

# SUPLEMENTO

## 副刊

### SUMÁRIO

### 目錄

#### GOVERNO DE MACAU

#### 澳門政府

#### Avisos e anúncios oficiais

#### 政府機關通告及公告

#### Tribunal de Contas:

#### 審計法院佈告：

Respeitante ao parecer sobre a conta geral do Território, relativo ao ano económico de 1996. .... 152

關於一九九六經濟年度本地區總帳目之意見書 .. 152

---

**GOVERNO DE MACAU**


---



---

**AVISOS E ANÚNCIOS OFICIAIS**


---

**TRIBUNAL DE CONTAS DE MACAU**
**ÍNDICE**

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>155</b>
-------------------	------------

**CAPÍTULO I**
**REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO TERRITÓRIO DE MACAU  
ACTUALIZAÇÃO**

1. Abertura	158
2. Diplomas com Vigência Plena em 1996	158
3. Diplomas Publicados em 1996	159
3.1. A Lei n.º 23/96/M	160
3.2. A Lei n.º 23-A/96	164
3.3. A Lei n.º 11/96/M	165

**CAPÍTULO II**
**EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS**

4. Nota de Abertura	166
5. Evolução Orçamental	166
6. Evolução da Execução Orçamental (Conta)	168
7. Análise	173

**CAPÍTULO III**
**OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA**

8. Apresentação	175
9. O Orçamento Geral do Território	177
9.1. Elaboração	177
9.1.1. O Despacho n.º 29/GM/95	177
9.1.2. As Circulares da Direcção dos Serviços de Finanças	178
9.2. Aprovação	179
9.2.1. A Lei n.º 13/95/M	179
9.2.2. O Decreto-Lei n.º 72/95/M	182

9.3. Os Princípios e Regras Orçamentais	184
9.4. Execução - Instruções	190
9.5. Alterações Orçamentais	191
9.5.1. Da Receita	191
9.5.2. Da Despesa	194
9.5.3. O Equilíbrio do Orçamento Final	196
10. A Conta	197
10.1. Remessa ao Tribunal	197
10.2. Elaboração	197
10.2.1. As Contas Provisórias	197
10.2.2. A Conta Definitiva	197
10.3. Aprovação	199
10.4. Publicação	199

#### CAPÍTULO IV

#### AS RECEITAS E AS DESPESAS

11. Nota Prévia	200
12. As Receitas	200
12.1. No Orçamento	200
12.2. Na Conta	203
12.2.1. As Receitas Correntes	205
12.2.2. As Receitas de Capital	209
12.2.3. As Reposições não Abatidas nos Pagamentos	210
12.2.4. As Contas de Ordem	211
12.3. A Arrecadação das Receitas	212
13. As Despesas	212
13.1. No Orçamento	212
13.2. Na Conta	216
13.2.1. As Despesas Correntes	220
13.2.1.1. O Fundo de Carácter Social e Assistencial	222
13.2.1.2. Restituições	224
13.2.2. As Despesas de Capital	230
13.2.3. As Despesas de Investimentos do Plano	233
13.2.4. As Contas de Ordem	235
13.2.4.1. As Despesas de Contas de Ordem	235
13.2.4.2. As Entidades Autónomas	236
13.2.5. Síntese	238
13.3. O Pagamento da Despesa	239
13.3.1. A Certificação dos Valores	239
13.3.2. Os Fundos Permanentes	240

14. A Relação Receita/Despesa	242
14.1. Receita Total/Despesa Total	242
14.2. Receita Total sem Contas de Ordem/Despesa Total sem Contas de Ordem	243
14.3. Receita Corrente/Despesa Corrente	243
14.4. Receita do Jogo/Despesa Corrente	244
14.5. Receitas do Jogo/Despesa Total sem Contas de Ordem	244
14.6. Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Corrente	245
14.7. Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Total sem Contas de Ordem	245
14.8. Receitas do Jogo/Serviço da Dívida	245
14.9. Receitas do Jogo/PIDDA	246
14.10. Receita de Concessão de Terrenos/PIDDA	246

## CAPÍTULO V

### SUBSÍDIOS, SUBVENÇÕES E PATRIMÓNIO

15. Preâmbulo	247
16. Subsídios, Subvenções e Outras Formas de Apoio	247
17. Receita Cessante	248
17.1. Benefícios Fiscais	248
17.2. Perdão Fiscal	249
17.3. Síntese	250
18. Créditos Concedidos	250
18.1. Macauport - Sociedade de Administração de Portos, SARL	251
18.2. Caixa Económica Postal	251
18.3. Síntese	252
19. Património	252

## CAPÍTULO VI

### AS OPERAÇÕES DE TESOURARIA

20. Regularização	253
21. A Conta de Operações de Tesouraria	255
21.1. Operações de Tesouraria/Operações Orçamentais	256
21.2. Contas Sem Movimento	257
21.3. Síntese	258

**CAPÍTULO VII****A DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO**

22. A Dívida Directa	259
22.1. A Dívida Fundada	259
22.2. A Dívida Flutuante	262
23. A Dívida Indirecta	262
24. Serviço da Dívida	264

**CAPÍTULO VIII****O TESOURO**

25. Questão Prévia	265
26. A Situação do Tesouro em 31.12.96	265

**CAPÍTULO IX****CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E RESERVAS**

27. Conclusões	267
27.1. Ajustamento	267
27.2. Acatamento das Recomendações Formuladas em Pareceres Anteriores	268
28. Recomendações	269
28.1. De Âmbito Legislativo	269
28.2. Quanto ao Orçamento	269
28.3. Quanto à Conta	271
29. Reservas	272

**CONTA GERAL DO TERRITÓRIO****ANO ECONÓMICO DE 1996**

**PARECER**

**INTRODUÇÃO**

Mais um Parecer sobre a Conta Geral do Território, o sexto, é dado à estampa pelo Tribunal de Contas em menos de cinco anos de existência.

Cumpre-se, de novo o preceituado no n.º 2 do art.º 9º do Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 02 de Março<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - Lei da Organização, competência, funcionamento e processo do Tribunal de Contas de Macau.

Pesem embora o reduzido tempo que a lei concede - escassos 120 dias (de 01 de Agosto a 30 de Novembro) e em que, destes, 45 correm em férias judiciais - e os diminutos meios humanos disponíveis<sup>2</sup>, o que impede uma análise mais aprofundada da actividade financeira do Território, designadamente nos domínios da legalidade e da regularidade da realização das despesas, cuida o Tribunal ter produzido um documento sem quebra de rigor técnico, capaz de habilitar a Assembleia Legislativa a tomar, com segurança, a Conta Geral do Território do ano de 1996.

O Parecer sobre a Conta Geral do Território, não só pela entidade a quem se destina, mas também, e em particular, pelo documento sobre que incide, representa o ponto culminante da actividade anual do Tribunal de Contas e assume um papel de relevo no ciclo financeiro do Território que, para cada ano, se inicia com a aprovação do Orçamento, desenvolve-se com a respectiva execução e com a aprovação da Conta, concluindo-se com a emissão do Parecer pelo Tribunal de Contas e com a tomada da conta pela Assembleia Legislativa. Vale, pois, um esforço suplementar a sua elaboração.

O Parecer sobre a Conta Geral do Território, apesar de emitido por um órgão legal e formalmente jurisdicional, o Tribunal de Contas (que, como se sabe, integra a organização judiciária de Macau - Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto), reveste a natureza típica dos documentos emanados das entidades superiores externas de controlo financeiro do modelo Auditoria-Geral.

E é este o modelo previsto para a futura Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM)<sup>3 4</sup>, o que confere ao Parecer emitido pelo actual Tribunal de Contas uma outra dimensão. Com o formato que hoje apresenta, ou com outro semelhante, o Parecer sobre a Conta Geral do Território é, por enquanto, o único segmento da actividade do Tribunal de Contas a manter-se, diríamos integralmente, na entidade sucessora do controlo externo da actividade financeira da futura RAEM<sup>5</sup>.

Esta é outra razão para o Tribunal colocar na sua elaboração o melhor do seu empenho. Só assim se assegurará e perpetuará para além de 1999 algo do modelo de controlo financeiro do sistema português.

\*

---

<sup>2</sup> - Os serviços de apoio à secção de Fiscalização Sucessiva, onde são realizados os trabalhos preparatórios necessários à elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Território, contam com apenas seis trabalhadores no seu todo e, destes, somente dois (uma assessora e um contador-verificador de 2ª classe) afectos aos trabalhos do Parecer.

<sup>3</sup> - Cfr. art.º 60º da Lei Básica da RAEM.

<sup>4</sup> - O sistema de Auditoria, à excepção de Macau, é o que vigora em todos os países, regiões especiais e territórios autónomos da Ásia.

<sup>5</sup> - Manter-se-á também, cuidamos, a fiscalização sucessiva, só que em moldes diferentes. Actualmente o controlo sucessivo é de natureza jurisdicional (julgamento de contas e julgamento de processos dos denominados serviços simples) com a possibilidade de efectivação de responsabilidade financeira - reintegratória ou sancionatória - e vinculativas as suas decisões, enquanto que num sistema de auditoria assume a forma de pareceres não vinculativos.

O presente Parecer segue o figurino dos anteriores. Combina a vertente pedagógica com a vertente crítica.

A primeira assume-se como exclusiva no capítulo dedicado à apreciação do ordenamento jurídico-financeiro, em especial às modificações e aperfeiçoamentos que (por vezes no seguimento de recomendações deste Tribunal), no ano em apreço, o legislador achou por bem introduzir-lhe.

Mas a mesma preocupação está presente ao longo de todo o Parecer, porquanto o Tribunal quando critica em seguida recomenda e sugere, tendo em vista a correcção das deficiências apontadas, o aperfeiçoamento da administração financeira do Território, em suma, a correcta e legal utilização dos dinheiros públicos.

A segunda, a vertente crítica do parecer, é o resultado do cumprimento das atribuições que por lei estão cometidas ao Tribunal.

O Parecer sobre a Conta Geral do Território deve apreciar, em particular (n.º 3 do art.º 9º do Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 02 de Março):

*“a) A actividade financeira do Território no ano a que a Conta se reporta, designadamente nos domínios do património, das receitas e das despesas;*

*b) O cumprimento da Lei de Enquadramento do orçamento geral do Território e legislação complementar;*

*c) O inventário do património do Território;*

*d) As subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidas, directa ou indirectamente, pelo Território.”*

Se a apreciação a que se referem as normas citadas deverá ter subjacente a correcção e o aperfeiçoamento da administração financeira e a boa utilização dos dinheiros públicos, como já se referiu, ela visa também a efectivação de responsabilidades através da reintegração dos bens públicos e/ou do sancionamento daqueles que, incumbidos de gerirem os bens que a todos pertencem, destes fizeram mau uso ou desrespeitaram as normas a cujo cumprimento estavam obrigados.

Até aqui tem sido suficiente a acção pedagógica que os Pareceres têm veiculado.

O mesmo sucederá no presente, e nos futuros, disso estamos certos.

## CAPÍTULO I

# REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO TERRITÓRIO DE MACAU ACTUALIZAÇÃO

### 1. Abertura

Continua o Tribunal a pensar que um capítulo como este se justifica no Parecer sobre a Conta Geral do Território.

Tem que reconhecer-se que, à parte alguns textos coligidos para acções de formação, a legislação financeira do Território não tem merecido atenção da doutrina nem sido objecto de estudos interpretativos e exegéticos capazes de ajudar, primeiro, aqueles que no dia a dia têm que informar ou decidir em matérias de gestão financeira e orçamental e, depois, aqueles a quem está confiado avaliar e ajuizar a regularidade e legalidade das decisões dos primeiros.

O Tribunal assumiu desde o início uma postura de colaboração positiva com a administração, em especial a administração financeira, no sentido de, se e quando possível, interpretar as normas antes de formular juízos de valor sobre a sua correcta ou incorrecta aplicação.

É a mesma atitude que nos move no presente Parecer, aproveitando o ensejo para fazer um balanço, breve, sobre a primeira utilização das normas com vigência plena no ano de 1996 e comentadas no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1995.

### 2. Diplomas com Vigência Plena em 1996

Foram apenas quatro os diplomas com repercussão no sistema jurídico-financeiro do Território publicados no ano de 1995<sup>6</sup> e comentados no Parecer referente à conta daquele ano<sup>7</sup>.

Foram eles, recorde-se, o Decreto-Lei n.º 61/95/M, de 27 de Setembro, que reestruturou a Direcção dos Serviços de Finanças; o Decreto-Lei n.º 48/95/M, de 18 de Setembro, que definiu o critério a adoptar na classificação das despesas decorrentes do pagamento das remunerações do pessoal que passou à situação de supranumerário em consequência das opções de integração nos quadros dos serviços

<sup>6</sup> - Para além, claro, da Lei de Autorização das Receitas e Despesas e do Decreto-Lei que aprovou e pôs em execução o Orçamento Geral do Território.

<sup>7</sup> - Cap. II, 3.



da República Portuguesa e de desvinculação mediante compensação pecuniária; o Despacho n.º 45/GM/95, de 14 de Agosto, que definiu a natureza e clarificou os procedimentos contabilísticos dos descontos relativos à contribuição para os encargos com os cuidados de saúde devida pelos trabalhadores das entidades autónomas; e o Despacho n.º 73/GM/95, de 20 de Novembro, que aprovou os modelos de mapas, certidões e outros documentos a utilizar pelas entidades autónomas nas suas relações com a Direcção dos Serviços de Finanças.

O balanço a fazer da aplicação dos mencionados diplomas no ano de 1996 e da repercussão que tiveram na Conta Geral do Território que agora apreciamos é simples.

De facto, excepção feita ao Decreto-Lei n.º 61/95/M, os restantes visavam a resolução de questões concretas e pontuais sem grande impacto e cujos efeitos ao nível da Conta do Território pouco se fizeram sentir. Teria sido diferente, sobretudo no que respeita ao Decreto-Lei n.º 48/95/M, se a solução adoptada tivesse sido a que o Tribunal refere no ponto 3.2. do Cap. II do Parecer anterior, isto é, a criação de uma rubrica própria para contabilizar as despesas com as remunerações dos supranumerários. Assim, seria fácil e simples quantificar os encargos globais com o pessoal nessa situação.

Mesmo assim, não podem deixar de considerar-se positivos os resultados da legislação mencionada, em especial os decorrentes da aplicação do Despacho n.º 45/GM/95 que se traduziram num acréscimo de rigor das contas públicas e de transparência dos procedimentos.

Quanto aos efeitos da implementação do Decreto-Lei n.º 61/95/M (reorganização da Direcção dos Serviços de Finanças), tanto quanto o Tribunal se pôde aperceber do relacionamento, quase permanente, que com ela manteve e mantém, é que houve um aumento da eficiência e da eficácia da administração financeira do Território, com destaque para o controlo interno da realização de despesas.

Continua, no entanto, a fazer-se sentir a necessidade de aprovar a legislação especial sobre o funcionamento da Recebedoria a que se refere o n.º 2 do artigo 12º do mencionado Decreto-Lei n.º 61/95/M.

### 3. Diplomas Publicados em 1996

Em rigor, durante o ano de 1996 apenas um diploma legal directamente relacionado com o ordenamento jurídico-financeiro do Território foi publicado<sup>8</sup>, a Lei n.º 23/96/M, de 19 de Agosto.

<sup>8</sup> - Além, claro, da Lei de Autorização das Receitas e Despesas e do Decreto-Lei que aprovou e pôs em execução o Orçamento Geral do Território.

No entanto, faremos também brevíssimos comentários à Lei da Assembleia da República n.º 23-A/96, de 29 de Julho e à Lei n.º 11/96/M, de 12 de Agosto, atentas as repercussões que ao nível da fiscalização financeira externa se fazem sentir.

### 3.1. A Lei n.º 23/96/M

A lei em epígrafe foi publicada em 19 de Agosto e aprovou o “*regime jurídico da concessão de avales do Território*”.

Saúda-se a aprovação e publicação deste normativo, não tanto por significar o acolhimento de uma das recomendações de âmbito legislativo que o Tribunal vinha fazendo desde o primeiro Parecer ou por corresponder ao cumprimento da obrigação imposta pelo n.º 2 do artigo 63º do Estatuto Orgânico de Macau (EOM), mas sim por preencher uma grave lacuna que até então se fazia sentir no ordenamento jurídico-financeiro do Território.

A possibilidade de o Território prestar avales a operações de crédito interno ou externo vem consagrada no n.º 1 do artigo 63º do EOM já citado. Esta norma estatutária diz, por um lado, quem são os potenciais beneficiários (“*institutos públicos*” e “*empresas privadas com sede no ... território*”) e fixa, por outro, os requisitos a que estão sujeitas as operações de crédito a avalizar (o financiamento destinar-se a empreendimentos ou projectos com manifesto interesse para a economia do território ou o Território ter uma participação nesses projectos ou empreendimentos que justifique a prestação do aval). Deixa (n.º 2) a regulamentação do processo de concessão, de execução e das garantias a prestar pelo beneficiário do aval para legislação ordinária, o que se cumpriu com a lei n.º 23/96/M, em apreço.

Apesar de, como vimos, os beneficiários do aval e os requisitos ou pressupostos materiais para a sua concessão estarem já fixados na norma do EOM a lei n.º 23/96/M retoma a temática e introduz-lhe algumas nuances.

Assim, e no que toca a beneficiários, em vez dos “*institutos públicos*” e “*empresas privadas*” do n.º 1 do artigo 63º do EOM, o n.º 1 do artigo 1º<sup>9</sup> fala agora em “*entidades autónomas*” e em “*empresas*” somente, donde resulta um alargamento do leque de beneficiários, pois estes são conceitos mais amplos e abrangentes do que aqueles.

E para que não restassem dúvidas sobre isso, o n.º 2 do mesmo artigo vem esclarecer que as empresas podem ser de capitais públicos, privados ou mistos, e o n.º 3 considerar que entidades autónomas são “*os municípios e os organismos como*

<sup>9</sup> - Os preceitos mencionados neste número sem indicação da fonte pertencem à lei n.º 23/96/M, de 19 de Agosto.

*tal definidos por lei*". E para nos certificarmos de que o conceito de "entidade autónoma" é mais amplo que o de "instituto público" basta atentar no n.º 2 do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 53/93/M<sup>10</sup>, de 27 de Setembro que textua do seguinte modo: "*consideram-se entidades autónomas os institutos públicos, sob a forma de serviços personalizados e de fundos autónomos, bem como outros organismos dotados de autonomia financeira*".

Quanto aos requisitos, ou pressupostos materiais, para a concessão do aval o artigo 2º é, por sua vez, mais restritivo do que a norma estatutária. Para além de exigir que os projectos ou empreendimentos a financiar sejam de manifesto interesse para o Território ou que o Território tenha neles uma participação que justifique a garantia, faz depender a prestação do aval da sua imprescindibilidade para a concessão do financiamento<sup>11</sup>.

Estas particularidades, a primeira por excesso e a segunda por defeito, não se afiguram, porém, como violadoras da norma do EOM.

Vejamos, de seguida, como é que o legislador tratou as diferentes matérias que o n.º 2 do artigo 63º do EOM lhe incumbia de regulamentar.

#### **a) O processo de concessão**

Embora não previsto, o processo de concessão inicia-se com um pedido do potencial beneficiário dirigido, pelo que decorre do n.º 1 do artigo 6º, ao Governador, pedido que deverá ser instruído, no mínimo, com os elementos capazes de identificar e comprovar: a operação de crédito a garantir e as partes nela envolvidas; o projecto ou empreendimento a financiar; a verificação dos pressupostos materiais do artigo 2º, em especial o manifesto interesse para a economia de Macau e a imprescindibilidade do aval para concretização da operação de crédito; a dimensão da garantia pretendida; o plano de amortização do crédito avalizado; e todos os elementos que permitam avaliar a idoneidade da entidade avalizada.

Depois de se concluir pela idoneidade da entidade a avaliar, através da verificação da suficiência das condições económicas e financeiras capazes de fazer face às obrigações decorrentes do crédito a contraír (art.º 3º), é necessário o parecer, não vinculativo, da Autoridade Monetária e Cambial de Macau (n.º 2 do art.º 6º).

Assim, instruído o processo, a Assembleia Legislativa aprova uma lei, em sentido formal, que autoriza, ou não, o Governador a prestar o aval solicitado (art.º 7º). A mesma lei fixa ainda as condições em que o aval deve ser prestado, com

<sup>10</sup> - Aprova o regime jurídico-financeiro das entidades autónomas.

<sup>11</sup> - Por exemplo, imposição da entidade financiadora.

destaque para as garantias do Território (al. b)) e para a dimensão do aval, isto é, o montante do capital a avalizar (al. c)) e se cobre ou não os juros e outros encargos devidos (al. e)). Em anexo à lei deve figurar o plano de amortização e do pagamento de juros devidos (art.º 8º, n.º 1), plano que só pode ser modificado com autorização prévia da Assembleia Legislativa, sob pena de cessação imediata do aval.

Publicada a lei autorizadora, o aval é prestado pelo Governador (artigo 6º, n.º 1).

A lei, porém, não se refere à forma de prestação do aval. A referência feita na al. d) do art.º 7º à eventual necessidade de autorização prévia pelo Governador dos contratos que concretizam as operações de crédito subjacentes parece sugerir que a forma a adoptar poderia ser a da outorga do Governador no próprio contrato de concessão do crédito. Porém, esta solução, possível, seria, em nosso entender, manifestamente exagerada.

Assim, no silêncio da lei, a "*declaração de aval*", a figurar em anexo ao contrato de concessão do crédito, parece ser a forma mais correcta a adoptar.

#### **b) A utilização do aval**

O n.º 2 do art.º 63º do EOM remeteu para legislação ordinária o processo de execução do aval, matéria que a lei n.º 23/96/M quase não aborda.

Quando se fala em execução de avales quer significar-se o chamamento do avalista a pagar o crédito, por incumprimento do devedor principal. Ora esse pagamento resulta numa despesa pública, ainda que especial e, em regra, excepcional. Atentas estas características, carece de regulamentação própria que levasse em linha de conta aspectos como a natureza da despesa, se orçamental ou por operações de tesouraria (a primeira em nosso entender), as providências orçamentais a adoptar, a entidade orçamental que a deverá suportar e o tratamento a dar à receita resultante da execução da garantia geral a que se refere o art.º 12º e das garantias especiais eventualmente fixadas (al. b) do art.º 7º).

A lei que estamos analisando era o local próprio para regulamentar, de forma genérica, estas questões.

Em bom rigor esta problemática é apenas a florada no n.º 2 do art.º 9º ao estipular que as entidades avalizadas, em caso de impossibilidade de satisfação das obrigações resultantes do crédito avalizado, deverão do facto dar conhecimento à

Direcção dos Serviços de Finanças com uma antecedência mínima de sessenta dias em relação ao vencimento.

Assim, para as questões sobranes e antes referidas, resta a possibilidade de serem resolvidas, caso a caso, na lei a que se refere o art.º 7º, apesar de as mesmas não aparecerem enlencadas nas respectivas alíneas.

\*

O que a lei efectivamente regulamentou foi a **utilização** do aval.

E quanto a esta, manda a lei, desde logo sob pena de caducidade do aval, que a operação de crédito se concretize (celebração do contrato) no prazo de trinta dias a contar da data da prestação, salvo se outro mais dilatado for fixado na lei de autorização (art.º 5º).

Fixa ainda os prazos máximos de cinco anos para a utilização do crédito avalizado e de vinte anos para a total amortização, prazos contados a partir da data da celebração dos contratos (art.º 4º).

Consagra ainda o direito de controlo da entidade avalizada pelo avalista. Por um lado impondo àquela a obrigação de comunicar à Direcção dos Serviços de Finanças as amortizações e juros pagos em relação ao crédito avalizado, por forma a manter actualizado o montante das responsabilidades indirectas do Território (art.º 9º, n.º 1), por outro, permitindo ao Governador fiscalizar directamente, através da realização de auditorias, inquéritos ou sindicâncias, não só a utilização concreta do financiamento avalizado, mas também a actividade do beneficiário nas suas vertentes técnica, económica, financeira e administrativa (art.º 10º).

### **c) Garantias**

Prevêem-se dois tipos de garantias: gerais e especiais.

As garantias gerais são:

- Um privilégio creditório mobiliário geral, previsto no n.º 2 do art.º 735º do Código Civil, em todos os avals prestados (art.º 12º); e
- Em relação aos avals prestados a sociedades anónimas, a possibilidade de transformação do crédito resultante do pagamento efectuado em execução do aval em acções dessa sociedade (art.º 11º).

As garantias especiais, se necessárias, serão fixadas, caso a caso, na lei de autorização da concessão do aval (al. b) do art.º 7º).

\*

\*\*

A lei que acabamos de analisar, além da lacuna que assinalámos em b), merece-nos dois reparos.

O primeiro tem a ver com a solução adoptada na segunda parte do n.º 1 do art.º 6º e no art.º 7º, ao fazer depender a concessão de cada aval de uma lei de autorização da Assembleia Legislativa.

Cuidamos que seria mais simples e mais eficiente se a autorização fosse genérica, dentro de limites máximos, de capital e juros, fixados anualmente. E o diploma próprio para conferir essa autorização ao Governador e estabelecer os limites referidos seria, em cada ano, a lei de autorização das receitas e despesas.

Com esta autorização cumpria-se o previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 30º do EOM (aliás, cremos que o sentido da norma é exactamente esse) e permitia-se que, desde logo, fossem tomadas as providências orçamentais adequadas.

O segundo reparo prende-se com o facto de não ter sido prevista a cobrança de uma taxa de aval (o que em nosso entender se justificava sobretudo em relação às empresas beneficiárias) que poderia reverter para um fundo de garantia dos avales prestados.

### 3.2. A Lei n.º 23-A/96

A lei da Assembleia da República n.º 23-A/96, de 29 de Julho (foi também publicada no Boletim Oficial de Macau, I Série, n.º 32, de 7/8/96 - Suplemento) procedeu à alteração do Estatuto Orgânico de Macau (EOM).

O comentário que esta lei nos merece relaciona-se com o facto de por seu intermédio se ter eliminado do texto do EOM qualquer referência à existência de uma Instituição Superior de Controlo (ISC) financeiro.

No anterior texto essa referência encontrava-se nos artigos 64º, 65º e 66º integrados no capítulo IV sob a epígrafe "*Da administração financeira*".

E se é certo que os mencionados artigos deixaram de vigorar, de acordo com o disposto no art.º 48º da Lei n.º 13/90, de 10 de Maio<sup>12</sup>, em 26 de Abril de 1993,

<sup>12</sup> - Anterior alteração do Estatuto Orgânico de Macau.

data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 2 de Março<sup>13</sup>, pelo menos até essa data estava prevista no EOM a existência de um órgão superior de controlo das finanças públicas, o que agora se não verifica.

E a previsão constitucional<sup>14</sup> da sua existência e das respectivas competências é uma recomendação da INTOSAI (Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas) por forma a garantir a autonomia e independência das Entidades Superiores de Controlo. Transcreve-se, a propósito, o n.º 1 do art.º 18º da “*Declaração de Lima*” do IX Congresso da INTOSAI que teve lugar em Lima-Perú no ano de 1977:

*“As competências de controle das Entidades Fiscalizadoras Superiores devem estar especificadas na constituição, pelo menos nas suas linhas fundamentais, podendo os detalhes ser regulados por lei”<sup>15</sup>.*

### 3.3. A Lei n.º 11/96/M

Publicada em 12 de Agosto, a lei n.º 11/96/M aprovou o regime jurídico da declaração de utilidade pública administrativa.

Para a questão que nos ocupa, o regime jurídico-financeiro do território, desta lei apenas merece referência a al. a) do art.º 11º.

Segundo esta norma, constitui dever das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, cuja noção se encontra no art.º 1º<sup>16</sup>, “*apresentar anualmente, nos termos da lei, o relatório e as contas dos exercícios findos*”.

Ora, a lei que aqui está subjacente é o art.º 10º da Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto (Lei de Bases da Organização Judiciária de Macau) donde resulta, pela conjugação da al. f) do n.º 2 com a al. d) do n.º 4, que as contas das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa estão sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas.

<sup>13</sup> - 26 de Abril de 1993 foi a data em que foi declarado instalado o Tribunal de Contas, por conseguinte data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 2 de Março (art.º 64º).

<sup>14</sup> - E o EOM é uma mini constituição para o Território.

<sup>15</sup> - Tradução livre nossa.  
No mesmo sentido cfr. Alfredo José de Sousa in “Controlo Externo das Finanças Públicas: o Tribunal de Contas”, separata do Boletim de Ciências Económicas, 1997, pág. 10.

<sup>16</sup> - É o seguinte o teor do art.º 1º da Lei n.º 11/96/M, de 12/08:  
“São pessoas colectivas de utilidade pública administrativa as associações ou fundações privadas que prossigam fins de interesse geral da comunidade, cooperando com a Administração do Território, e que, nos termos desta lei, sejam declaradas de utilidade pública administrativa.”

## CAPÍTULO II

## EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS

## 4. Nota de Abertura

Os fundos públicos, como é sabido, são escassos, têm proveniências várias e a sua arrecadação está, normalmente, sujeita a flutuações conjunturais.

Por sua vez, as necessidades a que há que fazer face são múltiplas e crescentes.

Uma gestão moderna, eficiente e eficaz dos dinheiros públicos debate-se, permanentemente, com esta dificuldade: com recursos limitados satisfazer necessidades que aumentam todos os dias.

Para conseguir a melhor relação possível entre estas duas realidades, necessita o gestor público da máxima informação. De entre esta destaca-se a necessidade de conhecer em que sentido têm evoluído a arrecadação das receitas e a realização das despesas.

Dando o seu contributo neste sector, o Tribunal de Contas continua, no Parecer sobre a Conta Geral do Território, a apresentar o quadro evolutivo das finanças públicas, considerando os últimos cinco anos, período julgado como o mais correcto para uma análise deste tipo.

## 5. Evolução Orçamental

No quadro seguinte, elaborado com base no orçamento final, mostra-se a evolução das receitas e despesas, por grandes agregados, nos últimos 5 anos.

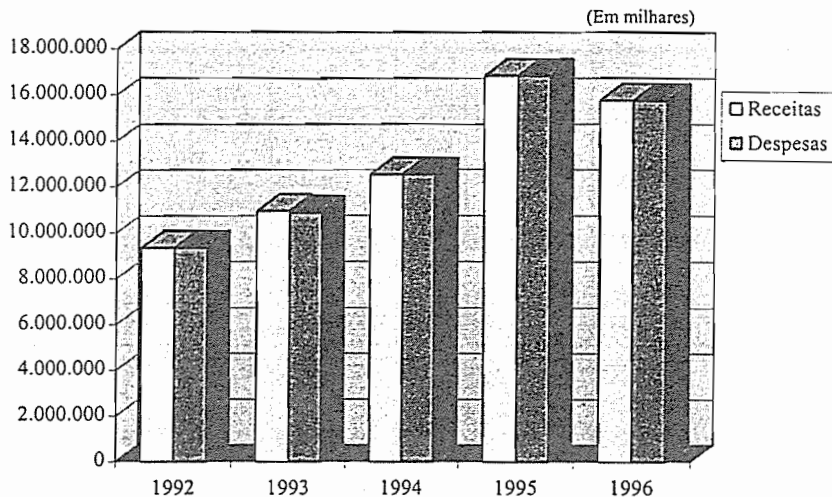
		(Milhares de patacaas)								
Ano		1992	1993	92/93	1994	93/94	1995	94/95	1996	95/96
Designação				Δ%		Δ%		Δ%		Δ%
R	Correntes	7.414.055	7.969.439	7,5	9.281.019	16,5	9.024.860	-2,8	9.433.150	4,5
E										
C	De Capital (1)	463.500	677.736	46,2	370.868	-45,3	2.251.040	507,0	152.400	-93,2
E										
I	Soma	7.877.555	8.647.175	9,8	9.651.887	11,6	11.275.900	16,8	9.585.550	-15,0
T										
A	Contas Ordem	1.466.571	2.283.312	55,7	2.860.684	25,3	5.564.455	94,5	6.174.007	11,0
S	<b>Total</b>	<b>9.344.126</b>	<b>10.930.487</b>	<b>17,0</b>	<b>12.512.571</b>	<b>14,5</b>	<b>16.840.355</b>	<b>34,6</b>	<b>15.759.557</b>	<b>-6,4</b>
D	Correntes	5.832.104	6.095.862	4,5	7.458.839	22,4	6.821.873	-8,5	7.043.564	3,2
E										
S	De Capital	544.197	696.388	28,0	693.210	-0,5	2.698.561	289,3	971.296	-64,0
P	PIDDA	1.501.690	1.786.293	19,0	1.500.000	-16,0	1.755.466	17,0	1.570.690	-10,5
E										
S	Soma	7.877.991	8.578.543	8,9	9.652.049	12,5	11.275.900	16,8	9.585.550	-15,0
A										
S	Contas Ordem	1.466.571	2.283.312	55,7	2.860.684	25,3	5.564.455	94,5	6.174.007	11,0
	<b>Total</b>	<b>9.344.562</b>	<b>10.861.855</b>	<b>16,2</b>	<b>12.512.733</b>	<b>15,2</b>	<b>16.840.355</b>	<b>34,6</b>	<b>15.759.557</b>	<b>-6,4</b>

(1) Inclui Reposições não abatidas nos pagamentos.

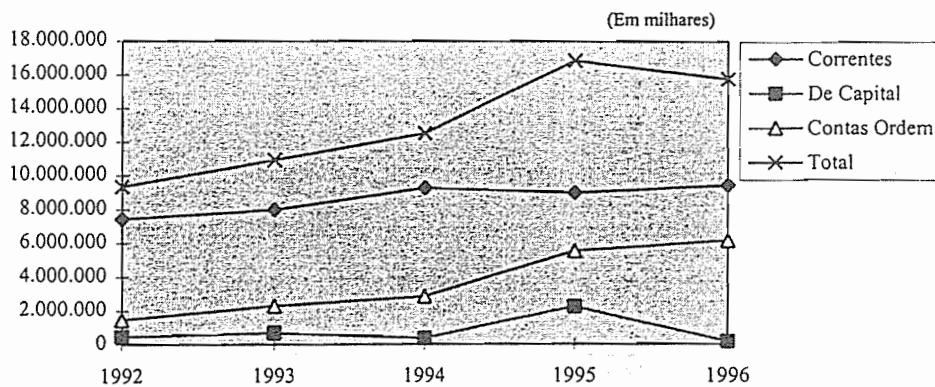


A evolução da receita e da despesa assume graficamente o seguinte aspecto:

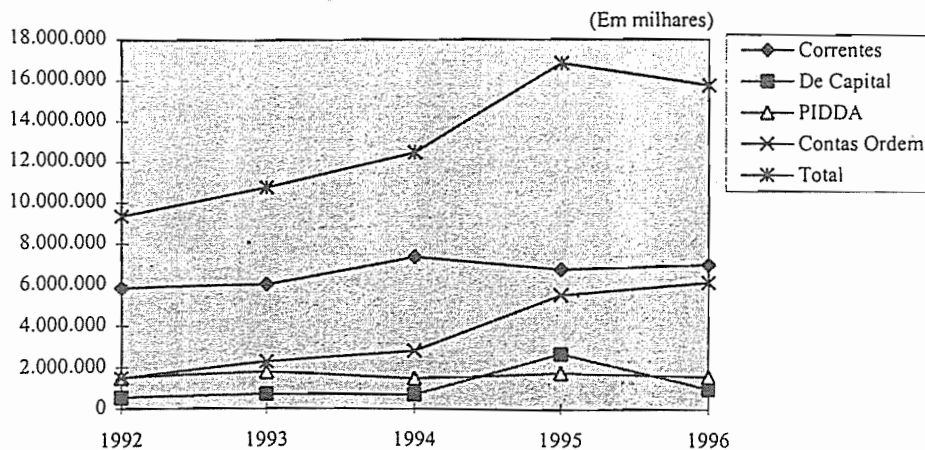
### RECEITA E DESPESA TOTAL



### RECEITA



### DESPESA



## 6. Evolução da Execução Orçamental (Conta)

O quadro seguinte representa a evolução da execução orçamental. Nele se pode apreciar o comportamento das receitas arrecadadas e das despesas pagas, por grandes agregados, nos últimos 5 anos.

(Milhares de patacaas)

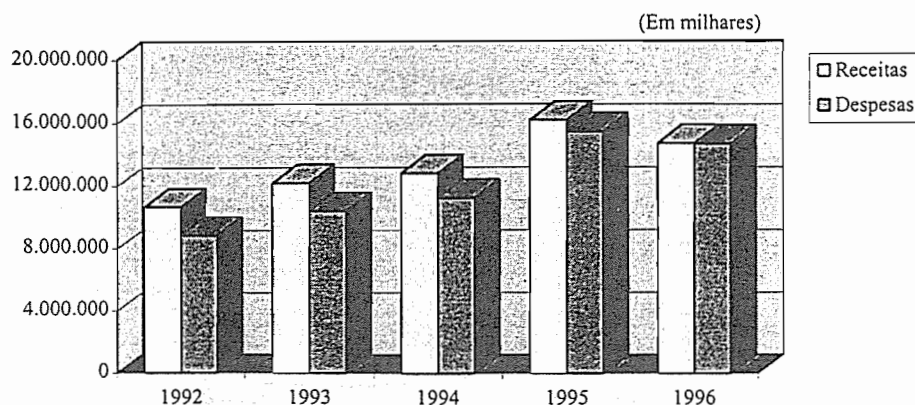
Designação		Ano		92/93	93/94	94/95	95/96			
		1992	1993	Δ%	1994	Δ%	1995	Δ%	1996	Δ%
R	Correntes	9.191.309	9.356.622	1,8	10.000.244	6,9	8.558.189	-14,4	8.446.794	-1,3
E	De Capital (1)	66.919	710.157	961,2	86.494	-87,8	2.194.787	2437,5	122.510	-94,4
C	Soma	9.258.228	10.066.779	8,7	10.086.738	0,2	10.752.976	6,6	8.569.304	-20,3
E	Contas Ordem	1.441.596	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6	5.438.024	99,6	6.141.961	12,9
I	<b>Total</b>	<b>10.699.824</b>	<b>12.202.360</b>	<b>14,0</b>	<b>12.811.236</b>	<b>5,0</b>	<b>16.191.000</b>	<b>26,4</b>	<b>14.711.265</b>	<b>-9,1</b>
T	Correntes	5.646.688	5.984.917	6,0	6.826.828	14,1	6.106.587	-10,6	6.518.219	6,7
A	De Capital	543.251	692.848	27,5	689.670	-0,5	2.690.938	290,2	694.228	-74,2
S	PIDDA	1.262.449	1.606.637	27,3	1.010.343	-37,1	1.237.087	22,4	1.326.889	7,3
S	Soma	7.452.388	8.284.402	11,2	8.526.841	2,9	10.034.612	17,7	8.539.336	-14,9
A	Contas Ordem	1.441.596	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6	5.437.553	99,6	6.141.961	13,0
S	<i>A deduzir (Rep. Abat.) (2)</i>	---	---	---	---	---	-3.783	---	---	---
S	<b>Total</b>	<b>8.893.984</b>	<b>10.419.983</b>	<b>17,2</b>	<b>11.251.339</b>	<b>8,0</b>	<b>15.468.382</b>	<b>37,5</b>	<b>14.681.297</b>	<b>-5,1</b>
<b>Saldo(Rec-Dep)</b>		<b>1.805.840</b>	<b>1.782.377</b>	<b>-1,3</b>	<b>1.559.897</b>	<b>-12,5</b>	<b>722.618</b>	<b>-53,7</b>	<b>29.968</b>	<b>-95,9</b>

(1) Inclui Reposições não abatidas nos pagamentos

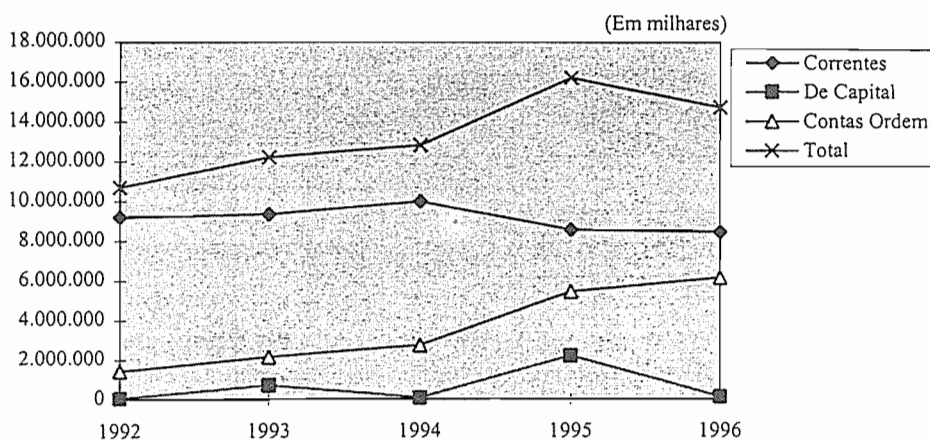
(2) Cfr. IV - 12,2 do Parecer de 1995.

Os seguintes gráficos mostram a evolução da receita e despesa realizadas, bem como os respectivos saldos.

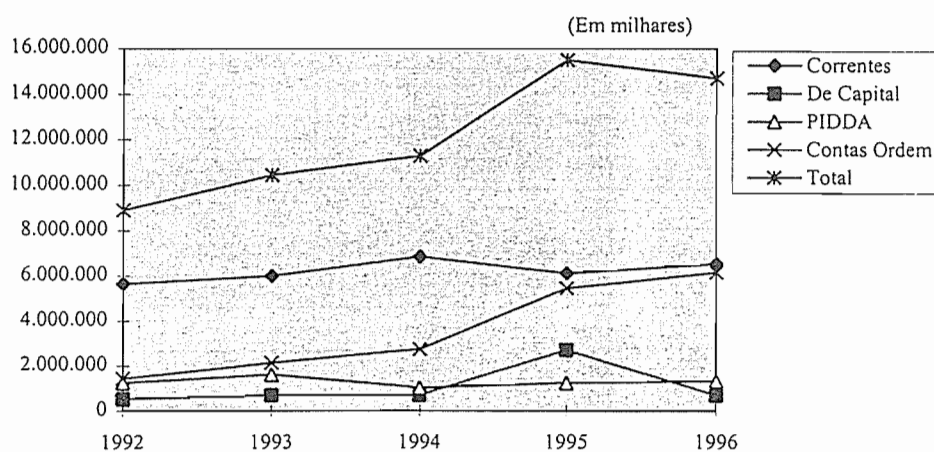
### RECEITA E DESPESA TOTAL



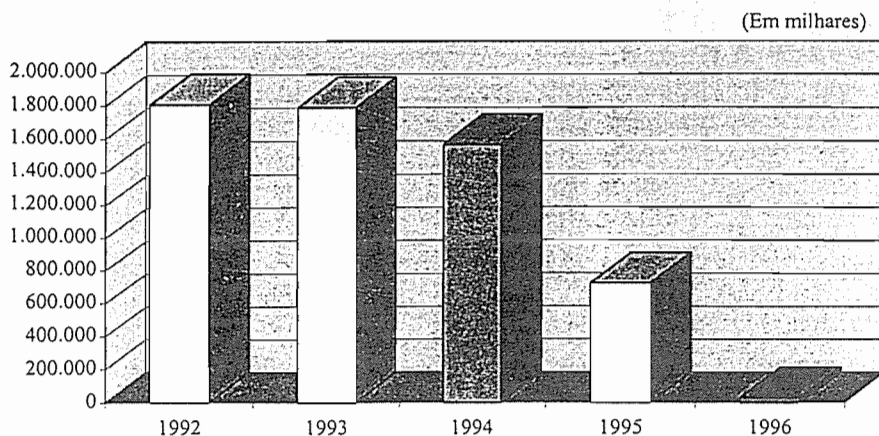
### RECEITA COBRADA



### DESPESA PAGA



### SALDOS

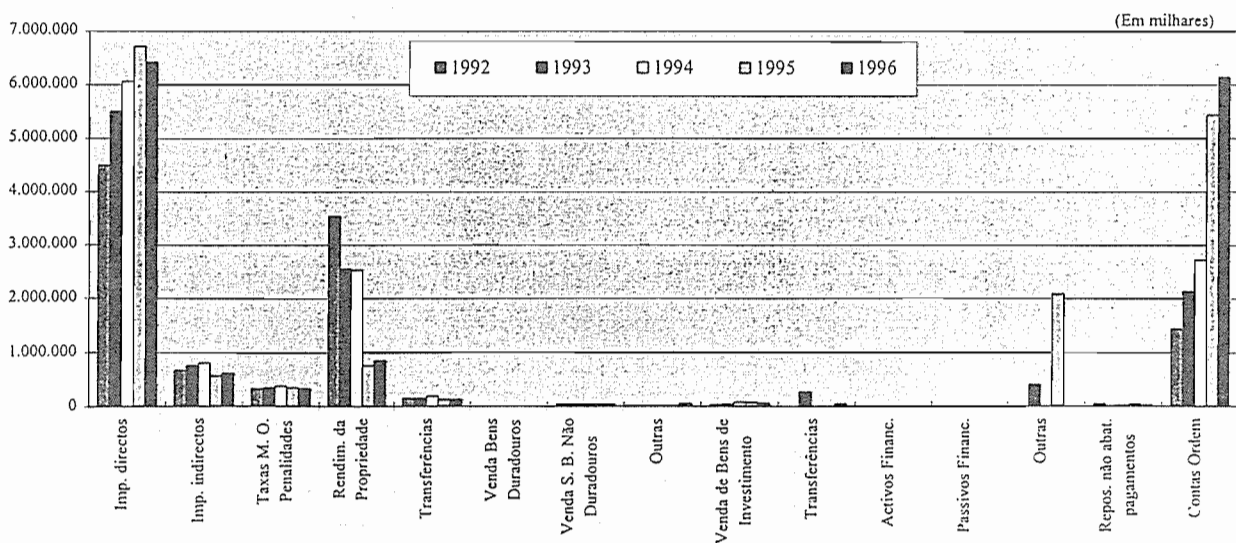


No que respeita à receita, o quadro seguinte demonstra a sua evolução, em grandes agregados e tipos, ao longo do período considerado.

(1000 patacas)

Designação	Ano		92/93	1994	93/94	1995	94/95	1996	95/96
	1992	1993	Δ%		Δ%		Δ%		
<b>Correntes(1)</b>	9.191.309	9.356.622	1,8	10.000.245	6,9	8.558.189	-14,4	8.446.794	-1,3
Impostos Directos	4.487.033	5.503.808	22,7	6.060.462	10,1	6.716.014	10,8	6.425.614	-4,3
Impostos Indirectos	668.032	753.278	12,8	801.377	6,4	559.076	-30,2	608.609	8,9
Taxas M. O. Penalidades	319.137	351.896	10,3	374.495	6,4	345.555	-7,7	328.808	-4,8
Rendimentos da Propriedade	3.526.029	2.550.836	-27,7	2.521.134	-1,2	759.299	-69,9	850.929	12,1
Transferências	149.477	150.721	0,8	185.735	23,2	125.727	-32,3	130.112	3,5
Venda Bens Duradouros	553	808	46,1	2.685	232,3	967	-64,0	2.508	159,4
Venda S. B. Não Duradouros	31.435	32.684	4,0	40.728	24,6	46.449	14,0	45.744	-1,5
Outras Receitas Correntes	9.613	12.591	31,0	13.629	8,2	5.102	-62,6	54.470	967,6
<b>De Capital(2)</b>	26.748	702.771	2527,4	77.888	-88,9	2.159.583	2672,7	103.317	-95,2
Venda de Bens de Investimento	26.748	44.035	64,6	77.888	76,9	77.943	0,1	61.789	-20,7
Transferências	0	262.000	∞	0	-100,0	0	∞	41.528	∞
Activos Financeiros	0	0	∞	0	∞	0	∞	0	∞
Passivos Financeiros	0	0	∞	0	∞	0	∞	0	∞
Outras Receitas de Capital	0	396.736	∞	0	-100,0	2.081.640	∞	0	-100,0
Reposições não abat. pag.(3)	40.171	7.386	-81,6	8.606	16,5	35.204	309,1	19.193	-45,5
Contas Ordem(4)	1.441.596	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6	5.438.024	99,6	6.141.961	12,9
<b>Total(1+2+3+4)</b>	<b>10.699.824</b>	<b>12.202.360</b>	<b>14,0</b>	<b>12.811.237</b>	<b>5,0</b>	<b>16.191.000</b>	<b>26,4</b>	<b>14.711.265</b>	<b>-9,1</b>

Graficamente temos:



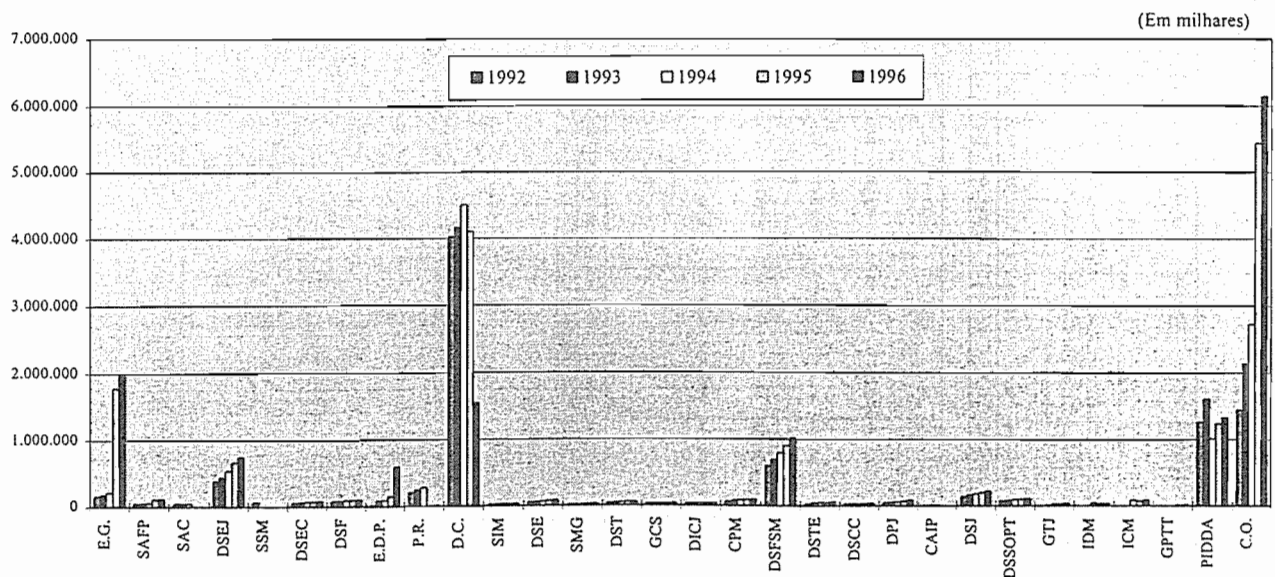
Quanto à despesa, esta evoluiu por capítulos orgânicos, da forma que o quadro apresenta.

(Milhares patacas)

Cód.	Designação	Ano		92/93 Δ%	1994	93/94 Δ%	1995	94/95 Δ%	1996	95/96 Δ%
		1992	1993							
01-00	Encargos Gerais	154.668	178.176	15,2	214.112	20,2	1.782.571	732,5	1.998.530	12,1
03-00	Serviços de Administração e Função Pública	43.063	51.164	18,8	57.627	12,6	114.381	98,5	116.268	1,6
04-00	Serviços de Assuntos Chineses	43.800	46.106	5,3	41.663	-9,6	---	0,0	---	---
05-00	Serviços de Educação e Juventude	383.136	438.640	14,5	536.603	22,3	666.816	24,3	745.447	11,8
06-00	Serviços de Saúde	65.189	---	0,0	---	---	---	---	---	---
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos	55.732	61.326	10,0	67.731	10,4	74.138	9,5	78.171	5,4
09-00	Serviços de Finanças	73.682	77.957	5,8	86.161	10,5	95.405	10,7	100.856	5,7
10-00	Encargos da Dívida Pública	11.149	83.663	650,4	86.986	4,0	148.377	70,6	587.913	296,2
11-00	Pensões e Reformas	206.101	245.919	19,3	277.989	13,0	2.496	-99,1	9.323	273,5
12-00	Despesas Comuns	4.019.883	4.158.672	3,5	4.502.709	8,3	4.095.543	-9,0	1.544.614	-62,3
18-00	Serviços de Identificação de Macau	18.094	21.687	19,9	24.135	11,3	25.396	5,2	30.649	20,7
19-00	Serviços de Economia	50.002	57.152	14,3	66.835	16,9	71.867	7,5	77.421	7,7
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos	12.502	14.460	15,7	17.982	24,4	21.815	21,3	25.578	17,2
23-00	Serviços de Turismo	36.021	40.224	11,7	49.773	23,7	55.862	12,2	56.858	1,8
24-00	Gabinete de Comunicação Social	23.284	25.172	8,1	28.939	15,0	31.181	7,7	34.058	9,2
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	24.334	28.283	16,2	33.180	17,3	36.378	9,6	42.984	18,2
27-00	Capitania dos Portos de Macau	62.476	76.557	22,5	80.959	5,7	87.885	8,6	93.024	5,8
28-00	Forças de Segurança de Macau	597.568	700.432	17,2	796.293	13,7	907.235	13,9	1.016.359	12,0
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego	26.531	39.316	48,2	42.440	7,9	47.461	11,8	55.173	16,2
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro	21.861	23.899	9,3	26.716	11,8	30.121	12,7	32.652	8,4
32-00	Directoria da Polícia Judiciária	43.534	52.321	20,2	61.769	18,1	71.048	15,0	81.964	15,4
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público	3.736	4.336	16,1	4.273	-1,5	---	0,0	---	0,0
34-00	Serviços de Justiça	138.730	164.970	18,9	178.402	8,1	200.843	12,6	222.349	10,7
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	74.863	81.569	9,0	91.218	11,8	98.874	8,4	107.725	9,0
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica	---	5.764	∞	20.848	261,7	25.750	23,5	30.373	18,0
37-00	Instituto dos Desportos de Macau	---	---	---	38.794	∞	28.999	-25,2	31.303	7,9
38-00	Instituto Cultural de Macau	---	---	---	82.361	∞	67.471	-18,1	81.731	21,1
39-00	Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodepen.	---	---	---	---	---	9.612	∞	11.124	15,7
40-00	Investimentos do Plano	1.262.449	1.606.637	27,3	1.010.343	-37,1	1.237.087	22,4	1.326.889	7,3
50-00	Contas de Ordem	1.441.596	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6	5.437.553	99,6	6.141.961	13,0
	<i>A deduzir (Rep. Abat.) (1)</i>	---	---	---	---	---	-3.783	---	---	---
	<b>Total</b>	<b>8.893.984</b>	<b>10.419.983</b>	<b>17,2</b>	<b>11.251.339</b>	<b>8,0</b>	<b>15.468.382</b>	<b>37,5</b>	<b>14.681.297</b>	<b>-5,1</b>

(1) Cfr. Cap. IV - 12.2 do Parecer de 1995.

Com a seguinte expressão gráfica:



O quadro que se segue sintetiza a receita orçamentada e cobrada, a despesa orçamentada e paga, bem como a execução orçamental e sua variação face aos anos anteriores.

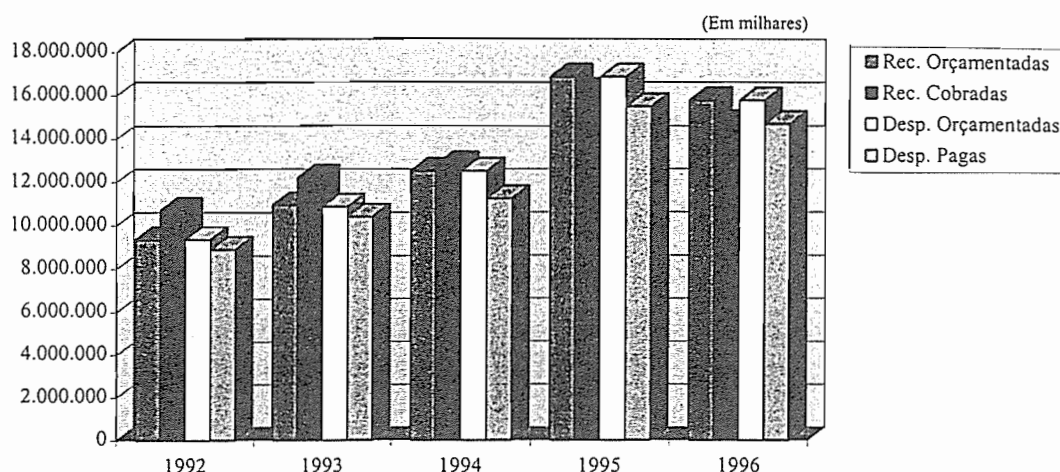
Designação	Ano		1992		1993		Δ92/93%		1994		Δ93/94%		1995		Δ94/95%		1996		Δ95/96%									
	Orç	Exec %	Orç	Exec %	Orç	Exec %	Orç	Exec %	Orç	Exec %	Orç	Exec %	Orç	Exec %	Orç	Exec %	Orç	Exec %	Orç	Exec %								
R Contas	11) 414.055	9.191.309	185,7	7.969.439	9.356.622	126,2	49,8	1,8	-59,5	9.281.019	10.000.244	107,7	25,2	6,9	-18,5	9.024.860	8.558.189	94,8	-2,8	-14,4	-12,9	8.446.794	8.433.150	94,3	4,5	-1,3	-5,3	
E De Capital (1)	463.500	66.919	14,4	677.736	710.157	104,8	46,2	961,2	90,3	370.868	86.494	23,3	-45,3	-81,5	2.251.040	2.194.787	97,5	507,0	2.437,5	74,2	152.400	122.510	80,4	-93,2	-94,4	-17,1		
E	7.877.555	9.258.228	117,5	8.647.175	10.066.779	116,4	9,8	8,7	-1,1	9.651.887	10.086.738	104,5	11,6	0,2	-11,9	11.275.900	10.752.976	95,4	16,8	6,6	-9,1	9.585.550	8.569.304	89,4	-15,0	-20,3	-6,0	
T	1.466.571	1.441.596	98,3	2.283.312	2.135.581	93,5	55,7	48,1	-4,8	2.860.684	2.724.498	95,2	25,3	27,6	1,7	5.564.455	5.438.074	97,7	94,5	99,6	2,5	6.174.007	6.141.961	99,5	11,0	12,9	1,8	
S Total	9.344.126	10.699.824	114,5	10.930.487	12.202.380	111,6	17,0	14,0	-2,9	12.512.571	12.811.236	102,4	14,5	5,0	-9,2	16.840.355	16.191.000	96,1	34,6	26,4	-6,2	15.759.557	14.711.365	93,3	-4,4	-9,1	-2,8	
D	5.832.104	5.646.688	96,8	6.095.862	5.984.917	98,2	4,5	6,0	1,4	7.458.839	6.826.828	91,5	22,4	14,1	-6,7	6.821.873	6.106.587	89,5	-8,5	-10,6	-2,0	7.043.564	6.518.219	92,5	3,2	6,7	3,0	
E De Capital	544.197	543.251	99,8	696.388	692.848	99,5	28,0	27,5	-0,3	693.210	689.670	99,5	-0,5	0,0	2.698.561	2.690.938	99,7	289,3	290,2	0,2	971.296	694.228	71,5	-64,0	-74,2	-28,2		
S	1.501.690	1.262.449	84,1	1.786.293	1.606.637	89,9	19,0	27,3	5,9	1.500.000	1.010.343	67,4	-16,0	-37,1	-22,6	1.755.466	1.237.087	70,5	17,0	22,4	3,1	1.570.690	1.326.889	84,5	-10,5	7,3	14,0	
E	7.877.991	7.452.388	94,6	8.578.543	8.284.402	96,6	8,9	11,2	2,0	9.652.049	8.526.841	88,3	12,5	2,9	-8,2	11.275.900	10.034.612	89,0	16,8	17,7	0,6	9.585.550	8.539.336	89,1	-15,0	-14,9	0,1	
S	1.466.571	1.441.596	98,3	2.283.312	2.135.581	93,5	55,7	48,1	-4,8	2.860.684	2.724.498	95,2	25,3	27,6	1,7	5.564.455	5.437.553	97,7	94,5	99,6	2,5	6.174.007	6.141.961	99,5	11,0	13,0	1,8	
A	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
S Contas Ordinam	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
A Indirect (Rep Abat.) (2)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Total	9.344.562	8.893.984	95,2	10.861.855	10.419.983	95,9	16,2	17,2	0,8	12.512.733	11.251.339	89,9	15,2	8,0	-6,0	16.840.355	15.472.165	91,9	34,6	37,5	2,0	15.759.557	14.681.397	93,3	-4,4	-5,1	1,3	

(1) Inclui a importância de Mop46.760,00 não considerada no mapa resumo da conta, sob a justificação "importância que não chegou a recceilar-se".

(2) Inclui Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos.

(3) Cfr. Cap. IV 12.2 do Parecer de 1995.

Graficamente a síntese e comparação referidas apresentam-se com a seguinte forma:



## 7. Análise

Da análise dos quadros e gráficos apresentados resultam as seguintes conclusões:

- a) O Orçamento Geral do Território, tendo apresentado um crescimento nos últimos quatro anos, registou em 1996 um decréscimo de 6,4% (Mop 1.080.798 mil patacas).
- b) O ligeiro crescimento das *Receitas Correntes* e das *Contas de Ordem* não foi suficiente para evitar o decréscimo referido, dada a elevada redução das *Receitas de Capital*, 93,2%. O mesmo se passa em relação às despesas dada a redução de 64% nas *Despesas de Capital*.
- c) Não obstante, as *Contas de Ordem* apresentam um ritmo crescente, na ordem dos 11%.
- d) O *Saldo da Execução Orçamental*, no valor de 29.968 mil patacas (0,2% da receita cobrada) continuou a diminuir, tendo atingido a taxa negativa mais elevada dos últimos 5 anos, -95,9%.
- e) Relativamente à conta, quando comparada com a do ano anterior verificou-se uma diminuição da receita global e da despesa global, na ordem dos 9,1% (+2,7% do que no orçamento), e 5,1% (-1,3% do que no orçamento) respectivamente.
- f) Face ao ano anterior registou-se uma diminuição de 2,8% na execução orçamental da receita, facto que resultou da não cobrança de 1.048.292

mil patacas face ao total da receita orçamentada, representando 6,7% da receita total orçamentada.

- g) Por outro lado, houve uma diminuição de 6,8% (1.078.260 patacas) da despesa paga face à despesa orçamentada. No entanto, comparando com o ano anterior a execução orçamental da despesa registou um crescimento de 1,3%.
- h) Como previsto no Orçamento, as *Receitas e Despesas de Capital* diminuíram consideravelmente face ao ano anterior (94,4% e 74,2% respectivamente), facto que provocou um decréscimo dos valores totais da conta.
- i) Enquanto que as *Receitas Correntes* arrecadadas cresceram negativamente 1,3% face ao ano anterior, as *Despesas Correntes* pagas aumentaram 6,7% face ao mesmo período.
- j) Registou-se uma execução orçamental de 84,5% relativamente às despesas do *PIDDA*, revelando um aumento de 14% face ao ano anterior.
- k) Em termos globais, as despesas do *PIDDA* cresceram 7,3%, revelando um abrandamento no seu ritmo de crescimento dado que no ano anterior registou-se uma taxa de 22,4%.
- l) As *Contas de Ordem* aumentaram 11% no orçamento e 13% na conta, representando a maior taxa de crescimento verificada no ano em apreço.
- m) Relativamente à conta de *Receitas Correntes*, manteve-se o crescimento negativo registado no ano anterior, embora a um ritmo inferior (-1,3% contra 14,4% em 1995).
- n) Os *Impostos Directos* diminuíram, pela 1ª vez nos últimos 5 anos, 4,3%, o que representa uma diminuição da principal fonte de Receitas do Território. Estes representam 76,1% da receita corrente, e 43,7% da receita global.
- o) Tal como referido quanto aos *Impostos Directos*, também se registou, pela 1ª vez, uma diminuição de 1,5% nas receitas provenientes de *Venda de Serviços e Bens não Duradouros*.
- p) Da mesma forma diminuíram as receitas relativas a *Taxas, Multas e Outras Penalidades*, em 4,8%, mantendo o ritmo decrescente do ano anterior.



- q) Por seu turno as *Outras Receitas Correntes* aumentaram 967,6%, contrariando a trajectória descendente verificada no ano anterior. Este crescimento influenciou, de forma significativa, o total das *Receitas Eventuais não Especificadas*, tendo estas aumentado Mop 49.273.372 relativamente ao ano anterior.
- r) Da mesma forma, registou-se um aumento de 159,4% na receita proveniente da *Venda de Bens Duradouros*.
- s) Em relação às *Receitas de Capital* é de salientar que a não utilização dos saldos acumulados dos anos anteriores contribuiu, decisivamente, para o seu crescimento negativo de 95,2%.
- t) É de referir que, pela 2ª vez nos últimos cinco anos, foram arrecadadas receitas provenientes de "*Transferências - Outras participações*" (Mop 41.527.801).
- u) Os *Activos Financeiros e Passivos Financeiros* mantiveram-se, na receita, sem movimento.
- v) Os *Encargos da Dívida Pública* cresceram 296,2% tendo sido pago em juros e amortizações Mop 443.205.662,90. Este crescimento resulta do pagamento antecipado da dívida directa e da execução dos avales prestados pelo Território, cujos empréstimos/prestações, se venceram em 1996.
- w) Da mesma forma, as *Pensões e Reformas* aumentaram 273,5%, representando a 2ª maior taxa de crescimento da despesa paga.
- x) As *Despesas Comuns* (que representam 11% da despesa total), em cumprimento do princípio da especificação, mantém o seu ritmo de crescimento negativo (9% em 1995 e 62,3% em 1996).

## CAPÍTULO III

### OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA

#### 8. Apresentação

São vários os instrumentos ao dispôr do Governador<sup>17</sup> para uma eficiente, eficaz e económica gestão da coisa pública.

<sup>17</sup> - Em Macau a função executiva é exercida pelo Governador (art.º 6º do E.O.M.).

Na área financeira os principais são o Orçamento Geral do Território e a Conta Geral do Território.

A obrigatoriedade da existência de um “orçamento privativo” está consagrada no n.º 1 do art.º 56º do Estatuto Orgânico (E.O.M.) e as regras e princípios que devem informar a sua elaboração e execução fixadas nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo e ainda no art.º 57º do mesmo Estatuto.

Não nos alongaremos sobre o conceito e as virtualidades do Orçamento Geral do Território, tema que mereceu desenvolvida análise no primeiro Parecer sobre a Conta Geral do Território emitido por este Tribunal, o referente ao ano económico de 1992<sup>18</sup>. Será, porém, conveniente recordar a noção de Orçamento do Estado segundo o Prof. Sousa Franco, que facilmente se ajusta à realidade jurídico-financeira do Território:

*“uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual.”<sup>19</sup>*

A Conta Geral do Território, com consagração estatutária na al. b) do n.º 2 do art.º 30º do E.O.M., apresenta os resultados da execução orçamental, designadamente através da quantificação tipificada das receitas efectivamente arrecadadas e das despesas realmente pagas.

Importante instrumento de gestão são, igualmente, as “Linhas de Acção Governativa” (LAG) que, embora não tenham previsão formal no E.O.M. decorrem da alínea f) do n.º 1 do seu art.º 30º.

As LAG contêm as medidas, de natureza vária, que o executivo se propõe implementar, num determinado ano, com vista à satisfação das necessidades colectivas.

Outro instrumento, também de importância fundamental e também sem previsão estatutária, é o “Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração” (PIDDA), donde constam os investimentos que o governo prevê realizar (iniciar, continuar ou concluir) em cada ano.

<sup>18</sup> - Cfr. Cap. I, 4.5, do Parecer sobre a Conta de 1992.

<sup>19</sup> - In Finanças Públicas e Direito Financeiro, I, 336.

Porém, qualquer um destes dois instrumentos gestionários tem a sua expressão financeira no Orçamento Geral do Território<sup>20</sup>, razão pela qual se não procede à sua análise detalhada.

Deter-nos-emos, portanto, apenas sobre o Orçamento e a Conta Geral do Território do ano que nos ocupa, 1996.<sup>21</sup>

## 9. O Orçamento Geral do Território

### 9.1. Elaboração

#### 9.1.1. O Despacho n.º 29/GM/95

O processo de elaboração do Orçamento Geral do Território para o ano de 1996 iniciou-se com a publicação em Boletim Oficial (19/06/95) do despacho em epígrafe.

Ali se fixa o calendário a observar por forma a que o Orçamento possa entrar em vigor no dia 01 de Janeiro do ano a que respeita e se dão a conhecer aos serviços as instruções a observar e as metas a prosseguir.

As principais instruções/condicionantes, que quase repetiam as do ano anterior, foram:

- O cálculo das despesas com pessoal basear-se-á no número de efectivos existentes em 30 de Junho de 1995 e no valor do índice 100 em vigor no dia 1 de Julho do mesmo ano (11.1.);
- A criação de uma rubrica nova para inscrição das despesas com o pessoal na situação de supranumerário (11.2.);
- A previsão das despesas com aquisição de bens e serviços tomará como base o nível de consumo dos dois últimos exercícios e a evolução dos preços de custo (11.3.);
- Previsão do número de trabalhadores e respectivo agregado familiar que adquirirão, em 1996, o direito a licença especial (11.4.);

<sup>20</sup> - E constam formalmente, também, em anexo à lei que autoriza o Governador a arrecadar as receitas e a realizar as despesas em cada ano económico.

<sup>21</sup> - Sem prejuízo das referências necessárias, e inerentes, quer às L.A.G., quer ao PIDDA, decorrentes da relação destes com o Orçamento.

- As transferências para as entidades autónomas e municípios, de receitas não consignadas, restringir-se-ão à cobertura dos encargos que não possam ser suportados por receitas com origem e natureza diferentes (11.4.);
- Proibição da orçamentação de verbas destinadas à aquisição de instalações para os serviços (11.6.);
- O PIDDA deverá prever, obrigatoriamente e em primeiro lugar, os encargos que venham a transitar do ano anterior e dos que, por força de portarias de escalonamento, se vençam em 1996 (11.7.).

### **9.1.2. As Circulares da Direcção dos Serviços de Finanças**

O Despacho antes analisado não dispensa a emissão, por parte da Direcção dos Serviços de Finanças (D.S.F.), de instruções mais pormenorizadas sobre a forma e o modelo a observar na elaboração do Orçamento Geral do Território, que são transmitidas aos serviços através de Circulares. Analisaremos apenas as mais importantes.

#### **a) A Circular n.º 12/DOC/95**

Remetida às entidades autónomas em 21 de Junho de 1995 tem por objecto a prestação de esclarecimentos sobre o objectivo e o modo de preenchimento dos diferentes impressos (mapa de “pessoal efectivo”; da “situação jurídica do pessoal”; de “admissão de efectivos e mudança de situações”; e do “número de funcionários com direito a licença especial”).

Faz-se ainda uma remissão para a circular n.º 3/OCG/DCP/87 “manual de apoio” que a acompanha e para os procedimentos seguidos no ano anterior.

Solicita, por fim, aos Serviços “que as propostas orçamentais se apresentem convenientemente justificadas identificando, se possível, as actividades a desenvolver e sua relação com as atribuições e competências definidas nos respectivos diplomas orgânicos”.

#### **b) As Circulares n.ºs 15 e 16/DOC/95**

Com data de 12 de Julho de 1995, indicam quais as rubricas da classificação económica a utilizar na previsão dos abonos do pessoal que transita para a situação de supranumerário em consequência do reconhecimento do direito à integração nos quadros da República ou à desvinculação da Administração Pública.

As rubricas a utilizar seriam:

01-01-03-00 - Remunerações de Pessoal diverso

01-01-03-01 - Remunerações

01-01-03-02 - Prémios de antiguidade

**c) As Circulares n.ºs 23 e 24/DOC/95**

Expedidas em 13 e 17 de Outubro, respectivamente, comunicam aos serviços simples e aos dotados de autonomia administrativa o "*plafond*" de despesas fixado a cada um e solicita a correcção, em conformidade, dos respectivos orçamentos.

**d) A Circular n.º 25/DOC/95**

Datada de 19 de Outubro dá a conhecer às entidades autónomas a comparticipação do Orçamento Geral do Território que a cada uma foi atribuído a título de "*transferências*".

## **9.2. Aprovação**

Como se sabe e resulta da lei<sup>22</sup> a competência para aprovar o Orçamento Geral do Território está dividida pela Assembleia Legislativa (que, através de lei, autoriza o Governador a arrecadar as receitas e a realizar despesas) e pelo Governador (que aprova e põe em execução o orçamento).

### **9.2.1. A Lei n.º 13/95/M**

As leis que, desde 1991<sup>23</sup> autorizam o Governador a arrecadar receitas e a realizar despesas repetem-se quer quanto à forma quer quanto ao conteúdo. Mesmo após as várias recomendações deste Tribunal no sentido de melhorar, sobretudo, este último<sup>24</sup>.

Assim, sem prejuízo da repetição de muitas das recomendações já formuladas em Pareceres anteriores, a análise que efectuaremos de seguida limitar-se-á a assinalar as linhas de força da lei e a evidenciar as diferenças que comporta em relação à do ano transacto.

<sup>22</sup> - Art.ºs 30º, n.º 1, al. g) e 57º do Estatuto Orgânico de Macau e art.ºs 10º e 11º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro.

<sup>23</sup> - A Lei n.º 15/90/M que autorizou a arrecadação das receitas e a realização das despesas para o ano de 1991 foi a primeira analisada por este Tribunal (Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1991, Cap. II, 2.1.). Não se inclui neste número, para já, a Lei n.º 28/96/M, de 31/12 que se refere às receitas e despesas para o ano de 1997 e que, por isso, virá a ser analisada no Parecer relativo a este ano.

<sup>24</sup> - Cfr. os cinco Pareceres sobre a Conta Geral do Território emitidos antes do presente.

Os artigos 1º e 2º autorizam o Governador em geral e as entidades autónomas em particular a arrecadar receitas e a realizar despesas, continuando a não se fazer a respectiva quantificação.

O artigo 1º, n.º 2 reafirma o princípio da legalidade da cobrança das receitas (“só podem ser cobradas as receitas que tiverem sido autorizadas na forma legal”) e obriga a que estas, “salvo disposição legal expressa em contrário”, sejam entregues nos cofres do Território. A parte final configura um afloramento do princípio da unidade de tesouraria, sempre defendido por este Tribunal<sup>25</sup>.

O art.º 3º define os objectivos a prosseguir nas Linhas de Acção Governativa, donde destacamos o enunciado em primeiro lugar que, impondo “uma gestão rigorosa das finanças públicas”, manda afectar “prioritariamente os recursos disponíveis às funções de interesse social e aos investimentos que assegurem o desenvolvimento e o progresso”.

Na esteira da “gestão rigorosa das finanças públicas” as Linhas de Acção Governativa, que não foram formalmente aprovadas pela Assembleia Legislativa apesar de constituírem o anexo I da Lei n.º 13/95/M em análise, prevêm a adopção de um conjunto de medidas legislativas que, dada a sua necessidade e importância, transcrevemos:

*“Na vertente orçamental, far-se-á o acompanhamento da aplicação de novas disposições relativas à constituição e processamento de despesas por conta dos fundos permanentes, finalizando-se o enquadramento próprio da actividade financeira das entidades dotadas de autonomia administrativa.”*

*“Também em fase de estudo se encontra, prosseguindo ao longo de 1996, a revisão das classificações orçamentais de receitas e despesas, por força da existência de novas realidades jurídicas e consequentes entradas e saídas de fundos que, por isso, obrigam a um novo enquadramento em termos de Contabilidade Pública.”*

*“A necessidade de colmatar esta lacuna legal obrigará, aliás, a um exercício mais vasto que passa pela revisão do regime das Recebedorias, bem como do controlo e contabilização das operações de tesouraria e funcionamento das caixas.”*

*“(…), prosseguir-se-á com a organização e actualização sistemática do inventário dos bens duradouros do Território, dando-se início aos*

<sup>25</sup> - Cfr. Pareceres anteriores, “Recomendações”.

*trabalhos de redefinição do respectivo regime jurídico, designadamente no que se refere à produção de normas que visem a respectiva aquisição, gestão e alienação."*

*"Por fim, atendendo à importância que a função «compras» vem adquirindo no seio das administrações modernas, e tendo em vista a racionalização dos consumos e a necessidade de melhorar a qualidade dos bens e serviços adquiridos pelo Território e de minimizar os custos inerentes ao aprovisionamento público, proceder-se-á à revisão dos diplomas que têm, até à data, enformado tal matéria."*<sup>26</sup>

Eram boas as intenções e propósitos. Porém, nenhum deles foi concretizado<sup>27</sup>, apesar da sua urgente necessidade.

No artigo 4º enunciam-se os princípios e critérios a observar na elaboração e execução do orçamento que apontam para:

- *"Crescimento moderado das despesas de funcionamento (...) acompanhando tendência equivalente (...) das receitas";*
- *"Redução do nível do investimento público";*
- *"Simplificação (...) de procedimentos associados à prática orçamental".*

O artigo 5º autoriza o Governador a adoptar *"providências necessárias ao equilíbrio das contas públicas"* e ao *"regular provimento da Tesouraria"*, tais como o condicionamento, redução ou suspensão de despesas.

Tendo em vista a execução orçamental consagra como princípios a observar:

- O princípio do duplo cabimento quanto às receitas consignadas;
- A possibilidade de proceder a alterações das dotações iniciais de acordo com a evolução da cobrança das receitas;
- A flexibilização dos mecanismos relacionados com o regime duodecimal e dos fundos permanentes.

O artigo 7º constitui a novidade nesta lei. Determina o perdão das dívidas fiscais em fase de cobrança coerciva desde que não superiores a 100,00 patacas e reduz em 1.000,00 patacas as dívidas que forem pagas voluntariamente nos primeiros três meses do ano em questão.

<sup>26</sup> - Os destaques são nossos.

<sup>27</sup> - Nem mesmo em 1997 (até ao momento) foi publicado qualquer dos normativos que já se anunciavam para 1996.

### 9.2.2. O Decreto-Lei n.º 72/95/M

Com data de 29 de Dezembro de 1995, aprova e põe em execução o Orçamento Geral do Território para 1996.

O articulado repete, na sua grande maioria, textualmente o diploma orçamental de 1995<sup>28</sup>, com excepção dos montantes da receita e da despesa do Orçamento Geral do Território e dos orçamentos privativos das entidades autónomas. Para além disso regula, pela primeira vez, três aspectos da actividade financeira que merecem algum destaque.

As normas que se repetem aprovam e põem em execução o OGT e os orçamentos privativos (art.ºs 1º, 2º, 4º e 5º), fixam o montante mínimo de receita a arrecadar e o valor das reposições (art.º 3º), regulam a utilização das dotações orçamentais (art.º 7º), aprovam as excepções ao princípio da utilização duodecimal das dotações da despesa (art.º 8º), obrigam à "*distribuição de verbas*" das denominadas "*verbas globais*" (art.º 10º), disciplinam as "*transferências*" do OGT para as entidades autónomas (art.º 11º, n.ºs 1 e 2) e estabelecem o câmbio orçamental da pataca - 20\$00 - (art.º 12º).

As normas inovadoras são:

#### Art.º 8º

Nas alíneas d) e f) alarga as excepções ao regime "*duodecimal*" às "*dotações de capital*" e às destinadas ao pagamento de subvenções.

A verdadeira inovação encontra-se, porém, no n.º 2 do preceito que faz depender a manutenção das excepções ao regime duodecimal da situação concreta da tesouraria por forma a acautelar o relacionamento equilibrado entre a gestão orçamental e a gestão da tesouraria. É um primeiro passo no sentido de uma gestão integrada orçamento/tesouraria indispensável à boa gestão das finanças públicas e ao cumprimento atempado dos compromissos assumidos.

Este primeiro passo deverá ser alargado à execução de todas as dotações da despesa e não se restringir às que estão isentas da observância do regime duodecimal.

#### Art.º 9º

Este artigo, que tem por epígrafe "*Recurso aos fundos permanentes*", começa por reafirmar a necessidade de rever e disciplinar<sup>29</sup> a matéria relacionada com esta controversa<sup>30</sup> figura jurídico-financeira.

<sup>28</sup> - Decreto-Lei n.º 67/94/M, de 30 de Dezembro.

<sup>29</sup> - Que, como atrás se referiu, ainda não ocorreu até ao momento.

<sup>30</sup> - Dizemos "*controversa*", atenta a sua actual regulamentação e a sua utilização em concreto. Sobre os "*fundos permanentes*" Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Território do ano de 1994, Cap. IV - 13.3.3. e neste o Cap. IV - 13.3.2.



Apesar disso alarga a utilização dos "*Fundos Permanentes*" para o pagamento de despesas relacionadas com:

- operacionalidade das instalações dos serviços (rendas, água, electricidade, gás, segurança, limpeza, etc.);
- portes do correio, telefones e afins;
- compensação de encargos (deslocações, alimentação, alojamento, representação, abonos diversos não especificados, etc.);
- inscrições em cursos, seminários e outras acções de formação; e
- aquisição de serviços a entidades públicas.

Embora o n.º 2 do artigo acentue que a realização deste tipo de despesas "*não exclui o cumprimento dos regimes legais específicos associados a cada natureza de despesas, bem como o respeito pelos limites das delegações e subdelegações de competências dos diversos intervenientes nos processos de autorização*", é certo que logo o n.º 1 as dispensa dos principais requisitos inerentes ao pagamento de uma despesa através de fundo permanente: ser de pequeno montante, urgente e inadiável (n.º 1 do art.º 34º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21/11). Dispõe o seguinte o citado n.º 1:

*"(...) são autorizadas, no decurso de 1996, e por contrapartida dos fundos permanentes dos serviços, as seguintes naturezas de despesas, independentemente dos montantes e sem necessidade de invocação expressa de natureza urgente e inadiável."*<sup>31</sup>

Não se questionando a legalidade da norma, também não é de aplaudir a sua aprovação. É o desvirtuamento do princípio subjacente à criação de fundos permanentes que, destinados ao pagamento de pequenas despesas, urgentes e inadiáveis, constituem excepções à normal e regular execução orçamental das despesas.

#### **Art.º 11º**

O que este artigo apresenta de novo encontra-se nos n.ºs 3 e 4 e vem ao encontro, pelo menos em parte, de uma das reservas/recomendações que o Tribunal vem formulando em Pareceres anteriores<sup>32</sup> relativas às alterações orçamentais.

<sup>31</sup> - Destaque nosso.

<sup>32</sup> - Cfr. Parecer sobre a conta de 1994, Parte III - 34 a) e Parecer sobre a Conta de 1995, Cap. IX, 27 a).

Vale a pena transcrever:

*"3. Sempre que os montantes cobrados a título de receitas consignadas excedam as previsões iniciais constantes do OGT, consideram-se estas tacitamente reforçadas com equivalente ajustamento das rubricas das despesas que lhes correspondam.*

*4. A verificar-se o disposto no número anterior, os novos valores são mensalmente identificados, em declaração a publicar no Boletim Oficial, assinada pelo director dos Serviços de Finanças."*

Se a previsão do "reforço tácito" é de bondade duvidosa, pois não se acha consagrado nem no art.º 21º nem no 22º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21/11 com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 22/87/M, de 27/04, já é positiva a obrigatoriedade de publicação em Boletim Oficial das alterações a eles inerentes. Com esse procedimento confere-se ao orçamento outra transparência e outro rigor. Mais adiante avaliaremos os resultados práticos deste procedimento.

### 9.3. Os Princípios e Regras Orçamentais

Basicamente, na sua versão inicial, o Orçamento Geral do Território para 1996 observa os princípios e regras definidas pelo Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro (Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território - LEOGT), apenas com um senão quanto ao **princípio da especificação**, previsto e definido nos artigos 8º e 9º.

E o desrespeito resulta da existência de um capítulo de "*Despesas Comuns*"; da não desagregação económica do Capítulo 40º - Investimentos do Plano (PIDDA); da existência de "*dotações globais*"; e pela não agregação orgânica das despesas ao nível de Secretário-Adjunto.

Qualquer um destes problemas foi já analisado em Pareceres anteriores, dos quais se transcrevem as passagens com interesse.

#### a) Existência de um capítulo de "*Despesas Comuns*"<sup>33</sup>.

*"A legalidade da sua existência é indiscutível (cfr. art.º 14º, n.º 3, da LEOGT).*

<sup>33</sup> Do Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992 - Cap. III, 1.2.

*Todavia, a sua desarmonia, senão incompatibilidade, com o princípio da especificação orgânica é flagrante, de tal modo que quase diríamos que é a sua própria negação.*

*E isso é tanto mais agudo quanto é certo que as despesas comuns constituem 44,1% e 61,9%, respectivamente da despesa total e da despesa corrente orçamentada - Orçamento total ou revisto (cfr. adiante mapa de fls. 84) ou então 45,2% ou 62,1%, respectivamente da despesa total e da despesa corrente paga (cfr. mapas de fls. 111 e 115).<sup>34</sup>*

*Ora tal procedimento, além de violar o princípio da especificação orgânica, pode potenciar a assumpção de encargos sem cabimento orçamental, uma vez que, sendo vários os serviços a processar despesas pela mesma dotação, a inacessibilidade aos montantes de encargos já assumidos não permite saber das disponibilidades existentes a cada momento.*

*Nem mesmo o Departamento de Contabilidade Pública da Direcção dos Serviços de Finanças conseguirá ter um controlo rigoroso da dotação, dado não fiscalizar a despesa na fase da sua assumpção o que lhe veda o conhecimento do montante da verba já comprometido.*

*E - recorda-se - o cabimento deve verificar-se no momento da assumpção do encargo, consoante estipula o art.º 18º, n.º 2, da LEOGT."*

**b) Desagregação do Cap. 40 - Investimentos do Plano<sup>35</sup>.**

*"A ausência de identificação dos projectos - e dentro deles a falta de uma distribuição das dotações pelos diferentes tipos de despesa a efectuar nas diversas fases por que passa a sua realização (projecto, construção, etc) - não permitem conhecer os seus custos, a sua natureza (social, económica ou outra), ou sequer a fase em que se encontram."*

<sup>34</sup> - Os valores do texto reportam-se ao ano de 1992.

Em 1996 as "Despesas Comuns" representam, no orçamento 14% do total, 25,3% das despesas correntes e 42,9% das despesas de capital. Na conta as taxas correspondentes são, respectivamente, 10,5%, 21,6% e 20,2%.  
Cfr. quadros do capítulo seguinte.

<sup>35</sup> - Do Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992, Cap. III, 1.2.

### c) Dotações Globais.

Do Parecer da Conta de 1993<sup>36</sup> :

*"(...) estas "dotações globais" prejudicam e desvirtuam sobretudo a classificação económica das despesas, o que nem a sua distribuição pelas rubricas adequadas, (...), consegue superar.*

*Com efeito, segundo uma perspectiva analítica, o Orçamento (e depois a Conta) não permite um apuramento correcto das despesas a efectuar ou efectuadas consoante os seus diferentes tipos."*

Do Parecer da Conta de 1994<sup>37</sup> :

*"Na verdade, e não considerando as entidades autónomas e municípios que têm orçamentos privativos, não é possível através do Orçamento Geral do Território apurar o total exacto das despesas com pessoal, com a aquisição de bens ou serviços, e outras."*

Para ilustrar a situação no ano de 1996 elaboraram-se os quadros que se seguem, o primeiro com a relação das "dotações globais" detectadas e o segundo que faz a desagregação das dotações pelos principais tipos económicos da despesa.

## DOTAÇÕES GLOBAIS

(Designação; Classificação Orgânica e Económica de Suporte - OGT)

C.O.	Serviços	O.G.T.			Distribuição		
		Despesa Global			Valor	Despacho	B.O.
		C.E.	Projecto				
01-02	Gabinete do Governador	04-01-05-00-01	Conselho Permanente de Concertação Social	1.954.000,00	19/SAEF/96	nº 8, II S, 22/02/96	
01-02	Gabinete do Governador	04-04-00-00-03	Missão de Macau em Lisboa	25.469.000,00	17/SAEF/96	Idem	
01-02	Gabinete do Governador	04-04-00-00-04	Bruxelas	5.128.800,00	18/SAEF/96	nº 8, II S, 22/02/96	
01-02	Gabinete do Governador	05-04-00-00-06	Grupo de Lig. Conj. Luso-Chinês e do Grupo de Terras Luso-Chinês	5.000.000,00	16/SAEF/96	nº 8, II S, 22/02/96	
01-07	Gab. Sec.-Adj. p/a Econ. e Finanças	04-01-05-00-02	Conselho Económico	1.387.000,00	31/SAEF/96	nº 9, II S, 28/02/96	
01-07	Gab. Sec.-Adj. p/a Econ. e Finanças	04-01-05-00-03	Gabinete para Análise e Avaliação de Recursos	6.200.000,00	20/SAEF/96	nº 8, II S, 22/02/96	
01-08	Gab. Sec.-Adj. p/a Adm., Educ./Juv.	04-01-05-00-02	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	4.211.000,00	32/SAEF/96	nº 9, II S, 28/02/96	
01-10	Gab. Sec.-Adj. p/a Saúde/Assun. Soc.	04-01-05-00-01	Conselho do Ambiente	7.400.000,00	33/SAEF/96	Idem	
01-13	Gab. Sec.-Adj. p/a Com., Tur./Cultura	04-01-05-00-02	Festejos e Comemorações de Datas Nacionais	3.000.000,00	9/SAASO/96	nº 24, II S, 12/06/96	
01-13	Gab. Sec.-Adj. p/a Com., Tur./Cultura	04-01-05-00-03	Comissão Instaladora do Museu da História de Macau	5.781.100,00	21/SAEF/96	nº 8, II S, 22/02/96	
12	Despesas Comuns	05-04-00-00-18	Realização das eleições p/a Assemb. Leg. e Conselho Consultivo	2.000.000,00	17/SAASO/96	nº 32, II S, 07/08/96	
Total				67.530.900,00			

<sup>36</sup> - Cap. III - 1.3.

<sup>37</sup> - Cap. III - 9.3.

## DOTAÇÕES GLOBAIS (Distribuição)

C. O. (OGT)	Projecto Nome	Classificação Económica	Distribuição							Total Geral (8=4+7)
			Despesas Correntes				Despesas de Capital			
			Pessoal (1)	Bens e Serv. (2)	Outras (3)	Total (4=1+2+3)	Invest. (5)	Outras (6)	Total (7=5+6)	
01-02	Conselho Permanente de Concertação Social	04-01-05-00-01	1.073.000	878.000	3.000	1.954.000	---	---	0	1.954.000
01-02	Missão de Macau em Lisboa	04-04-00-00-03	9.661.335	14.858.140	729.525	25.249.000	220.000	---	220.000	25.469.000
01-02	Bruxelas	04-04-00-00-04	3.346.565	1.738.909	43.326	5.128.800	---	---	0	5.128.800
01-02	Grupo de Lig. Conj. Luso-Chinês e do Grupo de Terras Luso-Chinês	05-04-00-00-06	1.460.000	3.330.000	10.000	4.800.000	200.000	---	200.000	5.000.000
01-07	Conselho Económico	04-01-05-00-02	932.000	450.000	5.000	1.387.000	---	---	0	1.387.000
01-07	Gabinete para Análise e Avaliação de Recursos	04-01-05-00-03	4.640.000	1.310.000	25.000	5.975.000	225.000	---	225.000	6.200.000
01-08	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	04-01-05-00-02	3.029.800	1.173.200	8.000	4.211.000	---	---	0	4.211.000
01-10	Conselho do Ambiente	04-01-05-00-01	5.100.000	2.190.000	110.000	7.400.000	---	---	0	7.400.000
01-13	Festejos e Comemorações de Datas Nacionais	04-01-05-00-02	---	3.000.000	---	3.000.000	---	---	0	3.000.000
01-13	Comissão Instaladora do Museu da História de Macau	04-01-05-00-03	2.725.100	3.030.000	26.000	5.781.100	---	---	0	5.781.100
12	Realização das eleições p/a Assemb. Leg. e Conselho Consultivo	05-04-00-00-18	270.000	1.730.000	---	2.000.000	---	---	0	2.000.000
Total			31.967.800	31.958.249	959.851	64.885.900	645.000	0	645.000	67.530.900

A solução desta irregularidade apresentou-a já o Tribunal no Parecer sobre a Conta de 1993<sup>38</sup>:

*"a atribuição a cada Unidade ou Projecto, e no Capítulo respectivo, de uma classificação orgânica ao nível de divisão ou subdivisão, sendo então desagregada pela necessária classificação económica.*

*No fundo trata-se apenas de fazer a "distribuição desde o início - isto é, logo no Orçamento inicial - e inscrevê-la aqui sob uma classificação orgânica (divisão ou subdivisão)."*

Os orçamentos privativos de algumas entidades autónomas padecem da mesma irregularidade, evidenciada nos quadros seguintes, que foram elaborados a partir dos elementos disponíveis.

## DOTAÇÕES GLOBAIS

C.O.	Serviços	Entidades Autónomas (Orçamentos Privativos)			Distribuição	
		Despesa Global			Despacho	B.O.
		C.E.	Projecto	Valor		
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-01	Grande Prémio de Macau	28.000.000,00	a)	nº.16, II S, 15/04/96
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-02	Miss Macau	4.500.000,00	a)	Idem
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-03	Fogo de Artifício	6.500.000,00	a)	Idem
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-04	Outros Projectos Especiais	3.000.000,00	b)	---
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-05	Barcos-Dragão	2.200.000,00	a)	nº.16, II S, 15/04/96
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-09	Centro de Actividades Turísticas	4.000.000,00	b)	---
50-06	Fundo de Turismo de Macau	04-01-05-05	Instituto de Formação Turística	40.028.000,00	b)	---
50-33	Fundo de Cultura	02-03-09-00-07	Festival de Artes de Macau	6.000.000,00	15/SAASO/96	Nº.30, II S, 24/07/96
50-33	Fundo de Cultura	02-03-09-00-11	Festival Internacional de Música	10.000.000,00	16/SAASO/96	Idem
Total				104.228.000,00		

a) Distribuição em anexo ao Orçamento Privativo.

b) Os elementos de que o Tribunal de Contas dispõe não lhe permitem apurar as verbas distribuídas.

## DISTRIBUIÇÃO

C. O. (OGT)	Projecto Nome	Classificação Económica	Distribuição							Total Geral (8=4+7)
			Despesas Correntes				Despesas de Capital			
			Pessoal (1)	Bens e Serviços (2)	Outras (3)	Total (4=1+2+3)	Investimentos (5)	Outras (6)	Total (7=5+6)	
50-06	Grande Prémio de Macau	02-03-08-02-01	3.210.000,00	23.880.000,00	910.000,00	28.000.000,00	---	---	---	28.000.000,00
50-06	Miss Macau	02-03-08-02-02	67.000,00	3.887.000,00	546.000,00	4.500.000,00	---	---	---	4.500.000,00
50-06	Fogo de Artifício	02-03-08-02-03	350.000,00	6.075.000,00	75.000,00	6.500.000,00	---	---	---	6.500.000,00
50-06	Outros Projectos Especiais a)	02-03-08-02-04	---	---	---	---	---	---	---	3.000.000,00
50-06	Barcos-Dragão	02-03-08-02-05	30.000,00	1.390.000,00	780.000,00	2.200.000,00	---	---	---	2.200.000,00
50-06	Centro de Actividades Turísticas a)	02-03-08-02-09	---	---	---	---	---	---	---	4.000.000,00
50-06	Instituto de Formação Turística a)	04-01-05-05	---	---	---	---	---	---	---	40.028.000,00
50-33	Festival de Artes de Macau	02-03-09-00-07	750.000,00	4.950.000,00	300.000,00	6.000.000,00	---	---	---	6.000.000,00
50-33	Festival Internacional de Música	02-03-09-00-11	1.350.000,00	8.490.000,00	160.000,00	10.000.000,00	---	---	---	10.000.000,00

a) Os elementos de que o Tribunal de Contas dispõe não lhe permitem apurar as verbas distribuídas.

d) **Agregação das despesas, em termos orgânicos, ao nível de Secretário-Adjunto<sup>39</sup>.**

*"... na opinião do Tribunal, (...) falta o agrupamento dos diferentes Capítulos por unidades orgânicas de tutela ao nível de Secretário-Adjunto.*

*É certo que a lei o não prevê expressamente, mas também o não impede (veja-se no Orçamento a existência do Cap. 01 - Encargos Gerais, que não vem referido no n.º 3 do citado art.º 14º da LEOGT, na redacção do D.L. n.º 49/84/M, de 26 de Maio e cuja legalidade se não questiona).*

*Por outro lado, aconselham-no quer os conceitos, quer a necessidade de transparência.*

*Com a classificação orgânica, como se sabe, intenta-se pôr em destaque as despesas realizadas pelas diferentes unidades e ainda aquelas por que, directa ou indirectamente, política ou administrativamente, são responsáveis as diversas entidades de tutela.*

*Nem o facto de estatutariamente inexistir um Governo do Território, mas antes um Governador coadjuvado por Secretários-Adjuntos, poderá voltar-se contra o referido agrupamento ou agregação.*

*Basta atentar nas Portarias de delegação de competências nos Secretários-Adjuntos (...) para de imediato nos apercebermos de que a mesma se reporta à superintendência e coordenação de um conjunto de unidades orgânicas.*

<sup>39</sup> - Do Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992 - Cap. III, 1.2.

*Ora, sem o agrupamento de que se vem falando, torna-se difícil (senão impossível ...) avaliar, do ponto de vista financeiro, a actividade da entidade tutelar.*

*Nessa conformidade, a par do agrupamento "Encargos Gerais" que, por exemplo, poderia comportar as despesas com o Gabinete do Governador, a Assembleia Legislativa, o Conselho Consultivo, o Padroado do Oriente e Contas de Ordem (caso existissem), prever-se-iam tantos outros agrupamentos quantos os Secretários-Adjuntos.*

*Os agrupamentos assim sugeridos, que seriam identificados por códigos numéricos de dois dígitos, comportariam tantos Capítulos quantas as unidades orgânicas não autónomas tuteladas e, caso se justificassem, ainda os Capítulos referentes ao "PIDDA" e às "Contas de Ordem".*

*Os Capítulos especiais contemplados no n.º 3 do art.º 14º da LEOGT (redacção do D.L. n.º 49/84/M, de 26 de Maio) - "Encargos da Dívida Pública", "Pensões e Reformas" e eventualmente "Despesas Comuns" -, dada a sua natureza eminentemente financeira, figurariam no agrupamento "Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças".<sup>40</sup>*

*Em cada agrupamento, e quando as circunstâncias o impusessem, figurariam dois Capítulos especiais: "PIDDA" e "Contas de Ordem", incluindo-se no primeiro os projectos cuja execução material e financeira fossem da responsabilidade dessa área governativa e no segundo os serviços autónomos submetidos à respectiva tutela, na medida das suas receitas próprias.*

*Quanto à numeração de cada Capítulo (não especial) dever-se-ia dar-lhe uma ordem sequencial dentro de cada agrupamento.*

*No tocante aos Capítulos especiais, que não correspondem a unidades orgânicas, ser-lhes-iam atribuídas numerações elevadas que, pelo número de serviços existentes ou a criar, não pudessem ser facilmente atingíveis (v.g. Cap. 40 - Despesas Comuns; Cap. 50 - Encargos da Dívida Pública; Cap. 60 - Pensões e Reformas; Cap. 70 - PIDDA; Cap. 80 - Contas de Ordem).*

<sup>40</sup> - Hoje Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento.

*Quando se justificasse, os Capítulos abrir-se-iam em divisões e estas, porventura, em subdivisões.*

*No caso do Cap. 70 (PIDDA) as divisões em que o mesmo seria desdobrado corresponderiam às unidades orgânicas executoras dos projectos e cada um destes equivaleria a uma subdivisão.*

*Por sua vez no Cap. 80 (Contas de Ordem), as divisões corresponderiam a cada um dos diferentes serviços autónomos.*

*Seria aconselhável, pelas vantagens que transporta, uma classificação deste tipo.*

*Ela oferece, de forma clara, os resultados de cada departamento governamental, permitindo ao mesmo tempo um controlo mais rigoroso do cabimento orçamental por parte dos serviços processadores, além de dar a conhecer a cada serviço, com maior certeza, quais as dotações de que dispõe para o cumprimento das tarefas que lhe cabem."*

#### **9.4. Execução - Instruções**

As instruções emitidas pela Direcção dos Serviços de Finanças a propósito da execução do Orçamento Geral do Território de 1996, foram dispersas e pontuais. Continua, porém, a fazer-se sentir a falta de uma circular que no início da vigência do orçamento definisse os procedimentos e critérios a adoptar na realização das despesas.

Das circulares expedidas, e chegadas a este Tribunal, relacionadas com a execução do orçamento de 1996, merecem referência:

- N.ºs 4 e 5/DCP-DDP/96 - sobre as rubricas da classificação económica a adoptar no pagamento dos abonos ao pessoal que transitou para a situação de supranumerário;
- N.º 7/DCP-DDP/96 - com instruções sobre os procedimentos administrativos/contabilísticos relacionados com o desconto e a recuperação do vencimento de exercício;
- N.º 8/DCP-DDP/96 - sobre o processamento dos abonos e a efectivação dos descontos e sua contabilização, do pessoal que transitou para a situação de supranumerário;



- N.º 12/DCP-DDP/96 - Indicando a rubrica orçamental a inscrever nos orçamentos de cada serviço destinada a suportar os encargos da entidade empregadora resultantes da inscrição dos trabalhadores assalariados no Fundo de Segurança Social;
- N.º 16/DCP-DDP/96 - Aditamento à circular antes referida e sobre o código informático a utilizar nas operações de regularização da contribuição devida pelo trabalhador;
- N.º 22/DCP-DDP/96 - Ainda sobre a mesma temática das duas anteriores, mas agora relacionada com a forma de pagamento a adoptar perante o Fundo de Segurança Social;
- N.º 30/DOC/96 - com o calendário para o fecho das contas públicas do ano de 1996.

## 9.5. Alterações Orçamentais

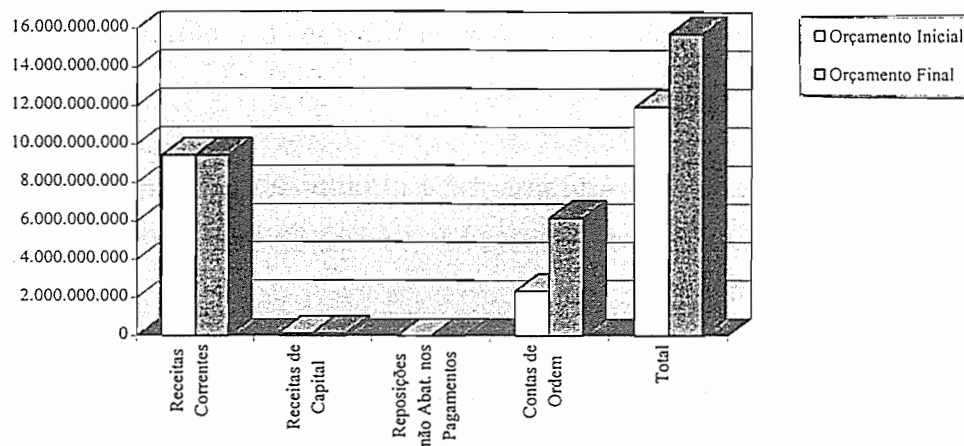
### 9.5.1. Da Receita

No quadro que se segue constam as variações que, ao longo do ano de 1996, o orçamento da receita sofreu, quer em valor global, quer por grupos e agregados.

Código	Designação	Previsão Inicial	Alteração	Aumento Tácito	Dotação Final	Importância não recebida
	<b>Receitas Correntes</b>	<b>9.432.813.300</b>	<b>336.360</b>		<b>9.433.149.660</b>	41
01	Impostos Directos	6.986.362.500			6.986.362.500	
02	Impostos Indirectos	667.160.000	336.360		667.496.360	
03	Taxas, Multas e outras penalidades	302.779.800			302.779.800	
04	Rendimentos da Propriedade	1.287.920.000			1.287.920.000	
05	Transferências	129.315.000			129.315.000	2.968
06	Venda de Bens Duradouros	800.000			800.000	
07	Venda de Serv. e Bens não Duradouros	48.196.000			48.196.000	
08	Outras	10.280.000			10.280.000	
	<b>Receitas de Capital</b>	<b>142.400.000</b>			<b>142.400.000</b>	
09	Venda de Bens de Investimento	58.000.000			58.000.000	
10	Transferências	80.000.000			80.000.000	
11	Activos Financeiros	4.400.000			4.400.000	
12	Passivos Financeiros	---			0	
13	Outras	---			0	
14	Reposições não Abat. nos Pagamentos	10.000.000			10.000.000	
15	Contas de Ordem	2.360.590.400	31.883.208	3.781.533.748,3	6.174.007.356,3	32.046.070,0
	<b>Total</b>	<b>11.945.803.700</b>	<b>32.219.568</b>	<b>3.781.533.748,3</b>	<b>15.759.557.016,3</b>	<b>32.049.038,0</b>

<sup>41</sup> - Esta coluna não significa qualquer alteração ao Orçamento mas tão só a diferença entre o total da receita orçamentada e a receita cobrada. Por isso aparece desligada do quadro. Inclui-se apenas porque na Conta aparece no desenvolvimento sobre as alterações da receita, e interessa tornar clara a sua inutilidade nesta área.

Em representação gráfica as variações da receita representam-se desta forma.



A variação do orçamento da receita, para mais, teve a sua origem em "alterações" e "aumentos tácitos", figuras jurídico-financeiras que o Tribunal sempre considerou, na receita, eivadas de ilegalidade.

A norma do n.º 4 do art.º 11º do Decreto-Lei n.º 72/95/M, que comentamos no precedente n.º 9.2.2., permitia acalantar que alguma melhoria se viesse a registar nesta matéria. Porém, nem a publicação mensal desses "reforços tácitos" se verificou, o que, além de frustrar a expectativa, constituiu um desrespeito pelo que se achava legislado.

Mantém-se, portanto, válido e actual o que, a propósito das ditas "alterações" (ou "transferências de verbas" como lhe chama a Declaração publicada no B.O., II Série, de 23 de Abril de 1997) autorizadas por despacho do Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento de 31/12/96<sup>42</sup>, se disse no Parecer sobre a Conta do ano de 1994<sup>43</sup>. Transcreve-se:

*"... acontece que as normas invocadas não servem de suporte ao procedimento adoptado, como desde logo transparece da publicação em Boletim Oficial, ao escrever-se que «se publicam as seguintes transferências de verbas ...» (sublinhado nosso).*

*Com efeito, não estamos perante transferências ou alterações, nos termos em que as define o n.º 3 do art.º 21º antes citado, mas antes em presença de verdadeiras revisões orçamentais, já que houve um "aumento da despesa total" e da receita total (n.º 2 do mesmo art.º 21º).*

<sup>42</sup> - Segundo a Declaração publicada no B.O. as "transferências de verbas" tinham como suporte legal o Despacho n.º 17/GM/87, de 30/04 e os art.ºs 21º e 22º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21/11 com a redacção do Decreto-Lei n.º 22/87/M, de 27/04.

<sup>43</sup> - Cap. III - 9.5.1.

*Trata-se, pois, de um procedimento ilegal, apenas atenuado pelo mérito da sua publicação, ainda que tardia, em Boletim Oficial."*

Quanto aos "aumentos tácitos" apesar da sua previsão no n.º 3 do art.º 11º do Decreto-Lei n.º 72/95/M, acima citado, a Direcção dos Serviços de Finanças nas listagens das "alterações" (em sentido amplo) continua a invocar como seu suporte legal o Decreto-Lei n.º 58/71, de 01 de Março, que foi há muito revogado, tendo disso o Tribunal feito menção, entre outros, no Parecer sobre a Conta de 1994, onde se escreveu<sup>44</sup> :

*"Na verdade, como o Tribunal já havia alertado em anos anteriores, o Decº n.º 58/71 foi revogado pelo D.L. n.º 41/83/M (LEOGT), pelo que não há que encontrar nele suporte para o que quer que seja."*

Quando atrás comentávamos o art.º 11º do Decreto-Lei n.º 71/95/M (que aprovou e pôs em execução o Orçamento para 1996) dissemos que a previsão de "reforços tácitos" era de bondade duvidosa. Perante as consequências daí resultantes, evidenciadas no mapa precedente, será o momento de apresentar as razões que justificam essas dúvidas.

À semelhança das "alterações" ou "transferências" os "aumentos tácitos" deram origem a um aumento global da receita, e da despesa, no valor de Mop 3.781.533.748,30.

Nos termos do n.º 2 do art.º 21º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 22/87/M, de 27 de Abril, que é, como se sabe, a Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território (LEOGT) - de valor reforçado portanto - "*haverá lugar a revisão orçamental, a efectuar por decreto-lei, quando se verifique o aumento da despesa total do Orçamento Geral do Território*" (destaque nosso).

Como se vê, os "reforços tácitos" estão fora da previsão da LEOGT que consagra a revisão orçamental, a operar por decreto-lei, como a figura jurídico-orçamental a utilizar para a realização dos propósitos que se pretendem atingir com aqueles. E não distingue se se aplica ou não a receitas consignadas e às correspondentes despesas.

Porém, no caso concreto, sempre se poderá dizer que têm algum suporte legal, que não o invocado como já se disse. Mas a irregularidade, porventura em menor grau, persiste ao não se proceder à publicação mensal em Boletim Oficial dos novos valores orçamentais.

<sup>44</sup> - Cap. III - 9.5.1.

E esta ausência de publicação retira rigor e transparência ao Orçamento e potencia a violação do princípio rígido do cabimento prévio<sup>45</sup>.

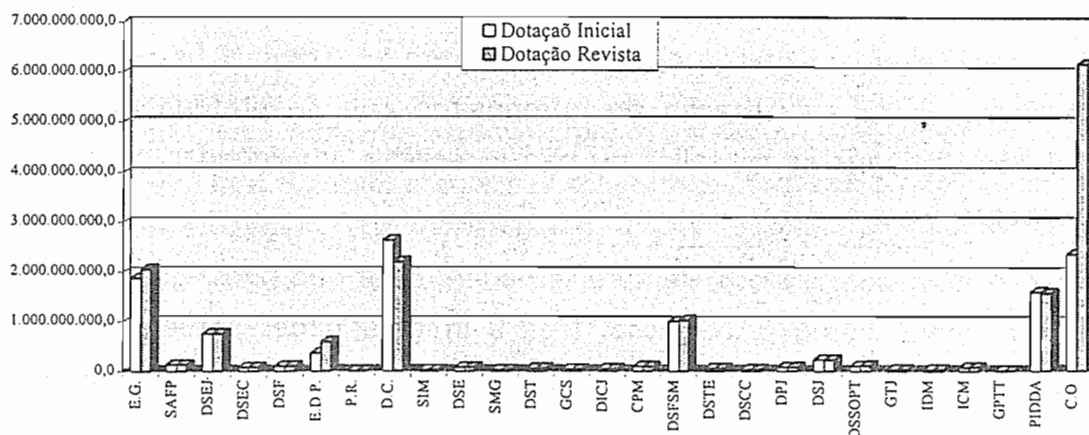
### 9.5.2. Da Despesa

No quadro que vem a seguir registam-se as modificações quantitativas do orçamento da despesa, no total e por capítulos orgânicos.

(PATACAS)

Classificação Orgânica	Dotação Inicial	Dotação Revista	ΔDI/DR	Δ%
01 Encargos Gerais	1.870.423.600,0	2.055.759.351,5	185.335.751,5	9,9
03 Serviços de Administração e Função Pública	133.000.000,0	133.201.705,0	201.705,0	0,2
05 Serviços de Educação e Juventude	753.172.700,0	753.172.700,0	0,0	0,0
07 Serviços de Estatísticas e Censos	78.798.000,0	81.292.507,0	2.494.507,0	3,2
09 Serviços de Finanças	99.641.500,0	103.125.500,0	3.484.000,0	3,5
10 Encargos da Dívida Pública	361.950.000,0	588.049.287,9	226.099.287,9	62,5
11 Pensões e Reformas	0,0	9.994.814,0	9.994.814,0	∞
12 Despesas Comuns	2.634.105.500,0	2.201.215.373,2	-432.890.126,8	-16,4
18 Serviços de Identificação de Macau	29.185.800,0	31.035.400,0	1.849.600,0	6,3
19 Serviços de Economia	80.777.100,0	81.777.100,0	1.000.000,0	1,2
22 Serviços Meteorológicos e Geofísicos	27.775.900,0	27.776.260,0	360,0	0,0
23 Serviços de Turismo	60.306.000,0	61.091.050,0	785.050,0	1,3
24 Gabinete de Comunicação Social	38.127.000,0	38.127.000,0	0,0	0,0
26 Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	44.344.800,0	44.519.800,0	175.000,0	0,4
27 Capitania dos Portos de Macau	96.663.700,0	98.791.886,0	2.128.186,0	2,2
28 Forças de Segurança de Macau	1.005.967.000,0	1.025.642.000,0	19.675.000,0	2,0
29 Serviços de Trabalho e Emprego	60.438.000,0	60.438.000,0	0,0	0,0
31 Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau	34.130.100,0	34.130.100,0	0,0	0,0
32 Directoria da Polícia Judiciária	81.503.500,0	82.942.500,0	1.439.000,0	1,8
34 Serviços de Justiça	230.741.100,0	231.785.100,0	1.044.000,0	0,5
35 Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	104.008.800,0	108.484.561,8	4.475.761,8	4,3
36 Gabinete para a Tradução Jurídica	34.772.500,0	34.772.500,0	0,0	0,0
37 Instituto dos Desportos de Macau	31.955.000,0	32.155.000,0	200.000,0	0,6
38 Instituto Cultural de Macau	79.870.000,0	82.024.999,6	2.154.999,6	2,7
39 Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodepend.	13.555.700,0	13.555.700,0	0,0	0,0
40 Investimentos do Plano	1.600.000.000,0	1.570.689.464,0	-29.310.536,0	-1,8
50 Contas de Ordem	2.360.590.400,0	6.174.006.906,3	3.813.416.506,3	161,5
<b>Total</b>	<b>11.945.803.700,0</b>	<b>15.759.556.566,3</b>	<b>3.813.752.866,3</b>	<b>31,9</b>

Que se pode representar gràficamente da seguinte forma:



<sup>45</sup> - Sobre este problema Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992, Cap. III - 5.1. e 5.2.

Através do próximo quadro evidenciam-se as variações que, em cada um dos capítulos orgânicos, sofreram as *Despesas Correntes* e as de *Capital*.

(PATACAS)

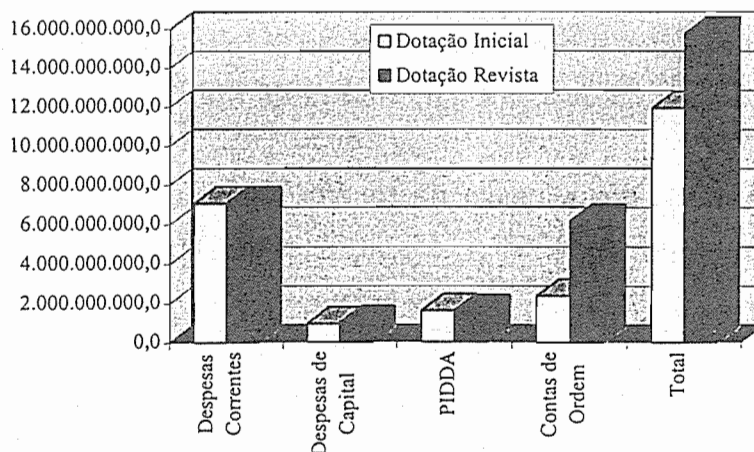
Classificação Orgânica	Tipo	Despesas Correntes				Despesas de Capital			
		Dotação Inicial	Dotação Revista	ΔDI/DR	Δ%	Dotação Inicial	Dotação Revista	ΔDI/DR	Δ%
01 Encargos Gerais		1.868.181.800,0	2.047.149.169,5	178.967.369,5	9,6	2.241.800,0	8.610.182,0	6.368.382,0	284,1
03 Serviços de Administração e Função Pública		132.850.000,0	132.921.705,0	71.705,0	0,1	150.000,0	280.000,0	130.000,0	86,7
05 Serviços de Educação e Juventude		718.582.700,0	703.310.700,0	-15.272.000,0	-2,1	34.590.000,0	49.862.000,0	15.272.000,0	44,2
07 Serviços de Estatísticas e Censos		78.617.500,0	81.232.007,0	2.614.507,0	3,3	180.500,0	60.500,0	-120.000,0	-66,5
09 Serviços de Finanças		99.082.500,0	102.566.500,0	3.484.000,0	3,5	559.000,0	559.000,0	0,0	0,0
10 Encargos da Dívida Pública		34.100.000,0	96.492.980,6	62.392.980,6	183,0	327.850.000,0	491.556.307,3	163.706.307,3	49,9
11 Pensões e Reformas		0,0	9.994.814,0	9.994.814,0	∞	0,0	0,0	0,0	0,0
12 Despesas Comuns		2.079.105.500,0	1.784.715.373,2	-294.390.126,8	-14,2	555.000.000,0	416.500.000,0	-138.500.000,0	-25,0
18 Serviços de Identificação de Macau		29.035.800,0	30.911.900,0	1.876.100,0	6,5	150.000,0	123.500,0	-26.500,0	-17,7
19 Serviços de Economia		80.349.100,0	81.349.100,0	1.000.000,0	1,2	428.000,0	428.000,0	0,0	0,0
22 Serviços Meteorológicos e Geofísicos		27.075.900,0	27.276.260,0	200.360,0	0,7	700.000,0	500.000,0	-200.000,0	-28,6
23 Serviços de Turismo		60.106.000,0	61.091.050,0	985.050,0	1,6	200.000,0	0,0	-200.000,0	-100,0
24 Gabinete de Comunicação Social		37.777.000,0	37.847.300,0	70.300,0	0,2	350.000,0	279.700,0	-70.300,0	-20,1
26 Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		44.244.800,0	44.244.800,0	0,0	0,0	100.000,0	275.000,0	175.000,0	175,0
27 Capitania dos Portos de Macau		96.201.500,0	98.492.686,0	2.291.186,0	2,4	462.200,0	299.200,0	-163.000,0	-35,3
28 Forças de Segurança de Macau		1.005.967.000,0	1.025.642.000,0	19.675.000,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
29 Serviços de Trabalho e Emprego		60.138.000,0	60.138.000,0	0,0	0,0	300.000,0	300.000,0	0,0	0,0
31 Serviços de Cartografia e Cadastro		33.880.100,0	33.910.100,0	30.000,0	0,1	250.000,0	220.000,0	-30.000,0	-12,0
32 Directoria da Polícia Judiciária		81.022.000,0	82.742.500,0	1.720.500,0	2,1	481.500,0	200.000,0	-281.500,0	-58,5
34 Serviços de Justiça		230.379.200,0	231.429.200,0	1.050.000,0	0,5	361.900,0	355.900,0	-6.000,0	-1,7
35 Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		102.708.800,0	107.902.561,8	5.193.761,8	5,1	1.300.000,0	582.000,0	-718.000,0	-55,2
36 Gabinete para a Tradução Jurídica		34.572.500,0	34.612.500,0	40.000,0	0,1	200.000,0	160.000,0	-40.000,0	-20,0
37 Instituto dos Desportos de Macau		31.715.000,0	32.155.000,0	440.000,0	1,4	240.000,0	0,0	-240.000,0	-100,0
38 Instituto Cultural de Macau		79.760.000,0	81.899.999,6	2.139.999,6	2,7	110.000,0	125.000,0	15.000,0	13,6
39 Gáb p/Prevenção/Tratamento da Toxicodepend.		13.535.700,0	13.535.700,0	0,0	0,0	20.000,0	20.000,0	0,0	0,0
<b>Total</b>		<b>7.058.988.400,0</b>	<b>7.043.563.906,7</b>	<b>-15.424.493,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>926.224.900,0</b>	<b>971.296.289,3</b>	<b>45.071.389,3</b>	<b>4,9</b>

Fazendo a síntese das variações do orçamento da despesa pelos agregados económicos, chega-se a estes resultados:

(PATACAS)

Orçamento	Dotação Inicial	%	Dotação Revista	%	ΔDI/DR	Δ%
Despesas Correntes	7.058.988.400,0	59,09	7.043.563.906,7	44,69	-15.424.493,3	-0,22
Despesas de Capital	926.224.900,0	7,75	971.296.289,3	6,16	45.071.389,3	4,87
PIDDA	1.600.000.000,0	13,39	1.570.689.464,0	9,97	-29.310.536,0	-1,83
Contas de Ordem	2.360.590.400,0	19,76	6.174.006.906,3	39,18	3.813.416.506,3	161,55
<b>Total</b>	<b>11.945.803.700,0</b>	<b>100,00</b>	<b>15.759.556.566,3</b>	<b>100,00</b>	<b>3.813.752.866,3</b>	<b>31,93</b>

Assim representados graficamente.



A variação do orçamento da despesa teve origem em duas figuras jurídico-orçamentais: as "transferências entre rubricas" ou "alterações" propriamente ditas e em "reforços tácitos".

Quanto às "alterações" nada há a apontar quanto à sua regularidade e legalidade. Para os "reforços tácitos", dada a simetria entre receitas e despesas envolvidas, vale o que se disse no ponto anterior a propósito da receita.

\*

A leitura dos quadros e gráficos que antecedem permite algumas conclusões, a saber:

- a) Um aumento significativo, 31,9%, do orçamento inicial;
- b) Que esse aumento se deve, sobretudo, ao aumento da previsão das *Contas de Ordem* que, do orçamento inicial para o final, cresceram 161,5%;
- c) A redução do montante orçamentado no capítulo "*Despesas Comuns*", com -16,4% no total, -14,2% na *Despesa Corrente* e -25% na *Despesa de Capital*;
- d) Um crescimento negativo (-0,2%) da *Despesa Corrente* e positivo (4,9%) da *Despesa de Capital*;
- e) Os encargos da *Dívida Pública* tiveram igualmente um crescimento acentuado, 62,5% no total, 183% na *Despesa Corrente* e 49,9% na *Despesa de Capital*<sup>46</sup>;
- f) A redução em cerca de 2% da dotação inicial do Cap. 40º - PIDDA.

### 9.5.3. O Equilíbrio do Orçamento Final

Após as alterações o orçamento final da receita regista um valor total de Mop 15.759.557.016,30 e o da despesa o montante de Mop 15.759.556.556,30.

Verifica-se, pois, um excesso da receita sobre a despesa em Mop 450,00, o que permite dizer que, a final, não foi respeitado o equilíbrio formal do orçamento.

Porém, atento o reduzido valor da diferença e que a mesma se regista em *Contas de Ordem* (Cap. 15º da Receita e 50º da Despesa), mais concretamente nas receitas e despesas próprias do Cofre de Justiça e dos Registos e Notariado, às quais se aplicava o mecanismo do "reforço tácito", tudo leva a crer que se tratou de um lapso a que não há que dar importância.

<sup>46</sup> - As razões deste aumento significativo da previsão inicial encontram-se adiante, no Cap. VII.

No entanto, sempre se dirá que se se tivesse concretizado a publicação em Boletim Oficial das alterações resultantes destes "*reforços tácitos*" a que se refere o n.º 4 do já várias vezes citado art.º 11º do Decreto-Lei n.º 72/95/M, este tipo de lapso seria, concerteza, corrigido.

## **10. A Conta**

### **10.1. Remessa ao Tribunal**

O prazo de remessa fixado no n.º 1 do art.º 9º do Decreto-Lei n.º 18/92/M de 02 de Março foi uma vez mais cumprido. Em 30 de Julho passado deram entrada neste Tribunal, um ofício assinado por Sua Excelência o Governador acompanhado do Relatório da Conta e um outro assinado pelo Director dos Serviços de Finanças remetendo os mapas desenvolvidos.

### **10.2. Elaboração**

Continua por publicar a portaria a que se refere o n.º 2 do art.º 35º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21/11 (LEOGT) que deverida definir o modelo e os elementos a integrar a Conta do Território. A sua necessidade tem sido ressaltada em todos os Pareceres até agora emitidos e reafirma-se no presente.

#### **10.2.1. As Contas Provisórias**

A existência de contas provisórias, a publicar trimestralmente, acha-se prevista nos art.ºs 35º e 36º da LEOGT.

Não foram, porém, publicadas contas provisórias no ano de 1996 o que, além de desrespeitador das normas citadas, constitui um retrocesso em relação ao ano de 1995<sup>47</sup> que não pode deixar de se assinalar.

#### **10.2.2. A Conta Definitiva**

Sobre a conta definitiva a única disposição legal que a ela (estrutura) se refere é o art.º 35º já citado da LEOGT que determina a existência de uma conta de Gerência e outra do Exercício contendo os elementos a definir pela portaria que ainda não foi publicada.

<sup>47</sup> - Em 1995 foi publicada pela primeira vez uma conta provisória (B.O., II Série, de 27/12/95). Apesar de ter sido publicada apenas uma e não uma por trimestre o Tribunal registou o facto no Parecer de 1995 (Cap. III - 9.2.1.) tendo o considerado como um passo positivo em direcção à transparência da actividade financeira do Território.

Assim sendo, e na ausência de normas sobre a estrutura e conteúdo, refira-se que a conta de 1996 segue o modelo das anteriores, com pequenas melhorias que assinalaremos, sendo constituída pelo “Relatório”, “Mapas” desenvolvidos e, em anexo, as “Contas” das entidades autónomas.

O “Relatório”, elaborado na Direcção dos Serviços de Finanças e assinado pelo respectivo director, reparte-se por capítulos e subcapítulos com as seguintes epígrafes:

- Caracterização Global da Conjuntura Económica de Macau;
- Resultados Gerais e Comparação com o Orçamento;
- Receitas - Previsão, Cobrança e Comparação;
- Despesas - Dotação, Execução e Comparação;
- Dívida Pública:
  - Dívida Pública Directa
  - Dívida Pública Indirecta
  - Créditos do Território;
- Situação Patrimonial do Território:
  - Regularização das Contas de Operações de Tesouraria
  - A Conta de Operações de Tesouraria
  - Situação da Tesouraria em 31/12/96;
- Entidades Autónomas;
- Conclusões.

Pela primeira vez o relatório da Conta aborda um tema para o qual o Tribunal tem vindo, sucessivamente, a chamar a atenção: a regularização das contas de operações de tesouraria. É um assunto a analisar e comentar no Capítulo VI deste Parecer.

O conteúdo dos **Mapas** respeita a:

- Contas de Gerência e de Exercício<sup>48</sup>;
- Relação dos Saldos de Anos Anteriores e sua utilização;
- Demonstração da Receita liquidada, cobrada e em dívida;
- Relação por epígrafes das Operações Tesouraria;
- Relação da receita cobrada (execução orçamental);

<sup>48</sup> - Já se disse que a LEOGT determina que os resultados da execução orçamental deverão constar das contas de “gerência” e do “exercício” (art.º 35º, 1). Porém, desde o primeiro Parecer emitido (relativo à Conta de 1992) que o Tribunal vem insistindo na desconformidade entre a elaboração destas contas e o sistema de Orçamento de Gerência consagrado no direito financeiro do Território. Continuam, assim, válidas as conclusões a que se chegou no mencionado Parecer - Cap. I - 4.6. - para onde se remete.



- Relação da despesa paga (execução orçamental);
- Relação das importâncias que ficaram por pagar;
- Relação das Reposições Abatidas nos Pagamentos.

Apesar da melhoria (que se regista) resultante da inclusão de uma listagem com as "*reposições abatidas no pagamento*" efectuadas durante o ano de 1996, o que permite uma análise mais rigorosa da execução orçamental, continua a verificar-se a ausência de informações complementares, com particular destaque para áreas sobre as quais, por força do Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 02 de Março (artigo 9º, n.º 3), o Tribunal de Contas se deve pronunciar no Parecer, a saber:

- Subsídios;
- Benefícios fiscais;
- Património (imobiliário e mobiliário) do Território.

### 10.3. Aprovação

Pelas razões que constam do Parecer sobre a Conta de 1992<sup>49</sup>, o Tribunal vem constantemente defendendo e recomendando a aprovação formal da Conta Geral do Território por Sua Excelência o Governador.

Não foi ainda, porém, a Conta de 1996 a merecer tal aprovação. Sua Excelência o Governador apenas lavrou despacho, sobre informação da D.S.F.<sup>50</sup>, de "*envie-se ao Tribunal de Contas*".

### 10.4. Publicação

Até ao momento a Conta Geral do Território de 1996 ainda não foi publicada em Boletim Oficial.

Espera, porém, o Tribunal que tal venha a ocorrer brevemente dando continuidade à prática iniciada com a conta de 1995, pois que a publicação, além de cumprir o princípio da publicidade, constitui uma medida essencial, e de grande alcance, para a transparência da gestão dos dinheiros públicos.

<sup>49</sup> - Cap. I - 4.6.

<sup>50</sup> - Nesta informação recorda-se a recomendação, cíclica, do Tribunal no sentido da aprovação formal da conta por Sua Excelência o Governador.

## CAPÍTULO IV

# AS RECEITAS E AS DESPESAS

### 11. Nota Prévia

O presente capítulo procede à análise detalhada das receitas e das despesas do Território, quer na vertente orçamental (previsões), quer na vertente da execução (resultados).

Ressalva-se, desde já, que a análise a que se procede em sede de orçamento toma em consideração, ao contrário do que sucede no Relatório da Conta<sup>51</sup>, os valores finais, isto é, após alterações e/ou revisões.

O conhecimento da composição da receita e da despesa, o peso que cada agregado detem no conjunto, os desvios entre o que se previu e o que se realizou, ou as variações que de ano para ano acontecem, são elementos essenciais para a tomada de decisões no âmbito da gestão do erário público.

Além disso dá a conhecer aos cidadãos, os contribuintes, através das fontes de financiamento do orçamento, em que medida são chamados a participar na consecução das receitas públicas, quais as prioridades e opções do executivo, a que sectores será dada maior atenção na acção governativa, etc.

Apresentada a conta, o mesmo tipo de análise permite a avaliação do desempenho, saber até que ponto o que foi programado (ou previsto) foi atingido, saber se o que foi projectado se realizou, enfim, onde foram aplicadas as contribuições de cada um.

Esta é a razão principal de quanto se segue.

### 12. As Receitas

#### 12.1. No Orçamento

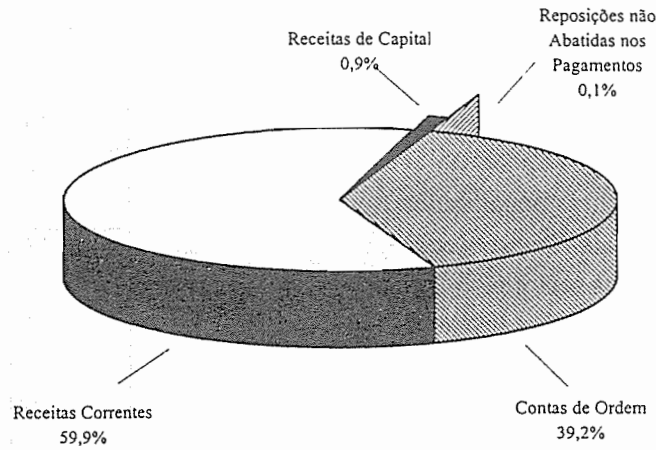
O quadro seguinte mostra a composição do orçamento final das receitas que, para isso, se apresentam de forma especificada.

<sup>51</sup> - Por exemplo, nos Quadros III.2, IV.2 e V.1.

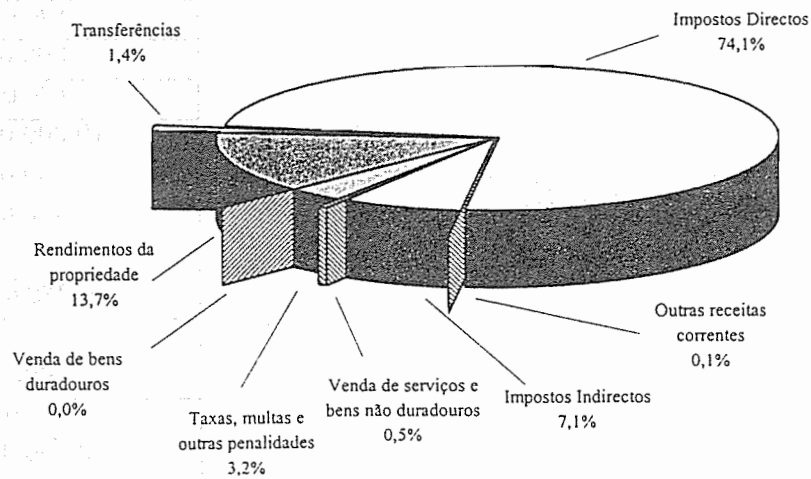
Código		Designação da Receita	Dotação Orçamental		
			Montante (em patacas)	%	
Capítulo	Grupo				
		<b>Receitas Correntes</b>	<b>9.433.149.660,0</b>	<b>59,9</b>	
01		<i>Impostos Directos</i>	6.986.362.500,0	74,0	44,3
	01	Sobre o rendimento	6.654.362.500,0	95,2	
	02	Outros	332.000.000,0	4,8	
02		<i>Impostos Indirectos</i>	667.496.360,0	7,1	4,2
	03	Outros	667.496.360,0	100,0	
03		<i>Taxas, Multas e Outras Penalidades</i>	302.779.800,0	3,2	1,9
	01	Taxas	269.879.600,0	89,1	
	02	Multas e outras penalidades	32.900.200,0	10,9	
04		<i>Rendimentos da Propriedade</i>	1.287.920.000,0	13,7	8,2
	03	Juros-outros sectores	770.000,0	0,1	
	06	Dividendos-outros sectores	12.000.000,0	0,9	
	10	Rendas de terrenos-outros sectores	45.150.000,0	3,5	
	11	Prémios proven. de concessões de terrenos	1.200.000.000,0	93,2	
	12	Resultados da AMCM	30.000.000,0	2,3	
05		<i>Transferências</i>	129.315.000,0	1,4	0,8
	06	Exterior	128.050.000,0	99,0	
	07	Outros sectores	1.265.000,0	1,0	
06		<i>Venda de Bens Duradouros</i>	800.000,0	0,0	0,0
	03	Outros sectores	800.000,0	100,0	
07		<i>Venda de Serviços e Bens não Duradouros</i>	48.196.000,0	0,5	0,3
	01	Rendas de habitações	10.000.000,0	20,7	
	04	Rendas de edifícios-outros sectores	14.500.000,0	30,1	
	07	Rendas de bens duradouros-outros sectores	1.430.000,0	3,0	
	10	Diversos-outros sectores	22.266.000,0	46,2	
08		<i>Outras Receitas Correntes</i>	10.280.000,0	0,1	0,1
		<b>Receitas de Capital</b>	<b>142.400.000,0</b>		<b>0,9</b>
09		<i>Venda de Bens de Investimento</i>	58.000.000,0	40,7	0,4
	01	Terrenos-sector público	20.000.000,0	34,5	
	07	Edifícios-sector público	38.000.000,0	65,5	
10		<i>Transferências</i>	80.000.000,0	56,2	0,5
	01	Sector Público	0,0	0,0	
	07	Outros sectores	80.000.000,0	100,0	
11		<i>Activos Financeiros</i>	4.400.000,0	3,1	0,0
	14	Emp. a médio e longo prazos-outros sectores	4.400.000,0	100,0	
12		<i>Passivos Financeiros</i>	0,0	0,0	0,0
	12	Emp. a médio e longo prazos-outros sectores	0,0	0,0	
13		<i>Outras Receitas de Capital</i>	0,0	0,0	0,0
14		Reposições não Abatidas nos Pagamentos	10.000.000,0		0,1
15		Contas de Ordem	6.174.007.356,3		39,2
<b>Receita Total</b>			<b>15.759.557.016,3</b>		<b>100,0</b>

A decomposição, por grandes agregados, do orçamento total, da receita corrente e da receita de capital, toma a seguinte expressão gráfica:

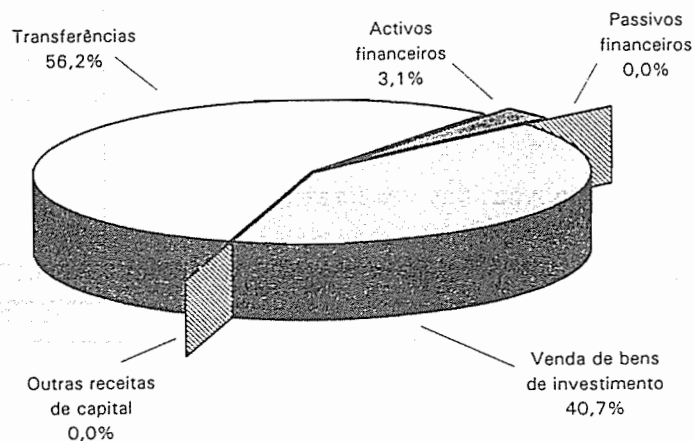
### RECEITA TOTAL



### RECEITA CORRENTE



### RECEITA DE CAPITAL



Da leitura do quadro e dos gráficos precedentes resultam as seguintes conclusões:

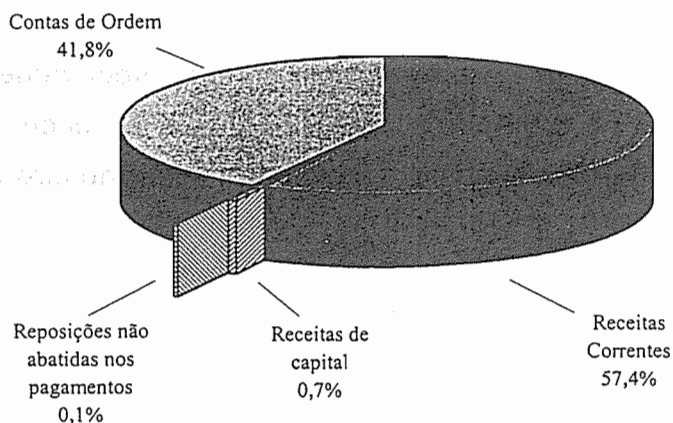
- As *Receitas Correntes* constituem a principal fonte financeira do Território, representando 59,9% da receita total. Em relação ao ano anterior registou-se um crescimento de 6,3%, pois que representando em 1995 representavam 53,6% da receita.
- As *Contas de Ordem*, que mantêm a trajectória ascendente registada nos últimos anos (22,8% e 33% da receita total em 1994 e 1995, respectivamente) contribuem com 39,2% para a receita total.
- Em 1994 e 1995 as *Receitas de Capital* contribuíram 2,9% e 13,4%, respectivamente, para o total da receita. Este ano, porém representam menos de 1%.
- Os *Impostos Directos* assumiram 74% das *Receitas Correntes*, e 44,3% da receita total.
- 95,2% dos *Impostos Directos* provêm do imposto sobre o rendimento.
- Os *Rendimentos da Propriedade* constituem a segunda maior fonte de *Receitas Correntes* (13,7%), representando 8,2% da totalidade da receita.
- A *Venda de Bens de Investimento* e as *Transferências* são as grandes fontes da *Receita de Capital*, ao contribuírem com 40,7% e 56,2%, respectivamente.

## 12.2. Na Conta

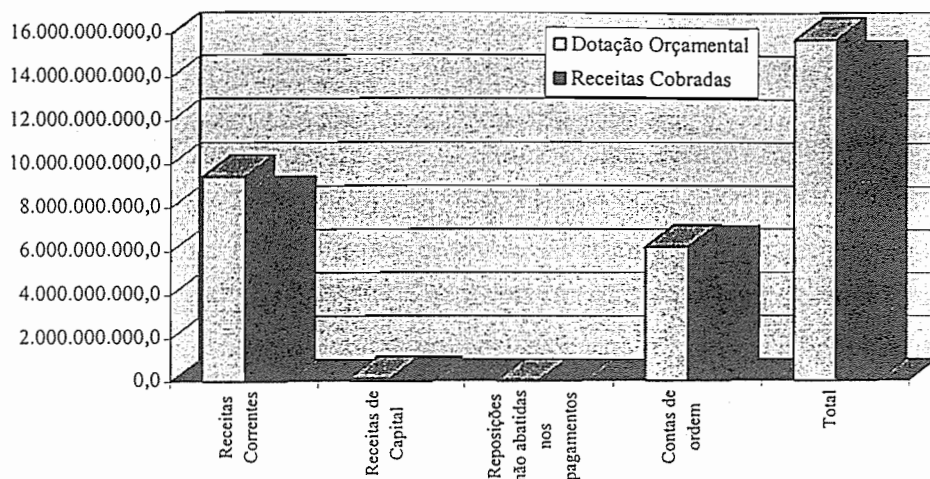
A receita do Território, relativa ao ano em apreço, efectivamente arrecadada, o peso que cada tipo detem no total ou no agregado a que pertence, a medida em que se arrecadou o que se havia orçamentado, apresentam-se no quadro que se segue.

Código	Designação da Receita	Dotação Orçamental		Receitas Cobradas		Desvio		Realização
		Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	
	<b>Receitas Correntes</b>	<b>9.433.149.660,0</b>	<b>59,9</b>	<b>8.446.793.909,0</b>	<b>57,4</b>	<b>-986.355.751,0</b>	<b>-10,5</b>	<b>89,5</b>
01	<i>Impostos Directos</i>	<i>6.986.362.500,0</i>	<i>74,0</i>	<i>6.425.613.610,0</i>	<i>76,1</i>	<i>-560.748.890,0</i>	<i>-8,0</i>	<i>92,0</i>
01	Sobre o rendimento	6.654.362.500,0	95,2	6.088.985.658,0	94,8	-565.376.842,0	-8,5	91,5
02	Outros	332.000.000,0	4,8	336.627.952,0	5,2	+4.627.952,0	1,4	101,4
02	<i>Impostos Indirectos</i>	<i>667.496.360,0</i>	<i>7,1</i>	<i>608.608.686,0</i>	<i>7,2</i>	<i>-58.887.674,0</i>	<i>-8,8</i>	<i>91,2</i>
03	Outras	667.496.360,0	100,0	608.608.686,0	100,0	-58.887.674,0	-8,8	91,2
03	<i>Taxas, Multas e Outras Penalidades</i>	<i>302.779.800,0</i>	<i>3,2</i>	<i>328.807.602,0</i>	<i>4,0</i>	<i>+26.027.802,0</i>	<i>8,6</i>	<i>108,6</i>
01	Taxas	269.879.600,0	89,1	288.647.479,0	87,8	+18.767.879,0	7,0	107,0
02	Multas e outras penalidades	32.900.200,0	10,9	40.160.123,0	12,2	+7.259.923,0	22,1	122,1
04	<i>Rendimentos da Propriedade</i>	<i>1.287.920.000,0</i>	<i>13,7</i>	<i>850.929.411,0</i>	<i>10,1</i>	<i>-436.990.589,0</i>	<i>-33,9</i>	<i>66,1</i>
03	Juros-outros sectores	770.000,0	0,1	772.111,0	0,1	+2.111,0	0,3	100,3
06	Dividendos-outros sectores	12.000.000,0	0,9	28.947.213,0	3,4	+16.947.213,0	141,2	241,2
10	Rendas de terrenos-outros sectores	45.150.000,0	3,5	50.898.294,0	6,0	+5.748.294,0	12,7	112,7
11	Prémios proven. de concessões de terrenos	1.200.000.000,0	93,2	577.549.684,0	67,9	-622.450.316,0	-51,9	48,1
12	Resultados da AMCM	30.000.000,0	2,3	192.762.109,0	22,6	+162.762.109,0	542,5	642,5
05	<i>Transferências</i>	<i>129.315.000,0</i>	<i>1,4</i>	<i>130.112.032,0</i>	<i>1,5</i>	<i>+797.032,0</i>	<i>0,6</i>	<i>100,6</i>
06	Exterior	128.050.000,0	99,0	128.850.000,0	99,0	+800.000,0	0,6	100,6
07	Outros sectores	1.265.000,0	1,0	1.262.032,0	1,0	-2.968,0	-0,2	99,8
06	<i>Venda de Bens Duradouros</i>	<i>800.000,0</i>	<i>0,0</i>	<i>2.508.325,0</i>	<i>0,0</i>	<i>+1.708.325,0</i>	<i>213,5</i>	<i>313,5</i>
03	Outros sectores	800.000,0	100,0	2.508.325,0	100,0	+1.708.325,0	213,5	313,5
07	<i>Venda de Serviços e Bens não Duradouros</i>	<i>48.196.000,0</i>	<i>0,5</i>	<i>45.744.479,0</i>	<i>0,5</i>	<i>-2.451.521,0</i>	<i>-5,1</i>	<i>94,9</i>
01	Rendas de habitações	10.000.000,0	20,7	10.775.840,0	23,6	+775.840,0	7,8	107,8
04	Rendas de edifícios-outros sectores	14.500.000,0	30,1	16.441.786,0	35,9	+1.941.786,0	13,4	113,4
07	Rendas de bens duradouros-outros sectores	1.430.000,0	3,0	35.600,0	0,1	-1.394.400,0	-97,5	2,5
10	Diversos-outros sectores	22.266.000,0	46,2	18.491.253,0	40,4	-3.774.747,0	-17,0	83,0
08	<i>Outras Receitas Correntes</i>	<i>10.280.000,0</i>	<i>0,1</i>	<i>54.469.764,0</i>	<i>0,6</i>	<i>+44.189.764,0</i>	<i>429,9</i>	<i>529,9</i>
09	<i>Receitas de Capital</i>	<i>142.400.000,0</i>	<i>0,9</i>	<i>103.316.608,0</i>	<i>0,7</i>	<i>-39.083.392,0</i>	<i>-27,4</i>	<i>72,6</i>
	<i>Venda de Bens de Investimento</i>	<i>58.000.000,0</i>	<i>40,7</i>	<i>61.788.807,0</i>	<i>59,8</i>	<i>+3.788.807,0</i>	<i>6,5</i>	<i>106,5</i>
01	Terrenos-sector público	20.000.000,0	34,5	10.954.297,0	17,7	-9.045.703,0	-45,2	54,8
07	Edifícios-sector público	38.000.000,0	65,5	50.834.510,0	82,3	+12.834.510,0	33,8	133,8
10	<i>Transferências</i>	<i>80.000.000,0</i>	<i>56,2</i>	<i>41.527.801,0</i>	<i>40,2</i>	<i>-38.472.199,0</i>	<i>-48,1</i>	<i>51,9</i>
01	Sector Público	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
07	Outros sectores	80.000.000,0	100,0	41.527.801,0	100,0	-38.472.199,0	-48,1	51,9
11	<i>Activos Financeiros</i>	<i>4.400.000,0</i>	<i>3,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-4.400.000,0</i>	<i>-100,0</i>	<i>0,0</i>
14	Emp. a médio e longo prazos-outros sectores	4.400.000,0	100,0	0,0	0,0	-4.400.000,0	-100,0	0,0
12	<i>Passivos Financeiros</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
01	Títulos a curto prazo-sector público	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13	<i>Outras receitas de capital</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
14	<i>Reposições não Abatidas nos Pagamentos</i>	<i>10.000.000,0</i>	<i>0,1</i>	<i>19.193.005,0</i>	<i>0,1</i>	<i>+9.193.005,0</i>	<i>91,9</i>	<i>191,9</i>
15	<i>Contas de Ordem</i>	<i>6.174.007.356,3</i>	<i>39,2</i>	<i>6.141.961.286,3</i>	<i>41,8</i>	<i>-32.046.070,0</i>	<i>-0,5</i>	<i>99,5</i>
	<b>Receita Total</b>	<b>15.759.557.016,3</b>	<b>100,0</b>	<b>14.711.264.808,3</b>	<b>100,0</b>	<b>-1.048.292.208,0</b>	<b>-6,7</b>	<b>93,3</b>

Por grandes agregados a receita arrecadada assume a seguinte expressão gráfica:



O seguinte gráfico demonstra a execução orçamental da receita.

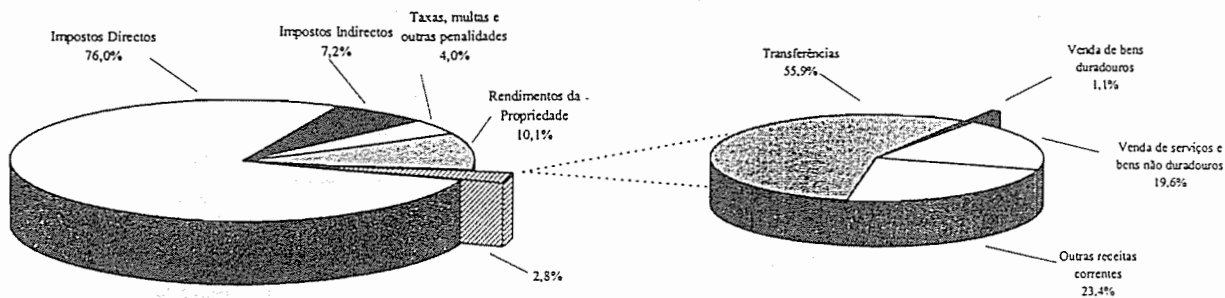


Os elementos precedentes permitem extrair as seguintes conclusões:

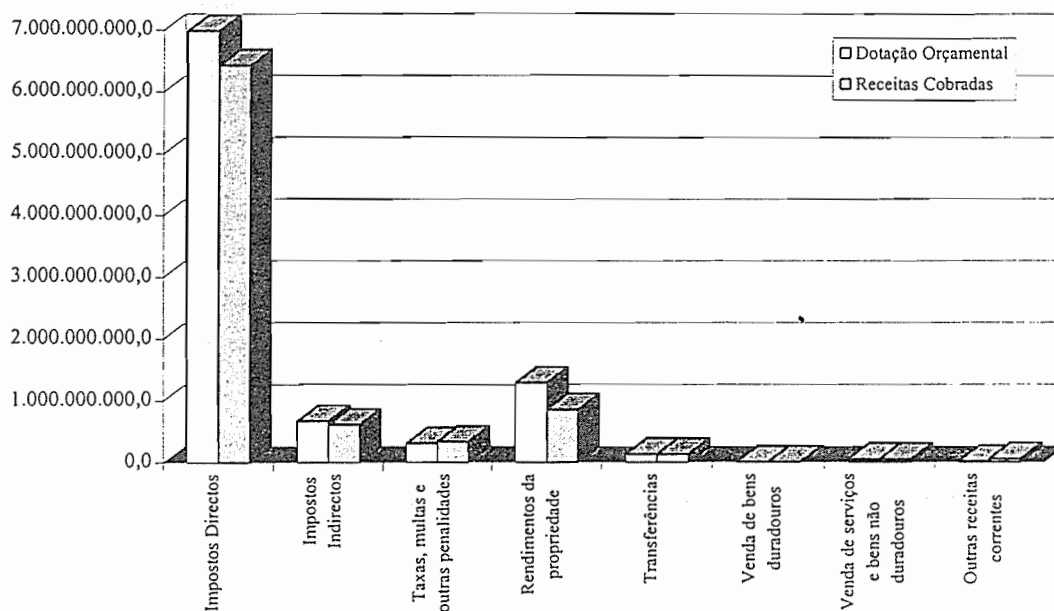
- Pela segunda vez consecutiva a execução orçamental da receita se situou abaixo dos 100% tendo, em ritmo decrescente, atingido 93,3% (96,1% em 1995).
- Enquanto que 59,9% do orçamento era composto por *Receitas Correntes*, na conta a participação deste tipo de receitas foi de apenas 57,4%, representando uma execução na ordem dos 89,5%.
- Bastante baixa foi a taxa de execução orçamental das *Receita de Capital*, tendo-se situado nos 72,6%. Para tal contribuiu a não cobrança de 48,1% de "*Transferências - Outros Sectores*", e de 100% de "*Activos Financeiros, Empréstimos a Médio e Longo Prazos - Outros Sectores*".
- As *Receitas de Capital* que representavam 0,9% da receita orçamentada, viram o seu peso diminuir para 0,7% da receita cobrada.
- Tal como se verificou no ano anterior, as *Reposições não Abatidas nos Pagamentos* superaram as previsões orçamentais em 191,9%.
- As *Contas de Ordem* não registaram desvios significativos, tendo realizado 99,5% do seu orçamento.

#### 12.2.1. As Receitas Correntes

Graficamente, a estrutura da Receita Corrente apresenta-se da seguinte forma:



Em termos de realização orçamental:



Da análise destes elementos é de destacar:

- A taxa de realização das *Receitas Correntes*, que se situou nos 89,5%, resultou, fundamentalmente da elevada taxa de realização dos impostos directos, que representam 76% do total da *Receita Corrente*.
- A reduzida taxa de realização das receitas relativas a *Prémios Provenientes da Concessão de Terrenos*, 48,1%, afectou a realização orçamental dos *Rendimentos da Propriedade* que foi relativamente baixa, 66,1%;
- "As *Taxas, Multas e Outras Penalidades*", "*Transferências*", "*Venda de Bens Duradouros*" e "*Outras Receitas Correntes*" registaram taxas de realização superiores a 100% (108,6%; 100,6%; 313,5%; e 529,9% respectivamente);
- Nos *Impostos Directos*, que representam 76,1% da receita corrente e 43,7% da receita total, há a destacar os impostos sobre o rendimento (94,8%);



- Por sua vez, dentro dos impostos sobre o rendimento assumem papel de relevo os provenientes do exclusivo dos jogos com Mop 4.953.561.852,00 (77% dos impostos directos);
- As receitas provenientes do jogo (*Impostos Directos e Transferências*) atingiram o valor de Mop 5.102.058.101,00, representando 60,4% da *Receita Corrente* e 34,7% da receita total.
- A *Concessão de Terrenos (Prémios, Rendas e Juros de Mora)*, somam Mop 641.831.438,00 e apenas representam 7,6% da *Receita Corrente* e 4,4% da receita total.
- O Território continua a depender das *Receitas do Jogo* e da *Concessão de Terrenos* que contribuem com 68% da *Receita Corrente*, e 39,1% da receita total. Em 1995 representavam 71,15% da *Receita Corrente*.

\*

No agrupamento "*Venda de Serviços e Bens não Duradouros*" figuram as rubricas 07-04-04-00 ("renda do edifício administrativo da TDM, SARL") e 07-03-03-00 ("aluguer de material - Leasing TDM"), nas quais, embora orçamentadas, respectivamente, as importâncias de Mop 3.000.000,00 e Mop 1.400.000,00, não foi arrecadada qualquer quantia.

De acordo com o disposto no artigo 48º do contrato de concessão da actividade de radiodifusão sonora e televisiva, publicado no Boletim Oficial n.º 32, de 06.08.90,

*"Os bens do activo immobilizado da extinta Teledifusão de Macau, EP, que são propriedade do Território, e em relação aos quais poderão ser celebrados contratos do «leasing» entre a concessionária e o Território nos termos referidos no parágrafo VII do memorando de vinte e sete de Agosto de mil novecentos e oitenta e oito, constarão de relação a elaborar especialmente para o efeito, a qual se considerará como fazendo parte integrante deste contrato."*

Solicitados os devidos esclarecimentos (ofício n.º 2105, de 26/9/97), sobre o assunto a Direcção dos Serviços de Finanças (DSF), através do ofício n.º 198/DIR/97, de 16/10/97, informou que para solucionar a questão em apreço foram efectuadas reuniões com a TDM com o objectivo de quantificar o valor da renda, analisar o equipamento existente e determinar a sua previsível vida útil.

A DSF conclui dizendo que essas questões nunca tiveram o devido desenvolvimento a nível superior, tendo-se optado, assim:

*"por manter as previsões, não apenas porque se considera que o assunto deverá obrigatoriamente ter um desenvolvimento conclusivo, muito embora alguns juristas questionem a possibilidade de a "TDM-EP" se considerar formalmente extinta, uma vez que a listagem do equipamento, ainda que finalizada (encontra-se na posse da "TDM, SARL" segundo informação que foi possível obter) nunca foi publicada em Boletim Oficial."*

*"No que respeita ao edifício administrativo a questão tem contornos algo semelhantes, uma vez que o mesmo não está registado em nome do Território, encontrando-se pendente de um acordo que envolverá os CTT e que, da mesma forma, se espera concluir em breve."*

É, pois, um assunto a merecer resolução definitiva<sup>52</sup> em nome do rigor e da transparência da conta do Território.

Não será de todo correcto inscrever no orçamento receitas que se sabe não irão ser cobradas, procedimento que conduz ao empolamento dos valores e potencia a assunção de despesas que poderão não vir a ter cobertura financeira.

\*

No seguimento dos Pareceres sobre a Conta Geral do Território do ano de 1994 e de 1995, a receita proveniente do prémio anual a que se refere a cláusula 6ª do Contrato de Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar continua a registar o valor de Mop 122.700.000,00 (C.E. 05-06-04-00 e 05-07-02-00).

Dado que o contrato estabelece o prémio, no mesmo montante (122.700.000,00), mas em dolares de Hong Kong, o quadro seguinte mostra o total acumulado das receitas cessantes<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> - Segundo a última comunicação da D.S.F. (of. n.º 207/DIR/97, de 10/11) a solução parece estar próxima dado o acordo entretanto alcançado com os CTT como se depreende do despacho sobre o assunto do Sr. SAASO DE 31.10.97, que diz:  
*"2. Considerando o despacho favorável do Sr. SATOP, de 03.06.97, autorizo a transmissão - a título gratuito - da titularidade da fracção autónoma, identificada na presente informação, a favor dos CTT, para instalação de um entreposto postal e em contrapartida da regularização da situação dos terrenos da Rua Francisco Xavier Pereira, actualmente ocupados pela TDM."*

<sup>53</sup> - A diferença cambial (1 HKD = 1.034 Mop) reverte a Autoridade Monetário e Cambial por força de um despacho do então Secretário-Adjunto para os Assuntos Económicos, cuja de suporte legal e contratual foi evidenciado no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994 (Cap. IV - 12.2.1.1.).

Contrato de Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna e Azar, de 29/9/86  
 Cláusula Sexta (Prémio) n.º 2, al. d): HKD\$613.500,000,00÷60x12=122.700.000,00  
 Conversão em patacas HKD\$122.700.000,00x1,03=126.381.000,00MOP

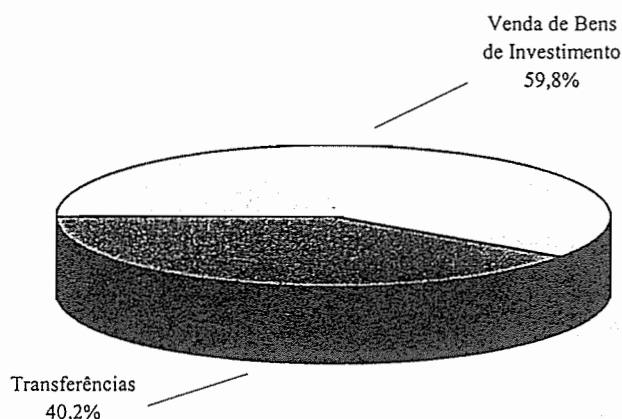
Ano	Classificação orçamental	Montante (1)	Classificação orçamental	Montante (2)	Operação Tesouraria (Fundo de Caracter Social Assistencial) (3)	Diferença 126.381.000-(2)-(3)
1992	05-06-04-00	122.700.000,00	05-06-04-00	122.700.000,00	---	3.681.000,00
1993	05-06-04-00	122.700.000,00	05-06-04-00	122.700.000,00	---	3.681.000,00
1994	05-06-04-00	122.700.000,00	05-06-04-00	121.700.000,00	1.000.000,00	3.681.000,00
1995	05-06-04-00	121.700.000,00	05-06-04-00	121.700.000,00	---	3.681.000,00
	05-07-02-00	1.000.000,00	05-07-02-00	1.000.000,00	---	3.681.000,00
1996	05-06-04-00	121.700.000,00	05-06-04-00	121.700.000,00	---	3.681.000,00
	05-07-02-00	1.000.000,00	05-07-02-00	1.000.000,00	---	3.681.000,00
<b>Total</b>		<b>613.500.000,00</b>		<b>612.500.000,00</b>	<b>1.000.000,00</b>	<b>18.405.000,00</b>

Relativamente à parcela destinada ao Fundo de Carácter Social e Assitencial, a que se refere o n.º 4 da cláusula citada, refere o Parecer de 1995 o facto do referido fundo "ter deixado de ser movimentado por operações de tesouraria, e passar a constar do orçamento"<sup>54</sup>.

A mesma referência faz o Relatório da Conta Geral do Território de 1996<sup>55</sup>, em que, segundo a DSF "a conta Fundo de Carácter Social e Assistencial deixou de ter movimento por ter sido inscrita no orçamento. Esta subconta será encerrada com a transferência do saldo para o orçamento".

### 12.2.2. As Receitas de Capital

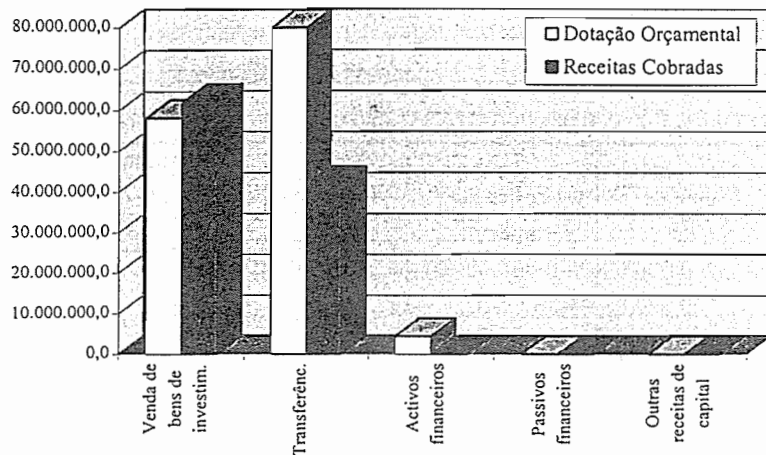
No gráfico que se segue apresenta-se a composição da *Receita de Capital* arrecadada.



Relativamente ao comportamento da execução orçamental temos:

<sup>54</sup> - Parecer sobre a Conta Geral do Território, Cap. IV, 11.2.1. As Receitas Correntes, pág. 87.

<sup>55</sup> - DSF, pág. 35.



Dos dados precedentes pode concluir-se:

- A taxa de execução orçamental das *Receitas de Capital* foi muito inferior às registadas noutras receitas, 72,6%.
- As *Receitas de Capital* têm um peso insignificante pois representam menos de 1% da receita total, contra 13,3% registado no ano anterior.
- A diminuição assinalada resulta de, no ano de 1996, não terem sido utilizados "*Saldos de anos económicos anteriores*", normalmente a principal fonte de financiamento das "*Receitas de Capital*";
- A *Venda de Bens de Investimento* e *Transferências* representam 59,8% e 40,2%, respectivamente, do total das *Receitas de Capital*.
- Não obstante terem sido orçamentados Mop 4.400.000,00 em "*Activos Financeiros - Empréstimos a Médio e Longo Prazos - Outros Sectores*", não foi arrecadada qualquer receita.

A orçamentação desta receita tinha subjacente o reembolso do empréstimo (suprimento) concedido a "Macauport", situação irregular a que o Tribunal tem vindo a fazer referência em sucessivos Pareceres<sup>56</sup> e que continua por resolver, como se afirma no Relatório da Conta, item 3.1.. No Capítulo V deste Parecer voltaremos ao assunto.

### 12.2.3. As Reposições não Abatidas nos Pagamentos

Após a publicação do Decreto-Lei n.º 59/94/M, de 05 de Dezembro, que aprovou o regime jurídico da reposição de dinheiros públicos indevidamente pagos, são visíveis as melhorias no rigor, transparência e realismo da execução orçamental.

<sup>56</sup> - 1994 - Cap. V - 18.2.  
1995 - Cap. V - 17.1.

A significativa taxa de execução (191,9%) revela que em anos anteriores ocorreram pagamentos indevidos em valores que ultrapassaram bastante a previsão.

### 12.2.4. As Contas de Ordem

Desde 1995 aparecem inscritas no Capítulo 15 da receita as receitas consignadas às diversas entidades autónomas a par da previsão das suas receitas próprias.

Porém, e como já se havia assinalado em Pareceres anteriores, continua o desrespeito pelos princípios orçamentais da unidade, universalidade, e ainda pelo princípio da unidade de tesouraria, com o mecanismo adoptado no Território.

O facto de o art.º 21º do Decreto-Lei n.º 53/93/M, de 27 de Setembro<sup>57</sup> dispensar a passagem das receitas próprias arrecadadas pelas entidades autónomas através dos cofres do Território, cumprindo-se o mecanismo das Contas de Ordem com a remessa mensal, à DSF, de certidão comunicando o total das receitas próprias arrecadadas, tem por consequência a não coincidência entre os valores que constam no orçamento e na Conta Geral do Território como receitas próprias, e os valores que se apuram com a mesma natureza, nos orçamentos privativos e nas contas de gerência.

O quadro que se segue demonstra isso mesmo.

Organismo	O.G.T. Contas de Ordem (1)	Orçamento Privativo (2)	Desvio		Conta Território Contas de Ordem (4)	Conta Gerência (5)	Desvio	
			Valor (1-2)	%			Valor (4-5)	%
Câmara Municipal das Ilhas	74.137.000	13.259.000	60.878.000	82,1	102.911.781	15.409.596	87.502.185	85,0
Fundo de Acção Social Escolar	31.460.500	13.003.000	18.457.500	58,7	96.083.610	23.329.614	72.753.996	75,7
Fundo para Bonificações do Crédito à Habitação	5.183.700	5.183.727	-27	0,0	8.172.268	8.172.268	0	0,0
Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização	13.354.500	1.710.000	11.644.500	87,2	12.692.524	830.747	11.861.777	93,5
Fundo de Turismo	76.860.000	53.284.000	23.576.000	30,7	77.948.512	52.753.554	25.194.958	32,3
Instituto de Acção Social de Macau	20.575.000	2.535.000	18.040.000	87,7	27.280.668	5.357.173	21.923.495	80,4
Leal Senado de Macau	341.697.900	183.697.930	157.999.970	46,2	387.041.225	228.967.899	158.073.326	40,8
Obra Social da Polícia Judiciária	270.000	195.000	75.000	27,8	565.338	325.192	240.146	42,5
Obra Social da Polícia de Segurança Pública	42.171.700	7.312.100	34.859.600	82,7	61.970.281	12.336.162	49.634.119	80,1
Obra Social dos Serviços de Marinha	1.137.000	987.000	150.000	13,2	1.126.482	945.303	181.179	16,1
Serviços Sociais da Administração Pública de Macau	5.880.000	5.475.000	405.000	6,9	4.785.420	4.364.930	420.490	8,8
Oficinas Navais	27.587.200	26.724.100	863.100	3,1	33.050.985	29.967.735	3.083.250	9,3
Serviços de Correios e Telecomunicações de Macau	159.671.900	141.069.900	18.602.000	11,7	320.823.916	256.394.942	64.428.974	20,1
Cofre de Justiça e dos Registos e Notariado	15.422.000	2.422.000	13.000.000	84,3	22.622.318	4.801.217	17.821.101	78,8
Imprensa Oficial de Macau	34.226.000	34.126.000	100.000	0,3	33.548.209	30.799.373	2.748.836	8,2
Fundo de Pensões	170.411.400	157.602.400	12.809.000	7,5	2.207.808.063	589.226.910	1.618.581.153	73,3
Fundo de Segurança Social	503.525.000	71.525.000	432.000.000	85,8	536.663.702	87.446.626	449.217.076	83,7
Fundo de Reinserção Social	2.000.000	1.250.000	750.000	37,5	3.080.681	1.341.380	1.739.301	56,5
Autoridade Monetária e Cambial de Macau	208.894.700	406.139.400	-197.244.700	-94,4	1.461.652.498	1.184.647.486	277.005.012	19,0
Instituto de Habitação de Macau	58.400.000	43.384.000	15.016.000	25,7	101.944.078	76.932.344	25.011.734	24,5
Autoridade de Aviação Civil de Macau	6.090.000	6.090.000	0	0,0	6.638.368	4.760.287	1.878.081	28,3
Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento em Macau	11.150.000	1.100.000	10.050.000	90,1	21.296.282	1.291.082	20.005.200	93,9
Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrat.	207.000	6.000	201.000	97,1	857.318	165.763	691.555	80,7
Serviços de Saúde de Macau	40.910.000	16.980.000	23.930.000	58,5	40.223.515	26.579.505	13.644.010	33,9
Universidade de Macau	128.338.000	102.149.975	26.188.025	20,4	153.114.881	95.801.924	57.312.957	37,4
Fundação Macau	54.583.300	6.000.000	48.583.300	89,0	28.818.418	3.969.631	24.848.787	86,2
Instituto Politécnico de Macau	27.461.900	27.461.900	0	0,0	33.177.913	22.005.452	11.172.461	33,7
Fundo de Desenvolvimento Desportivo	1.638.000	1.637.000	1.000	0,1	16.382.262	3.576.120	12.806.142	78,2
Fundo da Cultura	12.308.000	4.586.000	7.722.000	62,7	16.724.205	5.300.054	11.424.151	68,3
Fundo de Garantia Automóvel	2.228.600	3.231.637	-1.003.037	-45,0	5.523.040	3.204.141	2.318.899	42,0
Conselho de Consumidores	0	0	0	0,0	148.691	0	148.691	100,0
Instituto de Formação Turística	44.340.000	3.612.000	40.728.000	91,9	50.080.367	5.758.519	44.321.848	88,5
<b>Total</b>	<b>2.122.120.300</b>	<b>1.343.739.069</b>	<b>778.381.231</b>	<b>36,7</b>	<b>5.874.757.819</b>	<b>2.786.762.929</b>	<b>3.087.994.890</b>	<b>52,6</b>

<sup>57</sup> - Aprovou o regime jurídico das entidades autónomas.

Para a solução desta deficiência, sucessivamente assinalada, já o Tribunal contribuiu sugerindo a revogação do mencionado art.º 21º do Decreto-Lei n.º 53/93/M e o cumprimento objectivo do mecanismo de Contas de Ordem<sup>58</sup>.

### 12.3. A Arrecadação das Receitas

A arrecadação das receitas do Território está a cargo das recebedorias de Fazenda.

Estando os Recebedores obrigados a submeter as suas contas a julgamento deste Tribunal, através destas é possível fazer-se a confirmação dos valores da receita, fazendo um cruzamento com os valores da Conta Geral do Território (sem as receitas próprias inscritas em Contas de Ordem).

Para tal, foi elaborado o seguinte quadro:

Tipo de Receitas	Receitas Arrecadadas			Receita na Conta do Território	Diferenças
	Recebedoria de Fazenda de Macau (Proc. 01/96)	Recebedoria de Fazenda de Macau (Proc.13/96)	Total		
Impostos directos	589.492.712,00	5.836.120.898,00	6.425.613.610,00	6.425.613.610,00	0,00
Impostos indirectos	13.613.933,00	594.994.753,00	608.608.686,00	608.608.686,00	0,00
Taxas, multas e outras penalidades	22.927.430,00	305.880.172,00	328.807.602,00	328.807.602,00	0,00
Rendimentos de propriedade e outro activos	33.400.067,00	817.529.344,00	850.929.411,00	850.929.411,00	0,00
Transferências correntes	11.634.110,00	118.477.922,00	130.112.032,00	130.112.032,00	0,00
Venda de bens duradouros	356.125,00	2.152.200,00	2.508.325,00	2.508.325,00	0,00
Venda de serviços e bens não duradouros	16.204.003,00	29.540.476,00	45.744.479,00	45.744.479,00	0,00
Outras receitas correntes	540.943,00	53.928.821,00	54.469.764,00	54.469.764,00	0,00
Venda de bens de investimento	4.659.799,00	57.129.008,00	61.788.807,00	61.788.807,00	0,00
Transferência de capital	0,00	41.527.801,00	41.527.801,00	41.527.801,00	0,00
Activos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras receitas de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reposições não abatidas nos pagamentos	1.652.591,00	17.540.414,00	19.193.005,00	19.193.005,00	0,00
Subtotal	694.481.713,00	7.874.821.809,00	8.569.303.522,00	8.569.303.522,00	0,00
Contas de Ordem	28.374.878,00	291.582.596,00	319.957.474,00	6.141.961.286,30	-5.822.003.812,30
Total	722.856.591,00	8.166.404.405,00	8.889.260.996,00	14.711.264.808,30	-5.822.003.812,30

### 13. As Despesas

#### 13.1. No Orçamento

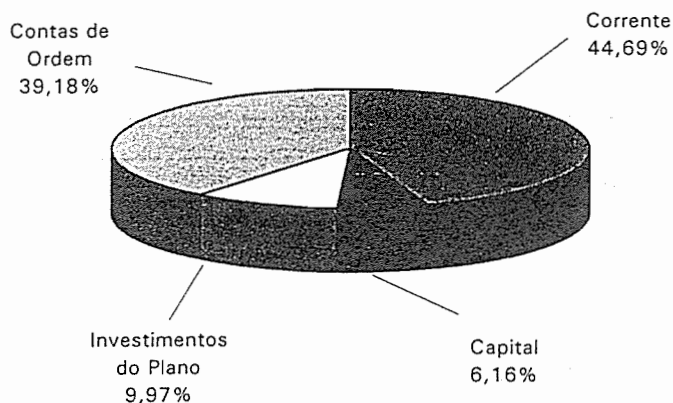
O quadro que se segue demonstra a composição, em termos orgânicos e económicos, do orçamento final da despesa, isto é, incluindo as respectivas anulações e reforços.

<sup>58</sup> - Cfr. Parecer sobre A Conta Geral do Território de 1994 - Cap. IV - 12.2.4.

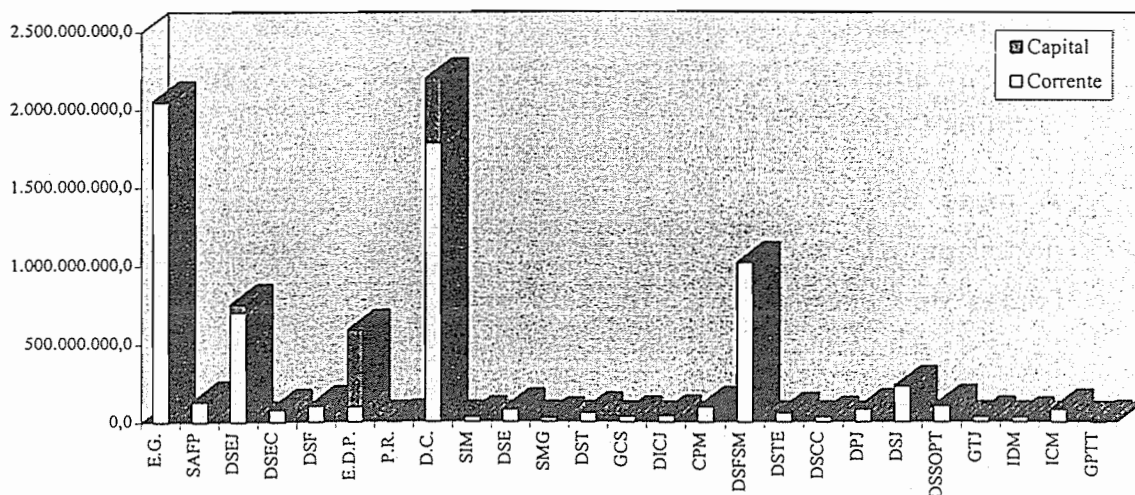
Código	Designação	Tipo	Corrente	%	Capital	%	Total	%
01	Encargos Gerais		2.047.149.169,5	29,06	8.610.182,0	0,89	2.055.759.351,5	13,04
03	Serviços de Administração e Função Pública		132.921.705,0	1,89	280.000,0	0,03	133.201.705,0	0,85
05	Serviços de Educação e Juventude		703.310.700,0	9,99	49.862.000,0	5,13	753.172.700,0	4,78
07	Serviços de Estatísticas e Censos		81.232.007,0	1,15	60.500,0	0,01	81.292.507,0	0,52
09	Serviços de Finanças		102.566.500,0	1,46	559.000,0	0,06	103.125.500,0	0,65
10	Encargos da Dívida Pública		96.492.980,6	1,37	491.556.307,3	50,61	588.049.287,9	3,73
11	Pensões e Reformas		9.994.814,0	0,14	0,0	0,00	9.994.814,0	0,06
12	Despesas Comuns		1.784.715.373,2	25,34	416.500.000,0	42,88	2.201.215.373,2	13,97
18	Serviços de Identificação de Macau		30.911.900,0	0,44	123.500,0	0,01	31.035.400,0	0,20
19	Serviços de Economia		81.349.100,0	1,15	428.000,0	0,04	81.777.100,0	0,52
22	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		27.276.260,0	0,39	500.000,0	0,05	27.776.260,0	0,18
23	Serviços de Turismo		61.091.050,0	0,87	0,0	0,00	61.091.050,0	0,39
24	Gabinete de Comunicação Social		37.847.300,0	0,54	279.700,0	0,03	38.127.000,0	0,24
26	Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos		44.244.800,0	0,63	275.000,0	0,03	44.519.800,0	0,28
27	Capitania dos Portos de Macau		98.492.686,0	1,40	299.200,0	0,03	98.791.886,0	0,63
28	Forças de Segurança de Macau		1.025.642.000,0	14,56	0,0	0,00	1.025.642.000,0	6,51
29	Serviços de Trabalho e Emprego		60.138.000,0	0,85	300.000,0	0,03	60.438.000,0	0,38
31	Serviços de Cartografia e Cadastro		33.910.100,0	0,48	220.000,0	0,02	34.130.100,0	0,22
32	Directoria da Polícia Judiciária		82.742.500,0	1,17	200.000,0	0,02	82.942.500,0	0,53
34	Serviços de Justiça		231.429.200,0	3,29	355.900,0	0,04	231.785.100,0	1,47
35	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		107.902.561,8	1,53	582.000,0	0,06	108.484.561,8	0,69
36	Gabinete para a Tradução Jurídica		34.612.500,0	0,49	160.000,0	0,02	34.772.500,0	0,22
37	Instituto dos Desportos de Macau		32.155.000,0	0,46	0,0	0,00	32.155.000,0	0,20
38	Instituto Cultural de Macau		81.899.999,6	1,16	125.000,0	0,01	82.024.999,6	0,52
39	Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodepend.		13.535.700,0	0,19	20.000,0	0,00	13.555.700,0	0,09
40	Investimentos do Plano		0,0	0,00	0,0	0,00	1.570.689.464,0	9,97
50	Contas de Ordem		0,0	0,00	0,0	0,00	6.174.006.906,3	39,18
<b>Total</b>			<b>7.043.563.906,7</b>	<b>100,00</b>	<b>971.296.289,3</b>	<b>100,00</b>	<b>15.759.556.566,3</b>	<b>100,00</b>

Graficamente assim representados:

### POR AGREGADOS ECONÓMICOS



### POR UNIDADES ORGÂNICAS



Da informação precedente é de salientar:

- A *Despesa Corrente*, constituída basicamente pelas despesas com pessoal, aquisição de bens de consumo e serviços, transferências e juros da dívida pública, preenche 44,7% da despesa total (4,2% superior ao ano anterior);
- As *Contas de Ordem* continuam a ocupar um lugar significativo na despesa total, representando 39,18%.
- Por seu turno, os *Investimentos do Plano* (PIDDA) e as *Despesas de Capital* têm pouca expressão, constituindo apenas 10% e 6,2% da despesa total, respectivamente.
- Também diminuíu, significativamente, o peso das *Despesas Comuns* - Capítulo 12 - representando apenas 14% do total da despesa. Em relação ao ano anterior (27,96%) decresceram cerca de 50%, o que demonstra um bom caminho no sentido da observância do princípio da especificação orgânica.

O quadro a seguir mostra a evolução (decrecente, logo positiva) da importância das *Despesas Comuns*, na despesa total, na despesa, na despesa corrente, e na despesa de capital.

Descrição	%				
	1992	1993	1994	1995	1996
Na despesa total	44,10	38,66	40,21	27,96	13,97
Na despesa (sem PIDDA nem Contas de Ordem)	64,70	61,83	61,72	49,46	27,46
Na despesa corrente	61,90	59,11	59,61	31,82	25,34
Na despesa de capital	94,20	85,65	84,42	94,04	42,88

Fonte: Pareceres sobre as Contas Gerais do Território de 1994 e 1995.

- À semelhança dos anos anteriores, os *Encargos Gerais* mantêm o seu ritmo de crescimento (10,8% e 13% da despesa total em 1994 e 1995, respectivamente), sendo apenas ultrapassado pelo Cap. 12º - Despesas Comuns (14%)<sup>59</sup>.
- À parte os casos especiais dos capítulos referidos, os departamentos orgânicos que mais se destacam em volume de despesas pelos Caps. 28º - Forças de Segurança (6,51%), 05º - Serviços de Educação e Juventude (4,78%) e 10º - Encargos da Dívida Pública (3,73%);

<sup>59</sup> - A razão de tão significativo volume de despesas neste capítulo prende-se com o facto de, a partir de 1995, as "transferências" para as entidades autónomas passarem a ser orçamentadas nas Divisões correspondentes aos Gabinetes dos Secretários-Adjuntos que as tutelam.

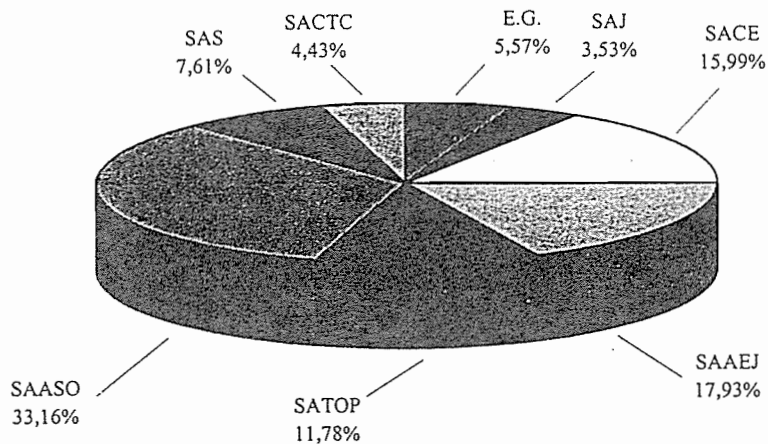


- No entanto, e no seguimento do defendido pelo Tribunal nos Pareceres anteriores<sup>60</sup>, devia ser adoptada uma classificação orgânica da despesa que agregasse as despesas por entidades governamentais.

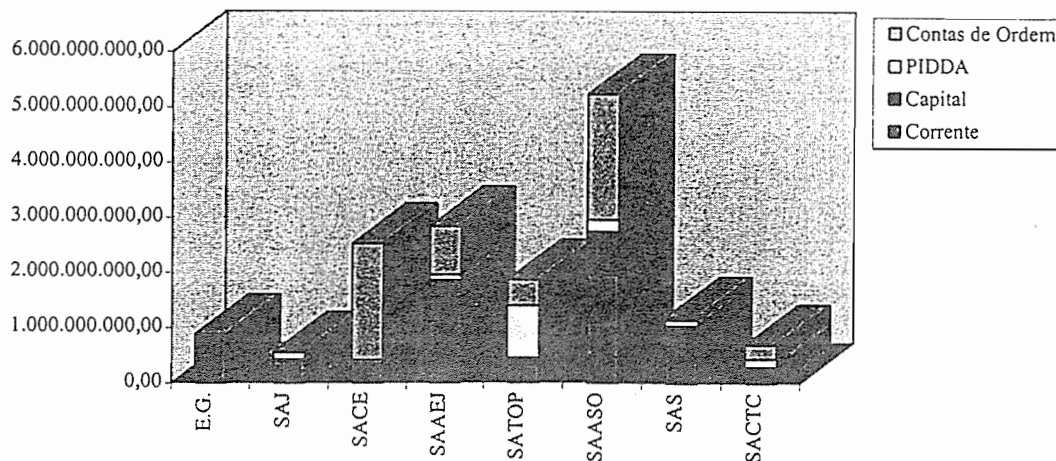
Desta forma, e para melhor entendimento da distribuição da despesa, elaborou-se o quadro que se segue que, não obstante ter sido elaborado com elementos disponíveis, por dificuldade de imputação de certas despesas, não é possível garantir a sua total certeza e segurança.

Tipo Dpt. Gover.	Corrente	%	Capital	%	PIDDA	%	Contas de Ordem	%	Total	%
E.G.	860.431.899,10	12,22	7.600.182,00	0,78	8.438.247,00	0,54	857.317,60	0,01	877.327.645,70	5,57
SAJ	390.961.900,00	5,55	976.400,00	0,10	42.000.635,30	2,67	122.858.635,90	1,99	556.797.571,20	3,53
SACE	359.268.707,90	5,10	973.500,00	0,10	55.890.000,00	3,56	2.103.622.750,80	34,07	2.519.754.958,70	15,99
SAAEJ	1.814.360.655,00	25,76	50.279.000,00	5,18	86.240.035,80	5,49	875.304.779,90	14,18	2.826.184.470,70	17,93
SATOP	326.859.195,30	4,64	126.741.200,00	13,05	931.889.052,30	59,33	471.766.613,90	7,64	1.857.256.061,50	11,78
SAASO	1.950.634.385,80	27,69	784.047.307,30	80,72	210.833.768,10	13,42	2.279.742.205,60	36,92	5.225.257.666,80	33,16
SAS	1.040.960.498,00	14,78	137.000,00	0,01	96.246.356,70	6,13	61.970.281,00	1,00	1.199.314.135,70	7,61
SACTC	300.086.665,60	4,26	541.700,00	0,06	139.151.368,80	8,86	257.884.321,60	4,18	697.664.056,00	4,43
<b>Total</b>	<b>7.043.563.906,70</b>	<b>100,00</b>	<b>971.296.289,30</b>	<b>100,00</b>	<b>1.570.689.464,00</b>	<b>100,00</b>	<b>6.174.006.906,30</b>	<b>100,00</b>	<b>15.759.556.566,30</b>	<b>100,00</b>

Distribuição que em termos gráficos apresenta a seguinte forma:



Por sua vez, a composição de cada unidade orgânica teria a seguinte expressão gráfica:



<sup>60</sup> - Cfr. por todos Parecer 1995, Cap. III - 8.3. a).

### 13.2. Na Conta

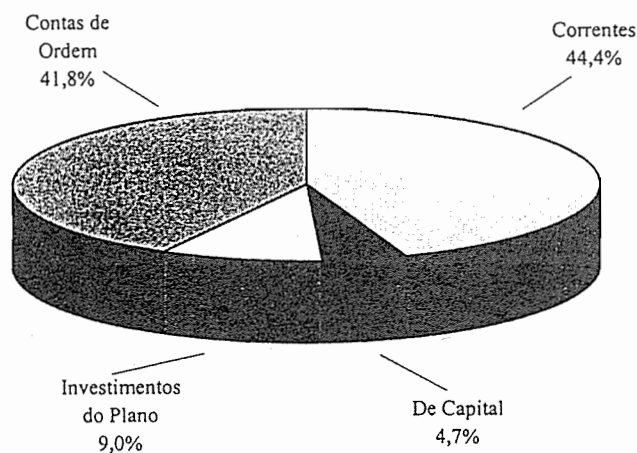
O quadro que se segue mostra a estrutura da despesa paga, por grandes agregados, e respectivas taxas de execução.

(Milhares de patacas)

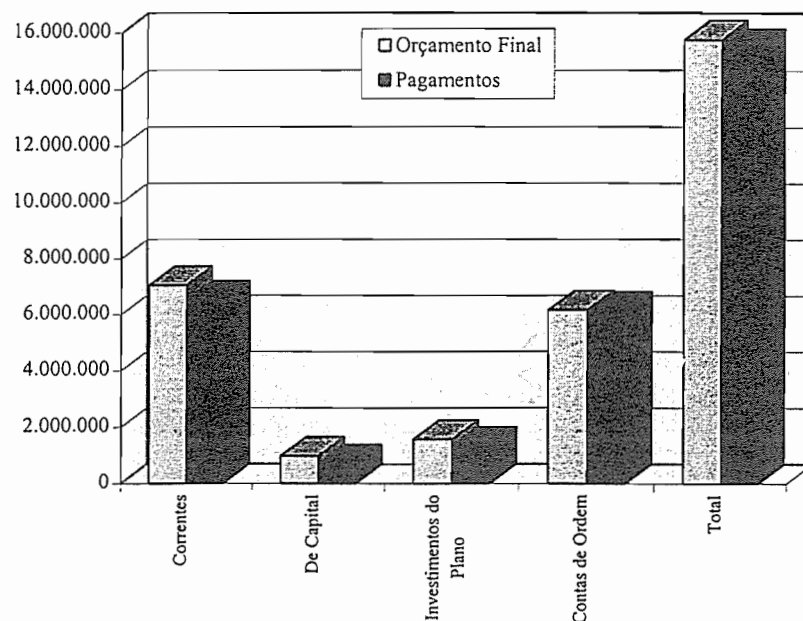
Tipo	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Correntes	7.043.564	44,7	6.518.219	44,4	92,5
De Capital	971.296	6,2	694.228	4,7	71,5
Investimentos do Plano	1.570.690	10,0	1.326.889	9,0	84,5
Contas de Ordem	6.174.007	39,2	6.141.961	41,8	99,5
<b>Total</b>	<b>15.759.557</b>	<b>100,0</b>	<b>14.681.297</b>	<b>100,0</b>	<b>93,2</b>

Gràficamente, apresenta a seguinte forma:

#### ESTRUTURA



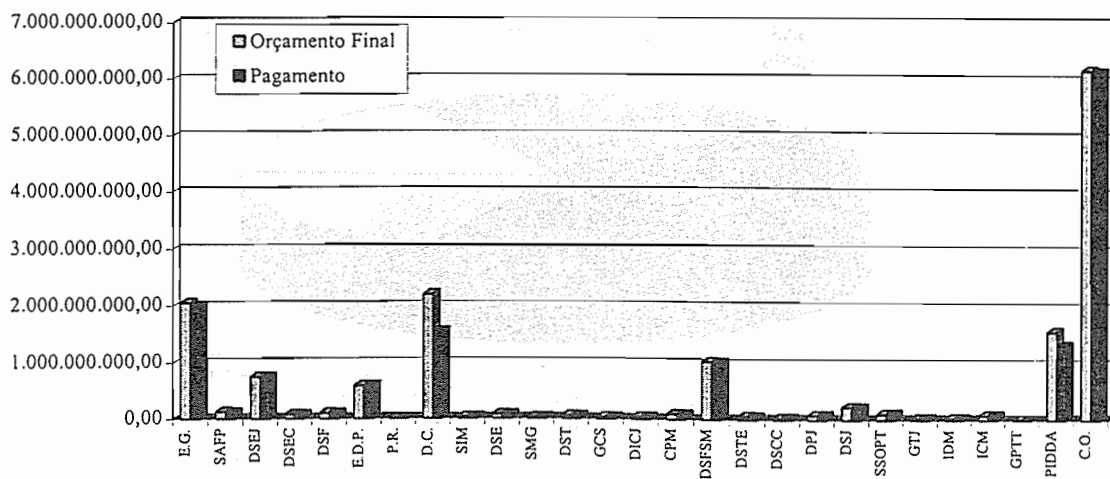
#### REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Por sua vez a estrutura da despesa paga, assente em capítulos orgânicos, e sua comparação com a despesa orçamentada, configura-se nos termos do quadro seguinte:

Código	Designação	Ano	Orçamento Final		Pagamento		Realização %
			Montante	%	Montante	%	
01-00	Encargos Gerais		2.055.759.351,50	13,0	1.998.530.346,90	13,6	97,2
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		133.201.705,00	0,8	116.267.842,70	0,8	87,3
05-00	Serviços de Educação e Juventude		753.172.700,00	4,8	745.447.413,60	5,1	99,0
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos		81.292.507,00	0,5	78.170.648,70	0,5	96,2
09-00	Serviços de Finanças		103.125.500,00	0,7	100.855.860,60	0,7	97,8
10-00	Encargos da Dívida Pública		588.049.287,90	3,7	587.913.429,20	4,0	100,0
11-00	Pensões e Reformas		9.994.814,00	0,1	9.322.960,00	0,1	93,3
12-00	Despesas Comuns		2.201.215.373,20	14,0	1.544.614.566,60	10,5	70,2
18-00	Serviços de Identificação de Macau		31.035.400,00	0,2	30.648.788,10	0,2	98,8
19-00	Serviços de Economia		81.777.100,00	0,5	77.421.143,40	0,5	94,7
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		27.776.260,00	0,2	25.578.287,60	0,2	92,1
23-00	Serviços de Turismo		61.091.050,00	0,4	56.857.593,10	0,4	93,1
24-00	Gabinete de Comunicação Social		38.127.000,00	0,2	34.058.534,00	0,2	89,3
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		44.519.800,00	0,3	42.984.259,50	0,3	96,6
27-00	Capitania dos Portos de Macau		98.791.886,00	0,6	93.024.167,70	0,6	94,2
28-00	Forças de Segurança de Macau		1.025.642.000,00	6,5	1.016.358.612,10	6,9	99,1
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		60.438.000,00	0,4	55.172.824,80	0,4	91,3
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		34.130.100,00	0,2	32.651.585,70	0,2	95,7
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		82.942.500,00	0,5	81.964.143,00	0,6	98,8
34-00	Serviços de Justiça		231.785.100,00	1,5	222.348.964,00	1,5	95,9
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		108.484.561,80	0,7	107.724.848,60	0,7	99,3
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		34.772.500,00	0,2	30.372.906,50	0,2	87,3
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		32.155.000,00	0,2	31.303.226,50	0,2	97,4
38-00	Instituto Cultural de Macau		82.024.999,60	0,5	81.731.187,60	0,6	99,6
39-00	Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodep.		13.555.700,00	0,1	11.123.823,80	0,1	82,1
40-00	Investimentos do Plano		1.570.689.464,00	10,0	1.326.888.578,30	9,0	84,5
50-00	Contas de Ordem		6.174.006.906,30	39,2	6.141.960.836,30	41,8	99,5
<b>Total</b>			<b>15.759.556.566,30</b>	<b>100,0</b>	<b>14.681.297.378,90</b>	<b>100,0</b>	<b>93,2</b>

A taxa de execução representa-se graficamente assim:



Por áreas governativas a despesa paga, e sua execução é demonstrada pelo quadro que se segue.

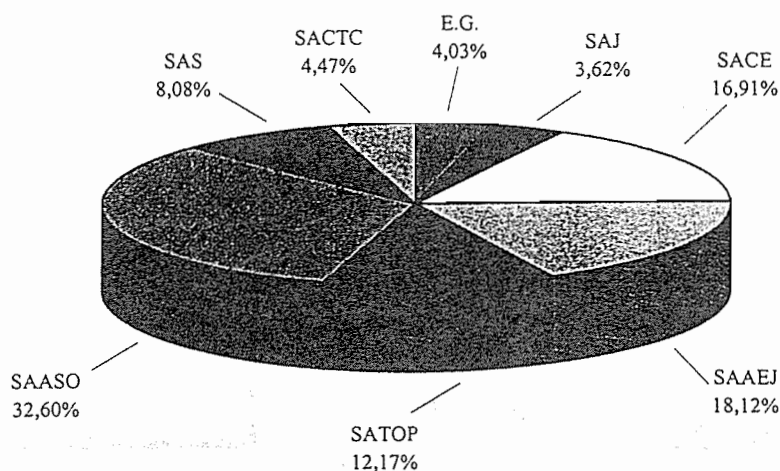
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Encargos Gerais	877.327.645,70	5,57	591.286.774,10	4,03	67,40
S.A. Justiça	556.797.571,20	3,53	531.458.609,40	3,62	95,45
S.A. Coordenação Económica	2.519.754.958,70	15,99	2.482.810.892,40	16,91	98,53
S.A. Administração, Educação e Juventude	2.826.184.470,70	17,93	2.660.441.494,00	18,12	94,14
S.A. Transportes e Obras Públicas	1.857.256.061,50	11,78	1.786.016.358,70	12,17	96,16
S.A. Assuntos Sociais e Orçamento	5.225.257.666,80	33,16	4.786.520.888,40	32,60	91,60
S.A. Segurança	1.199.314.135,70	7,61	1.185.971.943,10	8,08	98,89
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	697.664.056,00	4,43	656.826.418,80	4,47	94,15
<b>Total</b>	<b>15.759.556.566,30</b>	<b>100,00</b>	<b>14.681.333.378,90</b>	<b>100,00</b>	<b>93,16</b>

O quadro anterior regista um total de pagamentos efectuados no montante de 14.681.333.378,90 patacas, isto é, superior em Mop 36.000,00 ao total da Conta Geral do Território (Mop 14.681.297.378,90).

A divergência deve-se ao facto de a imputação das despesas do PIDDA aos diferentes Departamentos Governamentais ter sido efectuada, por falta de informação na conta, com base nos valores que constam no "Relatório de Execução Financeira do PIDDA" onde, no capítulo "Investimentos por Serviços Executantes", pág. 36 e 37, o montante total dos pagamentos efectuados ascender a Mop 1.326.924.578,30 contra Mop 1.326.888.578,30 do Capítulo 40 - Investimentos do Plano - da conta do Território<sup>61</sup>.

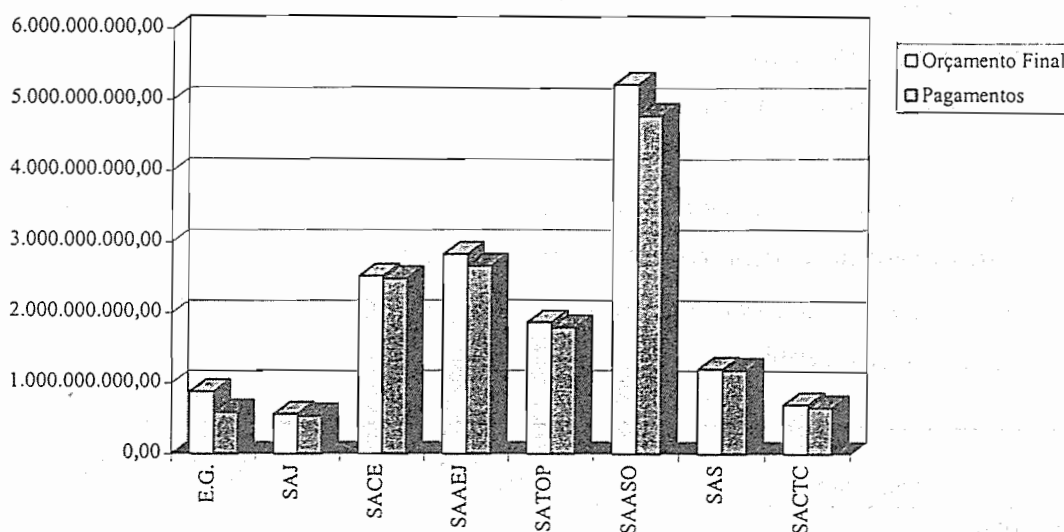
E representação gráfica temos:

### ESTRUTURA



<sup>61</sup> - Segundo o ofício da D.S.F. n.º 213/DIR/97 esta divergência resulta de "um lapso no montante inscrito a título de "Despesa Liquidada" e "Despesa Paga", (...)" pois "de facto, o valor constante do referido Relatório e que consta da versão enviada a esse Douto Tribunal, não considera a Guia Modelo R, no montante de Mop \$36.000,00", ou seja, no Relatório do PIDDA não foi deduzido ao valor da despesa paga o montante de uma "reposição abatida no pagamento" igual ao valor da diferença assinalada.

## REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Dos quadros e gráficos apresentados podem extrair-se as seguintes conclusões:

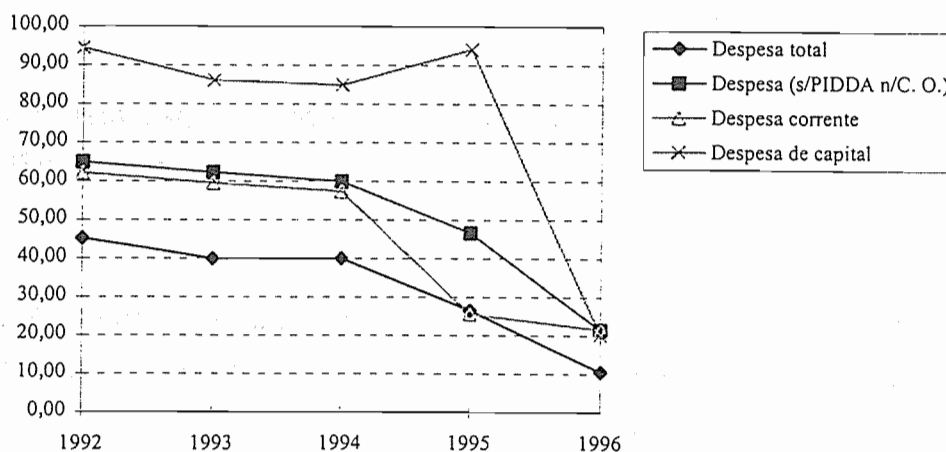
- Em termos globais registou-se uma boa taxa de realização orçamental, tendo atingido 93,2%.
- As *Contas de Ordem* e as *Despesas Correntes* ultrapassaram a barreira dos 90%, tendo registado uma taxa de realização de 99,5% e 92%, respectivamente.
- Por seu turno, as despesas de capital realizaram apenas 71,5% do seu orçamento, representando a taxa mais baixa, enquanto que os investimentos do plano atingiram 84,5%.
- No total da despesa, o peso das *Despesas de Capital* e dos *Investimentos do Plano*, quer no orçamento quer na conta, não foi para além dos 10%. Se no orçamento as *Despesas de Capital* apenas representavam 6,2% da despesa total e os *investimentos do plano* chegavam aos 10%, na conta, dada a reduzida taxa de execução, o seu peso foi ainda menor, quedando-se pelos 4,7% e 9%, respectivamente.
- Em termos orgânicos não pode deixar de se assinalar a reduzida taxa de execução orçamental dos *Investimentos do Plano* que, com 84,5% ficou 8,7 pontos percentuais taxa média de execução (93,2%);
- No caminho certo parecem estar as *Despesas Comuns*, no sentido do respeito pelo princípio orçamental da especificação. Tal como já se havia

verificado no ano anterior, as *Despesas Comuns*, com uma taxa de execução de 70,2%, continuam a decrescer, representando o seu volume já só 10,5% da despesa paga. Volume que foi efectivamente menor do que o estimado no orçamento onde chegava aos 14%;

Para ilustrar a curva descendente, do peso das *Despesas Comuns*, elaboraram-se o quadro e o gráfico seguintes onde ressalta a diminuição do seu peso na *Despesa de Capital*, que passou de 94,09% em 1995, para 20,17% em 1996.

Descrição	%				
	1992	1993	1994	1995	1996
Na despesa total	45,20	39,91	40,02	26,48	10,52
Na despesa (sem PIDDA nem Contas de Ordem)	64,90	62,28	59,90	46,57	21,42
Na despesa corrente	62,10	59,56	57,38	25,61	21,55
Na despesa de capital	94,40	86,08	84,85	94,09	20,17

Fonte: Pareceres sobre a Conta Geral do Território.



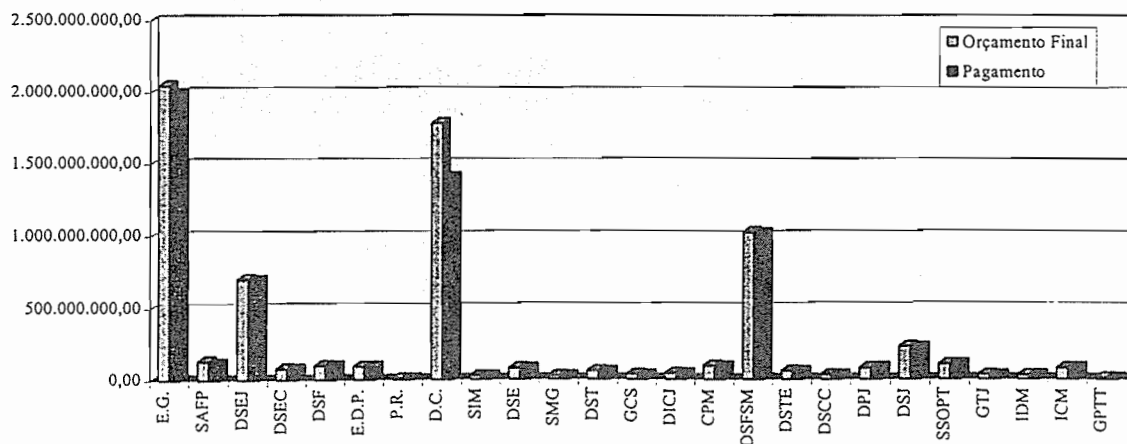
- Em termos orgânicos, os capítulos correspondentes a serviços públicos, com excepção de quatro (03 - SAFP; 24 - GCS; 36 - GTJ e 39 - GPTT) registaram taxas de execução superiores a 90%, o que merece ser assinalado;
- Ao nível dos Departamentos Governamentais, é de referir as elevadas taxas de realização atingidas pelos Gabinetes dos Secretários-Adjuntos, todas elas superiores a 90%. Abaixo desta sòmente ficaram os investimentos imputados ao capítulo orgânico "Encargos Gerais", com apenas 67,4%.

### 13.2.1. As Despesas Correntes

A estrutura orgânica da Despesa Corrente, bem como a realização orçamental atingida mostram-se no quadro seguinte.

Código	Designação	Ano	Orçamento Final		Pagamento		Realização %
			Montante	%	Montante	%	
01-00	Encargos Gerais		2.047.149.169,50	29,06	1.989.956.811,90	30,53	97,21
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		132.921.705,00	1,89	115.987.842,70	1,78	87,26
05-00	Serviços de Educação e Juventude		703.310.700,00	9,99	695.585.413,60	10,67	98,90
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos		81.232.007,00	1,15	78.119.288,70	1,20	96,17
09-00	Serviços de Finanças		102.566.500,00	1,46	100.433.488,60	1,54	97,92
10-00	Encargos da Dívida Pública		96.492.980,60	1,37	96.357.121,90	1,48	99,86
11-00	Pensões e Reformas		9.994.814,00	0,14	9.322.960,00	0,14	93,28
12-00	Despesas Comuns		1.784.715.373,20	25,34	1.404.614.566,60	21,55	78,70
18-00	Serviços de Identificação de Macau		30.911.900,00	0,44	30.531.288,10	0,47	98,77
19-00	Serviços de Economia		81.349.100,00	1,15	77.066.478,40	1,18	94,74
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		27.276.260,00	0,39	25.282.803,60	0,39	92,69
23-00	Serviços de Turismo		61.091.050,00	0,87	56.857.593,10	0,87	93,07
24-00	Gabinete de Comunicação Social		37.847.300,00	0,54	33.778.834,00	0,52	89,25
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		44.244.800,00	0,63	42.736.112,50	0,66	96,59
27-00	Capitania dos Portos de Macau		98.492.686,00	1,40	92.724.967,70	1,42	94,14
28-00	Forças de Segurança de Macau		1.025.642.000,00	14,56	1.016.358.612,10	15,59	99,09
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		60.138.000,00	0,85	54.884.324,80	0,84	91,26
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		33.910.100,00	0,48	32.435.485,70	0,50	95,65
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		82.742.500,00	1,17	81.764.154,00	1,25	98,82
34-00	Serviços de Justiça		231.429.200,00	3,29	221.998.801,60	3,41	95,93
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		107.902.561,80	1,53	107.159.291,30	1,64	99,31
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		34.612.500,00	0,49	30.229.906,50	0,46	87,34
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		32.155.000,00	0,46	31.303.226,50	0,48	97,35
38-00	Instituto Cultural de Macau		81.899.999,60	1,16	81.606.187,60	1,25	99,64
39-00	Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodep.		13.535.700,00	0,19	11.123.823,80	0,17	82,18
<b>Total</b>			<b>7.043.563.906,70</b>	<b>100,00</b>	<b>6.518.219.385,30</b>	<b>100,00</b>	<b>92,54</b>

Graficamente, a realização orçamental toma a seguinte forma:

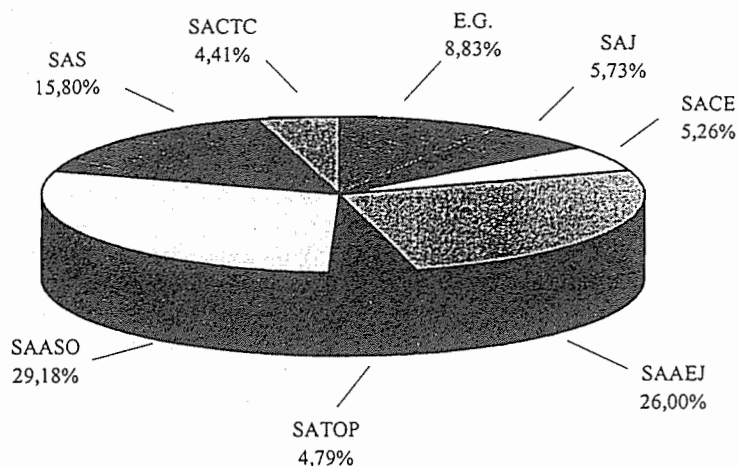


Por áreas governamentais as despesas correntes assumiram a estrutura e registaram a execução que o quadro seguinte exprime.

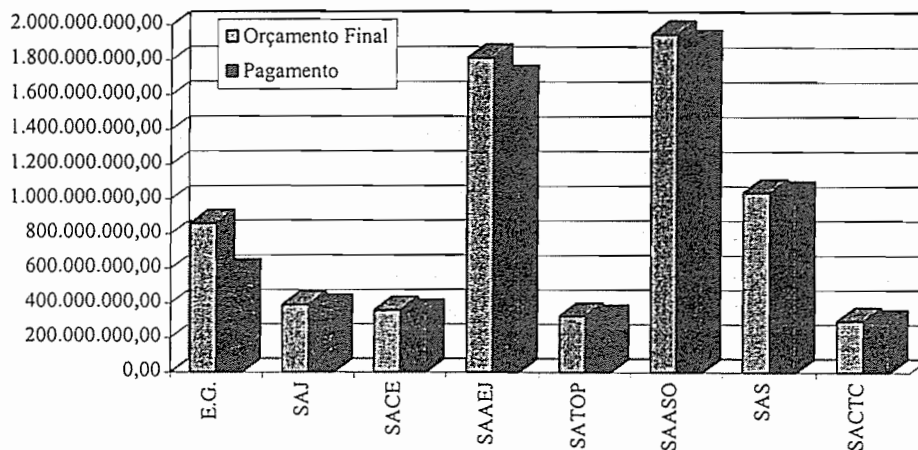
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização %
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	860.431.899,10	12,22	575.520.619,70	8,83	66,89
S.A. Justiça	390.961.900,00	5,55	373.288.041,80	5,73	95,48
S.A. Coordenação Económica	359.268.707,90	5,10	343.104.274,70	5,26	95,50
S.A. Administração, Educação e Juventude	1.814.360.655,00	25,76	1.694.768.293,50	26,00	93,41
S.A. Transportes e Obras Públicas	326.859.195,30	4,64	312.525.037,90	4,79	95,61
S.A. Assuntos Sociais e Orçamento	1.950.634.385,80	27,69	1.901.986.494,60	29,18	97,51
S.A. Segurança	1.040.960.498,00	14,78	1.029.718.943,50	15,80	98,92
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	300.086.665,60	4,26	287.307.679,60	4,41	95,74
<b>Total</b>	<b>7.043.563.906,70</b>	<b>100,00</b>	<b>6.518.219.385,30</b>	<b>100,00</b>	<b>92,54</b>

Em termos gráficos:

**A ESTRUTURA**



**A REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL**



**13.2.1.1. O Fundo de Carácter Social e Assistencial**

No Capítulo 12 - Despesas Comuns, CE 04-01-05-00-04 - Fundo de Carácter Social e Assistencial, regista-se o pagamento de Mop 2.808.100,00.

Ora, o Fundo de Carácter Social e Assistencial tem a sua origem no n.º 4 da cláusula sexta do Contrato para a Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna e Azar de 29 de Setembro de 1986, com o aditamento de 31 de Dezembro do mesmo ano, segundo a qual um milhão de patacas do prémio devido será anualmente afectado a obras de carácter social e assistencial. Esta norma confere, por isso a esta receita uma natureza de receita consignada.

E tanto assim é que na "Receita" encontramos a rubrica CE 05-07-02-00 precisamente sob a epígrafe "Fundo de Carácter Social e Assistencial" que, no ano em apreço, regista a arrecadação de Mop 1.000.000,00 (um milhão de patacas).



Convirá, antes de mais, referir que até ao ano de 1994 esta receita e sua utilização foram contabilizadas por operações de tesouraria, procedimento que viria a ser corrigido, e bem, em 1995 passando a ser contabilizadas como operações orçamentais.

Em consequência desta alteração procedimental a Conta de Operações de Tesouraria sob a epígrafe “Fundo de Carácter Social e Assistencial” encerrou em 1994 com um saldo devedor de Mop 631.698,80, saldo que transitou e se mantém em 31.12.96.

O que na Conta em apreço se constata é que o montante pago (\$2.808.100,00) excede bastante o valor de Mop 1.000.000,00, total da receita consignada (CE 05-07-02-00).

Para permitir o pagamento referido procedeu-se a um reforço de Mop 2.310.998,00 da dotação orçamental inicialmente prevista (Mop 1.000.000,00, no exacto montante da receita orçamentada), por contrapartida na dotação provisional, autorizado por despacho do Senhor Secretário Adjunto para os Assuntos e Orçamento de 11/09/96 e publicado no B. O. II Série n.º 44, em vez de se utilizar o saldo devedor da Conta de Operações de Tesouraria referida.

Questionada a Direcção dos Serviços de Finanças (nosso ofício n.º 2136, de 30/9/97) sobre as questões referidas, veio dizer (ofício n.º 197/DIR/97, de 20/10) que a situação *“não conforma, por si só, a natureza de receita consignada em termos tradicionais, uma vez que não tem como destinatário qualquer entidade específica, antes se tratando, com mais propriedade de uma consignação em termos funcionais”*. Julga *“que essa foi a interpretação que presidiu à criação de uma conta de Tesouraria com esta designação, fundamentalmente no sentido de não se perder, dentro de cada ano, uma eventual verba não utilizada”*.

A passagem da contabilização/movimentação das receitas e despesas do Fundo de Carácter Social e Assistencial da Conta de Operações de Tesouraria para operações orçamentais ocorreu por acolhimento de recomendação deste Tribunal nesse sentido, o que se regista com agrado. Isso mesmo é reconhecido pela D.S.F. no ofício mencionado ao acrescentar:

*“Dada a preocupação de acolher a recomendação - oportuna e correcta - do T.C. a esse propósito, houve a preocupação de proceder à liquidação de conta da tesouraria, transferindo o respectivo saldo em reforço da verba consignada em 1996.*

*Daí a iniciativa que presidiu ao movimento consubstanciado na declaração publicada a pág. 2714 do Boletim Oficial IIª Série n.º 44, de 30 de Outubro de 1996.*

*Esta intenção não foi, todavia, completamente conseguida dado não ter sido exacto o apuramento desse remanescente."*

Conclui informando que *"a situação vai ser definitivamente solucionada no decurso do presente exercício de 1997, ao mesmo tempo que se voltará a incorporar a diferença entre as despesas autorizadas e pagas em 1996, dentro da mesma filosofia de que a utilização da verba é uma prerrogativa que não se esgota no período a que a mesma diz respeito, embora tal constitua um referencial máximo"*.

A resposta e os esclarecimentos prestados pela D.S.F. a esta questão, com os quais, basicamente, se concorda, merecem, contudo, dois breves comentários.

O primeiro para precisar que a natureza de "receita consignada" não implica que essa receita tenha que ter como destinatário uma "entidade específica"<sup>62</sup>, mas antes se caracteriza por se destinar única e exclusivamente à realização de uma despesa ou de um determinado tipo de despesas. É o caso.

O segundo para referir que é correcta a incorporação da diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas pagas na dotação do ano seguinte, porém tal procedimento deve operar-se por reforço, nessa medida, da rubrica da receita e não por contrapartida da dotação provisional.

#### **13.2.1.2. Restituições**

Ainda no Capítulo 12 - Despesas Comuns, figuram as rubricas da C.E. 03-00-00-01 - *"Restituições de Rendimentos Indevidamente Cobrados"* e 05-03-00-00-02 - *"Outras Restituições"* cujo conteúdo e execução suscitam a atenção do Tribunal.

As questões subjacentes foram já analisadas e equacionadas na sentença n.º 8/97/FS lavrada no processo de verificação de despesas de serviços simples com o n.º SS/1/96.

Apesar de as despesas envolvidas no processo mencionado respeitarem ao ano de 1995, a questão de fundo é a mesma, pelo que se transcreve o que, a

<sup>62</sup> - Isto só é verdade no conceito e mecanismo de "Contas de Ordem", e na medida em que a entrega às entidades autónomas das suas receitas próprias assume, para o Orçamento Geral do Território, a natureza de despesa.

propósito consta daquela sentença, com as actualizações reportadas ao ano de 1996 a constarem de notas de rodapé.

- *05-03-00-00-01 - “Restituição de Rendimentos Indevidamente Cobrados”;* e
- *05-03-00-00-02 - “Outras Restituições”*

*Na rubrica “Restituições” inscrevem-se as importâncias destinadas a devolver receitas cobradas indevidamente ou em excesso. Pode dizer-se que as “Restituições” estão para a Receita como as “Reposições” estão para a Despesa.*

*O Território, pessoa de bem, se quando paga indevidamente ou a mais exige que lhe entreguem o que irregularmente dispendeu, também quando recebe o indevido devolve a quem de direito o que não lhe pertence.*

*Daí que, sob o ponto de vista económico, nada haja a apontar à utilização da rubrica 05-03-00-00-01 - “Restituição de Rendimentos Indevidamente Cobrados”. Já na óptica da classificação orgânica o mesmo se não poderá dizer, tanto para esta rubrica como para a 05-03-00-00-02 - “Outras Restituições” (que analisaremos depois).*

*No Território, como se sabe, a arrecadação das receitas (com excepção das entidades autónomas e municípios) está centralizada na Direcção dos Serviços de Finanças que dela se desincumbe através dos seus serviços de administração tributária e de recebedoria. Assim, todos os processos de restituição de importâncias indevidamente cobradas (excepto, repete-se, os pertencentes a entidades autónomas e municípios) têm a intervenção e terminam na Direcção dos Serviços de Finanças.*

*Deste modo, a inscrição orgânica da rubrica “Restituição de Rendimentos Indevidamente Cobrados” deveria verificar-se no capítulo privativo da Direcção dos Serviços de Finanças, no ano de 1995, o nº 09<sup>63</sup>.*

*Pela dotação económica 05-03-00-00-02 - “Outras Restituições” foram pagas, exclusivamente, as devoluções do imposto de consumo nos termos e ao abrigo dos artigos 5º da Lei nº 7/86/M e 11º e 12º da Portaria nº 141/86/M, de 26/07 e 22/09 respectivamente.*

<sup>63</sup> - O mesmo em 1996.

*De acordo com o artº 5º da lei citada “quando um produto sujeito a imposto de consumo seja ulteriormente reexportado, mesmo que tenha sido objecto de transformação, pode ser requerida a restituição do imposto pago, desde que seja produzida prova do seu pagamento e a reexportação tenha lugar no prazo máximo de um ano após a entrada dos produtos”. Exceptua-se desta regra a reexportação de cimento, veículos automóveis, motociclos, ciclomotores e velocípedes com motor usados (nº 4 do mesmo artigo).*

*Da análise dos processos de restituição do imposto foi possível extrair duas conclusões:*

- *As restituições respeitavam na quase totalidade ao imposto de consumo pago pela importação e posterior reexportação, de **bebidas alcoólicas e de tabaco**;*
- *Os produtos importados tinham um tempo de permanência no território relativamente curto, o que permite, por si, concluir que quando os mesmos são importados têm já como destino a reexportação. Conclusão aliás reforçada pela epígrafe do citado art.º 5º, “Draubaque”.*

*O processo de restituição deste imposto vem regulado nos artºs. 11º e 12º da também já citada Portaria nº 141/86/M, de 22/9. De forma sintética, o processo inicia-se com um pedido de restituição, acompanhado da licença de exportação em regime de draubaque e do recibo de pagamento do imposto de consumo, entregue na Direcção dos Serviços de Economia, pertencendo a competência para a autorizar ou recusar ao respectivo director (artº 11º). “A restituição (...) será efectuada pela DSE, contra recibo” (artº 12º).*

*Sendo a Direcção dos Serviços de Economia um serviço simples e o imposto de consumo uma receita geral do Território (entregue nos cofres deste - a recebedoria), a Portaria não regulamenta nem esclarece como é que a DSE deverá proceder para dispor de fundos para efectuar aquele pagamento/restituição.*

*O procedimento adoptado consiste na elaboração, pela Direcção dos Serviços de Economia, de uma requisição pelo montante do imposto a restituir, enviada em seguida à Direcção dos Serviços de*

*Finanças que, após a verificação da legalidade da operação, autoriza o pagamento e emite o correspondente título que, contra recibo, será entregue ao requerente.*

*Ora, todo este regime e procedimentos merecem, na estrita óptica do direito e da gestão orçamentais, alguns comentários e reparos.*

*O primeiro, no âmbito da classificação orgânica. A manter-se o actual regime e os procedimentos cuja descrição se acabou de fazer, e atentas as entidades envolvidas, facilmente se chega à conclusão de que o capítulo 12 - "Despesas Comuns" não é o adequado para a previsão daquele tipo de "Restituições". No mínimo, por ser a entidade processadora, no capítulo próprio da Direcção dos Serviços de Economia, no orçamento de 1995 o nº 19<sup>64</sup>. Correcto, porém, será a inscrição da dotação no capítulo reservado à Direcção dos Serviços de Finanças que, como já referido antes, no orçamento de 1995 tinha o nº 9. E pela simples razão de que estamos perante a devolução de uma receita (do território) arrecadada.*

*No domínio da classificação económica (e esta é a segunda nota que se pretende deixar), uma vez que se trata da restituição exclusiva de um tipo de receitas, as provenientes do imposto de consumo, não se entende por que motivo foi adoptada para a rubrica uma epígrafe própria de rubricas residuais. Em nome da transparência de procedimentos o correcto seria adoptar uma epígrafe que, de forma clara, identificasse a operação subjacente, por exemplo "Restituição de imposto de consumo".*

*A última observação a fazer respeita ao regime e procedimento, em si, da cobrança e posterior devolução do imposto de consumo.*

*Como se constatou, a restituição em apreço respeita, na quase totalidade, ao imposto devido pela importação de bebidas alcoólicas e de tabaco. E constatou-se igualmente que as mercadorias em questão são, na sua maioria, reexportadas pouco tempo após a importação e sem que sofram qualquer transformação no território. É, pois, legítimo concluir que quando são importadas já têm o destino traçado, a reexportação.*

<sup>64</sup> - O mesmo em 1996.

*Transportada esta situação para a vertente do imposto de consumo, equivale a dizer que quando o imposto de consumo é cobrado já se sabe que poucos dias depois terá que ser restituído. Ou seja, está-se a arrecadar uma receita que, em bom rigor, não o é.*

*Este procedimento tem repercussões negativas a diversos níveis.*

*Desde logo no próprio orçamento geral do Território onde, por efeito daquele mecanismo, se verifica um empolamento dos montantes globais (total, da receita e da despesa) na medida do exacto valor da previsão das “Outras Restituições”.*

*Depois, na conta geral do Território onde o empolamento corresponde ao montante das “Outras Restituições” pagas (salvaguardando, no entanto, a possibilidade de serem devolvidas importâncias correspondentes a imposto de consumo arrecadado no ano anterior).*

*Para melhor ilustrar o que acaba de se dizer, tomemos como exemplo a situação concreta do ano de 1995.*

No orçamento:

*O total da receita orçamentada (orçamento inicial) em Imposto de Consumo nas rubricas “Tabaco” (C.E. 02-03-03-21) e “Vinho e outras bebidas alcoólicas” (C.E. 02-03-03-22) soma 55.000.000,00 de patacas. Por sua vez, na despesa foi orçamentada (orçamento inicial) em “Outras Restituições” a importância de 11.000.000,00 de patacas (houve posteriormente um reforço de \$ 14.000.000,00, acabando a dotação final por atingir \$ 25.000.000,00).*

*Resulta destes valores que o orçamento inicial, quer em montantes globais (total da receita e total da despesa), quer em particular na receita, especialmente no imposto de consumo, apresentava um empolamento de mop. 11.000.000,00. Isto é, da receita prevista o Território sabia que não podia dispôr deste montante<sup>65</sup>.*

<sup>65</sup> - No Orçamento de 1996 os valores são:

Na receita - C.E. 02-03-03-21 - Tabaco .....	Mop	35.000.000,00
- C.E. 02-03-03-22 - Vinho e outras bebidas alcoólicas .....	Mop	22.000.000,00
Total	Mop	57.000.000,00
Na despesa - C.E. 05-03-00-00-02 - Outras restituições .....	Mop	20.000.000,00

Pelo que o empolamento do Orçamento Inicial de 1996 era, portanto, de 20.000.000,00 de patacas.

### Na Conta Geral do Território

*A execução orçamental, porém, apresenta valores um pouco mais elevados. A receita cobrada nas rubricas acima referidas atingiu \$ 80.736.497,00 e as "Restituições" pagas \$ 24.723.469,00.*

*Daqui se deve concluir que: a receita efectivamente arrecadada em imposto de consumo - "Tabaco" e "Vinho e outras bebidas alcoólicas" - foi apenas de \$ 56.013.028,00 e não a que a conta regista; A conta do território se encontra empolada em \$24.723.469,00<sup>66</sup>.*

*Fica, assim, posta em causa a transparência e o rigor, tanto do Orçamento como da Conta Geral do Território.*

*A última consequência, negativa, resultante deste procedimento que nos permitimos assinalar, tem a ver com os custos que o mesmo acarreta para a Administração do Território. Custos administrativos e custos financeiros.*

*Para evidenciar os primeiros basta recordar que no processo, tanto na cobrança como depois na restituição, intervêm a Direcção dos Serviços de Economia e a Direcção dos Serviços de Finanças com toda a carga burocrática daí adveniente, a complexidade do circuito, a duplicação de tarefas e a morosidade na sua resolução. Enfim, a diminuição da eficiência dos serviços.*

*Os custos financeiros estão, evidentemente, associados aos custos administrativos. São as remunerações dos trabalhadores que intervêm no processo e ainda o preço dos bens, nomeadamente de consumo, necessários ao seu desenvolvimento.*

*São custos que, na estrita óptica financeira, não trazem qualquer proveito para o Território. Porém, não esquecemos que outros objectivos lhe estão subjacentes, nomeadamente o controlo da*

<sup>66</sup> - Na Conta Geral do Território de 1996 os valores são:

Na receita - C.E. 02-03-03-21 - Tabaco .....	Mop	68.465.513,00
- C.E. 02-03-03-22 - Vinho e outras bebidas alcoólicas .....	Mop	36.712.153,00
Total	Mop	105.177.666,00

Na despesa - C.E. 05-03-00-00-02 - Outras restituições .....

Mop 26.956.159,00  
 Donde concluir-se que: a receita efectivamente arrecadada em imposto de consumo ("Tabaco" e "Vinho e outras bebidas alcoólicas") foi apenas de \$ 78.221.507,00 patacas; e que a Conta Geral do Território de 1996 se encontra empolada em \$26.956.159,00.

*entrada e saída de bens do Território e o acautelar a cobrança do próprio imposto de consumo. Razões que não permitem pensar na abolição desta cobrança.*

*O que julgamos é que o processo se pode e deve simplificar, dentro de um correcto enquadramento jurídico-financeiro.*

*Já ficou demonstrado que o imposto de consumo arrecadado pela importação de produtos (tabaco e bebidas alcoólicas, principalmente) em regime de drawback não é uma receita efectiva do Território. Funciona, antes, como garantia (tipo caução) do pagamento do imposto se, por qualquer razão, o produto não for reexportado.*

*Então, mais correcto será, tanto do ponto de vista jurídico como do financeiro, conferir-lhe essa natureza.*

*A ser assim, conhecida a intenção de reexportar o produto, o “imposto de consumo” seria cobrado directamente pela Direcção dos Serviços de Economia a título de caução, devendo proceder à respectiva contabilização e depósito à sua ordem. Na restituição, quando da reexportação da mercadoria, ocorreria o processo inverso, isto é, a libertação da caução.*

*Dada, porém, a incerteza da reexportação haveria necessidade de conceber um mecanismo que, decorrido determinado lapso de tempo a partir da importação sem que aquela se tivesse verificado, obrigasse a Direcção dos Serviços de Economia a converter a “caução” em receita orçamental, com a conseqüente entrega nos cofres do Território.*

*Para tornar executável este modelo era ainda necessário alterar o regime jurídico-financeiro da Direcção dos Serviços de Economia, atribuindo-lhe, por exemplo autonomia administrativa, com a possibilidade de proceder à cobrança e libertação das ditas “cauções”, ficando, deste modo, salvaguardado o controlo financeiro da sua actividade através da obrigatoriedade de sujeição a julgamento deste Tribunal da respectiva conta de gerência.*

*É esta a recomendação que se deixa.”*

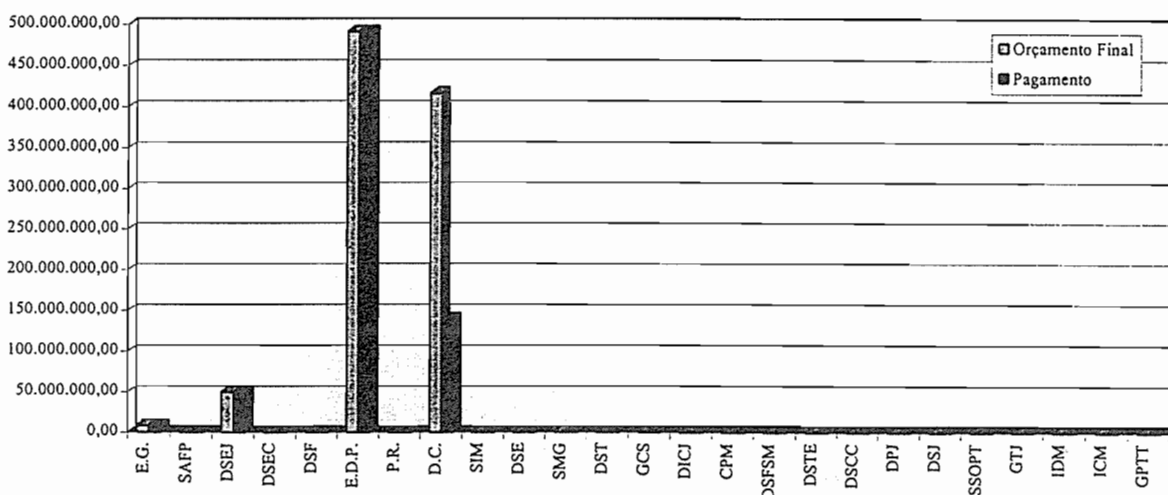
### **13.2.2. As Despesas de Capital**

O quadro seguinte é demonstrativo da realização orçamental deste tipo de despesa estruturada organicamente.



Código	Designação	Ano	Orçamento Final		Pagamento		Realização
			Montante	%	Montante	%	%
01-00	Encargos Gerais		8.610.182,00	0,89	8.573.535,00	1,23	99,57
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		280.000,00	0,03	280.000,00	0,04	100,00
05-00	Serviços de Educação e Juventude		49.862.000,00	5,13	49.862.000,00	7,18	100,00
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos		60.500,00	0,01	51.360,00	0,01	84,89
09-00	Serviços de Finanças		559.000,00	0,06	422.372,00	0,06	75,56
10-00	Encargos da Dívida Pública		491.556.307,30	50,61	491.556.307,30	70,81	100,00
11-00	Pensões e Reformas		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12-00	Despesas Comuns		416.500.000,00	42,88	140.000.000,00	20,17	33,61
18-00	Serviços de Identificação de Macau		123.500,00	0,01	117.500,00	0,02	95,14
19-00	Serviços de Economia		428.000,00	0,04	354.665,00	0,05	82,87
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		500.000,00	0,05	295.484,00	0,04	59,10
23-00	Serviços de Turismo		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
24-00	Gabinete de Comunicação Social		279.700,00	0,03	279.700,00	0,04	100,00
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		275.000,00	0,03	248.147,00	0,04	90,24
27-00	Capitania dos Portos de Macau		299.200,00	0,03	299.200,00	0,04	100,00
28-00	Forças de Segurança de Macau		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		300.000,00	0,03	288.500,00	0,04	96,17
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		220.000,00	0,02	216.100,00	0,03	98,23
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		200.000,00	0,02	199.989,00	0,03	99,99
34-00	Serviços de Justiça		355.900,00	0,04	350.162,40	0,05	98,39
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		582.000,00	0,06	565.557,30	0,08	97,17
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		160.000,00	0,02	143.000,00	0,02	89,38
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
38-00	Instituto Cultural de Macau		125.000,00	0,01	125.000,00	0,02	100,00
39-00	Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodep.		20.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>			<b>971.296.289,30</b>	<b>100,00</b>	<b>694.228.579,00</b>	<b>100,00</b>	<b>71,47</b>

Graficamente, a realização orçamental assume a seguinte forma:

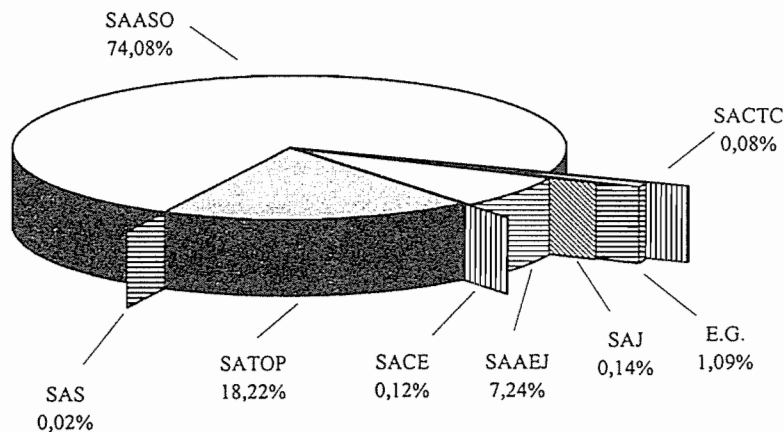


Por departamentos governamentais a distribuição da despesa de capital, e respectiva realização orçamental, foram:

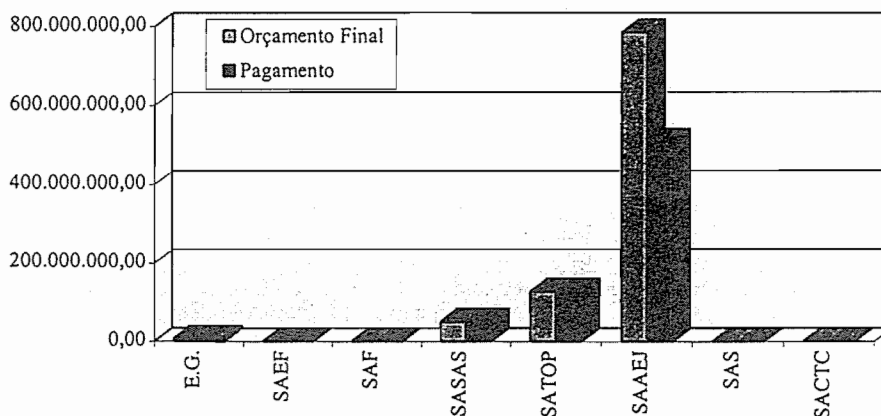
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Encargos Gerais	7.600.182,00	0,78	7.599.035,00	1,09	99,98
S.A. Justiça	976.400,00	0,10	947.651,40	0,14	97,06
S.A. Coordenação Económica	973.500,00	0,10	847.025,00	0,12	87,01
S.A. Administração, Educação e Juventude	50.279.000,00	5,18	50.279.000,00	7,24	100,00
S.A. Transportes e Obras Públicas	126.741.200,00	13,05	126.513.341,30	18,22	99,82
S.A. Assuntos Sociais e Orçamento	784.047.307,30	80,72	507.363.826,30	73,08	64,71
S.A. Segurança	137.000,00	0,01	137.000,00	0,02	100,00
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	541.700,00	0,06	541.700,00	0,08	100,00
<b>Total</b>	<b>971.296.289,30</b>	<b>100,00</b>	<b>694.228.579,00</b>	<b>100,00</b>	<b>71,47</b>

Gráficamente representado:

**ESTRUTURA**



**REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL**



Dos elementos fornecidos pelos quadros precedentes é de salientar que, pela primeira vez, as Despesas Comuns (20,2%) deixaram de consumir a maior fatia das Despesas de Capital (em 1993, 1994 e 1995 consumiam mais de 80% do total das

*Despesas de Capital*), posição este ano assumida pelos *Encargos da Dívida Pública*, que representaram 70,9% do total da *Despesa Paga*.

### 13.2.3. As Despesas de Investimentos do Plano

Ao encontro do sucedido em anos anteriores<sup>67</sup>, a falta de desagregação, quer orgânica quer económica, das despesas do PIDDA, para além de configurar uma violação do princípio da especificação, limita a análise detalhada deste tipo de despesa.

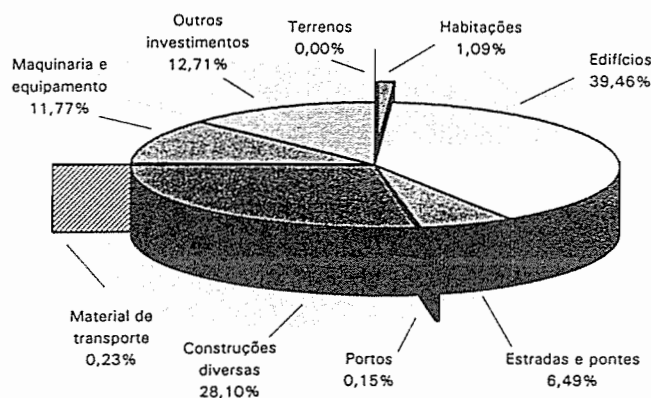
O Tribunal, desde o primeiro Parecer, tem vindo a recomendar, a desagregação orgânica, no Orçamento, das despesas do PIDDA. Porém, sem sucesso.

Assim, com base no orçamento, é apenas possível fazer a comparação entre a despesa orçamentada e a despesa paga, por cada agrupamento económico, o que se concretiza no quadro que se segue.

Tipo		Orçamento Final		Pagamento		Realização
C.E.	Descrição	Montante	%	Montante	%	%
07-01-00-00	Terrenos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
07-02-00-00	Habitações	17.326.311,00	1,10	14.513.771,30	1,09	83,77
07-03-00-00	Edifícios	596.972.912,60	38,01	523.560.819,50	39,46	87,70
07-04-00-00	Estradas e pontes	91.206.052,90	5,81	86.063.189,80	6,49	94,36
07-05-00-00	Portos	2.036.428,00	0,13	2.036.427,30	0,15	100,00
07-06-00-00	Construções diversas	412.007.984,20	26,23	372.898.078,50	28,10	90,51
07-09-00-00	Material de transporte	4.236.000,00	0,27	3.005.861,80	0,23	70,96
07-10-00-00	Maquinaria e equipamento	197.324.255,70	12,56	156.108.826,90	11,77	79,11
07-12-00-00	Outros investimentos	172.992.940,90	11,01	168.701.603,20	12,71	97,52
10-00-00-00-02	Dotação Concorrencial/Provisional	76.586.578,70	4,88	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>		<b>1.570.689.464,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1.326.888.578,30</b>	<b>100,00</b>	<b>84,48</b>

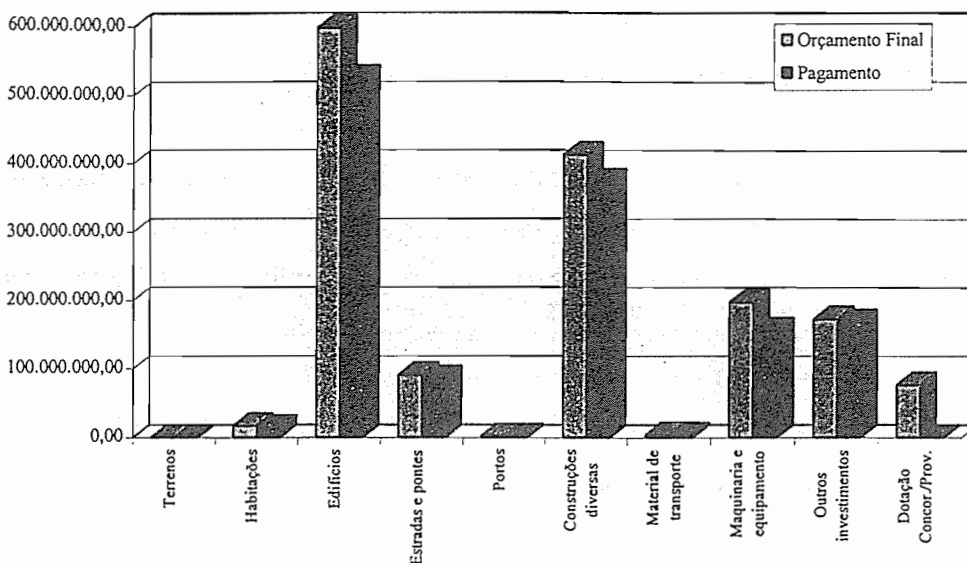
Que toma a seguinte forma gráfica.

### ESTRUTURA



<sup>67</sup> - Cfr. Parecer 1994 - Cap. IV - 13.2.3. e Parecer 1995 - Cap. IV - 12.2.5.

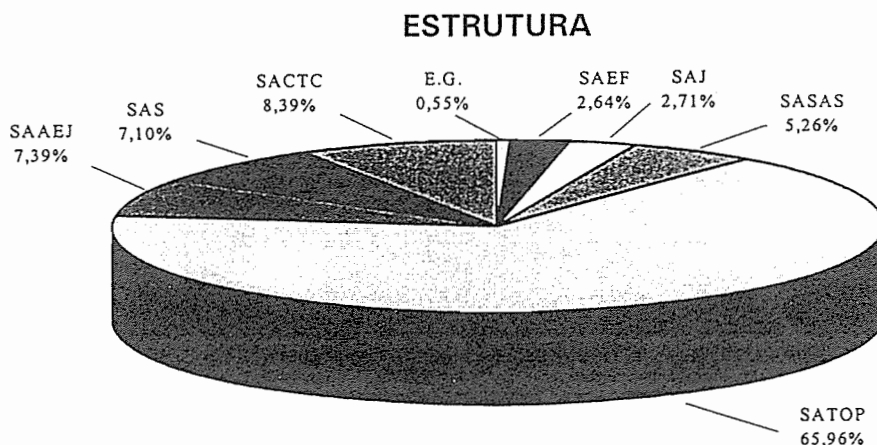
### REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Com base no Relatório de Execução do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (remetido pela DSF pelo ofício n.º 190/DIR/97, de 9/10), foi ainda possível elaborar o quadro seguinte, e que mostra a divisão das despesas do PIDDA por departamentos governamentais e suas taxas de realização.

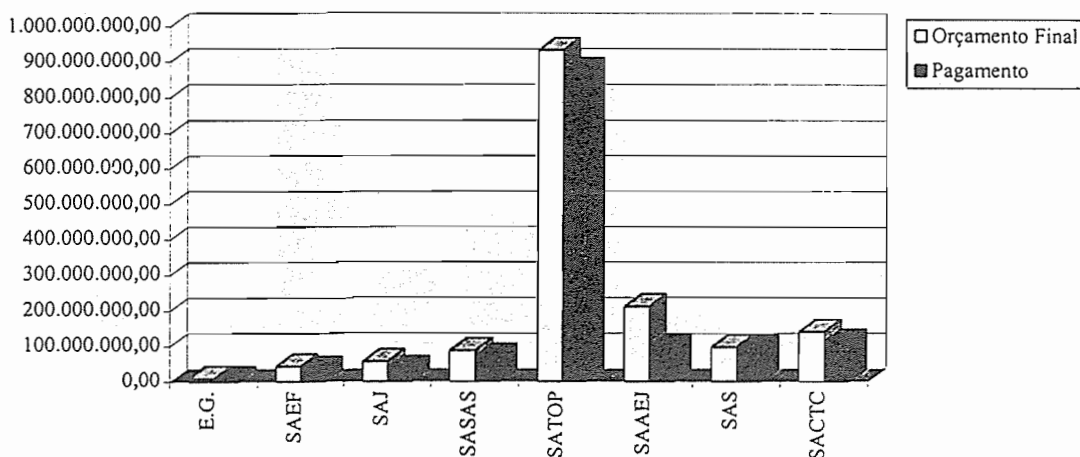
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante <sup>68</sup>	%	%
Encargos Gerais	8.438.247,00	0,54	7.309.801,80	0,55	86,63
S.A. Justiça	42.000.635,30	2,67	35.042.071,20	2,64	83,43
S.A. Coordenação Económica	55.890.000,00	3,56	35.898.818,40	2,71	64,23
S.A. Administração, Educação e Juventude	86.240.035,80	5,49	69.822.374,60	5,26	80,96
S.A. Transportes e Obras Públicas	931.889.052,30	59,33	875.221.883,50	65,96	93,92
S.A. Assuntos Sociais e Orçamento	210.833.768,10	13,42	98.114.846,60	7,39	46,54
S.A. Segurança	96.246.356,70	6,13	94.145.718,60	7,10	97,82
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	139.151.368,80	8,86	111.369.063,60	8,39	80,03
<b>Total</b>	<b>1.570.689.464,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1.326.924.578,30</b>	<b>100,00</b>	<b>84,48</b>

Que se representam graficamente desta forma:



<sup>68</sup> - Ver esclarecimento no ponto 13.2 sobre a divergência deste valor com o que consta no Cap. 40 da Conta Geral do Território.

### REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



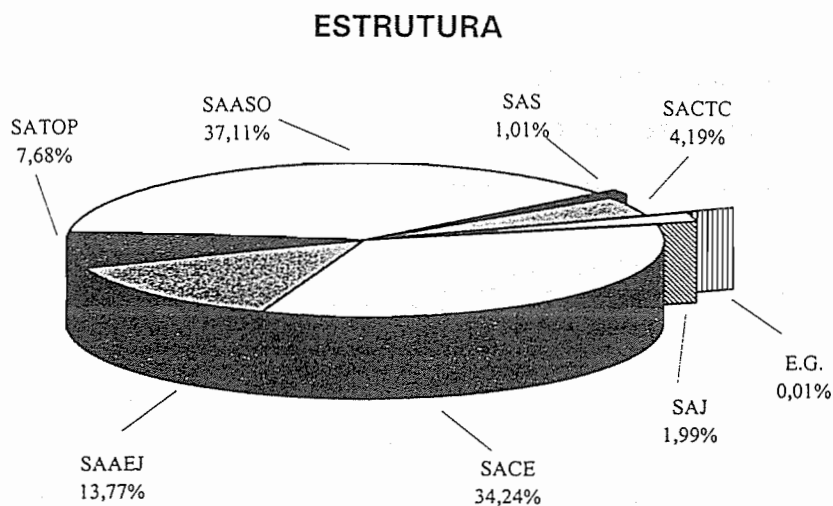
#### 13.2.4. As Contas de Ordem

##### 13.2.4.1. As Despesas de Contas de Ordem

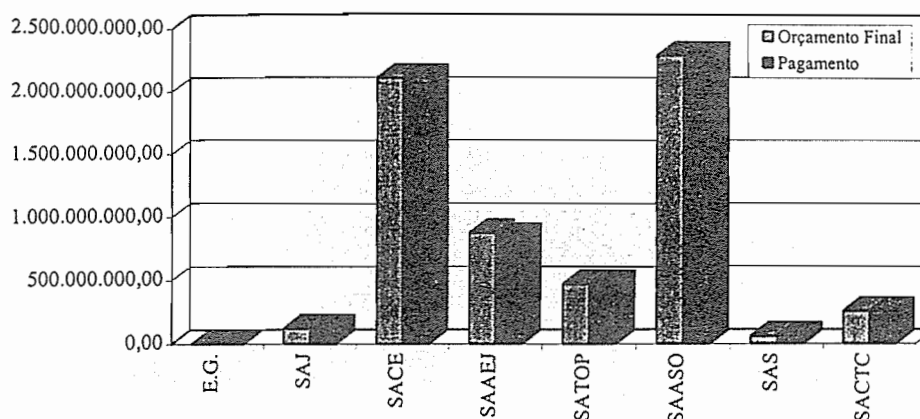
Por áreas governamentais, as *Contas de Ordem* repartiram-se e atingiram a seguinte execução orçamental:

Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização %
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	857.317,60	0,01	857.317,60	0,01	100,00
S.A. Justiça	122.858.635,90	1,99	122.180.845,00	1,99	99,45
S.A. Coordenação Económica	2.103.622.750,80	34,07	2.102.960.774,30	34,24	99,97
S.A. Administração, Educação e Juventude	875.304.779,90	14,18	845.571.825,90	13,77	96,60
S.A. Transportes e Obras Públicas	471.766.613,90	7,64	471.756.096,00	7,68	100,00
S.A. Assuntos Sociais e Orçamento	2.279.742.205,60	36,92	2.279.055.720,90	37,11	99,97
S.A. Segurança	61.970.281,00	1,00	61.970.281,00	1,01	100,00
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	257.884.321,60	4,18	257.607.975,60	4,19	99,89
<b>Total</b>	<b>6.174.006.906,30</b>	<b>100,00</b>	<b>6.141.960.836,30</b>	<b>100,00</b>	<b>99,48</b>

Graficamente apresenta a seguinte forma:



### REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



#### 13.2.4.2. As Entidades Autónomas

O regime jurídico-financeiro das Entidades Autónomas foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/93/M, de 27 de Novembro.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 3º do mesmo diploma, as entidades dotadas de autonomia administrativa podem obter, por portaria do Governador, autonomia financeira se, e quando, o total das suas receitas próprias, consignadas e participações, seja igual ou superior a 30% do respectivo orçamento inicial de despesa.

Caso isso se não verifique, pode ainda ser concedida autonomia financeira a entidades dotadas de autonomia administrativa desde que tal se justifique pela natureza das suas atribuições e competências.

No entanto, o requisito enunciado em primeiro lugar não tem vindo a ser observado por parte de muitas entidades autónomas.

À excepção do Alto Comissariado Contra a Corrupção e Ilegalidade Administrativa (que se encontra no segundo caso - artigo 1º, n.º 4 do mesmo diploma), os quadros que se seguem comprovam a afirmação antes feita.

#### Fundo de Acção Social Escolar

	Receita própria, consignada e participação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	12.998.000,00	108.460.500,00	11,98
Na Conta de Gerência	23.177.707,88	89.793.830,10	25,81

## Obra Social da Polícia de Segurança Pública

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	4.312.100,00	42.549.700,00	10,13
Na Conta de Gerência	8.663.070,70	33.990.969,80	25,49

## Fundo de Segurança Social

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	71.325.000,00	588.221.000,00	12,13
Na Conta de Gerência	87.178.093,72	259.826.691,04	33,55

## Autoridade Aviação Civil de Macau

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	6.090.000,00	29.866.800,00	20,39
Na Conta de Gerência	4.760.286,58	22.367.422,93	21,28

## Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	1.100.000,00	47.150.000,00	2,33
Na Conta de Gerência	1.291.081,65	45.033.978,72	2,87

## Alto-Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	4.000,00	22.525.000,00	0,02
Na Conta de Gerência	0,00	20.763.562,40	0,00

## Instituto Politécnico de Macau

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	27.461.900,00	122.582.700,00	22,40
Na Conta de Gerência	22.005.452,05	124.226.374,44	17,71

## Fundo de Desenvolvimento Desportivo

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	1.798.500,00	31.804.500,00	5,65
Na Conta de Gerência	3.645.592,08	22.995.812,60	15,85

## Fundo de Cultura

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	4.536.000,00	54.808.000,00	8,28
Na Conta de Gerência	4.687.951,00	52.938.160,30	8,86

## Conselho de Consumidores

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	0,00	5.000.000,00	0,00
Na Conta de Gerência	0,00	5.055.531,59	0,00

## Instituto de Formação Turística

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	3.607.000,00	44.340.000,00	8,13
Na Conta de Gerência	5.749.167,10	42.180.432,60	13,63

Como podemos verificar, as receitas próprias, consignadas e participações das entidades apresentadas não atingem os 30% da despesa total, nem no orçamento nem na conta, com uma excepção em relação a esta.

Foi o caso do Fundo de Segurança Social, que não obstante ter ficado nos 12,13% no orçamento, na conta as receitas próprias atingiram 33,55%.

Já no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1995<sup>69</sup> se deu conta que o Conselho Consumidores vivia exclusivamente à custa de transferências do Orçamento Geral do Território, não dispondo de qualquer receita própria. A situação manteve-se no ano de 1996.

Finalmente refira-se que o Instituto de Formação Turística ficou muito aquém do exigido por lei, com receitas próprias de 8,13% no orçamento, e de 13,63% na conta, ao contrário do cumprimento dos requisitos legais verificados no ano anterior.

### 13.2.5. Síntese

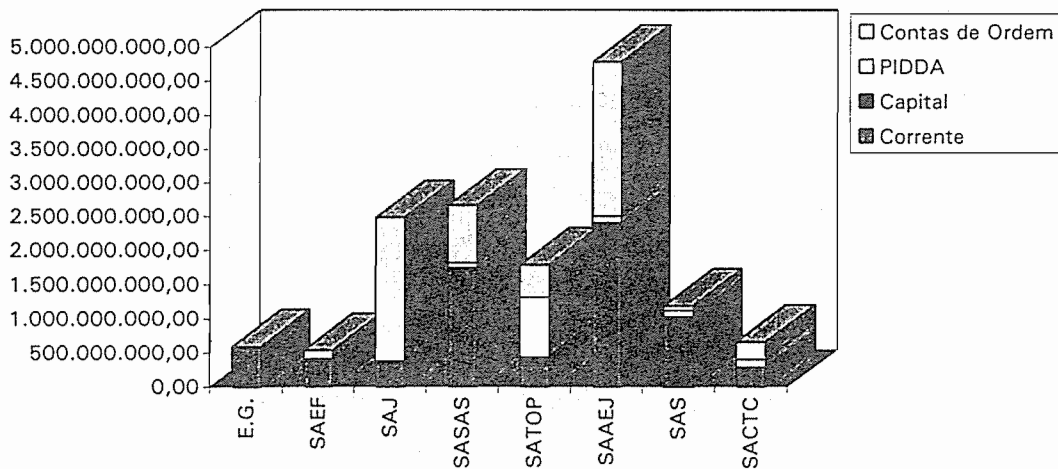
Para fazer a síntese das despesas pagas por áreas governativas, considerando os grandes agregados económicos, elaborou-se o quadro seguinte:

<sup>69</sup> - Cap. I - 2.



Tipo Dpt. Gover.	Corrente	%	Capital	%	PIDDA	%	Contas de Ordem	%	Total <sup>70</sup>	%
E.G.	575.520.619,70	8,83	7.599.035,00	1,09	7.309.801,80	0,55	857.317,60	0,01	591.286.774,10	4,03
SAJ	373.288.041,80	5,73	947.651,40	0,14	35.042.071,20	2,64	122.180.845,00	1,99	531.458.609,40	3,62
SACE	343.104.274,70	5,26	847.025,00	0,12	35.898.818,40	2,71	2.102.960.774,30	34,24	2.482.810.892,40	16,91
SAAEJ	1.694.768.293,50	26,00	50.279.000,00	7,24	69.822.374,60	5,26	845.571.825,90	13,77	2.660.441.494,00	18,12
SATOP	312.525.037,90	4,79	126.513.341,30	18,22	875.221.883,50	65,96	471.756.096,00	7,68	1.786.016.358,70	12,17
SAASO	1.901.986.494,60	29,18	507.363.826,30	73,08	98.114.846,60	7,39	2.279.055.720,90	37,11	4.786.520.888,40	32,60
SAS	1.029.718.943,50	15,80	137.000,00	0,02	94.145.718,60	7,10	61.970.281,00	1,01	1.185.971.943,10	8,08
SACTC	287.307.679,60	4,41	541.700,00	0,08	111.369.063,60	8,39	257.607.975,60	4,19	656.826.418,80	4,47
<b>Total</b>	<b>6.518.219.385,30</b>	<b>100,00</b>	<b>694.228.579,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1.326.924.578,30</b>	<b>100,00</b>	<b>6.141.960.836,30</b>	<b>100,00</b>	<b>14.681.333.378,90</b>	<b>100,00</b>

Com a seguinte expressão gráfica:



### 13.3. O Pagamento da Despesa

#### 13.3.1. A Certificação dos Valores

A certificação dos montantes da despesa paga consegue-se com o confronto desta com os valores constantes da conta do cofre pagador do Território, BNU.

Porém, os valores não são, por si, coincidentes atenta a natureza de cada uma das contas. A do Território assenta o registo contabilístico nas despesas efectivamente pagas por conta das dotações orçamentais, enquanto que a do BNU se baseia na saída de fundos (ainda que posteriormente venham a reentrar no mesmo cofre).

Assim, para se chegar aos valores coincidentes torna-se necessário deduzir ao crédito da conta do cofre pagador o valor das reposições abatidas nos pagamentos e na Conta Geral do Território - Despesa - o montante das receitas próprias das

<sup>70</sup> - Ver esclarecimento no ponto 13.2. sobre a divergência deste valor com o que consta no Cap. 40 da Conta Geral do Território.

entidades autónomas que, como se sabe, figuram na conta em “Contas de Ordem” mas não passam pelos cofres do tesouro.

Conta do Território	14.681.297.378,90	
Contas de Ordem (Receita Própria)	- <u>5.874.757.816,30</u>	8.806.539.562,60
Conta do BNU (Proc. n.º 34/96)	8.865.066.311,30	
Reposições abatidas nos pagamentos <sup>71</sup>	- <u>5.772.744,70</u>	8.859.293.566,60

Constata-se que não há coincidência de valores, registando-se um excesso de Mop 52.754.004,00 na conta do BNU.

Esta divergência é porém explicada e esclarecida pelo facto de o Fundo de Turismo cumprir verdadeiramente o mecanismo de Contas de Ordem, isto é, é a única entidade autónoma que faz passar, e bem, a sua receita própria pelos cofres do tesouro, o que significa que o BNU também “pagou” o equivalente a essas receitas próprias.

Ora, a conta de gerência do Fundo de Turismo de 1996 (Proc. n.º 20/96) regista na rubrica “*Importância recebida do Tesouro em conta de receitas próprias*” a importância de Mop 52.753.554,00, isto é, menos 450,00 patacas que a diferença acima registada o que, dado o seu reduzido valor e atendendo a que a conta do Fundo de Turismo não foi ainda conferida não será de considerar.

### 13.3.2. Os Fundos Permanentes

A problemática dos “Fundos Permanentes” foi amplamente estudada e analisada no Parecer sobre a Conta de 1994<sup>72</sup>.

Apesar das conclusões e recomendações então formuladas, o problema persistiu em 1995 e continua em 1996.

Daí que, de novo se transcrevem as conclusões, em forma de reparos, a que se chegou no Parecer de 1994:

“- *ilegalidade da constituição e conseqüente liquidação do fundo por operações de tesouraria (os fundos podem e devem ser consti-*

<sup>71</sup> - Fonte: Anexo à Conta Geral do Território.

<sup>72</sup> - Cap. IV, 13.3.3.

*tuídos por conta de dotações orçamentais e liquidados através de reposições, eventualmente, não abatidas nos pagamentos);*

- *irregular constituição dos fundos (têm-no sido, com uma única excepção, por despacho do Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças quando a lei determina que o sejam por despacho do Governador, sendo certo que se não encontrou qualquer delegação de competências nesta matéria para o efeito, embora a Direcção dos Serviços de Finanças venha tradicionalmente entendendo que essa delegação está implícita na Portaria n.º 84/91/M, de 20 de Maio);*
- *constituição dos fundos por valores globais, contrariando o que a lei estipula, (“de conta das dotações orçamentais”). A correcta constituição dum fundo permanente implica a imputação de um montante concreto, (que não poderá exceder um duodécimo) a uma determinada classificação económica da despesa;*
- *realização e pagamento de despesas sem competência para tal (nem a constituição, nem a competência das comissões administrativas se encontram reguladas em qualquer texto legal, nem se conhece qualquer despacho de delegação ou subdelegação de competências, pelo que, na falta de norma específica, se deve ter presente o disposto no artº 19º, n.º 1 da L.E.O.G.T., que faz depender a realização de despesas de autorização do Governador, com possibilidade de delegação e subdelegação).*

*Em face do exposto, será pelo menos de ponderar a necessidade de regulamentação urgente e pormenorizada desta matéria.”*

O quadro seguinte, donde constam os fundos permanentes constituídos durante o ano de 1996 e o respectivo montante, mostra a amplitude quantitativa desta questão.

SERVIÇOS SIMPLES E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA	DESPACHO N.º	BOLETIM OFICIAL	MONTANTE
Gabinete do Governador de Macau	2/GM/96	7/2 N.º6 II	3.000.000,00
Missão de Macau em Lisboa	4/GM/96	24/1 N.º4 II	6.367.249,00
Gab. do Sec.-Adjunto p/a Economia e Finanças	2/SAEF/96	7/2 N.º6 II	150.000,00
Gab. do Sec.-Adjunto p/os Transportes e Obras Públicas	3/SAEF/96	Idem	150.000,00
Gab. do Sec.-Adjunto p/a Justiça	4/SAEF/96	Idem	150.000,00
Gab. do Sec.-Adjunto p/a Saúde e Assuntos Sociais	5/SAEF/96	Idem	150.000,00
Gab. do Sec.-Adjunto p/a Administração, Educação e Juventude	6/SAEF/96	Idem	150.000,00
Gab. do Sec.-Adjunto p/a Segurança	7/SAEF/96	Idem	150.000,00
Gab. do Sec.-Adjunto p/a Comunicação, Turismo e Cultura	8/SAEF/96	Idem	150.000,00
Representação Portuguesa ao Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês e Grupo de Terras Luso-Chinês	10/SAEF/96	14/2 N.º7 II	100.000,00
Gabinete para os Assuntos Legislativos	11/SAEF/96	Idem	60.000,00
Direcção dos Serviços de Justiça	12/SAEF/96	Idem	450.000,00
Direcção dos Serviços de Economia	13/SAEF/96	22/2 N.º8 II	200.000,00
Direcção de Serviços de Trabalho e Emprego	14/SAEF/96	Idem	50.000,00
Gabinete de Comunicação Social	15/SAEF/96	Idem	100.000,00
Direcção dos Serviços de Finanças	22/SAEF/96	Idem	300.000,00
Direcção dos Serviços de Estatística e Censos	23/SAEF/96	Idem	200.000,00
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública	24/SAEF/96	Idem	250.000,00
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	25/SAEF/96	Idem	300.000,00
Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	28/SAEF/96	28/2 N.º9 II	50.000,00
Serviços Meteorológicos e Geofísicos	29/SAEF/96	Idem	100.000,00
Gabinete para a Tradução Jurídica	30/SAEF/96	Idem	50.000,00
Direcção dos Serviços de Finanças - Administração Patrimonial	34/SAEF/96	6/3 N.º10 II	150.000,00
Gabinete de Apoio ao Processo de Integração	35/SAEF/96	Idem	30.000,00
Gabinete de Inspeção e Auditoria Técnica	36/SAEF/96	13/3 N.º11 II	40.000,00
Serviços de Identificação de Macau	40/SAEF/96	27/3 N.º13 II	50.000,00
Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro	41/SAEF/96	Idem	100.000,00
Gabinete para a Prevenção e Tratamento da Toxicodependência	42/SAEF/96	Idem	20.000,00
Directoria da Polícia Judiciária de Macau	43/SAEF/96	3/4 N.º14 II	200.000,00
Direcção dos Serviços de Turismo	44/SAEF/96	Idem	50.000,00
Gabinetes Coordenadores de Empreendimentos	7/SAASO/96	29/5 N.º22 II	150.000,00
TOTAL			13.417.294,00

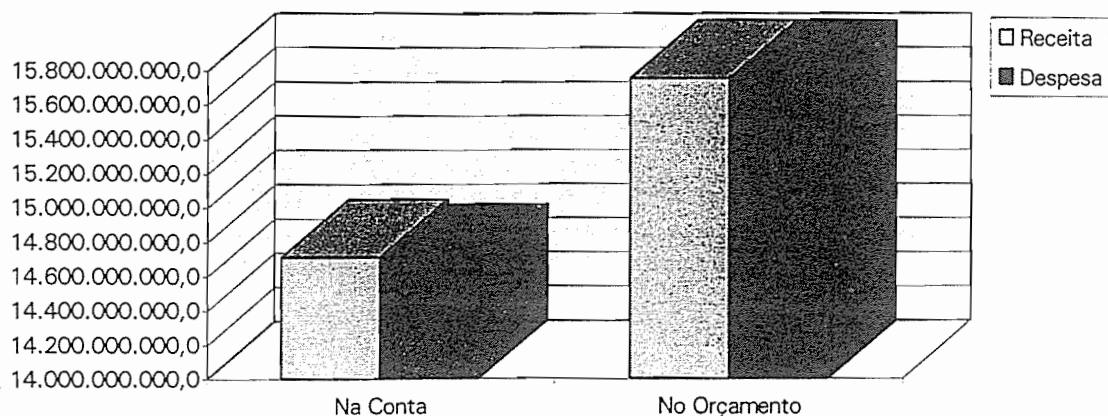
#### 14. A Relação Receita/Despesa

Feita a análise às receitas arrecadadas e às despesas pagas, a relação entre ambas permite o apuramento de rácios, que ajudam a compreender melhor a situação financeira do Território, e adoptar as medidas mais adequadas à sua eficiente gestão.

Assim, de acordo com os elementos disponíveis, é possível fixar como principais os seguintes:

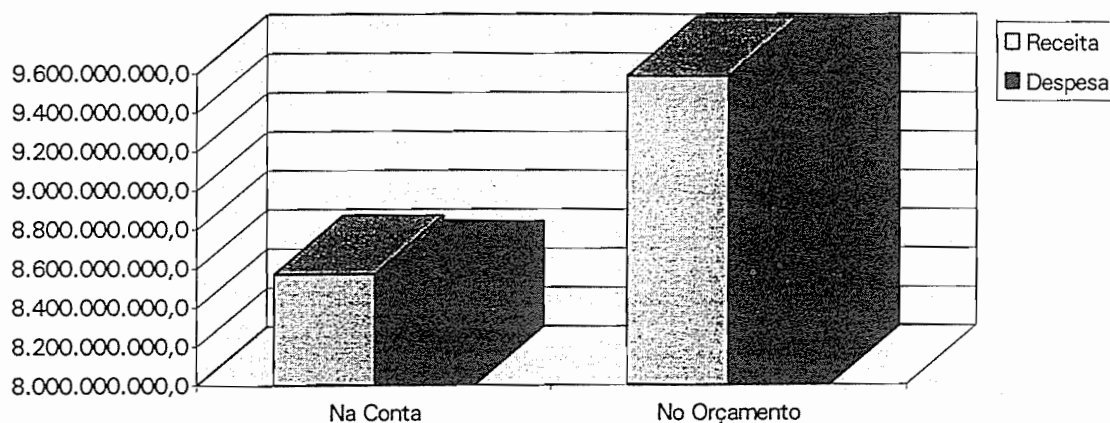
##### 14.1. Receita Total/Despesa Total

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	14.711.264.808,3	14.681.297.378,9	29.967.429,4	100,20
No Orçamento	15.759.557.016,3	15.759.556.566,3	450,0	100,00



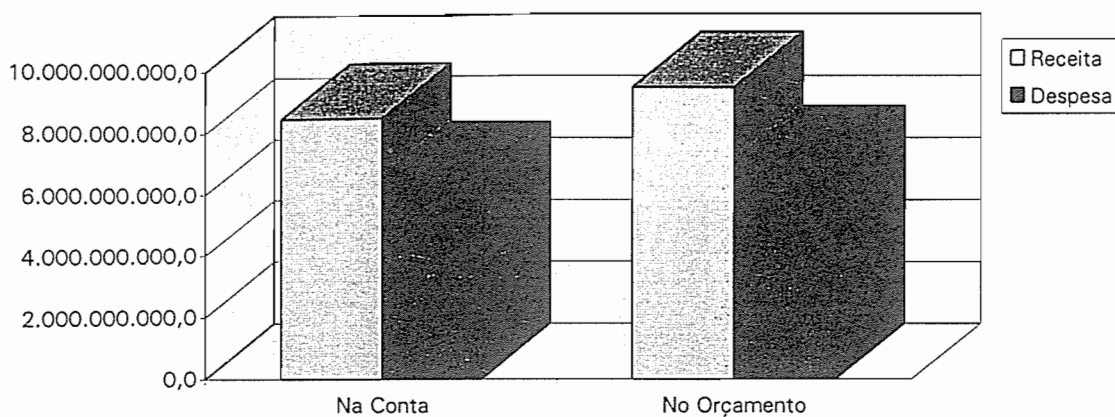
**14.2. Receita Total sem Contas de Ordem/Despesa Total sem Contas de Ordem**

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	8.569.303.522,0	8.539.336.542,6	29.966.979,4	100,35
No Orçamento	9.585.549.660,0	9.585.549.660,0	0,0	100,00



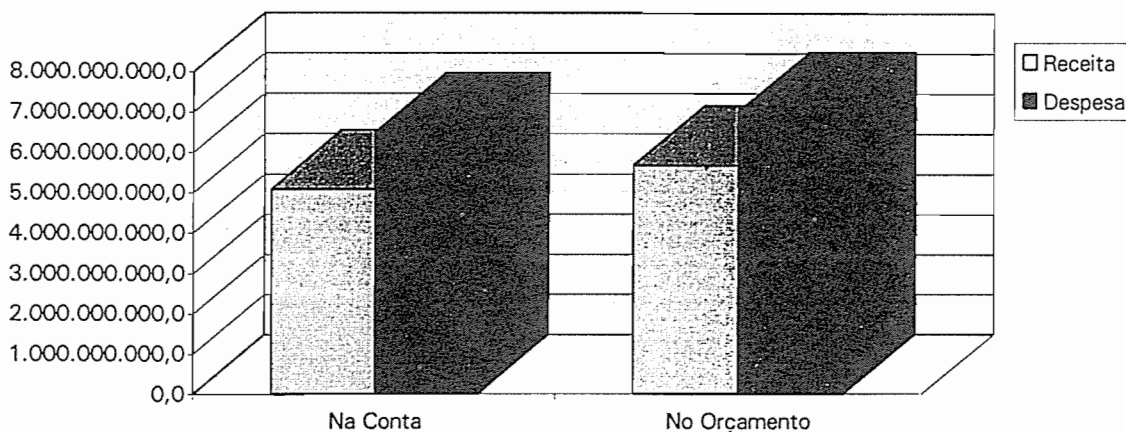
**14.3. Receita Corrente/Despesa Corrente**

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	8.446.793.909,0	6.518.219.385,3	1.928.574.523,7	129,59
No Orçamento	9.433.149.660,0	7.043.563.906,7	2.389.585.753,3	133,93



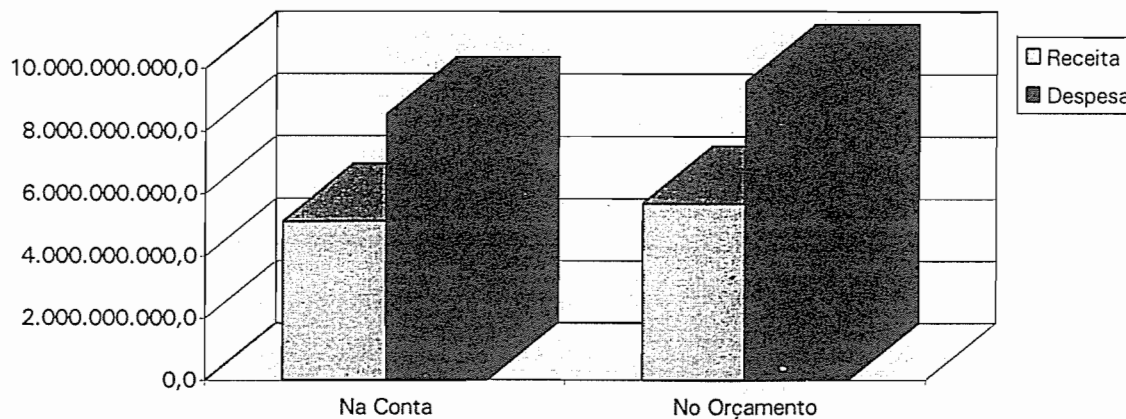
**14.4. Receitas do Jogo/Despesa Corrente**

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5.102.058.101,0	6.518.219.385,3	-1.416.161.284,3	78,27
No Orçamento	5.695.643.976,0	7.043.563.906,7	-1.347.919.930,7	80,86



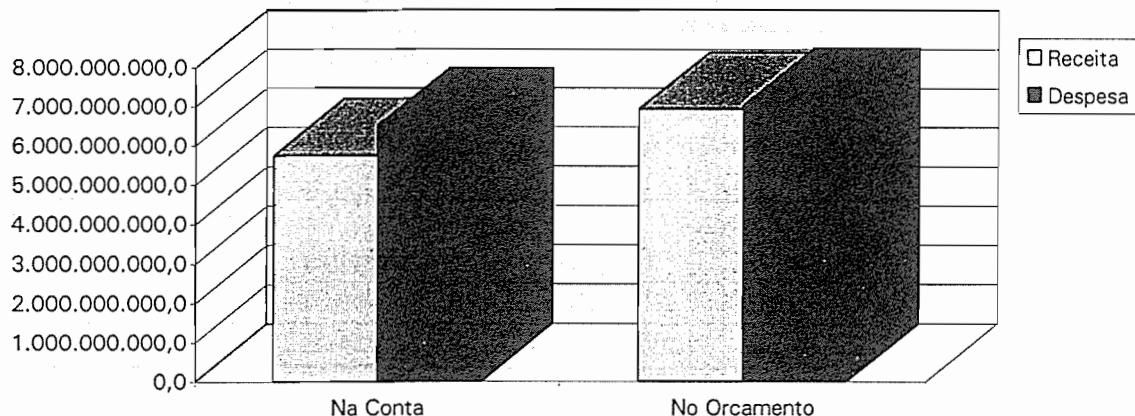
**14.5. Receitas do Jogo/Despesa Total sem Contas de Ordem**

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5.102.058.101,0	8.539.336.542,6	-3.437.278.441,6	59,75
No Orçamento	5.695.643.976,0	9.585.549.660,0	-3.889.905.684,0	59,42



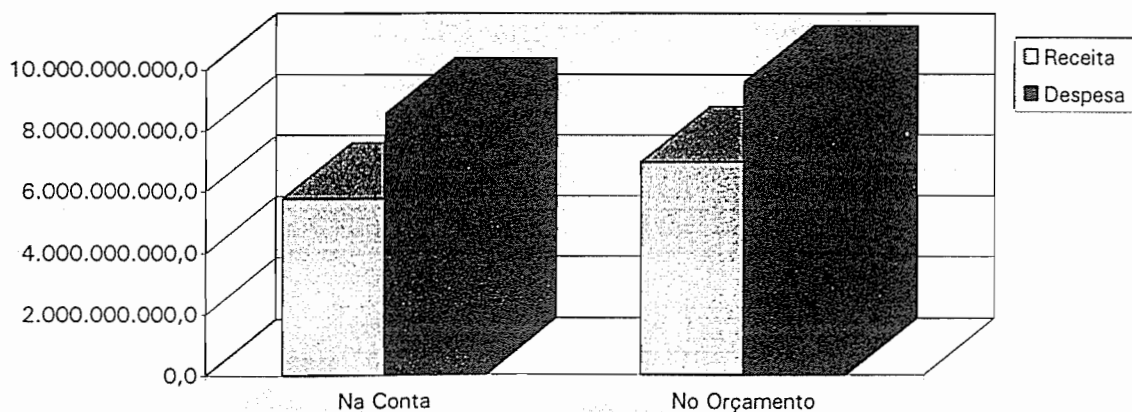
### 14.6. Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Corrente

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5.743.889.539,0	6.518.219.385,3	-774.329.846,3	88,12
No Orçamento	6.944.643.976,0	7.043.563.906,7	-98.919.930,7	98,60



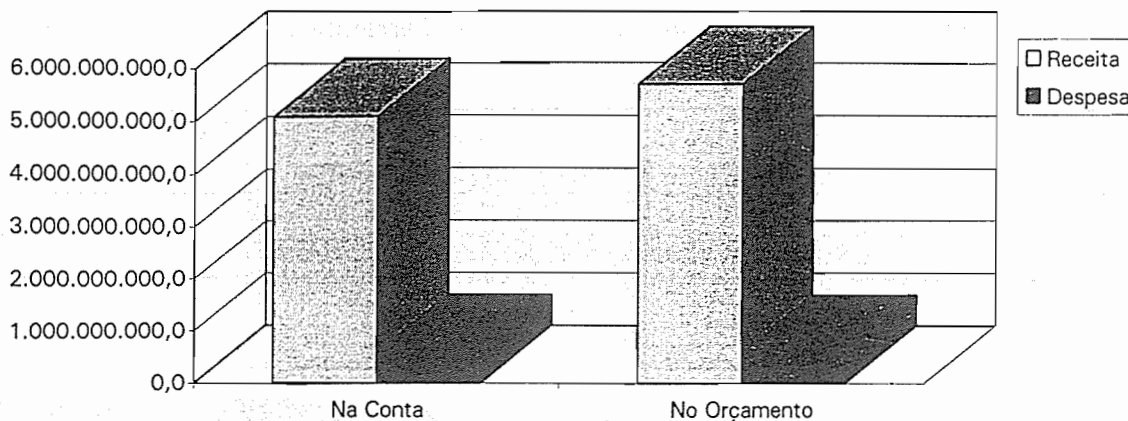
### 14.7. Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Total sem Contas de Ordem

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5.743.889.539,0	8.539.336.542,6	-2.795.447.003,6	67,26
No Orçamento	6.944.643.976,0	9.585.549.660,0	-2.640.905.684,0	72,45



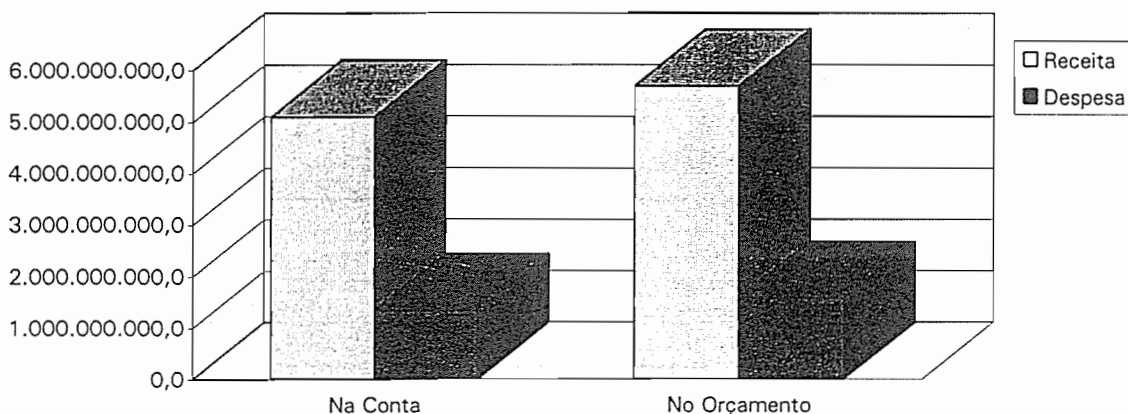
### 14.8. Receitas do Jogo/Serviço da Dívida

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5.102.058.101,0	587.913.429,2	4.514.144.671,8	867,82
No Orçamento	5.695.643.976,0	588.049.287,9	5.107.594.688,1	968,57



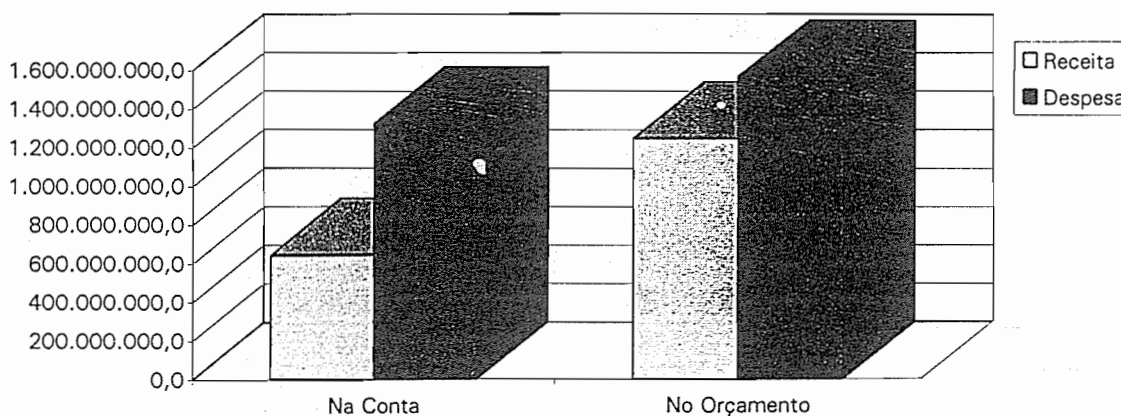
**14.9. Receitas do Jogo/PIDDA**

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5.102.058.101,0	1.326.888.578,3	3.775.169.522,7	384,51
No Orçamento	5.695.643.976,0	1.570.689.464,0	4.124.954.512,0	362,62



**14.10. Receita de Concessão de Terrenos/PIDDA**

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	641.831.438,0	1.326.888.578,3	-685.057.140,3	48,37
No Orçamento	1.249.000.000,0	1.570.689.464,0	-321.689.464,0	79,52





## CAPÍTULO V

### SUBSÍDIOS, SUBVENÇÕES E PATRIMÓNIO

#### 15. Preâmbulo

De acordo com o disposto no n.º 3 do art.º 9º do Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 02 de Março, o Tribunal de Contas deve proceder a uma análise, no Parecer sobre a Conta Geral do Território, da atribuição e reembolso de subsídios, subvenções, concessão de benefícios fiscais e património do Território.

No entanto, e tal como se tem dito em Pareceres anteriores, a falta de tratamento desta matéria pelo Relatório da Conta e da desagregação dos mapas organizados segundo os códigos de classificação orgânica e económica, criam dificuldades a uma análise detalhada da situação.

Desta forma expediram-se os ofícios n.ºs 1918/S/97 e 1920/S/97, de 18/09, solicitando à DSF a informação necessária a uma análise mais profunda das matérias, aos quais respondeu através dos ofícios n.º 66/DDP/97, de 26/09, n.º 189/DIR/97, de 09/10 e n.º 176/SDIR/97, de 25/09.

#### 16. Subsídios, Subvenções e Outras Formas de Apoio

Os Subsídios, Subvenções e Outras Formas de Apoio concedidos pelo Território (incluindo as Entidades Autónomas) a associações particulares, trabalhadores da Administração e actividades diversas, preencheram cerca de 5% do total da despesa corrente, enquanto que a maioria dos serviços públicos representaram um peso inferior a 2%.<sup>73</sup>

Com base nos elementos enviados pela DSF e nas listagens das Entidades Autónomas publicadas em Boletim Oficial (em cumprimento do Despacho Conjunto n.º 5/86, de 09/08)<sup>74</sup>, foi possível elaborar os quadros que se seguem, utilizando-se, porém, valores cujo rigor se não garante, em razão da falta de sistematização e escassez da informação disponível.

<sup>73</sup> - Cfr. quadro no Cap. IV, 13.2.

<sup>74</sup> - Foi entretanto publicado (B.O., I Série, de 01/09/97) o Despacho n.º 54/GM/97 que veio disciplinar a atribuição de subsídios alargando a todos os serviços a obrigatoriedade de publicação no Boletim Oficial listagens de todos os apoios concedidos. Regista-se com agrado a publicação deste Despacho pois, além do mais, vem ao encontro de uma recomendação deste Tribunal.

## SUBSÍDIOS CONCEDIDOS A PARTICULARES

## E

## ENTIDADES PARTICULARES

Beneficiários	Actividades Culturais e Recreativas	Actividades Religiosas	Actividades Desportivas	Ensino Particular	Assistência Social	Empresas	Associações Laborais	Outros	Total
Entidades concedentes									
O GGM	1.625.000,00	30.000,00	1.162.000,00	0,00	867.020,00	0,00	0,00	8.344.541,80	12.028.561,80
GSAAEJ	20.000,00	0,00	112.000,00	3.025.000,00	0,00	0,00	95.000,00	10.398.000,00	13.650.000,00
GSATOP	0,00	0,00	25.000,00	0,00	0,00	0,00	60.000,00	0,00	25.678.561,80
GSASO	10.000,00	0,00	0,00	0,00	56.232.000,00	0,00	210.000,00	50.000,00	56.502.000,00
G GSACTC	360.000,00	0,00	0,00	0,00	340.000,00	0,00	0,00	15.288.100,00	16.008.100,00
GSACE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.339.000,00	0,00	903.600,00	72.510.100,00
T GSAS	0,00	0,00	20.000,00	0,00	0,00	0,00	250.000,00	80.000,00	350.000,00
GSAJ	160.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8.050.000,00	325.000,00	8.535.000,00
DSEJ	0,00	0,00	0,00	74.105.807,00	0,00	0,00	0,00	2.863.000,00	8.885.000,00
E ICM	4.163.595,70	30.000,00	28.000,00	0,00	21.000,00	0,00	46.000,00	1.240.335,40	5.528.931,10
IDM	1.333.180,00	0,00	13.507.937,00	0,00	0,00	0,00	109.000,00	533.945,00	15.484.062,00
A UM	67.200,00	0,00	235.137,80	0,00	4.003,40	0,00	0,00	824.295,80	21.012.993,10
IASM	135.740,00	485.420,00	0,00	0,00	4.557.677,00	0,00	398.050,00	58.785.915,50	64.362.812,50
<b>Total</b>	<b>7.894.715,70</b>	<b>545.420,00</b>	<b>15.090.074,80</b>	<b>77.130.807,00</b>	<b>62.021.700,40</b>	<b>2.339.000,00</b>	<b>9.218.060,00</b>	<b>99.636.733,30</b>	<b>273.876.511,20</b>

SUBSÍDIOS CONCEDIDOS A TRABALHADORES  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entidades concedentes	Tipo	Subsídio de Arrendamento e Equipamento		Bolsas de Estudo	Total
		Reembolsáveis	Não Reembolsáveis		
D S F		23.568.766,00	4.878.751,00	0,00	28.447.517,00
S A F P		0,00	0,00	14.010.646,30	14.010.646,30

Os pagamentos a favor de Fundos Permanentes por despesas efectuadas (constantes na execução orçamental das rubricas 04-02-00-01 - Apoios Ocasiais a Actividades de Associações, e 04-03-00-00-01 - Apoios Ocasiais a Actividades de Particulares, ambas do GGM), que totalizam Mop 95.000,00, não foram considerados dada a sua dificuldade de imputação.

## 17. Receita Cessante

## 17.1. Benefícios Fiscais

Os Benefícios Fiscais compreendem não só isenções fiscais, como também qualquer redução da taxa de imposto, e têm por objectivo incentivar o progresso económico e social do Território.

Representando uma receita não arrecadada, a conta do Território, deveria, quer no relatório, quer em listagens, quantificar e analisar esta matéria.

No entanto, tal não se verifica.

Assim, por forma a elaborar o quadro que se segue, solicitaram-se à D.S.F. os elementos relativos aos benefícios fiscais concedidos, que os remeteu através do ofício n.º 66/DDP/97, de 29/09.

Beneficiários Imposto	Pessoas		Total
	Empresas	Singulares	
Imposto Complem. (A)	16.420.569,00	0,00	16.420.569,00
Imposto Complem. (B)	0,00	1.154.919,00	1.154.919,00
Contrib. Predial	8.266.678,00	2.068.749,00	10.335.427,00
Contrib. Industrial	240.800,00	4.450,00	245.250,00
Sisa	12.101.330,00	20.609.200,00	32.710.530,00
Selo	1.852.691,00	1.191.931,00	3.044.622,00
<b>Total</b>	<b>38.882.068,00</b>	<b>25.029.249,00</b>	<b>63.911.317,00</b>

Ascende, portanto, nesta área, a cerca de sessenta e quatro milhões de patacas a receita cessante em 1996.

## 17.2. Perdão Fiscal

De acordo com o disposto no art.º 7º da Lei n.º 13/95/M, de 29 de Dezembro<sup>75</sup> "são perdoadas as dívidas de natureza fiscal que, à data de aprovação da presente lei, se encontrem em fase de cobrança coerciva, e cujo valor não exceda as 1.000 patacas" (n.º 1) e reduzidas em 1.000 patacas as superiores àquele montante "desde que voluntariamente pagas no prazo de três meses contados a partir da mesma data" (n.º 2).

Com vista à análise da situação foram solicitados, à DSF, os elementos relativos ao Perdão Fiscal, que os remeteu através do ofício n.º 189/DIR/97, de 09/10.

O total da receita cessante por perdão de dívidas ultrapassou os 20 milhões de patacas e respeitava aos impostos e períodos que o quadro seguinte mostra.

IMPOSTO	PERÍODO	RECEITA FINAL CESSANTE (MOP)
Complementar	até 1994	7.505.798,60
Industrial	até 1995	4.511.727,70
Foros	até 1995	114.837,30
Predial	até 1995	3.518.827,70
Profissional	até 1993	2.732.480,60
Rendas	até 1995	1.632.703,40
Outros	até 1989	3.380,90
<b>Total</b>		<b>20.019.756,20</b>

<sup>75</sup> - Lei da Autorização das Receitas e Despesas para 1996.

\*

O n.º 2 do art.º 7º do diploma referido estimulava o pagamento voluntário das dívidas fiscais que excedessem 1.000 patacas, fazendo uma redução nesse mesmo valor. Consequentemente, dívidas fiscais superiores a um milhão de patacas foram regularizadas no primeiro trimestre do ano em apreço, tendo sido recuperadas cerca de oitocentas e sessenta mil patacas.

O quadro que se segue demonstra o acerto da medida.

IMPOSTO	ANO	RECEITA COBRADA (MOP)	RECEITA CESSANTE (MOP)
C. Industrial	1991	1.150,00	2.000,00
	1992	1.150,00	2.000,00
	1993	1.725,00	3.000,00
	1994	4.130,00	7.000,00
	1995	16.900,00	23.000,00
<i>Sub total</i>		<i>25.055,00</i>	<i>37.000,00</i>
I. Complementar	1993	341.130,00	6.000,00
	1994	176.403,00	15.000,00
<i>Sub total</i>		<i>517.533,00</i>	<i>21.000,00</i>
C. Predial	1990	19,00	1.000,00
	1993	3.007,00	4.000,00
	1994	16.094,00	14.000,00
	1995	290.128,00	82.000,00
<i>Sub total</i>		<i>309.248,00</i>	<i>101.000,00</i>
Rendas	1995	5.817,00	11.000,00
<b>Total</b>		<b>857.653,00</b>	<b>170.000,00</b>

### 17.3. Síntese

Em consequência das medidas adoptadas com vista a incentivar o progresso económico e social, por um lado, e por outro a combater a evasão fiscal, a receita cessante ascendeu, em 1996, a:

- De benefícios fiscais .....	\$	63.911.317,00
- De perdão fiscal .....	\$	20.019.756,20
- de redução de dívidas fiscais .....	\$	170.000,00
<b>Total</b>	<b>\$</b>	<b>84.101.073,20</b>

### 18. Créditos Concedidos

No ano em apreço a Conta Geral do Território não registou a concessão de qualquer crédito.

Não obstante, e pela segunda vez consecutiva, o Relatório da Conta, no Capítulo VI - Dívida Pública, faz uma análise de duas situações: o crédito concedido em 1989 à MacauPort, e a execução de um aval prestado à CAM.

O primeiro será abordado no ponto que se segue, enquanto que o segundo no Capítulo VII.

### 18.1. Macauport - Sociedade de Administração de Portos, SARL

A questão que aqui se coloca é, mais uma vez, a falta de cumprimento do plano de amortizações do crédito concedido à Macauport.

O crédito, no valor de Mop 22.000.000,00 remonta 1989, tendo ficado estipulado que seria amortizado em 5 anuidades de Mop 4.400.000,00.

No entanto, o mesmo não se tem verificado pois, apesar de aparecer orçamentada a quantia de Mop 4.400.000,00 em Activos Financeiros - CE 11-14-01-00, a conta não regista qualquer cobrança.

A situação continua por resolver continuando a D.S.F. a referir<sup>76</sup> que irá propôr "*superiormente a clarificação ou renegociação do processo, por forma a que se dê início à reintegração dos valores adiantados, ou que a mesma obedeça a uma plano bem determinado*".

Porém, os juros em dívida, que em 1996 atingiram o valor de Mop 772.111,00, têm vindo a ser pagos como resulta da análise da rubrica da receita 04-03-02-00, sob a epígrafe "Financiamento Macauport".

### 18.2. Caixa Económica Postal

Dos elementos fornecidos pela DSF (ofício n.º 66/DDP/97), em 1996 os empréstimos concedidos pelo Território à Caixa Económica e Postal, de 1979 e 1981, registaram o seguinte movimento:

a) Empréstimo de 1979		
- Posição em 31/12/95 <sup>(*)</sup>	Mop	333.330,00
- Amortização em 1996	Mop	333.330,00
- Posição em 31/12/96	Mop	0,00

<sup>76</sup> - Cfr. Relatório da Conta, Cap. VI, 3.1.

b) Empréstimo de 1981	
- Posição em 31/12/95 <sup>(*)</sup>	Mop 1.515.375,00
- Amortização em 1996	<u>Mop 505.125,00</u>
- Posição em 31/12/96	Mop 1.010.250,00

Como podemos verificar o empréstimo concedido em 1979, no valor de Mop 5.000.000,00, foi totalmente amortizado no ano em apreço, tendo por esse facto se extinguido.

### 18.3. Síntese

Do exposto é de salientar:

A) Foram cobradas receitas provenientes da amortização de empréstimos no valor de:

CEP	Mop	333.330,00
	Mop	<u>505.125,00</u>
<b>Total</b>	<b>Mop</b>	<b>838.455,00</b>

B) Em 31/12/96 os créditos do Território por empréstimos concedidos ascendiam:

CEP	Mop	1.010.250,00
Macauport	Mop	<u>22.000.000,00</u>
<b>Total</b>	<b>Mop</b>	<b>23.010.250,00</b>

### 19. Património

A "situação patrimonial do Território", analisada no Capítulo VII do Relatório da Conta, compreende unicamente o património financeiro, com particular destaque para conta de Operações de Tesouraria (a analisar no capítulo seguinte), e as participações financeiras do Território.

As participações do Território no capital social de diversas sociedades e associações atingiam em 31/12/96 o valor de Mop 4.543.067.400,00<sup>77</sup>. Deste Mop 15.000.000,00 respeitam à participação do Território na constituição, em 1996, do Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia de Macau, e que representa 60% do capital social, o que o tornam o maior associado.

<sup>(\*)</sup> - Fonte: Parecer sobre a Conta de 1995, Cap. V - 17.2.

<sup>77</sup> - Cfr. Relatório da Conta, Cap. VII, quadro VII.5.

Por forma a garantir uma melhor gestão e controlo do património público era vantajosa a publicitação dos relatórios e contas anuais de todas as sociedades e associações com participações do Território, por exemplo, em anexo à Conta Geral do Território.

\*

Relativamente ao património imobiliário, mobiliário e semovente, mantém-se a omissão total em termos de conta.

Desta forma, através do ofício n.º 1920/S/97, de 18/09, o Tribunal solicitou à DSF os elementos necessários para uma abordagem da questão, tendo sido remetidas (ofício n.º 176/SDIR/97) as seguintes listagens:

- Terrenos Concessionados;
- Moradias do Território;
- Moradias do Território em situação registral não regularizada;
- Instalações de serviços de propriedade do Território, ou propriedade própria;
- Moradias arrendadas pelo Território;
- Instalações de serviços arrendadas pelo Território;
- Viaturas do Território.

Uma análise dos documentos mencionados permitiu as seguintes conclusões:

- a ausência de legislação sobre inventário dos bens do Território dificulta quer a sua elaboração, quer o seu controlo.
- não existe um inventário dos bens de equipamento, especialmente os geridos pelas entidades autónomas.
- não é feita a avaliação patrimonial dos bens.

## CAPÍTULO VI

### AS OPERAÇÕES DE TESOURARIA

#### 20. Regularização

O Relatório da Conta Geral do Território, no seu Capítulo VII n.º 1 trata, pela primeira vez, um problema para o qual o Tribunal, em todos os Pareceres já emitidos,

vem recomendando uma solução: a regularização de Contas de Operações de Tesouraria.

O conteúdo do relatório pouco mais é do que a notícia de que está em curso a *"inventariação do Sistema de Contas de Operações de Tesouraria"*, com vista a:

- *"regularizar os movimentos feitos por operações de tesouraria nos últimos anos"*;
- *"extinguir as contas que não exibam movimentos desde a sua criação (ou pelo menos nos últimos anos)"*; e
- *"sanear todas as possíveis despesas e receitas orçamentais realizadas e arrecadas por Operações de Tesouraria."*

Apesar de se informar que:

- *"Já se encontram inventariadas e identificados as naturezas de 65 epígrafes de Operações de Tesouraria"*;

e que já foram regularizadas:

- *"situações de saldos acumulados"*;
- *"situações de recebimentos e pagamentos efectuados por operações de tesouraria quando deveriam ter sido feitos por operações orçamentais"*; e
- *"contas por inexistência de base legal para se proceder à respectiva retenção na fonte"*;

os resultados, na conta, quase não se fazem ainda sentir, como se comprova pelo que nos pontos 21.1. e 21.2. se refere.

E algumas situações poderiam ter sido já completamente regularizadas e não deixar o processo a meio. Estaria nesse caso, a título de exemplo, a conta sob epígrafe *"Fundo de Carácter Social e Assistencial"*, que após as receitas e despesas a este fundo associadas terem passado; e bem, para a conta de operações orçamentais, aquela continua a registar um saldo devedor de Mop 631.698,80 que poderia e deveria ter sido já anulado, tendo-se, para o efeito, desperdiçado uma excelente oportunidade que foi o reforço orçamental da dotação económica da despesa do Cap. 12º - C.E. 04-01-05-00-04 a que nos referimos no Capítulo IV - 13.2.1.

Porém, é de registar com satisfação o empenho colocado na solução deste problema que de há muito se arrasta, aguardando-se resultados mais visíveis na Conta de 1997.



## 21. A Conta de Operações de Tesouraria

A Conta de Operações de Tesouraria é analisada no Relatório da Conta Geral do Território, no n.º 2 do Capítulo VII com a epígrafe "*Situação Patrimonial do Território*", e consta, na Conta, na denominada "*Relação por Epígrafes das Operações de Tesouraria efectuadas no ano de 1996*".

Dos elementos referidos é de destacar o seguinte:

- A Conta do Tesouro na Autoridade Monetária e Cambial de Macau representa 84,5% e 97,2% das entradas e saídas de fundos, respectivamente; e
- No Capítulo VII n.º 2 do Relatório o quadro VII. 3 - Demonstração do Saldo de Exercícios Findos, apresenta um saldo acumulado de exercícios findos no valor de Mop 3.601.559.724,63.

Porém, no Capítulo III do mesmo relatório, quadro III. 3 - "*Saldos dos Exercícios Anteriores Sua Acumulação e Utilização*", indica-se a posição final dos saldos em 31/12/96 no valor de Mop 3.616.994 milhares de patacas, o que coincide com o saldo devedor da Conta de Operações de Tesouraria: "Tesouro Público - conta dos saldos das receitas sobre as despesas orçamentais" e com o da relação demonstrativa dos "*Saldos das Contas de Exercícios Findos e Sua Utilização*" (Mop 3.619.994.460,23).

Existe, pois, uma diferença, para menos, de Mop 18.434.735,60 no quadro VII. 3.

Solicitados os devidos esclarecimentos, a DSF, através do ofício n.º 193/DIR/97, de 16/10, refere que a diferença indicada deriva de o quadro VII - 3.:

- "1) Não incluir os valores selados - conforme, aliás, é referido na pág. 38 do Relatório da Conta de Gerência e do Exercício de 1996 ("... passando a apresentar a rubrica de saldos de Exercícios Findos o valor positivo de 3.601.559.724,63 patacas (excluindo valores selados)");
- 2) Por se ter considerado a entrega do saldo de 1996 - metodologia que se prende com a possibilidade de confronto do mesmo quadro com os seus homólogos de anos anteriores (...)."

Os esclarecimentos fornecidos pela Direcção dos Serviços de Finanças não são suficientes para anular a divergência assinalada.

Tome-se como exemplo a relação dos “Saldos das Contas de Exercícios Findos e Sua Utilização” que sem contabilizar ainda o saldo da execução orçamental de 1996 e sem contabilizar valores selados (que não se integram no objectivo desta relação) regista já um valor superior àquele que é apurado no supra-mencionado quadro.

### 21.1. Operações de Tesouraria/Operações Orçamentais

Da análise da relação por epígrafes das Operações de Tesouraria resulta a ainda utilização, não obstante acertos pontuais, desta conta para a arrecadação de receitas e para pagamento de despesas orçamentais.

Deste modo, e de acordo com os elementos disponíveis, configuram natureza orçamental as operações que constam do próximo quadro:

Epígrafes	Saldo em 1/1/96		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/96	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Adiant. Aquis. Viat. Estado	---	1.339.279,90	181.658,00	---	---	1.157.621,90
Adiant. Fundos - G.M. Lisboa	---	3.289.515,85	1.282.991,80	2.353.305,90	---	4.359.829,95
Adiant. Fundos - DSEJ	44.340.519,00	---	---	---	44.340.519,00	---
Adiant. Fundos - IDM	190.582,00	---	---	---	190.582,00	---
Adiant. Fundos - Serviços Marinha	988.005,35	---	---	---	988.005,35	---
Adiant. Fundos - Serviços Saúde	---	122.190.687,90	---	---	---	122.190.687,90
Adiant. Fundos Vencimentos aos Militares	---	3.143.084,70	---	---	---	3.143.084,70
Adiant. Vencimentos (C/A Regularizar)	---	5.102,69	---	---	---	5.102,69
Adiant. Fundos -C.F.S. Macau	---	5.231.292,60	---	---	---	5.231.292,60
Adiant. Fundos Vencimentos (Especial)	---	9.483.031,20	7.804.446,30	4.382.592,00	---	6.061.176,90
Adiant. Fundos Vencimentos (Normal)	867.830,50	---	578.532,20	529.540,00	916.820,70	---
Bolsas de Estudo a Estudantes	---	10.283,10	---	---	---	10.283,10
Caixa Económica Postal	---	5.068.049,00	838.455,00	---	---	4.229.594,00
Compensação de Aposentação	293.608,10	---	24.635.153,00	24.933.583,10	---	4.822,00
Contrib. Impostos Devidos ao Estado	2.592,12	---	---	---	2.592,12	---
Débito Compensação de Aposent.	48.797,00	---	164.982,00	202.889,00	10.890,00	---
Desp. Diversas - Desp. Liquidar	133.319.390,25	---	---	---	133.319.390,25	---
Diversos - A. de A Custo Diárias	---	1.083.660,90	278.977,90	---	---	804.683,00
Diversos - Desp. Liquidar	---	50.889.886,27	371.350,00	3.720,00	---	50.522.256,27
Donativo - Refugiados Chineses	1.217,69	---	---	---	1.217,69	---
Emolumentos T. A.	31.588,70	---	16.524,00	9.776,00	38.336,70	---
Fundo de Carácter Social e Assistencial	631.698,80	---	---	---	631.698,80	---
Fundo Reserva	3.615.103,03	---	---	---	3.615.103,03	---
Fundo Reserva GRAE de Macau	366.827.382,30	---	---	---	366.827.382,30	---
Fundo Permanente	---	13.747.548,49	7.123.501,49	13.417.299,00	---	20.041.346,00
Instituto Cultural de Macau	1.980.275,45	---	---	---	1.980.275,45	---
Leal Senado de Macau	1.266.698,62	---	---	---	1.266.698,62	---
Leal Senado de Macau - Adiant. de Venc.	1.000,00	---	16.439,90	6.000,00	11.439,90	---
Leal Senado de Macau - Amorti. & Moradias	86.020,00	---	174.238,00	232.681,00	27.577,00	---
Leal Senado de Macau - Compen. de Apos.	---	2.357,80	420,00	1.271,00	---	3.208,80
MOM - Adiantamento de Vencimentos	6.047.464,10	---	23.705.547,70	20.992.486,90	8.760.525,20	---
O.S.P.S.P. - Serviços de Marinha - Empréstimo	---	---	130.080,00	98.895,00	31.185,00	---
O.S.P.S.P. - Adiantamento de Vencimentos	---	---	4.203.324,00	3.576.681,00	626.643,00	---
O.S.P.S.P. - Diversos	294.187,90	---	---	---	294.187,90	---
Oficinas Navais - Comp. Aposentação	17,00	---	---	---	17,00	---
Padroado do Oriente	73.685,06	---	---	---	73.685,06	---
Subs. Arrendam. - Adiant. Especial	---	352.145,30	1.957.017,50	895.359,00	709.513,20	---
<b>Total</b>	<b>560.907.662,97</b>	<b>215.835.925,70</b>	<b>73.463.638,79</b>	<b>71.636.078,90</b>	<b>564.664.285,27</b>	<b>217.764.989,81</b>

Os valores apurados mostram que, em 1996, as receitas arrecadadas e as despesas pagas, com natureza orçamental, ascenderam a Mop 73.463.638,79 e Mop 71.636.078,90, respectivamente, e estavam por regularizar, no final do ano, saldos credores de 564.664.285,27 Mops e devedores de 217.764.989,81 Mops.

Mais uma vez se desrespeitou o disposto no art.º 35º do Decreto n.º 22257, de 25 de Fevereiro de 1933.

\*

No quadro apresentado figura a conta “Caixa Económica e Postal” na qual se registam os reembolsos dos empréstimos concedidos pelo Território em 1979 e 1981, já referidos no Capítulo V.

Não obstante a afirmação, já em pareceres anteriores, da sua natureza orçamental, esta conta mantém-se na Conta de Operações de Tesouraria, e regista uma entrada de Mop 838.455, relativa a reembolsos (em detrimento da sua contabilização na receita em *Activos Financeiros*) e um saldo credor de Mop 4.229.594,00.

Sobre a divergência entre este saldo credor e o montante, em 31/12/96, da dívida da CEP<sup>78</sup> (de Mop 1.010.250,00<sup>79</sup>), já foi recomendada a sua regularização no parecer de 1994.

## 21.2. Contas Sem Movimento

Na Conta do Território continuam a figurar Contas de Operações de Tesouraria que não registam qualquer movimento, de “*receita*” ou “*despesa*”, há mais de 3 anos.

Não obstante apresentarem saldos de abertura e de encerramento, credores ou devedores, o Tribunal tem recomendado em Pareceres anteriores a regularização destas contas, o que até à data não se verificou.

Nesta situação temos:

---

<sup>78</sup> - Cfr. Capítulo V - 18.2.

<sup>79</sup> - Cfr. Balanço da CEP de 31/12/96, sob a epígrafe “*Recurso de Outras Entidades Locais*”.

Epígrafes	Saldo em 1/1/96		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/96	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
ANGOLA - 1947	362,78	---	---	---	362,78	---
ANGOLA - 1971	---	260.489,57	---	---	---	260.489,57
ANGOLA - 1972	---	337.136,85	---	---	---	337.136,85
ANGOLA - 1973	---	396.594,99	---	---	---	396.594,99
ANGOLA - 1974	---	310.864,49	---	---	---	310.864,49
ANGOLA - 1975	---	446.341,34	---	---	---	446.341,34
BNU - Empréstimo Intercalar	---	135.960.000,00	---	---	---	135.960.000,00
Cofre Prev. Forças Armadas-Renda de Casa	---	197,20	---	---	---	197,20
Cont. Jogos 29/9/86 - Cláus. 21ª - Fund.	---	12.000.020,00	---	---	---	12.000.020,00
Conta de Depósito de Guiné	---	204.487,00	---	---	---	204.487,00
Conta de Depósito de Timor	---	587.955,40	---	---	---	587.955,40
Cunhagem de M. D. - Dinheiro	4.965.421,40	---	---	---	4.965.421,40	---
Cunhagem de M. D. - Joias e Outros Val.	13.714.930,00	---	---	---	13.714.930,00	---
Cx. de Prev. de Marinha Mercante Nacional	7.618,70	---	---	---	7.618,70	---
Cx. Prov. M. E. E. Ciência	---	31,40	---	---	---	31,40
Defesa Nacional - Forças Armadas	191.283,69	---	---	---	191.283,69	---
Depósitos de Defuntos e Ausentes	1.910,73	---	---	---	1.910,73	---
Depósitos de Tropas do Ultramar	476,77	---	---	---	476,77	---
Depósitos Orfanológicos	16.185,75	---	---	---	16.185,75	---
Diversos - Vistos de E. dos E. de Macau	---	400,00	---	---	---	400,00
Emissão de M. C. - Dinheiro	1.342.750,00	---	---	---	1.342.750,00	---
Encerramento C.O.T.M. desde 1/1/1936	---	1.065.864,71	---	---	---	1.065.864,71
Guiné - 1947	---	5.196,00	---	---	---	5.196,00
Guiné - 1973	---	11.043,98	---	---	---	11.043,98
Guiné - 1974	---	5.481,86	---	---	---	5.481,86
Guiné - 1975	187,20	---	---	---	187,20	---
Índia - 1961	---	10.479,54	---	---	---	10.479,54
Instituto do Presidente Sidónio Pais	---	19,30	---	---	---	19,30
Instituto Hidrográfico	249,00	---	---	---	249,00	---
M. S. E. (C/A Regularizar)	---	413.310,27	---	---	---	413.310,27
Min. Marinha - Dir. do Serv. Abast.	429,30	---	---	---	429,30	---
Ministério do Exército	---	88.264,82	---	---	---	88.264,82
Ministério dos Negócios Estrangeiros	---	80.562,84	---	---	---	80.562,84
Moçambique - 1947	4.942,32	---	---	---	4.942,32	---
Moçambique - 1971	---	32.311,87	---	---	---	32.311,87
Moçambique - 1972	---	32.256,12	---	---	---	32.256,12
Moçambique - 1973	---	224.537,66	---	---	---	224.537,66
Moçambique - 1974	---	759.241,12	---	---	---	759.241,12
Moçambique - 1975	---	241.094,44	---	---	---	241.094,44
Montepio Moçam. - Pen. Inva	141,60	---	---	---	141,60	---
Montepio Moçam. - Pensão Sobrevivência	153,40	---	---	---	153,40	---
Obra Social dos Serv. do Estado de Macau	115.555,00	---	---	---	115.555,00	---
Penhora de Vencimentos - J. E. F.	1.244,50	---	---	---	1.244,50	---
Pensões de Risco Adiant. a Func.	9.449,16	---	---	---	9.449,16	---
Pensões Deixadas a Famílias	10.223,13	---	---	---	10.223,13	---
Pensões Judiciais	119,23	---	---	---	119,23	---
São Tomé e Príncipe - 1947	---	44.927,09	---	---	---	44.927,09
São Tomé e Príncipe - 1974	---	42.228,75	---	---	---	42.228,75
São Tomé e Príncipe - 1975	---	375,10	---	---	---	375,10
Sec. e Adm. Pub. - Desp. C. Ref. Xangai	---	37.825,71	---	---	---	37.825,71
Sec. e Adm. Pub. - Desc. A Rest. na Met.	---	3.686,07	---	---	---	3.686,07
Secretaria do Estado da Admin. Pública	1.279,70	---	---	---	1.279,70	---
Serviços de Correios e Telecomunicações	---	64.403,86	---	---	---	64.403,86
Sev. S. P. C. M. (Const. Casas Eco.)	104,04	---	---	---	104,04	---
Valores M. P. Rec. da Circulação	465,17	---	---	---	465,17	---
<b>Total</b>	<b>20.385.482,57</b>	<b>153.667.629,35</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>20.385.482,57</b>	<b>153.667.629,35</b>

### 21.3. Síntese

Por forma a obter uma visão mais correcta e objectiva da Conta de Operações de Tesouraria, elaborou-se o quadro que se segue.

Designação	Saldo em 1/1/96		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/96	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Total de Op. Tesouraria	3.547.748.241,81	4.694.660.442,11	8.209.076.625,64	7.617.981.971,85	4.275.559.259,42	4.831.376.805,93
A deduzir:						
- Oper. Orçamentais	560.907.662,97	215.835.925,70	73.463.638,79	71.636.078,90	564.664.285,27	217.764.989,81
- Contas a regularizar	20.385.482,57	153.667.629,35	0,00	0,00	20.385.482,57	153.667.629,35
<b>Saldo</b>	<b>2.966.455.096,27</b>	<b>4.325.156.887,06</b>	<b>8.135.612.986,85</b>	<b>7.546.345.892,95</b>	<b>3.690.509.491,58</b>	<b>4.459.944.186,77</b>

## CAPÍTULO VII

## A DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO

## 22. A Dívida Directa

## 22.1. A Dívida Fundada

À semelhança de anos anteriores a Conta Geral do Território, e seu Relatório, não registaram a contracção de qualquer dívida desta natureza.

Apenas é de salientar o cumprimento das obrigações decorrentes dos contratos de empréstimo de Esc. 150.000.000,00 (celebrado em 30/03/78) e de Mop 260.000.000,00 (celebrado em 17/10/90).

O quadro que se segue, elaborado através do Relatório da Conta, Cap. VI, e do mapa da despesa da Conta - *Encargos da Dívida Pública*, é demonstrativo da evolução dos empréstimos.

(Mil patacas)

Designação da Dívida	Situação em 31/12/95	Encargos em 1996		Dívida em 31/12/96
		Amortiz.	Juros	
Empréstimo de Esc.150.000.000\$00 concedido pelo governo da República, para financiar o Plano de Fomento de 1977	4.876	4.876	198	0
Empréstimo interno, junto de um consórcio bancário liderado pelo BNU no valor de Mop\$260.000.000,00 (Lei 11/89/M, de 29/12)	75.895	75.895	3.767	0
<b>Total</b>	<b>80.771</b>	<b>80.771</b>	<b>3.965</b>	<b>0</b>

Do quadro conclui-se que até 31/12/96 o Território amortizou todos os montantes em dívida, pelo que deixou de ter "*dívida directa*".

E deixou de ter porquanto procedeu à amortização antecipada das três últimas prestações do empréstimo de escudos 150.000.000\$00, das quais duas se venciam no decurso de 1997 e a última em 30 de Junho de 1998.

\*

Relativamente ao empréstimo em escudos, detecta-se uma diferença entre o montante em dívida em 31/12/95 que figura no Relatório, Cap. VI, n.º 1 e o que figura no quadro homólogo da Conta de 1995 e, conseqüentemente, no Parecer de 1995.

Em 31/12/95 o Relatório apresenta um saldo de 4.876 mil patacas, enquanto a Conta do Território e o Parecer de 1995 registam 4.978 mil patacas, verificando-se, assim, uma diferença, para menos, de 102 mil patacas.

Porém, logo no Relatório da Conta a DSF esclarece que *“A necessidade de proceder a sucessivos arrendamentos, para efeitos de apresentação das contas têm gerado uma eventual divergência de valores imputáveis ao mesmo período. Esta questão é especialmente enfatizada por via do imperativo de todas as liquidações referentes ao primeiro dos empréstimos deverem ser feitos em dólares dos Estados Unidos da América. Tratando-se dos últimos pagamentos efectuados no âmbito de ambos os empréstimos, optou-se por fazer coincidir o residual em dívida e o valor do pagamento ou pagamentos concretizados a título de amortizações.”*

Nada há, portanto, a opor ao procedimento adoptado.

\*

Em relação ao contrato de empréstimo de Mop 260.000.000,00, além de se assinalar o pagamento das últimas prestações (amortização e juros) devidas, com as quais se liquida por inteiro o referido empréstimo, escreve-se a fls. 25 do Relatório da Conta:

*“Para além disso, foi regularizado um pagamento, antecipado por tesouraria, em 1990, no valor de Mop 325.000,00 (trezentas e vinte e cinco mil patacas) e referente a uma comissão de gestão, expressamente prevista no artigo 11º do contrato.”*

Ora, o n.º 1 do artigo 11º do contrato de 17 de Outubro de 1990, em que se apoia o pagamento da comissão em causa, tem a seguinte redacção:

*“O Mutuário pagará ao Agente uma comissão de gestão em montante já acordado entre eles.”*

Atento o teor da cláusula e tendo o encargo sido registado e pago como juro (Cap. 10º - CE 03-03-00-07), o Tribunal solicitou à DSF os devidos esclarecimentos, dada a falta de suporte quer documental quer legal do referido pagamento.

Através do ofício n.º 204/DIR/97, de 28/10, a DSF diz que:

*“... no decurso do exercício de 1990 e dadas as enormes deficiências constatáveis a partir das previsões consideradas, não foi possível inflectir radicalmente alguns dos procedimentos adoptados, embora se verificasse uma significativa preocupação em dar cumprimento integral aos imperativos legais associados a cada natureza de despesa.”*

*Neste âmbito se justifica a solução adoptada para garantir o pagamento atempado da "comissão de gestão" referente ao empréstimo contraído naquele ano, junto do sindicato bancário liderado pelo Banco Nacional Ultramarino, e após ter o signatário sido informado de tal ser a única possibilidade de dar acolhimento ao mesmo."*

E quanto à quantia da Comissão a resposta da DSF é a de que

*"a mesma foi calculada em 1/8% p.a. "flat", conforme carta remetida pelo BNU ao anterior responsável pela DSF, em 11 de Agosto de 1989 (nessa altura a justificação do empréstimo aparecia associada à construção da Central de Incineração de Lixo, sendo diferentes alguns outros aspectos nomeadamente a utilização do empréstimo em termos de mobilização de verbas)."*

Sobre esta questão deixa aqui o Tribunal duas breves notas.

A primeira para assinalar, com apreço, a regularização de um pagamento que havia sido, em 1990, efectuado ilegalmente por operações de tesouraria.

A segunda é uma nota crítica à própria cláusula. Ao deixá-la não nos esquecemos que a minuta do contrato foi visada pelo ex-Tribunal Administrativo e ressalvamos que, como é óbvio, ela se não dirige à Administração responsável pela Conta em apreço. Tem apenas por finalidade contribuir para que no futuro se evitem situações idênticas.

Quando se estipula que *"o Mutuário pagará ao Agente uma comissão de gestão em montante já acordado entre eles"* sem referência, sequer, ao pacto anteriormente firmado, estamos perante uma cláusula vaga, imprecisa e indeterminada que contraria o princípio da transparência que deve presidir a toda a gestão financeira pública.

Isto bastaria para sustentar a sua ilegalidade.

Mas acresce que estando-se perante uma cláusula geradora de despesa orçamental<sup>80</sup> (com pagamento quase imediato porquanto o mesmo deveria efectuar-se - e efectuou-se - *"no prazo de 3 dias após a assinatura do presente contrato"*, n.º 3 do mesmo art.º 11º), a indeterminação do respectivo montante viola o princípio rígido do cabimento prévio o que, sob o ponto de vista financeiro torna ilegal a despesa e o respectivo pagamento.

<sup>80</sup> - E não por operações de tesouraria, como ilegalmente foi paga e que agora se regulariza.

A propósito da classificação orçamental utilizada a DSF adianta, no ofício citado,

*"No que respeita à questão a propósito da rubrica utilizada na regularização daquele pagamento, prevaleceu a preocupação de agrupar os encargos com a dívida que não se referem a amortizações. Tal critério vem sendo igualmente seguido no que respeita aos avales prestado, com referência aos créditos da CAM. Aliás, concorre para última situação, o facto de as responsabilidades adicionais se vencerem nos mesmos prazos dos juros."*

Embora compreensíveis as razões aduzidas pela D.S.F., o Tribunal continua a entender que a gestão do empréstimo se configura como prestação de um serviço, pelo que o pagamento da referida comissão deveria ter sido suportado por uma rubrica destinada a despesas desta natureza.

## 22.2. A Dívida Flutuante

Segundo informação da DSF (ofício n.º 188/DIR/97, de 08/10) em 1996 não se registou qualquer dívida deste tipo.

Porém, de acordo com as listagens dos movimentos a débito e a crédito efectuados durante o ano de 1996 pela AMCM (remetidas pelo BNU através do ofício n.º 1925/97, de 22/09) constatou-se que no dia 01/03/96 o depósito gratuito desceu abaixo das \$800.000.000,00 de patacas fixadas na cláusula segunda do contrato celebrado em 12/07/89 entre o Território e o BNU, tendo sido calculados juros no montante de \$20.730,50, nos termos do n.º 3 da cláusula terceira do mesmo contrato.

Porque o pagamento deste tipo de juros configura uma modalidade de dívida flutuante, foi questionada a AMCM sobre o assunto que, através do ofício n.º 2810/97-AMCM-CA, de 21/10/97, informou que *"de acordo com a correspondência trocada com o BNU, que juntamos, foi decidido por aquele Banco isentar, a título excepcional, o pagamento dos juros devidos, pelo que não se procedeu ao pagamento do juros calculados por aquela entidade."*

Assim sendo, pode concluir-se que em 1996 não houve efectivamente dívida flutuante.

## 23. A Dívida Indirecta

Em 1996 não foram contraídos empréstimos avalizados pelo Território.



Foi, no entanto, publicada a Lei n.º 23/96/M, de 19 de Agosto, que aprovou o regime jurídico da concessão de avales do Território, cujo conteúdo já foi objecto de análise no Capítulo I.

\*

O Território é, porém, como se sabe, titular de dívida garantida, resultante do aval prestado à CAM (Lei n.º 5/93/M, de 19 de Julho), cujo pagamento tem vindo a ser chamado a satisfazer na íntegra, situação que, na prática, transforma esta dívida indirecta em dívida fundada.

O quadro que se segue faz o ponto da situação em 31/12/96.

Empréstimo			Montante Contratado		Montante Utilizado		Reembolso		Juro	Responsabilidade indirecta (MOP)
			Moeda orig. USD	MOP	Moeda orig. USD	MOP	Amortização			
Nº	Data	Mutuante					Acumuladas	Em 1996		
1	11/8/93	BNU		416.000.000,00		416.000.000,00	---	104.000.000,00	31.638.082,20	312.000.000,00
2	15/10/93	BCM		416.000.000,00		416.000.000,00	52.000.000,00	104.000.000,00	24.614.609,80	260.000.000,00
5	18/4/94	ANZBGL	15.341.963,7*	a) 122.431.938,72	15.341.963,70	a) 122.431.938,72	---	30.561.575,80	6.661.619,70	91.870.362,92
6	25/2/94	ANZBGL	41.284.405,00	a) 329.457.808,78	35.806.934,76	a) 285.746.500,77	---	82.239.572,90	13.068.387,20	203.506.927,87
7	25/2/94	ANZBGL & BLG	27.507.116,00	a) 219.512.287,10	27.507.114,46	a) 219.512.274,81	---	54.794.888,50	8.775.791,40	164.717.386,31
8	25/2/94	ANZBGL	6.796.365,00	a) 54.236.351,97	6.658.580,60	a) 53.136.804,90	---	13.085.425,40	3.074.338,90	40.051.379,50
9	25/2/94	ANZBGL	11.544.249,00	a) 92.125.415,87	11.096.418,28	a) 88.551.637,16	---	22.104.342,70	4.560.151,30	66.447.294,46
<b>TOTAL (MOP)</b>			<b>87.132.135,00</b>	<b>1.649.763.802,45</b>	<b>96.411.011,80</b>	<b>1.601.379.156,37</b>	<b>52.000.000,00</b>	<b>410.785.805,30</b>	<b>92.392.980,50</b>	<b>1.138.593.351,07</b>

a) Conversão à taxa de câmbio conforme da DSF: USD/Mop 7,9802

\* O montante realmente contratado foi de 15.353.088,00USD (correspondente a MOP122.520.713,00). Porém apenas se referenciam USD15.341.963,70 uma vez que a CAM, em 1994, amortizou sem a intervenção do Território a quantia de USD11.124,30.

Como se pode verificar, em 1996 foram pagas Mop 410.785.805,30 em amortizações e Mop 92.392.980,50 em juros, encargos suportados pelo Território, e pagos através das rubricas 03-03-00-00-05 e 09-02-04-00-05, ambas do Capítulo 10º da tabela da despesa da Conta Geral do Território.

O quadro que se segue apura o total de juros pagos em execução do aval que, em 31/12/96, ascendiam já a Mop 100.366.075,50.

Empréstimo			Juros		
Nº	Data	Mutuante	Acumulados	Em 1996	Total
1	11/8/93	BNU	---	31.638.082,20	31.638.082,20
2	15/10/93	BCM	7.973.095,00	24.614.609,80	32.587.704,80
5	18/4/94	ANZBGL	---	6.661.619,70	6.661.619,70
6	25/2/94	ANZBGL	---	13.068.387,20	13.068.387,20
7	25/2/94	ANZBGL & BLG	---	8.775.791,40	8.775.791,40
8	25/2/94	ANZBGL	---	3.074.338,90	3.074.338,90
9	25/2/94	ANZBGL	---	4.560.151,30	4.560.151,30
<b>TOTAL (MOP)</b>			<b>7.973.095,00</b>	<b>92.392.980,50</b>	<b>100.366.075,50</b>

Em síntese, até 31/12/96 o Território pagou já em execução do aval prestado à CAM:

- Amortização .....	Mop	462.785.805,30
- Juros .....	Mop	100.366.075,50
	<b>Mop</b>	<b>563.151.880,80</b>

Por fim uma nota sobre a utilização do aval.

Em 31/12/96 a CAM ainda dispunha de Mop 48.384.646,05, uma vez que do montante contratado (Mop 1.649.763.802,45) apenas utilizou Mop 1.601.379.156,37.

Isso mesmo mostra o quadro seguinte.

Nº	Data	Empréstimo Mutuante	Montante Contratado		Montante Utilizado						Disponibilidade	
			Moeda orig. USD	MOP*	Até 31/12/95		Em 96		Total		USD	MOP*
					USD	MOP*	USD	MOP*	USD	MOP*		
1	11/8/93	BNU		416.000.000,00		416.000.000,00		---		416.000.000,00		0,00
2	15/10/93	BCM		416.000.000,00		416.000.000,00		---		416.000.000,00		0,00
5	18/4/94	ANZBGL	15.341.963,7	122.431.938,72	15.341.963,70	122.431.938,72		---	15.341.963,7	122.431.938,72		0,00
6	25/2/94	ANZBGL	41.284.405,00	329.457.808,78	31.221.233,22	249.151.685,34	4.585.701,54	36.594.815,43	35.806.934,76	285.746.500,77	5.477.470,24	43.711.308,01
7	25/2/94	ANZBGL & BLG	27.507.116,00	219.512.287,10	27.295.925,49	217.826.944,60	211.188,97	1.685.330,22	27.507.114,46	219.512.274,81		1,54
8	25/2/94	ANZBGL	6.796.365,00	54.236.351,97	6.481.093,61	51.720.423,23	177.486,99	1.416.381,68	6.658.580,60	53.136.804,90	137.784,40	1.099.547,07
9	25/2/94	ANZBGL	11.544.249,00	92.125.415,87	9.796.959,53	78.181.696,44	1.299.458,75	10.369.940,72	11.096.418,28	88.551.637,16	447.830,72	3.573.778,71
TOTAL (MOP)			87.132.135,00	1.649.763.802,45	90.137.175,55	1.551.312.688,32	6.273.836,25	50.066.468,04	81.069.048,10	1.601.379.156,37	6.063.086,90	48.384.646,08

\* Conversão à taxa de câmbio conforme da DSF: USD/Mop 7,9802

Já em relação ao total avalizado (Mop 2.000.000.000,00 como limite máximo, acrescido dos juros e outros encargos), a CAM poderá ainda contrair novos empréstimos até Mop 350.236.198,00.

## 24. Serviço da Dívida

### A) Pagamentos efectuados em 1996

#### Dívida directa

Amortização	Mop	80.773.529,00	Mop	
Juros	Mop	3.964.141,40	Mop	84.737.670,40

#### Dívida indirecta

Amortização	Mop	410.785.778,30		
Juros	Mop	92.392.980,50	Mop	503.178.758,80

**Total** **Mop 587.916.429,20**

### B) Posição da Dívida Garantida em 31/12/96

Avaes concedidos - Mop 1.138.593.351,07.

## CAPÍTULO VIII

### O TESOURO

#### 25. Questão Prévia

A Conta Geral do Território não inclui uma Conta de Tesouro onde se faça a consolidação e o apuramento da situação em 31 de Dezembro de 1996, não obstante recomendação insistente deste Tribunal nesse sentido.

Esta conta, para além de substituir a denominada "*Conta de Gerência*", garantia uma maior transparência e rigor às contas públicas.

Assim, o Tribunal tem vindo a fazer essa consolidação.

#### 26. A Situação do Tesouro em 31.12.96

O apuramento da situação do Tesouro em 31.12.96 assenta nos saldos das contas dos cofres principais, que são os seguintes:

##### A) Banco Nacional Ultramarino enquanto Caixa Geral ao Tesouro

- Conta de Gerência de 1996, registada neste Tribunal com o n.º 34/96.

##### B) Caixa do Tesouro em Lisboa

- Quadro VII - 4. do Relatório da Conta, sob a epígrafe "*Situação Patrimonial do Território*".

##### C) Autoridade Monetária e Cambial de Macau

- Conta de Operações de Tesouraria com a epígrafe "*Conta de Tesouraria de Fazenda na AMCM*".

Esta conta encerra com um saldo credor de Mop 4.342.168.640,76.

Porém, a conta n.º 004-300001-011-3 com a designação "Tesouraria da Fazenda Pública" de que é titular a Autoridade Monetária e Cambial de Macau apresenta, em 31.12.96, um saldo de Mop 3.142.000.000,00.

Verifica-se, pois, uma diferença para menos nesta última de Mop 1.200.168.640,76.

Posto o assunto à DSF, esclareceu (ofício n.º 512/DCP/SOT/97) que:

*“A epígrafe designada “Conta de Tesouraria da Fazenda na AMCM” constante na “Relação por Epígrafes das Operações de Tesouraria” reflecte os movimentos, ordenados pela Autoridade Monetária e Cambial sobre a Conta da Tesouraria da Fazenda de Macau, conta n.º 001-800722-111-9, no âmbito das suas competências de gestão das disponibilidades da Tesouraria, por seu turno, a conta n.º 001-300001-011-3 com a designação “Tesouraria da Fazenda Pública”, de que é titular a AMCM, reflecte para além dos movimentos ordenados sobre a conta atrás referida, outros movimentos;*

*assim, quer os registos de entradas e de saídas quer o saldo de encerramento da epígrafe de Operações de Tesouraria relevam contabilisticamente todos os movimentos feitos na conta de Tesouraria da Fazenda de Macau”.*

E que, relativamente à diferença apurada, a mesma resulta dos seguintes movimentos feitos na conta da AMCM:

- “- Compra de USD 7.500.000,00, operação Fundo CAM, contra Mop 59.675.625,00, de acordo com o despacho do Senhor Secretário-Adjunto para a Economia de 15 de Dezembro de 1993;*
- Compra de USD 102.485.223,00, operação Fundo CAM, contra Mop 816.325.546,76, de acordo com o despacho do Senhor Secretário-Adjunto para a Economia de 25 de Fevereiro de 1994;*
- Compra de USD 40.702.313,28, operação Fundo CAM, contra Mop 324.167.469,00, de acordo com o despacho do Senhor Secretário-Adjunto para a Economia de 15 de Março de 1995.”*

Está pois explicada, com propriedade a divergência assinalada.

#### **D) Fundo de Reserva da RAEM**

De acordo com o disposto na alínea d) do n.º 1 do Anexo II da Declaração Conjunta Luso-Chinesa, *“o rendimento de Terras pertencente ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau será convertido num fundo de reserva do Governo da Região Administrativa Especial de Macau e depositado em bancos registados em Macau, que poderá ser utilizado, em caso de necessidade e mediante o consentimento*

*da parte chinesa, pelo Governo Português de Macau para o desenvolvimento de terras e para obras públicas em Macau durante o período de transição".*

Dáí que o Tribunal o considere, se bem que com um estatuto especial e específico, parte do tesouro do Território.

Em 1996 as entregas ao fundo foram efectuadas através do Cap. 12 - Despesas Comuns, C.E. 04-01-05-00-27, que regista pagamentos no total Mop 273.045.629,40.

\*

Em síntese, em 31.12.96 a posição do tesouro do Território era a seguinte:

BNU	Mop	- 574.292.532,11
CGT (Lisboa)	Mop	6.251.594,77
AMCM	Mop	4.342.168.640,79
Fundo RAEM		
Em 01/01/96	Mop	5.622.667.594,20
entregue em 1996	Mop	273.045.629,40
	<u>Mop</u>	<u>5.895.713.223,60</u>
<b>Total</b>	<b>Mop</b>	<b>9.669.840.926,90</b>

## CAPÍTULO IX

### CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E RESERVAS

#### 27. Conclusões

##### 27.1. Ajustamento

No ano de 1996 a execução orçamental teve a expressão que se sintetiza no ajustamento que se segue:

#### Débito

- Saldo do ano anterior	Mop	0,00
- Receita arrecadada	<u>Mop 14.711.264.808,30</u>	Mop 14.711.264.808,30

#### Crédito

- Pagamentos efectuados	Mop 14.681.297.378,90
- Saldo	<u>Mop 29.967.429,40</u>

## 27.2. Acatamento das Recomendações Formuladas em Pareceres Anteriores

O Tribunal tem vindo, nos sucessivos Pareceres a formular recomendações que considera importantes, e algumas imprescindíveis, para a melhoria da gestão das finanças públicas.

Sendo certo que parte dessas medidas não poderão ser implementadas por forma a que os resultados se façam sentir na conta imediata, também não deixa de ser verdade que muitas das recomendações se repetem desde o primeiro Parecer<sup>81</sup> e não têm merecido uma resposta de todo favorável. Pensamos, em especial, nas medidas de natureza legislativa que urge aprovar, publicar e implementar.

Mas outras houve que obtiveram acolhimento e têm sido adoptadas. E os seus efeitos benéficos repercutem-se na Conta.

De entre estas, embora tenham já sido assinaladas nos locais apropriados do presente Parecer, destacam-se de novo:

- A publicação da Lei n.º 23/96/M, de 19 de Agosto que aprovou o regime jurídico da concessão de avales do Território (Cfr. Cap. I - 3.1.);
- A redução persistente do peso do Capítulo 12 - "*Despesas Comuns*" no total da despesa orçamentada e paga. Espera-se que esta progressiva redução conduza, em breve, à extinção do capítulo (Cfr. Cap. IV - 13.1. e 13.2.);
- O propósito afirmado e os trabalhos já desenvolvidos (com resultados práticos) tendentes à regularização de várias contas de operações de tesouraria (Cfr. Cap. III - 10.2.2. e Cap. VI - 20.).

Se é com agrado que se assinalam as melhorias resultantes da implementação de recomendações formuladas, não podem deixar de se destacar, igualmente, alguns retrocessos em relação à Conta do ano de 1995. Estão nesse caso:

- A não publicação de contras provisórias trimestrais (Cfr. Cap. III - 10.2.1.);
- A não publicação em Boletim Oficial, até ao momento, da conta definitiva (Cfr. Cap. III - 10.4.);
- A não observância do princípio do equilíbrio no orçamento final, isto é, após alterações (Cfr. Cap. III - 9.5.3.).

<sup>81</sup> - Sobre a Conta de 1992, aprovado em sessão de 25 de Novembro de 1993 e publicado no B.O., II Série, n.º 52, de 31/12/93 (Suplemento).

## 28. Recomendações

### 28.1. De Âmbito Legislativo

Apesar de terem sido já publicados alguns diplomas legais importantes para o aperfeiçoamento do regime jurídico-financeiro do Território<sup>82</sup>, continuam a existir grandes deficiências nesta área.

Por isso se insiste na publicação de legislação financeira, com particular necessidade nos seguintes domínios:

- a) Funcionamento da Recebedoria e responsabilidade do Recebedor (Cfr. Cap. I - 2.);
- b) Regime jurídico dos Fundos Permanentes - constituição, reconstituição, liquidação e competência dos respectivos gestores - (Cfr. Cap. III - 9.2.1. e Cap. IV - 13.3.2.);
- c) Regime jurídico-financeiro dos serviços dotados de autonomia administrativa (Cfr. Cap. III - 9.2.1.);
- d) Regime jurídico das Operações de Tesouraria - criação, contabilização e movimentação de contas; sua repercussão na Conta do Tesouro (Cfr. Cap. III - 9.2.1. e Cap. VI);
- e) Estrutura e conteúdo da Conta Geral do Território - n.º 2 do artigo 35º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro - (Cfr. Cap. III - 10.2.);
- f) Regime jurídico das alterações orçamentais - princípios, procedimentos e regras a observar na sua realização - (Cfr. Cap. III - 9.5.);
- g) Organização e actualização do Inventário dos Bens Duradouros e gestão do património do Território (Cfr. Cap. III - 9.2.1. e Cap. V - 19.);
- h) Regime jurídico da Dívida do Território - artigo 61º do E.O.M. - (Cfr. Cap. VII).

### 28.2. Quanto ao Orçamento

- a) Lei de Autorização das Receitas e Despesas - aprovação expressa das *"Linhas de Acção Governativa"*, do *"Plano de Investimentos e Despesas de*

<sup>82</sup> - Os últimos foram a Lei n.º 23/96/M, de 19/08, comentada no Cap. I e o Despacho n.º 54/GM/97 (B.O., I Série, de 01/09/97) sobre a concessão e controlo de subsídios, a cuja análise se procederá no Parecer sobre a Conta de 1997.

*Desenvolvimento da Administração*" e quantificação das receitas a arrecadar e das despesas a realizar (Cfr. Cap. III - 9.2.1.);

- b) **Lei de Autorização das Receitas e Despesas - conteúdo** - utilização deste diploma para resolver algumas das deficiências apontadas nos Pareceres emitidos por este Tribunal (Cfr. Cap. III - 9.2.1.);
- c) **Despesas Comuns** - manutenção do ritmo decrescente, até à extinção, da utilização do Capítulo "*Despesas Comuns*" (Cfr. Caps. III - 9.3. e IV 13.1. e 13.2.);
- d) **Classificação Orçamental - PIDDA** - desagregação orgânica por entidades executoras e, dentro destas, por programas e projectos (Cfr. Caps. III - 9.3. e IV - 13.2.3.);
- e) **Classificação Orçamental - Dotações Globais** - fim das "*dotações globais*" substituindo-as por subunidades orgânicas (ao nível de Divisão ou Subdivisão) e, dentro destas, desagregação da despesa pelas rubricas da classificação económicas (Cfr. Cap. III - 9.3.);
- f) **Classificação Orçamental - Orgânica** - adopção de uma classificação orgânica que agregue as despesas por departamentos governamentais (Cfr. Caps. III 9.3. e IV 13.1. e 13.2.);
- g) **Instruções - Execução Orçamental** - emissão de instruções sobre a execução global do Orçamento Geral do Território, antes do início de vigência, contendo os procedimentos e critérios a adoptar na realização das despesas (Cfr. Cap. III - 9.4.);
- h) **Alterações Orçamentais - Publicação** - cumprimento do que se acha legislado em matéria de publicação no Boletim Oficial dos denominados "*reforços*" ou "*aumentos tácitos*" (Cfr. Cap. III - 9.2.2 e 9.5.1.);
- i) **Orçamento Final - Equilíbrio** - respeito pelo princípio do equilíbrio formal do Orçamento Final (após alterações e revisões) (Cfr. Cap. III - 9.5.3.);
- j) **Receitas - Orçamentação** - não orçamentação de receitas que antecipadamente se sabe não virão a ser cobradas, por forma a tornar rigoroso o orçamento, tanto quanto é possível (Cfr. Cap. IV - 12.2.1.);
- l) **Fontes de Financiamento do O.G.T.** - deversificação das receitas, evitando-se a quase dependência de um só tipo (Cfr. Cap. IV - 12.2.1.).



### 28.3. Quanto à Conta

- a) **Contas Provisórias sobre a Execução Orçamental** - cumprimento do disposto no artigo 36º do D.L. n.º 41/83/M, procedendo-se à respectiva publicação nos prazos estipulados (Cfr. Cap. III - 10.2.1.);
- b) **Conta Geral do Território - conteúdo** - inclusão de informações complementares sobre Tesouraria, Património, Inventário dos Bens Duradouros, Subvenções, Subsídios ou Outras Formas de Apoio, Benefícios Fiscais e Créditos Concedidos (Cfr. Caps. III - 10.2.2., V, VII e VIII);
- c) **Conta de Gerência/Conta de Exercício** - elaboração de uma Conta de Execução Orçamental (gerência) e de uma Conta do Tesouro, assim se ajustando a elaboração da Conta ao sistema orçamental vigente (de gerência) (Cfr. Cap. III - 10.2.2.);
- d) **Conta Geral do Território - Aprovação** - aprovação explícita por Sua Excelência o Governador (Cfr. Cap. III - 10.3.);
- e) **Conta Geral do Território - Publicação** - publicação atempada da Conta Geral do Território no Boletim Oficial, em cumprimento do princípio da publicidade (Cfr. Cap. III - 10.4.);
- f) **Contas de Ordem - Contabilização e Escrituração** - os valores inscritos e contabilizados no Orçamento e na Conta Geral do Território, em Contas de Ordem, como receitas próprias das entidades autónomas devem ser coincidentes com os de igual natureza inscritos nos respectivos orçamentos privativos e contas de gerência (Cfr. Cap. IV - 12.2.4.);
- g) **Contas de Ordem - Unidade de Tesouraria** - revogação do artigo 21º do D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro, partindo-se daí para o cumprimento objectivo do mecanismo de Contas de Ordem, com respeito pelo princípio da unidade de tesouraria (Cfr. Cap. III - 9.2.1. e Cap. IV - 12.2.4.);
- h) **Fundo de Carácter Social e Assistencial** - liquidação e extinção da conta de operações de tesouraria com aquela epígrafe (Cfr. Cap. IV - 13.2.1.1.);
- i) **Receitas Consignadas - Saldos Anteriores** - a utilização de saldos anteriores para a realização de despesas por conta de receitas consignadas implica tanto o reforço da rubrica da receita como da rubrica da despesa (Cfr. Cap. IV - 13.2.1.1.);

- j) **Restituições** - revisão do processo de restituição do imposto de consumo cobrado sobre produtos destinados à reexportação (tabaco e bebidas alcoólicas em particular) por forma a tornar mais realistas os valores da receita cobrada e da despesa paga (Cfr. Cap. IV - 13.2.1.2.);
- l) **Entidades Autónomas - Receitas Próprias** - cumprimento do requisito previsto no n.º 1 do art.º 3º do D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Novembro (30% do orçamento inicial da despesa deverá ser suportado por receitas próprias, consignadas ou de participações) na atribuição deste regime jurídico-financeiro (Cfr. Cap. IV - 13.2.4.2.);
- m) **Créditos Concedidos - Contabilização** - rigor na contabilização e controlo dos créditos concedidos e respectiva amortização, permitindo, assim, uma correcta avaliação das posições activas do Território (Cfr. Cap. V - 18.);
- n) **Participações do Território** - publicitação dos relatórios e contas anuais de todas as sociedades e associações com participações do Território, por exemplo, em anexo à Conta Geral do Território (Cfr. Cap. V - 19.);
- o) **Património - Inventário dos Bens Duradouros** - sua organização urgente, rigorosa e integral, com a avaliação patrimonial dos respectivos bens (Cfr. Cap. V - 19.);
- p) **Operações de Tesouraria - Regularização** - concretização dos processos de regularização contabilístico-orçamental de situações passadas; rigor na contabilização das operações e movimentos, permitindo uma visão exacta e rigorosa da situação e a sua compatibilização com os registos das entidades com eles relacionados (Cfr. Cap. VI - 20. e 21.);
- q) **Operações de Tesouraria - Contas sem Movimento** - extinção quando não movimentadas (Cfr. Cap. VI - 21.2.);
- r) **Tesouro** - consolidação na Conta do Território da posição do Tesouro no final do ano económico, considerando as diferentes entidades por onde o mesmo se encontra repartido (Cfr. Cap. VIII).

## 29. Reservas

Para além das deficiências que justificaram as recomendações que se acabam de formular, situações há em relação às quais o Tribunal manifesta reservas.

São:

- a) **Alterações Orçamentais** - o processo adoptado na realização das alterações orçamentais persiste na irregularidade.

É que continua a insistir-se na utilização da figura dos "*aumentos tácitos*", embora, no ano em análise, com base legal de duvidosa bondade. Além de que não se procedeu à respectiva publicação em Boletim Oficial, como fora determinado, o que viola o princípio da publicidade e potencia a violação do princípio do cabimento prévio.

Acresce ainda a utilização da figura da "*alteração*" (em sentido estrito) para aumentar os valores globais da receita e da despesa em vez da "*revisão*" do orçamento, que é a que se acha prevista no n.º 2 do artigo 21º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro.

(Cfr. Cap. III - 9.2.2., 9.5.1. e 9.5.2.)

- b) **Receitas Provenientes do Prémio da Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar** - o Orçamento Geral do Território continua privado de um montante significativo de receita em proveito da AMCM.

A situação ficaria regularizada e a legalidade reposta com a orçamentação e cobrança da receita, considerando as diferenças cambiais existentes.

(Cfr. Cap. IV - 12.2.1.)

- c) **Fundos Permanentes** - apesar de a constituição e liquidação dos fundos permanentes por operações de tesouraria ter fundamento legal, o Tribunal sempre a considerou errada, atenta a natureza orçamental das despesas a que se destinam.

Mas, para além disso (e estas é que são as razões para a reserva), o processo de constituição tem por base um despacho emitido por entidade desprovida de competência para tal; são constituídos por dotações globais e não reportados a rubricas da classificação económica; e as comissões administrativas que os gerem, não têm competências para autorizar a realização de despesas.

Acresce, no ano em apreço, o alargamento do campo de utilização dos fundos permanentes que se estendeu a um conjunto de despesas, independentemente do seu montante e sem a verificação do carácter urgente e inadiável.

(Cfr. Cap. III - 9.2.2. e Cap. IV - 13.3.2.)

Tribunal de Contas de Macau, aos 26 de Novembro de 1997.

**O Juiz-Presidente (Relator)**

*(Rodrigo Leal de Carvalho)*

**O Juiz da Secção de Fiscalização Prévia**

*(José Luís da Silva Teixeira)*  
(com a declaração anexa)

**O Juiz da Secção de Fiscalização Sucessiva**

*(José Luís Pinto Almeida)*

Fui Presente

**O Procurador da República**

*(Alberto Fernandes Brás)*

PARECER SOBRE A CONTA CERAL DO TERRITÓRIO DE 1996

### **Declaração**

Dei a minha concordância ao Parecer apresentado, não porque pense reunir as condições técnicas para o fazer, mas porque tal parecer:

1. Reconhece explicitamente que é a apreciação possível, tendo em conta o prazo limitadíssimo em que tem de ser emitido e a falta de apoios técnicos de que o Tribunal continua a padecer.

2. Reconhece que não basta efectuar a apreciação matemático-contabilística entre o orçamento e a sua execução quantitativa e que, conseqüentemente, não engloba a apreciação qualitativa, essa, sim, muito mais relevante e pertinente, como seja a que respeita à legalidade, regularidade e eficácia da arrecadação da receita, como, por ex., dos impostos directos e indirectos, dos prémios provenientes da concessão de terrenos, etc., ou da realização das despesas avaliando a gestão feita pelo prisma dos interesses e objectivos prosseguidos pela Administração Pública.

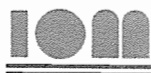
3. Mais uma vez realça as recomendações, sugestões e críticas que este Tribunal, constantemente, vem formulando e repetindo em anteriores pareceres e que tão pouco acolhimento tem grangeado junto da mesma Administração Pública.

Macau, 26 de Novembro de 1997.

**O Juiz da Secção de Fiscalização Prévia**

*José Luís da Silva Teixeira*

(Custo desta publicação \$ 234 930,00)



Imprensa Oficial de Macau

澳門政府印刷署

PREÇO DESTE NÚMERO \$ 124,00

每份價銀一百二十四元正