

Região Administrativa Especial de Macau

**Relatório Final da Consulta Pública sobre a
Proposta da Nova «Lei do Enquadramento Orçamental»**



Direcção dos Serviços de Finanças

Janeiro de 2016

Índice

	Página
Preâmbulo	1
Capítulo I Situação geral do trabalho feito na consulta pública	3
Capítulo II Formas de recolha de opiniões, natureza e distribuição das questões	13
2.1 Formas de recolha de opiniões	13
2.2 Natureza das opiniões.....	14
2.3 Distribuição das questões	14
Capítulo III Resultado da análise estatística das fichas de opiniões	17
Questão 1: Princípio do “equilíbrio orçamental”	17
Questão 2: Aumento da transparência orçamental	17
Questão 3: Princípio de “sustentabilidade orçamental”	18
Questão 4: Regime “verba destinada especificamente àquele fim”	18
Questão 5: Limite máximo de 3% da dotação provisional	19
Questão 6: Despesas indicativas plurianuais	20
Questão 7: Relatório intercalar da execução orçamental.....	21
Questão 8: Institucionalização e flexibilidade da alteração orçamental	21
Questão 9: Prestação à DSF das informações da respectiva execução orçamental	22

Capítulo IV Classificação das opiniões e sugestões recolhidas no período da consulta pública25

1. Supervisão do orçamento financeiro	25
2. Empreitadas de obras plurianuais	34
3. Elaboração orçamental.....	40
4. Execução orçamental	47
5. Verba destinada especificadamente àquele fim	51
6. Transparência	57
7. Dotação provisional	62
8. Base contabilística e sistema de contabilidade	65

Capítulo V Respostas aos pontos chaves das opiniões e sugestões69

1. Supervisão do orçamento financeiro	69
2. Empreitadas de obras plurianuais	79
3. Elaboração orçamental	81
4. Execução orçamental	86
5. Verba destinada especificadamente àquele fim	89
6. Transparência	92
7. Dotação provisional	93
8. Base contabilística e sistema de contabilidade	95

Capítulo 6 Conclusões97

Preâmbulo

A legislação orçamental vigente da Região Administrativa Especial de Macau, tem por base o Decreto-Lei n.º 41/83/M que regulamenta a elaboração e a execução do Orçamento Geral do Território e a Contabilidade Pública Territorial (também denominado de «Lei do Enquadramento Orçamental»), tendo sido implementado há mais de 31 anos, e embora tenha sofrido muitas alterações, verifica-se que não acompanha o crescimento célere da economia de Macau e os assuntos sociais emergentes são cada vez mais complexos. Assim, alguns artigos estão manifestamente desactualizados e por isso não correspondem às exigências relacionadas com o desenvolvimento económico e social. Para além disso, a fim de concretizar da melhor forma as respectivas disposições da «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau» e no sentido de consubstanciar o seu espírito legislativo, torna-se necessário redefinir a «Lei do Enquadramento Orçamental».

Com vista a possibilitar aos quadrantes da sociedade o conhecimento sobre as «orientações» da revisão e auscultar as opiniões do público em geral e das diversas associações profissionais, a Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) promoveu a realização de uma consulta pública sobre a nova «Lei do Enquadramento Orçamental», que decorreu entre 7 de Julho e 20 de Agosto de 2015, no decurso da qual veio despertar muita atenção à sociedade que fomentou uma reacção activa, recolhendo-se junto das associações profissionais e do público em geral, 300 textos de opiniões¹ e 110 opiniões proferidas verbalmente², totalizando 410, entre as quais se resumiram 703 opiniões.

¹ Compreendem as opiniões por escrito, via internet e enviadas por email (número de textos como unidade estatística);

² Incluem as opiniões proferidas verbalmente pelos representantes das associações durante a visita que lhes foram feitas, as opiniões dos participantes das sessões de esclarecimento, dos ouvintes da rádio e dos espectadores da televisão (número de intervenientes que proferiram como unidade estatística).

Tendo por objectivo informar os sectores sociais sobre a situação geral da consulta, em conformidade com as «Normas para a Consulta de Políticas Públicas», foi compilado o presente relatório final, após o agrupamento e a organização de opiniões e sugestões recolhidas no decorrer da consulta. Para facilitar a leitura, as opiniões e as sugestões foram apresentadas de forma integrada que permite melhor compreensão. O relatório final apresenta-se em seis capítulos: capítulo I que introduz a situação geral do trabalho feito na consulta pública; capítulo II que engloba as estatísticas das opiniões e o resumo da distribuição das questões; capítulos 3 e 4 que expõem as opiniões e as sugestões do público sobre a proposta da nova «Lei do Enquadramento Orçamental»; capítulo 5 que reflecte as respostas da DSF e Capítulo 6 onde se resumem as conclusões.

Capítulo I Situação geral do trabalho feito na consulta pública

Tendo por fim informar o público em geral sobre o conteúdo da revisão, o documento de consulta da proposta da nova «Lei do Enquadramento Orçamental» encontrou-se disponível no Edifício “Finanças”, Centro de Atendimento da Taipa e instalação no Edifício “Long Cheng”, durante o período da consulta para o levantamento dos cidadãos. Finda a fase da consulta, foram distribuídos no total 955 exemplares do texto de consulta, respectivamente, 793 exemplares em língua chinesa e 162 exemplares na versão portuguesa. Paralelamente o texto foi colocado no Portal do Governo da RAEM, bem como, na página oficial da Internet da DSF para efeitos de referência e descarga por parte do público. A par disso, a DSF recorreu aos meios diferentes tais como, publicação da nota de imprensa, visita a associações e participação em programas de rádio e de televisão, numa tentativa de incentivar os sectores sociais e o público em geral a apresentarem as suas opiniões e sugestões.

Teve lugar, no dia 6 de Julho de 2015, uma conferência de imprensa para apresentação da consulta pública. Entre 7 de Julho e 20 de Agosto, realizaram-se várias iniciativas, nomeadamente, uma sessão de esclarecimento sobre o conteúdo da nova proposta da «Lei do Enquadramento Orçamental», destinada ao público em geral e às associações convidadas, a qual contou com a participação de aproximadamente 130 indivíduos; organizou-se, posteriormente, uma conferência cujos destinatários foram as associações profissionais, à qual assistiram cerca de 50 pessoas; os representantes da DSF estiveram presentes no programa da actualidade “Macau Fórum” da Rádio Macau, com transmissão directa e no programa televisivo “Call in Macau” da Macau Lótus TV, no quais, tendo efectuado discussões interactivas com os moderadores e os cidadãos

sobre a questão do diploma da lei orçamental e obtido deles comentários e sugestões. No período da consulta pública realizaram-se visitas a 17 associações de sectores diferentes, pelos representantes da DSF, para efeito de recolha dos comentários e sugestões sobre a proposta da nova «Lei do Enquadramento Orçamental» (ver tabela 1).

Tabela 1 Estatística sobre a sessão de esclarecimento e visitas

Número sequencial	Data	Designação da associação
1	14 de Julho (3ª feira)	Sessão de esclarecimento destinada ao público
2	15 de Julho (4ª feira)	Aliança do Povo de Instituição de Macau
3	16 de Julho (5ª feira)	Sessão de esclarecimento destinada às associações profissionais
4	17 de Julho (6ª feira)	Associação de Bancos de Macau
5	17 de Julho (6ª feira)	Associação Comercial Geral dos Chineses de Macau
6	17 de Julho (6ª feira)	Associação Geral das Mulheres de Macau
7	20 de Julho (2ª feira)	Federação das Associações dos Operários de Macau
8	20 de Julho (2ª feira)	Associação dos Trabalhadores da Função Pública de Origem Chinesa
9	21 de Julho (3ª feira)	Associação de Gestão (Management) de Macau
10	21 de Julho (3ª feira)	União Geral das Associações dos Moradores de Macau
11	21 de Julho (3ª feira)	Associação dos Trabalhadores da Função Pública de Macau
12	22 de Julho (4ª feira)	União das Associações de Profissionais de Contabilidade de Macau
13	22 de Julho (4ª feira)	Associação dos Técnicos da Administração Pública de Macau
14	27 de Julho (2ª feira)	Associação de Comerciantes Têxtil de Macau (Associação dos Industriais de Tecelagem e Fiação de Lã de Macau)
15	29 de Julho (4ª feira)	Associação Industrial de Macau
16	30 de Julho (5ª feira)	Associação dos Exportadores e Importadores de Macau / Associação dos Fretadores de Macau
17	5 de Agosto (4ª feira)	Associação Económica de Macau
18	11 de Agosto (3ª feira)	Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau
19	14 de Agosto (6ª feira)	Associação Geral dos Chineses Ultramarinos de Macau

No período de 45 dias da consulta pública, os sectores sociais e a população em geral expressaram activamente as suas opiniões mediante diversas vias. A DSF recebeu 300 textos de opiniões³ e 110 opiniões proferidas verbalmente⁴, perfazendo 410 opiniões. Das quais concluíram-se em 703 opiniões respeitantes aos diversos domínios, nomeadamente, fiscalização do orçamento financeiro, empreitadas de obras plurianuais, elaboração orçamental, execução orçamental, “verba destinada especificamente àquele fim”, transparência, dotação provisional, base contabilística e sistema de contabilidade. Para tratar cientificamente essas opiniões abrangentes, foi adoptada a metodologia da classificação e da sintetização no processamento dessas 703 opiniões, servindo de referência para melhorar a proposta da nova «Lei do Enquadramento Orçamental».

³ Compreendem as opiniões por escrito, via internet e enviadas por email (número de textos como unidade estatística);

⁴ Incluem as opiniões proferidas verbalmente pelos representantes das associações durante a visita que lhes foram feitas, as opiniões dos participantes das sessões de esclarecimento, dos ouvintes da rádio e dos espectadores da televisão (número de intervenientes que proferiram como unidade estatística).

<p>Conferência de imprensa</p> <p>Data: 6 de Julho de 2015</p> <p>Local: Auditório na cave do Edifício “Finanças”</p>	
<p>Sessão da consulta pública</p> <p>Data: 14 de Julho de 2015</p> <p>Local: Sala de Lotus, Centro de Comércio Mundial</p> <p>Destinatário: Associações e público</p>	
<p>Visita à Aliança de Povo de Instituição de Macau</p> <p>Data: 15 de Julho de 2015</p>	
<p>Conferência de esclarecimento às associações profissionais</p> <p>Data: 16 de Julho de 2015</p> <p>Local: Auditório na cave do Edifício “Finanças”</p> <p>Destinatário: Representantes das associações profissionais</p>	

Visita à Associação de Bancos de
Macau

Data: 17 de Julho de 2015



Visita à Associação Comercial
Geral dos Chineses de Macau

Data: 17 de Julho de 2015



Visita à Associação Geral das
Mulheres de Macau

Data: 17 de Julho de 2015



Visita à Federação das Associações
dos Operários de Macau

Data: 20 de Julho de 2015



Visita à Associação dos
Trabalhadores da Função Pública
de Origem Chinesa

Data: 20 de Julho de 2015



Visita à Associação de Gestão
(Management) de Macau

Data: 21 de Julho de 2015



Visita à União Geral das
Associações dos Moradores de
Macau

Data: 21 de Julho de 2015



Visita à Associação dos
Trabalhadores da Função Pública
de Macau

Data: 21 de Julho de 2015



Visita à União das Associações de Profissionais de Contabilidade de Macau

Data: 22 de Julho de 2015



Visita à Associação dos Técnicos da Administração Pública de Macau

Data: 22 de Julho de 2015



Visita à Associação de Comerciantes Têxtil de Macau (Associação dos Industriais de Tecelagem e Fiação de Lã de Macau)

Data: 27 de Julho de 2015



Visita à Associação Industrial de Macau

Data: 29 de Julho de 2015



Visita à Associação dos
Exportadores e Importadores de
Macau / Associação dos Fretadores
de Macau

Data: 30 de Julho de 2015



Visita à Associação Económica de
Macau

Data: 5 de Agosto de 2015



Visita ao Centro de Pesquisa
Estratégica para o
Desenvolvimento de Macau

Data: 11 de Agosto de 2015



Visita à Associação Geral dos
Chineses Ultramarinos de Macau

Data: 14 de Agosto de 2015

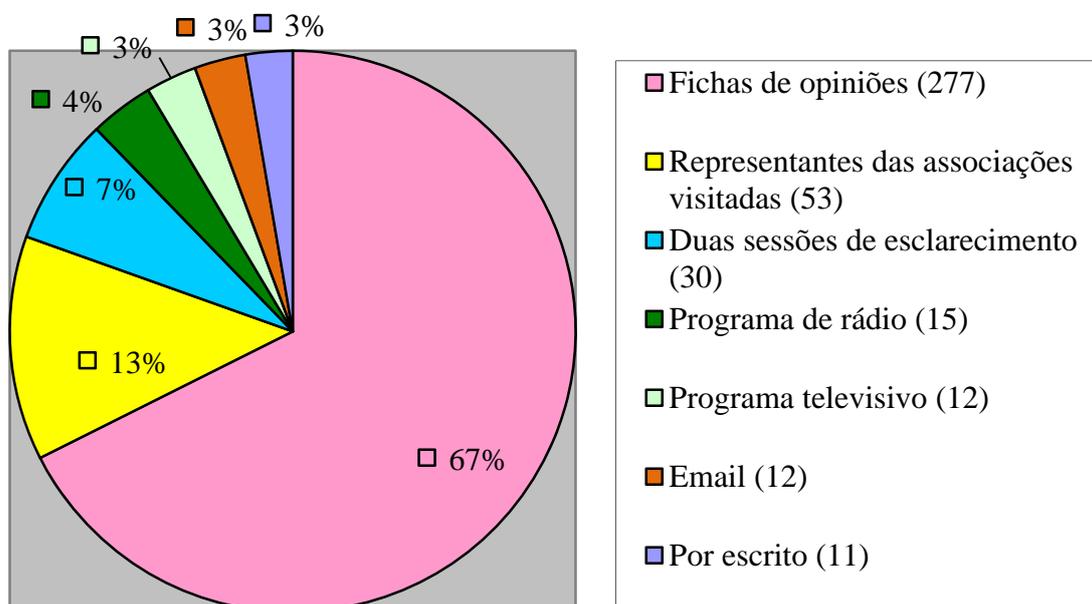


Capítulo II Formas de recolha de opiniões, natureza e distribuição das questões

2.1 Formas de recolha de opiniões

Analisando as formas de recolha de opiniões, dum universo de 410 opiniões obtidas, constata-se, por ordem decrescente, que o maior número foi registado nas fichas de opiniões, com uma percentagem equivalente a 67%; 53 opiniões reunidas durante as visitas às associações, ocupando 13%; 30 opiniões apresentadas nas duas sessões de esclarecimento⁵, representando 7%; 15 opiniões obtidas no programa de rádio, isto é, 4%; 12 opiniões dadas respectivamente, no programa de televisão e por email, ambos com 3%; as opiniões por escrito totalizaram 11, ou 3% (ver gráfico 1).

Gráfico 1 Distribuição das formas de recolha⁶



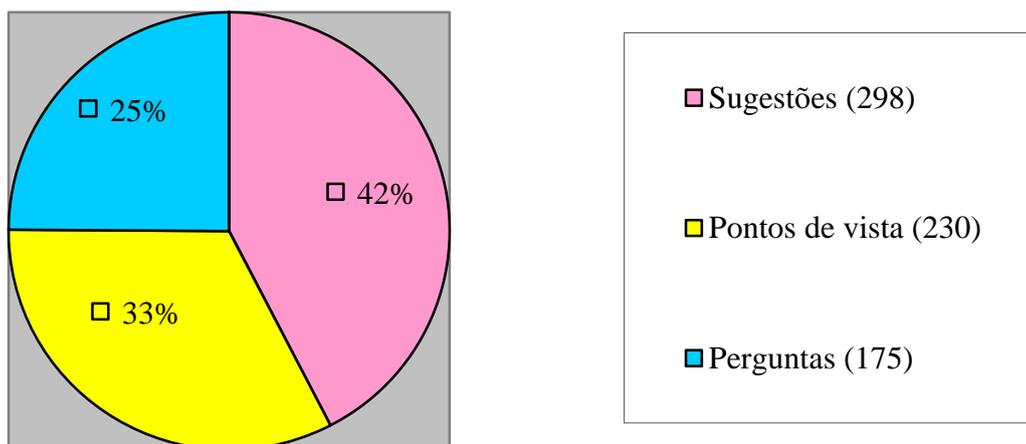
⁵ Incluem a sessão da consulta pública de 14 de Julho de 2015 destinada ao público em geral, e a sessão de 17 de Julho de 2015 reservada às associações profissionais.

⁶ As opiniões apresentadas nas fichas de opiniões, por escrito e enviadas por email contam-se, tendo o número de textos como unidade estatística; as opiniões proferidas pelos representantes das associações durante a visita que lhes foram feitas, as opiniões dos participantes das sessões de esclarecimento, dos ouvintes da rádio e dos espectadores da televisão contam-se, tendo o número de intervenientes que proferiram como unidade estatística.

2.2 Natureza das opiniões

Da análise da natureza das opiniões recebidas, verifica-se que 298 referem-se a sugestões, ocupando 42%; 230 correspondem aos pontos de vista, com um peso de 33%; 175 representam perguntas, ou seja, 25% (ver gráfico 2).

Gráfico 2 Natureza das opiniões



2.3 Distribuição das questões

Do universo de 410 opiniões, destacam-se 703 opiniões que respeitam às seguintes questões:

1. “Supervisão do orçamento financeiro”, 168 opiniões no total, ou seja, 23,9%;
2. “Empreitadas de obras plurianuais”, 51 opiniões no total, equivalente a 7,3%;
3. “Elaboração orçamental”, 78 opiniões no total, isto é 11,1%;
4. “Execução orçamental”, 50 opiniões no total, ou seja 7,1%;
5. “Verba destinada especificamente àquele fim”, 79 opiniões no total, representando 11,2%;
6. “Transparência”, 69 opiniões no total, equivalente a 9,8%;
7. “Dotação provisional”, 44 opiniões no total, ou seja 6,3%;
8. “Base contabilística e sistema de contabilidade”, 26 opiniões no total, isto é 3,7%;
9. “Outros”, 138 opiniões no total, ou seja 19,6%, que incidem principalmente no

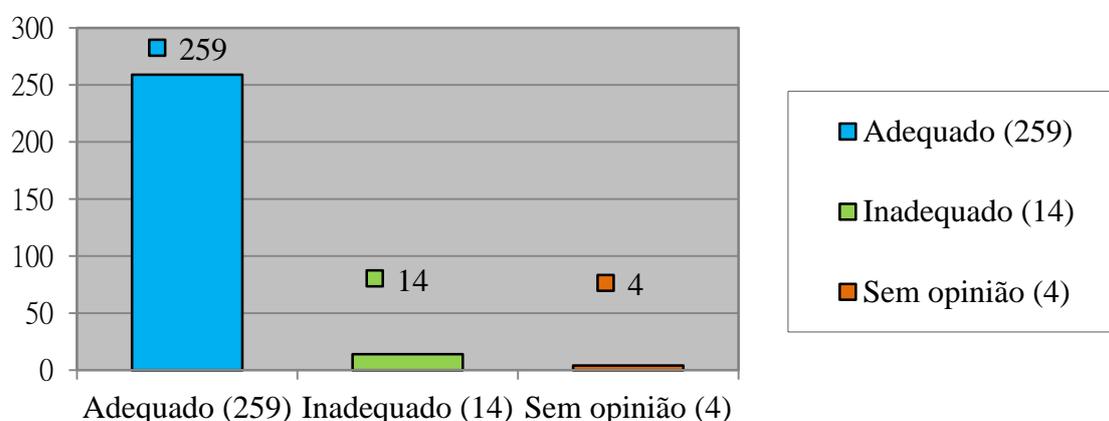
seguinte: princípios básicos da nova proposta da «Lei de Enquadramento Orçamental», o impacto das receitas públicas nas despesas, a forma de consulta, a promoção do governo electrónico, a utilização da reserva financeira, a lei de aquisição e as receitas fiscais.

Capítulo III Resultado da análise estatística das fichas de opiniões

Apresentam-se, em seguida, as estatísticas do resultado das fichas de opiniões, relativamente ao documento de consulta, da proposta da nova “Lei de Enquadramento Orçamental”:

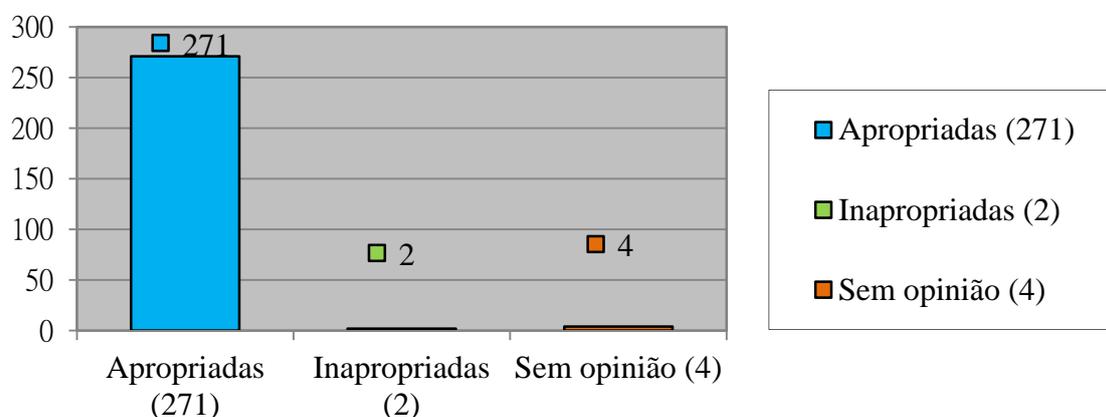
Q1: A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» irá introduzir o princípio do “equilíbrio orçamental” (refira-se às páginas 13 e 25 do documento de consulta), dispondo que as receitas orçamentadas devem ser iguais ou superiores às despesas orçamentadas na RAEM, no sentido de manter o equilíbrio orçamental e evitar o défice. Por outras palavras, a dimensão das despesas orçamentadas deve ser decidida consoante o montante das receitas projectadas, mesmo quando as receitas são afectadas pela ocorrência do ajustamento económico, as despesas devem ser controladas e ajustadas em conformidade, realizando a prática de “fazer o trabalho consoante a disponibilização da quantia em dinheiro”. Este princípio é adequado? Tem alguma sugestão?

Gráfico 3 Distribuição das opiniões sobre o princípio do “equilíbrio orçamental”



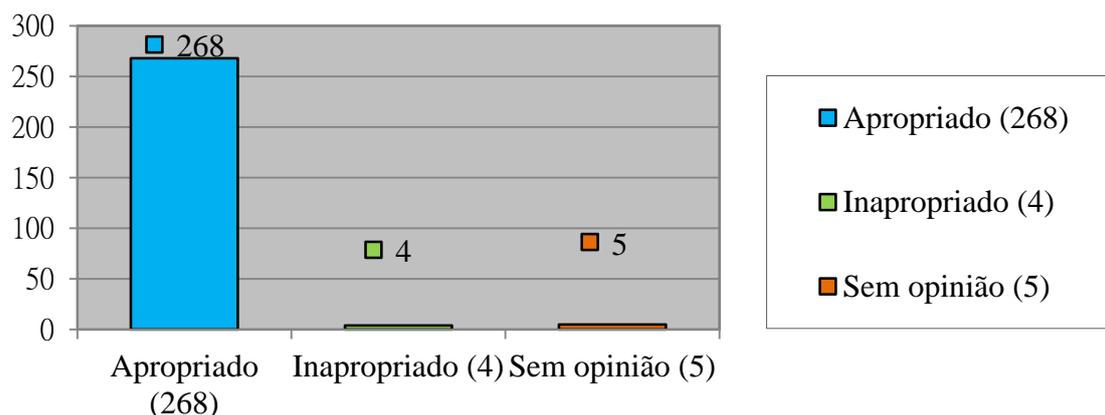
Q2: Para que o público possa melhor adquirir e compreender a situação de execução do Orçamento da RAEM, criando melhores condições de supervisão da gestão orçamental do Governo e elevando a transparência de informações, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» sugere que os serviços públicos devam publicar completa, fiável e atempadamente as informações da execução do Orçamento com transparência. Estas disposições são apropriadas? Tem outras sugestões?

Gráfico 4 Distribuição das opiniões sobre o aumento da transparência



Q3: A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» intenta introduzir o princípio da “sustentabilidade orçamental” (refira-se às páginas 14 e 25 do documento de consulta), disposição, esta, que assegura não só a capacidade de pagamento de longa duração do Governo, como também o desenvolvimento socioeconómico sustentável da RAEM. Este princípio é apropriado? Tem outras sugestões?

Gráfico 5 Distribuição das opiniões sobre o princípio da “sustentabilidade orçamental”

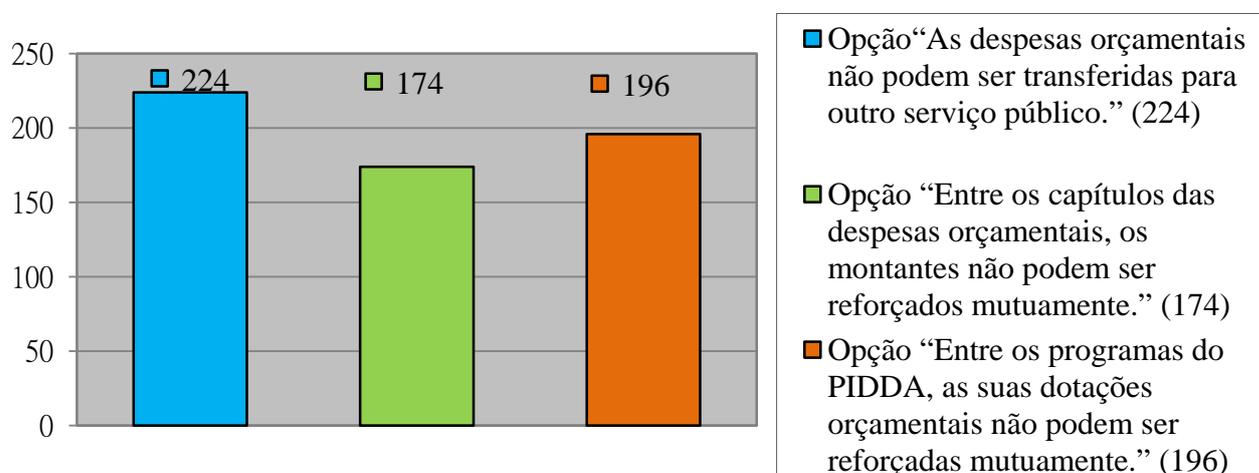


Q4: Para regular rigorosamente as alterações orçamentais, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» planeia implementar o regime de “montantes exclusivos para itens especificados” (refira-se às páginas 17 e 30 do documento de consulta). Das medidas abaixo indicadas indique qual(ais) se coaduna(m) (pode escolher mais do que

uma opção)? Tem outras opiniões ou sugestões?

- As despesas orçamentais de um serviço público não podem ser transferidas para outro serviço público;
(por exemplo: o orçamento dos Serviços de Saúde não pode ser transferido para o uso do Instituto dos Assuntos Cívicos e Municipais)
- Entre os capítulos das despesas orçamentais dos serviços públicos, os montantes não podem ser reforçados mutuamente;
(por exemplo: os montantes envolvidos nas despesas do pessoal não podem ser usados para comprar equipamentos dos serviços públicos)
- Entre os programas do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA), as suas dotações orçamentais não podem ser reforçadas mutuamente;
(por exemplo: os montantes das construções da habitação pública não podem ser transferidos para os projectos de construção do terminal marítimo)

Gráfico 6 Distribuição das opiniões sobre o regime de “montantes exclusivos para itens especificados”⁷

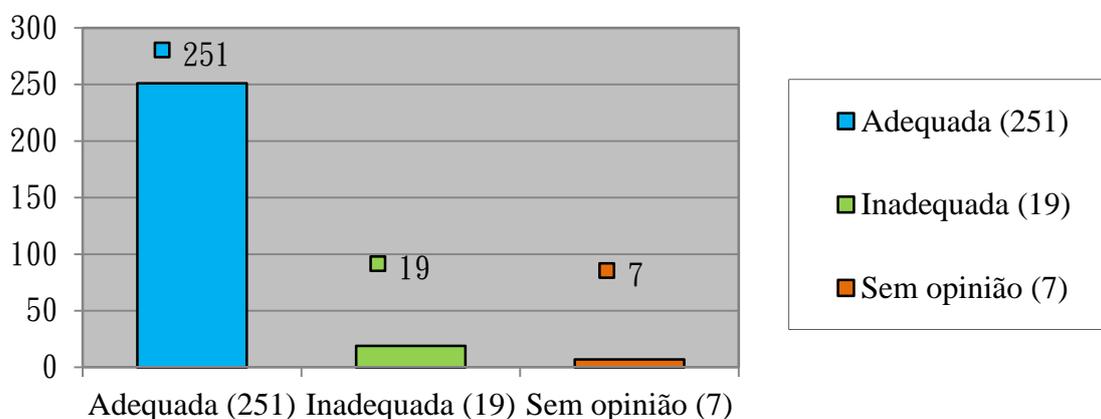


Q5: Pela impossibilidade de se prever exactamente todos os montantes na elaboração do orçamento pelo governo para o próximo exercício, torna-se necessário preparar uma determinada “reserva de contingência” (ou seja, a “dotação provisional” indicada na página 17 do documento de consulta), e como a vigente «Lei do Enquadramento Orçamental» não fixou o limite máximo para a dotação provisional, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» vem propor que o valor da dotação provisional não

⁷ Recolheram-se no total 277 fichas de opiniões por escrito e via internet. No entanto, sendo esta uma questão da escolha múltipla, o total de respostas é maior que o total de fichas recolhidas.

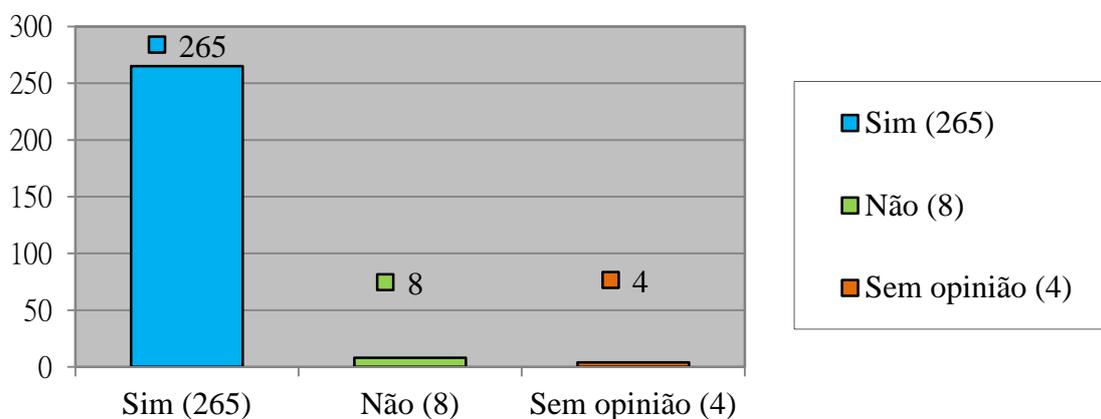
supere três por cento do valor total das despesas orçamentadas. Esta disposição é propícia? Tem outras opiniões?

Gráfico 7 Distribuição das opiniões sobre o limite máximo de 3% para dotação provisional



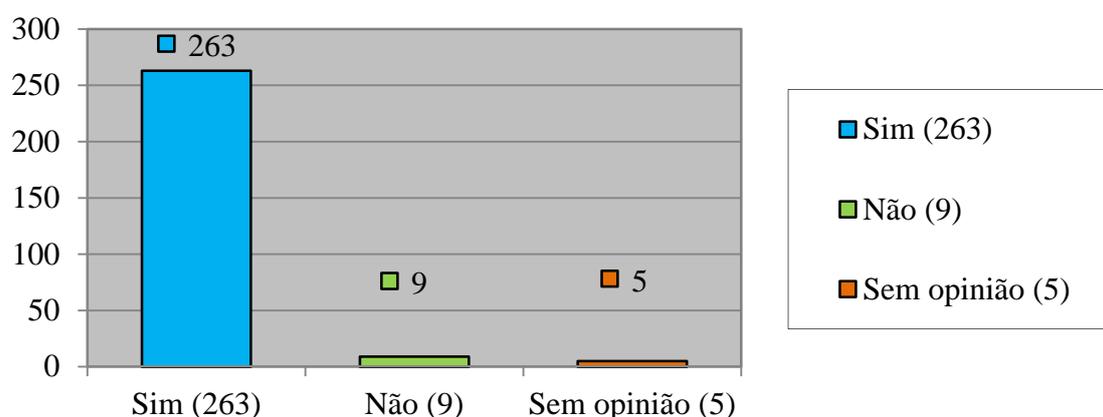
Q6: No que respeita aos projectos de despesas plurianuais (i.e. as obras públicas), a vigente «Lei do Enquadramento Orçamental» não estatuiu a apresentação dos montantes das despesas orçamentadas de cada ano. Contudo, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» (consulte a página 18 do documento de consulta) propõe que quando os projectos se envolvam nas despesas plurianuais, para além das despesas anuais do orçamento, todos os serviços públicos devem também apresentar as despesas previstas para cada um dos anos seguintes. Esta medida beneficia a supervisão do uso das despesas efectivas anuais dos serviços públicos conforme planeado? Tem outras opiniões?

Gráfico 8 Distribuição das opiniões sobre as despesas indicativas plurianuais



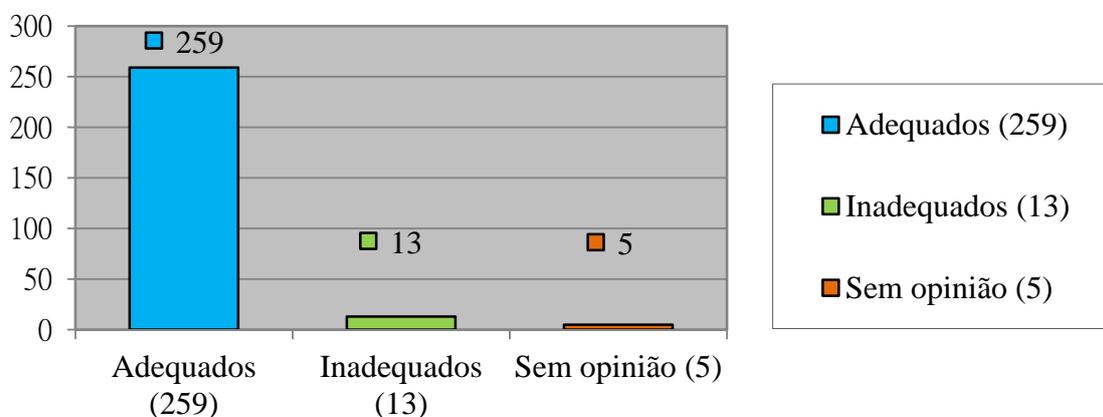
Q7: A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» propõe que o Governo da RAEM, antes do final de Julho de cada ano, apresente à Assembleia Legislativa o Relatório Intercalar reportado até 30 de Junho desse mesmo ano (refira-se à página 19 do documento de consulta). Esta é uma nova medida, uma vez que não existe na vigente «Lei do Enquadramento Orçamental». Considera que esta disposição auxilia a Assembleia Legislativa no cumprimento da supervisão do orçamento? Tem outras sugestões?

Gráfico 9 Distribuição das opiniões sobre o Relatório Intercalar da Execução Orçamental



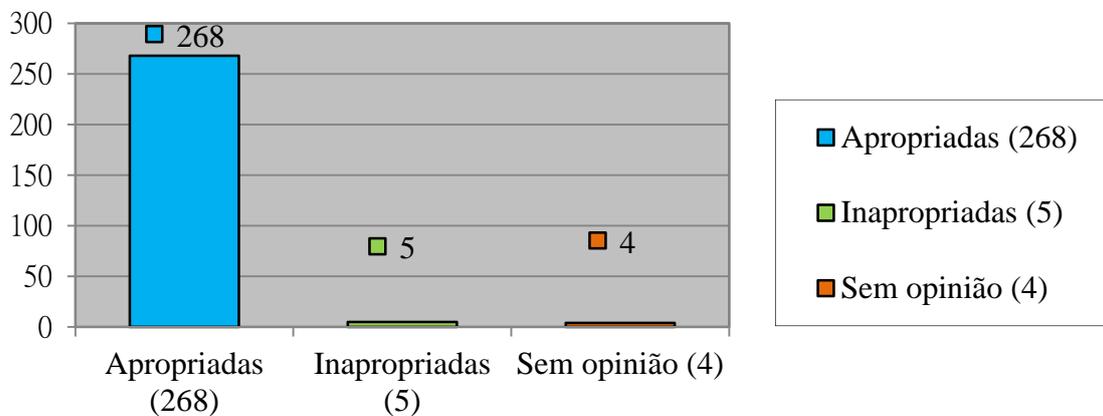
Q8: O período que decorre entre a elaboração e a execução do Orçamento é demasiado longo, assim, durante a execução do orçamento, as políticas originais têm que ser, muitas vezes, alteradas por situações circunstanciais, tornando-se imprescindível a alteração ou o ajustamento orçamental, o que constitui uma prática habitual verificada em diferentes países ou regiões (refira-se às páginas 29 a 30 do documento de consulta). Assim, é de concordar que a alteração orçamental deve atender, em paralelo, a institucionalização e a flexibilidade, tendo em conta, por um lado, que as despesas variadas devem ser realizadas conforme o planeamento do Orçamento e que o acréscimo das despesas orçamentadas totais não é permitido sem a aprovação da Assembleia Legislativa e, por outro, a flexibilidade é determinantemente permitida, pois, em circunstâncias legais, o Chefe do Executivo aprova a devida mobilização do montante orçamentado? Considera estes princípios adequados? Tem outras sugestões?

Gráfico 10 Distribuição das opiniões sobre a institucionalização e a flexibilidade da alteração orçamental



Q9 Além da Assembleia Legislativa, do Commissariado da Auditoria e do público, a Direcção dos Serviços de Finanças também intervém na supervisão de Finanças Públicas. Conforme as disposições legais, esta Direcção tem o direito de orientar, coordenar e supervisionar as actividades financeiras dos Serviços Públicos da RAEM. A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» propõe que todos os serviços públicos devam prestar à Direcção dos Serviços de Finanças, as informações da respectiva execução orçamental sob os requisitos e o calendário conforme previstos. Estas disposições são apropriadas? Tem outras sugestões? (refira-se à página 33 do documento de consulta).

Gráfico 11 Distribuição das opiniões sobre a prestação à DSF das informações da respectiva execução orçamental



Com base nos dados constantes nos gráficos acima referidos, foi elaborada a tabela que se segue:

Tabela 2 Demonstração percentual do resultado das fichas de opiniões⁸

Questão	Adequado/Sim	Inadequado/Não	Sem opinião	Total
Q1	93,5%	5,1%	1,4%	100%
Q2	97,8%	0,8%	1,4%	100%
Q3	96,8%	1,4%	1,8%	100%
Q5	90,6%	6,9%	2,5%	100%
Q6	95,7%	2,9%	1,4%	100%
Q7	94,9%	3,3%	1,8%	100%
Q8	93,5%	4,7%	1,8%	100%
Q9	96,8%	1,8%	1,4%	100%

Da análise estatística dos resultados obtidos das respostas nas fichas de opiniões, constata-se que a maioria do público, mais de 90%, considerou as perguntas referidas anteriormente adequadas. Em geral, o público considerou correctas as “orientações” da proposta da nova «Lei do Enquadramento Orçamental».

⁸ Sendo a questão 4 de respostas múltiplas, não foram efectuadas estatísticas percentuais.

Capítulo IV Classificação das opiniões e sugestões recolhidas no período da consulta pública

No decorrer da consulta pública da proposta da nova «Lei do Enquadramento Orçamental», foram recolhidas no total 703 opiniões e sugestões, incidindo sobretudo nos seguintes aspectos: a elaboração orçamental, a execução, a supervisão, as empreitadas de obras, a verba destinada especificamente àquele fim, a transparência, a dotação provisional e a base contabilística. Atendendo à complexidade e ao vasto conjunto de opiniões e sugestões, classificaram-se oito categorias cujo conteúdo se resume a seguir:

1. Supervisão do orçamento financeiro

Pontos chaves das opiniões e sugestões:

1.1 Apreciação do orçamento e das despesas

- Relativamente às despesas das obras plurianuais de grande escala, a Assembleia Legislativa procederá meramente à apreciação das despesas daquele ano, ou à apreciação da previsão das despesas globais?
- No que respeita ao pagamento por mais de um ano, poderá entender-se que a nova Lei prevê que seja precedida a apreciação da Assembleia Legislativa para a realização das despesas dos vários exercícios? Haverá lugar ainda à devida aprovação do Chefe do Executivo?
- A nova Lei terá por referência o modelo de Hong Kong e daí suscitará acções de “filibuster” no hemiciclo, afectando negativamente a realização da despesa respeitante à vida da população?

- O aumento orçamental carecerá da aprovação da Assembleia Legislativa. Isto irá influenciar a predominância do poder Executivo?
- Como é que a Assembleia Legislativa procederá à fiscalização eficaz? Irá fazê-lo com as medidas científicas?
- Ao abrigo da «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau», a Assembleia Legislativa tem de apreciar o orçamento. Neste contexto, como é que se assegura a apreciação da Assembleia Legislativa? Quando é que se apresenta o orçamento à Assembleia Legislativa? Como é que se garante que as opiniões de apreciação dadas pela Assembleia Legislativa sejam valorizadas?
- Haverá a possibilidade da apreciação pela Assembleia Legislativa antes do arranque das grandes obras de infra-estruturas? A prática actual é a apresentação ao hemiciclo depois do início dessas obras, pelo que, no caso de se verificarem falhas ou ter sido ultrapassado o respectivo orçamento, encontra-se difícil a devida correcção.
- A nova Lei responde às solicitações da sociedade no que respeita à supervisão. No entanto, sugere-se que se fixe o montante das obras sujeitas à apreciação num nível menos baixo, senão, influenciará negativamente a vida da população.
- A nova Lei contemplará apenas melhorias de pouca dimensão, pois as obras de grande envergadura não estarão sujeitas à apreciação da Assembleia Legislativa. Neste contexto, a fiscalização efectuada em Hong Kong evidencia-se melhor.
- Perante a realidade do Governo sob a predominância do poder Executivo, a aprovação do orçamento tem um sentido único, uma vez que a Assembleia Legislativa não pode indeferir dotações desagregadas. Atendendo que se tratam dos interesses dos cidadãos, deve-se ponderar no futuro a atribuição das competências da Assembleia Legislativa como apreciar e aprovar o orçamento.

- Seguindo o princípio de unidade e universalidade da elaboração orçamental, um único e universal orçamento elaborado pelo Governo é apresentado à apreciação da Assembleia Legislativa e esta só se limita a aprovar, a rejeitar ou a abster, sem poder efectuar o ajustamento ou a revisão na especialidade. Isto é inapropriado.
- Cabe a quem a fiscalização das finanças públicas, especialmente, os itens desagregados? Actualmente o orçamento é aprovado na sua generalidade, o que deverá ser feito, tendo em conta as classificações e até as rubricas.
- Cada obra de maior relevância deverá obter a aprovação da Assembleia Legislativa.
- Não deve haver uma grande disparidade entre o valor previsto e o valor efectivo orçamental, mesmo que é evidente existir uma discrepância aquando da execução do orçamento. Caso seja requerida à Assembleia Legislativa a apreciação e a aprovação de cada obra, sem discriminação da sua gravidade, irá afectar a eficiência administrativa, especialmente no que respeita aos assuntos da vida da população, os quais os políticos também aproveitarão para fazer “filibuster”.
- Todas as alterações orçamentais deverão ser efectuadas com a autorização da Assembleia Legislativa.
- A ocorrência de qualquer alteração orçamental deverá ser apresentada à Assembleia Legislativa e divulgada publicamente à sociedade, ainda que não se envolva acréscimo do valor global.
- Recomenda-se que qualquer alteração orçamental de determinado montante i.e. superior a dez milhões de patacas, seja submetida à apreciação da respectiva comissão da Assembleia Legislativa. Qualquer alteração orçamental de valor superior a cinquenta milhões de patacas, deverá, ainda, ser objecto de análise no plenário da Assembleia Legislativa, com vista a reforçar a função de apreciação do

hemiciclo.

- Convém apresentar o orçamento das obras de grande escala à Assembleia Legislativa para apreciação, não estando de acordo com a apresentação de cada rubrica do orçamento.
- Deve-se cumprir o espírito da «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau», nota-se que a «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong», estabelece que a Assembleia Legislativa aprova o orçamento financeiro e segundo a «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau», a Assembleia Legislativa aprecia o orçamento. As duas leis são distintas.
- Sob a «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau», pode reforçar-se o poder de fiscalização por parte da Assembleia Legislativa, não havendo a necessidade da revisão da Lei Básica ou de redistribuição de poderes.
- Definir claramente a orientação da revisão da «Lei do Enquadramento Orçamental», tendo em conta a articulação da melhor forma com as disposições e o espírito da «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau», integrando expressamente as disposições da atribuição da Assembleia Legislativa nas actividades orçamentais financeiras, no sentido de consubstanciar o poder da fiscalização da Assembleia Legislativa nas actividades orçamentais financeiras.
- Algumas questões profissionais não são do profundo conhecimento dos deputados do hemiciclo, nem dos cidadãos que proferem a sua opinião, assim, os serviços públicos, poderão adoptar uma atitude aberta para auscultarem as vozes dos quadrantes perante questões profissionais e técnicas. Contudo, as questões que se consideram correctas têm de ser insistidas, assegurando deste modo a eficiência administrativa.

- Deve-se cumprir a «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau». Ao abrigo desta Lei, é da competência do Governo da RAEM elaborar e apresentar o orçamento financeiro enquanto que a Assembleia Legislativa, por sua vez, aprecia o orçamento por este apresentado. Um deputado referiu que as obras públicas de grande envergadura de despesas superior a 40 milhões de patacas devem ser debatidas na Assembleia Legislativa, contudo, a «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau» determina que o poder de fiscalização é da Assembleia Legislativa e o poder de decisão em relação ao orçamento das obras públicas de maior relevância é da competência do Chefe do Executivo. Com o fim de transmitir ao público e à Assembleia Legislativa maior informação, sugere-se que seja reforçado o poder de fiscalização por parte da Assembleia Legislativa e o direito de informação por parte do público, no sentido dos serviços públicos informarem regularmente à Assembleia Legislativa sobre o andamento das obras e as respectivas dificuldades.
- O poder de fiscalização deve-se distinguir do poder de decisão. Caso o poder de decisão seja atribuído ao fiscalizador, quem decide a entidade fiscalizadora? O poder do fiscalizador tornar-se-á evidente, o que suscitará problemas de suborno.
- Não obstante a «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau» ter sido produzida numa data posterior à da Lei Básica de Hong Kong, a primeira não tem como referência a redacção da última em relação à autorização da despesa pública, justificando isso a sua razão de ser e o seu significado, por isso, não se reconhece que qualquer despesa pública deve estar sujeita à apreciação ou ao debate da Assembleia Legislativa.
- Sugere-se a organização de uma equipa com qualificações profissionais para desempenharem o papel de fiscalizador.

1.2 *O Relatório intercalar da execução orçamental, o Relatório trimestral da execução orçamental do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) e seus efeitos*

- Como é que a Assembleia Legislativa desempenha o papel fiscalizador com a apresentação à Assembleia Legislativa do relatório intercalar da execução orçamental? Procede apenas com a informação ou pode eliminar as despesas de algumas rubricas?
- A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» abrangerá a prorrogação do prazo para a apresentação do relatório intercalar da execução orçamental?
- Relativamente ao relatório intercalar da execução orçamental, deve-se prestar atenção, por exemplo, ao facto de quando a Assembleia Legislativa ou a sua Comissão dependente não concordarem com o reforço irrazoável, como é que se imputa a responsabilização? Qual é o tratamento para a sua concretização?
- No futuro os serviços públicos terão de submeter muitos relatórios de execução orçamental à Assembleia Legislativa, nomeadamente a apresentação do relatório trimestral de algumas obras públicas de grande dimensão plurianuais, no prazo de 30 dias, no final de cada trimestre, para além dos relatórios necessários a apresentar nos meados e finais do ano. Neste sentido, irão se aumentar avultosas quantias de relatórios no seio da Assembleia Legislativa?
- Caso surgir uma grande discrepância dum projecto do relatório intercalar de execução orçamental, quais serão as medidas que as autoridades administrativas devem tomar para o devido tratamento?
- Salaria-se que a nova Lei visa a racionalização dos recursos, mediante a

apresentação do relatório como medida de acompanhamento. No entanto, será que a fiscalização através de mera informação é suficiente?

- O relatório intercalar da execução orçamental será divulgado ao público?
- Face à apresentação do relatório intercalar à Assembleia Legislativa até o final de Julho, salienta-se que os serviços públicos entregam as respectivas informações à DSF, até 20 de Julho, todavia, o extracto da conta bancária recebe-se geralmente no dia 10 de cada mês, o que, restam 2 a 3 dias para se finalizarem as contas mensais, tendo em conta o tempo necessário à obtenção da autorização superior. Assim, será mais adequada a apresentação à Assembleia Legislativa em Setembro, data do início da nova legislatura.
- A apresentação do relatório intercalar à análise da Assembleia Legislativa em Julho é um pouco apressada, tendo em conta que a legislatura termina em Agosto e as propostas sujeitas à apreciação são demasiadas.
- Sem nada a opor quanto à introdução do relatório intercalar de execução orçamental, apenas coloca-se a dúvida a respeito do efeito da fiscalização.
- A vantagem do relatório intercalar é a inspecção atempada da execução orçamental, no entanto, esta medida acresce o volume de trabalho da Assembleia Legislativa, especialmente, atendendo às numerosas propostas acumuladas até meados de Agosto de cada ano, propõe-se assim ao Governo da RAEM a apresentação de um relatório para efeito de debate logo que se verifique uma diferença relevante na execução orçamental, antecipando ainda a apresentação do relatório intercalar até aos meados de Julho.
- Propõe-se apenas a divulgação ao público do relatório trimestral sobre a execução orçamental do PIDDA, sem necessidade de ser submetido à análise da Assembleia

Legislativa. Considerando que a Assembleia Legislativa tem um período de férias de dois meses e as informações constantes neste relatório carecem de elevada especialização, o que, vai afectar o volume de trabalho dos deputados da Assembleia Legislativa.

- O relatório trimestral sobre a execução orçamental do PIDDA deverá possuir maior flexibilidade, dado que o progresso das obras entre o primeiro e o terceiro trimestre é geralmente diferente, i.e., podem arrancar mais obras no terceiro trimestre e assim os deputados podem achar uma variação notável entre os trimestres, neste contexto, os relatórios intercalar e semestral produzem um efeito de complementaridade.
- Não concorda com a produção do relatório trimestral de execução orçamental do PIDDA, porque efectivamente nem sempre se evidencia algum progresso nos três meses, especialmente, na primeira fase da obra onde podem apenas desenvolver-se trabalhos preparatórios, e a preparação do relatório implica muito trabalho, assim concorda com um relatório intercalar de execução orçamental.
- O ponto de partida da apresentação à Assembleia Legislativa do relatório trimestral é aceitável. Porém, o efeito e significado são poucos pelas seguintes razões: 1. O espaço temporal de três meses é bastante curto, tornando-se difícil detectar problemas, não observando o princípio contabilístico da gestão de diferenciação. 2. A Assembleia Legislativa tem uma série de propostas a tratar e alguns deputados não são profissionais em contabilidade financeira, pelo que, esta medida desencadeará mais trabalhos na Assembleia Legislativa e seus deputados. Propõe-se assim que o relatório trimestral seja anexo ao relatório de execução das receitas e despesas públicas aquando da sua apresentação, de seis em seis meses.
- Apoia a medida do relatório intercalar da execução orçamental que faculta

informações de relevo para efeito de fiscalização, todavia, deve-se tomar em consideração os dados qualitativos para além dos valores. A fiscalização atempada mediante os relatórios intercalar e anual contribuirá significativamente para a melhor supervisão e a elaboração orçamental dos exercícios seguintes.

1.3 Supervisão interna

- Quais são as competências da DSF no que respeita à fiscalização da execução orçamental de todos os serviços simples e dos serviços autónomos?
- Como é que procede da melhor forma à auditoria a nível interno e se articula com a fiscalização por parte da Assembleia Legislativa e do Comissariado da Auditoria?
- Deverão ser atribuídos à DSF maiores poderes para a gestão orçamental, particularmente, especialmente poderá verificar-se dificuldades da conjuntura económica no futuro?
- Deverá haver um organismo supervisor final das finanças, pois não existe qualquer entidade fiscalizadora dos organismos autónomos.
- Muitos serviços públicos realizam despesas relativas ao ramo profissional e ao funcionamento interno, tanto a DSF como o público em geral não sabem, nem conseguem averiguar, se o dinheiro público é gasto para o devido fim, assim, numa perspectiva de reforçar a fiscalização orçamental e a mobilização do controlo, as autoridades deverão ainda estabelecer um mecanismo de avaliação objectiva da eficiência da aplicação do dinheiro público, afastando-se a intenção por parte dos serviços públicos de elaborar um orçamento exagerado, prevenindo a fiscalização.

2. Empreitadas de obras plurianuais

Pontos chaves das opiniões e sugestões:

- Verificando que os orçamentos das obras de grande dimensão têm excedido substancialmente, assim, como é que se efectua à fiscalização a fim de prevenir a ocorrência desta situação?
- Na execução da obra, as despesas plurianuais abrangem muitos itens adicionais, entre os quais, requerem muitas vezes o devido despacho, ou mesmo que as obras estejam concluídas, o pagamento só é feito pelo Governo após um período prolongado. Isto é uma questão processual.
- Como é que a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» tratará os orçamentos excedidos ou não executados? Haverá um mecanismo de acompanhamento?
- Verificando o excesso de despesas das obras plurianuais, como é que funciona o mecanismo de fiscalização no que respeita a análise por parte da Assembleia Legislativa? O Governo terá ou não um plano de contingência?
- Poderá a Assembleia Legislativa negar o provimento ao pedido de execução de despesas extra?
- Sugere-se, em caso das despesas excederem 10% ou 20%, a apreciação por parte de uma comissão especializada composta por personalidades de renome e contabilistas, a fim de fiscalizarem a razoabilidade do excesso.
- No caso em que os projectos orçamentais atinjam um valor superior, i.e., um milhão, poderá ser criado, no arranque do projecto, um grupo de fiscalização interserviços, permitindo a atempada monitorização, desde a fase inicial até à conclusão do projecto, pelos membros desse grupo especializado, evitando um orçamento

superado.

- Ocorrem diversas situações imprevistas na execução da empreitada de uma obra, no entanto, como os departamentos dos serviços públicos responsáveis pelas obras carecem de uma estimativa profissional, recorrem por vezes a um arquitecto para efectuar uma previsão, o que não deixa de ser um orçamento bastante simples sem qualquer base científica. As plantas não correspondem às situações reais e verificam-se obras a mais, imprescindíveis, sujeitas a procedimentos complexos e ninguém assume as responsabilidades, levando ao arrastamento das obras sem data da respectiva conclusão. O metro ligeiro é um exemplo disso. Devido à ausência de um plano orçamental detalhado, o orçamento previsto inicialmente era de 7 mil milhões e posteriormente o orçamento excedeu alguns mil milhões sem se saber o limite, havendo falta de um orçamento adequado. A DSF é apenas um organismo administrativo responsável pelo tratamento da questão orçamental, porém, os planos orçamentais são efectuados pelos serviços públicos, afinal, a má execução do orçamento prejudica o executor da obra.
- Exerço há 30 anos actividades de obras e espero que a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» possa melhorar a questão orçamental. Atendendo que após o dia 31 de Janeiro, é impensável receber o ordenado relativamente à execução das obras públicas, sendo possível receber, o mais rapidamente em 31 de Maio, implica que, desde 30 de Janeiro quando recebo o ordenado, não aufero nada para sobreviver até 31 de Maio. A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» contemplará algo que possa acelerar o pagamento do ordenado? Nem todos os empreiteiros pagam com adiantamento, muitos deles têm de pedir empréstimos bancários com juros elevados, a par da pouca rentabilidade das obras da construção não obstante do preço elevado das mesmas. Neste sentido, não beneficia as três partes.

- A nova Lei consagra a entrega trimestral do relatório da execução orçamental do PIDDA, no entanto, já se encontra regulamentado no regime jurídico do contrato das empreitadas de obras públicas, o processo da abertura do concurso público, tendo sido previstas as despesas plurianuais da obra. Será possível apresentar o relatório trimestral ou o orçamento em Novembro de cada ano, integrando um quadro geral com o orçamento das obras plurianuais em execução, elaboradas com base nesses dados, permitindo o conhecimento por parte do público do número de obras plurianuais pelo Governo e as respectivas despesas anuais?
- Prolongando-se as obras por vários anos, é bastante difícil efectuar a sua previsão. Das experiências anteriormente obtidas, o desfasamento entre o valor efectivo e o valor orçamentado deve-se, em grande parte, aos factores da inflação e do aumento dos preços, os quais são assuntos relevantes no âmbito orçamental. Caso a previsão seja imprecisa, provocará maiores conflitos no seio da sociedade, julgando que o orçamento é realizado sem rigor ou ponderação. Deve-se prestar uma atenção especial a este aspecto.
- Para além da entrega do orçamento no ano a que respeita dos projectos abrangidos pelo PIDDA, deverá ser apresentada também a previsão das despesas dos anos seguintes. Trata-se de uma medida benéfica, na medida em que viabilizará a revisão contínua do orçamento, tornando-o mais preciso.
- A questão incide sobretudo nas obras plurianuais e refere-se ao grau da execução do orçamento, devendo definir-se uma cobertura máxima do orçamento com os fornecedores.
- Em relação ao orçamento plurianual, os serviços públicos deverão apresentar o montante global do orçamento geral com vista a reforçar o controlo orçamental.

Espera-se que a nova “Lei do Enquadramento Orçamental” possa contribuir para uma melhor utilização racional do erário público.

- Atendendo que o orçamento dos projectos plurianuais apresenta pouca precisão, será possível disponibilizar aos serviços públicos os princípios e os critérios da elaboração orçamental, evitando um reforço do montante elevado dos projectos?
- Por vezes as estimativas das obras públicas ultrapassam, substancialmente, o que prova a pouca precisão da sua previsão inicial, desconhecendo o montante necessário à conclusão efectiva das obras. A nova Lei terá alguma mudança nesse aspecto?
- Concorda com a indicação das despesas indicativas plurianuais porque contribuirá para uma maior transparência relativa às despesas das obras de grande dimensão, favorecendo a respectiva fiscalização.
- Receia-se que os empreendimentos no âmbito do transporte e obras públicas tenham dificuldades de se adequarem à nova Lei e de cumprirem os estipulados na lei após a sua entrada em vigor.
- Não concorda com a indicação das despesas indicativas plurianuais, uma vez que a previsão pode ser condicionada por vários factores, designadamente, a inflação e a ausência de um fornecedor apropriado em Macau, por isso, o valor da previsão não pode ser calculado correctamente.
- Aquando da monitorização das obras públicas, os serviços públicos devem tomar todas as medidas a fim de salvaguardar a conclusão atempada dessas obras, a não ser que as despesas plurianuais não preencham o requisito da exactidão.
- Surgindo o problema dos orçamentos em excesso nas obras de grande escala, a

solução abrange não só à «Lei do Enquadramento Orçamental», mas também o próprio sistema orçamental.

- As despesas indicativas plurianuais visam os projectos que se prolongam por alguns anos, em que se destaca essencialmente o problema do excesso dos orçamentos das obras públicas. Estas despesas deverão ser elaboradas de forma dinâmica, para que os orçamentos dos projectos plurianuais projectem vários factores da avaliação, tais como, o desenvolvimento macroeconómico e a inflação, neste sentido, o pessoal responsável pela elaboração orçamental destes projectos tem efectivamente dificuldade na sua elaboração.
- No meu entender, sempre que se verifiquem os orçamentos em excesso das obras públicas, há lugar à apresentação por parte dos respectivos serviços públicos de uma justificação legítima para obterem a devida autorização, dado que é indispensável um relatório justificativo para o efeito.
- Como as obras de grande escala costumam superar o orçamento previsto e face à falta de transparência nesta matéria, deve-se estabelecer um limite máximo do valor excedido e o prazo da sua autorização. Além disso, deve-se ponderar se o orçamento da parcela excedida pertencerá a uma obrigação contratual ou se será resultante das obras a mais.
- No que respeita ao orçamento das obras públicas, a parcela ultrapassada do orçamento e as obras a mais devem ser identificadas distintamente. Existem vários indicadores do andamento das obras, nomeadamente, o pagamento das prestações e a conclusão faseada da obra. Deve chegar-se a um consenso quanto à inspecção do andamento para efeitos de fiscalização e de justiça.
- A comunicação com o público deve ser reforçada, de forma a possibilitar o

conhecimento correcto e maior coerência por parte do público, do ponto da utilização do orçamento das obras públicas.

3. Elaboração orçamental

Pontos chaves das opiniões e sugestões:

- Nada vem mencionado no documento de consulta quando é que se procede à elaboração orçamental e quem é responsável pela sua concretização.
- Como é garantida a exactidão do orçamento? De que modo o orçamento obedece aos princípios de eficácia, de economia e da eficiência? A aprovação de uma obra será obtida ao abrigo da lei orçamental ou estará ainda sujeita a apreciação de um determinado organismo, i.e., as obras de grande escala serão sujeitas à análise da Assembleia Legislativa, para avaliar a sua conformidade com os três princípios de eficácia, de economia e da eficiência?
- A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» abrangerá a supervisão da exactidão no processo da elaboração orçamental?
- Como é que se avalia um orçamento destinado a um projecto de obras públicas de grande escala quanto à sua boa execução ou à sua exactidão? A DSF disponibilizará algum indicador para o efeito ou dará instrução aos serviços públicos sobre como efectuar uma estimativa?
- Sugere-se o reforço de mais pessoal profissional das áreas competentes e sejam fortalecidas as orientações a fim de apoiar a coordenação e a fiscalização. O recurso a opiniões profissionais pode evitar a dissimulação de informação.
- Sendo a flexibilidade uma condição imposta, deve, no entanto, na medida do possível, ser minimizada porque quanto maior a flexibilidade, menor o cuidado na elaboração orçamental.
- Sugere-se que a elaboração orçamental no âmbito dos serviços públicos seja

normalizada nos aspectos tais como, a fundamentação concreta e a legitimidade, obedecendo ao princípio da elaboração orçamental rigorosa, prevenindo que os serviços públicos tenham um plano orçamental sem razoabilidade com uma previsão do orçamento maior do que o valor efectivo.

- A nova Lei deverá aperfeiçoar as duas vertentes relativamente ao rigor e à transparência. Por um lado, intensificar o rigor do processo da alteração orçamental e por outro melhorar as funções dos relatórios apresentados, desde o período da elaboração orçamental até à fase da respectiva execução, elevando a transparência relativamente ao orçamento, e satisfazendo os desejos da comunidade no que toca o reforço da supervisão dos recursos públicos.
- Deve-se ter em conta os factores da taxa de juros e da depreciação durante a elaboração orçamental respectivamente às despesas plurianuais?
- Na área da elaboração das despesas plurianuais, propõe-se que sejam considerados os factores da taxa de juros e da depreciação a fim de proceder a uma estimativa de forma mais científica.
- O orçamento reporta-se a quantos exercícios? Há dificuldade em estimar as despesas correspondentes a dois ou três anos depois.
- A previsão dos projectos plurianuais requer opiniões profissionais de forma a obter uma maior precisão do orçamento.
- Atendendo à impossibilidade da execução após a dotação das verbas orçamentadas, o orçamento anual deverá corresponder com o respectivo plano de actividades.
- A gestão orçamental de um projecto de obra é mais exigente do que a gestão das despesas rotineiras de funcionamento, sendo por um lado necessária a intervenção

de pessoal profissional para a elaboração do orçamento, por outro lado, deve-se considerar os factores de variação de custos, tais como, custos de ordenado, de material e o factor climatérico. A apresentação atempada do relatório sobre o andamento da obra e a relação custos/despesas facilitará a fiscalização por parte da Assembleia Legislativa, bem como, a avaliação adequada e profissional da revisão ou do reforço orçamental do projecto.

- Face ao menor grau de exactidão orçamental, propõe-se que as despesas indicativas plurianuais respeitem só ao ano subsequente.
- O equilíbrio orçamental terá por unidade um ano? Ou terá por referência um período mais longo em conformidade com o princípio da sustentabilidade?
- Para além de um orçamento anual, o Governo da RAEM poderá considerar a formulação de um orçamento a médio prazo, projectado para 2 a 5 anos, com uma estimativa simples alvo de alterações em cada ano, sendo que as receitas e as despesas previstas sujeitas estarão ao ajustamento atendendo ao contexto em que se assistir. Esta peça orçamental será apresentada exclusivamente para referência da Assembleia Legislativa, não sendo objecto da análise no hemiciclo.
- A elaboração orçamental deverá ser efectuada, não tendo em conta só as classificações económicas, mas também as classificações por projectos.
- A especificação exigida na nova Lei poderá facilitar a análise por parte dos deputados da Assembleia Legislativa, assim como, melhorar o conhecimento por parte do público quanto ao orçamento.
- Deve-se prevenir que as despesas de um evento sejam custeadas por vários serviços públicos, mas sim por um único Serviço.

- As despesas classificadas por função têm pouca abrangência, a educação, por exemplo, deverá ser desagregada respectivamente em ensino superior e ensino básico.
- Alguns serviços públicos, por exemplo, a Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, não dispõem de um orçamento independente (privativo), prejudicando a contabilização das despesas.
- Sugere-se que seja ponderado um valor total para cada despesa de classificação económica destinada a deslocação em missão oficial, actividades, promoção e pessoal.
- A revisão da Lei deverá contemplar a divulgação antecipada, a fiscalização atempada da execução, a avaliação da eficácia da utilização do erário público, bem como, a imputação da responsabilização. As autoridades, apesar de melhorarem o sistema da contabilidade pública, tornando-o mais rigoroso, deverão ainda, posicionar-se, humanizando o público em geral, procedendo sistematicamente à previsão e à execução das despesas das actividades ou obras de grande escala, permitindo ao público o conhecimento de qualquer actividade ou evento, relativamente ao orçamento global, às despesas dos diversos anos e a variação anual, de modo a facilitar a monitorização por parte deste e da Assembleia Legislativa.
- Pelo princípio da manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, o Governo da RAEM não poderá emitir títulos de dívida para certas despesas? Entende-se que há um distanciamento de um mecanismo da emissão de títulos de dívida?
- É inevitável haver um défice quando se verificarem grandes flutuações da conjuntura económica. Daí, aconselha-se a obrigatoriedade de atingir um equilíbrio

orçamental três anos após ter sido constatado um défice.

- O orçamento do Governo elabora-se, tendo por base um ano, enquanto que um curso de licenciatura tem uma duração de quatro anos. Estes dois são conceitos distintos, daí, a revisão da «Lei do Enquadramento Orçamental» deverá contemplar algumas disposições especiais ou esclarecimentos destinados às instituições especiais.
- Os estudos com abordagem aos temas sociais realizados pelas escolas do ensino superior têm efeitos de tempestividade. Neste contexto, salientam-se os casos/incidentes que poderão acontecer no seio da sociedade no ano seguinte, os quais os peritos da área profissional não podem saber em antemão, paralelamente, é possível, após a elaboração do orçamento que surjam outros temas sociais prementes.
- Estarão as escolas do ensino superior públicas sujeitas ao diploma especial promovendo a flexibilidade da utilização dos seus recursos? Caso as políticas careçam de flexibilidade e sejam realmente rigorosas, estas poderão afectar negativamente o desenvolvimento do ensino superior.
- Numa perspectiva de melhorar o conhecimento do orçamento por parte dos cidadãos e da Assembleia Legislativa, haverá um orçamento trimestral, para além de se introduzir o relatório intercalar e o relatório trimestral, no presente orçamento anual? Alguns serviços públicos, como por exemplo, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e o Instituto do Desporto, realizam as despesas para desenvolverem as actividades festivas em conformidade. A hipótese de um relatório trimestral, sem um orçamento trimestral, apresentará um menor grau de transparência. Daí, deve-se considerar a proposta da elaboração de um orçamento

trimestral, servindo de referência conjuntamente com o relatório trimestral.

- Tanto as receitas como as despesas são valores orçamentados e não efectivos. Porque não se atribuem umas percentagens de desvio, i.e., de 5% a 10% com vista a obter maior flexibilidade, em vez de se prever uma receita superior à despesa que acarretará uma previsão do orçamento de valor cada vez menor?
- Para além da sustentabilidade, a elaboração orçamental deverá abranger ainda uma perspectiva para o futuro, devendo considerar-se a criação de um fundo para o desenvolvimento futuro.
- Sugere-se que sejam bem auscultadas as opiniões dos serviços públicos durante e após o período da consulta pública, de forma a garantir o procedimento da elaboração orçamental por parte destes, em conformidade com os padrões estipulados na nova «Lei do Enquadramento Orçamental». Deve-se promover o contacto regular com os serviços públicos, de modo a evitar procedimentos administrativos desnecessários.
- Relativamente ao equilíbrio orçamental, propõe-se que no futuro sejam formulados os procedimentos no âmbito da contenção de despesas, bem como, a ordenação dos itens alvo de contenção.
- Com a influência dos factores externos, a estimativa dos rendimentos dos Organismos especiais poderia apresentar um menor grau de exactidão. Porém, a previsão dos rendimentos e dos gastos com razoabilidade e um orçamento com uma flexibilidade aceitável, apresentam um valor de referência e de fiscalização.
- Sendo legítima a introdução do princípio da sustentabilidade, deve-se ter em consideração, ainda, outros princípios básicos, i.e., o princípio da uniformidade, quer isto dizer que, os organismos autónomos devem ser abrangidos na «Lei do

Enquadramento Orçamental» e o presente regime de caixa no qual se baseia a elaboração orçamental, deve ser substituído pelo regime de acréscimo.

- Tendo por objectivo a concretização da acção governativa do governo electrónico, propõe-se que sejam simplificados o preenchimento dos formulários e as formalidades da entrega de documentos em falta, com recurso às tecnologias de informação.

4. Execução orçamental

Pontos chaves das opiniões e sugestões:

- A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» abrangerá alguma regulamentação ou controlo sobre os organismos autónomos?
- Atendendo que a nova Lei vai abolir o 1.º orçamento suplementar, para qual rubrica é transferido o excedente das receitas?
- Foi referido no texto de consulta o princípio de separação funcional da execução orçamental, aquando da autorização da despesa e do pagamento dever-se-á exercer uma supervisão recíproca, isto é, um indivíduo não pode, ao mesmo tempo, ser responsável pela autorização das despesas e do pagamento. Como é que os organismos dotados de autonomia administrativa e os organismos autónomos aplicarão, na prática, este princípio, uma vez que na maioria destes organismos, a mesma entidade responsável é pela autorização e pagamento das despesas?
- A nova Lei propõe a apresentação do relatório da execução orçamental do PIDDA, 30 dias após o final de cada trimestre. A DSF irá definir individualmente uma taxa de execução para cada projecto inserido no PIDDA? Caso falhe em atingir a meta prevista relativamente à taxa de execução, quais são as consequências a assumir?
- Será possível a libertação antecipada de quantias do fundo permanente, atendendo que, não tendo sido dotadas as verbas no início do ano, por vezes os dirigentes e as chefias têm de adiantar dinheiro para efectuarem o pagamento.
- O regime de duodécimo envolve uma quantia avultada de ofícios e numerosos procedimentos e sabendo que se requerem as dotações, no início do ano, será possível pôr em prática, de forma flexível, a atribuição de mais dotações no início

do ano?

- Existe a dificuldade em concretizar o princípio do equilíbrio orçamental, na medida em que as receitas arrecadadas por alguns serviços públicos são diminutas, e só depois da DSF incluir os respectivos orçamentos, poder-se-á confirmar se foi alcançado o equilíbrio orçamental. E em caso negativo, torna-se difícil proceder um ajustamento do orçamento das despesas para se alcançar o equilíbrio orçamental.
- Durante algum tempo o orçamento financeiro do Governo tem apresentado uma taxa de execução reduzida. Porque é que esse fenómeno ocorre nalguns serviços públicos?
- Segundo a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» será permitido um orçamento em excesso caso se verifiquem alguns factores indeterminados?
- A baixa taxa da execução orçamental deve-se ao facto dos orçamentos excedidos das obras de grande dimensão? Existem lacunas no respectivo regime? Quais são os aspectos que podem ser melhorados?
- A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» estabelece como órgãos fiscalizadores, a Assembleia Legislativa, o público em geral, a DSF e o Comissariado da Auditoria. Considerando que a baixa taxa da execução só é divulgada através do relatório de auditoria, a nova Lei contemplará qualquer aspecto que visa melhorar a taxa da execução dos serviços públicos?
- Num contexto mundial de rápida evolução, assistem-se muitas crises, o Governo da RAEM terá algum plano de contingência na eventualidade de se verificar a necessidade premente de dinheiro?
- Terá a nova Lei alguns artigos sancionatórios de imputação às respectivas

- responsabilidades, decorrentes da violação dos princípios ou das disposições constantes na «Lei do Enquadramento Orçamental», por parte dos serviços públicos aquando da elaboração ou da execução orçamental?
- Haverá classificações para as rubricas dada a sua diversidade? Terá cada rubrica um limite máximo do orçamento excedido?
 - Na coordenação entre a execução e a fiscalização deve-se englobar a flexibilidade e a praticabilidade.
 - Devem-se ponderar os problemas que podem surgir aquando da execução orçamental, nomeadamente, a praticabilidade, atendendo a um período de retroactividade e um período de transição.
 - A «Lei do Enquadramento Orçamental» não deverá focar-se exclusivamente à divulgação de informações, mas também, ao ponto de situação da execução orçamental.
 - Face à prática dos serviços públicos em gastarem o seu orçamento na totalidade no final do ano, será viável não retirar do orçamento o remanescente montante não utilizado, incluindo-o no orçamento do ano seguinte, de forma a incentivar os serviços públicos a dispenderem devidamente?
 - Atendendo que algumas despesas realizadas não conseguem gerar as receitas monetárias, ou por outro lado as receitas obtidas são diminutas, por exemplo, no ramo da educação e da formação, como é que se aferem as receitas ou se determina a sua eficácia?
 - Actualmente as despesas custeadas pelo Governo têm como indicador a taxa de execução, a qual representa apenas o grau de utilização do respectivo orçamento, e

não o resultado nem a eficácia do trabalho feito. Por isso, sugere-se ao Governo a inclusão de um indicador adicional sobre o efeito ou o resultado do uso do orçamento, servindo-se de “orientação” para um eventual ajustamento, caso haja um decréscimo das receitas, segundo a emergência e a ordem de importância dos objectivos.

- Considerando o problema respeitante às contas no seio dos fundos, devem as suas receitas e despesas ser englobadas no orçamento do Governo, não devendo por isso efectuar atribuir um montante de capital à disposição destes fundos.
- Relativamente à institucionalização e à flexibilidade do orçamento, deve-se considerar os respectivos direitos e responsabilidades. Se um pedido necessitar de apreciação a vários níveis, e um outro pedido carecer da aprovação do Chefe do Executivo, como é que as chefias dos serviços/organismos públicos devem ser responsabilizados? Além disso, após a obtenção da aprovação já não há tempo para a execução.
- Em sede do equilíbrio orçamental, propõe-se que seja criado um regime de prémios e penalidades, sensibilizando os serviços sobre os seus pedidos frequentes de reforços orçamentais.

5. Verba destinada especificamente àquele fim

Pontos chaves das opiniões e sugestões:

- A nova Lei estatui o regime da “Verba destinada especificamente àquele fim”, donde entre os capítulos das despesas orçamentais, os montantes não podem ser reforçados mutuamente, o que condiciona a flexibilidade tanto como a taxa de execução. Qual será a solução para esta situação?
- Com a revisão orçamental será criado um regime de responsabilização?
- A medida da “Verba destinada especificamente àquele fim” é aconselhável, contudo, irá por isso diminuir a eficiência da Administração Pública? Em casos excepcionais de necessidade de dinheiro, haverá lugar ao exercício do poder discricionário por parte dos secretários ou directores/as dos serviços?
- Já se efectuou ou não uma avaliação sobre os custos acrescidos a nível administrativo que requerem a obtenção da aprovação do Chefe do Executivo, nomeadamente a alteração orçamental sem qualquer acréscimo do montante (i.e. movimentação orçamental)?
- Após o lançamento da medida “Verba destinada especificamente àquele fim” em função das respectivas classificações, como é que se aplica a lei e qual o processamento na sequência dos serviços públicos obterem excesso de despesas ou cometerem outras violações? Como é que se distinguem as atribuições entre o Comissariado da Auditoria, a DSF e o Serviço em causa?
- O regime da “Verba destinada especificamente àquele fim” prevê casos excepcionais dando lugar à flexibilidade? Quais são as medidas preventivas do abuso destes casos excepcionais por parte dos serviços públicos?

- A disposição da “Verba destinada especificamente àquele fim” irá prejudicar a flexibilidade do orçamento? A impossibilidade da movimentação das verbas determina que os serviços públicos elaborem um orçamento com maior previsão, procurando com isto evitar os trâmites da solicitação de reforços ou a apresentação de esclarecimento caso necessitem do dinheiro? Ou será que no final do ano, quando os serviços públicos descobrem que o seu orçamento é bastante superior ao valor efectivo, decidirão gastar desenfreadamente o montante remanescente do orçamento?
- Os serviços públicos nem sempre planeiam um orçamento ultrapassado, no entanto o excesso pode advir de diversos factores variáveis ao longo dos próximos anos. Por conseguinte, existirá um mecanismo de alteração orçamental na eventualidade de se verificar o excesso das despesas?
- Como é que se avalia que a verba é destinada especificamente àquele fim?
- O regime da “Verba destinada especificamente àquele fim” não deve passar por um regime com demasiado rigor, mas sim por uma lei sensível às necessidades reais mediante a comunicação.
- Os despachos exarados pelo Chefe do Executivo sobre a alteração orçamental deverão ser informados junto da Assembleia Legislativa e do público em geral?
- Assinala-se que as novas regras das dotações provisionais e das verbas destinadas aos fins especificados acrescem o volume do trabalho dos funcionários. Por isso, deve-se prestar atenção ao impacto provocado nos funcionários quanto à pressão do trabalho e à sua moral. Receia-se ainda que as novas regras venham afectar negativamente a taxa de execução orçamental, visto que no fim do ano a taxa de execução orçamental não pode ser melhorada mediante um ajustamento.

- As verbas do “Pessoal” e dos “Bens” não podem ser reforçadas mutuamente. Deve ser equacionada a sua influência no âmbito do trabalho.
- Assinala-se que é permitida a realização de três alterações orçamentais e de um orçamento suplementar, contudo, os serviços públicos, no seu funcionamento diário, podem deparar com situações que requeiram mais alterações, pelo que o limite de três alterações é pouco.
- Como é que se distingue o poder de decisão das movimentações de verbas entre a Assembleia Legislativa e o Chefe do Executivo?
- Convém criar uma definição expressa das situações em que se permitem as movimentações de verbas, assim como, as contas, os serviços públicos e os capítulos entre os quais se pode efectuar a movimentação, e as situações que carecem da apreciação e da aprovação dos altos funcionários departamentais, dos serviços, secretários e do Chefe do Executivo.
- Concorda com o regime da “Verba destinada especificamente àquele fim”, contudo, deve-se no entanto prevenir a sua implementação com demasiado rigor, caso contrário a ausência de flexibilidade pode conduzir à impraticabilidade da medida, dando origem à execução do trabalho à regra e impedindo o arranque dos projectos com necessidades especiais por não terem sido planeados no orçamento. Por conseguinte, a população por fim será prejudicada.
- A impossibilidade do reforço mútuo entre os capítulos do orçamento das despesas dos organismos autónomos é uma medida pouco viável. Citando como por exemplo, o caso em que tendo sido previsto inicialmente o recrutamento do pessoal a tempo inteiro (código 01), não foi encontrado qualquer candidato adequado no ano financeiro em causa, pelo que, se resolveu contratar pessoal a tempo parcial (código

- 02 - prestação dos serviços). Por conseguinte, a proibição do reforço mútuo causará grandes dificuldades.
- Poderão ser reforçados mutuamente apenas os projectos com um limite estabelecido.
 - Exceptuando-se as despesas ocasionais, não se deve proceder arbitrariamente à alteração do valor orçamentado, devendo a previsão ser efectuada com prudência.
 - Os estudos realizados por escolas do ensino superior têm um efeito de tempestividade. Neste contexto, o desenvolvimento destas escolas poderá ou não ser condicionado, em caso de ocorrência de incidentes imprevistos nesse ano, atendendo a sua sujeição às verbas exclusivas destinadas àqueles fins específicos?
 - São apropriadas as verbas exclusivas aos itens especificados que obtenham a autorização da Assembleia Legislativa, porém, haverá ainda a necessidade da autorização dos serviços administrativos? Isso implicará uma redundância da burocracia, reduzindo a sua eficiência?
 - Devem ser definidas rigorosamente as situações legais sobre a alteração orçamental, devendo ainda ser estabelecido o limite máximo das movimentações das verbas.
 - O regime da “Verba destinada especificamente àquele fim” não deverá ser aplicável às rubricas mais desagregadas do orçamento das despesas, porque assim, não só acrescerão os custos administrativos, mas também a taxa de execução dos projectos abrangidos pelo plano orçamental reduzirá, produzindo efeitos adversos.
 - Julgam-se impraticáveis as seguintes medidas “as despesas orçamentais de um serviço público não podem ser transferidas para outro serviço público”, assim como, os “montantes não podem ser reforçados mutuamente entre os capítulos das

despesas orçamentais dos serviços públicos”. Desde a elaboração do orçamento até à sua execução segue-se um período de um ano, no qual surgem rápidas mudanças, assim, para responder atempadamente a essas mudanças, importa atribuir aos serviços executantes o poder de decisão sobre as transferências e os reforços mútuos, no limite de 20%.

- Deve-se ter em consideração a articulação do uso das dotações afectas com as alterações orçamentais.
- Será possível permitir o ajustamento orçamental, a nível interno, de um serviço público sem proceder ao regime do uso das dotações afectas, criando um espaço de flexibilidade nos serviços para a utilização dos recursos.
- O regime da verba exclusiva destinada ao fim específico é demasiado rigoroso e pode diminuir a eficiência administrativa, dando lugar o exercício do poder discricionário.
- O regime do uso das dotações afectas, previsto na nova Lei, é demasiado flexível, daí, cada vez mais serviços públicos, tendem a elaborar um orçamento de maior dimensão que carece só da aprovação do Chefe do Executivo, sem qualquer acréscimo do valor do orçamento das despesas, a fim de fugir à supervisão do órgão legislativo.
- No que respeita aos procedimentos efectivos da prática da alteração orçamental, compreende-se que a sua solicitação pelos serviços públicos deve ser obrigatória conforme as necessidades reais, pelo que, entende-se conveniente a delegação do poder de apreciação da alteração orçamental ao(à)director(a), a fim de facilitar a praticabilidade da sua execução. O(a) director(a) do respectivo serviço público conhece melhor do que o Secretário da área financeira, as necessidades dos serviços

a que preside, pelo que, a atribuição da competência ao(à) director(a) da alteração orçamental contribuirá para o melhoramento da taxa de execução, da eficiência e da eficácia.

- Concorda com a aprovação exercida pelo Chefe do Executivo conforme os princípios definidos, sobre a movimentação das verbas sem qualquer acréscimo do orçamento global de despesas, e a apreciação por parte da Assembleia Legislativa quando se verifique um excesso do orçamento global de despesas.

6. Transparência

Pontos chaves das opiniões e sugestões:

- A DSF disponibiliza, de um modo geral, informação sobre as finanças públicas na sua página oficial electrónica. No entanto, será reforçada a divulgação da informação promovendo melhor a transparência, à semelhança do que se verifica nas outras regiões mais avançadas?
- A publicação das contas anuais das finanças públicas no Boletim Oficial da RAEM deve ser feita com a maior brevidade possível após a sua aprovação pela Assembleia Legislativa. Há um grande distanciamento da prática actual.
- Qual é o âmbito e a amplitude da nova Lei no que respeita a transparência? Irá ser revelada a despesa de cada rubrica?
- Julga-se adequada a publicação dos dados sobre as finanças públicas de forma sucinta tal como os Serviços de Estatística e Censos publicam os seus dados, sendo desnecessário o recurso de um formato mais especializado.
- A dimensão dos oito Organismos especiais é diversificada, por exemplo, o Fundo de Garantia Automóvel e Marítimo é de pequena dimensão. Será que este tipo dos Fundos já disponibiliza um canal da divulgação, i.e., uma página electrónica das informações financeiras?
- Será possível promover electronicamente o poder de supervisão e o direito à informação por parte do público quanto à proposta do orçamento, bem como a apresentação dos orçamentos comparativos dos diferentes anos, para que o público conheça a variação do orçamento em termos temporal, das rubricas e das obras?
- A flexibilidade orçamental, a verba destinada especificamente àquele fim e a

movimentação dos montantes orçamentados não estarão sujeitos à apreciação da Assembleia Legislativa, mas sim à aprovação do Chefe do Executivo, sempre que não ultrapassem o limite máximo. No entanto, será que há um mecanismo de divulgação antecipada com vista a promover o direito à informação por parte do público em geral?

- Durante o processo da apreciação, a divulgação é feita pela Assembleia Legislativa de uma forma geral, ou seja, publicam-se os dados globais sem os detalhes, tornando-se difícil a compreensão por parte do público em geral. Neste contexto, irá ser disponibilizada ao público em geral, a consulta da proposta do orçamento e do ponto da execução orçamental por via electrónica?
- O público não tem acesso aos dados patrimoniais e desconhece se existe ou não uma listagem de bens activos ou um balancete de bens de todos os serviços públicos. Será que por via destas listagens se promovem a transparência da informação ao público, considerando que nas províncias e cidades da China continental disponibilizam-se ao público uns canais de acesso aos relatos financeiros.
- A nova Lei consagra a aprovação da alteração orçamental pelo Chefe do Executivo. Será possível a divulgação ao público do despacho da aprovação, no prazo de 15 dias antecedentes à data da sua entrada em vigor, garantindo o conhecimento atempado do público, de forma a responder indirectamente às solicitações aquando da apreciação individual sobre cada alteração.
- É relevante que os altos funcionários do Governo prestem atenção em como aumentar a transparência, porque quanto melhor a transparência, maior a confiança do público. Os orçamentos das obras de grande dimensão têm sido ultrapassados, e por vezes o público só vem a saber do sucedido após a divulgação do relatório de

auditoria.

- Com o fim de uniformizar os procedimentos da promoção da transparência dos serviços públicos da RAEM, julga-se adequado manter um esclarecimento através do estabelecimento de medidas legislativas, tais como, a divulgação da situação da execução orçamental na página oficial electrónica dos serviços públicos e a apresentação dos dados comparativos em relação ao ano anterior.
- Propõe-se o estabelecimento de um mecanismo de divulgação de informações mediante a apresentação periódica à Assembleia Legislativa de um relatório informativo sobre a utilização do orçamento, para efeitos de avaliação da sua racionalização, servindo de referência na elaboração futura do orçamento, permitindo igualmente o conhecimento por parte da Assembleia Legislativa, que exerce a supervisão nesta área, no intuito de promover efectivamente a supervisão.
- Deve ser melhorada a transparência sobre a adjudicação de empreitadas de obras e o aproveitamento do capital envolvido, para que o público reconheça se o montante previsto do orçamento de cada ano corresponde à finalidade para que foi destinado. Esta iniciativa permite ao público fiscalizar o Governo e por outro lado, as empresas adjudicatárias são pressionadas a otimizar o erário público.
- Atendendo que o orçamento elabora-se, tendo por base um ano, e a nova Lei prevê despesas indicativas plurianuais, garantindo uma previsão das despesas dos exercícios seguintes, sempre que haja uma discrepância entre o valor efectivo e o valor previsto, deve o facto ser justificado e esclarecido ao público, aumentando substancialmente a transparência.
- Os serviços públicos devem, por iniciativa própria, proceder a divulgação à sociedade das informações sobre as obras em curso, permitindo o conhecimento do

público das dificuldades de percurso dessas obras, dos meios para as soluções atempadas, de modo a que os cidadãos aceitem o reforço do orçamento das despesas envolvidas.

- A nova Lei prevê efectivamente e em grande parte a transparência orçamental. Será mesmo necessária a publicação da respectiva informação na sua íntegra? Mesmo que as informações tenham sido publicadas integralmente, nem sempre os cidadãos percebem, então basta divulgar um conteúdo preciso e sucinto.
- A fim de aumentar a transparência das informações de forma eficaz, deve-se ponderar os requisitos humanos e financeiros, atendendo que demasiadas exigências requerem custos demasiadamente elevados.
- Propõe-se a análise comparativa anual das despesas realizadas para o desenvolvimento de actividades, aumentando a confiança do público, promovendo a transparência.
- As informações divulgadas no âmbito da sociedade, devem ser simples e acessíveis para melhor compreensão do público. Julga-se adequada a uniformização de um modelo e do meio de publicação, evitando a individualidade da publicação de informação por cada serviço.
- Dada a ausência de um mecanismo de avaliação quanto à transparência orçamental no contexto do documento de consulta, para proceder à avaliação relativa ao orçamento, sugere-se como referência o método adoptado pela Parceria Internacional do Orçamento (IBP, do inglês “International Budget Partnership”), que procede à avaliação da transparência orçamental com base nos respectivos índices, nomeadamente, o relatório pré-orçamental, a proposta de lei orçamental, a lei orçamental, o orçamento do cidadão, os relatórios orçamentais no decurso do ano,

a auditoria intercalar, o relatório no fim do ano e o relatório de auditoria, procedendo desta forma à avaliação orçamental da RAEM.

7. Dotação provisional

Pontos chaves das opiniões e sugestões:

- O valor da dotação provisional limite-se a 3% do orçamento da despesa global, como foi estabelecido este parâmetro?
- Caso o valor da dotação provisional utilizada esteja dentro de 3% do orçamento da despesa global, pode o seu remanescente ser transferido para o ano seguinte?
- Quando se verifique uma insuficiência de verba na realização de uma determinada actividade, só se pode utilizar a dotação provisional de 3% do orçamento da despesa global da desse serviço? Caso sim, qual é a vinculação para a dotação provisional de 3% do orçamento da despesa global?
- Caso um determinado serviço recorra ao mesmo fundamento do ano anterior para os excedentes na despesa, será que o Governo continua a autorizar a utilização da dotação provisional? Caso sim, será que esses 3% se tornam numa dependência para os vários serviços públicos, se for assim, o que se deve fazer?
- A fixação de 3 % para a dotação provisional, efectuada sem que se considere a situação dos serviços públicos, parece ser de uma falta de flexibilidade. Algum serviço, tal como o serviço de obras públicas, tem maior possibilidade de utilizar a dotação provisional, pelo que, para efeitos de melhor ajustamento, o Governo pode considerar recorrer à forma de anexo para definir os parâmetros da dotação provisional destinados aos diferentes serviços, tendo verificado as especialidades destes mesmos.
- A fixação de 5% do orçamento da despesa global para a dotação provisional considera-se mais adequada, porque, supondo que a actualização salarial seja de 5%

ao ano a que respeita, a despesa com o salário supera o limite de 3%.

- A fixação do limite para a dotação provisional é efectuada pelo valor de cada rubrica?
- Nas despesas indicativas plurianuais, muito embora se regule melhor o plano anual do orçamento de projectos de relevo, contudo, se se constatare, posteriormente, uma insuficiência de verbas, será que recorre à “Provisão de emergência” para a sua resolução? Ou apenas se pode prosseguir o pedido do respectivo reforço?
- Dado que o ajustamento do preço anual de mercado é efectuado rapidamente, só se verificam grande aumento na despesa quando se desenvolver no próximo ano as actividades, e, se a dotação provisional não poder cobrir os mesmos, o que é que se deve fazer? Será que esta situação pode causar uma redução de custo e da qualidade de realização de actividade, com o objectivo de adequar ao orçamento e ao limite de 3% para a dotação provisional?
- No que diz respeito às obras de grande complexidade, conforme a experiência de Hong Kong, o limite para a dotação provisional é fixado, regra geral, em 5%, com intenção de permitir que os pequenos aumentos na despesa não sejam necessariamente submetidos à apreciação superior. Em termos da fixação de 3% para a dotação provisional, propõe-se que se estabeleça uma disposição operável vocacionada para situações especiais.
- O valor da dotação provisional não pode exceder 3% do orçamento da despesa global, devendo a alteração orçamental de cada projecto reunir as disposições publicadas por Despacho do Chefe do Executivo, o que pertence a uma supervisão interna do Governo. Na óptica rigorosa de supervisão e direito à informação do cidadão, a Administração deve considerar estabelecer, entre outros, alguns regimes

semelhantes aos mecanismos de édito, permitindo ao cidadão um prévio conhecimento da alteração orçamental.

- Propõe-se que seja de 5%, por forma a garantir a eficiência e a qualidade da sua execução, devendo, contudo, apresentar-se o seu fundamento que se faz público, quanto à utilização da provisão de emergência.
- 10% seja melhor para a dotação provisional.
- O uso da dotação provisional não pode ultrapassar o determinado número de vezes estabelecido.
- O limite do valor da dotação provisional deve indexar-se à percentagem média da inflação nos últimos três anos ou à orçamental nos últimos três anos e do ano seguinte.
- A não fixação do limite tem carácter mais flexível.
- Quando ocorra a utilização da dotação provisional, deve esta ser fundamentada e, simultaneamente, a DSF deve recolher a respectiva informação e fazer-se público regulamente, para que o cidadão possa conhecer melhor a execução orçamental.
- Actualmente verifica-se nos vários serviços autónomos elevado montante acumulado, pelo que é necessário prever o uso da dotação provisional, i.e., uma certa percentagem desta deve ser aplicada em investimento ou em depósitos a prazo, com o objectivo de evitar a sua não utilização.

8. Base contabilística e sistema de contabilidade

Pontos chaves das opiniões e sugestões:

- Em termos de cálculo contabilístico, a Dupla Entrada é o método mais exacto, rigoroso e fácil para efeitos de consulta. Poder-se-á estender a sua utilização a todos os organismos autónomos?
- A Fundação Macau aplica o regime de acréscimo e é-lhe concedida por lei uma contribuição de 2% como receita. Quando a despesa é inferior à receita, como se processa essa diferença?
- Passarão todos os serviços da contabilidade unigráfica para a digráfica? Sabe-se que isto é difícil, mesmo em Hong Kong, só alguns serviços o conseguiram, porém, parece que se realça a aplicação na íntegra em Macau da contabilidade digráfica, Macau vai conseguir fazê-lo?
- A DSF pode conhecer melhor e imediatamente os dados financeiros dos serviços públicos através do sistema informático?
- Confirma-se a aplicação do regime de acréscimo?
- Se o sistema informático da DSF está preparado para suportar a contabilidade digráfica? Caso não, quando se concluirá o correspondente sistema?
- Em Macau, aplica-se a contabilidade em regime de caixa, como se vai desenvolver? Vai ser considerada a experiência de Hong Kong com a aplicação simultânea de ambos os sistemas de caixa e de acréscimo?
- O método da dupla entrada constitui uma tendência, mas ainda se propõe a aplicação simultânea dos “Sistema de caixa” e “Sistema de acréscimo” na

implementação do “Método da dupla entrada”.

- Respeitando à capacidade de longo prazo de pagamento do Governo, o actual regime de caixa não pode reflectir de forma exacta o compromisso de pagamento na conta da RAEM, tais como, a lista de aquisição de bens efectuada/contratos estabelecidos.
- De acordo com a nova Lei, todos os serviços públicos vão aplicar o sistema contabilístico da dupla entrada. Assim que a nova lei esteja aprovada em 2016, a DSF procederá à elaboração da proposta do Orçamento para 2017, o número de pessoal e os programas de *softwares* podem adequar-se durante um mero período de menos de 1 ano? Podem atingir o objectivo de aplicação na íntegra da dupla entrada? Face ao exposto, aconselha-se a maior consideração do tempo necessário para esta aplicação.
- Apoiamos a passagem do método unigráfico para o digráfico, o que permite conhecer melhor os bens activos e passivos da RAEM, bem como a capacidade financeira para suportar as empreitadas de construção em curso.
- Relativamente à adopção gradual no futuro dos “*International Public Sector Accounting Standards*”, deve o Governo elaborar o calendário para definir os objectivos, quer o regime de caixa ou de acréscimo, ambos podem seguir os critérios de uniformização e dos padrões internacionalmente reconhecidos.
- Em termos de uma visão de longo prazo, deve se ter por objectivo o regime de acréscimo, antes deste, o Governo deve facultar os dados agregados reconciliados da informação financeira resultantes do regime de caixa e o de acréscimo aplicado pelos Organismos especiais, o que facilita ao público e aos investidores do exterior uma boa compreensão da posição financeira da RAEM, em ordem a ter mais

confiança em investimentos e exploração comercial.

Capítulo V Respostas aos pontos chaves das opiniões e sugestões

1. Supervisão do orçamento financeiro

Análise das opiniões:

1. Apreciação da despesa orçamental

Em termos da supervisão financeira do orçamento, primeiro, o problema sobre se as empreitadas de obras públicas, que se estendem por mais de um ano, se devem ser precedidas de debate, apreciação e aprovação da Assembleia Legislativa, constitui uma preocupação social. Tendo como referência a experiência de Região Administrativa Especial de Hong Kong, parte das opiniões, considera que as empreitadas de obras públicas, que atingem um determinado montante, devem ser submetidas a autorização para a criação de projecto ou submetidas a debate público. Pode ver-se das opiniões, como factor principal para a colocação desta questão, é de salientar o facto de que só se pode saber da execução e concretização das actuais empreitadas de obras públicas, que se estendem por mais de um ano, através da conta anual (Relatório sobre a execução orçamental), apresentada junto da Assembleia Legislativa no ano seguinte após concluídas as mesmas, assim sendo, a Assembleia Legislativa tem que aceitar, de forma passiva, o resultado da execução, sendo difícil de concretizar o efeito de supervisão.

É de admitir que, tendo ocorrido com frequência, nos últimos anos, atrasos e reforços de despesa com as referidas empreitadas de obras públicas, o que é explicado pelos vários factores que vão ser discutidos na parte final deste texto, iremos proceder-se em seguida a uma análise, nomeadamente, da aprovação e autorização

relativa à despesa orçamental com as obras públicas, sendo que o Governo tem grande responsabilidade pela melhoria das empreitadas de obras públicas, pela aproximação das expectativas sociais e pelo cumprimento do princípio de gestão rigorosa das finanças. Todavia, a governação, exercida pelo Governo da RAEM em obediência à lei, não se afasta das disposições e instruções definidas na Lei Básica da RAEM, desenvolvendo-se, obrigatoriamente todas as actividades administrativas pelo enquadramento desta Lei Básica, acreditando-se que os regimes estabelecidos na Lei Básica salvaguardam as situações e necessidades de desenvolvimento da RAEM.

Nos termos da Lei Básica, a estrutura política consubstancia-se em predominância, sendo que a administração e a legislação, por um lado, restringem-se entre si, e por outro lado, cooperaram mutuamente. O Governo tem seguido a Lei Básica e o regimento da Assembleia Legislativa adequado o exercício das competências dentro da lei. De acordo com a alínea 2) do artigo 71.º, compete à Assembleia Legislativa examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo, bem como apreciar o relatório sobre a execução do orçamento apresentado pelo Governo. São anualmente especificadas pelo Governo as receitas e as despesas orçamentais do ano seguinte para elaboração da proposta de orçamento (abrangendo as classificações económica, orgânica e funcional), e submetendo à apreciação e aprovação da Assembleia Legislativa. Por sua vez, cada empreitada de obra pública do Governo, que se estenda por mais de um ano, é considerada como parte integrante do Orçamento e integrada em despesas públicas, não existindo quaisquer despesas extra-orçamentais. Para além de um grande volume de elementos acessórios da própria proposta de orçamento, no decurso da apreciação e aprovação da Assembleia Legislativa, os representantes do Governo têm que dar respostas detalhadas às perguntas colocadas

pelos deputados na sessão plenária ou reunião da comissão da Assembleia Legislativa e prestar informações em apreço de forma a facilitar as tarefas apreciativas.

A Lei do Orçamento é aprovada pelo próprio processo legislativo da Assembleia Legislativa. Nos termos da alínea 3) do artigo 50.º da Lei Básica, compete ao Chefe do Executivo assinar a proposta de orçamento e mandar publicá-la como lei em vigor, bem com comunicar ao Governo Popular Central para efeitos de registo.

Uma outra opinião considera que Macau não deve ter por referência o modo praticado em Hong Kong, ou seja, quando o montante a utilizar é superior ao limite de valor previsto, carece da apreciação e autorização ou de debate da Assembleia Legislativa, preocupando-se, nesta conformidade, com o surgimento de flibusteiro em Hong Kong, o que iria afectar a realização da despesa pública que se prende com a vida da população. Da comparação entre a “Lei Básica” de Macau e a de Hong Kong, é fácil perceber que a estipulação relativa ao poder para a disposição de orçamento diferencia-se uma da outra. Nos termos da alínea 3) do artigo 73.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong, compete à Assembleia Legislativa a “autorização para a tributação e despesa pública”, faz-se menção explícita do poder de autorização da Assembleia Legislativa para a despesa pública. É com este fundamento, constante da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong, que a Assembleia Legislativa de Hong Kong goza do poder de apreciação e autorização para a despesa pública do Governo de Hong Kong. Contudo, na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, elaborada posteriormente à de Hong Kong, o artigo 71.º não confere este poder à Assembleia Legislativa de Macau.

Quer a receita quer a despesa do orçamento da RAEM, têm a ver com o interesses vitais da população de Macau, pelo que é necessário assegurar a utilização, de forma racional e eficaz dos recursos financeiros, bem como evitar o abuso na sua utilização.

A par disso, concordamos com a opinião de que o poder tutelar de orçamento, a exercer pela Assembleia Legislativa, é diferente do poder de decisão de orçamento. O Governo elabora a proposta de orçamento que é composta pelas receitas e despesas orçamentais, de acordo com as Linhas de Acção Governativa e os objectivos das políticas, competindo-lhe o poder exclusivo de apresentação de projectos no âmbito das receita e despesa públicas, nos termos do artigo 75.º da Lei Básica, sendo que essa competência se caracteriza no poder de decisão de orçamento do Governo. Tanto a apreciação como a aprovação pela Assembleia Legislativa da proposta de orçamento apresentada pelo Governo, pertencem ao poder tutelar da Assembleia Legislativa. A relação tutelar consubstancia-se em diferentes sujeitos ou na relação entre poderes diferentes, caso seja o mesmo sujeito que exerce, por si, o mesmo poder, então, não há relação titular. O aumento do poder tutelar pela Assembleia Legislativa no âmbito do orçamento não se debruça sobre o reajustamento da disposição do poder orçamental prevista pela Lei Básica.

As opiniões sobre as questões de “As empreitadas de obras públicas plurianuais serem apresentadas à Assembleia Legislativa para apreciação ou submetidas a debate público”, “Tendo como referência a experiência de Hong Kong, as empreitadas de obras públicas que atingem um determinado montante devem ser submetidas a apreciação e autorização da Assembleia Legislativa” ou “Considera-se que as despesas desagregadas da proposta de orçamento podem ser indeferidas”, opõem-se, evidentemente, aos processos legais e disposições em vigor. Para evitar o indiscriminado ou o abuso da utilização de recursos financeiros por parte do Governo, a Assembleia Legislativa pode exigir ao Governo a apresentação regular de relatórios, respostas às interpelações e esclarecimentos, podendo ainda a mesma construir críticas, formular opiniões e exercer o poder tutelar junto do Governo. Nesse sentido, a nova

«Lei do Enquadramento Orçamental» introduz várias disposições e medidas a fim de reforçar o poder tutelar de orçamento.

2. O Relatório intercalar da execução orçamental, o Relatório trimestral da execução orçamental do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração e seus efeitos

A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» que encontra-se a sujeitar a alterações, procura assegurar melhor a utilização racional dos recursos financeiros, o reforço de supervisão eficaz do orçamento e o aumento da transparência orçamental. Para o efeito, em termos da supervisão das obras públicas plurianuais, esta nova Lei pretende acrescentar a disposição sobre as despesas indicativas plurianuais e complementar o princípio da anualidade, dispondo que para além da dotação necessária para o ano em que se apresenta a proposta é necessário, ainda, evidenciar as despesas com os projectos do PIDDA, relativas aos anos subsequentes e, com carácter indicativo, em cada um dos anos remanescentes necessários para a sua execução, fazendo com que a Assembleia Legislativa possa perceber melhor o planeamento integral dos projectos do PIDDA dos serviços públicos do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA). Para esse efeito, os serviços públicos precisam de ponderar e estimar, científica e pormenorizadamente, os projectos de investimento e empreitadas, com o objectivo de melhorar o mecanismo de estimativa do orçamento do PIDDA. Quando o justifique, podem proceder ao esclarecimento do ajustamento do orçamento integral dos projectos na proposta de orçamento anualmente apresentada, podendo ainda justificar oportunamente o surgimento de desvios das despesas com os projectos, para que a Assembleia Legislativa possa saber melhor da racionalidade de ajustamento do orçamento dos projectos, passando a pós-supervisão do resultado após execução para a pré-supervisão ou no decurso de execução.

A alínea 2) do artigo 71.º confere à Assembleia Legislativa o poder substancial para examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo, dispondo ainda que a mesma tem poder para apreciar o relatório sobre a execução do orçamento. Já que tem o poder de aprovação da proposta de orçamento, naturalmente tem poder de supervisão do relatório sobre a execução do orçamento. A supervisão do relatório sobre a execução do orçamento integra-se na supervisão no decurso de execução e na pós-supervisão, incluindo a supervisão orçamental nas fases de execução e de encerramento da conta. Esta última supervisão incide sobre a análise se as receitas e despesas estão em conformidade com a Lei do Orçamento aprovado e sobre a existência de desvios significativos, eis a tutela racional para a execução orçamental.

Desta forma, para além da manutenção do mecanismo de apresentação do relatório sobre a execução do orçamento, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» pretende adicionar o Relatório intercalar da execução orçamental. Ao abrigo dos respectivos termos, o Governo da RAEM, no final de Julho de cada ano, dá conta à Assembleia Legislativa do relatório intercalar, reportado a 30 de Junho desse mesmo ano, contendo a informação necessária ao acompanhamento do mesmo. O relatório intercalar desempenha a função de supervisão no decurso da execução, permitindo, assim, à Assembleia Legislativa, verificar, em tempo, a execução e reforçar a gestão orçamental e tutelar a actividade financeira durante o ano de execução orçamental. Paralelamente, dispõe-se ainda que o Relatório sobre a execução orçamental do PIDDA deve ser apresentado no prazo de 30 dias após o final de cada trimestre. Há opiniões que concordam que o relatório intercalar e o relatório anual facilitam a supervisão e elaboração orçamental nos anos subsequentes, o que constitui também o alvo que esta nova lei pretende atingir.

Outras há que consideram que a disposição sobre a criação do relatório intercalar da execução orçamental e do relatório trimestral da execução orçamental do PIDDA é susceptível de aumentar a carga de trabalho da Assembleia Legislativa, visto que existe frequentemente um certo volume de propostas para serem discutidas e apreciadas em Julho, sendo que as sessões da Assembleia Legislativa concluem-se em Agosto. Uma opinião considera que os mesmos relatórios devem ser antecipadamente apresentados nos meados de Julho, e, outra opinião julga que, para permitir à Assembleia Legislativa tempo suficiente para analisar e verificar o relatório intercalar da execução orçamental, seja aconselhável serem apresentados em Setembro, mês em que a Assembleia Legislativa retoma os seus trabalhos. É de realçar que tanto o relatório intercalar da execução orçamental como o relatório trimestral da execução orçamental do PIDDA têm a mesma expectativa de, em tempo, dar conta à Assembleia Legislativa da correspondente execução orçamental, cuja índole é diferente da apreciação e aprovação da proposta de orçamento anual. Como não têm de ser apreciados e aprovados, não vêm a aumentar, directamente, a carga dos trabalhos da Assembleia Legislativa nos meses de Agosto e Setembro. Quanto à primeira opinião, regra geral, deve-se a que só podem ser recebidos no dia 10 de cada mês os extractos bancários oficiais e só posteriormente se pode iniciar os respectivos trabalhos e processos de reconhecimento de assinaturas, caso se antecipe a apresentação do relatório intercalar da execução orçamental para os meados de Julho, junto da Assembleia Legislativa, é inviável esta prática. Todavia, salvaguardando-se a prescrição da informação, o Governo é responsável por dar conta da situação conhecida com a maior brevidade possível, se ocorrer realmente a situação referida na segunda opinião, a informação apresentada, poderá causar inconveniências aos trabalhos da Assembleia Legislativa. Podemos considerar as respectivas opiniões para ajustar o tempo da apresentação daquele relatório.

3. Supervisão interna

Uma parte das opiniões e perguntas preocupam-se com a competência de tutela financeira exercida pela DSF aos serviços e organismos públicos, considerando que a DSF deve ter maior competência na esfera de gestão e controlo financeiros; foi formulada outra opinião em como deve a supervisão interna ser coordenada com a da tutela da Assembleia e do Comissariado da Auditoria.

No TÍTULO III – no Controlo orçamental, do Regulamento Administrativo n.º 6/2006 em vigor, com as alterações introduzidas pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, republicado integralmente pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 426/2009, é definida a posição da fiscalização interna da DSF, sobretudo, a fiscalização dos serviços e organismos, exercida pela DSF, de acordo com a própria lei orgânica e dentro das suas atribuições definidas. Compete à DSF orientar, coordenar e fiscalizar a actividade financeira do sector público administrativo da RAEM; assegurar a normalidade na administração financeira da RAEM; superintender no movimento de fundos públicos; exercer a fiscalização, nos domínios fiscal e das finanças públicas, tendo em vista a prevenção e correcção de anomalias. Este diploma legal dispõe ainda sobre a responsabilidade financeira estabelecida a assumir pela infracção da elaboração e execução orçamental, da autorização ou do pagamento da despesa pública, bem como as penalidades da infracção administrativa, e que a DSF tem competência de efectivação da responsabilidade quanto à responsabilidade financeira supracitada, nos termos da lei.

Os organismos autónomos têm personalidade jurídica, podem exercer os direitos e assumir as responsabilidades com autonomia, possuindo autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Porém, do ponto de vista da fiscalização financeira, não se

veja, dentro das atribuições da DSF, a diferença de tutela entre entidades autónomas e não autónomas e entidades com autonomia administrativa, não obstante os organismos autónomos poderem por si, sem passar pela DSF, decidir e realizar despesas, sendo que o processo de concretização das despesas sujeita-se ao limite da autorização de despesas, bem como também o processo de autorização, liquidação e pagamento de despesas deve identificar-se com o disposto no diploma legal, restringindo-se igualmente o inteiro processo à supervisão da DSF. A DSF deve manter um contacto estreito com os organismos autónomos, competindo à Divisão de Inspecção de Finanças Públicas, que funciona na dependência da DSF, proceder, por força de lei, a auditorias respeitantes à gestão e situação económica e financeira de quaisquer serviços públicos, incluindo fundos autónomos, com o objectivo de verificar e avaliar a respectiva gestão. Desta forma, quer no âmbito das normas jurídicas, da disposição das entidades, dos requisitos de processos bem como da gestão corrente, a DSF dispõe de competência própria para proceder às medidas de supervisão sobre o funcionamento financeiro dos serviços públicos, não havendo diferença relativa ao método e nível de supervisão dos organismos autónomos, sendo expectável que se possa resolver as dúvidas do público.

Comparando-se o desempenho de supervisão entre a DSF, a Assembleia Legislativa e o Comissariado da Auditoria, verifica-se a diferença do nível e posição entre si. A Assembleia Legislativa exerce as competências conferidas pela Lei Básica, supervisiona e coordena as linhas de acções governativas, substancia-se principalmente na apreciação e aprovação da lei de orçamento, na apreciação do Relatório sobre a execução orçamental, caracterizando-se, maioritariamente, no nível da tutela política. De acordo com a Lei n.º 11/1999, as atribuições do Comissariado da Auditoria consistem essencialmente em proceder à auditoria sobre a conta geral da RAEM, as

contas e o funcionamento do Sector Público Administrativo, que se tratam como "sujeitos a auditoria", o que permite ao público conhecer a gestão e utilização dos dinheiros públicos dos serviços ou organismos, tendo-se recorrido à publicação do relatório de auditoria; os serviços públicos, através da opinião e proposta do relatório de auditoria, melhoram a gestão administrativa e financeira. A DSF incide sobre a supervisão e prevenção de forma corrente e prática na esfera da elaboração orçamental, do funcionamento financeiro e da legalidade e regularidade da receita e despesa, tomando medidas de controlo mediante os contactos dos trabalhos financeiros dos serviços públicos, por isso, o nível de supervisão e fiscalização da gestão financeira entre a DSF, a Assembleia Legislativa e o Comissariado da Auditoria, é diferente de um para outro, cada um deles tem diferente incidência, facto que facilita a composição de um sistema de monitoramento multidireccional.

2. Empreitadas de obras plurianuais

Análise das opiniões:

Em primeiro lugar, procede-se à discussão sobre a matéria das despesas excedentárias com as empreitadas de obras públicas. Em termos estritos, todas as despesas anuais do Governo são executadas pelo orçamento do ano a que respeitam, dispondo de um limite para cada projecto da despesa orçamental, sem alterações orçamentais, sendo que a utilização das despesas orçamentais pelos serviços públicos, não pode superar o limite do orçamento, considerando-se, caso contrário, como uma infracção. Sobretudo, com o regime do “uso das dotações afectas” referidas na nova lei, mesmo que se efectue a movimentação entre as classificações económicas do mesmo capítulo, não se pode, ainda, proceder a aumento na despesa global desse capítulo, não existindo, neste contexto, a possibilidade de despesas excedentárias, com a conformação de cada despesa ao orçamento autorizado. A expressão “despesas excedentárias” é frequentemente mencionada pela sociedade, e deve se entender que as empreitadas de obras efectivamente executadas não correspondem às inicialmente planeadas, ou seja, o montante efectiva é mais que o previsto, ou como atraso na data prevista de conclusão. Então, se as “despesas excedentárias” não resultam da inexactidão do plano original, serão explicadas pelos problemas do controlo do processo da execução efectiva, ou de outros imprevisíveis.

No âmbito da estimativa das empreitadas de obras, referindo-se especialmente aos projectos plurianuais, há pessoas provenientes do sector da construção civil que afirmam que é bastante difícil proceder com exactidão a estimativas, conforme as experiências anteriormente existentes, as quais podem ser afectadas pelos factores geográfico, climático, e ainda pelos factores económicos de matérias-primas, recursos humanos e inflação. Afectar-se, numa perspectiva objectiva, pelos vários factores

incontroláveis, não é realista para a estimativa com exactidão. Em termos subjectivos, há pessoas que consideram que os serviços responsáveis pelas empreitadas devem ter por referência as opiniões profissionais no intuito de melhorar o método de estimativa. Por outro lado, para a previsão dessas empreitadas de obras plurianuais, entende-se que se pode tentar uma óptica de desenvolvimento para a respectiva avaliação, fazer e avaliá-la. Perante a dificuldade de estimativa objectiva, não se pode exigir que a execução efectiva seja completamente igual à estimativa inicial. Deve considerar-se que são aceitáveis as alterações e os reforços necessários, na medida em que existam justificações, devendo ainda afastar-se da prática efectuada anteriormente, em que somente se fazia público após a execução, sendo necessário melhorar a publicação da informação (i.e. o relatório trimestral da execução orçamental do PIDDA) fazendo com que se possa supervisionar as obras, de forma contínua e eficaz.

Com referência às “Despesas indicativas plurianuais” supramencionadas, algumas opiniões concordam com esta nova disposição, que desempenha um papel activo para supervisão das obras plurianuais e eleva a respectiva transparência. Se, para além da inclusão do PIDDA do ano a que respeita, também seja necessário apresentar a estimativa global dos projectos, trata-se de uma prática aconselhável, isto porque, a possibilidade das alterações orçamentais contínuas e a apresentação oportuna dos relatórios da execução das empreitadas de obras permite aumentar a precisão do orçamento; a necessidade de apresentação pelos serviços públicos, do total de valor estimado contribui para a supervisão orçamental, a transparência das grandes empreitadas de obras bem como a sua fiscalização.

3. Elaboração orçamental

Analise das opiniões:

Das opiniões deste âmbito, a mais referida é como garantir e elevar a precisão do orçamento e a preocupação com a nova «Lei do Enquadramento Orçamental», i.e., como é que esta lei rege a elaboração orçamental, se esta estabelece ou não os critérios para a apreciação da elaboração orçamental, se a DSF emite instruções e regras concretas para os serviços públicos. Com certeza, a precisão do orçamento tem papel fundamental para toda a gestão orçamental, quanto mais aproximado for o orçamento da execução orçamental efectiva, menor será a probabilidade de se efectuar alterações orçamentais, o que permite, por um lado, assegurar um apoio financeiro suficiente para cada projecto, e por outro lado, permite evitar a previsão excessiva dos recursos orçamentais detidos por um determinado projecto, possibilitando que o resultado da execução orçamental melhor corresponde à expectativa da Assembleia Legislativa e do público em geral. Porém, como os atrás referidos, sobretudo no âmbito da estimativa dos projectos de obras, o alcance de uma precisão mais elevada não parece ser realista, acreditando-se que a emissão de instruções através de regimes e a introdução de método de estimativa científica e eficaz podem melhorar a elaboração orçamental.

A nova «Lei do Enquadramento Orçamental», para além da aplicação das disposições em vigor, destacando-se o cumprimento das obrigações legais e contratuais, e a satisfação da necessidade do pagamento relativo aos planos ou projectos plurianuais, engloba ainda a garantia de mais serviços básicos a prestar ao cidadão, aquando da elaboração do orçamento de despesa, a adequação dos projectos fundamentais às necessidades públicas e a implementação do desenvolvimento socioeconómico, bem como a orientação e a directriz para uma elaboração orçamental

exacta na medida em que se tem em conta a necessidade da despesa fixa e do desenvolvimento. Estabelece-se ainda na nova Lei o princípio da eficácia, economia e eficiência, pelo qual os serviços públicos devem procurar adquirir a maior eficiência, com o menor dispêndio possível de custo ou despesa, especificar os planos de despesa por eficiência e prioridade, bem como prestar à sociedade e ao cidadão serviços adequados. Como se põe em prática esse princípio, resume-se no Capítulo IV do Título III do documento de consulta. A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» como uma lei de bases que rege as actividades orçamentais, recai sobre os programas e disposições gerais para a gestão global do orçamento e aspectos chave, define os princípios básicos a facultar aos serviços e organismos do sector público administrativo para o seu cumprimento e a sua execução. Entende-se que é inapropriado definir disposições mais especificadas, convindo que as normas e instruções complementares sejam previstas na disposição complementar, permitindo assim, adequar à efectiva necessidade operacional.

Seguidamente, há mais opiniões que se referem à ponderação ou não de factores como a ponderação da taxa, a depreciação e a inflação, etc., sobretudo no âmbito das despesas plurianuais aquando da elaboração orçamental. Quando os serviços elaboram o orçamento, em primeiro lugar, devem prever as despesas fixas com base no orçamento e na sua execução orçamental no ano anterior, de seguida, devem proceder a ajustamento e suprimento de acordo com as novas políticas e planos de actividade do ano, sendo que, durante esse processo, é necessário considerar os factores economicamente variáveis por decurso de tempo, mesmo que estes factores sofram igualmente a consequência da situação económica global, o que dificulta a exacta estimativa antecedente. Há outra opinião que considera que se deve procurar opiniões profissionais sobre as despesas plurianuais com as empreitadas de obras e

que é necessário a intervenção dos profissionais nessa elaboração orçamental. Nada opor a esta opinião, porque este método pode contribuir para a exactidão do orçamento, todavia, se for necessário, cabe aos serviços, consoante a situação concreta, decidir quais os projectos que precisam deste método, entendendo-se que no quadro da nova «Lei do enquadramento orçamental» não se revela necessário regular especificamente esta situação. Ainda há uma outra opinião que entende que cada orçamento anual deve corresponder ao plano anual de forma a assegurar que a elaboração orçamental é efectuada conforme a necessidade efectiva, de facto, sobre esta opinião, os serviços e organismos devem elaborar um plano anual que sirva de base à preparação da proposta de orçamento, mantendo-se também nos diplomas complementares da nova «Lei do enquadramento orçamental» as actividades semelhantes, permitindo que o orçamento se possa identificar com o planeamento de actividades dos serviços no ano seguinte, nos termos do artigo 4.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, republicado integralmente pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 426/2009, fazendo com que não afecte a governação nem gaste os recursos orçamentais.

A DSF é o serviço responsável pela coordenação da elaboração orçamental, após recebidas as propostas de orçamento dos serviços públicos na fase de preparação orçamental anual, a DSF apresenta, sem interferir nos planos e políticas dos próprios serviços executantes, opinião de viabilidade e legalidade financeira conjuntamente com a opinião da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública e propõe, para efeitos de supervisão, aos serviços o devido ajustamento nos orçamentos por eles apresentados. Quanto às despesas plurianuais, algumas opiniões entendem que é difícil prever despesas que se estendem por mais de um ano, só deveria ser apresentado o orçamento do ano

imediatamente posterior, havendo outra opinião que considera necessário dispor-se de um orçamento a médio e longo prazos. Aqui, deve-se reafirmar que o orçamento legal da RAEM tem carácter anual, isto é, a proposta de orçamento anualmente apreciada e aprovada pela Assembleia Legislativa, representa também a base da execução orçamental do Governo. No entanto, com a especificidade dos projectos de despesa plurianual, se apenas se conhecesse a despesa orçamental do ano a que respeita e não se revelasse a estimativa global e as anuais, seria difícil supervisionar com eficácia. Daí, insere-se na nova «Lei do enquadramento orçamental» a disposição da “Despesas indicativas plurianuais”, facilitando, através da qual, à Assembleia Legislativa, não apenas conhecer melhor o orçamento do ano, mas também o planeamento, na sua íntegra, das despesas com empreitadas de obras plurianuais, o que contribui para a verificação contínua pelos próprios serviços se as despesas estão a ser realizadas segundo o seu plano, sendo necessário justificar os desvios, caso os haja, no intuito de elevar a transparência de informação, permitindo que a Assembleia Legislativa possa perceber as causas das variações.

Em termos da elaboração orçamental, a nova «Lei do enquadramento orçamental» estabelece o princípio da especificação, dispondo que as receitas e as despesas são especificadas por classificação económica, a especificação das despesas rege-se de acordo com uma classificação orgânica e funcional. Quanto à opinião que propõe que se deve ter as classificações de despesas na esfera de deslocação em missão oficial, em actividades, promoção e pessoal, entre outras, existindo, de facto, correspondentes classificações na actual elaboração orçamental, a nova «Lei do enquadramento orçamental» irá mantê-las e aperfeiçoá-las. Paralelamente, sugeriram no decurso da consulta pública duas opiniões, uma delas entendendo que a actual classificação orçamental não é suficientemente detalhada, e a outra considerando que a classificação

em uso actualmente contém dados informativos do orçamento em demasia, como se pode verificar pelo livro anual da proposta de orçamento, que ultrapassa mil páginas, sendo, pelo contrário, necessário proceder-se à sua simplificação a fim de facilitar ao cidadão a leitura e compreensão da situação orçamental. Qualquer prestação de informação tem como finalidade satisfazer a exigência dos utilizadores dessa informação, e a Assembleia Legislativa tem que apreciar a proposta de orçamento pelas próprias competências, pelo que a mesma se obriga a verificar grande volume de dados informativos, até que, sendo necessário, o Governo terá que lhe apresentar mais informação. Encontra-se a conceber, de forma mais simples e compreensível, a apresentação do orçamento e sua execução, em ordem a facilitar a consulta pelo público em geral.

Por último, existem opiniões relativamente à optimização das ferramentas para a elaboração e a apresentação orçamental, mediante o recurso de meios electrónicos, o que concordamos na íntegra, porque não apenas facilita aos serviços a apresentação, mas também atribui uma maior eficiência nos trabalhos. De facto, os meios electrónicos para a transmissão dos dados já estão em uso há muitos anos, encontrando-se a ser melhorados. Espectando-se que o novo sistema financeiro possa simplificar a apresentação de informação, bem como melhorar o trabalho relativo à análise e ao relatório dos dados.

4. Execução orçamental

Análise das opiniões:

Concluída a elaboração do orçamento, a proposta de orçamento é apreciada e aprovada pela Assembleia Legislativa e posteriormente passa à fase de execução. Entende-se por fase de execução, o processo em que o orçamento passa de um plano para uma implementação real, constituindo a parte nuclear da gestão orçamental. O grau da execução orçamental é ponderado pela taxa de execução, ou seja, a percentagem entre o valor executado e o orçamentado, e quanto mais elevada for a taxa mais a concretização da despesa se aproxima do orçamento, e a utilização dos fundos mais se conforma com o plano previsto. De entre as opiniões relacionadas com a execução orçamental, a maioria é relativa à questão em como elevar a taxa de execução e reforçar a supervisão. É de apontar que a “taxa de execução orçamental” consiste num indicador relevante para reflectir o grau da execução de despesa, todavia, a elevação da taxa de execução orçamental trata-se de um meio utilizado para supervisionar o orçamento, e não a finalidade, é claro que uma taxa elevada de execução orçamental é bom, mas se a taxa não é elevada, não significa directamente que os fundos utilizados pelos serviços não estão bem aproveitados, porque a taxa de execução é afectada por factores de diferentes aspectos, i.e., a exactidão da elaboração orçamental – quanto mais exacta for a elaboração orçamental, mais se aproxima da situação efectiva, é natural que a taxa de execução seja elevada; pelos factores objectivos, i.e., o problema anteriormente referido neste texto – a impossibilidade da execução de obras em consequência dos motivos geofísicos e climáticos, pelo que é impossível realizar a despesa orçamentada no prazo previsto, culminando em atraso na conclusão de obras e aumento de preços, constituindo um dos motivos que determina que a despesa efectiva de obras seja superior à prevista.

Quando as actividades inicialmente planeadas pelos serviços para se desenvolverem sofrerem variações ou forem canceladas, o que irá influenciar a taxa de execução orçamental, nesta conformidade, em termos de conceito, deve-se compreender que a “taxa de execução orçamental” não é o único critério para avaliar a gestão orçamental dos serviços públicos, a avaliação deve ser procedida simultaneamente com as justificações prestadas pelos serviços, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» introduz os “Relatório intercalar da execução orçamental” e “Relatório trimestral da execução orçamental do PIDDA”, facultando exactamente fundamentos de verificação faseada em relação à execução orçamental, o que constitui também uma oportunidade e plataforma para os serviços efectuarem os necessários esclarecimentos.

Paralelamente, uma outra opinião entende que os procedimentos administrativos de apreciação e autorização das despesas demoram muito tempo, levando indirectamente o impacto à execução orçamental. Sobre esta opinião, entende-se que o princípio fundamental para as actividades financeiras do Governo assenta no conceito da “Manutenção das despesas dentro dos limites das receitas e Gestão rigorosa das finanças”, a liquidação de quaisquer despesas só pode ser realizada por um conjunto de procedimentos de acordo com a lei vigente, sob o regime da gestão de finanças públicas, a liquidação tem determinados procedimentos, as despesas só podem ser liquidadas quando reunirem os necessários requisitos, sendo imprescindíveis os adequados procedimentos para a fiscalização das despesas. Contudo, acredita-se que a devida delegação de competência legal e a optimização de circuitos de operação corrente podem favorecer o melhoramento da eficiência administrativa.

Há opinião que afirma que, a fim de elevar a taxa de execução orçamental, é provável que se adopte, no final do ano, a forma centralizada para o uso dos fundos

públicos, pelo que se exige uma supervisão deste aspecto. Daqui, deve-se tratar essa situação conforme a sua realidade, caso as despesas a realizar no final do ano estejam correspondentes à disposição e à organização orçamental, é permitida essa forma, como por exemplo, algumas empreitadas de obras que são planeadas, concebidas e executadas no início do ano, é provável que reúnam as condições para a sua recepção e a liquidação no final desse ano, a liquidação só pode ser efectuada para esta situação.

Dispõe-se anualmente de um período complementar para a liquidação, isto é, pode-se ainda, em Janeiro do ano seguinte, efectuar o pagamento das despesas liquidadas até Dezembro do ano a que respeitam, objectivando assegurar a execução de despesas necessárias no ano a que respeitam. Se, simplesmente, com a finalidade de elevar a taxa de execução orçamental se aumentar de propósito a despesa no final do ano, o que é proibido pela violação da disposição orçamental e dos requisitos da despesa, determina-se também as correspondentes obrigações financeiras. Quando a DSF verificar qualquer problema envolvido, comunicará aos serviços para a respectiva correcção. Sob o actual sistema de tutela, é difícil ocorrer o fenómeno do “despesismo” pelo que o cidadão não se preocupa com este.

5. Verba destinada especificamente àquele fim

Análise das opiniões:

A proposta de orçamento apreciado e aprovado pela Assembleia Legislativa representa os fundamentos legais para a execução orçamental, e o Governo deve realizar as despesas de acordo com a organização da proposta de orçamento. Como não é possível prever com exactidão toda a despesa para o ano seguinte, é inevitável proceder necessariamente às alterações orçamentais, facto necessário para atingir o equilíbrio entre a obrigatoriedade e a flexibilidade na execução do orçamento. A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» controla rigorosamente as alterações orçamentais através do “uso das dotações afectas”, pretende prever que a dotação orçamental de um serviço público não pode ser movimentada para outro serviço público, nem o orçamento de despesa movimentado entre os diferentes capítulos e nem o inscrito no PIDDA transferido entre os diferentes programas.

Relativamente ao regime de “Verba destinada especificamente àquele fim” a implementar nesta nova Lei, coloca-se, nesta consulta pública, umas perguntas, tais como, se as disposições são rigorosas de mais? Se ocorrer saldos remanescentes resultantes dos projectos de despesa que não puderam ser executados, ou os que precisam de mais fundos não podem proceder a reforço orçamental? etc., manifestando-se, assim, a preocupação com a insuficiência de flexibilidade e elasticidade, que pode desfavorecer a eficiência administrativa e a taxa de execução orçamental, preocupando-se ainda que os serviços, para evitar a insuficiência do orçamento de despesa oriunda do regime de “Verba destinada especificamente àquele fim”, irão aumentar a despesa propositadamente aquando da elaboração orçamental por forma a elevar a flexibilidade no processo de execução. Todavia, os serviços não vão, e

não podem “orçamentar em excesso”, facto que não favorece à sua execução orçamental, aliás, os serviços, quando apresentarem a proposta de orçamento anual, têm de facultar justificações bastantes e esclarecimentos das dotações necessárias.

E ainda há opinião que aponta que a implementação do regime de “uso das dotações afectas” irá acrescer o volume e a pressão de trabalho por parte dos funcionários. A aplicação do regime de “Verba destinada especificamente àquele fim” não apenas restringirá com mais rigor a modalidade da alteração orçamental face à prática corrente, mas também aumenta indirectamente a exigência para o grau de precisão na elaboração orçamental. Entende-se que a execução orçamental, em princípio, não pode afastar-se da proposta de orçamento aprovado pela Assembleia Legislativa e, na medida em que se articula a necessidade de flexibilidade, permitindo as alterações orçamentais apropriadas, tal como a transferência entre os mesmos capítulos. Precisando-se de um período de adaptação, para qualquer novo regime, será susceptível que ocorra falta de flexibilidade no início da sua aplicação, com reflexos na consequência à taxa de execução orçamental, contudo, acredita-se que, com a experiência sucessivamente acumulada e o aumento contínuo de grau de precisão na elaboração orçamental, se reduza gradualmente essa inadaptação e alcança-se o alvo, finalmente.

Efectivamente, a concepção do regime de “Verba destinada especificamente àquele fim” não é que unicamente se destina a um determinado propósito, quando ocorram “situações imprevisíveis e inadiáveis, ou resultantes de casos de força maior, tais como tempestades, incêndios, destruições, ou outras circunstâncias imprevistas que assumam o carácter de calamidade pública; quando a segurança pública interna, ou outros factos que envolvam o interesse público, o aconselhem; quando decorram da criação, da reestruturação, da fusão ou da extinção de serviços; quando se utilize como

contrapartida de reforço a dotação provisional”, permitindo ainda os necessários reforços ou alterações.

6. Transparência

Análise das opiniões:

A fim de reforçar a transparência de informação no âmbito de orçamento e contas, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» define explicitamente que todo o sector público administrativo deve publicar oportunamente a informação da sua execução orçamental, visando a fiscalização pelo público da gestão orçamental do Governo, constituindo uma disposição bastante fundamental nessa nova Lei.

Conforme as opiniões recolhidas, uma parte das quais reflecte que os dados facultados pelos serviços não sejam demasiado simples, mas há opiniões que reflectem expectativas de que os dados financeiros prestados pelo Governo sejam simplificados e compreensíveis, a nova Lei define unicamente o princípio básico para a obrigatoriedade de publicação da execução orçamental do sector público administrativo, mas não os suportes ou meios para a publicação de dados dos serviços públicos, o que se deve às novas ciências e tecnologias e a modalidade, em constante mudança, de adquirir a informação pelo cidadão, torna-se conveniente não definir disposição mais específica na nova «Lei do Enquadramento Orçamental», sob pena de impedimento da publicação do desenvolvimento da informação financeira. Após a entrada em vigor da nova «Lei do Enquadramento Orçamental», os respectivos regulamentos administrativos complementares irão reger específica e concretamente, a apresentação da execução orçamental do sector público administrativo, fazendo-se público a informação financeira, de forma simples, compreensível e oportuna, permitindo ao cidadão a qualquer momento melhor conhecer a posição financeira da RAEM.

7. Dotação provisional

Análise das opiniões:

Não se dispõe, na «Lei do Enquadramento Orçamental» vigente, do limite do valor para a dotação provisional, pelo que compete ao Governo apresentar ao órgão legislativo proposta de orçamento de acordo com o princípio de gestão rigorosa das finanças, Com efeito, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» pretende definir que as dotações provisionais, quer inscritas no orçamento central quer no orçamento privativo dos organismos autónomos, não podem ser superiores a três por cento do valor total do referido orçamento.

Há algumas perguntas que se prendem com o valor de 3% fixado para a dotação provisional, se este valor fixado satisfaz a necessidade de funcionamento do Governo da RAEM? Qual o critério utilizado para a fixação deste valor? Relativamente a estas perguntas, o Governo tem por referência as leis orçamentais das regiões vizinhas e a revisão das execuções orçamentais efectivamente efectuadas nos anos anteriores para esta fixação. É de realçar que a dotação provisional canaliza-se unicamente para as situações imprevisíveis, permitindo que o Governo possa ter flexibilidade no decurso da execução orçamental; caso o limite do valor fixado para a dotação provisional seja muito elevado os cidadãos vão considerar que o orçamento elaborado pelo Governo tem falta de precisão, caso seja muito baixo, o Governo perde flexibilidade no decurso da execução orçamental, resultando frequentemente na impossibilidade de fazer face a situações imprevistas, pelo que a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» estabelece que o valor da dotação provisional limite-se a 3% do orçamento da despesa global.

A nova «Lei do Enquadramento Orçamental» define claramente as situações em que se aplica a dotação provisional, assim sendo, o Governo sujeita-se às respectivas

restrições, não podendo utilizar arbitrariamente as dotações orçamentais.

8. Base contabilística e sistema de Contabilidade

Análise das opiniões:

À excepção dos Organismos especiais, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» pretende estipular que todo o sector público administrativo adopta o regime de caixa, sendo os dados financeiros contabilizados pelo método de dupla entrada. O método de dupla entrada representa uma forma de contabilização mais abrangente e completa, o que contribui para a exactidão na elaboração das contas da RAEM. No âmbito de escrituração, as actuais normas internacionais de contabilidade assentam no método de dupla entrada, a fim de permitir que o Governo possa adequar as normas internacionalmente reconhecidas, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» irá exigir a todos os serviços públicos a adopção obrigatória desse método de contabilização.

Para os efeitos supracitados, a DSF iniciou oportunamente a aquisição e configuração de um sistema informático na área financeira, prevendo-se que o sistema possa ser adoptado pelo sector público administrativo com a implementação da nova «Lei do Enquadramento Orçamental». Quanto à evolução das contas da RAEM, o Governo, após a entrada em vigor da nova «Lei do Enquadramento Orçamental», irá considerar activamente o estudo sobre a viabilidade da implementação simultânea do regime de caixa e de acréscimo visando poder facultar mais dados financeiros completos para serem apreciados pela Assembleia Legislativa e para serem atempadamente supervisionados pelo público em geral.

Capítulo VI Conclusões

A consulta pública da nova «Lei do Enquadramento Orçamental» terminou em 20 de Agosto, agradecemos pela atenção e apoio de todos os sectores sociais relativamente aos trabalhos desta consulta pública, tendo sido prestadas preciosas opiniões e propostas à DSF mediante os vários meios durante o processo da consulta pública. A «Lei do Enquadramento Orçamental» constitui uma disposição legal que rege a organização, a elaboração, a publicação, a alteração, a execução, a informação e a supervisão no âmbito do Orçamento da RAEM, é também uma lei fundamental e programática para a gestão financeira da RAEM. A presente redefinição da «Lei do Enquadramento Orçamental» pretende substanciar o espírito da Lei Básica, reforça-se, de acordo com o quadro desta lei, a tutela da gestão orçamental e as operações financeiras, bem como aumenta a transparência do funcionamento financeiro do Governo, fazendo com que se possa coordenar com a supervisão da Assembleia Legislativa, satisfazer o direito à informação dos cidadãos, responder às exigências sociais, bem como assegurar o desenvolvimento socioeconómico e a boa governação da RAEM.

Em comparação com a legislação em vigor, a nova «Lei do Enquadramento Orçamental» caracteriza-se maioritariamente em seis pontos relevantes:

1. Reformular e acrescentar alguns princípios essenciais;
2. Definir o conceito de “verba destinada especificamente àquele fim”;
3. Enfatizar o princípio de separação funcional da execução orçamental;
4. Normalizar a fixação do limite do valor da dotação provisional;
5. Despesas indicativas plurianuais;
6. Adicionar os Relatórios intercalares do orçamento.

Das estatísticas e opiniões recolhidas no Capítulo III do presente relatório, pode se concluir que, a maioria manifesta apoio e concordância, com certeza, havendo também a manifestação possível de dúvidas e diferentes opiniões em algumas matérias, das quais, algumas se revestem de grande valor de referência. Dando-se, no Capítulo V, as respostas relativas às dúvidas mais colocadas e opiniões mais apresentadas no processo da consulta pública, por forma a, por um lado, esclarecer as dúvidas, e por outro lado, apresentar também aos cidadãos a prática actual, procedendo também à análise e revisão sobre os fenómenos actualmente existentes e às medidas pretendidas implementar pela nova «Lei do Enquadramento Orçamental». A DSF entende que o resultado adquirido através dessa consulta pública, não visa apenas a recolha e a auscultação das opiniões sobre a consulta apresentadas pelos cidadãos, mas também se trata de uma promoção da disposição financeira e um processo de estudo conjunto que se prende com a gestão financeira pelo Governo.

No tocante às opiniões recolhidas no decurso da consulta, a DSF irá considerar por iniciativa própria introduzir, em conformidade com a base legal e o consenso social, novos articulados ou proceder às alterações orçamentais, irá também proceder a uns ajustamentos técnicos à proposta de lei, após efectuadas internamente as consultas que incidem sobre os serviços públicos. No que respeita às opiniões relacionadas com a matéria que não seja aconselhável ser prevista na lei, a qual será considerada e prevista em diploma complementar. Enquanto as execuções e as operações correntes, a DSF já tomou medidas e continua a melhorá-las, quanto às expectativas e exigências sociais, a DSF irá satisfazê-las. Como “os recursos financeiros são provenientes da população, devem ser investidos no seu bem-estar”, a elaboração da nova «Lei do Enquadramento Orçamental» não se afasta da intervenção e do apoio da sociedade, é expectável que todos os sectores sociais prossigam a supervisão e apresentação de opiniões

concernentes à entrada em processo legislativo ou ao funcionamento corrente da DSF.