ambiente bastante variável, as estratégias definidas para facultar os serviços mais exigidos pela sociedade. Face ao exposto, em termos dos serviços públicos, a alteração orçamental constitui um mecanismo imprescindível. Em conformidade, a actual «Lei do Enquadramento Orçamental» permite que o governo possa proceder por lei ao Orçamento suplementar na execução orçamental; e, paralelamente, os serviços públicos podem também alterar o seu orçamento nos termos do procedimento definido, desde que não haja alteração do Orçamento Global.

As duas teses acima aludidas parecem estar em contradição entre si. De facto, a falta de flexibilidade e reajustamento para a alteração orçamental conduz à impossibilidade de resposta da administração pública à evolução das épocas; paralelamente, havendo muita flexibilidade para a alteração orçamental, torna-se impossível concretizar os planos definidos, assim sendo, em termos legislativos, a prática ideal é procurar um equilíbrio entre as duas teses.

A fim de integrar essas duas teses, sob o pressuposto de o uso das dotações afectas, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» dispõe, “Quando a alteração orçamental implique o acréscimo do montante da despesa total de cada uma das partes que compõem o Orçamento da RAEM, deve elaborar-se a respectiva proposta de Lei”

e submeter à apreciação da Assembleia Legislativa; caso não o implique, compete ao Chefe do Executivo a respectiva aprovação. Assim, os serviços administrativos possuem uma certa flexibilidade quanto à execução orçamental que lhes permite o reajustamento perante a variação no macro ambiente.



Depois de ter sido consultado o que sobre esta matéria as disposições em causa do interior da China e das regiões vizinhas dispõem, e considerando a situação da RAEM, consagra a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» o seguinte:

1. Quando a alteração orçamental implique o acréscimo do montante da despesa total de cada uma das partes que compõem o Orçamento da RAEM, deve elaborar-se a respectiva proposta de Lei;
2. Caso a alteração orçamental não o implique, deve elaborar-se o respectivo relatório e submetê-lo à aprovação do Chefe do Executivo;
3. Exceptuando os casos definidos por lei, as alterações orçamentais não podem implicar a transferência de dotações entre capítulos orgânicos, entre capítulos da classificação económica e entre programas de projectos e acções inscritos no Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração².

Os articulados que se pretendem aditar, consistem numa parte essencial da nova «Lei do Enquadramento Orçamental», e ainda num dos objectivos básicos desta nova lei, através da qual, a utilização dos recursos públicos obriga-se à legalidade. Por outro lado, o uso das dotações afectas é implementado recorrendo à fiscalização rigorosa da alteração orçamental, fazendo com que se possa alcançar o objectivo de assegurar que o dinheiro público apenas seja utilizado segundo a lei.

² O Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (abreviadamente designado por Plano de Investimentos) destina-se ao investimento relevante nas infra-estruturas e aos projectos de relevo do Governo da RAEM.

Porém, como já referido, aquando da definição do regime da alteração orçamental, deve-se ter em conta a obrigatoriedade e flexibilidade, pelo que os casos definidos por lei referidos no ponto 3 compreendem:

- 1) Quando ocorram situações imprevisíveis e inadiáveis, ou resultantes de casos de força maior;
- 2) Quando a segurança pública interna, ou outros factos que envolvam o interesse público, o aconselhem;
- 3) Quando decorram da criação, da reestruturação, da fusão ou da extinção de serviços;
- 4) Quando se utilize como contrapartida de reforço a dotação provisional.

Quando ocorra o caso referido na alínea 2), a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» consagra que as dotações provisionais podem ser reforçadas, com autorização do Chefe do Executivo, mediante o recurso a outras dotações que ao longo da execução orçamental se revelem fundadamente excedentárias. Dentro de condições limitadas, assegura-se, quando surjam factos que prejudiquem o interesse público, que o Governo possa ter recursos suficientes para os encarar em tempo, o que contribui para o reforço da capacidade de confrontar contingências.

De certeza, a movimentação das dotações orçamentais rege-se rigorosamente por este capítulo. As regras podem contribuir para a fiscalização sobre a gestão orçamental, aguardando-se a opinião do público e, através das opiniões e experiências colectivas, espera-se que se consiga definir e otimizar o regime de gestão orçamental.



Secção II

O Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração é de grande significância para a melhoria da vida da população, a promoção do desenvolvimento económico e o aumento da competitividade da RAEM. Atendendo à complexidade e ao carácter singular do Plano de Investimentos, são agrupadas as respectivas despesas orçamentais num capítulo autonomizado do Orçamento da RAEM, permitindo, não apenas, destacar a sua importância, como também proceder a uma clara leitura.

Com a finalidade de concretizar o disposto na «Lei Básica», designadamente quanto à competência da “...Assembleia Legislativa examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo...”, e regular a elaboração do Orçamento, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» plasma obrigatoriamente que a proposta de orçamento se elabora de forma integral, rigorosa e pormenorizada, não sendo apenas um simples enquadramento do orçamento, o que, por sua vez, através do melhoramento da elaboração do Orçamento da RAEM, a regulação será mais rigorosa, sobretudo no âmbito do orçamento para as execuções plurianuais das obras públicas de relevo.

De acordo com as disposições que se pretendem definir na nova «Lei do Enquadramento Orçamental», quando o governo elabora o orçamento, deve o orçamento inscrito para concretizar os projectos de investimento dos serviços públicos ser desagradado por programas, e, quanto às empreitadas de obras que se estendem por mais de um ano, a estimativa deve efectuar-se de acordo com o orçamento global da despesa e os anos necessários para a sua execução.

Paralelamente, a par das dotações orçamentais necessárias para o ano em que se efectua a apresentação da proposta, é necessário ainda referir-se os encargos relativos ao ano em causa e, com carácter indicativo, em cada um dos anos remanescentes necessários à sua execução, numa tentativa de facilitar à Assembleia Legislativa a compreensão, aquando da apreciação da proposta de Lei, do planeamento relativo aos projectos de investimento dos serviços públicos. No que diz respeito à fiscalização contínua da execução orçamental, os regulamentos complementares pretendem dispor que os serviços e organismos devem dar conta à Assembleia Legislativa da informação relacionada com a execução orçamental do Plano de Investimentos.

Com isto entende-se que a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» irá melhorar e satisfazer a fiscalização e exigências da Assembleia Legislativa, enriquecendo, por um lado, a informação com conteúdo adicional que contribua para a fiscalização, e por outro lado, aumentando a transparência da elaboração e execução do Orçamento, o que favorece uma fiscalização mais eficaz e oportuna pela Assembleia Legislativa sobre os assuntos financeiros públicos da RAEM.



Capítulo VI

Relatório e contas finais

Ao abrigo do disposto na «Lei Básica», o Governo da RAEM deve elaborar as contas finais (Relatório sobre a execução orçamental) e submetê-las anualmente à apreciação da Assembleia Legislativa, competindo a esta emitir parecer ou apresentar proposta ao governo, relativa a questões sobre a execução orçamental.

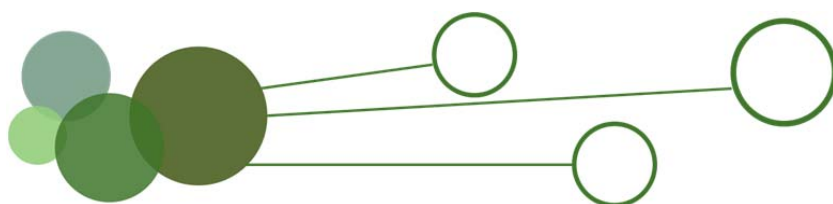
Relativamente à fixação da data para a apresentação do Relatório sobre a execução orçamental, a «Lei Básica» nada prevê, ficando reservado ao Governo da RAEM legislar sobre esta matéria. Perante tal, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental», dispõe que o Chefe do Executivo apresente para apreciação da Assembleia Legislativa, até final de Novembro, o Relatório sobre a execução orçamental, estando fixado nela o prazo para a apresentação do relatório, regulando e reforçando-se assim, a função de fiscalização da Assembleia Legislativa.



Capítulo VII

Disposições transitórias finais

No âmbito da fiscalização orçamental, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» confere à Direcção dos Serviços de Finanças maior competência. O actual Regime de Administração Financeira Pública confere apenas “a competência da posterior efectivação da responsabilidade quanto a infracções orçamentais”, com referência ao disposto na nova «Lei do Enquadramento Orçamental», a Direcção dos Serviços de Finanças terá competência para a fiscalização da execução do Orçamento da RAEM, por outras palavras, esta competência não se limitará apenas à posterior efectivação da responsabilidade quanto a infracções orçamentais, mas também será aplicável a uma fiscalização sucessiva, quer antes ou no decurso das infracções orçamentais. Além disso, na nova «Lei do Enquadramento Orçamental», consagra-se que os serviços e organismos do SPA devem cooperar com a Direcção dos Serviços de Finanças, disponibilizando a informação de que dispõem no âmbito das suas atribuições. Com as alterações supracitadas, esta reúne as condições para um controlo sistémico e eficaz de todo o ciclo do orçamento público.



«Fim»