

SUPLEMENTO

副刊

SUMÁRIO

GOVERNO DE MACAU

Avisos e anúncios oficiais

Tribunal de Contas:

Parecer sobre a conta-geral do Território, relativo ao ano económico de 1998 (versões portuguesa e chinesa). 6928

目錄

澳門政府

政府機關通告及公告

審計法院佈告：

一九九八經濟年度本地區總帳目之意見書（中葡文本）..... 6928

GOVERNO DE MACAU

澳門政府

AVISOS E ANÚNCIOS OFICIAIS 政府機關通告及公告

TRIBUNAL DE CONTAS DE MACAU

澳門審計法院

INDICE

INTRODUÇÃO

6929

CAPÍTULO I

REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO TERRITÓRIO DE MACAU
ACTUALIZAÇÃO

1.1. Preliminares	6929
1.2. Diplomas Publicados Anteriormente mas com Vigência Plena apenas em 1998	6930
1.3. Diplomas Publicados em 1998	6930
1.3.1. Decreto-Lei nº 30/98/M, de 13 de Julho	6930
1.3.2. Decreto-Lei nº 57/98/M, de 30 de Novembro	6931

CAPÍTULO II

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS

2.1. Abertura	6932
2.2. Evolução Orçamental	6932
2.3. Evolução da Execução Orçamental (Conta)	6933
2.4. Análise	6938

CAPÍTULO III

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA

3.1. Nota de Abertura	6939
3.2. O Orçamento Geral do Território	6939
3.2.1. O Processo de Elaboração	6939
3.2.1.1. O Despacho nº 34/GM/97	6939
3.2.1.2. As Circulares da Direcção dos Serviços de Finanças	6939
3.2.2. Aprovação	6940
3.2.2.1. A Lei nº 11/97/M, de 30 de Dezembro	6940
3.2.2.2. O Decreto-Lei nº 61/97/M, de 30 de Dezembro	6941
3.2.3. Os Princípios e Regras Orçamentais	6941
3.2.3.1. Princípio da Plenitude	6942
3.2.3.2. Princípio da Especificação	6942
3.2.4. Execução	6946
3.2.4.1. Princípio da Legalidade	6946
3.2.4.2. Instruções	6946
3.2.5. Alterações Orçamentais	6947
3.2.5.1. Da Receita	6947
3.2.5.2. Da Despesa	6948
3.2.5.3. Breve análise	6951
3.3. A Conta Geral do Território	6951
3.3.1. Remessa ao Tribunal	6951
3.3.2. Elaboração	6951
3.3.2.1. As Contas Provisórias	6951
3.3.2.2. A Conta Definitiva	6952
3.3.3. Aprovação	6952
3.3.4. Publicação	6952

CAPÍTULO IV

AS RECEITAS E AS DESPESAS

4.1. Abertura	6953
4.2. As Receitas	6953
4.2.1. No Orçamento	6953
4.2.2. Na Conta	6955
4.2.2.1. As Receitas Correntes	6956
4.2.2.2. As Receitas de Capital	6959
4.2.2.3. As Reposições não Abatidas nos Pagamentos	6960
4.2.2.4. As Contas de Ordem	6960
4.2.3. A Arrecadação das Receitas	6961
4.3. As Despesas	6962
4.3.1. No Orçamento	6962
4.3.1.1. As Despesas por Secretarias-Adjuntas	6964
4.3.2. Na Conta	6965
4.3.2.1. As Despesas Correntes	6968
4.3.2.2. As Despesas de Capital	6971
4.3.2.3. Os Investimentos do Plano	6974
4.3.2.4. As Contas de Ordem	6976
4.3.2.4.1. As Despesas de Contas de Ordem	6976
4.3.2.4.2. As Entidades Autónomas	6977
4.3.2.5. Síntese	6979
4.4. Saldo	6980
4.5. A Relação Receita/Despesa	6980
4.5.1. Receita Total/Despesa Total	6980
4.5.2. Receita Total sem Contas de Ordem/Despesa Total sem Contas de Ordem	6980
4.5.3. Receita Corrente/Despesa Corrente	6981
4.5.4. Receitas do Jogo/Despesa Corrente	6981
4.5.5. Receitas do Jogo/Despesa Total sem Contas de Ordem	6982
4.5.6. Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Corrente	6982
4.5.7. Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Total sem Contas de Ordem	6982
4.5.8. Receitas do Jogo/Serviço da Dívida	6983
4.5.9. Receitas do Jogo/PIDDA	6983
4.5.10. Receita de Concessão de Terrenos/PIDDA	6983

CAPÍTULO V

SUBSÍDIOS, SUBVENÇÕES E PATRIMÓNIO

5.1. Nota Preambular	6984
5.2. Subsídios, Subvenções e Outras Formas de Apoio	6984
5.3. Benefícios Fiscais	6985
5.4. Créditos Concedidos	6986
5.5. Património	6986
5.5.1. Participações Financeiras do Território	6986
5.5.2. Património Imobiliário, Mobiliário e Semovente	6986

CAPÍTULO VI

AS OPERAÇÕES DE TESOURARIA

6.1. Regularização	6987
--------------------	------

6.2. A Conta de Operações de Tesouraria	6989
6.2.1. Operações de Tesouraria/Operações Orçamentais	6989
6.2.2. Contas Sem Movimento	6989
6.2.3. Síntese	6989

CAPÍTULO VII

A DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO

7.1. A Dívida Directa	6990
7.1.1. A Dívida Fundada	6990
7.1.2. A Dívida Flutuante	6990
7.2. A Dívida Indirecta	6990
7.3. Serviço da Dívida	6991

CAPÍTULO VIII

O TESOURO

8.1. Nota Prévia	6991
8.2. A Posição do Tesouro em 31.12.98	6991

CAPÍTULO IX

CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E RESERVAS

9.1. Conclusões	6991
9.1.1. Ajustamento	6991
9.1.2. Acatamento das Recomendações Formuladas em Pareceres Anteriores	6991
9.2. Recomendações	6991
9.2.1. De Âmbito Legislativo	6991
9.2.2. Quanto ao Orçamento	6992
9.2.3. Quanto à Conta	6992
9.3. Reservas	6992

CONTA GERAL DO TERRITÓRIO ANO ECONÓMICO DE 1998

PARECER

INTRODUÇÃO

1. Será, provavelmente, este o último Parecer sobre a Conta Geral do Território, a apresentar pelo Tribunal de Contas.

E isto por se ter por assente que a Nova Organização Judiciária de Macau não consagrará, como Instituição Superior de Controlo Financeiro Externo e em consonância com o disposto na Lei Básica da nova Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), a existência de um Tribunal de Contas, de tradição e modelo português, mas antes uma entidade independente de natureza não jurisdicional, presumivelmente inspirada nas soluções consagradas na vizinha Região Administrativa Especial de Hong Kong ou nas da República Popular da China.

Não caberá aqui tecer novas considerações sobre a bondade da opção política porque já foi repetidamente abordada em trabalhos anteriores.

Não deixará todavia de se dizer que nos entristece um pouco a evolução preferida por, além do mais, empobrecer a especificidade institucional da futura RAEM.

2. Cónscio da necessidade de melhor formação dos agentes públicos do Território, em geral, sobre a administração público-financeira, tem o Tribunal de Contas de Macau vindo privilegiando, desde a sua instalação em 1992, a vertente pedagógica sobre alguma eventual acção de natureza sancionatória.

Isso quer a nível da Secção de Fiscalização Prévia, quer no âmbito já da de Fiscalização Sucessiva.

E, nesta, aproveitando para o efeito, os instrumentos disponíveis.

Entre outros e com capital importância, o Parecer sobre a Conta Geral do Território, onde, ao longo dos diversos capítulos que o compoem, se vai procedendo à análise da administração público-financeira territorial, apontando o que ao Tribunal se afigura como insuficiências ou procedimentos incorrectos ou menos conformes à legalidade, e recomendando as correcções e soluções que nos parecem adequadas.

Mas sempre - é de justiça acentuar - de uma forma e com uma intenção construtiva, adentro da preocupação que, como se disse, vem dominando este Tribunal, de contribuir para uma mais saudável, mais transparente e, em suma, mais correcta administração das finanças públicas de Macau.

E, se ainda se não conseguiu atingir plenamente o objectivo, apraz-nos constatar o esforço que, em tal sentido, tem vindo a ser desenvolvido pelos Serviços Públicos em geral e pela Direcção dos Serviços de Finanças em particular.

3. Não incumbindo embora a este Tribunal, fazer recomendações sobre a natureza da acção da futura Instituição Superior de Controlo Financeiro (Comissariado de Auditoria Financeira ou outro) ousamos considerar que na mesma linha de intervenção pedagógica se justificaria orientar a sua actividade.

Não será demais pensar que, com a ausência de grande parte dos quadros técnicos da Administração portuguesa de Macau, aos novos quadros da RAEM suscitaram-se frequentes dúvidas sobre a correcção dos procedimentos administrativo-financeiros, no sentido da observância da eficiência e da legalidade.

Isso, naturalmente, sem prejuízo do entusiasmo e capacidade de trabalho dos novos quadros de futura Administração, mas porque lhes falecerá aquele inapreciável património que constitui a experiência.

Será, pois, aí que a nova Instituição Superior de Controlo Financeiro Externo terá vasto campo de intervenção pedagógica.

4. A fim de permitir que a Conta Geral do Território referente a 1998 pudesse ser ainda apreciada pelos Órgãos de Governo Próprio da Administração Portuguesa, foram, com a nossa anuência, antecipados os prazos legais para a elaboração deste Parecer.

O procedimento tem inteira cobertura legal, uma vez que as normas jurídicas que a regulamentam apenas estabelecem prazos-limites *ad quem*, não impedindo a respectiva antecipação.

Isso impôs, porém, o sacrifício de todo o pessoal dos Serviços de Apoio deste Tribunal que foi por nós privado do gozo de férias nos meses de Julho, Agosto e Setembro - o período em que as condições climáticas de Macau mais as recomendariam - para desta sorte garantir a sua apresentação pontual a S. Ex^a, o Governador, em tempo suficiente à respectiva apreciação e posterior apresentação à actual Assembleia Legislativa do Território.

5. Ocorre, por último, referir que a preparação deste Parecer esteve exclusivamente a cargo do pessoal deste Tribunal, sendo de justiça destacar a prestação da Assessora, Dr^a Ho Man, da Técnica Superior de 2^a Classe, Dr^a Dora Nunes e do Contador-Verificador de 1^a classe, Sr. Thach Minh.

Aqui lhes reconhecemos o mérito e firmamos o nosso apreço.

CAPÍTULO I

REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO TERRITÓRIO DE MACAU ACTUALIZAÇÃO

1.1. Preliminares

Para além da exposição da situação financeira do Território, o Parecer assume igualmente uma função pedagógica através do estudo crítico da legislação financeira publicada ao longo do ano.

Reservando as considerações mais profundas aos cultores do Direito e das Finanças Públicas, a análise dos diplomas elaborada no Parecer serve, em primeira linha, a actividade executiva, nomeadamente influenciando o modo de execução do Orçamento Geral do Território.

Assim, e no seguimento dos anos anteriores, vem o Tribunal proceder ao estudo dos diplomas financeiros publicados no ano de 1998, logo no início do Parecer.

1.2. Diplomas Publicados Anteriormente mas com Vigência Plena apenas em 1998

Com vigência plena em 1998¹ foi apenas publicado, no ordenamento jurídico-financeiro do Território, o Despacho do Governador n.º 54/GM/97, de 26 de Agosto, que veio regulamentar e disciplinar a concessão de apoios financeiros “a actividades que se desenvolvem fora do âmbito directo dos serviços da Administração”.

O diploma impõe a todos os serviços e entidades a publicação, no Boletim Oficial de Macau, dos apoios concedidos. Verifica-se porém, o não cumprimento, por alguns serviços, da referida obrigatoriedade.

Sendo esta matéria objecto de análise em capítulo autónomo, para ele se remetem as suas consequências práticas².

1.3. Diplomas Publicados em 1998

Em 1998 foram publicados dois diplomas de extrema importância: o D.L. n.º 30/98/M, de 13 de Julho, e o D.L. n.º 57/98/M, de 30 de Novembro.

São diplomas directamente relacionados com o ordenamento jurídico-financeiro do Território, e especificamente relacionados com questões que careciam de urgente regulamentação, pelo que é de registar o grande passo no sentido de uma melhor e mais eficiente utilização dos dinheiros públicos.

1.3.1. Decreto-Lei n.º 30/98/M, de 13 de Julho

a) O Decreto-Lei em epígrafe, publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 28, Série I, de 13 de Julho, veio dar uma nova vida ao “regime legal respeitante à constituição, utilização e recomposição dos fundos permanentes”, revogando o regime, até então aplicável, constante do artigo 34º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro e Capítulo III do Despacho n.º 49/85, de 26 de Fevereiro.

Como já se referiu, o Tribunal tinha vindo a chamar a atenção para a necessidade de regulamentação urgente e pormenorizada desta matéria com os seguintes fundamentos:³

“a) ilegalidade da constituição e consequente liquidação do fundo por operações de tesouraria (os fundos podem e devem ser constituídos por conta de dotações orçamentais e liquidados através de reposições, eventualmente, não abatidas nos pagamentos);

b) 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;

c) 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;

d) 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).”

Como iremos ter oportunidade de verificar, a legislação publicada vem ao encontro das recomendações que têm vindo a ser feitas desde 1994 pelo Tribunal. Sauda-se assim a sua publicação.

b) É de salientar igualmente o “Manual de Procedimentos dos fundos permanentes” organizado pela Direcção dos Serviços de Finanças e oportunamente divulgado por todos os serviços da Administração que constituiu e constitui um instrumento de apoio importante para a compreensão do diploma em análise.

c) Vamos então iniciar a análise do novo regime jurídico dos fundos permanentes.

O artigo 1º - Constituição de Fundos Permanentes - estabelece claramente que os fundos permanentes devem ser constituídos por conta de dotações orçamentais. É uma solução que vem não só ao encontro daquilo que era defendido pelo Tribunal, como também põe cobro à contradição nítida que existia entre o n.º 1 e o n.º 3 do artigo 34º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, disposições revogadas.

Simultaneamente estabelece que o fundo não poderá ser constituído por valores globais, devendo, ao invés, especificar os montantes concretos reportados a determinadas classificações económicas da despesa, através do movimento de dotações orçamentais.

“Em casos de reconhecida necessidade” podem assim os serviços públicos sem autonomia administrativa ou financeira, vulgarmente conhecidos por serviços simples, constituir tais fundos.

Fica por determinar o alcance da expressão “casos de reconhecida necessidade” uma vez que se permite o pagamento de todas as despesas com aquisições de bens e serviços de montante não superior a 5,000.00 patacas (artigo 3º, n.º 1), deixando de ser exigível o carácter urgente e inadiável da despesa a ser suportada mediante recurso ao fundo permanente. Se isto assim acontece, parece desnecessária a especial autorização do Governador para a constituição de determinado fundo.

Relativamente aos restantes serviços (serviços públicos dotados de autonomia administrativa ou financeira) não está vedada a respectiva constituição “sem prejuízo das competências próprias cometidas aos respectivos órgãos de gestão e do regime financeiro aplicável” (artigo 6º), aplicando-se-lhes o mesmo regime “com as devidas adaptações”.

As constituições não podem ser superiores a um duodécimo das respectivas dotações (n.º 1, artigo 1º), excepto em casos especiais devidamente fundamentados (n.º 2).

d) Quanto à natureza das despesas que poderão ser pagas por recurso ao fundo, diz o artigo 3º, n.º 1 que são todas as despesas com bens e serviços desde que inferiores a 5,000.00 patacas. Em casos urgentes e devidamente fundamentados pode este montante ser ultrapassado (artº 3º, n.º 2).

Desta sorte, vem o diploma alargar o universo de despesas que poderão ser suportadas pelo fundo permanente, pois que ao contrário do regime anterior, não só as despesas urgentes e inadiáveis caem no âmbito da norma, qualquer que seja o seu valor como também todas as outras desde que não ultrapassem as Mop 5,000.00. A obrigatoriedade de invocar a urgência para o pagamento de uma despesa fica apenas reservada para os casos em que a mesma ultrapasse este limite.

e) É assim um regime que vem responsabilizar em grande medida as comissões administrativas responsáveis pela gestão do fundo permanente, tendo em conta que é a estas que cabe a competência para o pagamento destas despesas, sem deixar de zelar pelo “cumprimento dos regimes legais específicos associados a cada natureza de despesa, bem como o respeito pelos limites das delegações e subdelegações de competência dos diversos intervenientes no processo de autorização”, de acordo com o n.º 3 do artigo 3º.

Têm assim que observar, nomeadamente, o disposto no D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, D.L. n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro e diplomas de execução do Orçamento Geral do Território, v.g., o D.L. n.º 61/97/M, de 30 de Dezembro para o ano ora em apreço.

A competência para a constituição dos fundos permanentes, montantes anuais a atribuir bem como nomeação dos elementos que constituem a comissão administrativa, é deferida ao Governador, nos termos do n.º 4 do artigo 1º, competência esta passível de delegação no Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento.

f) Para se proceder à recomposição do fundo permanente (artigo 5º), cada serviço deve requerê-lo até ao dia 10 de mês seguinte, não sendo obrigatório juntar à

¹ - Cap. I - 3 do Parecer de 1997.

² - Cap V

³ - Parecer de 1994, Cap. IV - 13.3.3.

requisição os documentos comprovativos. No entanto, a Direcção dos Serviços de Finanças aconselha a apresentação de um mapa de caixa para efectivar a recomposição, dando assim uma visão global da execução do fundo.⁴

Por fim, e sempre que se mostre necessário, à Direcção dos Serviços de Finanças caberá a competência fiscalizadora destes processos de despesa, nos termos dos artigos 37º e 38º do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro.

1.3.2. Decreto-Lei nº 57/98/M, de 30 de Novembro

a) O presente Decreto-Lei, publicado no Boletim Oficial nº 48, Série I, de 30 de Novembro, veio disciplinar a inventariação dos bens móveis do Território de Macau e ao mesmo tempo preencher uma grande lacuna ao nível do regime jurídico do seu património o que tem vindo a ser, insistentemente, recomendado por este Tribunal.

Trata-se de um diploma essencial à gestão e organização do património público. Não obstante, o regime jurídico agora aprovado apenas compreende, de acordo com o disposto no artigo 1º, os bens móveis corpóreos do domínio privado do Território.

E de acordo com o nº 2 do mesmo artigo excluem-se as viaturas e os bens do património financeiro, facto que o Tribunal não pode deixar de lamentar. Não tanto pelo facto de as mesmas não lhes serem aplicáveis, mas sim por se ter perdido uma excelente oportunidade de regulamentação destes bens, recomendação que o Tribunal tem vindo, insistentemente, a fazer.

b) Após esta observação inicial, passemos a proceder à análise do regime jurídico da inventariação dos bens móveis de Macau, aprovado pelo diploma em epígrafe.

Será no entanto aconselhável uma breve introdução por forma a delimitar o âmbito de intervenção do diploma.

De acordo com o nº 1 do artº 1º “o inventário dos bens móveis de Macau compreende todos os bens móveis corpóreos do domínio privado do Território (...)”. Mas que bens serão estes?

Como ensina Sousa Franco:⁵

“(...) o património do Estado é constituído pelos bens susceptíveis de satisfazerem necessidades económicas de que o Estado é titular e pelas responsabilidades que sobre eles impendem (...). O património global do Estado é pois constituído (...) pelos bens do activo e pelas responsabilidades do passivo que a eles se referem.

Do activo patrimonial fazem parte todos os bens (incluindo bens materiais ou imateriais, direitos sobre bens ou direitos de crédito) que tenham o Estado como titular e sejam susceptíveis de avaliação pecuniária.

No passivo patrimonial incluem-se todas as situações passivas (responsabilidades ou vinculações), que impendem sobre o Estado e cujo conteúdo seja susceptível de avaliação pecuniária (...).

Uma grande distinção no conteúdo do património é a que contrapõe património dominial a património creditício (que também poderia chamar-se obrigacional, ou até imaterial). O primeiro é constituído, do lado activo, pelos direitos sobre coisas ou realidades a elas equiparadas (quer se trate de direitos reais – tanto privados como direitos dominiais públicos – quer de direitos acessórios destes), e, do lado passivo, pelas correspondentes situações passivas. O segundo é integrado pelos direitos pecuniários do Estado que têm conteúdo imaterial: direitos de crédito e de participação social (incluindo os que resultem da propriedade de títulos de crédito) e correspondentes obrigações ou outras situações passivas (...).

O domínio público é constituído pelas coisas (e direitos sobre elas) submetidas por lei ao domínio do Estado e subtraídas ao comércio jurídico-privado devido à sua primacial utilidade colectiva (...).

O domínio privado é constituído pelos bens que a Administração adquire, em condições que em princípio serão as de direito privado. Tratam-se de todos os outros bens que, pertencendo ao Estado, não são por essência próprios da sua actividade, nos termos da lei, e por isso se não acham sujeitos ao regime típico do domínio público (...).”

Ora, são precisamente estes últimos, aqueles que o diploma visa regulamentar, isto é, os bens do domínio privado. Mas, dentro destes, apenas os **bens móveis corpóreos**.

E bens móveis são, nos termos do artigo 205º do Código Civil, “todas as coisas não compreendidas no artigo anterior”, o qual determina o que são coisas imóveis.

Por seu turno “são corpóreas as coisas que, tendo existência física, são perceptíveis pelos sentidos”, as quais se contrapõem às coisas incorpóreas que “são aquelas cuja existência é desencadeada pelo espírito humano, ganhando, depois, relevância social”⁶.

Assim, o Decreto-Lei em análise vem regulamentar o inventário de todas as coisas com existência física não compreendidas no artigo 204º do Código Civil e que pertencem ao domínio privado do Território, isto é, que são adquiridos pela Administração em condições de direito privado.

Os bens que compõem o património do Território devem ser objecto de uma gestão que tenha por fim conservá-los, valorizá-los e aplicá-los de modo mais eficiente e adequado, tendo em conta que, mesmo integrando o domínio privado, estão em causa interesses da colectividade.

Como já foi dito, apesar do diploma publicado abranger uma parcela significativa do património do Território, ficam ainda por preencher lacunas importantes no ordenamento jurídico-financeiro patrimonial.

Todos os bens do domínio público e privado, bem como os que constituem o seu património financeiro, devem todavia, ser objecto de inventário.

c) No que aos bens móveis do domínio privado diz respeito, estabelece o artº 2º do diploma em análise que o objectivo fundamental do inventário é permitir um conhecimento da natureza, composição e utilização deste património, de modo a possibilitar uma gestão coerente e racionalizada. E ao mesmo tempo conseguir um apuramento do valor dos bens que o constituem por forma a servir de base ao balanço do Território e à conta geral das variações patrimoniais, que devem integrar a Conta Geral do Território.

d) Fora do inventário ficam os seguintes bens móveis:

- a) viaturas do Território, uma vez que estão sujeitas a um inventário especial a cargo da Direcção dos Serviços de Finanças (artigo 4º), e
- b) os bens não duradouros, devido à sua curta duração útil (nº 3 do artº 1º).

O inventário é constituído por um inventário central e por um inventário base. O inventário central do Território está a cargo da Direcção dos Serviços de Finanças (artigo 14º), que o deve organizar e sistematizar por serviços com base nos elementos por estes fornecidos.

Por seu turno, cada serviço ou entidade deve organizar e manter actualizado o respectivo inventário (artigo 3º, nº 1).

De extrema importância se revela o poder de fiscalização atribuído à Direcção dos Serviços de Finanças, cabendo-lhe assegurar a correcta inventariação dos bens do Território (nº 2, artigo 13º), e respondendo perante os órgãos de controlo financeiro, designadamente perante este Tribunal (artigo 15º, nº 3).

Chama-se a atenção para o facto de se considerar indispensável a inclusão deste inventário como elemento integrante da Conta Geral do Território. Não obstante a falta de regulamentação do nº 2 do artigo 35º do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro, considera-se o inventário um elemento essencial a ter em conta.

e) Continuando a análise do diploma.

O artigo 5º refere os instrumentos⁷ de gestão dos bens móveis do Território:

⁴ - Cfr. D.S.F., Manual de Procedimentos dos Fundos Permanentes

⁵ - Finanças Públicas e Direito Financeiro. Vol. 1, 4ª Edição, Almedina, pág. 303 e segs.

⁶ - A. Menezes Corderio, Direitos Reais, reprint 1979, pág. 191.

⁷ - Os respectivos modelos foram aprovados por Despacho do Governador, nos termos do nº 2 do artigo 5º do diploma em análise, nº 21/GM/99, publicado no B.O. nº 5, Série I, de 1 de Fevereiro.

- a) Fichas de cadastro e inventário, e
- b) a conta patrimonial dos bens móveis.

Nas primeiras registam-se os acréscimos, diminuições e outras alterações ocorridas nos bens (nº 2, artigo 3º). O segundo documento *“constitui a síntese da variação dos elementos constituídos do património afecto a cada serviço”* (artigo 7º, nº 1).

A efectuar no final de cada ano económico, a conta patrimonial dos bens será elaborada de acordo com as Fichas de cadastro e inventário, devendo todos os serviços, até 31 de Março do ano seguinte, remeter estes elementos à Direcção dos Serviços de Finanças, para servirem de base e de actualização do inventário a cargo desta.

Estes dois documentos integram, assim, a base do balanço do Território, no qual se procederá a uma avaliação das situações patrimoniais, activas e passivas, no último dia de cada ano económico, também denominada por conta do património, e à conta geral das variações patrimoniais, onde se procederá ao registo *“de todas as operações com reflexos no aumento ou diminuição do activo ou do passivo patrimonial”*⁶.

f) Os artigos 8º a 12º estabelecem as regras a observar na inventariação dos bens. Destas é de salientar o disposto no artigo 11º que determina as regras a observar no apuramento do valor dos bens.

Diz o nº 1 alínea c) que *“o valor dos bens a contabilizar deve ser (...) o valor resultante de avaliação ou o valor patrimonial (...)”* sempre que seja impossível determinar o valor do custo de aquisição, no caso de compra (alínea a)) ou o valor do custo de produção, nos casos de autoprodução (alínea b)).

E o nº 2 vem dizer que *“as avaliações devem obedecer ao princípio do ‘justo valor’, traduzido na quantia pela qual o bem seria transaccionado entre um comprador e um vendedor conhecedores e interessados”*.

A solução legal não será isenta de crítica pelo que contém de relatividade, uma vez que cada Serviço Público ou entidade responsável usará de critérios de avaliação próprios, não necessariamente idênticos, daí podendo resultar uma deturpação do valor real atribuído ao património do Território.

Consequências práticas deste novo regime ainda as não há, uma vez que o diploma apenas entrou em vigor no dia 1 de Dezembro de 1998. Quanto aos modelos dos elementos do inventário, foram publicados já em 1999, Despacho nº 21/GM/99.

Assim sendo, reservamos os respectivos comentários para o eventual Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1999.

CAPÍTULO II

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS

2.1. Abertura

Iniciada no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994⁹, tem vindo o Tribunal de Contas a proceder, desde então, à análise da evolução das receitas e das despesas públicas nos últimos cinco anos.

Julga-se desta forma contribuir com instrumentos adicionais a um planeamento mais rigoroso das finanças públicas do Território, tão necessário para uma eficiente e eficaz satisfação das crescentes necessidades colectivas.

2.2. Evolução Orçamental

Do quadro que se segue podemos retirar a evolução das receitas e despesas orçamentadas (orçamento final e corrigido), bem como dos seus grandes agregados.

⁹ - Cfr. A. Sousa Franco, Ob. cit.

⁹ - Cap. II, pág. 17 e ss.

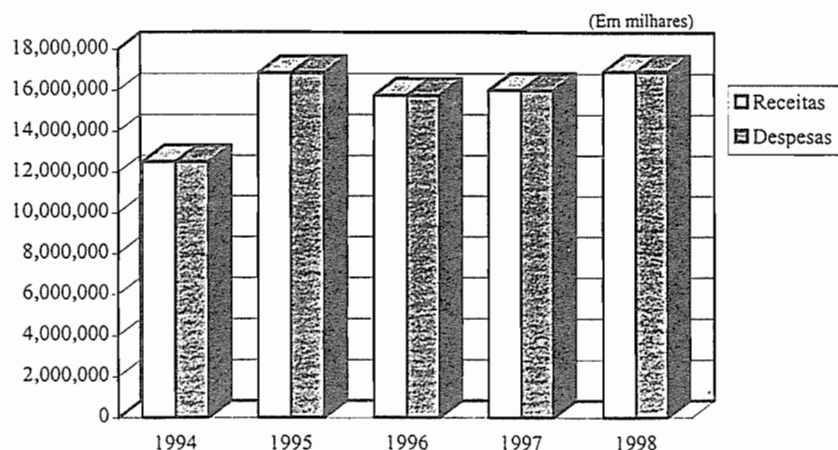
(Milhares de patacaas)

Ano		1994	1995	94/95	1996	95/96	1997	96/97	1998	97/98
Designação		1994	1995	Δ%	1996	Δ%	1997	Δ%	1998	Δ%
R	Correntes	9,281,019	9,024,860	-2.8	9,433,150	4.5	10,724,545	13.7	10,249,454	-4.4
E										
C	De Capital (1)	370,868	2,251,040	507.0	152,400	-93.2	634,603	316.4	1,413,321	122.7
E										
I	Soma	9,651,887	11,275,900	16.8	9,585,550	-15.0	11,359,148	18.5	11,662,775	2.7
T										
A	Contas Ordem	2,860,684	5,564,455	94.5	6,174,007	11.0	4,658,533	-24.5	5,258,846	12.9
S	Total	12,512,571	16,840,355	34.6	15,759,557	-6.4	16,017,681	1.6	16,921,621	5.6
D	Correntes	7,458,839	6,821,873	-8.5	7,043,564	3.2	8,730,310	23.9	9,068,354	3.9
E										
S	De Capital	693,210	2,698,561	289.3	971,296	-64.0	779,938	-19.7	537,704	-31.1
P	PIDDA	1,500,000	1,755,466	17.0	1,570,690	-10.5	1,848,900	17.7	2,056,717	11.2
E										
S	Soma	9,652,049	11,275,900	16.8	9,585,550	-15.0	11,359,148	18.5	11,662,775	2.7
A										
S	Contas Ordem	2,860,684	5,564,455	94.5	6,174,007	11.0	4,658,533	-24.5	5,258,846	12.9
	Total	12,512,733	16,840,355	34.6	15,759,557	-6.4	16,017,681	1.6	16,921,621	5.6

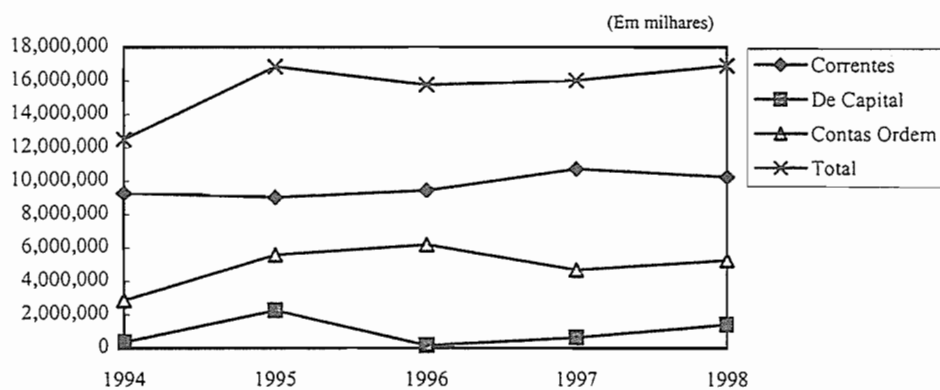
(1) Inclui Reposições não abatidas nos pagamentos.

Esta evolução teve a seguinte expressão gráfica:

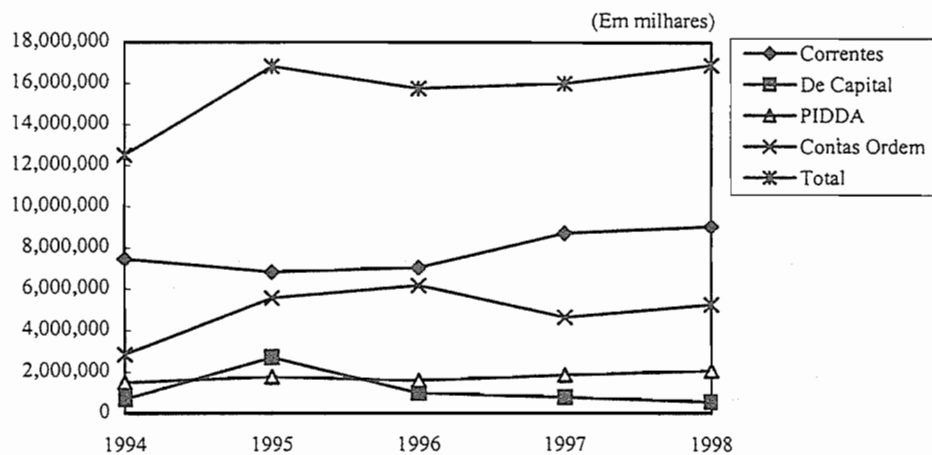
RECEITA E DESPESA TOTAL



RECEITA



DESPESA



2.3. Evolução da Execução Orçamental (Conta)

O comportamento das receitas arrecadadas e das despesas pagas, por grandes agregados económicos, é o que se mostra no quadro seguinte.

(Milhares de patacas)

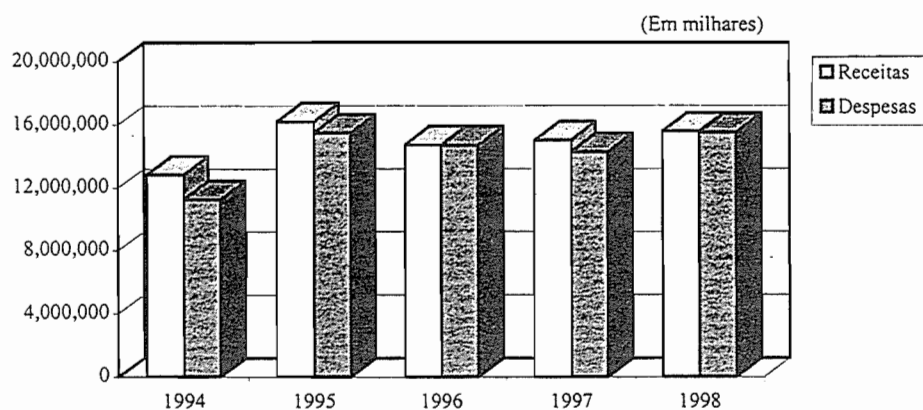
Ano		1994	1995	94/95	1996	95/96	1997	96/97	1998	97/98
Designação		1994	1995	Δ%	1996	Δ%	1997	Δ%	1998	Δ%
R	Correntes	10,000,244	8,558,189	-14.4	8,446,794	-1.3	10,035,133	18.8	8,658,707	-13.7
E										
C	De Capital (1)	86,494	2,194,787	2437.5	122,510	-94.4	437,623	257.2	1,798,840	311.0
E										
I	Soma	10,086,738	10,752,976	6.6	8,569,304	-20.3	10,472,756	22.2	10,457,547	-0.1
T										
A	Contas Ordem	2,724,498	5,438,024	99.6	6,141,961	12.9	4,527,827	-26.3	5,090,841	12.4
S	Total	12,811,236	16,191,000	26.4	14,711,265	-9.1	15,000,583	2.0	15,548,388	3.7
	Correntes	6,826,828	6,106,587	-10.6	6,518,219	6.7	7,715,311	18.4	8,332,441	8.0
D										
E	De Capital	689,670	2,690,938	290.2	694,228	-74.2	536,841	-22.7	486,962	-9.3
S										
P	PIDDA	1,010,343	1,237,087	22.4	1,326,889	7.3	1,460,707	10.1	1,595,480	9.2
E										
S	Soma	8,526,841	10,034,612	17.7	8,539,336	-14.9	9,712,859	13.7	10,414,883	7.2
A										
S	Contas Ordem	2,724,498	5,437,553	99.6	6,141,961	13.0	4,527,827	-26.3	5,090,841	12.4
	<i>A deduzir (Rep. Abat.) (2)</i>	---	-3,783	---	---	---	---	---	---	---
	Total	11,251,339	15,468,382	37.5	14,681,297	-5.1	14,240,686	-3.0	15,505,724	8.9
Saldo(Rec-Dep)		1,559,897	722,618	-53.7	29,968	-95.9	759,897	2435.7	42,664	-94.4

(1) Inclui Reposições não abatidas nos pagamentos

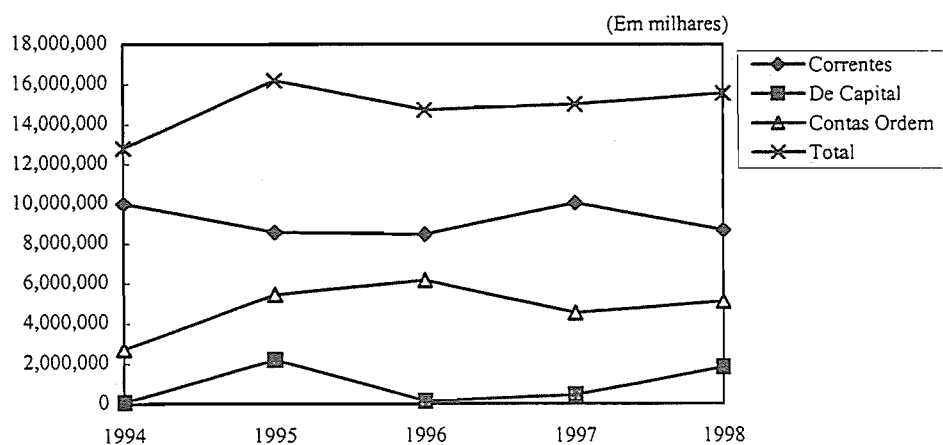
(2) Cfr. IV - 12,2 do Parecer de 1995.

Graficamente, a evolução da receita e despesa realizadas e respectivos saldos, assume a seguinte forma:

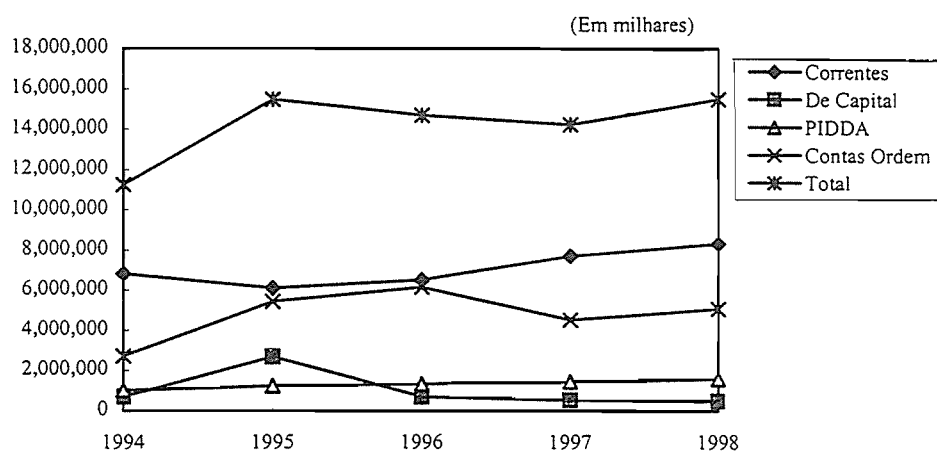
RECEITA E DESPESA TOTAL



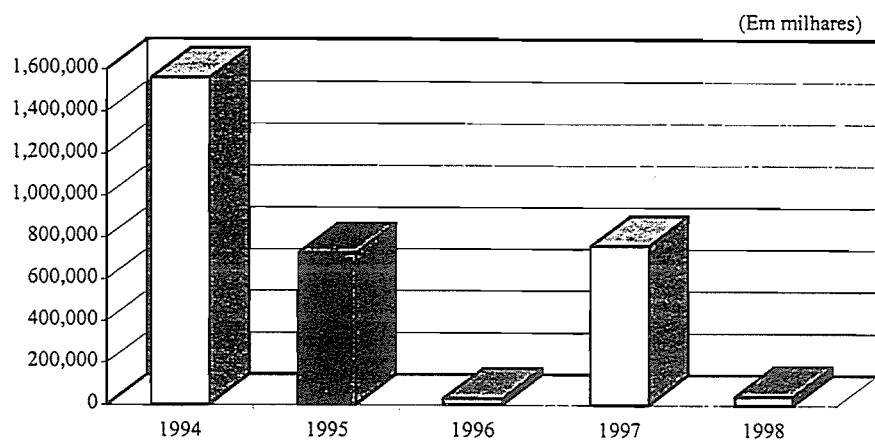
RECEITA ARRECADADA



DESPESA PAGA



SALDOS

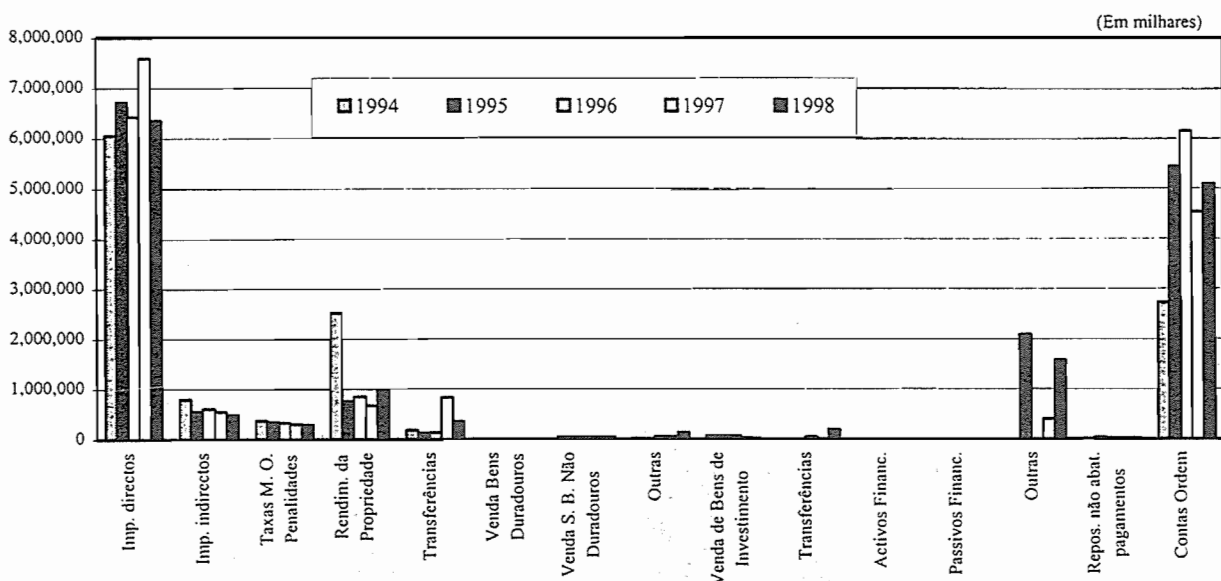


Relativamente ao comportamento da Receita, o quadro que se segue demonstra a sua evolução por diferentes tipos.

(1000 patacas)

Designação	Ano	1994	1995	94/95	1996	95/96	1997	96/97	1998	97/98
				Δ%		Δ%		Δ%		Δ%
Correntes(1)		10,000,245	8,558,189	-14.4	8,446,794	-1.3	10,035,133	18.8	8,658,707	-13.7
Impostos Directos		6,060,462	6,716,014	10.8	6,425,614	-4.3	7,590,515	18.1	6,355,341	-16.3
Impostos Indirectos		801,377	559,076	-30.2	608,609	8.9	552,977	-9.1	488,925	-11.6
Taxas M. O. Penalidades		374,495	345,555	-7.7	328,808	-4.8	300,877	-8.5	293,019	-2.6
Rendimentos da Propriedade		2,521,134	759,299	-69.9	850,929	12.1	673,861	-20.8	991,904	47.2
Transferências		185,735	125,727	-32.3	130,112	3.5	828,886	537.1	358,409	-56.8
Venda Bens Duradouros		2,685	967	-64.0	2,508	159.4	872	-65.2	301	-65.5
Venda S. B. Não Duradouros		40,728	46,449	14.0	45,744	-1.5	39,440	-13.8	39,631	0.5
Outras Receitas Correntes		13,629	5,102	-62.6	54,470	967.6	47,705	-12.4	131,177	175.0
De Capital(2)		77,888	2,159,583	2672.7	103,317	-95.2	416,524	303.2	1,781,246	327.6
Venda de Bens de Investimento		77,888	77,943	0.1	61,789	-20.7	16,524	-73.3	13,521	-18.2
Transferências		0	0	—	41,528	—	0	-100.0	192,925	—
Activos Financeiros		0	0	—	0	—	0	—	4,400	—
Passivos Financeiros		0	0	—	0	—	0	—	0	—
Outras Receitas de Capital		0	2,081,640	—	0	-100.0	400,000	—	1,570,400	292.6
Reposições não abat. pag.(3)		8,606	35,204	309.1	19,193	-45.5	21,099	9.9	17,594	-16.6
Contas Ordem(4)		2,724,498	5,438,024	99.6	6,141,961	12.9	4,527,827	-26.3	5,090,841	12.4
Total(1+2+3+4)		12,811,237	16,191,000	26.4	14,711,265	-9.1	15,000,583	2.0	15,548,388	3.7

Ou em termos gráficos:

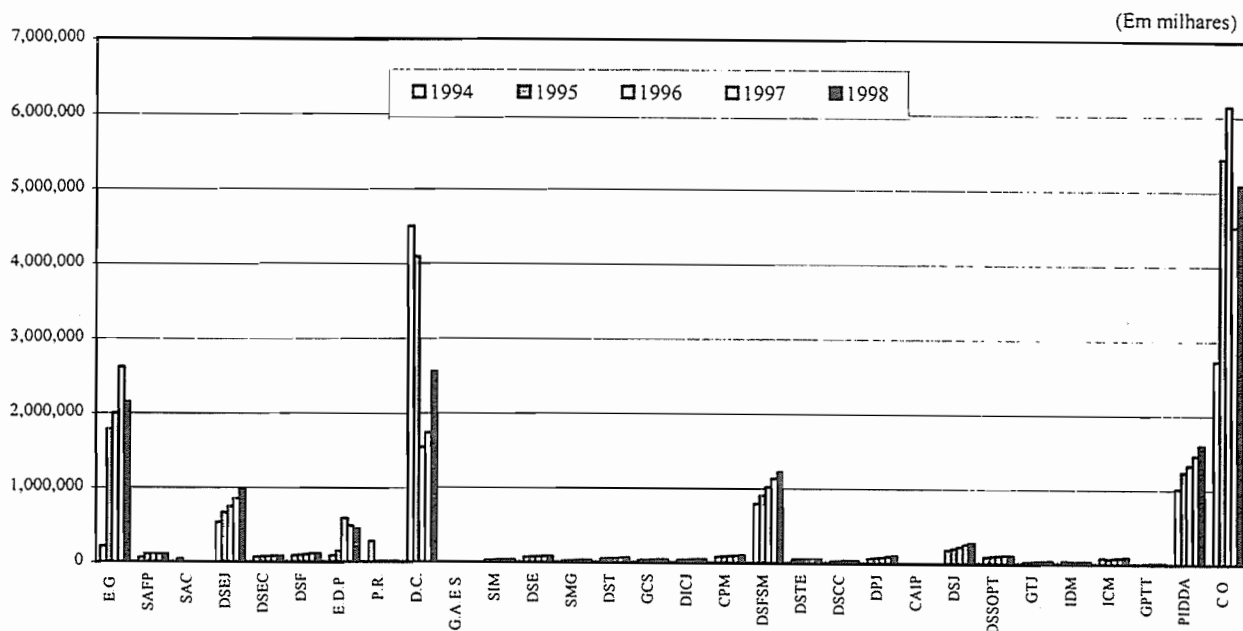


Na óptica da Despesa, a sua evolução por capítulos orgânicos teve a seguinte expressão:

(Milhares patacas)

Cód.	Designação	Ano	1994	1995	94/95	1996	95/96	1997	96/97	1998	97/98
					Δ%		Δ%		Δ%		Δ%
01-00	Encargos Gerais		214,112	1,782,571	732.5	1,998,530	12.1	2,617,573	31.0	2,147,330	-18.0
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		57,627	114,381	98.5	116,268	1.6	112,372	-3.4	112,118	-0.2
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		41,663	—	0.0	—	—	—	—	—	—
05-00	Serviços de Educação e Juventude		536,603	666,816	24.3	745,447	11.8	856,710	14.9	978,271	14.2
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos		67,731	74,138	9.5	78,171	5.4	81,698	4.5	76,971	-5.8
09-00	Serviços de Finanças		86,161	95,405	10.7	100,856	5.7	113,572	12.6	115,792	2.0
10-00	Encargos da Dívida Pública		86,986	148,377	70.6	587,913	296.2	485,087	-17.5	447,736	-7.7
11-00	Pensões e Reformas		277,989	2,496	-99.1	9,323	273.5	4,278	-54.1	7,492	75.1
12-00	Despesas Comuns		4,502,709	4,095,543	-9.0	1,544,614	-62.3	1,738,219	12.5	2,561,395	47.4
13-00	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior		—	—	—	—	—	—	—	2,811	—
18-00	Serviços de Identificação de Macau		24,135	25,396	5.2	30,649	20.7	32,859	7.2	33,914	3.2
19-00	Serviços de Economia		66,835	71,867	7.5	77,421	7.7	81,787	5.6	82,578	1.0
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		17,982	21,815	21.3	25,578	17.2	28,474	11.3	30,514	7.2
23-00	Serviços de Turismo		49,773	55,862	12.2	56,858	1.8	59,923	5.4	63,169	5.4
24-00	Gabinete de Comunicação Social		28,939	31,181	7.7	34,058	9.2	39,152	15.0	40,082	2.4
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		33,180	36,378	9.6	42,984	18.2	47,416	10.3	48,902	3.1
27-00	Capitania dos Portos de Macau		80,959	87,885	8.6	93,024	5.8	99,573	7.0	100,654	1.1
28-00	Forças de Segurança de Macau		796,293	907,235	13.9	1,016,359	12.0	1,131,463	11.3	1,214,371	7.3
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		42,440	47,461	11.8	55,173	16.2	63,578	15.2	65,226	2.6
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		26,716	30,121	12.7	32,652	8.4	34,279	5.0	33,992	-0.8
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		61,769	71,048	15.0	81,964	15.4	93,120	13.6	100,595	8.0
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público		4,273	—	0.0	—	—	—	—	—	—
34-00	Serviços de Justiça		178,402	200,843	12.6	222,349	10.7	253,717	14.1	277,001	9.2
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		91,218	98,874	8.4	107,725	9.0	110,786	2.8	104,540	-5.6
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		20,848	25,750	23.5	30,373	18.0	34,362	13.1	37,229	8.3
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		38,794	28,999	-25.2	31,303	7.9	33,916	8.3	32,681	-3.6
38-00	Instituto Cultural de Macau		82,361	67,471	-18.1	81,731	21.1	86,386	5.7	91,634	6.1
39-00	Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodepen.		—	9,612	—	11,124	15.7	11,852	6.5	12,405	4.7
40-00	Investimentos do Plano		1,010,343	1,237,087	22.4	1,326,889	7.3	1,460,707	10.1	1,595,480	9.2
50-00	Contas de Ordem		2,724,498	5,437,553	99.6	6,141,961	13.0	4,527,827	-26.3	5,090,841	12.4
	A deduzir (Rep. Abat.) (1)		—	-3,783	—	—	—	—	—	—	—
	Total		11,251,339	15,472,165	37.5	14,681,297	-5.1	14,240,686	-3.0	15,505,724	8.9

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



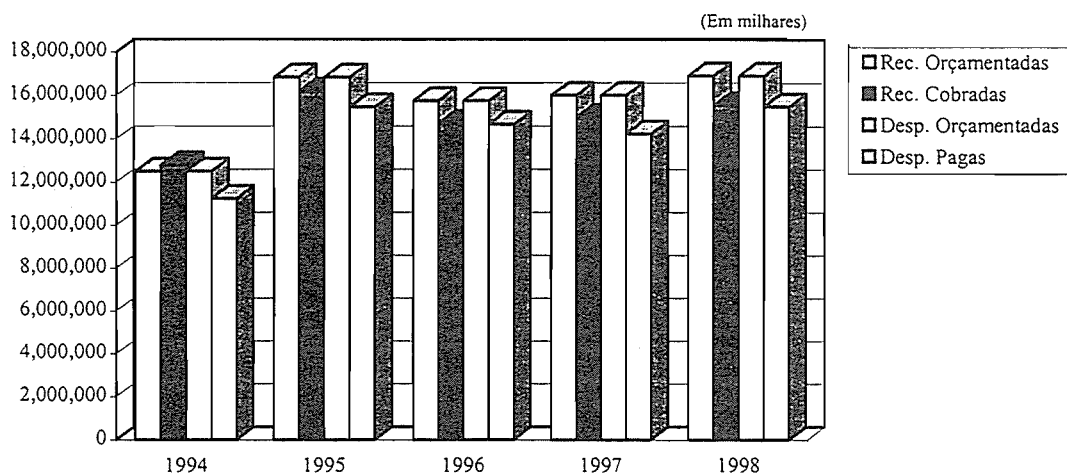
Os elementos que se seguem têm por objectivo sintetizar a evolução da receita orçamentada e cobrada, da despesa orçamentada e paga, bem como da execução orçamental e sua variação no período considerado.

(Milhares patacas)

Ano	Designação	1994			1995			Δ94/95%			1996			Δ95/96%			1997			Δ96/97%			1998			Δ97/98%		
		Org.	Conta	Exec. %	Org.	Conta	Exec. %	Org.	Conta	Exec. %	Org.	Conta	Exec. %	Org.	Conta	Exec. %	Org.	Conta	Exec. %	Org.	Conta	Exec. %	Org.	Conta	Exec. %	Org.	Conta	Exec. %
R	Correntes	9,281,019	10,000,244	202.0	9,024,860	8,558,189	115.4	49.8	-14.4	-46.6	9,433,150	8,446,794	89.5	27.2	-1.3	-23.9	10,724,545	10,035,133	93.6	13.7	18.8	4.0	10,249,454	8,658,707	84.5	-4.4	-13.7	-9.1
E	De Capital ⁽¹⁾	370,868	86,494	23.3	2,251,040	2,194,787	97.5	507.0	2437.5	74.2	152,400	122,510	80.4	-93.2	-94.4	-17.1	634,603	437,623	69.0	316.4	257.2	-11.4	1,413,321	1,798,840	127.3	122.7	311.0	58.3
I	Soma	9,651,887	10,086,738	104.5	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	11,359,148	10,472,756	92.2	18.5	22.2	2.8	11,662,775	10,457,547	89.7	2.7	-0.1	-2.5
A	Contas Ordem	2,860,684	2,724,498	95.2	5,564,455	5,438,024	97.7	94.5	99.6	2.5	6,174,007	6,141,961	99.5	11.0	12.9	1.8	4,658,533	4,527,827	97.2	-24.5	-26.3	-2.3	5,258,846	5,090,841	96.8	12.9	12.4	-0.4
S	Total	12,512,571	12,811,236	101.4	16,840,355	16,191,000	96.1	34.4	26.4	-4.2	15,759,557	14,711,265	93.3	-6.4	-9.1	-1.8	16,017,681	15,000,583	93.7	1.6	2.0	0.3	16,921,621	15,548,388	91.9	5.6	3.7	-1.8
D	Correntes	7,458,839	6,826,828	91.5	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	8,730,310	7,715,311	88.4	23.9	18.4	-4.2	9,068,354	8,332,441	91.9	3.9	8.0	3.5
E	De Capital	693,210	689,670	99.5	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	779,938	536,841	68.8	-19.7	-22.7	-2.6	537,704	486,962	90.6	-31.1	-9.3	-21.7
P	PIDDA	1,500,000	1,010,343	67.4	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	1,848,900	1,460,707	79.0	17.7	10.1	-5.5	2,056,717	1,595,480	77.6	11.2	9.2	-1.4
S	Soma	9,652,049	8,526,841	88.3	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	11,359,148	9,712,859	85.5	18.5	13.7	-3.6	11,662,775	10,414,883	89.3	2.7	7.2	3.8
A	Contas Ordem	2,860,684	2,724,498	95.2	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	4,658,533	4,527,827	97.2	-24.5	-26.3	-2.3	5,258,846	5,090,841	96.8	12.9	12.4	-0.4
A	A deduzir (Rep. Abat.) (2)	...	...	...	...	-3,783	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
S	Total	12,512,733	11,251,339	89.9	16,840,355	15,448,382	91.9	34.6	37.5	1.9	15,759,557	14,481,197	92.2	-6.4	-5.1	1.3	16,017,681	14,240,686	88.9	1.6	-3.0	-4.3	16,921,621	15,505,724	91.6	5.6	8.9	2.7

(1) Inclui Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos

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



2.4. Análise

Uma vez analisados os quadros e gráficos apresentados, podemos retirar as seguintes conclusões:

- O Orçamento Geral do Território volta a registar, em 1998, novo crescimento (5,6%), representando em valores absolutos (Mop 16.921.621.000,00) o maior de sempre.
- Novo decréscimo na previsão das Receitas Correntes em 4,4%, o mais elevado dos últimos cinco anos.
- As Receitas de Capital continuam a sua trajectória ascendente, quer em termos percentuais (122,7%), quer em valores absolutos (Mop 1.413.320.000,00) não obstante inferior ao montante orçamentado em 1995 (Mop 2.251.040.000,00).

- As Contas de Ordem retomam a sua taxa de crescimento positiva (12,9%) interrompida em 1997 (-24,5%). No entanto, em valores absolutos (Mop 5.258.846.000,00) a sua previsão ficou bastante abaixo do orçamentado em 1995 e 1996.
- Relativamente às Despesas Correntes orçamentadas, em 1998 voltam a crescer 3,9%.
- A Despesa de Capital orçamentada representa a maior taxa de crescimento negativa (-31,1%) do Orçamento Geral do Território, registando, em valores absolutos, os mais baixos até hoje registados (Mop 537.704.000,00).
- As despesas previstas para o PIDDA continuam a registar taxas de crescimento positivas (11,2%), atingindo o maior valor de sempre em termos absolutos (Mop 2.056.717.000,00).

- h) Na conta, as receitas arrecadadas aumentaram 3,7% relativamente ao ano anterior, embora apresente valores inferiores aos cobrados em 1995 (Mop15.548.388.000,00 e Mop16.191.000.000,00, respectivamente).
- i) Por seu turno, e ao contrário do registado em 1997, as despesas pagas aumentaram 8,9%, aumento este bastante superior à taxa de crescimento das receitas arrecadadas (3,7%), não obstante em valores absolutos ser apenas ligeiramente inferior (Mop 15.505.724.000,00 para as despesas e Mop 15.548.388.000,00 para as receitas).
- j) Relativamente às Receitas Correntes, e à semelhança dos anos anteriores (excepto em 1997), voltam a crescer negativamente (-13,7%).
- k) À excepção dos Rendimentos da Propriedade (+47,2%), da Venda de Serviço Bens não Duradouros (+0,5%) e de Outras Receitas Correntes (+175%), todas as receitas correntes decresceram, apresentando taxas negativas superiores a 50%, como sejam os casos das Transferências (-56%) e da Venda de Bens Duradouros (-65,5%).
- l) Mais uma vez a utilização de saldos dos anos anteriores (Mop 1.570.400.000,00) fez disparar a taxa de crescimento das Receitas de Capital para +327,6%.
- m) A Despesa Corrente paga aumentou 8,0% relativamente ao ano 1997, representando, em valores absolutos, cerca de 50% da despesa total acrescida.
- n) A Despesa de Capital realizada, embora continuando a registar taxas de crescimento negativas (-9,3%), é bastante inferior à prevista no orçamento (-31,1%).
- o) Analisando a despesa na óptica da classificação orgânica, é de salientar o decréscimo de 18% das despesas realizadas pelos Encargos Gerais, depois do crescimento de 31% registado em 1997.
- p) As maiores taxas de crescimento verificadas situaram-se em 75,1% (Pensões e Reformas), 47,4% (Despesas Comuns) e 14,2% (Direcção dos Serviços de Educação e Juventude).
- q) Em valores absolutos são as Despesas Comuns e Contas de Ordem que maior crescimento registam (Mop +823.176.000,00 e Mop +563.014.000,00, respectivamente), continuando, no que às primeiras diz respeito, a indefinição que viola o princípio da especificação.
- r) Igualmente com aumentos consideráveis temos as despesas com o PIDDA, Direcção dos Serviços de Educação e Juventude e Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau, com Mop +134.773.000,00, Mop +121.561.000,00 e Mop +82.908.000,00, respectivamente.
- s) O saldo da execução orçamental retomou a sua trajectória descendente (-94,4%), depois de um crescimento verificado em 1997 (2.435,7%).
- t) As taxas de execução, quer da receita, quer da despesa, foram bastante baixas (91,9% e 91,6%, respectivamente).
- u) Por fim, e ao contrário do que se verificou em 1997, as taxas de execução do orçamento diminuíram nas receitas (-1,8%) e aumentam nas despesas (+2,7%).

CAPÍTULO III

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA

3.1. Nota de Abertura

Dos instrumentos de gestão de que o Governador de Macau¹⁰ dispõe para a gestão dos dinheiros públicos, assumem particular importância o Orçamento Geral do Território e a Conta Geral do Território.

Com previsão legal no n.º 1 do art.º 56º do EOM, o Orçamento Geral do Território traduz-se numa previsão das receitas a arrecadar e das despesas a realizar, cujo resultado de execução incorpora a Conta Geral do Território, registando as receitas efectivamente arrecadadas e as despesas efectivamente pagas.

É a análise destes instrumentos que o presente capítulo se propõe realizar, sem deixar de atender às “Linhas de Acção Governativa” (LAG) e ao “Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração” (PIDDA), e sua expressão financeira no âmbito do orçamento.

3.2. O Orçamento Geral do Território

3.2.1. O Processo de Elaboração

3.2.1.1. O Despacho n.º 34/GM/97

O Despacho em epígrafe inicia o processo de elaboração do Orçamento Geral do Território para o ano económico de 1998.

Publicado no Boletim Oficial de Macau n.º 24, Série I, de 16 de Junho, consagra diversas instruções não só a nível de calendário, como também de princípios, critérios e objectivos a que devem obedecer as propostas orçamentais a apresentar pelos Serviços da Administração.

Ajustadas à diferente natureza de cada serviço, as instruções inovadoras não são significativas. Para além das mencionadas nos Pareceres de 1996¹¹ e 1997¹², o n.º 12 do Despacho em análise fixa igualmente como condicionantes a observar na elaboração das diversas propostas orçamentais:

- O termo-limite de 30 de Junho de 1998 como data de referência à adequação dos efectivos de pessoal ao contingente fixado no n.º 1 do Despacho n.º 46-I/GM/96, de 26 de Abril¹³ (12.2);
- Alargamento da rubrica 01-03-00-00 às despesas com renumerações certas e permanentes do pessoal abrangido pelos Decreto-Lei n.º 19/97/M¹⁴ e n.º 20/97/M¹⁵ (12.3); e
- Previsão do número de trabalhadores que pretendam fixar, definitivamente, residência fora do Território (12.6).

3.2.1.2. As Circulares da Direcção dos Serviços de Finanças

Tendo por objectivo a emissão de directrizes mais pormenorizadas necessárias à elaboração do Orçamento Geral do Território, em complemento das instruções e condicionantes constantes do Despacho n.º 34/GM/97, a Direcção dos Serviços de Finanças expediu as seguintes circulares:

a) Circular 10/DOC/97, de 23 de Junho

Remetida às entidades autónomas em 23 de Junho de 1997, presta vários esclarecimentos sobre os procedimentos a adoptar na elaboração dos seus orçamentos.

Relativamente às despesas com pessoal (mapa de “pessoal efectivo”; “situação jurídica do pessoal”; “admissão de efectivos e mudança de situações”; e “número de funcionários com direito a licença especial”) manda aplicar, como suporte de preenchimento dos vários impressos, a circular n.º 3/OCG/DCP/87, e o “Manual de Apoio”¹⁶.

Remete para os procedimentos definidos em 1996 e para os procedimentos objecto de comunicação prévia no que diz respeito às Despesas de Capital e às do PIDDA, respectivamente.

Por fim, solicita 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) Circular 21/DOC/97, 22 de Outubro

Remetida em 22 de Outubro a circular n.º 21/DOC/97 comunica aos serviços simples e aos dotados de autonomia administrativa o respectivo “plafond” de despesas e solicita que se proceda aos ajustamentos necessários nos respectivos orçamentos.

¹⁰ - Nos termos do artigo 6º do EOM é o Governador quem exerce a função executiva.

¹¹ - Cfr. Cap. III - 9.1.1.

¹² - Cfr. Cap. III - 2.1.1.

¹³ - No qual se adoptam medidas com vista à localização dos quadros de pessoal da Administração do Território.

¹⁴ - Publicado no B.O. n.º 20, de 26 de Maio, torna extensivo o regime previsto no art.º 18º do D.L. n.º 14/94/M, de 23 de Fevereiro, ao pessoal a quem tenha sido reconhecido o direito à aposentação.

¹⁵ - Publicado no B.O. n.º 22, de 2 de Junho, determina que os titulares de cargos ditingentes ou de chela transitem para a situação de supranumerários.

¹⁶ - Que foi entretanto actualizado e remetido aos serviços através da circular 15/DOC/98, de 1 de Setembro.

c) Circular 22/DOC/97, de Outubro

Foi enviada às entidades autónomas dando-lhes conhecimento dos montantes atribuídos a título de transferência.

3.2.2. Aprovação

Nos termos do artigo 30º n.º 1, alínea g) e artigo 57º do Estatuto Orgânico de Macau, e artigos 10º e 11º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, a competência para aprovar o Orçamento Geral do Território pertence:

- à Assembleia Legislativa, autorizando o Governador a arrecadar as receitas e a realizar as despesas, e
- ao Governador, que aprova e põe em execução o orçamento.

3.2.2.1. A Lei n.º 11/97/M, de 30 de Dezembro

Também denominada “Lei de Autorização das Receitas e Despesas”, a Lei n.º 11/97/M, de 30 de Dezembro, aprovada pela Assembleia Legislativa no âmbito da sua competência orçamental, autorizou o Governador a arrecadar as receitas e a realizar as despesas em 1998.

Não pode, mais uma vez, deixar o tribunal de chamar a atenção para o facto de ter a mesma seguido o figurino das leis de autorização dos anos anteriores, não só quanto à forma, mas principalmente quanto ao conteúdo, perdendo-se, assim, uma excelente oportunidade de regulamentação de diversos aspectos da actividade financeira do Território¹⁷, ainda por considerar.

Da mesma forma, regista-se a ausência de aprovação expressa das “Linhas de Acção Governativa” e do “Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração”¹⁸.

A este propósito foi dito no parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994¹⁹:

“A salientar, desde logo, a supressão do pequeno preâmbulo que as anteriores leis continham e que, de um modo generalizado, se limitava a mencionar que “a presente lei autoriza a cobrança de receitas e a realização de despesas (...) e aprova as linhas de acção governativa e o plano de investimentos e despesas de desenvolvimento da Administração ...”.

Ora, com tal supressão, deixou de constar do texto da lei qualquer referência à aprovação das Linhas de Acção Governativa e ao Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) para o ano de 1994 (ainda que ambos os instrumentos figurem em anexo à lei 12/93/M), o que não deixa de colocar problemas de validade jurídica.”

Sem grandes novidades, a análise do seu conteúdo segue assim o que foi dito no ano anterior.

Artigo 1º, n.º 1

Autoriza o Governador a arrecadar as receitas e a realizar as despesas “inscricas ou a inscrever no Orçamento Geral do Território para o ano de 1998”.

Continua a não se quantificar as receitas e despesas, não obstante repetidas recomendações nesse sentido²⁰.

Artigo 1º, n.º 2

Consagra o princípio da legalidade na cobrança das receitas, estipulando que apenas “podem ser cobradas as receitas que tiverem sido autorizadas na forma legal”, e o princípio da unidade de tesouraria, ao obrigar que as receitas cobradas, “salvo disposição legal expressa em contrário”, sejam entregues nos cofres do Território.

Artigo 2º

Autoriza as entidades autónomas e os municípios a arrecadarem as receitas próprias e a realizarem as correspondentes despesas desde que previstas nos orçamentos privativos devidamente aprovados, sem deixar se observar os princípios e regras que caracterizam o regime jurídico-financeiro do Território.

Artigo 3º

Fixa os objectivos principais das Linhas de Acção Governativa para 1998 (LAG), merecendo, uma vez mais²¹, particular destaque a alínea l)²² onde, no domínio das Finanças Públicas do Território, se consagra:

“O aperfeiçoamento da política fiscal, a melhoria das condições de utilização dos recursos financeiros disponíveis, através do aperfeiçoamento dos elementos de suporte ao controlo da execução do orçamento e do Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA), e a modernização da gestão do património duradouro.”

Desenvolvidos nas Linhas de Acção Governativa no ponto 4.5, aí se consagra:

a) No âmbito orçamental:

“continuará a acentuar-se a prioridade estratégica do equilíbrio orçamental, através do controlo rigoroso dos custos, atenta a reduzida previsibilidade do crescimento da receita, aliada à volatilidade de algumas das suas componentes.

Regulamentar-se-ão os fundos permanentes, no que toca à recebedoria, tesouraria e regime financeiro das entidades dotadas de autonomia administrativa, assim como se procederá à reformulação dos elementos de notação relativos ao registo contabilístico e à sua integração lógica e informatizada. (...)

Continuará o esforço de aperfeiçoamento dos instrumentos de execução do orçamento e do PIDDA, por forma a garantir a plena eficácia na utilização dos recursos financeiros disponíveis.”

b) No domínio patrimonial:

“(...) Encerrar-se-á o processo de revisão dos mecanismos legais e de gestão tendentes a melhorar e simplificar o controlo de contratos de arrendamento em que o Território é outorgante e proceder-se-á à regularização da situação registral dos imóveis propriedade do Território.

Concluir-se-á, igualmente, o processo de inventariação e cadastramento do contingente patrimonial sob a responsabilidade da Administração, com a simultânea publicação de normas reguladoras da sua aquisição, gestão e alienação.”

Todavia, destas medidas apenas foi publicado o Decreto-Lei n.º 30/98/M, de 13 de Julho²³, que veio regular e disciplinar a constituição, recomposição e liquidação dos fundos permanentes, e em 30 de Novembro o Decreto-Lei n.º 57/98/M, que veio disciplinar a inventariação dos bens móveis do Território.

Estes diplomas foram objecto de análise detalhada no Cap. I – 1.3., para cujos comentários ora remetemos.

Artigo 4º

Determina quais os princípios e critérios a observar quer na elaboração quer na execução do orçamento, a saber:

“a) Controlo do crescimento das despesas de funcionamento dos serviços, estabilizando-o nos níveis assumidos pela evolução das remunerações e adequando-o ao desenvolvimento do modelo de receitas públicas;

b) Manutenção do nível do investimento público autorizado em 1997, em consonância com as prioridades de natureza sociocultural e económica dentro de uma estratégia de, por esta via, prosseguir objectivos de emprego e de dinamização da economia;

c) Continuação do plano de enquadramento legal de alguns aspectos gerais e específicos da efectivação de despesas, no sentido da simplificação dos circuitos e da transferência da responsabilidade pela fiscalização para as entidades directamente associadas aos processos.”

Artigo 5º

Autoriza o Governador a tomar as providências necessárias para o equilíbrio das contas públicas e ao regular provimento da tesouraria permitindo, nomeadamente,

¹⁷ - Recomendações formuladas em todos os Pareceres sobre a Conta Geral do Território.

¹⁸ - Outra recomendação que tem vindo a ser feita desde o Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994.

¹⁹ - Cfr. Cap. III – 9.2.1.

²⁰ - Cfr. Pareceres de 1992, 1993, 1994 (3ª parte, B.1), 1995, 1996 e 1997 (Cap. IX, 26.2., 28.2 e 2.2. respectivamente).

²¹ - Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1997, Cap. III – 2.2.1.

²² - Já consagrado na alínea l) do artigo 3º da Lei n.º 28/96/M, de 30 de Dezembro, Lei de Autorização das Receitas e Despesas para 1997.

²³ - Ao qual já se tinha feito referência no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1997, Cap. III – 2.2.1.

a redução ou suspensão de despesas que não resultem directamente de lei ou contrato anterior.

3.2.2.2. O Decreto-Lei nº 61/97/M, de 30 de Dezembro

O Decreto-Lei em epígrafe, publicado no Boletim Oficial nº 52, Série I, 3º Suplemento, de 30 de Dezembro, aprova e põe em execução o Orçamento Geral do Território para 1998.

Também aqui se verifica a reprodução, no que ao articulado diz respeito, dos diplomas que aprovaram e puseram em execução os orçamentos de 1996²⁴ e 1997²⁵, para cujos comentários ora se remete.

As normas inovadoras encontram-se nos nºs 2 e 3 do artigo 9º e no artigo 12º, que passaremos a analisar.

Artigo 9º, nº 2

Diz o seguinte:

“Transitoriamente, e até à constituição dos fundos permanentes respeitantes ao exercício de 1998, é autorizada a cativação administrativa de 10% do valor do montante do fundo autorizado em 1997.”

Como se pode verificar, esta norma vem fazer uma espécie de adiantamento do fundo permanente, autorizando a cativação administrativa de 10% do valor autorizado no ano transacto.

Tendo em conta que entre o início da execução do Orçamento Geral do Território para 1998 e a constituição dos fundos permanentes corre um período de tempo considerável²⁶, durante o qual poderá haver necessidade de proceder ao pagamento de despesas urgentes e inadiáveis, autoriza-se a cativação de um determinado montante como forma de permitir resposta a estas mesmas situações.

No entanto, e sem colocar em questão não só a bondade da norma como também a sua inquestionável utilidade tendo em conta as suas consequências práticas, é de salientar o alcance limitado da mesma.

Isto é, ao autorizar “a cativação administrativa de 10% do valor do montante do fundo autorizado em 1997” apenas se consideram os serviços que dispuseram de fundo permanente no ano transacto. Ora o facto de não ter sido constituído fundo permanente a favor de determinado serviço em 1997 não obsta a que viesse a sentir tal necessidade no ano imediato; e daí que pudesse carecer da respectiva cativação logo no início do ano.

Poder-se-á, por outro lado e na situação inversa, suscitar-se algum risco de aqueles serviços que beneficiaram de fundos permanentes em 1997, usarem da faculdade de cativação na suposição de que os terão no ano imediato, antes da eventual decisão superior de os suprimir, uma vez que esta só ocorre, em regra, em Fevereiro desse ano.

Artigo 9º, nº 3

Esta norma, que vem no seguimento de analisada anteriormente, merece igualmente alguns comentários.

Reza ela que:

“Esta parcela que, em simultâneo, se destina a permitir a regularização de despesas cujos processos se apresentem insuficientemente instruídos, é obrigatoriamente reposta até 30 dias após a constituição dos correspondentes fundos permanentes referentes a 1998.”

Relativamente à obrigatoriedade de reposição do adiantamento efectuado, 30 dias após a constituição do fundo permanente para 1998, nada há a comentar, pois que uma vez autorizado o fundo permanente, deixa de haver necessidade de se manter o adiantamento efectuado, pelo que o mesmo deverá ser regularizado.

Já todavia, a primeira parte da norma suscita alguma dúvida ao permitir o recurso ao montante cativo para regularização de despesas cujos processos se apresentem insuficientemente instruídos.

Isto, por indefinição da natureza dos processos em questão.

É que se, por um lado, somos conduzidos a processos cuja natureza se enquadra no tipo de despesas a efectuar mediante o recurso a fundos permanentes, -

despesas urgentes e inadiáveis cuja realização foge aos princípios e regras de execução orçamental - não é, por outro lado, de afastar a hipótese da norma pretender incluir todos os demais processos, uma vez que será relativamente a estes que se colocam com maior acuidade, insuficiências na respectiva instrução.

Artigo 12º

O artigo 12º do presente Decreto-Lei é uma consequência directa da alteração introduzida ao contrato de concessão do exclusivo dos jogos de fortuna e azar.

Trata-se de uma disposição transitória que seria dispensável se tivessem sido orçamentadas²⁷ as transferências a efectuar a favor da Fundação para a Cooperação e Desenvolvimento de Macau²⁸.

No entanto não o foram e, daí, a necessidade da norma que passamos a analisar.

Diz o nº 1:

“Caso se verifique impossibilidade legal de concretizar, no âmbito do OGT97, as transferências destinadas à Fundação para a Cooperação e Desenvolvimento de Macau, previstas na cláusula 21ª do contrato para a concessão do exclusivo da exploração de jogos de fortuna ou azar no território de Macau, com a redacção constante do Aditamento celebrado em 23 de Julho de 1997, é autorizada a correspondente revisão orçamental do OGT98.”

Esta disposição vem ao encontro do estipulado no nº 2 e 3 da cláusula 21ª do contrato referido, segundo a qual no prazo de um mês a contar da data da assinatura da sua revisão, isto é, até 23 de Agosto de 1997, será entregue à Fundação não só a quantia de Mop 180.000.000,00 a título de dotação inicial (nº 2), como também a dotação referente a 1996 (nº 3).

Já na posse do Território, incluída nos saldos dos exercícios findos²⁹, a quantia de Mop 670.399.995,00 será então, nos termos deste nº 1, transferida para a nova Fundação aquando sua criação, mediante a correspondente revisão orçamental.

O nº 2 estende a autorização de revisão orçamental do nº 1 “a quaisquer receitas a favor da Fundação para a Cooperação e Desenvolvimento de Macau que se vençam já no decurso de 1998”.

As receitas previstas neste artigo correspondem, nos termos do nº 1 e 3 da cláusula 21ª do contrato de concessão, à entrega da dotação anual a conceder à Fundação, em quatro prestações, a cumprir trimestralmente.

O nº 3 estipula que “as revisões orçamentais previstas nos números anteriores são dispensadas de todas e quaisquer formalidades legais, com excepção da publicação da correspondente declaração no Boletim Oficial”.

Vem assim dispensar que as mesmas sejam efectuadas por decreto-lei, nos termos do nº 2 do artigo 21º do Decreto-Lei nº 41/83/M, de 21 de Novembro.

Por fim, o nº 4 vem dizer o seguinte:

“Na parte referente às receitas originadas no decurso do exercício de 1997, a revisão orçamental tem como contrapartida os saldos de anos económicos findos.”

Estas são as receitas a que se refere o nº 1 do mesmo artigo e que, como acima se referiu, se encontram inscritas nos saldos dos exercícios findos.

Apenas será de acrescentar que as consequências práticas da aplicação do presente artigo são objecto de análise no Cap. IV – 4.2.2.2., deste Parecer, para onde se remete.

3.2.3. Os Princípios e Regras Orçamentais

A elaboração do Orçamento Geral do Território deve observar os princípios e regras enunciadas na denominada Lei de Enquadramento, aprovada pelo Decreto-Lei nº 41/83/M, de 21 de Novembro.

²⁴ - Decreto-Lei nº 72/95/M, de 29 de Dezembro.

Cfr. Parecer de 1996, Cap. III – 9.2.2.

²⁵ - Decreto-Lei nº 69/96/M, de 31 de Dezembro.

Cfr. Parecer de 1997, Cap. III – 2.2.2.

²⁶ - Normalmente os fundos permanentes são constituídos durante o mês de Fevereiro e Março, havendo algumas situações que se constituem mais tarde.

²⁷ - É assim o exigem as regras de elaboração do orçamento dado tratar-se de transferências decorrentes de contrato pre-existente, nos termos do nº 2 do artigo 10º do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro.

²⁸ - Criada pelo Decreto-Lei nº 18/98/M, de 11 de Maio.

²⁹ - Ver Parecer de 1997, Cap. IV – 4.

Dos princípios enunciados verifica-se que o orçamento para 1998 desrespeita o princípio da plenitude bem como o da especificação:

3.2.3.1. Princípio da Plenitude

Consagrado no artigo 4º da Lei de Enquadramento, este princípio desdobra-se em dois aspectos: Unidade e universalidade.

Diz o n.º 1 do artigo citado:

*“O Orçamento Geral do Território é unitário e compreenderá todas as receitas e despesas, incluindo as dos serviços e fundos autónomos (...)”*³⁰

Assim, o orçamento deve ser apenas um, único, no qual devem ser inscritas todas as receitas e todas as despesas.

Ora bem, é precisamente o aspecto da universalidade que se encontra desrespeitado no orçamento de 1998 pois que não foram inscritas todas as receitas e todas as despesas.

A asserção reporta-se à alteração efectuada em 23 de Julho de 1997 do contrato de concessão do exclusivo dos jogos de fortuna ou azar³¹, cuja cláusula 21ª vem atribuir uma dotação anual à já mencionada³² Fundação para a Cooperação e Desenvolvimento da Macau.

Esta dotação não é, afinal, mais do que uma receita do Território, embora consignada à nova Fundação, pelo que o princípio da universalidade impunha a sua previsão no orçamento para 1998.

Mas tal desrespeito não se verifica apenas quanto às receitas a vencer no decurso de 1998³³, porquanto o mesmo se poderá dizer relativamente às receitas vencidas em 1997 e que, por inexistência da pessoa colectiva, ficaram nos cofres do Território.

3.2.3.2. Princípio da Especificação

Desde o primeiro Parecer elaborado pelo tribunal que se tem vindo a chamar a atenção para o facto de os sucessivos orçamentos desrespeitarem o princípio da especificação; e o mesmo se verifica relativamente ao Orçamento Geral do Território para 1998.

Este princípio, previsto no artigo 8º da Lei de Enquadramento, é formulado nos seguintes termos:

“O Orçamento Geral do Território especificará suficientemente as receitas nele previstas e as despesas nele fixadas.”

Impõe-se assim a individualização suficiente de cada receita e cada despesa, que será feita de acordo com os critérios definidos no artigo 9º do mesmo diploma.

E o desrespeito resulta mais uma vez:

- 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
- da não agregação orgânica das despesas ao nível de Secretário-Adjunto.

Continuam pois pertinentes os comentários que idênticas situações mereceram em pareceres anteriores.

Relativamente ao capítulo das “Despesas Comuns”:³⁴

“A legalidade da sua existência é indiscutível (cfr. artº 14, nº 3, da LEOGT).”

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% e 62,1%, respectivamente da despesa total e da despesa corrente paga (cfr. mapas de fls. 111 e 115)³⁵.

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 assumpção o que lhe veda o conhecimento do montante da verba já comprometida.

E - recorda-se - o cabimento deve verificar-se no momento da assumpção do encargo, consoante estipula o artº 18º, nº 2, da LEOGT.”

Quanto à desagregação do cap. 40 - Investimento do Plano³⁶:

“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.”

Quanto à existência de Dotações Globais, foi dito no Parecer da Conta de 1993³⁷:

“(…) 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.”

E no Parecer da Conta de 1994³⁸:

“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 1998 elaboraram-se os quadros que se seguem. O primeiro é demonstrativo das “dotações globais” detectadas e o segundo faz a desagregação das dotações pelos principais tipos económicos da despesa.

³⁰ - Sublinhado nosso.

³¹ - Publicado no Boletim Oficial de Macau, nº 31, Série II, de 30 de Julho.

³² - Cfr. 3.2.2.2

³³ - Cláusula 21ª, nº 3 do contrato.

³⁴ - Parecer de 1992 - Cap. III, 1.2

³⁵ - Em 1998 as “Despesas Comuns” representam, no orçamento 18,05% do total, 32,80% das despesas correntes e 14,89% das despesas de capital. Na conta as taxas correspondentes são, respectivamente, 16,52%, 30,14% e 10,33%.

³⁶ - Parecer de 1992, Cap. III - 1.2

³⁷ - Cap. III - 1.3

³⁸ - Cap. III - 9.3.

DOTAÇÕES GLOBAIS

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

C.O.	Serviços	O.G.T.			Distribuição	
		Despesa Global				
		C.E.	Projecto	Valor	Despacho	B.O.
01-02	Gabinete do Governador	04-04-00-00-03	Missão de Macau em Lisboa	31,451,000.00	n.º 8/SAASO/98 SAASO " " "	n.º 10.II S, 11/03/98 n.º 27.II S, 08/07/98 n.º 29.II S, 22/07/98 n.º 52.II S, 30/12/98 n.º 5.II S, 03/02/99
01-02	Gabinete do Governador	04-04-00-00-04	Bruxelas	6,175,000.00	n.º 21/SAASO/98 Governador	n.º 10.II S, 18/03/98 n.º 34.II S, 26/02/98
01-02	Gabinete do Governador	05-04-00-00-06	Grupo de Lig. Conj. Luso-Chinês e do Grupo de Terras Luso-Chinês	5,350,000.00	n.º 6/SAASO/98 Direct. Serv., Subst. SAASO Direct. Serv., Subst.	n.º 10.II S, 11/03/98 n.º 32.II S, 12/08/98 n.º 46.II S, 18/11/98 n.º 7.II S, 19/02/99
01-07	Gab. Sec.-Adj. p/a Coordén. Econ.	04-01-05-00-02	Conselho Económico	2,128,000.00	n.º 7/SAASO/98	n.º 10.II S, 11/03/98
01-07	Gab. Sec.-Adj. p/a Coordén. Econ.	04-01-05-00-03	Gabinete para Análise e Avaliação de Recursos	7,210,200.00	n.º 22/SAASO/98 Direct. Serv. Direct. Serv., Subst. Direct. Serv.	n.º 11.II S, 18/03/98 n.º 43.II S, 29/10/98 n.º 45.II S, 11/11/98 n.º 48.II S, 02/12/98
01-07	Gab. Sec.-Adj. p/a Coordén. Econ.	04-01-05-00-04	Conselho Permanente de Concertação Social	2,215,000.00	n.º 23/SAASO/98 Direct. Serv., Subst. " SAASO " "	n.º 11.II S, 18/03/98 n.º 33.II S, 19/08/98 n.º 45.II S, 11/11/98 n.º 46.II S, 18/11/98 n.º 50.II S, 16/12/98 n.º 5.II S, 03/02/99
01-08	Gab. Sec.-Adj. p/a Adm., Educ./Juv.	04-01-05-00-02	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	1,129,086.00	n.º 12/SAASO/98 SAASO	n.º 10.II S, 11/03/98 n.º 22.II S, 03/06/98
01-08	Gab. Sec.-Adj. p/a Adm., Educ./Juv.	04-01-05-00-05	Gabinete de Coordenação da Cerimónia de Transferência	107,840.00	n.º 75/SAASO/98	n.º 3.II S, 20/01/99
01-10	Gab. Sec.-Adj. p/a Assun./ Soc. Orç.	04-01-05-00-01	Conselho do Ambiente	8,500,000.00	n.º 11/SAASO/98 SAASO Direct. Serv., Subst. SAASO Direct. Serv., Subst. "	n.º 10.II S, 11/03/98 n.º 30.II S, 29/07/98 n.º 33.II S, 19/08/98 n.º 40.II S, 07/10/98 n.º 4.II S, 27/01/99 n.º 2.II S, 13/01/99
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	n.º 48/SAASO/98	n.º 18.II S, 06/03/98
01-13	Gab. Sec.-Adj. p/a Com., Tur./Cultura	04-01-05-00-03	Gabinete Museu de Macau	8,897,928.40	n.º 8/SAASO/98 Direct. Serv., Subst. SAASO Direct. Serv., Subst. n.º 55/SAASO/98 SAASO Direct. Serv. SAASO	n.º 10.II S, 11/03/98 n.º 19.II S, 13/05/98 n.º 24.II S, 17/06/98 n.º 26.II S, 01/07/98 n.º 28.II S, 15/07/98 n.º 29.II S, 22/07/98 n.º 37.II S, 16/09/98 n.º 41.II S, 14/10/98
01-13	Gab. Sec.-Adj. p/a Com., Tur./Cultura	04-01-05-00-04	Presença de Macau na EXPO'98	4,040,000.00	n.º 10/SAASO/98 Direct. Serv. Direct. Serv., Subst. SAASO " " "	n.º 10.II S, 11/03/98 n.º 15.II S, 15/04/98 n.º 19.II S, 13/05/98 n.º 46.II S, 18/11/98 n.º 2.II S, 13/01/99 n.º 32.II S, 12/08/98 n.º 5.II S, 03/02/99
01-13	Gab. Sec.-Adj. p/a Com., Tur./Cultura	04-01-05-00-05	Comissão Instaladora do Centro Cultural	3,500,000.00	n.º 39/SAASO/98 Governador SAASO "	n.º 37.II S, 16/09/98 n.º 36.II S, 09/09/98 n.º 46.II S, 18/11/98 n.º 47.II S, 25/11/98
Total				83,704,054.40		

DOTAÇÕES GLOBAIS (Distribuição)

C. O. (OGT)	Projecto		Distribuição								Total Geral (9=4+7+8)
			Despesas Correntes				Despesas de Capital			Sem Distribuição (8) (Reforços ou Anulações)	
	Nome	Classificação Económica	Pessoal (1)	Bens e Serv. (2)	Outras (3)	Total (4=1+2+3)	Invest. (5)	Outras (6)	Total (7=5+6)		
01-02	Missão de Macau em Lisboa	04-04-00-00-03	12,603,773	14,481,405	4,245,822	31,331,000	120,000	—	120,000	-3,470,914	31,451,000
01-02	Bruxelas	04-04-00-00-04	3,349,540	2,795,131	30,329	6,175,000	—	—	0		6,175,000
01-02	Grupo de Lig. Conj. Luso-Chinês e do Grupo de Terras Luso Chinês	05-04-00-00-06	1,314,000	3,625,000	11,000	4,950,000	400,000	—	400,000		5,350,000
01-07	Conselho Económico	04-01-05-00-02	1,527,000	595,000	6,000	2,128,000	—	—	0		2,128,000
01-07	Gabinete para Análise e Avaliação de Recursos	04-01-05-00-03	4,562,700	2,621,000	26,500	7,210,200	—	—	0		7,210,200
01-07	Conselho Permanente de Concertação Social	04-01-05-00-04	1,261,667	950,233	3,100	2,215,000	—	—	0		2,215,000
01-08	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	04-01-05-00-02	3,393,570	1,187,430	19,000	4,600,000	—	—	0		1,129,086
01-08	Gabinete de Coordenação da Cerimónia de Transferência	04-01-05-00-05	50,840	57,000	—	107,840	—	—	0		107,840
01-10	Conselho do Ambiente	04-01-05-00-01	6,028,000	2,440,000	32,000	8,500,000	—	—	0		8,500,000
01-13	Festejos e Comemorações de Datas Nacionais	04-01-05-00-02	—	2,987,000	13,000	3,000,000	—	—	0		3,000,000
01-13	Gabinete Museu de Macau	04-01-05-00-03	8,042,560	7,230,000	77,440	15,350,000	—	—	0	-6,452,071.6	8,897,928.4
01-13	Presença de Macau na EXPO'98	04-01-05-00-04	1,815,000	2,175,000	10,000	4,000,000	—	—	0	40,000	4,040,000
01-13	Comissão Instaladora do Centro Cultural	04-01-05-00-05	1,475,000	1,775,000	250,000	3,500,000	—	—	0		3,500,000
Total			45,423,650	42,919,199	4,724,191	93,067,040	520,000	0	520,000	-9,882,985.6	83,704,054.4

A solução para esta irregularidade foi apresentada no Parecer sobre a Conta de 1993³⁹, pelo que se transcreve:

"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)."

³⁹ - Loc. cit.

Os orçamentos privativos de algumas entidades autónomas apresentam, mais uma vez, a mesma irregularidade, que se evidencia nos quadros seguintes:

DOTAÇÕES GLOBAIS

C.O.	Serviços	Entidades Autónomas (Orçamentos Privativos)			Distribuição	
		C.E.	Projecto	Valor	Suporte legal	B.O.
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-07-00-12	Exp98 em Lisboa	58,663,906.30	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC Desp. n.º 23/SACTC/98 Desp. SACTC	n.º 6.I S, 09/02/98 n.º 14.II S, 08/04/98 n.º 30.II S, 29/07/98 n.º 12.II S, 24/03/98
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-01	Grande Prémio de Macau	25,000,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC -	n.º 6.I S, 09/02/98 n.º 12.II S, 24/03/98 n.º 14.II S, 08/04/98
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-02	Miss Macau	390,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC	n.º 6.I S, 09/02/98 n.º 12.II S, 24/03/98
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-03	Fogo de Artifício	4,196,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC	n.º 6.I S, 09/02/98 n.º 12.II S, 24/03/98
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-04	Outros Projectos Especiais *	8,500,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC	n.º 6.I S, 09/02/98 n.º 14.II S, 08/04/98
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-05	Barcos-Dragão	2,300,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC	n.º 6.I S, 09/02/98 n.º 12.II S, 24/03/98
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-09	Centro de Actividades Turísticas *	5,000,000.00	Port. n.º 17/98/M	n.º 6.I S, 09/02/98
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-10	Edif. de Apoio ao G. P. M. *	2,000,000.00	-	-
50-33	Fundo de Cultura	02-03-09-00-07	Festival de Artes de Macau	2,982,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC	n.º 14.I S, 06/04/98 n.º 49.II S, 09/12/98
50-33	Fundo de Cultura	02-03-09-00-11	Festival Internacional de Música	16,500,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC -	n.º 14.I S, 06/04/98 n.º 49.II S, 09/12/98 n.º 11.II S, 06/01/99
50-33	Fundo de Cultura	02-03-09-00-15	Centro Ecuménico Kun Iam	4,305,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC	n.º 14.I S, 06/04/98 n.º 11.II S, 06/01/99
Total				129,836,906.30		

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

DISTRIBUIÇÃO

C. O. (OGT)	Projecto		Distribuição								Total Geral (9=4+7+8)
			Despesas Correntes				Despesas de Capital			Sem Distribuição	
	Nome	Classificação Económica	Pessoal (1)	Bens e Serviço (2)	Outras (3)	Total (4=1+2+3)	Investimentos (5)	Outras (6)	Total (7=5+6)	(8) (Reforços ou Anulações)	
50-06	Expo'98 em Lisboa	02-03-07-00-12	1,270,000.00	52,625,906.30	515,000.00	54,410,906.30	4,253,000.00	---	4,253,000.00		58,663,906.30
50-06	Grande Prémio de Macau	02-03-08-02-01	3,565,000.00	20,695,000.00	740,000.00	25,000,000.00	---	---	0.00		25,000,000.00
50-06	Miss Macau	02-03-08-02-02	0.00	340,000.00	50,000.00	390,000.00	---	---	0.00		390,000.00
50-06	Fogo de Artifício	02-03-08-02-03	383,000.00	3,793,000.00	20,000.00	4,196,000.00	---	---	0.00		4,196,000.00
50-06	Outros Projectos Especiais *	02-03-08-02-04	---	---	---	0.00	---	---	0.00		8,500,000.00
50-06	Barcos-Dragão	02-03-08-02-05	60,000.00	1,020,000.00	1,220,000.00	2,300,000.00	---	---	0.00		2,300,000.00
50-06	Centro de Actividades Turísticas *	02-03-08-02-09	---	---	---	0.00	---	---	0.00		5,000,000.00
50-06	Ed. de Apoio ao G. P. M. *	02-03-08-02-10	---	---	---	0.00	---	---	0.00		2,000,000.00
50-33	Festival de Artes de Macau	02-03-09-00-07	362,000.00	2,590,000.00	30,000.00	2,982,000.00	---	---	0.00		2,982,000.00
50-33	Festival Internacional de Música	02-03-09-00-11	1,815,000.00	13,475,000.00	210,000.00	15,500,000.00	---	---	0.00	1,000,000.00	16,500,000.00
50-33	Centro Ecuménico Kun Iam	02-03-09-00-15	---	5,000,000.00	---	5,000,000.00	---	---	0.00	-695,000.00	4,305,000.00
Total			7,455,000.00	99,538,906.30	2,785,000.00	109,778,906.30	4,253,000.00	0.00	4,253,000.00	305,000.00	129,836,906.30

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

Por fim, relativamente à não agregação orgânica das despesas ao nível de Secretário-Adjunto foi dito o seguinte⁴⁰:

“... 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 14.º da LEOGT, na redacção do D.L. n.º 49/84/M, de 26 de Maio e cuja legalidade se não questiona).

⁴⁰ - Parecer de 1992 - Cap. III, 1.2.

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.

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 14.º 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".⁴¹

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).

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."

3.2.4. Execução

A execução orçamental não é mais do que o elemento essencial de todo e qualquer orçamento, traduzindo-se no "conjunto de actos e operações materiais de administração financeira praticados para cobrar as receitas e realizar as despesas inscritas ou para prover ao respectivo ajustamento"⁴².

3.2.4.1. Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade é o princípio orientador da execução orçamental. Na prática de actos e operações materiais a administração está subordinada não só ao próprio orçamento, como também às leis em geral.

No entanto, este princípio tem diferentes implicações na execução do orçamento de receita e na execução do orçamento de despesa, dado que diferentes são os regimes legais aplicáveis.

Importa, porém, fazer uma chamada de atenção relativamente ao cumprimento deste mesmo princípio no âmbito da execução orçamental da despesa.

Em relação ao orçamento das despesas o processo de execução exige diversos requisitos e formalidades cuja inobservância acarreta o necessário atropelo ao princípio de legalidade.

Para além das regras definidas pela Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, assumem particular importância os seguintes diplomas:

- Decreto-Lei n.º 48871, de 30 de Outubro de 1971, que aprovou o regime jurídico das empreitadas e obras públicas, e
- Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, com a redacção introduzida pelo D.L. n.º 30/89/M, de 15 de Maio, que aprovou o regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços.

Estes diplomas condicionam, em grande medida, a actividade da Administração do Território dada a constante necessidade de satisfação das necessidades colectivas.

Todos os serviços da Administração, independentemente do seu regime jurídico-financeiro adquirem, quase que se poderia dizer a um ritmo diário, bens e serviços como forma de prosseguirem as diversas atribuições que lhes são cometidas.

E, no entanto, a prática tem revelado que nem sempre são cumpridos, com o rigor que seria de esperar, os requisitos e formalidades aplicáveis, com o consequente atropelo do princípio de legalidade que deve conformar toda a actividade administrativa; no caso em apreço, a actividade de execução do orçamento das despesas com realização de obras e aquisição de bens e serviços.

Desde a sua criação que o Tribunal de Contas tem vindo a efectuar diversas auditorias com o objectivo de averiguar o rigor na execução orçamental. E das diversas análises efectuadas sempre se detectou inatenção às regras aplicáveis, casos em que o Tribunal sempre chamou a devida atenção recomendando a sua correcção.

Neste capítulo merece particular referência o processo de aquisição ao escultor João Cutileiro, de um grupo escultórico para o exterior do Centro Cultural de Macau.

Usou-se, como instrumento, uma Portaria governamental (Portaria n.º 244/98/M, de 30 de Novembro) em vez de um contrato, o meio adequado e suficiente para o efeito, uma vez que nos encontramos perante um negócio jurídico bi-lateral, em que é essencial a intervenção da segunda parte (no caso, o escultor). Ora, não consta do processo de despesa enviado pela Direcção dos Serviços de Finanças a pedido do Tribunal⁴³ qualquer compromisso de assumpção, por parte deste, das obrigações que lhe passaram a incumbir.

E por esta via, ladeou-se a imposição legal de sujeição do acto à acção de fiscalização prévia do Tribunal de Contas⁴⁴.

3.2.4.2. Instruções

A Direcção dos Serviços de Finanças tem emitido diversas instruções para a prática de actos e operações materiais que caracterizam a execução orçamental.

⁴¹ - Actual Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento.

⁴² - Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Volume I, 4.ª Edição, pag. 429.

⁴³ - Ofício da DSF n.º 10164-099/ODC/DCP/99, de 15 de Junho.

⁴⁴ - A observação é ainda mais relevante pelo facto de a contrato idêntico ter sido anteriormente recusado o Visto pelo Mm^a Juiz da Secção de Fiscalização Prévia.

As instruções enviadas, sob a forma de circular, aos diversos Serviços a propósito da execução do Orçamento Geral do Território de 1998 foram, entre outras:

- N.ºs 3 e 4/SOT/DCP, de 25 de Maio e 3 de Agosto, respectivamente:
Procedimento a seguir no respeitante ao envio das contribuições para a segurança social dos trabalhadores requisitados à República;
- N.º 1/DDP/98, de 25 de Maio:
Encargos com o exercício dos direitos decorrentes do processo de ingresso a suportar pelos orçamentos privativos dos diversos Serviços onde os respectivos trabalhadores se encontram afectos;
- N.º 11/DOC/DCP/98, de 1 de Julho:
Informação aos serviços simples e dotados de autonomia administrativa, das reduções de 10%, 100% e 50% no total das verbas orçamentadas para "Bens e Serviços", "Material de Transportes" e "Maquinaria e Equipamento", respectivamente, determinadas por despacho de S. Ex.ª o Governador de 30 de Junho de 1998;
- N.ºs 12 e 18/DOC/DCP/98, de 1 de Julho e 14 de Setembro, respectivamente:
Informação aos serviços com autonomia administrativa e financeira, da redução de 5% no total das verbas orçamentadas para "Transferências Correntes", e solicitação do envio do respectivo orçamento suplementar, nos termos do artigo 18.º, n.ºs 6 e 7 do D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro;
- N.ºs 31 e 32/DOC/98, ambas de 3 de Dezembro:
Calendário para o fecho das contas públicas do ano de 1998;
- N.º 33/DOC/DCP/98, de 18 de Dezembro:
Fixação do valor global da dotação autorizada para diversos serviços.

É de referir, mais uma vez, a falta de instruções sobre procedimentos e critérios a adoptar pelos Serviços da Administração na realização das respectivas despesas, cuja emissão tem sido sugerida em Pareceres anteriores⁴⁵.

3.2.5. Alterações Orçamentais

Nos termos do artigo 12.º do D.L. n.º 61/97/M, de 30 de Dezembro⁴⁶, ocorreram, em 1998, duas revisões do Orçamento Geral do Território, sob a forma de Declaração⁴⁷, publicadas no Boletim Oficial n.º 6, Série II, de 11 de Fevereiro e n.º 43, Série II, de 29 de Outubro.

Estas revisões aumentaram o valor global do orçamento (receitas e despesas) em Mop 869.393.600,00, sendo as receitas acrescidas provenientes da cláusula 21.ª do contrato de concessão do exclusivo da exploração de jogos de fortuna ou azar, com a redacção introduzida pelo aditamento celebrado em 23 de Julho de 1997 (+Mop 198.993.600,00) e da utilização de saldos de anos anteriores (+Mop 670.400.000,00), importâncias consignadas à Nova Fundação e não pagas em 1997 por não ter ainda sido criada essa Fundação.

3.2.5.1. Da Receita

As variações que, ao longo de 1998, o orçamento da receita sofreu, descrevem-se no quadro que se segue, quer em valor global, quer por grupos e agregados.

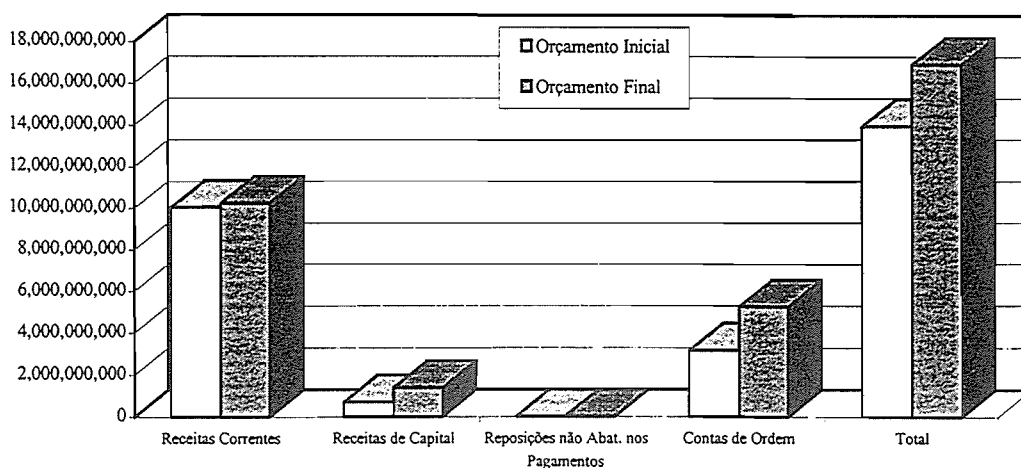
⁴⁵ - Parecer de 1994, Cap. III - 9.4.
Parecer de 1995, Cap. III - 8.4.
Parecer de 1996, Cap. III - 9.4.
Parecer de 1997, Cap. III - 2.4.1.

⁴⁶ - Diploma que aprovou e pôs em execução o Orçamento Geral do Território para 1998.

⁴⁷ - A exigência de se efectuarem as revisões orçamentais por Decreto-Lei do Governador, nos termos do n.º 2 do artigo 21.º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro foi dispensada pelo n.º 3 do artigo 12.º do D.L. n.º 61/97/M, de 30 de Dezembro.

Código	Designação	Previsão Inicial	Alteração	Sem descritivo	Dotação Final	Importância não recebida
	Receitas Correntes	10,050,122,700	199,331,700	0.00	10,249,454,400	
01	Impostos Directos	7,313,251,100			7,313,251,100	
02	Impostos Indirectos	551,220,000	338,100		551,558,100	
03	Taxas, Multas e outras penalidades	326,131,300			326,131,300	
04	Rendimentos da Propriedade	1,635,920,000			1,635,920,000	
05	Transferências	157,625,000	198,993,600		356,618,600	259,377
06	Venda de Bens Duradouros	1,000,000			1,000,000	
07	Venda de Serv. e Bens não Duradouros	49,695,300			49,695,300	
08	Outras	15,280,000			15,280,000	
	Receitas de Capital	722,921,000	670,400,000	0.00	1,393,321,000	
09	Venda de Bens de Investimento	70,000,000			70,000,000	
10	Transferências	248,521,000			248,521,000	
11	Activos Financeiros	4,400,000			4,400,000	
12	Passivos Financeiros	—			0	
13	Outras	400,000,000	670,400,000		1,070,400,000	
14	Reposições não Abat. nos Pagamentos	20,000,000			20,000,000	
15	Contas de Ordem	3,166,838,700	1,485,762	2,090,520,895.93	5,258,845,357.93	168,004,008.19
	Total	13,959,882,400	871,217,462	2,090,520,895.93	16,921,620,757.93	168,263,385.19

As variações da receita apresentam a seguinte forma gráfica:



Do quadro e gráfico antecedente resulta um aumento da receita orçamentada, que resultou:

- Das Revisões Orçamentais efectuadas nos termos do artigo 12º do D.L. n.º 61/97/M, de 30 de Dezembro, e concretizadas por Declarações publicadas no B.O.;
- De Alterações; e
- Dos Reforços inominados.

Relativamente às revisões orçamentais, efectuadas nos termos do artigo 12º do diploma que aprovou e pôs em execução o orçamento para 1998, nada há a apontar. Apenas se mantêm as reservas manifestadas no ponto 3.2.2.2., aquando da análise do artigo 12º referido, para onde se remete.

No que às denominadas “Alterações” (ou “transferências de verbas” como são designadas na Declaração publicada no B.O. n.º 7, Série II, de 19 de Fevereiro de 1999) e aos “Reforços inominados” diz respeito, valem aqui os comentários já efectuados em Pareceres anteriores, que, porque pertinentes, se transcrevem.

Assim, sobre as “Alterações”, foi dito no Parecer de 1994⁴⁸:

“... acontece que as normas invocadas⁴⁹ 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).

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

No Parecer de 1997⁵⁰ foram feitos os seguintes comentários sobre os “Reforços”:

“Quanto aos “Reforços” (que apelidámos “Inominados” por não virem qualificados na conta) que, repete-se, correspondem aos anteriormente denominados “Aumentos Tácitos”, sempre se poderá dizer que têm previsão legal nos n.ºs 3 e 4 do art.º 11º do Decreto-Lei n.º 69/96/M, de 31 de Dezembro (aprovou e pôs em execução o Orçamento para 1997).⁵¹

Porém, não foi cumprido o disposto no n.º 4 referido já que tal preceito manda publicar mensalmente uma Declaração assinada pelo Director dos Serviços de Finanças, que os identifique e quantifique e tal publicação não aconteceu. E esta ausência de publicação retira rigor e transparência ao orçamento e potencia a violação do princípio rígido do cabimento prévio.”

3.2.5.2. Da Despesa

As modificações quantitativas do orçamento da despesa registam-se no quadro que se segue.

⁴⁸ - Cap. III - 9.5.1.

⁴⁹ - 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 artigos 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.

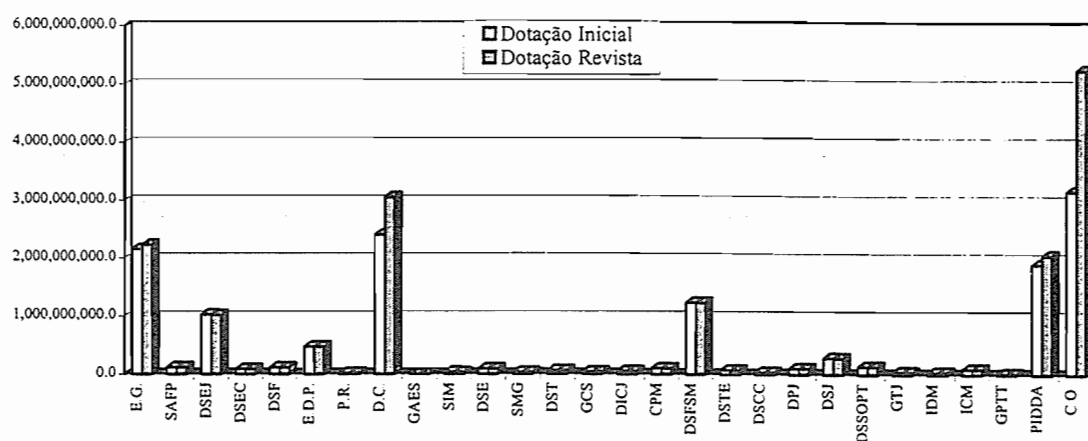
⁵⁰ - Cap. III - 2.5.1.

⁵¹ - Para 1998 Decreto-Lei n.º 61/97/M, de 30 de Dezembro.

(PATACAS)

Classificação Orgânica	Dotação Inicial	Dotação Revista	ADI/DR	Δ%
01 Encargos Gerais	2,152,571,600.00	2,233,399,422.60	80,827,822.60	3.75
03 Serviços de Administração e Função Pública	122,903,500.00	120,398,500.00	-2,505,000.00	-2.04
05 Serviços de Educação e Juventude	1,025,000,000.00	1,018,393,440.00	-6,606,560.00	-0.64
07 Serviços de Estatísticas e Censos	89,305,000.00	88,190,000.00	-1,115,000.00	-1.25
09 Serviços de Finanças	113,583,800.00	117,857,200.00	4,273,400.00	3.76
10 Encargos da Dívida Pública	472,000,000.00	472,000,000.00	0.00	0.00
11 Pensões e Reformas	14,710,000.00	15,274,572.70	564,572.70	3.84
12 Despesas Comuns	2,401,545,700.00	3,054,102,335.80	652,556,635.80	27.17
13 Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	0.00	3,373,511.00	3,373,511.00	—
18 Serviços de Identificação de Macau	36,000,000.00	35,044,200.00	-955,800.00	-2.66
19 Serviços de Economia	94,573,000.00	93,073,036.00	-1,499,964.00	-1.59
22 Serviços Meteorológicos e Geofísicos	33,578,300.00	32,858,300.00	-720,000.00	-2.14
23 Serviços de Turismo	66,000,000.00	65,234,700.00	-765,300.00	-1.16
24 Gabinete de Comunicação Social	44,900,000.00	43,104,000.00	-1,796,000.00	-4.00
26 Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	55,000,000.00	54,662,600.00	-337,400.00	-0.61
27 Capitania dos Portos de Macau	105,975,500.00	105,465,010.00	-510,490.00	-0.48
28 Forças de Segurança de Macau	1,238,661,000.00	1,233,893,000.00	-4,768,000.00	-0.38
29 Serviços de Trabalho e Emprego	72,000,000.00	69,417,800.00	-2,582,200.00	-3.59
31 Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau	37,586,000.00	37,063,725.00	-522,275.00	-1.39
32 Direcção da Polícia Judiciária	105,000,000.00	105,338,136.00	338,136.00	0.32
34 Serviços de Justiça	284,135,100.00	281,795,780.00	-2,339,320.00	-0.82
35 Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	136,810,000.00	134,719,000.00	-2,091,000.00	-1.53
36 Gabinete para a Tradução Jurídica	43,863,200.00	43,414,579.00	-448,621.00	-1.02
37 Instituto dos Desportos de Macau	37,005,000.00	36,309,500.00	-695,500.00	-1.88
38 Instituto Cultural de Macau	94,337,000.00	96,053,533.40	1,716,533.40	1.82
39 Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodepend.	16,000,000.00	15,622,500.00	-377,500.00	-2.36
40 Investimentos do Plano	1,900,000,000.00	2,056,717,018.50	156,717,018.50	8.25
50 Contas de Ordem	3,166,838,700.00	5,258,845,357.93	2,092,006,657.93	66.06
Total	13,959,882,400.00	16,921,620,757.93	2,961,738,357.93	21.22

Graficamente apresenta a seguinte forma:



O quadro que se segue registam-se as variações, por capítulos orgânicos, nas Despesas Correntes e nas Despesas de Capital.

(PATACAS)

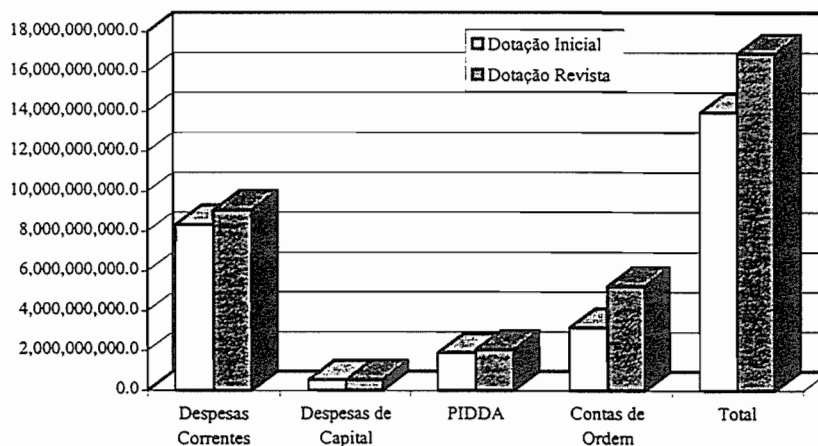
Classificação Orgânica	Tipo	Despesas Correntes				Despesas de Capital			
		Dotação Inicial	Dotação Revista	ADI/DR	Δ%	Dotação Inicial	Dotação Revista	ADI/DR	Δ%
01 Encargos Gerais		2,149,255,100.00	2,232,287,922.60	83,032,822.60	3.86	3,316,500.00	1,111,500.00	-2,205,000.00	-66.49
03 Serviços de Administração e Função Pública		122,863,500.00	120,398,500.00	-2,465,000.00	-2.01	40,000.00	0.00	-40,000.00	-100.00
05 Serviços de Educação e Juventude		990,428,000.00	975,148,040.00	-15,279,960.00	-1.54	34,572,000.00	43,245,400.00	8,673,400.00	25.09
07 Serviços de Estatísticas e Censos		89,125,000.00	88,175,000.00	-950,000.00	-1.07	180,000.00	15,000.00	-165,000.00	-91.67
09 Serviços de Finanças		113,024,800.00	117,652,700.00	4,627,900.00	4.09	559,000.00	204,500.00	-354,500.00	-63.42
10 Encargos da Dívida Pública		60,000,000.00	60,000,000.00	0.00	0.00	412,000,000.00	412,000,000.00	0.00	0.00
11 Pensões e Reformas		14,710,000.00	15,274,572.70	564,572.70	3.84	—	—	—	—
12 Despesas Comuns		2,321,545,700.00	2,974,042,335.80	652,496,635.80	28.11	80,000,000.00	80,060,000.00	60,000.00	0.08
13 Gabinete de Apoio ao Ensino Superior		0.00	3,373,511.00	3,373,511.00	—	—	—	—	—
18 Serviços de Identificação de Macau		36,000,000.00	35,044,200.00	-955,800.00	-2.66	—	—	—	—
19 Serviços de Economia		94,145,000.00	92,945,000.00	-1,200,000.00	-1.27	428,000.00	128,036.00	-299,964.00	-70.09
22 Serviços Meteorológicos e Geofísicos		33,228,300.00	32,849,300.00	-379,000.00	-1.14	350,000.00	9,000.00	-341,000.00	-97.43
23 Serviços de Turismo		65,851,000.00	65,234,700.00	-616,300.00	-0.94	149,000.00	0.00	-149,000.00	-100.00
24 Gabinete de Comunicação Social		44,900,000.00	43,104,000.00	-1,796,000.00	-4.00	—	—	—	—
26 Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		54,900,000.00	54,662,600.00	-237,400.00	-0.43	100,000.00	0.00	-100,000.00	-100.00
27 Capitania dos Portos de Macau		105,375,500.00	105,465,010.00	89,510.00	0.08	600,000.00	0.00	-600,000.00	-100.00
28 Forças de Segurança de Macau		1,238,661,000.00	1,233,893,000.00	-4,768,000.00	-0.38	—	—	—	—
29 Serviços de Trabalho e Emprego		71,460,000.00	69,417,800.00	-2,042,200.00	-2.86	540,000.00	0.00	-540,000.00	-100.00
31 Serviços de Cartografia e Cadastro		37,336,000.00	37,028,725.00	-307,275.00	-0.82	250,000.00	35,000.00	-215,000.00	-86.00
32 Direcção da Polícia Judiciária		104,650,000.00	105,119,100.00	469,100.00	0.45	350,000.00	219,036.00	-130,964.00	-37.42
34 Serviços de Justiça		283,773,200.00	281,734,110.00	-2,039,090.00	-0.72	361,900.00	61,670.00	-300,230.00	-82.96
35 Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		135,510,000.00	134,188,800.00	-1,321,200.00	-0.97	1,300,000.00	530,200.00	-769,800.00	-59.22
36 Gabinete para a Tradução Jurídica		43,743,200.00	43,329,880.00	-413,320.00	-0.94	120,000.00	84,699.00	-35,301.00	-29.42
37 Instituto dos Desportos de Macau		36,765,000.00	36,309,500.00	-455,500.00	-1.24	240,000.00	0.00	-240,000.00	-100.00
38 Instituto Cultural de Macau		94,227,000.00	96,053,533.40	1,826,533.40	1.94	110,000.00	0.00	-110,000.00	-100.00
39 Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodepend.		15,980,000.00	15,622,500.00	-357,500.00	-2.24	20,000.00	0.00	-20,000.00	-100.00
Total		8,357,457,300.00	9,068,354,340.50	710,897,040.50	8.51	535,586,400.00	537,704,041.00	2,117,641.00	0.40

Por agregados económicos, as variações do orçamento da despesa foi a seguinte:

(PATACAS)

Orçamento						
Tipo	Dotação Inicial	%	Dotação Revista	%	ADI/DR	Δ%
Despesas Correntes	8,357,457,300.00	59.87	9,068,354,340.50	53.59	710,897,040.50	8.51
Despesas de Capital	535,586,400.00	3.84	537,704,041.00	3.18	2,117,641.00	0.40
PIDDA	1,900,000,000.00	13.61	2,056,717,018.50	12.15	156,717,018.50	8.25
Contas de Ordem	3,166,838,700.00	22.69	5,258,845,357.93	31.08	2,092,006,657.93	66.06
Total	13,959,882,400.00	100.00	16,921,620,757.93	100.00	2,961,738,357.93	21.22

Com a seguinte expressão gráfica.



As alterações do orçamento da despesa tiveram, igualmente, origem:

- nas Revisões Orçamentais efectuadas;
- nas Transferências entre rubricas; e
- nos Reforços Inominados ou Reforços Tácitos.

Relativamente às Revisões Orçamentais e aos Reforços Inominados, valem aqui os comentários tecidos anteriormente a propósito das variações orçamentais da receita.

Quanto às Transferências entre rubricas são de salientar as operadas por consequência do denominado “*Ajustamento Orçamental/98*”.

Nada de irregular há a apontar, uma vez que mais não são do que meros actos de gestão orçamental, praticados ao abrigo do disposto no artigo 5º, nº 2 da “Lei de Autorização das Receitas e Despesas para 1998”, aprovada pela Lei nº 11/97/M, de 30 de Dezembro. Sempre se dirá, no entanto, que por uma questão de transparência melhor teria sido a opção pela correspondente publicação do despacho que determinou a redução operada.

Datado de 30.06.98, o despacho do Governador determinou a redução de 10%, 100%, 50%, e 5% no total das verbas orçamentadas para a aquisição de “*Bens e Serviços*”, “*Material de Transporte*”, “*Maquinaria e Equipamento*”, e das verbas orçamentadas para “*Transferências Correntes*”, respectivamente, tendo em conta o decréscimo das principais fontes de financiamento do Orçamento Geral do Território, influenciado pela crise financeira da região.

As transferências operadas no cumprimento do despacho referido foram publicadas no Boletim Oficial de Macau nº 29, Série II, de 2 de Julho de 1998, e nº 32, Série II, de 18 de Agosto de 1998.

Em 03.11.98 e 17.12.98, por despachos do Governador e Encarregado do Governo, respectivamente, foram autorizadas novas medidas de contenção orçamental, tendo em conta a manutenção da crise financeira asiática e sua influência negativa nas principais fontes de financiamento do Orçamento Geral do Território.

Mas, e ao contrário do procedimento adoptado aquando do despacho governamental de 30.06.98 supra referido, que determinou o reforço da Dotação Provisional, foi criada uma rubrica provisória no capítulo 12º para a qual se fizeram transitar os montantes envolvidos.

Que rubrica é esta e qual o seu movimento são dados de que o Tribunal não dispõe tendo em conta que dos despachos referidos nada resulta nesse sentido⁵². Da mesma forma não foi feita qualquer publicação no Boletim Oficial de Macau das transferências efectuadas no cumprimento dos mesmos, pelo que se colocam dúvidas relativamente à legalidade do procedimento.

A Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território nada diz relativamente ao procedimento a adoptar com a criação de uma nova rubrica orçamental, daí que nada obste a que o seja por Despacho.

No entanto, tendo em conta a natureza da matéria envolvida, onde se determinam medidas de contenção orçamental que afectam diversos serviços da Administração, mesmo que provisórias, sempre se justificaria não só a publicação dos despachos, como também das correspondentes transferências de verbas operadas em seu cumprimento, para garantia da transparência na gestão dos dinheiros públicos e de acordo com o normativo do nº 3 do artº 21º do Decreto-Lei nº 41/83/M, de 21 de Novembro.

3.2.5.3. Breve Análise

Da análise dos quadros e gráficos anteriores resultam as seguintes notas:

- Mais uma vez se regista um aumento significativo do orçamento inicial, que em 1998 se cifrou em 21,22%.
- Para esse aumento contribuiu o aumento da previsão das Contas de Ordem que, do orçamento inicial para o final, cresceram 66,06%.

- O reforço das Contas de Ordem representa 70,63% do aumento total do orçamento.
- Não obstante as Despesas Correntes registarem um aumento de 8,51% relativamente ao orçamento inicial, representam 24% do aumento total do orçamento.
- Merecem igualmente destaque as Despesas Comuns, que cresceram 27,17%.

3.3. A Conta Geral do Território

3.3.1. Remessa ao Tribunal

O Despacho nº 48/GM/99, de 31 de Março⁵³, alterou os prazos previstos não só para os actos prévios com vista à apresentação da Conta Geral do Território de 1998 à Assembleia Legislativa, como também o prazo de remessa da mesma ao Tribunal de Contas para efeitos de Parecer, fixado no nº 1 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 18/92/M, de 2 de Março.

Desta forma, e nos termos do mesmo despacho, “*considerando que o Conselho Superior de Justiça deliberou recomendar a elaboração do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Território relativa ao ano de 1998, em prazo que permita a sua apreciação pela Assembleia Legislativa ainda no limite temporal da administração de Macau por Portugal, (...) a Direcção dos Serviços de Finanças apresenta a Conta Geral do Território, abreviadamente designada por Conta, ao Governador, até 30 de Junho do corrente ano, com vista à sua apresentação a parecer do Tribunal de Contas.*” (nº 2)

Foi assim antecipada a data de remessa da conta ao Tribunal em um mês (de 31 de Julho, fixada no artigo 9º, nº 1 do Decreto-Lei nº 18/92/M, passou para 30 de Junho nos termos do despacho em análise)⁵⁴.

3.3.2. Elaboração

De acordo com o artigo 35º, nº 1 da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território “*o resultado da execução orçamental constará de contas provisórias e das contas de Gerência e do Exercício, que serão elaboradas pela Direcção dos Serviços de Finanças*”.

E o seu nº 2 estipula que “*das contas a elaborar constarão os elementos que vierem a ser definidos em portaria do Governador*”.

Continua, porém, por publicar a portaria referida, pelo que volta o Tribunal a ficar impossibilitado de avaliar a conformidade formal da conta.

3.3.2.1. As Contas Provisórias

As contas provisórias, elaboradas nos termos do disposto no artigo 35º da LEOGT, devem ser publicadas trimestralmente. Assim determina o artigo 36º do mesmo diploma.

Com tal publicação visa-se não só manter regularmente informados os contribuintes sobre a arrecadação das receitas e a sua aplicação, como também verificar o ritmo de execução do orçamento ao longo do ano.

No entanto, voltou a não ser cumprido o comando legal, tendo as Contas Provisórias sido publicadas já em 1999, Boletim Oficial nº 7, Série II, de 19 de Fevereiro.

Os quadros que se seguem, elaborados apartir dos dados publicados no Boletim Oficial, dão-nos uma visão do ritmo da arrecadação de receitas da realização de despesa ao longo de 1998.

⁵² - Remetidos pela DSF, ofício nº 15240/041/DCP/99, de 27.08.

⁵³ - Boletim Oficial nº 15, Série I, de 12 de Abril.

⁵⁴ - A conta só deu, todavia, entrada no Tribunal de Contas, em 2 de Julho seguinte.

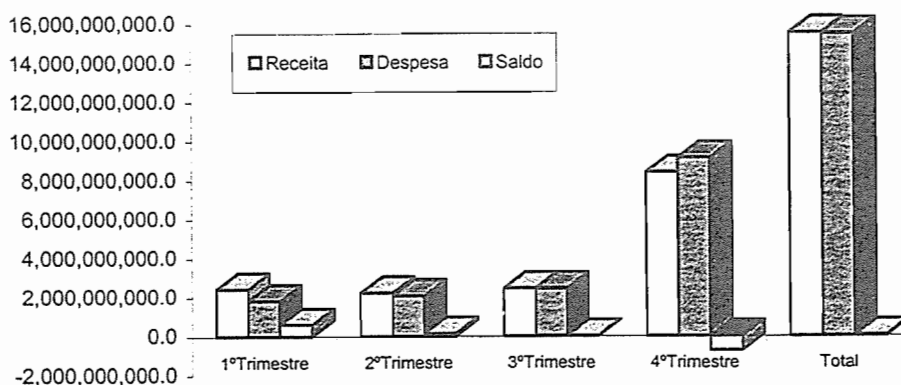
Receita

Descrição	Orçamento Final	Execução									
		1ºTrimestre	%	2ºTrimestre	%	3ºTrimestre	%	4ºTrimestre	%	Total	%
Corrente	10,249,454,400.00	2,214,150,982.00	21.6	2,133,928,716.00	20.8	2,378,175,922.00	23.2	1,932,451,605.00	18.9	8,658,707,225.00	84.5
De Capital	1,413,321,000.00	163,277,927.00	11.6	27,370,084.00	1.9	30,135,978.00	2.1	1,578,055,924.00	11.7	1,798,839,913.00	127.3
Contas de Ordem	5,258,845,357.93	62,177,127.00	1.2	81,470,165.00	1.5	63,993,713.00	1.2	4,883,200,344.74	92.9	5,090,841,349.74	96.8
Total	16,921,620,757.93	2,439,606,036.00	14.4	2,242,768,965.00	13.3	2,472,305,613.00	14.6	8,393,707,873.74	49.6	15,548,388,487.74	91.9

Despesa

Descrição	Orçamento Final	Execução								Total	%
		1º Trimestre	%	2º Trimestre	%	3º Trimestre	%	4º Trimestre	%		
Desp. Funcionamento	9,606,058,381.50	1,751,659,508.80	18.2	1,761,095,684.23	18.3	1,987,806,229.41	20.7	3,318,841,664.30	34.5	8,819,403,086.74	91.8
PIDDA	2,056,717,018.50	31,285,528.50	1.5	265,485,444.10	12.9	392,426,774.10	19.1	906,281,660.00	44.1	1,595,479,406.70	77.6
Contas de Ordem	5,258,845,357.93	41,536,542.00	0.8	68,079,220.00	1.3	76,539,188.00	1.5	4,904,686,399.74	93.3	5,090,841,349.74	96.8
Total	16,921,620,757.93	1,824,481,579.30	10.8	2,094,660,348.33	12.4	2,456,772,191.51	14.5	9,129,809,724.04	54.0	15,505,723,843.18	91.6

Receita/Despesa/Saldo



3.3.2.2. A Conta Definitiva

A existência de uma Conta de Gerência e outra de Exercício decorre do já enunciado artigo 35º da LEOGT. Quanto à sua estrutura e conteúdo continuam por determinar, dado que por publicar continua também a portaria, já citada, a que se refere o nº 2 do mesmo artigo.

Não obstante isso, a conta em apreço apresenta algumas melhorias, não tanto de estrutura, mas principalmente de conteúdo, fazendo desenvolvimentos de algumas questões, fonte indispensável de elementos para a emissão do Parecer e para a análise da situação jurídico-financeira do Território.

Pena é que não se tenha aproveitado a oportunidade para, mais uma vez, tratar de questões sobre as quais o Decreto-Lei nº 18/92/M, de 2 de Março (artigo 9º, nº 3) manda que o tribunal se pronuncie no Parecer sobre a Conta Geral do Território.

Assim, continuam a faltar elementos necessários à análise:

- dos Subsídios;
- dos Benefícios Fiscais, e
- do Património (imobiliário e mobiliário) do Território.

Este ano a conta em apreço apresenta um modelo idêntico ao dos anos anteriores, com alguma informação adicional para a qual chamaremos a devida atenção.

Apresenta assim dois "Relatórios", "Mapas Desenvolvidos" e as "Contas das Entidades Autónomas", em anexo.

O primeiro relatório divide-se da seguinte forma:

- Caracterização Global da Conjuntura Económica de Macau;
- Resultados Gerais e Comparação com o Orçamento;
- Receitas - Previsão, Cobrança e Comparação;
- Despesas - Dotação, Execução e Comparação;
- Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração, 1998;
- Dívida Pública:
 - Dívida Pública Directa;
 - Dívida Pública Indirecta;
- Entidades Autónomas;
- Conclusões.

O segundo relatório dedica-se à análise da Situação Patrimonial do Território, desenvolvendo as seguintes questões:

- Regularização das Contas de Operações de Tesouraria;
- A Conta de Operações de Tesouraria;
- Saldo de Exercício Findos;
- Situação da Tesouraria em 31/12/98;
- Conta do Tesouro em 31/12/98.

O conteúdo dos "Mapas Desenvolvidos" refere-se a:

- Relação por Epígrafes das Operações de Tesouraria;
- Contas de Gerência e de Exercício⁵⁵;
- Relação dos Saldos de Anos Anteriores e sua Utilização;
- Relação da Receita Liquidada, Cobrada e em Dívida;
- Relação da Receita Cobrada;
- Relação da Despesa Paga;
- Relação das importâncias que ficaram por pagar;
- Relação das Reposições Abatidas nos Pagamentos.

Pela primeira vez são desenvolvidas com algum detalhe as questões relativas ao Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento de Administração, à Conta de Operações de Tesouraria e sua regularização, como também é feita pela primeira vez a consolidação do Tesouro, constituindo uma melhoria assinalável de informação relativa à execução do Orçamento Geral do Território.

3.3.3. Aprovação

A aprovação formal da Conta Geral do Território pelo Governador de Macau tem sido recomendação constante desde o Parecer de 1992, recomendação que se mantém, uma vez que a presente conta também não foi objecto de aprovação.

Tem-se todavia por aprovação tácita a remessa ao Tribunal a coberto do ofício assinado pelo Governador do Território.

3.3.4. Publicação

Até à conclusão do presente parecer a conta definitiva ainda não tinha sido publicada.

⁵⁵ - Mais uma vez se refere que a LEOGT manda que os resultados da execução orçamental constem de contas de "gerência" e do "exercício" (artº 35º). No entanto o Tribunal, logo no Parecer sobre a Conta de 1992 considerou desconforme a elaboração destas contas com o sistema de orçamento de Gerência consagrado no direito financeiro do Território. Remetem-se assim para o Cap. I - 4.6. do Parecer de 1992 os devidos comentários.

CAPÍTULO IV

AS RECEITAS E AS DESPESAS

abrangerá a comparação entre a receita corrente orçamentada e sua execução, receita de capital, reposições não abatidas nos pagamentos, contas de ordem e análise das despesas por entidades governamentais.

4.1. Abertura

Tendo por objectivo a obtenção de elementos de controlo dos recursos financeiros do Território e sua aplicação, o presente capítulo compreende a análise global das receitas e das despesas.

Na óptica da metodologia utilizada em anos anteriores, a presente análise

4.2. As Receitas

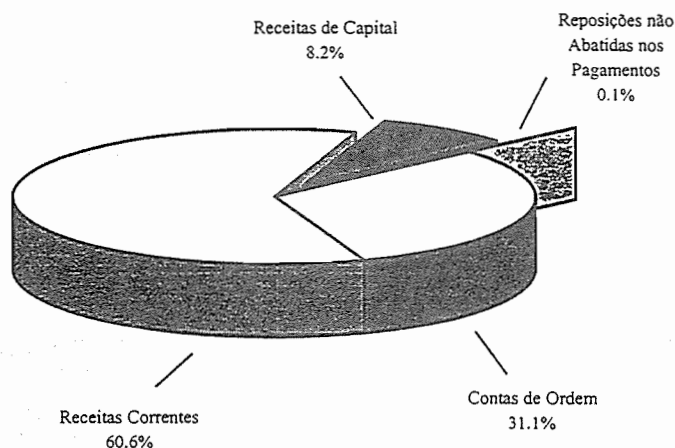
4.2.1. No Orçamento

O mapa que se segue apresenta a estrutura do Orçamento das Receitas do Território no ano de 1998 (após revisões e "alterações").

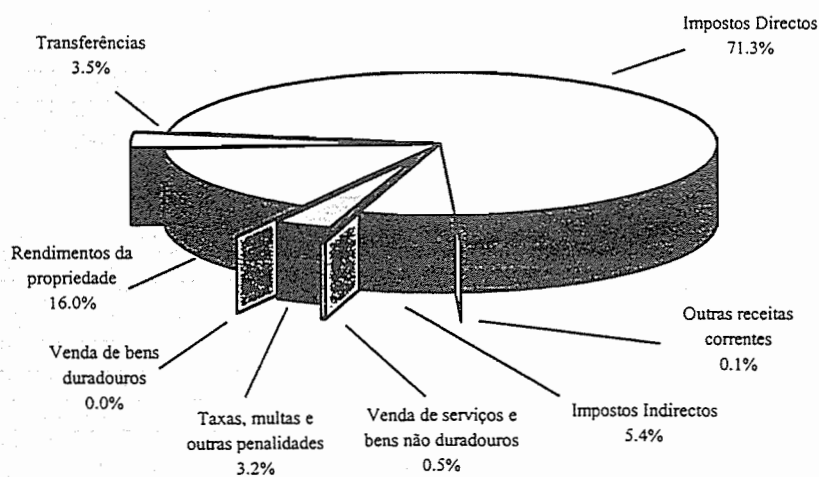
Código		Designação da Receita	Dotação Orçamental	
Capítulo	Grupo		Montante (em patacas)	%
		Receitas Correntes	10,249,454,400.0	60.6
01		<i>Impostos Directos</i>	<i>7,313,251,100.0</i>	<i>71.3</i>
	01	Sobre o rendimento	6,960,251,100.0	95.2
	02	Outros	353,000,000.0	4.8
02		<i>Impostos Indirectos</i>	<i>351,558,100.0</i>	<i>5.4</i>
	03	Outros	351,558,100.0	100.0
03		<i>Taxas, Multas e Outras Penalidades</i>	<i>326,131,300.0</i>	<i>3.2</i>
	01	Taxas	300,921,700.0	92.3
	02	Multas e outras penalidades	25,209,600.0	7.7
04		<i>Rendimentos da Propriedade</i>	<i>1,635,920,000.0</i>	<i>16.0</i>
	03	Juros - outros sectores	770,000.0	0.0
	06	Dividendos - outros sectores	13,000,000.0	0.8
	10	Rendas de terrenos - outros sectores	60,150,000.0	3.7
	11	Prémios proven. de concessões de terrenos	1,200,000,000.0	73.4
	12	Comparticipação	362,000,000.0	22.1
05		<i>Transferências</i>	<i>356,618,600.0</i>	<i>3.5</i>
	06	Exterior	155,350,000.0	43.6
	07	Outros sectores	201,268,600.0	56.4
06		<i>Venda de Bens Duradouros</i>	<i>1,000,000.0</i>	<i>0.0</i>
	03	Outros sectores	1,000,000.0	100.0
07		<i>Venda de Serviços e Bens não Duradouros</i>	<i>49,695,300.0</i>	<i>0.5</i>
	01	Rendas de habitações	12,000,000.0	24.1
	04	Rendas de edificios - outros sectores	16,500,000.0	33.2
	07	Rendas de bens duradouros - outros sectores	1,430,000.0	2.9
	10	Diversos - outros sectores	19,765,300.0	39.8
08		<i>Outras Receitas Correntes</i>	<i>15,280,000.0</i>	<i>0.1</i>
		Receitas de Capital	1,393,321,000.0	8.2
09		<i>Venda de Bens de Investimento</i>	<i>70,000,000.0</i>	<i>5.0</i>
	01	Terrenos - sector público	20,000,000.0	28.6
	07	Edificios - sector público	50,000,000.0	71.4
10		<i>Transferências</i>	<i>248,521,000.0</i>	<i>17.9</i>
	01	Sector Público	0.0	0.0
	07	Outros sectores	248,521,000.0	100.0
11		<i>Activos Financeiros</i>	<i>4,400,000.0</i>	<i>0.3</i>
	14	Emp. a médio e longo prazos - outros sectores	4,400,000.0	100.0
12		<i>Passivos Financeiros</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
	12	Emp. a médio e longo prazos - outros sectores	0.0	0.0
13		<i>Outras Receitas de Capital</i>	<i>1,070,400,000.0</i>	<i>76.8</i>
14		Reposições não Abatidas nos Pagamentos	20,000,000.0	0.1
15		Contas de Ordem	5,258,845,357.9	31.1
Receita Total			16,921,620,757.9	100.0

A composição da receita total, receita corrente e receita de capital apresenta-se da seguinte forma:

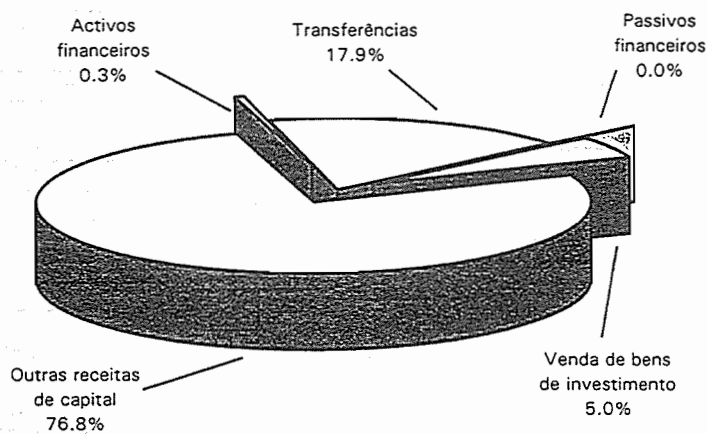
RECEITA TOTAL



RECEITA CORRENTE



RECEITA DE CAPITAL



Exposta a composição da receita orçamentada, podem-se retirar as seguintes conclusões:

- a) As receitas correntes continuam a representar o maior recurso do Território, com 60,6% da receita total. No entanto, comparando com o ano anterior decresceram 6,4% (Mop 10.249.454.400,00);
- b) As receitas das entidades e fundos autónomos, designadas por "Contas de Ordem", contribuíram com 31,1% da receita total, a segunda maior parcela;
- c) Igual destaque merecem as receitas de capital que no ano em apreço representam 8,2% da receita total, mais do dobro do registado em 1997 em valores absolutos (Mop 622.603.300,00 em 97 e Mop 1.393.321.000,00 em 98);

d) Tal movimento foi resultado do enorme crescimento que sofreram as "Outras Receitas de Capital", designadamente através da utilização dos "saldos de anos económicos anteriores" (C.E. 13-01-00-00);

e) Os impostos directos continuam a ser o maior recurso financeiro das receitas correntes, 71,3%, como também a maior receita do Território, 43,2%;

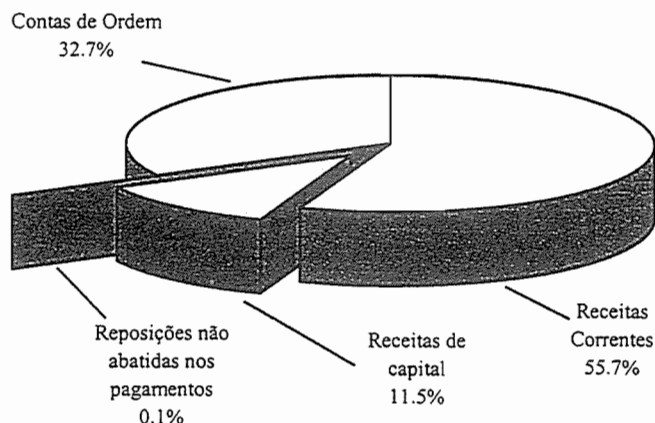
f) 29,3% da receita total orçamentada advém dos impostos directos sobre o rendimento dos contratos exclusivos.

4.2.2. Na Conta

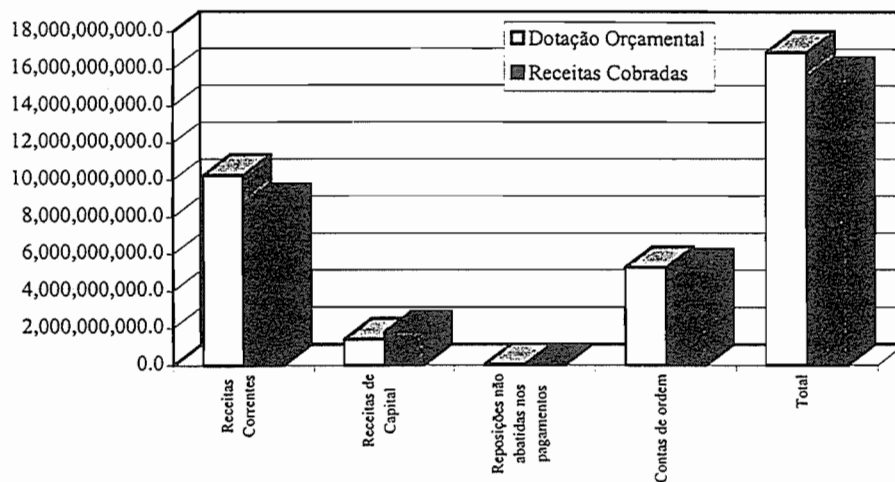
O quadro que se segue mostra a execução orçamental da receita do Território, seus desvios em valores absolutos e taxa de realização.

Código	Designação da Receita	Dotação Orçamental		Receitas Cobradas		Desvio		Realização
		Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	
Cap.	Grupo							
	Receitas Correntes	10,249,454,400.0	60.6	8,658,707,225.0	55.7	-1,590,747,175.0	-15.5	84.5
01	Impostos Directos	7,313,251,100.0	71.3	6,355,341,437.0	73.4	-957,909,663.0	-13.1	86.9
01	Sobre o rendimento	6,960,251,100.0	95.2	6,072,040,125.0	95.5	-888,210,975.0	-12.8	87.2
02	Outros	353,000,000.0	4.8	283,301,312.0	4.5	-69,698,688.0	-19.7	80.3
02	Impostos Indirectos	551,558,100.0	5.4	488,924,502.0	5.6	-62,633,598.0	-11.4	88.6
03	Outras	551,558,100.0	100.0	488,924,502.0	100.0	-62,633,598.0	-11.4	88.6
03	Taxas, Multas e Outras Penalidades	326,131,300.0	3.2	293,019,172.0	3.4	-33,112,128.0	-10.2	89.8
01	Taxas	300,921,700.0	92.3	253,794,160.0	86.6	-47,127,540.0	-15.7	84.3
02	Multas e outras penalidades	25,209,600.0	7.7	39,225,012.0	13.4	+14,015,412.0	55.6	155.6
04	Rendimentos da Propriedade	1,635,920,000.0	16.0	991,904,008.0	11.5	-644,015,992.0	-39.4	60.6
03	Juros - outros sectores	770,000.0	0.0	770,001.0	0.1	+1.0	0.0	100.0
06	Dividendos - outros sectores	13,000,000.0	0.8	26,927,640.0	2.7	+13,927,640.0	107.1	207.1
10	Rendas de terrenos - outros sectores	60,150,000.0	3.7	64,446,976.0	6.5	+4,296,976.0	7.1	107.1
11	Prémios proven. de concessões de terrenos	1,200,000,000.0	73.4	418,452,574.0	42.2	-781,547,426.0	-65.1	34.9
12	Comparticipação	362,000,000.0	22.1	481,306,817.0	48.5	+119,306,817.0	33.0	133.0
05	Transferências	356,618,600.0	3.5	358,409,223.0	4.1	+1,790,623.0	0.5	100.5
06	Exterior	155,350,000.0	43.6	156,150,000.0	43.6	+800,000.0	0.5	100.5
07	Outros sectores	201,268,600.0	56.4	202,259,223.0	56.4	+990,623.0	0.5	100.5
06	Venda de Bens Duradouros	1,000,000.0	0.0	301,284.0	0.0	-698,716.0	-69.9	30.1
03	Outros sectores	1,000,000.0	100.0	301,284.0	100.0	-698,716.0	-69.9	30.1
07	Venda de Serviços e Bens não Duradouros	49,695,300.0	0.5	39,631,067.0	0.5	-10,064,233.0	-20.3	79.7
01	Rendas de habitações	12,000,000.0	24.1	8,906,724.0	22.5	-3,093,276.0	-25.8	74.2
04	Rendas de edifícios - outros sectores	16,500,000.0	33.2	11,637,836.0	29.4	-4,862,164.0	-29.5	70.5
07	Rendas de bens duradouros - outros sectores	1,430,000.0	2.9	45,630.0	0.1	-1,384,370.0	-96.8	3.2
10	Diversos - outros sectores	19,765,300.0	39.8	19,040,877.0	48.0	-724,423.0	-3.7	96.3
08	Outras Receitas Correntes	15,280,000.0	0.1	131,176,532.0	1.5	+115,896,532.0	758.5	858.5
	Receitas de Capital	1,393,321,000.0	8.2	1,781,246,118.0	11.5	+387,925,118.0	27.8	127.8
09	Venda de Bens de Investimento	70,000,000.0	5.0	13,520,770.0	0.8	-56,479,230.0	-80.7	19.3
01	Terrenos - sector público	20,000,000.0	28.6	3,018,748.0	22.3	-16,981,252.0	-84.9	15.1
07	Edifícios - sector público	50,000,000.0	71.4	10,502,022.0	77.7	-39,497,978.0	-79.0	21.0
10	Transferências	248,521,000.0	17.9	192,925,353.0	10.8	-55,595,647.0	-22.4	77.6
01	Sector Público	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
07	Outros sectores	248,521,000.0	100.0	192,925,353.0	100.0	-55,595,647.0	-22.4	77.6
11	Activos Financeiros	4,400,000.0	0.3	4,400,000.0	0.2	+0.0	0.0	100.0
14	Emp. a médio e longo prazos - outros sect.	4,400,000.0	100.0	4,400,000.0	100.0	+0.0	0.0	100.0
12	Passivos Financeiros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
01	Títulos a curto prazo - sector público	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
13	Outras receitas de capital	1,070,400,000.0	76.8	1,570,399,995.0	88.2	499,999,995.00	0.0	146.7
14	Reposições não Abatidas nos Pagamentos	20,000,000.0	0.1	17,593,795.0	0.1	-2,406,205.0	-12.0	88.0
15	Contas de Ordem	5,258,845,357.9	31.1	5,090,841,349.7	32.7	-168,004,008.2	-3.2	96.8
	Receita Total	16,921,620,757.9	100.0	15,548,388,487.7	100.0	-1,373,232,270.2	-8.1	91.9

As receitas arrecadadas por grandes agregados apresentam-se da seguinte forma:



A comparação da Receita Orçamentada e Receita Arrecadada apresenta os seguintes resultados:



A análise dos quadros e gráficos precedentes permitem concluir que:

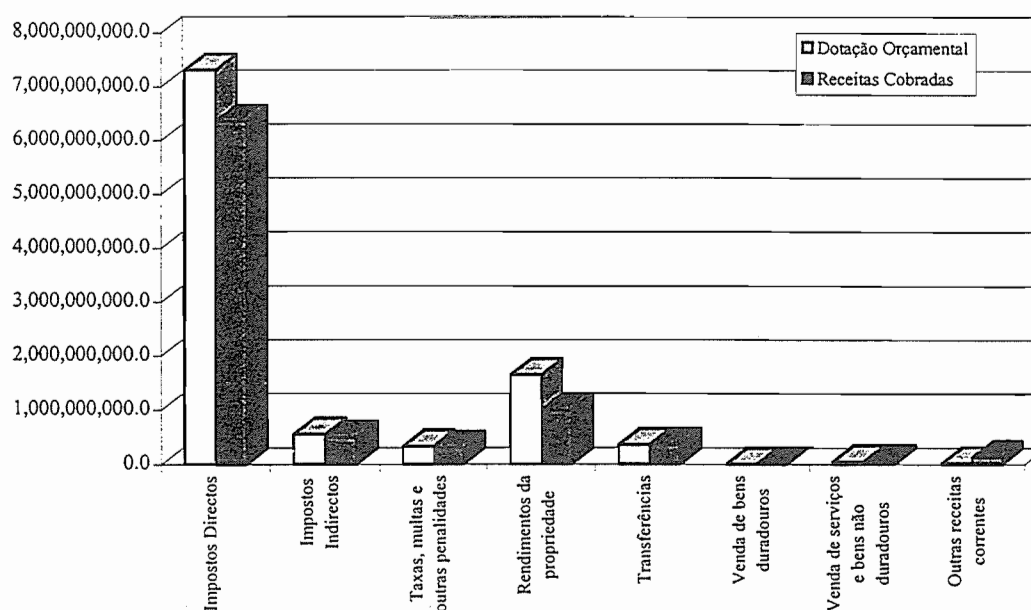
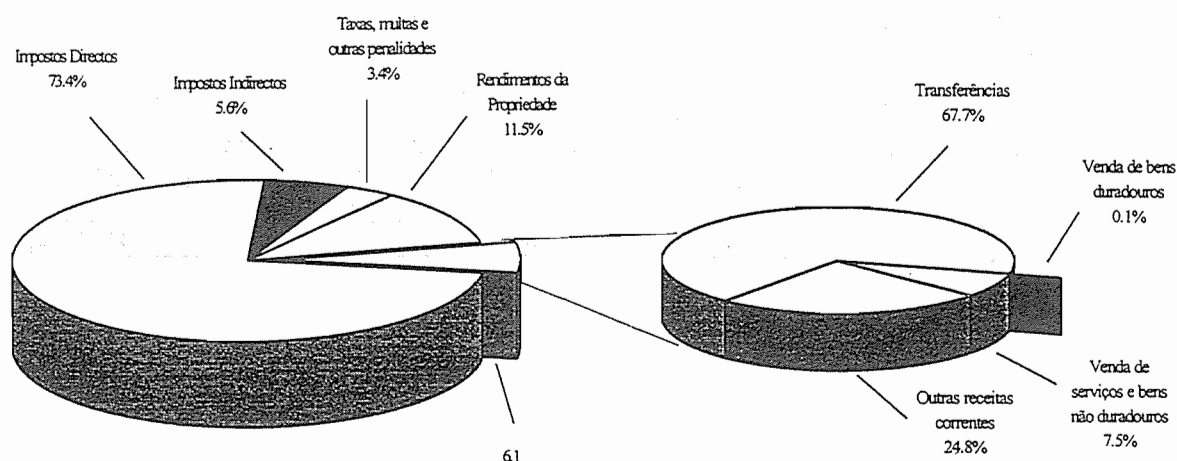
- A taxa de execução da Receita do Território, 91,9%, continua a decrescer (93,7% em 1997);
- Apenas as Receitas de Capital atingiram uma taxa de execução superior a 100%. Os 127,8% são representativos de uma cobrança das Receitas de Capital superior à orçamentada;
- Em valores absolutos foram cobradas mais Mop 387.925.118,00 do que o valor orçamentado, representando o total das receitas de capital arrecadadas 11,5% da receita total;
- Uma taxa bem menor registaram as Receitas Correntes, onde apenas foi

cobrada 84,5% da receita orçamentada, menos Mop 1.590.747.175,00;

- As Reposições não Abatidas nos Pagamentos, 0,1% da receita total, sofreram igualmente uma redução de Mop 2.406.205,00 relativamente ao previsto no orçamento;
- Mais uma vez foram as receitas das Entidades e Fundos Autónomos, Contas de Ordem, que mais se aproximaram da sua previsão, com uma taxa de 96,8%.

4.2.2.1. As Receitas Correntes

A estrutura da Receita Corrente arrecadada e sua realização orçamental é o que se propõe visualizar com os seguintes gráficos:



Dos elementos apresentados, relativos à execução das Receitas Correntes, podemos extrair o seguinte:

- Os Impostos Directos cobrados representam 86,9% da sua previsão, menos Mop 957.909.663,00 do que o valor orçamentado;
- Para tal contribuiu um "excesso" na previsão dos impostos directos sobre o rendimento, os quais preenchem 95,5% dos Impostos Directos cobrados;
- As receitas arrecadadas provenientes do rendimento do contrato do exclusivo dos jogos de fortuna ou azar, no valor de Mop 4.770.894.623,00, representam 55,1% da Receita Corrente e 30,7% da receita total do Território;
- As receitas em Rendimentos, Transferências e Comparticipações ou Consignadas às Entidades ou Fundos Autónomos, provenientes do jogo, no valor total de Mop 5.145.349.002,00, representam 33,89% da receita total arrecadada;⁵⁶
- Não obstante a diminuição significativa do peso na receita total do Território, as receitas provenientes do jogo não só continuam a ser o seu suporte mais elevado como também se mantém a sua dependência;
- Com 9,7% da receita total orçamentada e 60,6% de taxa de execução temos os Rendimentos da Propriedade, receita que registou uma cobrança de menos Mop 644.015.992,00 relativamente ao valor orçamentado;
- Os grandes pilares da Receita Corrente, os Impostos Directos sobre o Rendimento e os Rendimentos da Propriedade, continuam a registar

resultados desfavoráveis, influenciados pela crise financeira asiática e correspondente decadência económica iniciada em 1996;

- Dentro das Receitas Correntes, as Transferências registam uma taxa de execução de 100,5%, ligeiramente superior à respectiva previsão, e representam 2,3% da receita total cobrada;
- Os Impostos Indirectos e Taxas, Multas e Outras Penalidades preencheram 3,1% e 1,9% da receita total, respectivamente;
- Paralelamente, apresentam taxas de execução razoáveis de 88,6% para os Impostos Indirectos, e de 89,8% para Taxas, Multas e Outras Penalidades;
- As Outras Receitas Correntes, não especificadas, registam uma cobrança oito vezes superior ao valor previsto.

Não obstante o exposto, outros aspectos relevantes influenciaram o movimento das Receitas Correntes no ano em apreço.

A. Diferença entre receita liquidada e receita cobrada

No seguimento do exposto no Parecer de 1997⁵⁷, a "Relação demonstrativa da receita própria prevista para o ano económico de 1998 e cobrada no mesmo ano" continua a contabilizar receitas correntes liquidadas mas não cobradas.

A evolução da receita não cobrada foi a seguinte:

⁵⁶ - Cfr. 4.5 do mesmo capítulo.

⁵⁷ - Cap. IV - 2.2.1.

Designação	31-12-1996	31-12-1997	Desvio 96/97	Δ%	31-12-1998	Desvio 97/98	Δ%
Impostos directos	243,318,170.7	283,061,772.7	39,743,602.0	16.3	440,955,663.7	157,893,891.0	55.8
Impostos indirectos	12,783,326.3	14,789,703.3	2,006,377.0	15.7	47,586,864.3	32,797,161.0	221.8
Taxas, multas e outras penal.	778,585.2	570,124.2	-208,461.0	-26.8	1,208,534.2	638,410.0	112.0
Rendimentos da propriedade	12,235,717.8	21,646,124.8	9,410,407.0	76.9	31,290,272.8	9,644,148.0	44.6
Total	269,115,800.0	320,067,725.0	50,951,925.0	18.9	521,041,335.0	200,973,610.0	62.8

Ora bem, o total de Receita Virtual não arrecadada em 1998 representa nada mais nada menos do que 6,1% do total da receita corrente arrecadada.

No último Parecer foi dito a este respeito⁵⁸ que *“a existência deste tipo de receita é de todo legal e tem a sua origem, fundamentalmente, no facto de não haver período complementar para a arrecadação das receitas o que faz, não poucas vezes, que receita liquidada pela administração fiscal no final do ano só venha a ser cobrada pelo Recebedor no princípio do ano seguinte. Nestes casos a receita só pode ser contabilizada no ano em que efectivamente foi arrecadada.*

A razão para que este assunto seja trazido ao Parecer é o facto de, em 1997, este tipo de receita (virtual, repete-se) ter aumentado significativamente em relação a 31 de Dezembro de 1996, o que poderá significar alguma quebra de eficiência da Recebedoria.”

B. Rendimento do exclusivo das corridas de galgos

Nos termos do nº 1 da cláusula sétima do “contrato de concessão, em regime de exclusivo, da exploração de corridas de galgos”, é devida uma renda anual correspondente a “trinta e cinco por cento da sua receita bruta”.

No ano em apreço a conta regista (01-01-07-01) como receita orçamentada Mop 28.452.700,00, e cobrada Mop 3.818.360,00, 13,4% da sua previsão.

Solicitados os devidos esclarecimentos à Direcção dos Serviços de Finanças (ofício nº 1532/S/99, de 09.08) foi-nos dito que o valor cobrado se refere ao pagamento de rendas em atraso relativas aos meses de Agosto e Setembro de 1997, que a concessionária unilateralmente deixou em mora, tendo em 13 de Fevereiro de 1998, por despacho do Exmº. Senhor Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento, sido autorizado o protelamento do pagamento impreterivelmente até 31 de Março de 1998.⁵⁹

Em anexo foram enviados, entre outros, os documentos, Modelo B, de receita eventual nºs 13298, 12807, 13297 e 12808, comprovativos da entrega nos Cofres do Território das rendas referidas, totalizando Mop 3.818.360,00.

Fica no entanto por esclarecer a razão pela qual não foram cobradas as rendas relativas ao ano de 1998.

C. Prémio anual do “Contrato de Concessão do Exclusivo dos Jogos de Fortuna ou Azar”

Nos termos da cláusula sexta, nº 2, alínea d) do contrato em epígrafe, a concessionária está obrigada ao pagamento de HKD 613.500.000,00, a título de prémio a efectuar em 60 prestações mensais com início em Janeiro de 92 e termo em Dezembro de 96.

Após Janeiro de 97, e de acordo com o nº 3 da mesma cláusula, fica a concessionária obrigada a pagar um prémio anual de HKD 150.000.000,00 até ao termo do prazo, que nos termos da cláusula segunda se fixou em Dezembro de 2001.

Como já foi dito em pareceres anteriores, as quantias devidas foram inscritas e cobradas em patacas⁶⁰ pela expressão quantitativa que no contrato se acha fixada em dólares de Hong Kong. De 1992 a 1996 o valor de Mop 122.700.000,00/ano⁶¹, e em 1997 o valor de Mop 150.000.000,00, em vez do seu contra valor em patacas⁶².

A situação mantém-se em 1998, verificando-se que o prémio anual fixado no nº 3 da cláusula sexta no valor de HKD 150.000.000,00 foi inscrito e cobrado no valor de Mop 150.000.000,00.

Assim, e tendo em conta a diferença cambial, a receita cessante acumulada de 92 a 97 atingiu o valor de Mop 23.505.000,00. A acrescer o valor registado em 98 (HKD 150.000.000,00 x 1.034 = Mop 155.100.000,00) de Mop 5.100.000,00, passa a ascender a Mop 28.605.000,00.

D. Receitas provenientes da TDM (07-04-04-00 e 07-07-03-00)

Conforme o já exposto nos Pareceres de 96 e 97, as receitas provenientes da Renda do Edifício Administrativo da TDM (C.E. 07-04-04-00) e do Aluguer de Material à mesma TDM em Regime de Leasing (C.E. 07-07-03-00) embora orçamentadas, não foram arrecadadas.

Segundo informações da Direcção dos Serviços de Finanças (ofício nº 198/DIR/97 de 16.10, ofício nº 207/DIR/97 de 10.11 e ofício nº 18988 de 26.10.98⁶³) a questão não tinha sido resolvida em 1998. Porém, e no que ao aluguer de material em regime de leasing diz respeito, informou a mesma Direcção dos Serviços de Finanças de que “(...) para 1999, foi entendido não quantificar o “possível” valor dos mesmos na tabela da Receita do Orçamento Geral do Território, por já não se justificar (...)”.

No entanto a conta em apreço regista na tabela da receita, C.E. 07-07-03-00, o valor de Mop 1.400.000,00, e mais uma vez sem qualquer cobrança.

Continua, assim, a arrastar-se a resolução deste assunto, impondo-se por isso a recomendação para a sua rápida resolução, sem a qual o rigor e a transparência das contas públicas se vêm prejudicadas.

E. Receita sobre o rendimento do exclusivo concedido à STCM e TRANSMAC (01-01-14-00 e 01-01-15-00)

Desde 1996 a Conta Geral do Território regista na tabela da receita os rendimentos provenientes do exclusivo concedido à Sociedade de Transportes Colectivos de Macau, SARL (C.E. 01-01-14-00) e TRANSMAC, Transportes Urbanos de Macau, SARL (C.E. 01-01-15-00) sem que registre qualquer cobrança.

No ano em apreço a situação mantém-se embora orçamentadas as quantias de Mop 300.000,00 e Mop 1.030.000,00, respectivamente.

E isso porque, segundo informação da Direcção dos Serviços de Finanças (ofício nº 28/DCP/99, de 05.08):

“(...) Em 1996 e 1997 foram apresentados pelo TRANSMAC – Transportes Urbanos de Macau, SARL e pela STCM – Sociedade de Transportes Colectivos de Macau, SARL, pedidos de isenção de pagamento das taxas de compensação, relativas ao ano de 1995 e 1996, tendo em conta os resultados negativos de exploração apurados naqueles anos.

Por despachos do Exmº Senhor Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, de 29.4.96 e 27.5.96, no uso da prerrogativa prevista no nº 3 do citado artigo⁶⁴, foi autorizada, respectivamente ao STCM e ao TRANSMAC, a isenção do pagamento da taxa de compensação, relativa ao ano de 1995.

Por despacho do Exmº Senhor Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas de 9.11.98, foi autorizado que as concessionárias, STCM e TRANSMAC, sejam dispensadas do pagamento de compensação prevista no nº 1 do artº 5º dos contratos de concessão, relativa ao ano de 1996, ao abrigo do disposto no nº 4 do artº 12º da Lei nº 3/90/M, de 14 de Maio.

Os pedidos de isenção da compensação relativa aos anos de 1997 e 1998 pelas concessionárias encontram-se a aguardar despacho superior.”

⁵⁸ - Local citado.

⁵⁹ - Ofício nº 2056/DGP/99, de 25 de Agosto.

⁶⁰ - C.E. 05-06-04-00 e 05-07-02-00.

⁶¹ - HKD 613.500.000,00/60 x 12 = 122.700.000,00 (alínea d)).

⁶² - Cfr. Parecer 96, Cap. IV - 12.2.1. e Parecer 97, Cap. IV - 2.2.1.

⁶³ - Cfr. Cap. IV - 12.2.1. do Parecer de 1996 e Cap. IV - 2.2.1. do Parecer de 1997.

⁶⁴ - Artº 5º dos respectivos contratos.

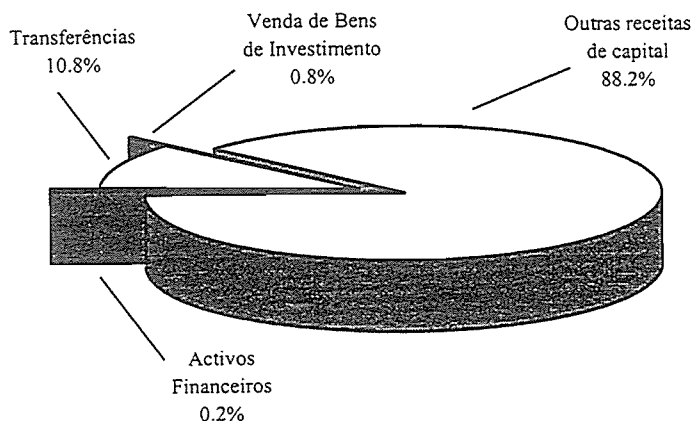
E, se é certo que, nos termos do artº 5º, nº 1º de cada um dos contratos de concessão “a concessionária pagará anualmente, a título de compensação para o Território, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita bruta total correspondente à venda de serviços de transporte”, o nº 3 do mesmo artigo estipula que “as partes poderão acordar a redução ou isenção temporária da compensação referida no número um deste artigo quando circunstâncias excepcionais o justificarem”, possibilidade igualmente prevista no nº 4 do artº 12º da Lei nº 3/90/M, de 14 de Maio, que aprovou as bases do regime das concessões de obras públicas e serviços públicos.

Desta sorte e nos termos dos respectivos contratos a compensação devida pelas concessionárias, seria calculada com base na receita bruta, e não nos resultados positivos ou negativos de exploração.

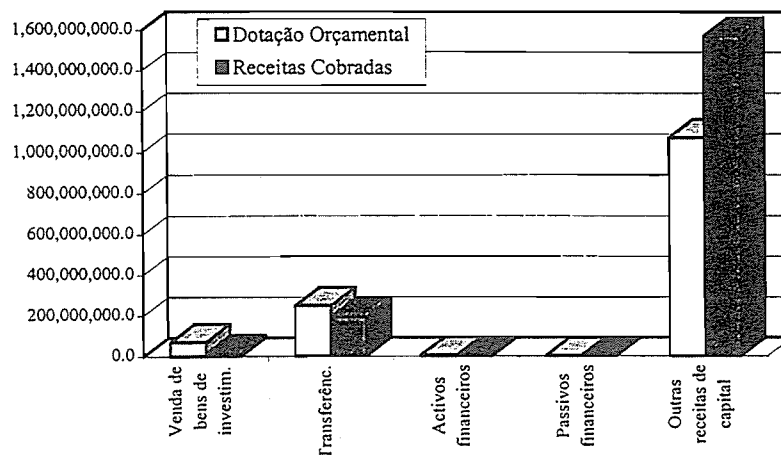
É certo que estes se podem todavia enquadrar nas circunstâncias excepcionais a que se refere o nº 3 do artº 5º citado; no entanto a competência para isentar o pagamento da compensação é do Governador de Macau nos termos do artigo 54º do E.O.M., segundo o qual a disposição de bens e receitas do Território lhe está reservada, competência que poderá ser delegada no Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas, tendo em conta que à Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes cabe fiscalizar o cumprimento dos contratos de concessão, de acordo com o nº 1 do artº 14º dos respectivos instrumentos contratuais. Ora terá, pois, sido ao abrigo da delegação genérica de competência conferida pela alínea b) do nº 1 do artº 1º da Portaria nº 259/96/M, de 14 de Outubro, que tal isenção foi concedida.

4.2.2.2. As Receitas de Capital

O gráfico seguinte apresenta a composição da Receita de Capital arrecadada.



Da comparação com a respectiva previsão resulta a seguinte expressão gráfica:



Dos gráficos apresentados resultam as seguintes notas:

- As Outras Receitas de Capital representam 88,2% do total das Receitas de Capital cobradas;
- Representam, unicamente, a utilização de saldos de anos económicos anteriores;
- A receita proveniente dos saldos de anos económicos anteriores foi a única que registou uma cobrança superior à sua previsão, 46,7%.

No ano em apreço merece especial atenção a utilização dos saldos acumulados tendo em conta que representam 10,1% da receita total do Território, cuja previsão

inicial⁶⁵ se destinava, principalmente, ao pagamento das amortizações da dívida da CAM.

Ao abrigo do disposto no artº 12º do D.L. nº 61/97/M, de 30 de Dezembro⁶⁶ a rubrica é reforçada em Mop 670.400.000,00 mediante revisão orçamental efectuada por declaração publicada no B.O. nº 43, II Série, de 25 de Outubro de 1998. Este montante, arrecadado em 1997, corresponde à execução da cláusula 21ª do contrato de concessão do exclusivo de jogos de fortuna ou azar, tratando-se de uma receita consignada à Fundação para a Cooperação e Desenvolvimento de Macau.

⁶⁵ - C.E. 13-01-00-00.

⁶⁶ - Cfr. Cap. III - 3.2.2.2.

Tendo em conta que a Fundação referida apenas foi criada em 1998, ficou aquela importância à guarda do Território⁶⁷.

Em 21 de Dezembro de 1998, por despacho do Governador nº 176-I/GM/98⁶⁸, é novamente reforçada a rubrica 13-01-00-00 no valor de Mop 500.000.000,00, ao abrigo da alínea e) do nº 1 do artº 16º do E.O.M, que lhe atribui as funções executivas de Administração das Finanças do Território.

E o nº 2 do mesmo artigo estipula que *“no exercício das funções executivas o Governador (...) exara despachos, a que será dada a publicidade que a natureza do assunto requerer”*.

Dúvidas se colocam relativamente à questão de saber se o reforço efectuado por despacho do Governador é um acto que se enquadra na norma do E.O.M. citada, ou se por outro lado se enquadra no âmbito do artº 21º, nº 1 do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro, segundo o qual *“haverá lugar a revisão orçamental, a efectuar por decreto-lei do Governador quando se verifique o aumento da despesa total do Orçamento Geral do Território”*.

Da Conta Geral do Território apenas se pode retirar uma cobrança, para mais, de Mop 500.000.000,00 na rubrica 13-01-00-00 – Saldos de Anos Económicos Anteriores. Com uma dotação final de Mop 1.070.400.000,00, regista uma cobrança de Mop 1.570.400.000,00.

E isto mesmo é permitido pelo nº 2 do artº 17º do D.L. nº 41/83/M citado, nos termos do qual a cobrança das receitas pode ser efectuada além do montante inscrito no orçamento.

Se desta cobrança resultar o aumento de despesa total, então o reforço terá que ser feito mediante revisão orçamental. Caso contrário estaremos perante um mero acto de gestão das finanças públicas nos termos das normas estatutárias referidas.

Ora bem, do reforço em análise não resultou o aumento da despesa total do orçamento, ficando assim excluída a necessidade de publicação de Decreto-Lei de revisão.

O que se verificou foi a utilização dos saldos acumulados em anos anteriores como recurso extraordinário de financiamento das despesas orçamentadas, pelo que face à inexistência de um regime jurídico próprio que regule a matéria não poderá o Tribunal fazer qualquer tipo de crítica relativamente à legalidade do procedimento adoptado.

Sempre se dirá, porém, que se justificaria a publicação do Despacho em análise para conhecimento público, tendo em conta a sua natureza político-económica.

Na “Relação demonstrativa da receita própria para o ano de 1998 e cobrada durante o exercício” não consta, em “Activos Financeiros”, a rubrica da receita C.E. 11-14-01-00 “CEM, SARL – Amortizações”.

Tendo em conta que em 1997⁶⁹ a rubrica referida tinha sido orçamentada em Mop 14.000.000,00 e que, de acordo com a Direcção dos Serviços de Finanças⁷⁰, a respectiva cobrança se tinha efectuado em 1998, solicitaram-se os esclarecimentos necessários relativamente à questão da sua não previsão para 1998⁷¹.

Através do ofício nº 15633/042/DCP/99, de 03.09, a Direcção dos Serviços de Finanças informa o seguinte:

“Conforme referido no ponto 4 do n.º 19460 19/DCP/98 de 30 de Outubro, a CEM tinha solicitado que o pagamento da última amortização do passivo consolidado em dívida ao Território fosse

efectuado em simultâneo com a celebração das escrituras de compra e venda dos andares adquiridos pelo Território àquela empresa, com vista a minimizar o esforço financeiro a efectuar pela CEM para pagamento integral daquela dívida;

Aquando da elaboração do orçamento para o ano de 1998 tinha-se previsto que a celebração das citadas escrituras se concretizava até ao final do ano de 1997, bem como o pagamento da dívida considerada, pelo que não foi orçamentada qualquer cobrança para a rubrica da receita C.E. “11-14-01-00 CEM, SARL – Amortizações” para o ano de 1998.

Porém, o processo só foi possível concretizar no final do ano de 1998, e devido ao reduzido espaço de tempo não seria viável a criação de rubrica apropriada no orçamento da receita daquele ano, que consistia na revisão orçamental nos termos da legislação vigente, pelo que se optou pela utilização da rubrica “08-05-00-00 receitas eventuais e não especificadas”, para a cobrança da última amortização da dívida da CEM, conforme fotocópia da guia modelo B nº 1998-97-900127-9 de 19 de Novembro que se junta.”

Não pode, no entanto, o Tribunal aceitar o argumento invocado, uma vez que, como se pode constatar, a rubrica 08-05-00-00 – “Receitas eventuais e não especificadas” apresenta uma previsão no valor de Mop 15.000.000,00, que corresponde ao valor da dívida da CEM.

A razão pela qual se optou por orçamentar a dívida mencionada em “Receitas eventuais e não especificadas” – C.E. 08-05-00-00 em detrimento da rubrica “CEM, SARL – Amortizações” – C.E. 11-14-01-00 é que fica por esclarecer.

4.2.2.3. As Reposições não Abatidas nos Pagamentos

Relativamente aos pagamentos indevidamente efectuados em anos anteriores, em 1998 deram entrada nos Cofres do Território Mop 17.593.795,00, que representam 88% da sua previsão inicial.

4.2.2.4. As Contas de Ordem

As receitas contabilizadas em Contas de Ordem preenchem cerca de um terço da receita total do Território, que em valores absolutos se cifra em Mop 5.090.841.349,70.

Deve todavia acentuar-se que o procedimento contabilístico utilizado quanto a elas desrespeita os princípios orçamentais da Unidade e Universalidade, bem como o da Unidade de Tesouraria.

Tal desconformidade é resultado do disposto no artº 21º do Decreto-Lei nº 53/93/M, de 27 de Março⁷², nos termos do qual as entidades autónomas devem remeter mensalmente à Direcção dos Serviços de Finanças certidão das importâncias arrecadadas como receitas próprias.

Correcto seria fazer passar as receitas próprias das entidades autónomas pelos Cofres do Território, bastando para tal a revogação do mencionado artº 21º do D.L. nº 53/93/M.

Assim se evitariam também divergências entre as receitas próprias registadas na Conta Geral do Território, e os valores apurados nas respectivas contas de gestão, como se pode verificar pelo quadro que se segue:

⁶⁷ - Cfr. Cap. IV – 4 do Parecer de 1997.

⁶⁸ - Enviado ao Tribunal pela Direcção dos Serviços de Finanças, ofício nº 11457, de 08.07.99.

⁶⁹ - Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1997, Cap. IV – 2.2.2.

⁷⁰ - Ofício nº 19460/19/DCP/98, de 30 de Outubro.

⁷¹ - Ofício nº 1543/S/98, de 18.08.

⁷² - Regime Jurídico das Entidades Autónomas.

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	86,095,000	36,095,000	50,000,000	58.1	99,783,148	37,002,084	62,781,063	62.9
Fundo de Acção Social Escolar	68,987,500	18,500,000	50,487,500	73.2	82,428,322	27,636,926	54,791,396	66.5
Fundo para Bonificações do Crédito à Habitação	3,240,000	3,240,000	0	0.0	5,371,428	5,371,428	0	0.0
Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização	8,670,000	40,000	8,630,000	99.5	18,609,122	161,830	18,447,292	99.1
Fundo de Turismo	86,150,000	57,953,000	28,197,000	32.7	66,900,858	58,255,698	8,645,160	12.9
Instituto de Acção Social de Macau	21,743,700	2,655,000	19,088,700	87.8	27,774,611	4,107,425	23,667,186	85.2
Leal Senado de Macau	302,696,200	287,696,225	14,999,975	5.0	315,132,291	293,025,805	22,106,485	7.0
Obra Social da Polícia Judiciária	750,000	320,000	430,000	57.3	996,982	337,669	659,313	66.1
Obra Social da Polícia de Segurança Pública	68,726,200	67,320,100	1,406,100	2.0	68,716,182	62,525,297	6,190,885	9.0
Obra Social dos Serviços de Marinha *	1,344,500	1,194,500	150,000	11.2	1,542,614	464,933	1,077,680	69.9
Oficinas Navais	31,660,000	31,360,000	300,000	0.9	26,855,220	15,151,056	11,704,165	43.6
Serviços de Correios e Telecomunicações de Macau	451,227,200	410,740,000	40,487,200	9.0	499,754,926	499,754,926	0	0.0
Cofre de Justiça e dos Registos e Notariado	19,855,000	3,855,000	16,000,000	80.6	28,457,885	19,681,041	8,776,844	30.8
Imprensa Oficial de Macau	40,862,000	39,362,000	1,500,000	3.7	35,179,348	34,209,672	969,676	2.8
Fundo de Pensões	605,855,200	605,855,200	0	0.0	697,010,322	661,361,879	35,648,443	5.1
Fundo de Segurança Social	356,310,000	89,040,000	267,270,000	75.0	481,127,102	281,840,718	199,286,384	41.4
Fundo de Reinserção Social	2,200,000	1,250,000	950,000	43.2	1,822,413	738,576	1,083,836	59.5
Autoridade Monetária e Cambial de Macau	253,370,400	185,441,900	67,928,500	26.8	1,849,394,781	1,848,993,979	400,803	0.0
Instituto de Habitação de Macau	92,670,000	82,652,000	10,018,000	10.8	54,417,348	39,666,076	14,751,272	27.1
Autoridade de Aviação Civil de Macau	5,780,000	3,780,000	2,000,000	34.6	20,891,700	4,727,023	16,164,677	77.4
Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento em Macau	16,536,000	1,250,000	15,286,000	92.4	1,871,459	1,865,134	6,325	0.3
Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrat.	1,086,000	85,000	1,001,000	92.2	5,000,207	103,780	4,896,427	97.9
Serviços de Saúde de Macau	37,800,000	21,500,000	16,300,000	43.1	41,123,864	24,718,779	16,405,085	39.9
Universidade de Macau	168,264,000	163,614,000	4,650,000	2.8	120,890,273	707,620,787	-586,730,514	-485.3
Fundação Macau	50,590,000	1,000,000	49,590,000	98.0	52,240,612	8,275,378	43,965,234	84.2
Instituto Politécnico de Macau	32,870,000	32,870,000	0	0.0	107,153,887	37,338,522	69,815,365	65.2
Fundo de Desenvolvimento Desportivo	9,661,000	9,651,000	10,000	0.1	9,776,944	8,164,680	1,612,264	16.5
Fundo da Cultura	12,650,400	3,237,100	9,413,300	74.4	11,855,578	4,289,633	7,565,946	63.8
Fundo de Garantia Automóvel	2,819,000	3,769,048	-950,048	-33.7	4,639,546	4,288,818	350,728	7.6
Conselho de Consumidores	0	0	0	0.0	197,137	0	197,137	100.0
Instituto de Formação Turística	51,610,000	7,490,000	44,120,000	85.5	52,962,911	8,182,680	44,780,231	84.6
Fundo Social da Administração Pública de Macau	7,830,000	6,825,000	1,005,000	12.8	6,899,563	3,612,454	3,287,109	47.6
Fundação para a Cooperação e o Desenvolvimento de Macau	0	43,500,000	-43,500,000	—	61,511,254	39,485,624	22,025,630	35.8
Total	2,899,909,300	2,223,141,073	676,768,227	23.3	4,858,289,840	4,742,960,310	115,329,530	2.4

* Substituída pela Obra Social da Capitania dos Portos de Macau e da Polícia Marítima e Fiscal (OSCPM/PMF) conforme D.L. nº42/98/M, de 21 de Setembro.

4.2.3. A Arrecadação das Receitas

A confirmação da receita efectivamente arrecadada pelo Território apura-se através do cruzamento entre os valores que figuram na Conta Geral do Território e os valores que constam na conta de gerência da Recebedoria de Fazenda de Macau.

Como podemos verificar do quadro que se segue apenas resultam divergências relativamente às Contas de Ordem, as quais não são mais do que uma consequência directa do procedimento adoptado pelas entidades autónomas na arrecadação das respectivas receitas próprias, analisado no ponto anterior.

Tipo de Receitas	Receitas Arrecadadas		Diferenças
	Recebedoria de Fazenda de Macau (Proc. 29/98)	Receita na Conta do Território	
Impostos directos	6,355,341,437.00	6,355,341,437.00	0.00
Impostos indirectos	488,924,502.00	488,924,502.00	0.00
Taxas, multas e outras penalidades	293,019,172.00	293,019,172.00	0.00
Rendimentos de propriedade e outro activos	991,904,008.00	991,904,008.00	0.00
Transferências correntes	358,409,223.00	358,409,223.00	0.00
Venda de bens duradouros	301,284.00	301,284.00	0.00
Venda de serviços e bens não duradouros	39,631,067.00	39,631,067.00	0.00
Outras receitas correntes	131,176,532.00	131,176,532.00	0.00
Venda de bens de investimento	13,520,770.00	13,520,770.00	0.00
Transferência de capital	192,925,353.00	192,925,353.00	0.00
Activos financeiros	4,400,000.00	4,400,000.00	0.00
Outras receitas de capital	1,570,399,995.00	1,570,399,995.00	0.00
Reposições não abatidas nos pagamentos	17,593,795.00	17,593,795.00	0.00
Subtotal	10,457,547,138.00	10,457,547,138.00	0.00
Contas de Ordem	265,545,895.00	5,090,841,349.74	-4,825,295,454.74
Total	10,723,093,033.00	15,548,388,487.74	-4,825,295,454.74

4.3. As Despesas

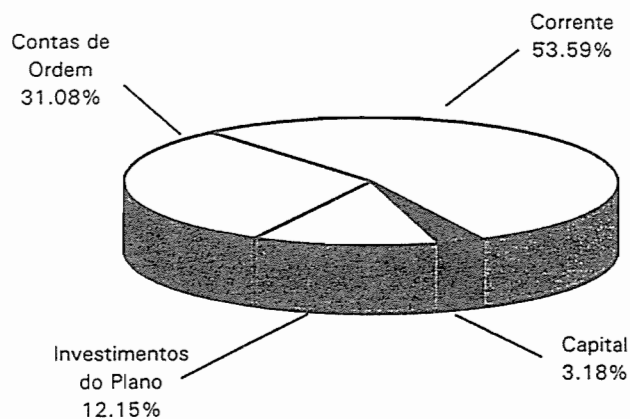
4.3.1. No Orçamento

O quadro seguinte mostra a estrutura orgânica e económica da despesa orçamentada.

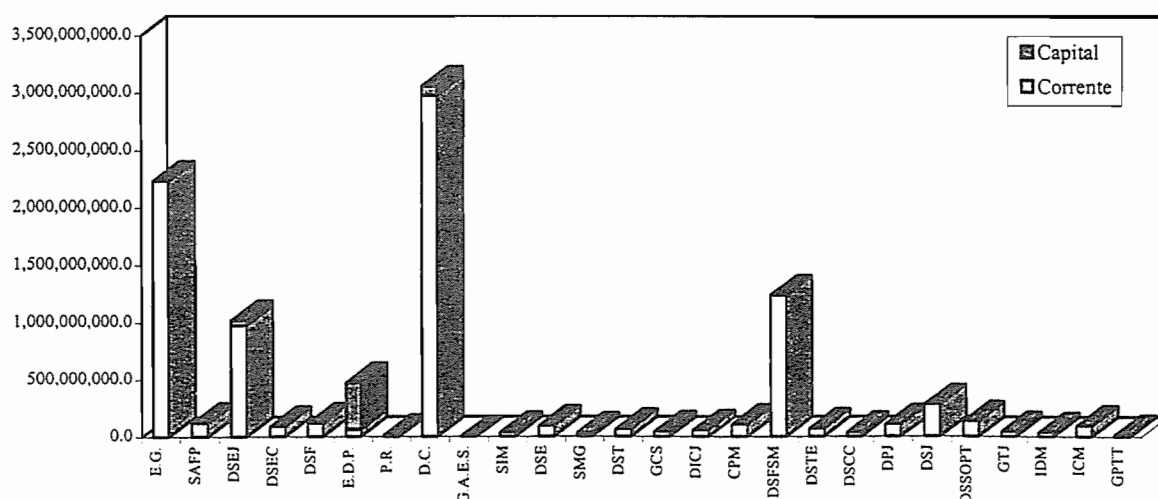
Cód.	Designação	Tipo				Total	%
		Corrente	%	Capital	%		
01	Encargos Gerais	2,232,287,922.6	24.62	1,111,500.0	0.21	2,233,399,422.6	13.20
03	Serviços de Administração e Função Pública	120,398,500.0	1.33	0.0	0.00	120,398,500.0	0.71
05	Serviços de Educação e Juventude	975,148,040.0	10.75	43,245,400.0	8.04	1,018,393,440.0	6.02
07	Serviços de Estatísticas e Censos	88,175,000.0	0.97	15,000.0	0.00	88,190,000.0	0.52
09	Serviços de Finanças	117,652,700.0	1.30	204,500.0	0.04	117,857,200.0	0.70
10	Encargos da Dívida Pública	60,000,000.0	0.66	412,000,000.0	76.62	472,000,000.0	2.79
11	Pensões e Reformas	15,274,572.7	0.17	0.0	0.00	15,274,572.7	0.09
12	Despesas Comuns	2,974,042,335.8	32.80	80,060,000.0	14.89	3,054,102,335.8	18.05
13	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	3,373,511.0	0.04	0.0	0.00	3,373,511.0	0.02
18	Serviços de Identificação de Macau	35,044,200.0	0.39	0.0	0.00	35,044,200.0	0.21
19	Serviços de Economia	92,945,000.0	1.02	128,036.0	0.02	93,073,036.0	0.55
22	Serviços Meteorológicos e Geofísicos	32,849,300.0	0.36	9,000.0	0.00	32,858,300.0	0.19
23	Serviços de Turismo	65,234,700.0	0.72	0.0	0.00	65,234,700.0	0.39
24	Gabinete de Comunicação Social	43,104,000.0	0.48	0.0	0.00	43,104,000.0	0.25
26	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	54,662,600.0	0.60	0.0	0.00	54,662,600.0	0.32
27	Capitania dos Portos de Macau	105,465,010.0	1.16	0.0	0.00	105,465,010.0	0.62
28	Forças de Segurança de Macau	1,233,893,000.0	13.61	0.0	0.00	1,233,893,000.0	7.29
29	Serviços de Trabalho e Emprego	69,417,800.0	0.77	0.0	0.00	69,417,800.0	0.41
31	Serviços de Cartografia e Cadastro	37,028,725.0	0.41	35,000.0	0.01	37,063,725.0	0.22
32	Directoria da Polícia Judiciária	105,119,100.0	1.16	219,036.0	0.04	105,338,136.0	0.62
34	Serviços de Justiça	281,734,110.0	3.11	61,670.0	0.01	281,795,780.0	1.67
35	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	134,188,800.0	1.48	530,200.0	0.10	134,719,000.0	0.80
36	Gabinete para a Tradução Jurídica	43,329,880.0	0.48	84,699.0	0.02	43,414,579.0	0.26
37	Instituto dos Desportos de Macau	36,309,500.0	0.40	0.0	0.00	36,309,500.0	0.21
38	Instituto Cultural de Macau	96,053,533.4	1.06	0.0	0.00	96,053,533.4	0.57
39	Gab. p/ Prevenção/Tratamento da Toxicodepend.	15,622,500.0	0.17	0.0	0.00	15,622,500.0	0.09
40	Investimentos do Plano	0.0	0.00	0.0	0.00	2,056,717,018.5	12.15
50	Contas de Ordem	0.0	0.00	0.0	0.00	5,258,845,357.9	31.08
Total		9,068,354,340.5	100.00	537,704,041.0	100.00	16,921,620,757.9	100.00

Que assume a seguinte forma gráfica:

POR AGREGADOS ECONÓMICOS



POR UNIDADES ORGÂNICAS



Dos elementos expostos podemos concluir:

- No seguimento do ano anterior, as Despesas Correntes orçamentadas representam mais de metade da despesa total, 53,59%;
- Em segundo lugar temos as Contas de Ordem com 31,1% da despesa total;
- O significado dos Investimentos do Plano subiu ligeiramente comparando com o ano anterior, 12,5% e 11,54% da despesa total em 1998 e 1997, respectivamente;
- As Despesas Comuns continuam, igualmente, a representar o agregado orgânico com maior volume de despesa, com 18,5% da despesa total.

O quadro que se segue é demonstrativo da evolução do seu peso nos grandes agregados da despesa.

Descrição	%				
	1994	1995	1996	1997	1998
Na despesa total	40.21	27.96	13.97	17.86	18.05
Na despesa (sem PIDDA nem Contas de Ordem)	61.72	49.46	27.46	30.09	31.79
Na despesa corrente	59.61	31.82	25.34	29.17	32.80
Na despesa de capital	84.42	94.04	42.88	40.33	14.89

Fonte: Pareceres sobre as Contas Gerais do Território de 1994, 1995, 1996 e 1997.

e) Logo a seguir às Despesas Comuns temos os Encargos Gerais, as Forças de Segurança de Macau e os Serviços de Educação e Juventude com 13,2%, 7,3% e 6% da despesa total, excluindo o PIDDA e Contas de Ordem.

Com tal procedimento julga-se assim não só dar uma visão da distribuição da despesa por Secretários-Adjuntos e assim, verificar quais os sectores que mais contribuíram na utilização dos recursos do Território.

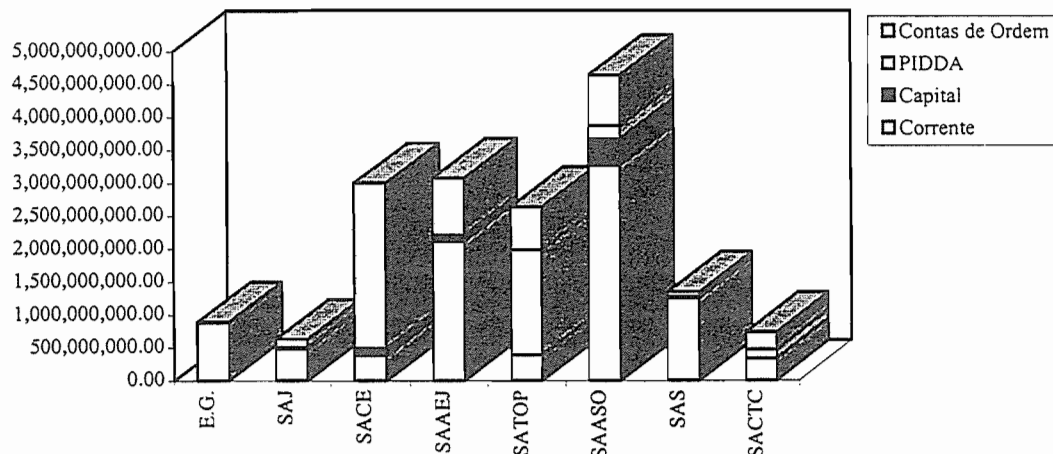
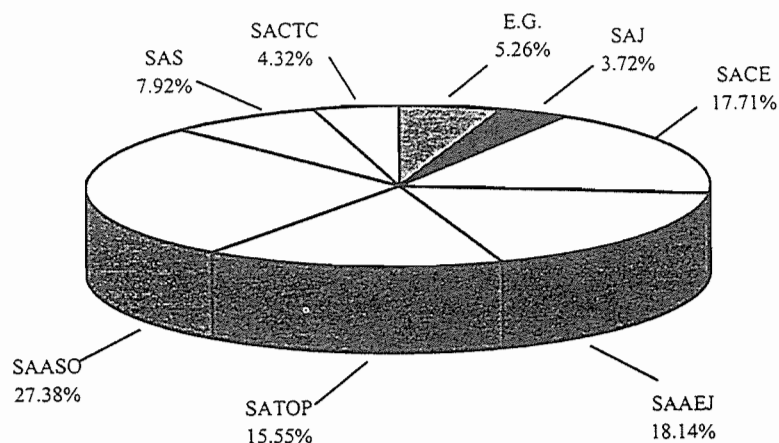
Os quadros e gráficos que se seguem dão-nos essa visão.

4.3.1.1. As Despesas por Secretarias-Adjuntas

Desde o parecer relativo à Conta Geral do Território de 1992⁷³ que o Tribunal tem vindo a fazer uma análise das despesas por áreas governamentais.

⁷³ - Cfr. Cap. IV - 3.

Dpt. Gover.	Tipo								Total	%
	Corrente	%	Capital	%	PIDDA	%	Contas de Ordem	%		
E.G.	878,946,516.60	9.69	800,200.00	0.15	5,600,000.00	0.27	5,000,207.40	0.10	890,346,924.00	5.26
SAJ	477,596,750.00	5.27	521,905.00	0.10	23,907,525.00	1.16	127,516,867.08	2.42	629,543,047.08	3.72
SACE	383,233,100.00	4.23	80,143,036.00	14.90	29,700,000.00	1.44	2,503,817,805.28	47.61	2,996,893,941.28	17.71
SAAEJ	2,105,357,817.00	23.22	43,245,400.00	8.04	52,166,000.00	2.54	868,902,797.42	16.52	3,069,672,014.42	18.14
SATOP	386,247,165.00	4.26	729,000.00	0.14	1,592,727,376.10	77.44	651,890,667.17	12.40	2,631,594,208.27	15.55
SAASO	3,257,305,201.90	35.92	412,264,500.00	76.67	191,696,117.40	9.32	771,227,502.50	14.67	4,632,493,321.80	27.38
SAS	1,244,906,800.00	13.73	0.00	0.00	26,440,000.00	1.29	68,726,200.00	1.31	1,340,073,000.00	7.92
SACTC	334,760,990.00	3.69	0.00	0.00	134,480,000.00	6.54	261,763,311.08	4.98	731,004,301.08	4.32
Total	9,068,354,340.50	100.00	537,704,041.00	100.00	2,056,717,018.50	100.00	5,258,845,357.93	100.00	16,921,620,757.93	100.00



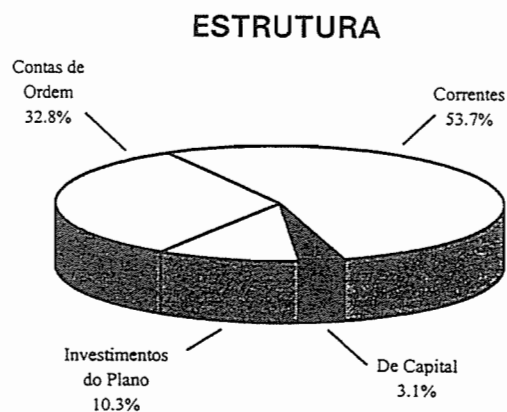
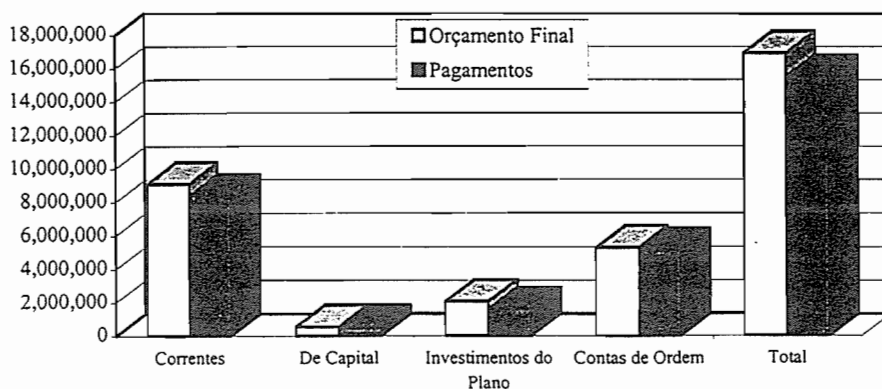
4.3.2. Na Conta

O quadro que se segue mostra a execução orçamental da despesa por agregados económicos.

(Milhares de patacas)

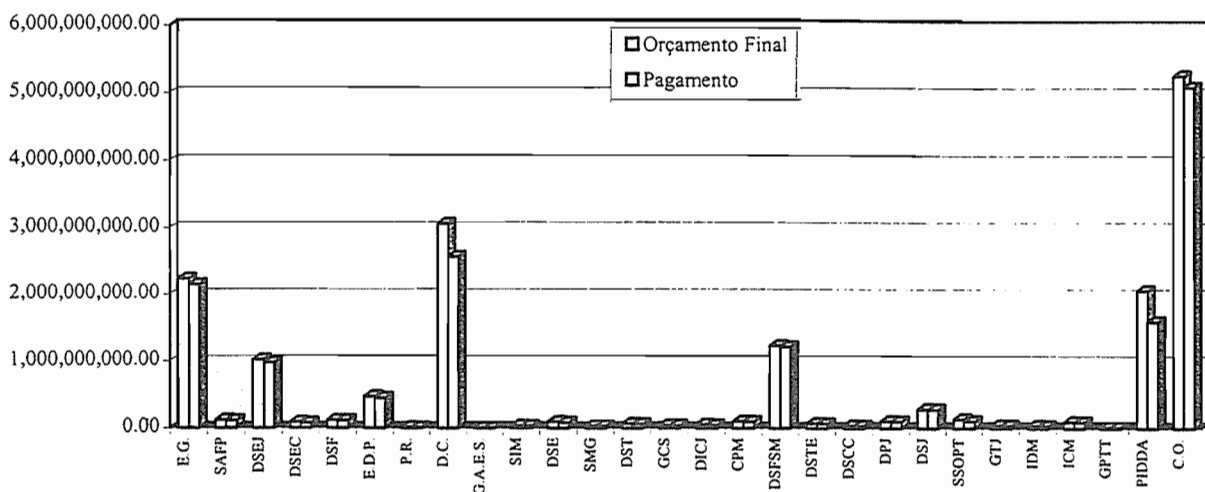
Tipo	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Correntes	9,068,354	53.6	8,332,441	53.7	91.9
De Capital	537,704	3.2	486,962	3.1	90.6
Investimentos do Plano	2,056,717	12.2	1,595,480	10.3	77.6
Contas de Ordem	5,258,846	31.1	5,090,841	32.8	96.8
Total	16,921,621	100.0	15,505,724	100.0	91.6

Graficamente temos:

**REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL**

A comparação entre a despesa paga e orçamentada por capítulos orgânicos é o que se pretende com o quadro e gráfico seguintes:

Código	Designação	Orçamento Final		Pagamento		Realização
		Montante	%	Montante	%	%
01-00	Encargos Gerais	2,233,399,422.60	13.2	2,147,329,663.30	13.8	96.1
03-00	Serviços de Administração e Função Pública	120,398,500.00	0.7	112,117,697.60	0.7	93.1
05-00	Serviços de Educação e Juventude	1,018,393,440.00	6.0	978,270,898.60	6.3	96.1
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos	88,190,000.00	0.5	76,971,251.20	0.5	87.3
09-00	Serviços de Finanças	117,857,200.00	0.7	115,791,600.07	0.7	98.2
10-00	Encargos da Dívida Pública	472,000,000.00	2.8	447,736,024.90	2.9	94.9
11-00	Pensões e Reformas	15,274,572.70	0.1	7,491,994.90	0.0	49.0
12-00	Despesas Comuns	3,054,102,335.80	18.0	2,561,395,408.86	16.5	83.9
13-00	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	3,373,511.00	0.0	2,811,041.96	0.0	83.3
18-00	Serviços de Identificação de Macau	35,044,200.00	0.2	33,913,653.20	0.2	96.8
19-00	Serviços de Economia	93,073,036.00	0.6	82,578,060.10	0.5	88.7
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos	32,858,300.00	0.2	30,513,792.70	0.2	92.9
23-00	Serviços de Turismo	65,234,700.00	0.4	63,168,810.70	0.4	96.8
24-00	Gabinete de Comunicação Social	43,104,000.00	0.3	40,082,408.80	0.3	93.0
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	54,662,600.00	0.3	48,902,004.70	0.3	89.5
27-00	Capitania dos Portos de Macau	105,465,010.00	0.6	100,653,572.10	0.6	95.4
28-00	Forças de Segurança de Macau	1,233,893,000.00	7.3	1,214,371,243.90	7.8	98.4
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego	69,417,800.00	0.4	65,226,076.35	0.4	94.0
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro	37,063,725.00	0.2	33,992,169.40	0.2	91.7
32-00	Directoria da Polícia Judiciária	105,338,136.00	0.6	100,594,977.40	0.6	95.5
34-00	Serviços de Justiça	281,795,780.00	1.7	277,001,291.10	1.8	98.3
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	134,719,000.00	0.8	104,540,238.00	0.7	77.6
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica	43,414,579.00	0.3	37,229,183.90	0.2	85.8
37-00	Instituto dos Desportos de Macau	36,309,500.00	0.2	32,680,779.10	0.2	90.0
38-00	Instituto Cultural de Macau	96,053,533.40	0.6	91,633,946.50	0.6	95.4
39-00	Gab. p/ Prevenção/Tratamento da Toxicodep.	15,622,500.00	0.1	12,405,297.40	0.1	79.4
40-00	Investimentos do Plano	2,056,717,018.50	12.2	1,595,479,406.70	10.3	77.6
50-00	Contas de Ordem	5,258,845,357.93	31.1	5,090,841,349.74	32.8	96.8
Total		16,921,620,757.93	100.0	15,505,723,843.18	100.0	91.6

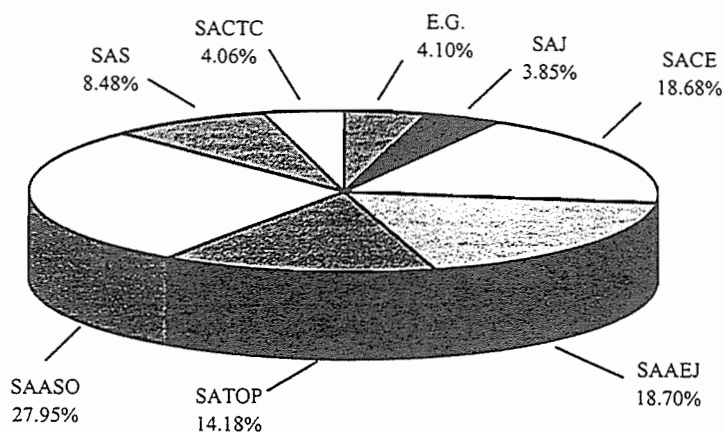


Relativamente à realização orçamental da despesa por áreas governativas temos o seguinte quadro:

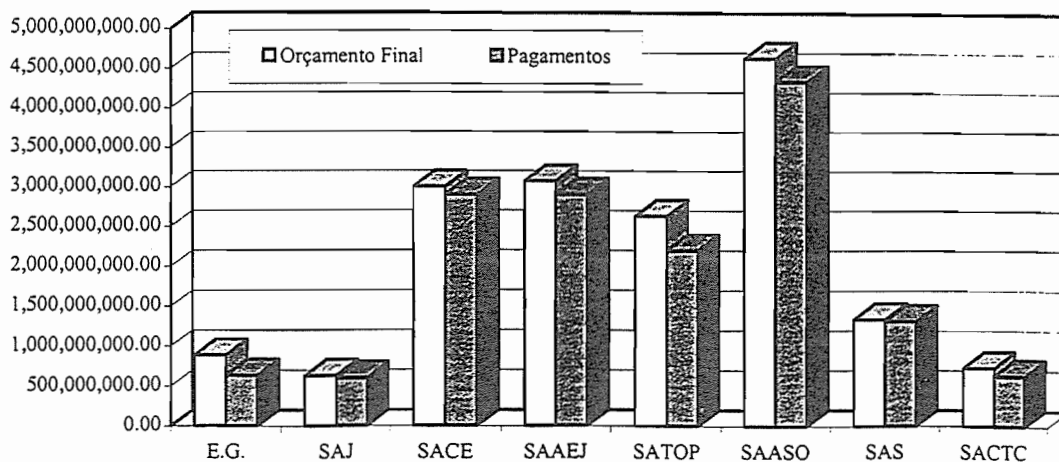
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	890,346,924.00	5.26	635,063,363.83	4.10	71.33
S.A. Justiça	629,543,047.08	3.72	597,561,242.10	3.85	94.92
S.A. Coordenação Económica	2,996,893,941.28	17.71	2,896,194,371.09	18.68	96.64
S.A. Administração, Educação e Juventude	3,069,672,014.42	18.14	2,900,217,905.82	18.70	94.48
S.A. Transportes e Obras Públicas	2,631,594,208.27	15.55	2,198,571,985.00	14.18	83.55
S.A. Assuntos Sociais e Orçamento	4,632,493,321.80	27.38	4,333,304,916.98	27.95	93.54
S.A. Segurança	1,340,073,000.00	7.92	1,315,404,198.87	8.48	98.16
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	731,004,301.08	4.32	629,405,859.49	4.06	86.10
Total	16,921,620,757.93	100.00	15,505,723,843.18	100.00	91.63

Que apresenta a seguinte forma gráfica:

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Dos elementos expostos podemos retirar as seguintes conclusões:

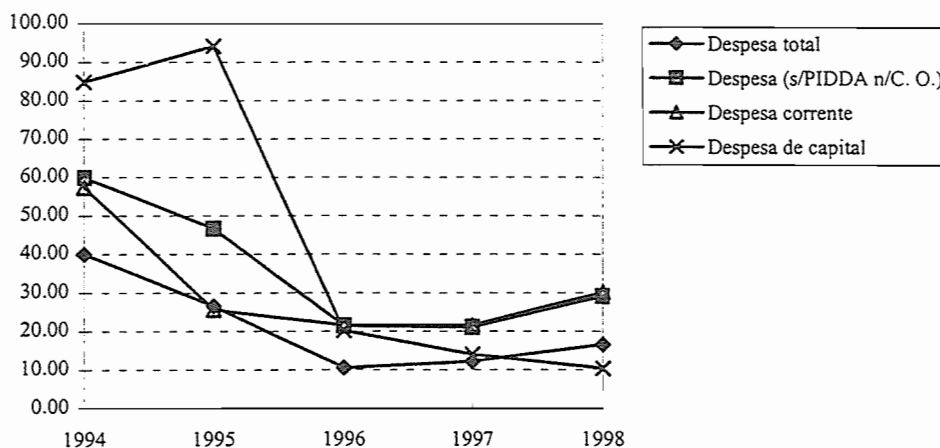
- a) A taxa de execução orçamental da despesa, 91,6% foi ligeiramente superior à registada em 1997, 88,9%;
- b) As Contas de Ordem, 32,8% da despesa paga, registaram a maior taxa de execução por grandes agregados (Correntes, Capital, Investimentos do Plano e Contas de Ordem), 96,8%;
- c) Por seu turno foram os Investimentos do Plano que registaram a menor taxa de execução, 77,6%;
- d) As Despesas Correntes, com 53,7% da despesa total, realizaram 91,9% do seu orçamento;
- e) Os três serviços públicos que maior peso tiveram na utilização dos recursos do Território foram as Forças de Segurança de Macau, os Serviços de Educação e Juventude e os Serviços de Justiça, com 7,8%, 6,3% e 1,8% da despesa total;
- f) Os encargos da Dívida Pública, designadamente as Amortizações e Juros relativos ao aval prestado pelo Território à CAM⁷⁴, no valor de Mop 447.736.024,90, representam 2,9% da despesa total;
- g) Os Encargos Gerais e Despesas Comuns continuam a preencher fatias significativas da despesa paga, com 13,8% e 16,5%, respectivamente.

⁷⁴ - Cfr. Cap. VII do presente Parecer.

O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução da proporção das Despesas Comuns na despesa paga.

Descrição	%				
	1994	1995	1996	1997	1998
Na despesa total	40.02	26.48	10.52	12.21	16.52
Na despesa (sem PIDDA nem Contas de Ordem)	59.90	46.57	21.42	21.06	29.04
Na despesa corrente	57.38	25.61	21.55	21.56	30.14
Na despesa de capital	84.85	94.09	20.17	13.97	10.33

Fonte: Pareceres sobre a Conta Geral do Território.



- h) Em comparação com o ano anterior, o peso relativo das Despesas Comuns no total da despesa paga voltou a subir, representando um retrocesso relativamente ao cumprimento do princípio da especificação;
- i) Os Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, bem como o Gabinete para a Prevenção e Tratamento da Toxicodependência foram os serviços que menor taxa de execução registaram, 77,6% e 79,4%, respectivamente;
- j) Foram as despesas relativas ao Secretário-Adjunto para os Assuntos

Sociais e Orçamento (SAASO) que mais peso tiveram quer no orçamento, quer na conta, com 27,38% e 27,95% da despesa total, respectivamente;

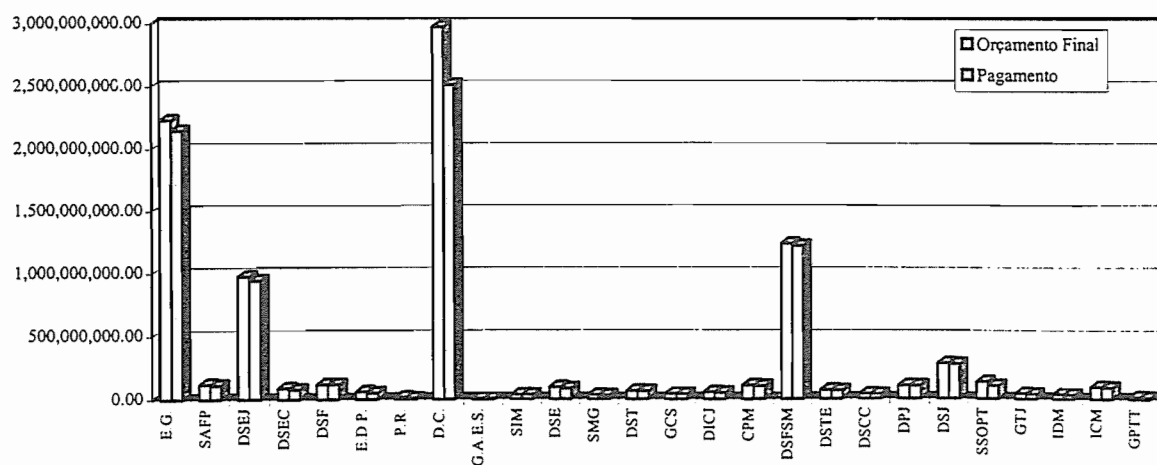
- k) A maior taxa de realização orçamental encontra-se ao nível do Secretário-Adjunto para a Segurança, 98,16%.

4.3.2.1. As Despesas Correntes

O quadro que se segue mostra as Despesas Correntes pagas por capítulos orgânicos bem como a sua taxa de realização.

Código	Designação	Orçamento Final		Pagamento		Realização
		Montante	%	Montante	%	
01-00	Encargos Gerais	2,232,287,922.60	24.62	2,146,218,363.30	25.76	96.14
03-00	Serviços de Administração e Função Pública	120,398,500.00	1.33	112,117,697.60	1.35	93.12
05-00	Serviços de Educação e Juventude	975,148,040.00	10.75	940,085,832.60	11.28	96.40
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos	88,175,000.00	0.97	76,964,351.20	0.92	87.29
09-00	Serviços de Finanças	117,652,700.00	1.30	115,587,952.07	1.39	98.25
10-00	Encargos da Dívida Pública	60,000,000.00	0.66	51,339,967.40	0.62	85.57
11-00	Pensões e Reformas	15,274,572.70	0.17	7,491,994.90	0.09	49.05
12-00	Despesas Comuns	2,974,042,335.80	32.80	2,511,082,786.54	30.14	84.43
13-00	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	3,373,511.00	0.04	2,811,041.96	0.03	83.33
18-00	Serviços de Identificação de Macau	35,044,200.00	0.39	33,913,653.20	0.41	96.77
19-00	Serviços de Economia	92,945,000.00	1.02	82,453,667.80	0.99	88.71
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos	32,849,300.00	0.36	30,504,820.70	0.37	92.86
23-00	Serviços de Turismo	65,234,700.00	0.72	63,168,810.70	0.76	96.83
24-00	Gabinete de Comunicação Social	43,104,000.00	0.48	40,082,408.80	0.48	92.99
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	54,662,600.00	0.60	48,902,004.70	0.59	89.46
27-00	Capitania dos Portos de Macau	105,465,010.00	1.16	100,653,572.10	1.21	95.44
28-00	Forças de Segurança de Macau	1,233,893,000.00	13.61	1,214,371,243.90	14.57	98.42
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego	69,417,800.00	0.77	65,226,076.35	0.78	93.96
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro	37,028,725.00	0.41	33,979,609.40	0.41	91.77
32-00	Directoria da Polícia Judiciária	105,119,100.00	1.16	100,376,561.40	1.20	95.49
34-00	Serviços de Justiça	281,734,110.00	3.11	276,939,621.10	3.32	98.30
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	134,188,800.00	1.48	104,284,501.00	1.25	77.71
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica	43,329,880.00	0.48	37,164,484.90	0.45	85.77
37-00	Instituto dos Desportos de Macau	36,309,500.00	0.40	32,680,779.10	0.39	90.01
38-00	Instituto Cultural de Macau	96,053,533.40	1.06	91,633,946.50	1.10	95.40
39-00	Gab. p/ Prevenção/Tratamento da Toxicodep.	15,622,500.00	0.17	12,405,297.40	0.15	79.41
Total		9,068,354,340.50	100.00	8,332,441,046.62	100.00	91.88

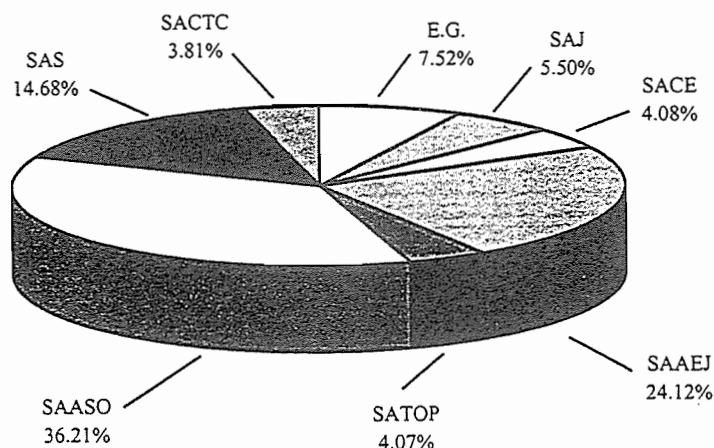
A execução orçamental apresenta a seguinte forma gráfica:



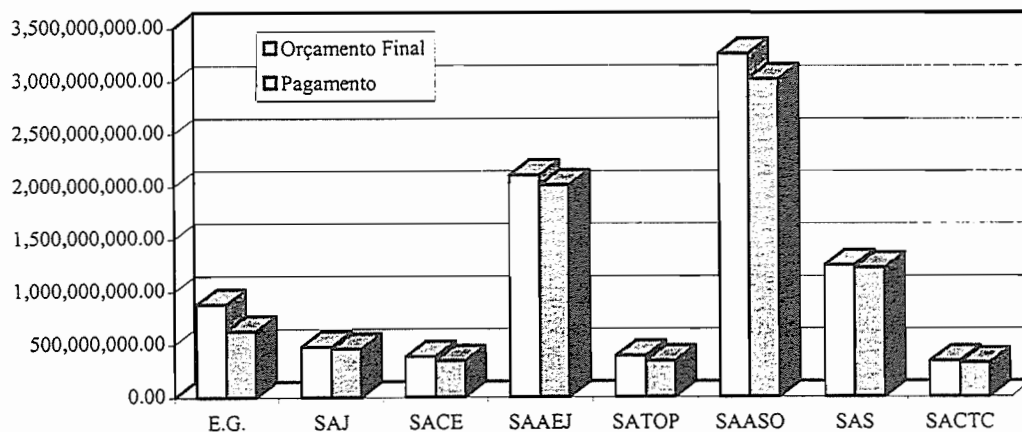
A distribuição das Despesas Correntes por áreas governativas e sua realização é o que se mostra no quadro e gráficos seguintes.

Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	878,946,516.60	9.69	626,736,804.93	7.52	71.31
S.A. Justiça	477,596,750.00	5.27	458,324,757.70	5.50	95.96
S.A. Coordenação Económica	383,233,100.00	4.23	340,241,937.75	4.08	88.78
S.A. Administração, Educação e Juventude	2,105,357,817.00	23.22	2,010,130,059.56	24.12	95.48
S.A. Transportes e Obras Públicas	386,247,165.00	4.26	339,174,264.00	4.07	87.81
S.A. Assuntos Sociais e Orçamento	3,257,305,201.90	35.92	3,017,578,306.68	36.21	92.64
S.A. Segurança	1,244,906,800.00	13.73	1,222,957,102.50	14.68	98.24
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	334,760,990.00	3.69	317,297,813.50	3.81	94.78
Total	9,068,354,340.50	100.00	8,332,441,046.62	100.00	91.88

A ESTRUTURA



A REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Na Conta Geral do Território do ano em apreço continua a merecer destaque, nas Despesas Correntes pagas, a rubrica do Capítulo 12º - Despesas Comuns, C.E. 05-03-00-02 - Outras Restituições.

Pela rubrica referida são efectuadas as restituições do imposto de consumo nos termos dos artº 5º da Lei nº 7/86/M, de 26 de Julho e 11º e 12º da Portaria nº 141/86/M, de 26 de Setembro.

Desde o Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1996⁷⁵ que o Tribunal tem vindo a recomendar a alteração do procedimento adoptado no processo de restituição em análise, com vista a eliminar as repercussões negativas, tanto no Orçamento, como na Conta Geral do Território.

Os comentários e reparos então efectuados foram os seguintes:

"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 19⁷⁶. 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 entender 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.

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

⁷⁵ - Cfr. Cap. IV - 13.2.1.

⁷⁶ - O mesmo em 1998.

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 montante⁷⁷.

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 \$ 24.723.469,00⁷⁸.

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 esqueçamos que outros objectivos lhe estão subjacentes, nomeadamente o controlo da 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 draubaque 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 consequente entrega nos cofres do Território.

Para tornar exequível 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."

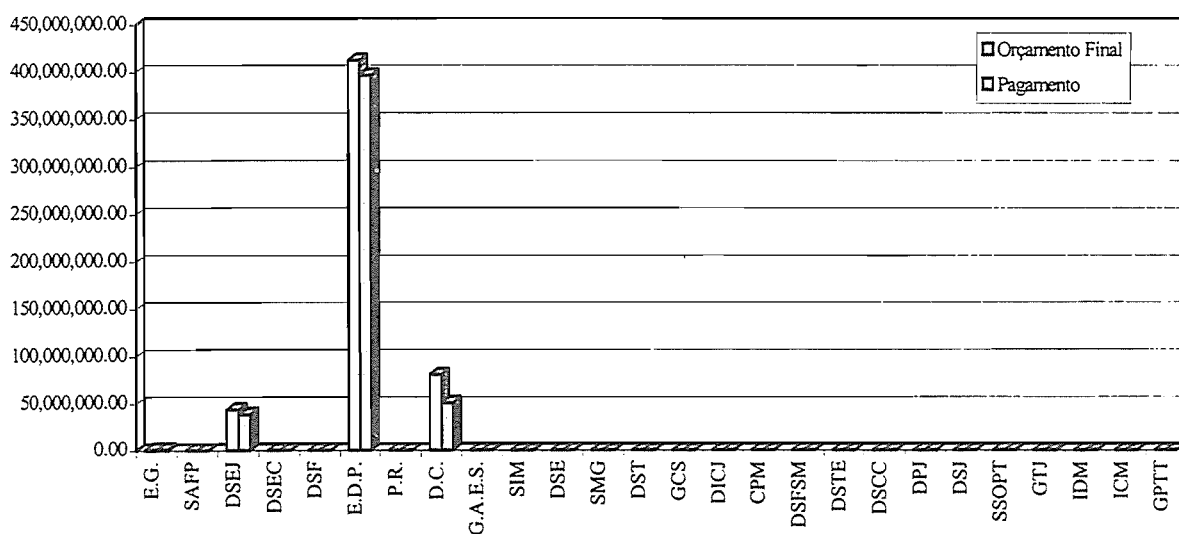
Nem o processo de restituição do imposto de consumo foi porém, simplificado, nem se aproveitou a oportunidade da publicação da nova lei orgânica da Direcção dos Serviços de Economia, aprovada pelo Decreto-Lei nº 27/99/M, de 28 de Junho, por forma a dotá-la da correspondente autonomia administrativa.

4.3.2.2. As Despesas de Capital

A estrutura da Despesa de Capital, quer no orçamento quer na conta, apresenta-se no seguinte quadro e gráfico.

⁷⁷ - No orçamento de 1998 os valores são:		
Na receita	- C.E. 02-03-03-21 - Tabaco	Mop 40.000.000,00
	- C.E. 02-03-03-22 - Vinho e outras bebidas alcoólicas	Mop 30.000.000,00
	Total	Mop 70.000.000,00
Na despesa	- C.E. 05-03-00-00-02 - Outras Restituições	Mop 40.500.000,00
⁷⁸ - Na Conta Geral do Território de 1998 os valores são:		
Na receita	- C.E. 02-03-03-21 - Tabaco	Mop 50.815.287,00
	- C.E. 02-03-03-22 - Vinho e outras bebidas alcoólicas	Mop 28.246.831,00
	Total	Mop 79.062.118,00
Na despesa	- C.E. 05-03-00-00-02 - Outras Restituições	Mop 40.289.405,00
Donde se conclui que a receita efectivamente arrecadada em imposto de consumo ("Tabaco" e "Vinho e outras bebidas alcoólicas") foi apenas de 38.772.713,00 patacas.		

Código	Designação	Orçamento Final		Pagamento		Realização
		Montante	%	Montante	%	%
01-00	Encargos Gerais	1,111,500.00	0.21	1,111,300.00	0.23	99.98
03-00	Serviços de Administração e Função Pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
05-00	Serviços de Educação e Juventude	43,245,400.00	8.04	38,185,066.00	7.84	88.30
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos	15,000.00	0.00	6,900.00	0.00	46.00
09-00	Serviços de Finanças	204,500.00	0.04	203,648.00	0.04	99.58
10-00	Encargos da Dívida Pública	412,000,000.00	76.62	396,396,057.50	81.40	96.21
11-00	Pensões e Reformas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
12-00	Despesas Comuns	80,060,000.00	14.89	50,312,622.32	10.33	62.84
13-00	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
18-00	Serviços de Identificação de Macau	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
19-00	Serviços de Economia	128,036.00	0.02	124,392.30	0.03	97.15
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos	9,000.00	0.00	8,972.00	0.00	99.69
23-00	Serviços de Turismo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
24-00	Gabinete de Comunicação Social	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
27-00	Capitania dos Portos de Macau	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
28-00	Forças de Segurança de Macau	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro	35,000.00	0.01	12,560.00	0.00	35.89
32-00	Directoria da Polícia Judiciária	219,036.00	0.04	218,416.00	0.04	99.72
34-00	Serviços de Justiça	61,670.00	0.01	61,670.00	0.01	100.00
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	530,200.00	0.10	255,737.00	0.05	48.23
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica	84,699.00	0.02	64,699.00	0.01	76.39
37-00	Instituto dos Desportos de Macau	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
38-00	Instituto Cultural de Macau	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
39-00	Gab. p/ Prevenção/Tratamento da Toxicodep.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total		537,704,041.00	100.00	486,962,040.12	100.00	90.56

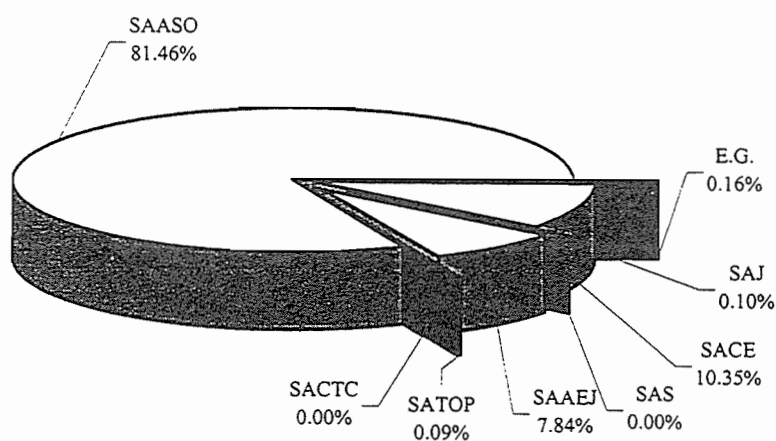


Por áreas governativas a realização da Despesa de Capital foi a que se mostra no quadro que se segue.

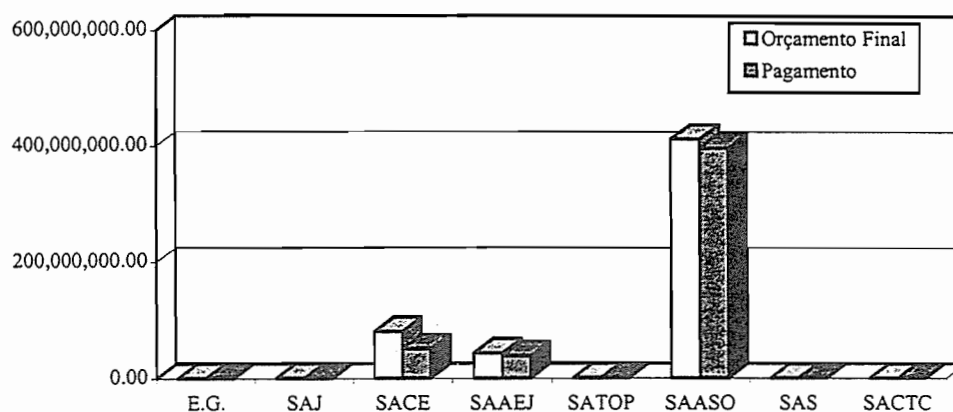
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	800,200.00	0.15	800,000.00	0.16	99.98
S.A. Justiça	521,905.00	0.10	501,285.00	0.10	96.05
S.A. Coordenação Económica	80,143,036.00	14.90	50,383,914.62	10.35	62.87
S.A. Administração, Educação e Juventude	43,245,400.00	8.04	38,185,066.00	7.84	88.30
S.A. Transportes e Obras Públicas	729,000.00	0.14	432,069.00	0.09	59.27
S.A. Assuntos Sociais e Orçamento	412,264,500.00	76.67	396,659,705.50	81.46	96.21
S.A. Segurança	0.00	0.00	0.00	0.00	---
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	0.00	0.00	0.00	0.00	---
Total	537,704,041.00	100.00	486,962,040.12	100.00	90.56

Graficamente temos:

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Os três agregados orgânicos que mais contribuíram para as Despesas de Capital foram os Encargos da Dívida Pública (81,4%), as Despesas Comuns (10,3%) e os Serviços de Educação e Juventude (7,8%).

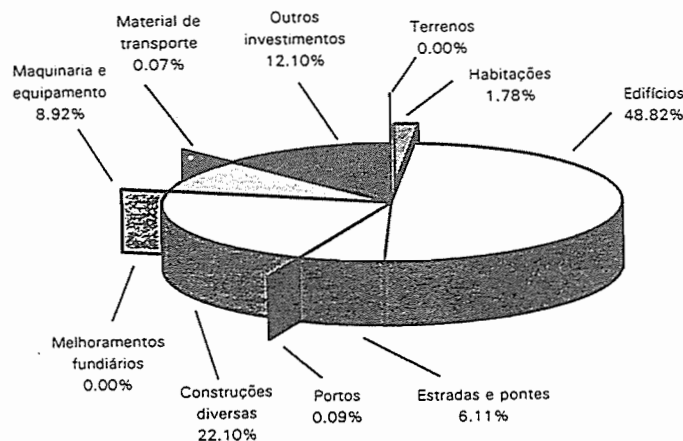
Por áreas governativas, a tutela do SAASO realizou 81,5% do total das Despesas de Capital do Território.

4.3.2.3. Os Investimentos do Plano

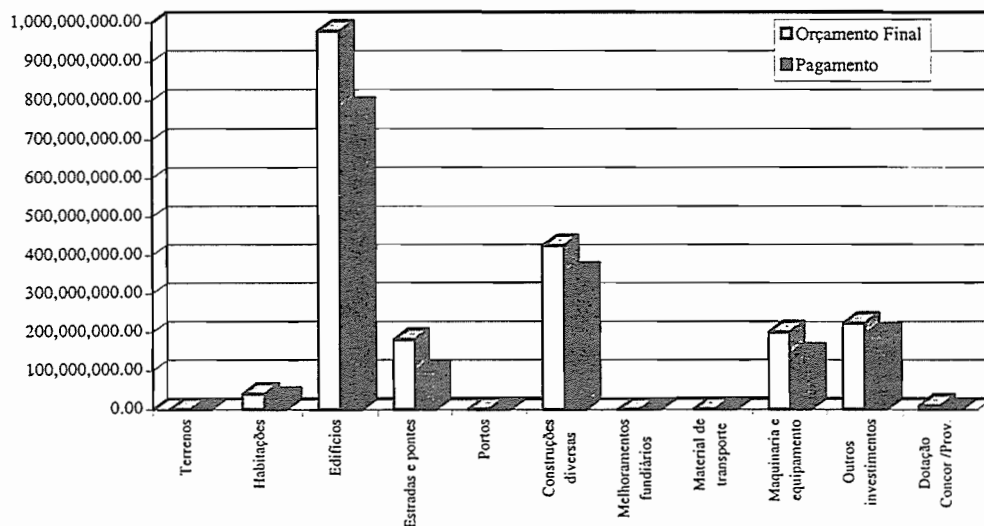
Através dos elementos fornecidos pela Conta Geral do Território elaboraram-se os seguintes quadro e gráficos, demonstrativos da execução do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA).

C.E.	Tipo Descrição	Orçamento Final		Pagamento		Realização %
		Montante	%	Montante	%	
07-01-00-00	Terrenos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
07-02-00-00	Habitações	39,792,294.10	1.93	28,454,259.80	1.78	71.51
07-03-00-00	Edifícios	977,775,725.00	47.54	778,983,100.80	48.82	79.67
07-04-00-00	Estradas e pontes	179,801,509.30	8.74	97,429,990.30	6.11	54.19
07-05-00-00	Portos	1,386,653.10	0.07	1,386,653.10	0.09	100.00
07-06-00-00	Construções diversas	424,193,382.30	20.62	352,591,912.00	22.10	83.12
07-07-00-00	Melhoramentos fundiários	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
07-09-00-00	Material de transporte	1,193,198.00	0.06	1,193,198.00	0.07	100.00
07-10-00-00	Maquinaria e equipamento	199,706,076.00	9.71	142,368,016.30	8.92	71.29
07-12-00-00	Outros investimentos	222,368,397.60	10.81	193,072,276.40	12.10	86.83
10-00-00-00-02	Dotação Concorrencial/Provisional	10,499,783.10	0.51	0.00	0.00	0.00
Total		2,056,717,018.50	100.00	1,595,479,406.70	100.00	77.57

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL

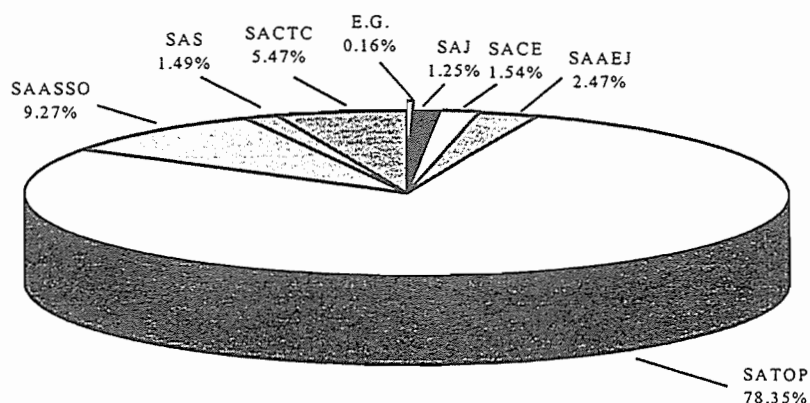


Para um melhor conhecimento da utilização dos recursos do Território, bem como melhor controlo financeiro, o Tribunal recomenda, mais uma vez, a desagregação orgânica das despesas com o PIDDA.

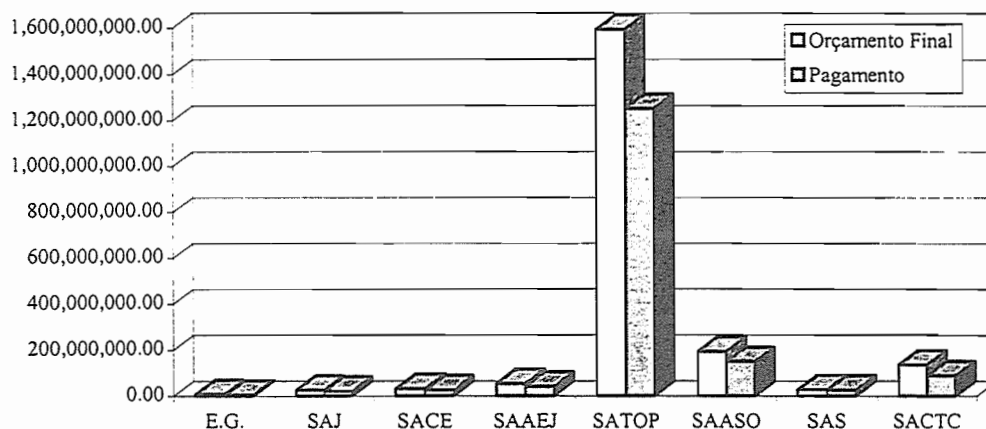
Com base no relatório, elaborado pela Direcção dos Serviços de Finanças, da Conta Geral do Território do ano em apreço, capítulo VI – Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração, 1998, elaboraram-se os seguintes quadro e gráficos.

Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	5,600,000.00	0.27	2,526,351.50	0.16	45.11
S.A. Justiça	23,907,525.00	1.16	19,949,160.30	1.25	83.44
S.A. Coordenação Económica	29,700,000.00	1.44	24,644,162.40	1.54	82.98
S.A. Administração, Educação e Juventude	52,166,000.00	2.54	39,341,318.30	2.47	75.42
S.A. Transportes e Obras Públicas	1,592,727,376.10	77.44	1,250,132,416.30	78.35	78.49
S.A. Assuntos Sociais e Orçamento	191,696,117.40	9.32	147,886,635.30	9.27	77.15
S.A. Segurança	26,440,000.00	1.29	23,730,914.20	1.49	89.75
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	134,480,000.00	6.54	87,268,448.40	5.47	64.89
Total	2,056,717,018.50	100.00	1,595,479,406.70	100.00	77.57

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



4.3.2.4. As Contas de Ordem

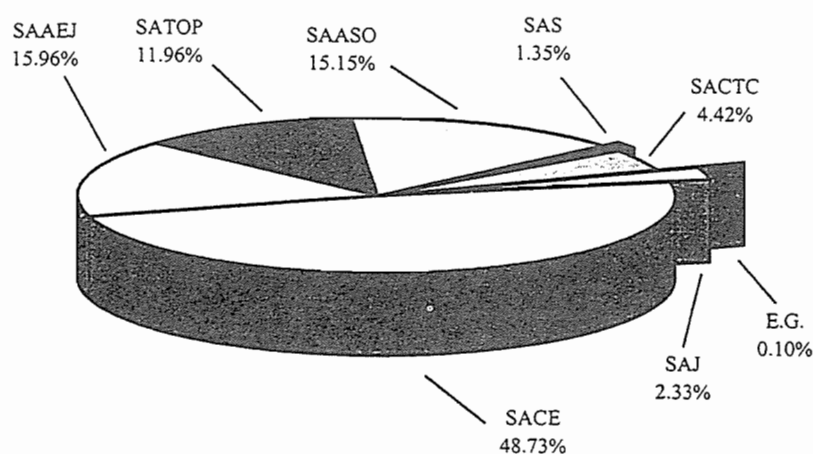
4.3.2.4.1. As Despesas de Contas de Ordem

As despesas de Contas de Ordem, organizadas por Secretários-Adjuntos, apresentaram as seguintes taxas de realização.

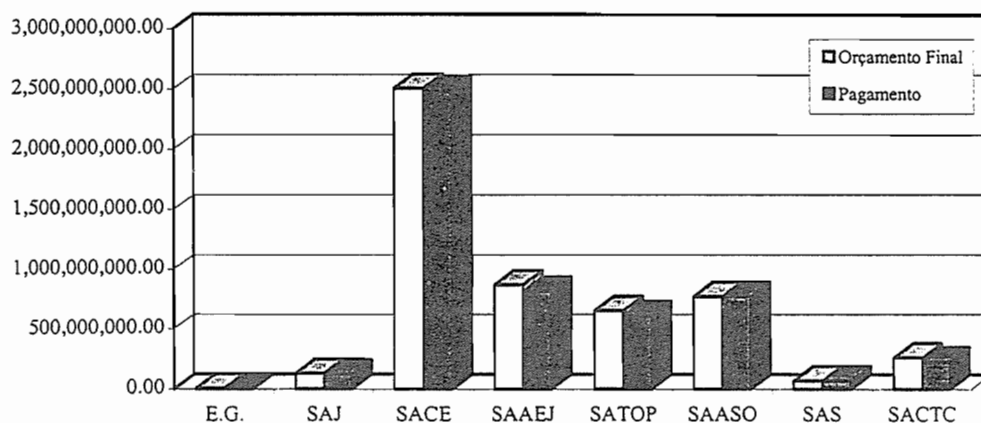
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	5,000,207.40	0.10	5,000,207.40	0.10	100.00
S.A. Justiça	127,516,867.08	2.42	118,786,039.10	2.33	93.15
S.A. Coordenação Económica	2,503,817,805.28	47.61	2,480,924,356.32	48.73	99.09
S.A. Administração, Educação e Juventude	868,902,797.42	16.52	812,561,461.96	15.96	93.52
S.A. Transportes e Obras Públicas	651,890,667.17	12.40	608,833,235.70	11.96	93.39
S.A. Assuntos Sociais e Orçamento	771,227,502.50	14.67	771,180,269.50	15.15	99.99
S.A. Segurança	68,726,200.00	1.31	68,716,182.17	1.35	99.99
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	261,763,311.08	4.98	224,839,597.59	4.42	85.89
Total	5,258,845,357.93	100.00	5,090,841,349.74	100.00	96.81

Graficamente temos:

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



4.3.2.4.2. As Entidades Autónomas

Continua a apurar-se um grande número de Entidades Autónomas que não preenchem o requisito enumerado no nº 1 do artº 3º do Decreto-Lei nº 53/93/M, de 27 de Novembro, nos termos do qual o somatório das receitas próprias, consignadas e

comparticipações tem que ser igual ou superior a 30% do respectivo orçamento inicial de despesas.

Os quadros seguintes dão conta das Entidades Autónomas que não preenchem tal requisito.

Fundo de Acção Social Escolar

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	18,987,500.00	98,987,500.00	19.18
Na Conta de Gerência	27,644,425.76	98,716,920.23	28.00

Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	40,000.00	40,670,000.00	0.10
Na Conta de Gerência	161,830.00	24,878,635.70	0.65

Instituto de Acção Social de Macau

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	6,406,345.00	225,455,070.00	2.84
Na Conta de Gerência	9,638,659.51	207,368,592.00	4.65

Cofre de Justiça e dos Registos e Notariado

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	3,855,000.00	74,855,000.00	5.15
Na Conta de Gerência	4,529,984.97	79,399,444.20	5.71

Fundo de Segurança Social

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	89,310,000.00	444,845,000.00	20.08
Na Conta de Gerência	193,305,717.51	150,731,065.25	128.25

Autoridade de Aviação Civil de Macau

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	3,780,000.00	32,480,000.00	11.64
Na Conta de Gerência	4,727,022.72	23,236,307.77	20.34

Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	1,250,000.00	59,136,000.00	2.11
Na Conta de Gerência	1,865,134.04	52,934,080.30	3.52

Alto-Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	85,000.00	31,742,000.00	0.27
Na Conta de Gerência	103,780.00	8,889,982.30	1.17

Serviços de Saúde de Macau

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	36,800,000.00	1,087,800,000.00	3.38
Na Conta de Gerência	39,735,492.70	1,088,181,951.80	3.65

Fundação Macau

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	14,501,000.00	53,695,000.00	27.01
Na Conta de Gerência	22,187,127.74	58,276,290.05	38.07

Instituto Politécnico de Macau

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	32,870,000.00	143,230,000.00	22.95
Na Conta de Gerência	37,338,522.18	144,514,151.07	25.84

Fundo de Desenvolvimento Desportivo

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	9,762,200.00	47,772,200.00	20.43
Na Conta de Gerência	8,351,474.30	41,529,298.51	20.11

Fundo de Cultura

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	6,837,100.00	59,400,400.00	11.51
Na Conta de Gerência	55,498,370.90	61,591,863.90	90.11

Conselho de Consumidores

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	0.00	7,000,000.00	0.00
Na Conta de Gerência	0.00	6,619,563.02	0.00

Instituto de Formação Turística

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento	7,610,000.00	51,610,000.00	14.75
Na Conta de Gerência	8,182,679.91	49,080,516.62	16.67

Dos quadros apresentados podemos verificar que, não obstante os respectivos orçamentos ficarem bastante aquém do exigido por lei, na conta de gerência o requisito é observado pelo Fundo de Segurança Social (128,25%), Fundação Macau (38,07%) e Fundo de Cultura (90,11%).

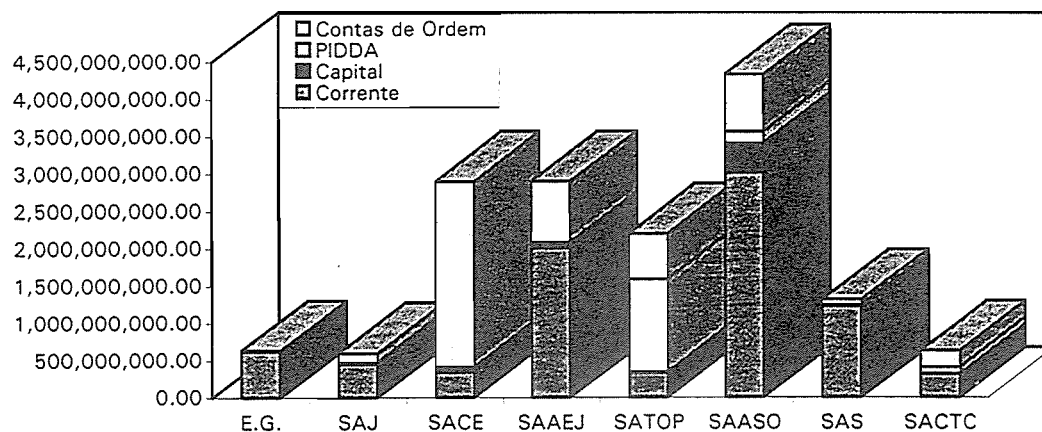
Podemos igualmente concluir que a autonomia administrativa e financeira foi

concedida às Entidades apresentadas tendo em conta a natureza das suas atribuições e competências, nos termos do n.º 2 do art.º 3 citado.

4.3.2.5. Síntese

A síntese da despesa paga por áreas governativas é feita nos quadros que se seguem.

Dpt. Gover.	Tipo								Total	%
	Corrente	%	Capital	%	PIDDA	%	Contas de Ordem	%		
E.G.	626,736,804.93	7.52	800,000.00	0.16	2,526,351.50	0.16	5,000,207.40	0.10	635,063,363.83	4.10
SAJ	458,324,757.70	5.50	501,285.00	0.10	19,949,160.30	1.25	118,786,039.10	2.33	597,561,242.10	3.85
SACE	340,241,937.75	4.08	50,383,914.62	10.35	24,644,162.40	1.54	2,480,924,356.32	48.73	2,896,194,371.09	18.68
SAAEJ	2,010,130,059.56	24.12	38,185,066.00	7.84	39,341,318.30	2.47	812,561,461.96	15.96	2,900,217,905.82	18.70
SATOP	339,174,264.00	4.07	432,069.00	0.09	1,250,132,416.30	78.35	608,833,235.70	11.96	2,198,571,985.00	14.18
SAASO	3,017,578,306.68	36.21	396,659,705.50	81.46	147,886,635.30	9.27	771,180,269.50	15.15	4,333,304,916.98	27.95
SAS	1,222,957,102.50	14.68	0.00	0.00	23,730,914.20	1.49	68,716,182.17	1.35	1,315,404,198.87	8.48
SACTC	317,297,813.50	3.81	0.00	0.00	87,268,448.40	5.47	224,839,597.59	4.42	629,405,859.49	4.06
Total	8,332,441,046.62	100.00	486,962,040.12	100.00	1,595,479,406.70	100.00	5,090,841,349.74	100.00	15,505,723,843.18	100.00



4.4. Saldo

A Conta de Exercício de 1998 apresenta um *saldo contabilístico* positivo de Mop 42.664.644,56.

Todavia, considerando que uma parcela da receita é proveniente dos saldos acumulados em anos anteriores, este saldo não corresponde ao saldo real de execução do Orçamento Geral do Território de 1998.

Foram utilizados saldos acumulados no valor de Mop 1.570.399.995,00 (mais de 10% da receita total cobrada), do qual Mop 670.399.995,00 é receita arrecadada em 1997 e proveniente da execução dos n.ºs 1 e 2 da cláusula 21ª do contrato de concessão do exclusivo dos jogos de fortuna ou azar e destinada à nova fundação criada apenas em 1998 – Fundação para a Cooperação e Desenvolvimento de Macau⁷⁹.

Assim sendo, o saldo real é o seguinte:

Saldo Contabilístico	42.664.644,56
• Utilização de saldos acumulados	-1.570.399.995,00
• Receita arrecadada em 1997 e entregue à Fundação em 1998	670.399.995,00
Saldo Real	-857.335.355,44

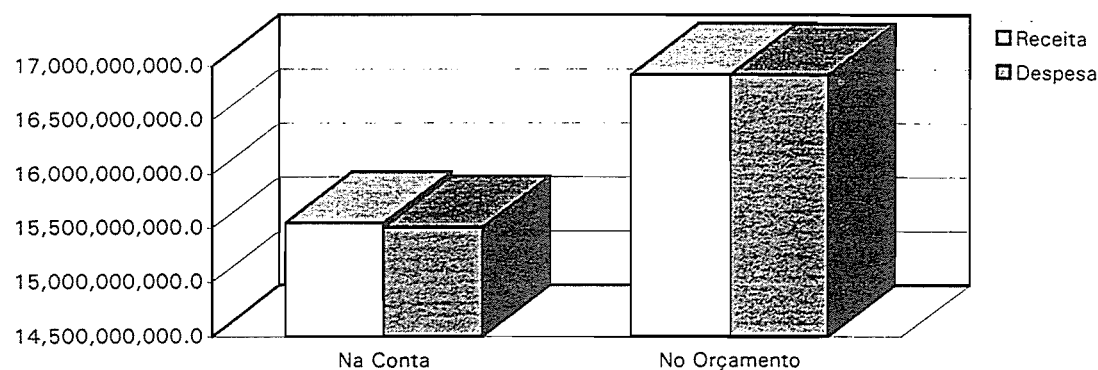
Em suma, em 1998 o Território registou um saldo de execução orçamental negativo no valor de Mop -857.335.355,44; já em 1997 esse saldo fora de Mop -310.503.486,10.

4.5. A Relação Receita/Despesa

Com os quadros que se seguem pretende-se dar uma visão da relação entre as receitas, onde merecem especial relevo as receitas provenientes do jogo e da concessão de terrenos, e as despesas, com o objectivo de ajudar à tomada de medidas de gestão eficiente das finanças do Território.

4.5.1. Receita Total/Despesa Total

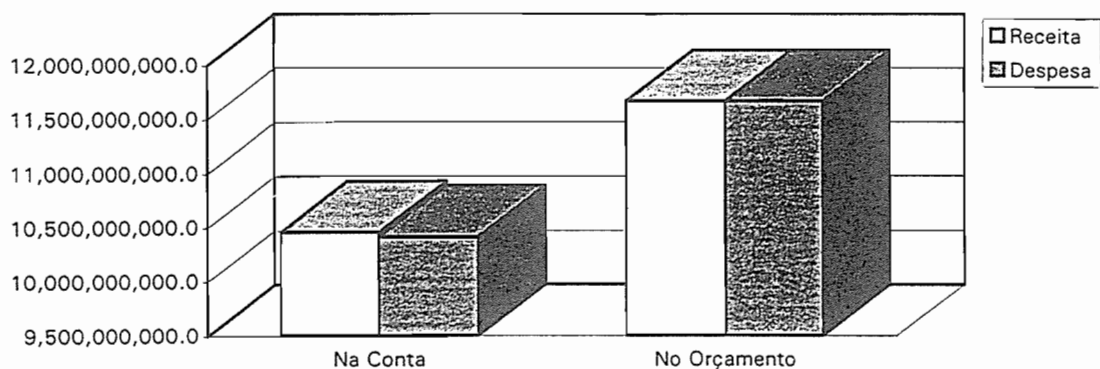
	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	15,548,388,487.7	15,505,723,843.2	42,664,644.6	100.28
No Orçamento	16,921,620,757.9	16,921,620,757.9	0.0	100.00



4.5.2. Receita Total sem Contas de Ordem/Despesa Total sem Contas de Ordem

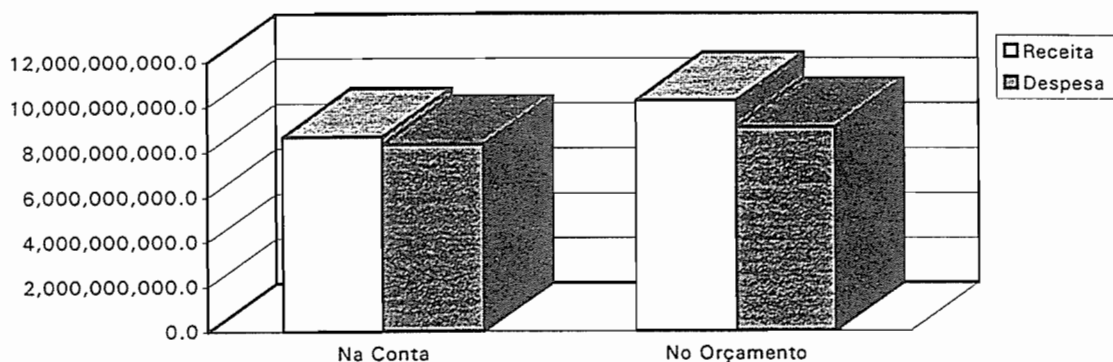
	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	10,457,547,138.0	10,414,882,493.4	42,664,644.6	100.41
No Orçamento	11,662,775,400.0	11,662,775,400.0	0.0	100.00

⁷⁹ - Ctr. Cap. IV - 4 e 4.2.2.2. do Parecere de 1997 e art.º 12º do D.L. n.º 51/97/IM, de 31 de Dezembro.



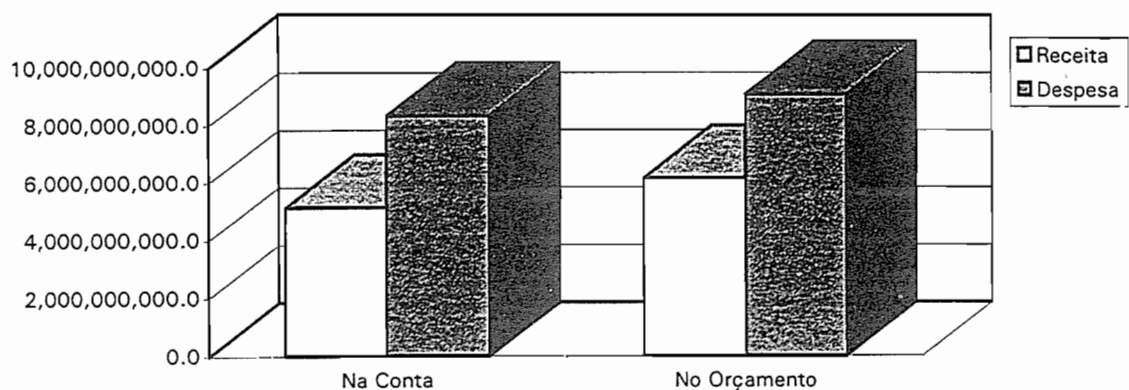
4.5.3. Receita Corrente/Despesa Corrente

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	8,658,707,225.0	8,332,441,046.6	326,266,178.4	103.92
No Orçamento	10,249,454,400.0	9,068,354,340.5	1,181,100,059.5	113.02



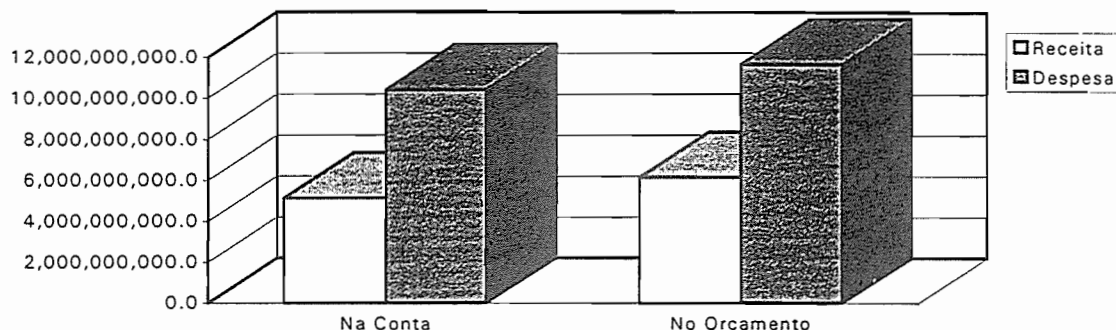
4.5.4. Receitas do Jogo/Despesa Corrente

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5,145,349,002.0	8,332,441,046.6	-3,187,092,044.6	61.75
No Orçamento	6,153,112,568.0	9,068,354,340.5	-2,915,241,772.5	67.85



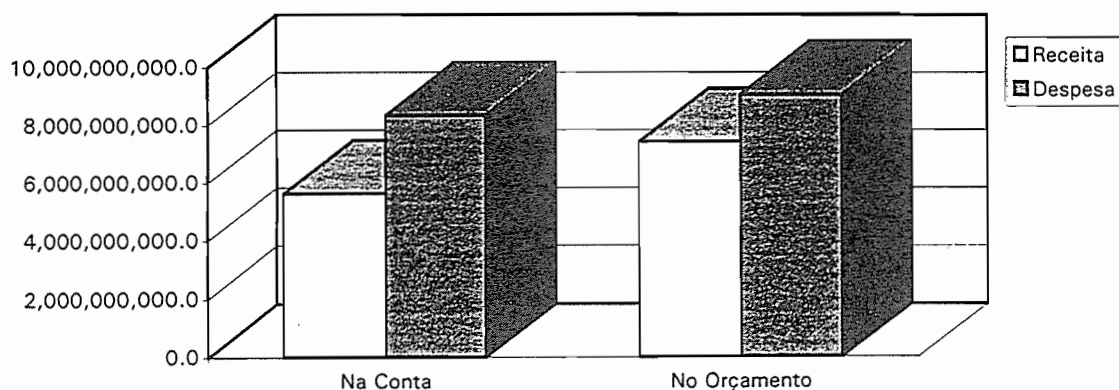
4.5.5. Receitas do Jogo/Despesa Total sem Contas de Ordem

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5,145,349,002.0	10,414,882,493.4	-5,269,533,491.4	49.40
No Orçamento	6,153,112,568.0	11,662,775,400.0	-5,509,662,832.0	52.76



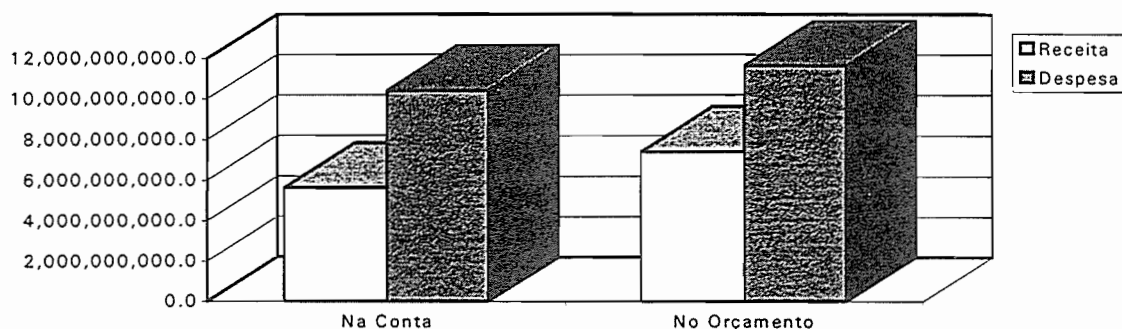
4.5.6. Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Corrente

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5,634,326,474.0	8,332,441,046.6	-2,698,114,572.6	67.62
No Orçamento	7,418,112,568.0	9,068,354,340.5	-1,650,241,772.5	81.80



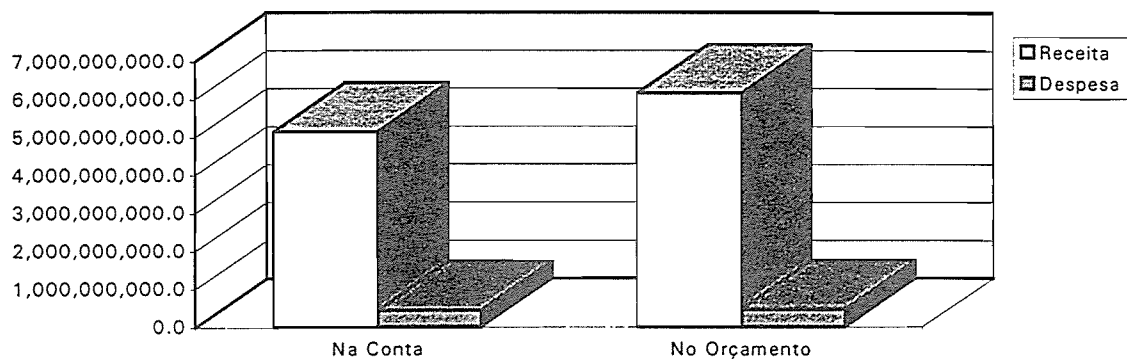
4.5.7. Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Total sem Contas de Ordem

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5,634,326,474.0	10,414,882,493.4	-4,780,556,019.4	54.10
No Orçamento	7,418,112,568.0	11,662,775,400.0	-4,244,662,832.0	63.61



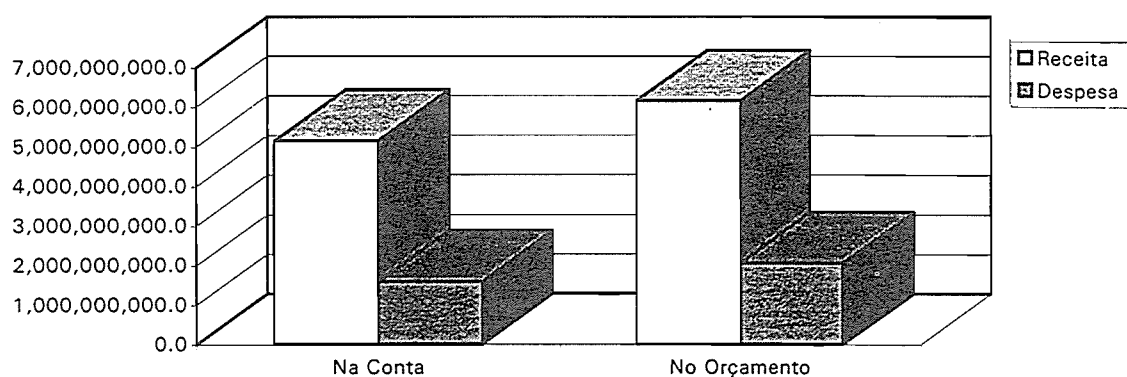
4.5.8. Receitas do Jogo/Serviço da Dívida

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5,145,349,002.0	447,736,024.9	4,697,612,977.1	1,149.19
No Orçamento	6,153,112,568.0	472,000,000.0	5,681,112,568.0	1,303.63



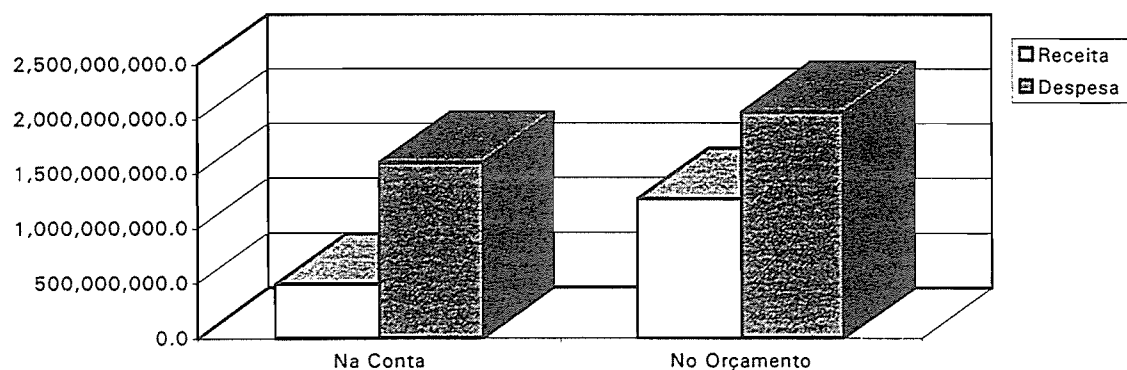
4.5.9. Receitas do Jogo/PIDDA

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5,145,349,002.0	1,595,479,406.7	3,549,869,595.3	322.50
No Orçamento	6,153,112,568.0	2,056,717,018.5	4,096,395,549.5	299.17



4.5.10. Receita de Concessão de Terrenos/PIDDA

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	488,977,472.0	1,595,479,406.7	-1,106,501,934.7	30.65
No Orçamento	1,265,000,000.0	2,056,717,018.5	-791,717,018.5	61.51



CAPÍTULO V

5.2. Subsídios, Subvenções e Outras Formas de Apoio

SUBSÍDIOS, SUBVENÇÕES E PATRIMÓNIO

5.1. Nota Preambular

De acordo com o disposto no nº 3 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 18/92/M, de 2 de Março, no Parecer sobre a Conta Geral do Território deve o Tribunal de Contas proceder a uma análise da atribuição e reembolso de subsídios, subvenções, concessão de benefícios fiscais e património do Território.

Com vista ao cumprimento do comando legal citado, e tendo em conta a ausência de informação sobre estes temas no relatório da conta, tem o tribunal solicitado à Direcção dos Serviços de Finanças informações e elementos adicionais.

Expediram-se assim os ofícios nºs 1246/S/99, de 08.07, 1300/S/99, de 09.07 e 1541/S/99, de 16.08, solicitando à Direcção dos Serviços de Finanças informação necessária a uma análise mais profunda das matérias, aos quais respondeu através dos ofícios nº 24/DCP/99, de 29.07, nº 27/DCP/99, 29/DCP/99, de 05.08 e 40/DEPF/PA/99, de 03.09.

Como foi dito no parecer anterior⁸⁰, o Despacho nº 54/GM/97 veio disciplinar a atribuição de Subsídios por parte da Administração do Território.

Foram então criadas rubricas de classificação económica para suportar o pagamento destes subsídios (nº 1), como também imposta a obrigatoriedade de publicação trimestral de listagens "identificando os beneficiários dos apoios financeiros e os montantes atribuídos" (nº 2).

Consequências práticas da aplicação do Despacho referido é o que se pretende analisar no presente ponto.

Em primeiro lugar, a criação de rubricas adequadas para suportar a concessão de subsídios permite, desde logo, fazer uma avaliação dos montantes envolvidos. É o que se propõe com o quadro que se segue.

⁸⁰ - Ctr. Cap. II - 3.1. e Cap. V - 2.

Código		Designação	Classificação Económica				Total
Cap.	Grupo		04-02-00-00	04-03-00-00	08-02-00-00	08-03-00-00	
01	02	Gabinete do Governador	972,000.00	2,235,272.80	---	---	3,207,272.80
	03	Assembleia Legislativa	50,000.00	50,000.00	---	---	100,000.00
	05	Padroado do Oriente	11,002,910.00	---	---	---	11,002,910.00
	06	Gab. Sec.-Adj. p/a Justiça	275,000.00	260,000.00	---	---	535,000.00
	07	Gab. Sec.-Adj. p/a Coord. Econ.	1,215,000.00	512,500.00	---	---	1,727,500.00
	08	Gab. Sec.-Adj. p/a Adm.,Educ./Juv.	1,196,000.00	850,000.00	---	---	2,046,000.00
	09	Gab. Sec.-Adj. p/os Transp.Obras Púb.	---	123,000.00	---	---	123,000.00
	10	Gab. Sec.-Adj. p/os Assun.Soc./Orçam.	1,793,149.00	156,400.00	---	---	1,949,549.00
	12	Gab. Sec.-Adj. p/a Segurança	15,000.00	85,000.00	---	---	100,000.00
	13	Gab. Sec.-Adj. p/a Com.,Turismo/Cult.	4,317,199.80	390,000.00	---	---	4,707,199.80
03	01	Direc. Serv. Adminis./Função Pública	836,000.00	---	---	---	836,000.00
05	01	Direc. Serv. Educação e Juventude	384,290,587.00	110,055,803.00	37,736,900.00	---	532,083,290.00
	04	Departamento de Juventude	7,133,632.00	---	---	---	7,133,632.00
12		Despesas Comuns	18,030,000.00	32,976,483.40	---	---	51,006,483.40
28	01	Direc. Serv. Forças de Segur. Macau	---	46,333.30	---	---	46,333.30
TOTAL			431,126,477.80	147,740,792.50	37,736,900.00	0.00	616,604,170.30

O quadro seguinte, elaborado a partir dos valores que constam das respectivas contas de gerência e nas rubricas da classificação económica referidas, é demonstrativo dos montantes despendidos pelas entidades autónomas.

Designação	Classificação Económica				Total
	04-02-00-00	04-03-00-00	08-02-00-00	08-03-00-00	
Câmara Municipal das Ilhas	1,577,991.30	6,500.00	---	---	1,584,491.30
Fundo de Desenvolv. Indust. Comerc.	---	---	11,500,000.00	8,202,611.00	19,702,611.00
Fundo de Turismo de Macau	---	691,047.90	---	---	691,047.90
Instituto de Acção Social de Macau	82,128,316.00	27,694,807.10	1,373,918.70	---	111,197,041.80
Leal Senado de Macau	3,809,543.00	455,030.00	---	---	4,264,573.00
Fundo de Segurança Social	---	111,461,321.20	---	---	111,461,321.20
Fundo de Reinserção Social	---	924,289.40	---	---	924,289.40
Serviços de Saúde de Macau	45,014,257.70	---	---	---	45,014,257.70
Universidade de Macau	480,000.00	406,500.00	---	---	886,500.00
Fundação Macau *	---	---	---	---	2,767,741.30
Fundo de Desenvolvimento Desportivo	16,724,658.30	---	---	---	16,724,658.30
Fundo de Cultura	3,490,200.00	1,512,089.80	---	---	5,002,289.80
Fundo Soc. Adm. Pública de Macau	---	3,828,467.60	---	---	3,828,467.60
Instituto Politécnico *	---	---	---	---	873,680.90
Total	153,224,966.30	146,980,053.00	12,873,918.70	8,202,611.00	324,922,971.20

* Fonte: listagens publicadas no B.O.

Como podemos verificar, em 1998 foram despendidas Mop 941.527.141,50 em apoios financeiros, das quais Mop 634.962.262,80 são apoios concedidos a "Entidades Particulares" (C.E. 04-02-00-00 e 08-02-00-00), e Mop 302.923.456,50 subsídios a "Particulares" (C.E. 04-03-00-00 e 08-03-00-00).

Relativamente aos apoios financeiros concedidos pela Fundação Macau (Mop 2.767.741,30) e pelo Instituto Politécnico de Macau (Mop 873.680,90), tendo em conta que se tratam de entidades que utilizam o Plano Oficial de Contas (POC), torna-se impossível determinar através das respectivas contas de gerência que tipo de subsídios os mesmos valores visam suportar, se subsídios a "Entidades Particulares", se subsídios a "Particulares", e respectivos montantes.

É de salientar que o total concedido em apoios financeiros (Mop 941.527.141,50) representa o dobro da Despesa de Capital e 11% da Despesa Corrente.

Tendo em conta os valores envolvidos (aproximadamente 1 bilião de patacas) torna-se necessário um controlo mais rigoroso não só na própria atribuição dos subsídios, como também na sua utilização.

É que, como poderemos verificar no quadro que se segue, reina uma certa confusão relativamente à contabilização dos apoios financeiros.

Designação	Listas de apoios financeiros publicadas no B.O.					Na Conta de Gerência	Diferença
	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	Total		
Direcção Serv. Adm. e Função Pública	270,000.00	55,000.00	258,000.00	253,000.00	836,000.00	836,000.00	0.00
Instituto de Acção Social de Macau	19,262,869.40	22,762,034.70	23,712,308.00	23,823,101.70	89,560,313.80	111,197,041.80	-21,636,728.00
Universidade de Macau	260.00	230,000.00	26,411.00	146,200.00	402,871.00	886,500.00	-483,629.00
Fundação Macau	540,700.00	927,454.30	537,377.90	762,209.10	2,767,741.30	—*	2,767,741.30
Fundo de Desenvolvimento Desportivo	5,468,915.50	2,423,108.00	4,410,887.20	6,481,169.10	18,784,079.80	16,724,658.30	2,059,421.50
Fundo de Cultura	800,622.00	1,040,648.80	1,261,399.00	1,824,890.00	4,927,559.80	5,002,289.80	-74,730.00
Instituto de Politécnico	270,134.00	207,298.70	137,547.10	258,701.10	873,680.90	—*	873,680.90
Total	26,613,500.90	27,645,544.50	30,343,930.20	33,549,271.00	118,152,246.60	134,646,489.90	-16,494,243.30

* Não se conseguem apurar os valores na Conta de Gerência das respectivas entidades.

Do quadro apresentado retiram-se as seguintes notas:

- Há múltiplos serviços e entidades autónomas, abrangidos pelo Despacho nº 54/GM/97, que não cumprem a obrigatoriedade de publicação trimestral dos apoios concedidos;
- Os apoios publicados (no valor de Mop 118.152.246,60) apenas representam 12,55% do total concedido (Mop 941.527.141,50);
- Com a excepção da Direcção de Serviços da Administração e Função Pública, verifica-se uma grande disparidade entre os valores publicados e os valores contabilizados nas contas de gerência;
- Relativamente às entidades que apresentam diferenças negativas, sempre se poderá dizer que as mesmas poderão, eventualmente, resultar da não publicação de todos os apoios concedidos, o que constitui não só uma violação do Despacho referido como também retira rigor e transparência relativamente à concessão dos subsídios;

e) No entanto, no que ao Fundo de Desenvolvimento Desportivo diz respeito, nenhuma explicação poderá ser adiantada para o facto de se terem publicado apoios no valor de Mop 18.784.079,80 e apenas constarem na conta de gerência Mop 16.724.658,30 em subsídios concedidos;

f) Por fim, e como já referido anteriormente, tendo em conta que a Fundação Macau e o Instituto Politécnico seguem o POC não se conseguem apurar os valores concedidos a título de subsídios nas respectivas contas de gerência, pelo que se torna impossível averiguar a compatibilidade ou incompatibilidade entre estes e os valores publicados.

5.3. Benefícios Fiscais

Os Benefícios Fiscais representam uma receita não arrecadada, pelo que a Conta Geral do Território deveria quantificar e analisar esta matéria.

Não obstante, e depois de solicitados os elementos necessários à Direcção dos Serviços de Finanças, elaborou-se o quadro que se segue, segundo o qual em 1998 a receita cessante atingiu o valor de Mop 100.125.549,00.

Imposto	Beneficiários		Total
	Empresas	Pessoas Singulares	
Imposto Complem. (A)	34,577,102.00	0.00	34,577,102.00
Imposto Complem. (B)	0.00	294,418.00	294,418.00
Contrib. Predial	2,068,749.00	16,520,976.00	18,589,725.00
Contrib. Industrial	274,350.00	0.00	274,350.00
Sisa	25,291,488.00	16,329,031.00	41,620,519.00
Selo	3,112,094.00	1,657,341.00	4,769,435.00
Total	65,323,783.00	34,801,766.00	100,125,549.00

Por forma a obter uma visão global da evolução dos benefícios fiscais concedidos nos últimos 4 anos, elaborou-se o quadro que se segue.

Imposto	1995	1996	95/96 Δ%	1997	96/97 Δ%	1998	97/98 Δ%
Imposto Complem. (A)	17,331,145.00	16,420,569.00	-5.25	32,289,120.00	96.64	34,577,102.00	7.09
Imposto Complem. (B)	1,198,355.00	1,154,919.00	-3.62	256,229.00	-77.81	294,418.00	14.90
Contrib. Predial	8,759,627.00	10,335,427.00	17.99	16,421,387.00	58.88	18,589,725.00	13.20
Contrib. Industrial	242,517.00	245,250.00	1.13	227,550.00	-7.22	274,350.00	20.57
Sisa	424,978.00	32,710,530.00	7,596.99	34,704,228.00	6.09	41,620,519.00	19.93
Selo	472,070.00	3,044,622.00	544.95	4,195,631.00	37.80	4,769,435.00	13.68
Total	28,428,692.00	63,911,317.00	124.81	88,094,145.00	37.84	100,125,549.00	13.66

Como podemos verificar a receita cessante tem vindo a crescer consideravelmente, pelo que seria de toda a conveniência que, de futuro, a Conta Geral do Território considerasse esta questão.

5.4. Créditos Concedidos

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

Apenas regista três situações de concessão de créditos em anos anteriores com repercussão em 1998.

A primeira refere-se ao pagamento, por parte da CEM, da dívida que detinha perante o Território e que ficou amortizada no ano em apreço (C.E. 08-05-00-00, Receitas eventuais e não especificadas), no valor de Mop 15.000.000,00⁸¹.

A segunda diz respeito à previsão orçamental, em "Activos Financeiros", do plano de amortizações do crédito concedido à Macauport, no valor de Mop 4.400.000,00. A conta regista a respectiva cobrança.

Por fim regista o reembolso da 15ª e última anuidade relativa ao empréstimo concedido à Caixa Económica Postal em 1981 no valor de Mop 7.576.880,00, contabilizado na Conta de Operações de Tesouraria.

O movimento foi o seguinte:

Posição em 31.12.97 ⁸²	Mop	505.125,00
Amortização em 1998 ⁸³	Mop	505.125,00
Posição em 31.12.98.....	Mop	0,00

5.5. Património

Um dos relatórios que acompanha a Conta Geral do Território dedica-se ao estudo e análise da "Situação Patrimonial do Território".

Continua, porém, a compreender unicamente o património financeiro, onde se destacam as questões relacionadas com "Operações de Tesouraria", "Tesouraria", e "Participações Financeiras".

Relativamente ao Património Imobiliário, Mobiliário e Semovente, continua a conta sem fazer qualquer tipo de referência ou análise, pelo que, e no seguimento dos anos anteriores, foram solicitados à Direcção dos Serviços de Finanças os respectivos elementos.

Tendo em conta que os capítulos VI e VIII do parecer se dedicam exclusivamente ao estudo das "Operações de Tesouraria" e "Tesouro", respectivamente, no presente capítulo apenas se analisam as "Participações Financeiras" e o Património Imobiliário, Mobiliário e Semovente.

5.5.1. Participações Financeiras do Território

De acordo com o Relatório da Conta, "em 31 de Dezembro de 1998, o Território de Macau detinha participações financeiras no capital de 15 Sociedades e 2 Associações, sediadas em Macau, ascendendo a totalidade das respectivas participações a Mop 4.555.440.300,00".

Comparativamente a 1997 houve um aumento de Mop 12.372.900,00 no total de participações, que se deveu ao aumento de 12% no capital social da Lei Pou Fat – Sociedade de Fomento Predial, Lda., (passando o Território a deter 100% do respectivo capital social), bem como ao aumento de Mop 33.442.900,00 no capital social da CAM – Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, SARL, através do qual o Território passou a deter 55,24%.

Mais uma vez, e no seguimento do que se tem dito em pareceres anteriores, se recomenda, por uma questão de transparência na gestão do património público, a publicação dos relatórios e contas das entidades em que o Território detém participações, em particular daquelas em que a posição é maioritária ou mesmo exclusiva.

5.5.2. Património Imobiliário, Mobiliário e Semovente

O Decreto-Lei nº 57/98/M, de 30 de Novembro, analisado no capítulo I – 1.3.2. do parecer, aprovou o regime jurídico da inventariação dos bens móveis corpóreos do domínio privado do Território.

Efeitos práticos do novo regime aprovado são praticamente inexistentes, tendo em conta que o diploma apenas entrou em vigor no dia 1 de Dezembro de 1998 (artigo 18º), e que, nos termos do nº 2 do artigo 5º, "O classificador geral e os modelos das fichas de cadastro e inventário e da conta patrimonial dos bens móveis são aprovados por despacho do Governador, a publicar no Boletim Oficial de Macau", despacho este apenas publicado em 22 de Janeiro de 1999⁸⁴.

Daí que, relativamente a esta questão, a resposta da Direcção dos Serviços de Finanças⁸⁵ tenha sido no sentido de que "(...) a DSF não tem condições concretas para informar sobre os elementos respeitantes aos bens móveis do Território em 31DEC98 (...)".

Quanto à posição do inventário dos bens imóveis, móveis (viaturas) e Trem Naval, foram remetidas ao Tribunal as respectivas listagens pertencentes ao "Inventário e Cadastro do Património do Território de Macau", elaborado pelo grupo de trabalho para a inventariação e cadastro do Património do Território.

É assim de saudar todo o trabalho desenvolvido no sentido do apuramento do património, pelo qual sempre se bateu o tribunal.

No entanto, não se pode deixar de referir que se trata de um trabalho embrionário, uma vez que não é suficiente a determinação do número de bens de que o território é proprietário. Há igualmente que determinar o valor patrimonial dos mesmos, sua utilização e métodos rigorosos de controlo, sem os quais deixa de fazer qualquer sentido o simples apuramento do número dos bens que compõem o património.

Isso mesmo é consequência imediata da falta de um regime jurídico de inventariação patrimonial deste tipo de bens, cuja aprovação tem vindo o tribunal a recomendar.

Assim, e depois de analisadas as listagens remetidas, são de salientar as seguintes notas:

⁸¹ - Cfr. Cap. IV - 4.2.2.2.

⁸² - Fonte: Parecer sobre a Conta de 1997, Cap. V - 4.

⁸³ - Fonte: Relatório da Situação Patrimonial do Território - A Conta de Operações de Tesouraria e o ofício nº 12977/024/DCP/99, de 29.07. da DSF.

⁸⁴ - Despacho nº 21/GM/99, B.O. nº 5.

⁸⁵ - Ofício nº 12047/1530/DGP/GTC/99, de 19.07.

a) Imóveis:

- o Território de Macau é proprietário de 2,450 fracções⁸⁶;
- é desconhecido o título de aquisição de 224 fracções/edifícios, que representam 9% do total;
- 71% dos imóveis ou carecem de avaliação ou de indicação do valor de aquisição;
- dentro destes, os edifícios com valor histórico não se encontram avaliados.

b) Viaturas:

- nos termos do inventário, o território é proprietário de 2,157 viaturas, das quais 150 são ciclomoteres, 1,049 veículos ligeiros, 605 motocicletas e 353 veículos pesados;
- desconhece-se a data de aquisição de 127 viaturas;
- não é feito qualquer tipo de avaliação dos bens;
- não obstante se encontrarem organizadas por entidades e serviços utilizadores, a informação não é, em muitos casos, uniforme. P. ex: Na DSFSM abrangem-se quase indistintamente carros afectos à PSP, CB, PMF; Nos Serviços de Justiça alguns têm a indicação de afectados ao MP, ao TCG, outros à DSJ⁸⁷.

c) Trem Naval:

- fazem parte do património do Território 36 embarcações de diferentes tipos;
- não estão avaliadas;
- o inventário não fornece informação relativamente às respectivas datas e valores de aquisição.

O processo iniciado em 1996 começa assim a colher os seus frutos, tendo sido regularizados muitos dos movimentos feitos indevidamente como também encerradas um grande número de epígrafes que não apresentavam qualquer movimento havia já vários anos.

De acordo com o ponto I do "Relatório da Situação Patrimonial do Território", a regularização das diversas contas (epígrafes) de operações de tesouraria foi feita:

- por movimentos de estorno;
- por utilização de saldo;
- por transferência de saldo; e
- por dotação orçamental.

As correcções efectuadas "por utilização de saldo" e "por transferência de saldo" reportam-se ao saldo (devedor/credor) da epígrafe denominada "Conta de Regularização e Encerramento de Operações de Tesouraria", criada para o efeito.

Para esta epígrafe transitaram os saldos devedores das epígrafes que careciam de suporte documental e das epígrafes com natureza de receita orçamental.

Por seu turno, o saldo assim apurado foi utilizado para regularização de saldos credores de epígrafes sem suporte documental.

Relativamente às epígrafes que revestiam as características de despesa orçamental, foram regularizadas com recurso a transferências do orçamento.

A metodologia adoptada com a criação desta nova epígrafe permitiu, assim, regularizar a grande maioria das contas.

Considera-se porém, que, relativamente às epígrafes cuja natureza se revestia de características de receita orçamental, melhor solução teria sido a de fazer transitar os seus saldos devedores não para a epígrafe criada, mas sim para o Orçamento Geral do Território, sem que com isso a mesma deixasse de ter saldo suficiente para regularizar as outras epígrafes.

Da mesma forma que foram regularizados os saldos credores das epígrafes que revestiam a natureza de despesa orçamental com recurso a transferências do orçamento, para o mesmo deviam ter transitado os saldos devedores das rubricas de idêntica natureza.

Com recurso a esta metodologia, mais consentânea com a natureza dos montantes envolvidos, teria havido uma entrada no Orçamento Geral do Território no valor de Mop 7.649.165,42, como se demonstra no quadro que se segue:

CAPÍTULO VI

AS OPERAÇÕES DE TESOURARIA

6.1. Regularização

São notórios os resultados alcançados em 1998 no processo de regularização e encerramento de Contas de Operações de Tesouraria. Isso mesmo vem ao encontro de uma das mais antigas recomendações formuladas por este Tribunal.

⁸⁶ - Dados relativos a Fevereiro de 1999.

⁸⁷ - Por mero acaso foram detectadas, pelo Tribunal, duas viaturas do património do Território que não constam do inventário remetido: uma com a matrícula MB-05-03 pertencente ao CB e outra com a matrícula MB-02-56 da DSTE.

Epígrafes	Saldo em 1/1/98		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/98	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Instituto Cultural de Macau ⁽¹⁾	1,702,292.55	---	---	1,702,292.55	---	---
Contrib. e Impostos Devidos ao Estado	2,592.12	---	---	2,592.12	---	---
Donativo P. A. M. Refugiados Chineses	1,217.69	---	---	1,217.69	---	---
Fundo de Reserva	3,615,103.03	---	---	3,615,103.03	---	---
Padroado do Oriente	73,685.06	---	---	73,685.06	---	---
Adiant. De Fundos aos Serv. de Marinha	988,005.35	---	---	988,005.35	---	---
Leal Senado de Macau ⁽²⁾	1,266,269.62	---	---	1,266,269.62	---	---
Total	7,649,165.42	0.00	0.00	7,649,165.42	0.00	0.00

⁽¹⁾ Não inclui a regularização efectuada por movimento de estorno no valor de Mop277.982,90.

⁽²⁾ Apenas inclui o montante regularizado.

As contas de operações de tesouraria que, no entender do Tribunal, foram regularizadas e encerradas em 1998⁸⁸ constam do quadro seguinte, revelador dos excelentes resultados obtidos pela Direcção dos Serviços de Finanças em todo este processo.

⁸⁸ - Algumas epígrafes há que apesar de terem sido corrigidas ainda contém saldos Credores/Devedores por regularizar e que por este motivo não constam no quadro apresentado.

Epígrafes	Saldo em 1/1/98		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/98	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Adiant. de Vencimentos aos Militares	—	3,143,084.70	3,143,084.70	—	—	—
Adiant. De Fundos aos Serv. de Marinha	988,005.35	—	—	988,005.35	—	—
Adiant. de Vencimentos (C/A Regularizar)	—	5,102.69	5,102.69	—	—	—
Adiant. F. C. F. S. de Macau	—	5,231,292.60	5,231,292.60	—	—	—
Adinat. De Fundos aos Serviços de Saúde	—	122,190,687.90	122,190,687.90	—	—	—
Angola - 1947	362.78	—	362.78	725.56	—	—
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	—	—	—
Assist. Func. Civis Tuberculosos	33,434.20	—	—	33,434.20	—	—
Bolsas de Estudo a Estudantes	—	10,283.10	10,283.10	—	—	—
C. Depósito Angola - Comp. Apos.	—	234,737.50	234,737.00	—	—	0.50
C. Depósito da Guiné	—	204,487.00	204,487.00	—	—	—
C. Depósito da Índia	—	273,950.13	273,950.13	—	—	—
C. Depósito de Cabo Verde	—	565,768.50	565,768.50	—	—	—
C. Depósito de Timor	—	587,955.40	587,955.40	—	—	—
C. Depósito Moçambique - Pens. Sobrev.	—	1,674,725.30	1,674,725.30	—	—	—
C. Depósito S. Tomé e Príncipe	—	18,633.00	18,633.00	—	—	—
C. T. M. - Compensação de Aposentação	—	54,163.60	54,163.60	—	—	—
C. T. M. - Pensão de Sobrevida	—	7,735.10	7,735.10	—	—	—
Cont. Jogos 29/9/86-Cláus. 21ª-Fund.	—	12,000,020.00	12,000,020.00	—	—	—
Cont. Jogos 29/9/86-Cláus. 30ª-Proj.Taipa	—	—	12,000,020.00	12,000,020.00	—	—
Contrib. e Impostos Devidos ao Estado	2,592.12	—	—	2,592.12	—	—
Cunhagem de M. D. - Dinheiro	4,965,421.40	—	—	4,965,421.40	—	—
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 Judiciais *	—	294,322.15	331,453.30	—	37,131.15	—
Depósitos Orfanológicos	16,185.75	—	—	16,185.75	—	—
Diversos - A. de A. de Custo Diária	—	804,683.00	804,683.00	—	—	—
Diversos - Vistos de E. dos E. de Macau	—	400.00	400.00	—	—	—
Donativo P. A. M. Refugiados Chineses	1,217.69	—	—	1,217.69	—	—
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	—	—	—
Fundo de Reserva	3,615,103.03	—	—	3,615,103.03	—	—
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	374.40	—	—
Índia - 1961	—	10,479.54	10,479.54	—	—	—
Instituto Cultural de Macau	1,980,275.45	—	—	1,980,275.45	—	—
Instituto do Presidente Sídónio Pais	—	19.30	19.30	—	—	—
Instituto Hidrográfico	249.00	—	—	249.00	—	—
M. S. E. (C/A Regularizar) *	—	413,310.27	413,310.27	—	—	—
Ministério das Finanças	—	2,494,193.26	2,494,193.26	—	—	—
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	9,884.64	—	—
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	—	—	—
Obra Social dos Serv. do Estado de Macau	115,555.00	—	—	115,555.00	—	—
Padroado do Oriente	73,685.06	—	—	73,685.06	—	—
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. Púb. - Desc. a Rest. na Met.	—	3,686.07	3,686.07	—	—	—
Sec. E. Adm. Púb. - Desp. C. Ref. Xangai	—	37,825.71	37,825.71	—	—	—
Secretaria do Estado da Admin. Pública	1,279.70	—	—	1,279.70	—	—
Serviços de Correios e Telecomunicações	—	64,403.86	64,403.86	—	—	—
Valores M. P. Rec. da Circulação	465.17	—	—	465.17	—	—
Total	13,355,173.93	154,710,763.28	166,753,406.23	25,360,686.23	37,131.15	0.50

* Nos termos do ofício da DSF nº 11953, de 15.07.99.

6.2. A Conta de Operações de Tesouraria

6.2.1. Operações de Tesouraria/Operações Orçamentais

Por regularizar continuam as epígrafes apresentadas no quadro seguinte, cujo movimento configuram o pagamento de despesas orçamentais, desrespeitando assim o disposto no artigo 35º do Decreto nº 22257, de 25 de Fevereiro de 1933.

Epígrafes	Saldo em 1/1/98		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/98	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Adiant. Aquis. Viat. Estado	---	1,098,994.90	1,083,994.90	---	---	15,000.00
Adiant. Fundos - G.M. Lisboa	---	4,869,236.95	5,589,524.95	650,112.60	70,175.40	---
Adiant. Vencimentos (Especial)	---	4,161,021.90	3,197,127.20	5,419,135.20	---	6,383,029.90
Adiant. Vencimentos (Normal)	1,266,986.50	---	185,401.00	1,447,639.50	4,780.00	---
Caixa Económica Postal	---	3,724,469.00	3,652,686.70	17,128.00	---	88,910.30
Desp. Diversas - Desp. Liquidar	41,850,491.25	---	---	---	41,850,491.25	---
Diversos - Desp. Liquidar	---	50,297,886.27	55,751,376.60	120,000,000.00	---	114,546,509.67
Emolumentos Tribunal Administrativo	37,632.70	---	15,984.00	19,072.00	34,544.70	---
Fundo de Carácter Social e Assistencial	631,698.80	---	---	---	631,698.80	---
Fundo Permanente	---	23,582,289.50	31,641,442.01	17,616,510.00	---	9,557,357.49
Leal Senado de Macau	1,266,698.62	---	---	1,266,269.62	429.00	---
Leal Senado - Adiant. de Venc.	9,039.90	---	5,235.00	5,235.00	9,039.90	---
Leal Senado - Amortiz. & Moradias	---	3,244.00	38,928.00	38,928.00	---	3,244.00
Leal Senado - Compen. de Apos.	---	4,276.80	---	---	---	4,276.80
MOM - Adiantamento de Vencimentos	34,606.00	---	18,506,523.00	18,531,581.00	9,548.00	---
O.S.C.P.M./P.M.F. - Empréstimo	---	---	144,974.00	144,974.00	---	---
O.S.P.S.P. - Adiantamento de Vencimentos	---	---	3,732,316.00	3,732,316.00	---	---
O.S.P.S.P. - Diversos	294,187.90	---	---	---	294,187.90	---
Oficinas Navais - Comp. Aposentação	17.00	---	---	---	17.00	---
Subs. Arrendam. - Adiant. Especial	1,295,037.30	---	739,919.00	2,000,912.00	34,044.30	---
Total	46,686,395.97	87,741,419.32	124,285,432.36	170,889,812.92	42,938,956.25	130,598,328.16

Como podemos verificar, em 1998 as receitas arrecadadas e as despesas pagas por Operações de Tesouraria com natureza orçamental atingiram Mop 124.285.432,36 e Mop 170.889.812,92, respectivamente, e que se encontravam por regularizar em 31.12.98 saldos devedores de Mop 42.938.956,25, e credores de Mop 130.598.328,16.

É certo que algumas das epígrafes apresentadas⁸⁹ foram parcialmente

corrigidas, no entanto ainda apresentaram Saldos Devedores/Credores por regularizar.

6.2.2. Contas Sem Movimento

Das contas que não registam qualquer movimento, quer na receita quer na despesa, há vários anos, e que continuam por regularizar é o que dá conta o quadro que se segue:

Epígrafes	Saldo em 1/1/98		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/98	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Caixa Previdência Marconi - Portugal	2,012.00	---	---	---	2,012.00	---
Cofre Prev. Forças Armadas-Renda de Casa	---	197.20	---	---	---	197.20
Cx. de Prev. de Marinha Mercante Nacional	7,618.70	---	---	---	7,618.70	---
Cx. Prov. M. E. E. Ciência	---	31.40	---	---	---	31.40
DSFOExército/Rep. Patrim. - Renda de Casa	713.70	---	---	---	713.70	---
Min. Marinha - Dir. do Serv. Abast.	429.30	---	---	---	429.30	---
Montepio Moçam. - Pen. Inva	141.60	---	---	---	141.60	---
Montepio Moçam. - Pensão Sobrevidência	153.40	---	---	---	153.40	---
Sev. S. P. C. M. (Const. Casas Eco.)	104.04	---	---	---	104.04	---
Total	11,172.74	228.60	0.00	0.00	11,172.74	228.60

Se compararmos com as epígrafes que em 1997⁹⁰ se encontravam na mesma situação, também aqui se verifica que os resultados alcançados são bastantes satisfatórios.

6.2.3. Síntese

Uma visão mais correcta e objectiva da Conta de Operações de Tesouraria é o que se pretende com o quadro que se apresenta.

Ao se deduzir do total das Operações de Tesouraria os totais das contas com natureza orçamental, das contas sem movimentos (a regularizar) e das contas regularizadas, apura-se, assim, a real dimensão do movimento das Operações de Tesouraria.

⁸⁹ - Como, v.g., "Diversos-Despesas a Liquidar", ou "Leal Senado de Macau".
⁹⁰ - Parecer 1997 - Cap. VI - 2.2.

Designação	Saldo em 1/1/98		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/98	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Total de Op. Tesouraria	3,726,314,038.97	5,717,677,793.78	11,947,061,342.74	11,015,637,382.35	2,875,340,101.31	3,935,279,895.73
A deduzir:						
- Oper. Orçamentais	46,686,395.97	87,741,419.32	124,285,432.36	170,889,812.92	42,938,956.25	130,598,328.16
- Contas a regularizar	11,172.74	228.60	0.00	0.00	11,172.74	228.60
- Contas regularizadas	13,355,173.93	154,710,763.28	166,753,406.23	25,360,686.23	37,131.15	0.50
Saldo	3,666,261,296.33	5,475,225,382.58	11,656,022,504.15	10,819,386,883.20	2,832,352,841.17	3,804,681,338.47

CAPÍTULO VII

A DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO

7.1. A Dívida Directa

7.1.1. A Dívida Fundada

O Território não detinha qualquer dívida fundada em 1998.

7.1.2. A Dívida Flutuante

Segundo informação da Direcção dos Serviços de Finanças (ofício n.º 020/DCP/99, de 27 de Julho), em 1998 não houve recurso à dívida flutuante.

Não obstante, foi detectada a cobrança de juros na conta do tesouro junto do Banco Nacional Ultramarino, no valor de Mop 25,30.

Esta cobrança corresponde a um dia de juros, à taxa de 9.6875%, nos termos do n.º 3 da cláusula terceira do contrato celebrado entre o Território e o BNU, e corresponde à descida verificada, em 23 de Setembro, do limite mínimo contratualmente estabelecido, que se cifra em oitocentos milhões de patacas.

Disso mesmo deu conta o BNU através do ofício n.º conto/0957/99, de 6 de Julho, onde se diz que "houve lugar à cobrança de juros à Autoridade Monetária e Cambial de Macau no valor de Mop 25,30 para o mês de Setembro de 1998".

Esta mesma situação foi reconhecida pela Direcção dos Serviços de Finanças, tendo remetido ao Tribunal o ofício enviado pela AMCM ao BNU, ofício n.º 595/98 - AMCM - DMC, onde se solicita que o pagamento dos respectivos juros se processe com data valor de 7 de Dezembro de 1998, debitando a conta corrente em patacas n.º 001-131444-111-7 (conta da AMCM junto do BNU) em Mop 25,30.

7.2. A Dívida Indirecta

Em 1998 não foi concedido qualquer aval pelo Território.

Foi, no entanto, mais uma vez o chamado Território a pagar os compromissos resultantes dos empréstimos avalizados contraídos pela CAM, nos termos da Lei n.º 5/93/M, de 19 de Julho.

O Território tem vindo a assegurar o pagamento integral desde o início do projecto, pelo que a concessão do aval verdadeiramente se converteu em assunção de dívida.

O quadro que se segue mostra a evolução dos empréstimos e sua posição em 31/12/98.

Empréstimo			Montante Contratado		Montante Utilizado		Reembolso		Juro	Responsabilidade indirecta (MOP)
			Moeda orig.		Moeda orig.		Amortização			
Nº	Data	Mutuante	USD	MOP	USD	MOP	Acumuladas	Em 1998		
1	1993/8/11	BNU		416,000,000.00		416,000,000.00	208,000,000.00	104,000,000.00	14,934,863.10	104,000,000.00
2	1993/10/15	BCM		416,000,000.00		416,000,000.00	260,000,000.00	104,000,000.00	15,470,445.40	52,000,000.00
5	1994/4/18	ANZBGL	15,341,963.70	a) 122,431,938.72	15,341,963.70	a) 122,431,938.72	61,153,451.50	30,700,420.00	3,959,679.80	30,578,067.22
6	1994/2/25	ANZBGL	41,284,405.00	a) 329,457,808.78	37,414,722.02	a) 298,576,964.66	164,560,682.50	67,126,333.10	6,691,031.50	66,889,949.06
7	1994/2/25	ANZBGL & BLG	27,507,116.00	a) 219,512,287.10	27,507,114.46	a) 219,512,274.81	109,644,074.40	55,043,798.70	6,239,373.00	54,824,401.71
8	1994/2/25	ANZBGL	6,796,365.00	a) 54,236,351.97	6,658,580.60	a) 53,136,804.90	26,376,618.30	13,320,740.30	1,522,276.50	13,439,446.30
9	1994/2/25	ANZBGL	11,544,249.00	a) 92,125,415.87	11,096,418.28	a) 88,551,637.16	44,230,600.90	22,204,765.40	2,522,298.10	22,116,270.86
TOTAL (MOP)			102,474,098.70	1,649,763,802.45	98,018,799.06	1,614,209,620.26	873,965,427.60	396,396,057.50	51,339,967.40	343,848,135.16

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.

Os juros acumulados e pagos pelo Território foram os seguintes:

Empréstimo			Juros		
N.º	Data	Mutuante	Acumulados	Em 1998	Total
1	1993/8/11	BNU	55,087,945.20	14,934,863.10	70,022,808.30
2	1993/10/15	BCM	51,005,232.30	15,470,445.40	66,475,677.70
5	1994/4/18	ANZBGL	12,647,870.90	3,959,679.80	16,607,550.70
6	1994/2/25	ANZBGL	23,325,016.60	6,691,031.50	30,016,048.10
7	1994/2/25	ANZBGL & BLG	18,326,659.30	6,239,373.00	24,566,032.30
8	1994/2/25	ANZBGL	5,452,788.10	1,522,276.50	6,975,064.60
9	1994/2/25	ANZBGL	8,428,204.60	2,522,298.10	10,950,502.70
TOTAL (MOP)			174,273,717.00	51,339,967.40	225,613,684.40

Assim, em execução do aval prestado pelo Território à CAM foram pagas, até 31/12/98:

Amortização	1.270.361.484,10
Juros	225.613.657,40
	1.495.975.141,50 MOP

A utilização do aval concedido à CAM mostra-se no quadro que se segue:

Empréstimo			Montante Contratado		Montante Utilizado		Disponibilidade	
			Moeda orig.		até 31/12/98			
Nº	Data	Mutuante	USD	MOP*	USD	MOP*	USD	MOP*
1	1993/8/11	BNU		416,000,000.00		416,000,000.00		0.00
2	1993/10/15	BCM		416,000,000.00		416,000,000.00		0.00
5	1994/4/18	ANZBGL	15,341,963.70	122,431,938.72	15,341,963.70	122,431,938.72	0.00	0.00
6	1994/2/25	ANZBGL	41,284,405.00	329,457,808.78	37,414,722.02	298,576,964.66	3,869,682.98	30,880,844.12
7	1994/2/25	ANZBGL & BLG	27,507,116.00	219,512,287.10	27,507,114.46	219,512,274.81	1.54	12.29
8	1994/2/25	ANZBGL	6,796,365.00	54,236,351.97	6,658,580.60	53,136,804.90	137,784.40	1,099,547.07
9	1994/2/25	ANZBGL	11,544,249.00	92,125,415.87	11,096,418.28	88,551,637.16	447,830.72	3,573,778.71
TOTAL (MOP)			102,474,098.70	1,649,763,802.45	98,018,799.06	1,614,209,620.26	4,455,299.64	35,554,182.19

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

Deste quadro podemos retirar as seguintes notas:

- a) no decurso de 1998, não só não foram contraídos novos empréstimos, como também não foi utilizado o empréstimo contratado;
- b) Não obstante, poderia-se ter utilizado o montante de Mop 35.554.182,19, bem como contrair novo empréstimo até ao valor de Mop 350.236.197,55, tendo em conta que o valor avalizado se cifra em 2.000.000.000,00 acrescido de juros e outros encargos.

7.3. Serviço da Dívida

- a) Pagamentos efectuados em 1998

Dívida directa

Amortização	396.396.057,50
Juros	51.339.907,40
	447.736.024,90 MOP

- b) Posição da Dívida Garantida em 31/12/98

Avaes concedidos 343.848.135,16 MOP

CAPÍTULO VIII

O TESOURO

8.1. Nota Prévia

Em 1998 foi, pela primeira vez, elaborada a consolidação da posição do Tesouro no final do ano, pela Direcção dos Serviços de Finanças no seu relatório da situação patrimonial do Território, Capítulo V, veio-se assim ao encontro de uma das recomendações insistentemente formuladas por este Tribunal.

Com a criação desta conta e consequente centralização de todos os movimentos dos dinheiros públicos dá-se um passo importante para um controlo racional e eficiente da actividade financeira.

8.2. A Posição do Tesouro em 31.12.98

A situação do Tesouro em 31 de Dezembro de 1998 apura-se com base nas seguintes contas:

- Banco Nacional Ultramarino	
enquanto caixa do tesouro	Mop -1.017.275.149,86
- Caixa do Tesouro em Lisboa	Mop 29.793.116,18
- Autoridade Monetária e Cambial de Macau	Mop 3.699.168.640,76
- Fundo da Região Administrativa Especial de Macau	Mop 6.442.913.938,30
Total	Mop 9.154.600.545,38

CAPÍTULO IX

CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E RESERVAS

9.1. Conclusões

9.1.1. Ajustamento

Em 1998 a execução orçamental teve a expressão que se sintetiza no seguinte ajustamento:

Débito

- Saldo de anos anteriores	Mop 1.570.399.995,00 ⁹¹	
- Receita arrecadada	Mop 13.977.988.492,70	Mop 15.548.388.487,70

Crédito

- Pagamentos efectuados	Mop 15.505.723.843,20	
- Saldo	Mop 42.664.644,50	Mop 15.548.388.487,70

9.1.2. Acatamento das Recomendações Formuladas em Pareceres Anteriores

No seguimento do ano anterior, em 1998 a Conta Geral do Território evidencia o acatamento de recomendações formuladas pelo Tribunal em outros Pareceres.

É de assinalar:

- a) A aprovação do regime jurídico respeitante à constituição, utilização e recomposição dos fundos permanentes, Decreto-Lei nº 30/98/M, de 13 de Julho;
- b) A publicação do Decreto-Lei nº 57/98/M, de 30 de Novembro, que aprovou a inventariação dos bens móveis do Território;
- c) A regularização e encerramento de diversas contas de operações de tesouraria;
- d) A consolidação do Tesouro efectuada pelo relatório da Conta Geral do Território.

9.2. Recomendações

9.2.1. De Âmbito Legislativo

Não obstante os diplomas publicados, ainda existem aspectos importantes do regime jurídico-financeiro do Território que carecem de regulamentação, como sejam:

- a) Regime jurídico da Recebedoria e responsabilidade do Recebedor (Cfr. Cap. III - 3.2.2.1);

⁹¹ - Inclui Mop 60.399.995,00 recente consignada à Fundação para a Cooperação e Desenvolvimento de Macau Ctr. Cap. IV - 4.2.2.2.

- b) Regime jurídico das Operações de Tesouraria - criação, contabilização e movimentação de contas (Cfr. Cap. III – 3.2.2.1 e Cap. VI);
- c) 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 – 3.3.2);
- d) Regime jurídico das alterações orçamentais - princípios, procedimentos e regras a observar na sua realização (Cfr. Cap. III – 3.2.5);
- e) Regime jurídico da Dívida do Território - artigo 61º do E.O.M. (Cfr. Cap. VII);
- f) Regime jurídico da utilização dos saldos acumulados (Cfr. Cap. IV – 4.2.2.2).

9.2.2. Quanto ao Orçamento

- a) Orçamento - Preparação - emissão de instruções pela Direcção dos Serviços de Finanças, através de circular, com vista à correcta elaboração do Orçamento Geral do Território e dos orçamentos privativos das entidades autónomas (Cfr. Cap. III – 3.2.1.2);
- b) Lei de Autorização das Receitas e Despesas - aprovação expressa das “Linhas de Acção Governativa”, do “Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração” e quantificação das receitas a arrecadar e das despesas a realizar (Cfr. Cap. III – 3.2.2.1);
- c) 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 – 3.2.2.1);
- d) Despesas Comuns - Enquanto se não procede à sua extinção, utilização do Capítulo “Despesas Comuns” unicamente para contabilizar as despesas de difícil imputação (Cfr. Caps. III – 3.2.3.2 e IV – 4.3.1 e 4.3.2);
- e) Classificação Orçamental - PIDDA - desagregação orgânica por entidades executoras e, dentro destas, por programas e projectos (Cfr. Caps. III – 3.2.3.2 e IV – 4.3.2.3);
- f) Classificação Orçamental - Dotações Globais - extinção das “dotações globais” substituindo-as por subunidades orgânicas (ao nível de Divisão ou Subdivisão) e, dentro destas, desagregação da despesa pelas rubricas da classificação económica (Cfr. Cap. III – 3.2.3.2);
- g) Classificação Orçamental - Orgânica - adopção de uma classificação orgânica que agregue as despesas por departamentos governamentais (Cfr. Caps. III – 3.2.3.2 e IV – 4.3.1.1 e 4.3.2);
- h) Alterações Orçamentais - Publicação - cumprimento do que se acha legislado em matéria de publicação no Boletim Oficial dos denominados “reforços inominados” ou “aumentos tácitos” (Cfr. Cap. III – 3.2.5.1);

9.2.3. Quanto à Conta

- a) Contas Provisórias sobre a Execução Orçamental - publicação atempada, ou seja, no final de cada trimestre (Cfr. Cap. III – 3.3.2.1);
- b) Conta Geral do Território - Conteúdo - inclusão de informações complementares sobre Património, Inventário dos Bens Duradouros, Subvenções, Subsídios ou Outras Formas de Apoio, Benefícios Fiscais e Créditos Concedidos (Cfr. Caps. III – 3.3.2.2, V e VII);
- c) Conta de Gerência/Conta de Exercício - elaboração de uma Conta de Execução Orçamental (gerência) e de uma Conta do Tesouro, compatibilizando a elaboração da Conta ao sistema Orçamental em vigor no Território (de gerência) (Cfr. Caps. III – 3.3.2.2 e VII);
- d) Conta Geral do Território - Aprovação - aprovação formal do Governador (Cfr. Cap. III – 3.3.3);
- e) Receita Virtual - Cobrança - maior eficácia na cobrança da receita virtual, ou seja, da receita liquidada (Cfr. Cap. IV – 4.2.2.1);

- f) Rendimento do Exclusivo das Corridas de Galgos - Cobrança - implementação de medidas que conduzam à cobrança dos montantes em dívida (Cfr. Cap. IV – 4.2.2.1);
- g) TDM - Renda do edifício - resolução urgente quanto à cobrança das dívidas provenientes da renda do edifício administrativo da TDM (Cfr. Cap. IV – 4.2.2.1);
- h) Contas de Ordem - Unidade de Tesouraria - revogação do artigo 21º do D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro, conseguindo-se, a partir daí, o cumprimento objectivo do mecanismo de Contas de Ordem (Cfr. Cap. IV – 4.2.2.4);
- i) Restituições - alteração do processo de restituição do imposto de consumo cobrado sobre produtos destinados à reexportação (tabaco e bebidas alcoólicas em particular) por forma a simplificar os procedimentos e a tornar mais realistas os valores da receita cobrada e da despesa paga (Cfr. Cap. IV – 4.3.2.1);
- j) 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 – 4.3.2.4.2);
- k) Saldo Real - apuramento na conta de um saldo real (quando diferente do contabilístico), tornando mais realistas os resultados da execução orçamental (Cfr. Cap. IV – 4.4);
- l) Subsídios - Publicação - extensão a todos os serviços da Administração do Território da obrigatoriedade de publicação dos subsídios concedidos (Cfr. Cap. I – 1.2 e Cap. V – 5.2);
- m) Participações do Território - publicação dos relatórios e contas anuais de todas as sociedades e associações com participações do Território superiores a 50% do capital social (Cfr. Cap. V – 5.5.1);
- n) Operações de Tesouraria - Regularização - prosseguimento dos processos de regularização e encerramento de Contas de Operações de Tesouraria (Cfr. Cap. VI – 6.1);
- o) Operações de Tesouraria - Contas sem Movimento - extinção quando não movimentadas (Cfr. Cap. VI – 6.2.2);
- p) Dívida Indirecta - Dívida Fundada - conversão em dívida fundada da dívida indirecta assumida integral e permanentemente (Cfr. Cap. VII – 7.2);

9.3. Reservas

Além das deficiências que motivaram as recomendações acabadas de formular, duas outras merecem, porém, reservas por parte do Tribunal.

São:

- a) Alterações Orçamentais - o processo adoptado na realização das alterações orçamentais continua a insistir na utilização da figura das “aumentos tácitos” ou “inominados”. É certo que os mesmos estão previstos no Decreto-Lei que aprova e põe em execução o orçamento, mas isso não os torna compatíveis e respeitadores do regime jurídico das alterações orçamentais (em sentido amplo), porquanto deles resulta um aumento global da receita e da despesa, logo implicando uma revisão do orçamento.

Para agravar a situação, nem sequer foram publicadas as Declarações previstas no n.º 4 do art.º 11º do Decreto-Lei n.º 61/97/M, de 30 de Dezembro.

Também 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, não é compatível com o disposto no n.º 2 do artigo 21º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro.
(Cfr. Cap. III – 3.2.5.1 e 3.2.5.2)

- 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.

Para regularizar a situação, bastaria que a orçamentação e cobrança da receita considerassem as diferenças cambiais existentes.
(Cfr. Cap. IV - 4.2.2.1)

Tribunal de Contas, em Macau, aos 22 de Setembro de 1999.

O Juiz-Presidente (Relator) *Rodrigo Leal de Carvalho*.

Juiz da Secção de Fiscalização Prévia, *Alberto Fernandes Brás*.

O Juiz da Secção de Fiscalização Sucessiva, *José Cândido de Pinho*.

Fui presente.

O Procurador da República, *Vítor Manuel Carvalho Coelho*.

澳門審計法院

一九九八年地區總決算

意見書

目 錄

導言	6994
----------	------

第一章

澳門地區財政法律制度之現況

1.1. 前言	6995
1.2. 之前公佈一九九八年始完全生效之法規	6995
1.3. 一九九八年公佈之法規	6995
1.3.1. 七月十三日第30/98/M號法令	6995
1.3.2. 十一月三十日第57/98/M號法令	6996

第二章

最近五年收入與開支之演變

2.1. 引言	6997
2.2. 預算之演變	6997
2.3. 預算執行（決算）之演變	6998
2.4. 分析	7004

第三章

財政管理指導性文件

3.1. 引言	7004
3.2. 地區總預算	7004
3.2.1. 編製	7004
3.2.1.1. 第34/GM/97號批示	7004
3.2.1.2. 財政司通告	7005
3.2.2. 核准	7005
3.2.2.1. 十月三十日第11/97/M號法律	7005
3.2.2.2. 十二月三十日第61/97/M號法令	7006
3.2.3. 預算原則及規則	7006
3.2.3.1. 全面性原則	7006
3.2.3.2. 分類列明原則	7007
3.2.4. 執行	7011
3.2.4.1. 合法性原則	7011
3.2.4.2. 指令	7012
3.2.5. 預算修訂	7012
3.2.5.1. 收入方面	7012
3.2.5.2. 支出	7013
3.2.5.3. 簡要分析	7016
3.3. 地區總決算	7016
3.3.1. 送交審計法院	7016
3.3.2. 編製	7016
3.3.2.1. 臨時帳目	7017
3.3.2.2. 確定帳目	7017
3.3.3. 核准	7018
3.3.4. 公佈	7018

第四章

收入與支出

4.1. 引言	7018
4.2. 收入	7018
4.2.1. 預算情況	7018
4.2.2. 決算	7021
4.2.2.1. 經常性收入	7023
4.2.2.2. 資本性收入	7025
4.2.2.3. 非從支付中扣減之退回	7026
4.2.2.4. 指定帳目	7026
4.2.3. 徵收收入	7027
4.3. 支出	7028
4.3.1. 預算方面	7028
4.3.1.1. 按政務司分類的支出	7030
4.3.2. 決算	7031
4.3.2.1. 經常性支出	7036
4.3.2.2. 資本性支出	7038
4.3.2.3. 投資計劃	7041
4.3.2.4. 指定帳目	7044
4.3.2.4.1. 指定帳目的支出	7044
4.3.2.4.2. 自治實體	7045
4.3.2.5. 綜述	7047

4.4. 結餘.....	7048
4.5. 收入與支出的關係.....	7048
4.5.1. 總收入及總支出.....	7048
4.5.2. 不包括指定之帳目之總收入與不包括指定之帳目之總支出.....	7049
4.5.3. 經常收入與經常支出.....	7049
4.5.4. 博彩稅收與經常支出.....	7050
4.5.5. 博彩稅收與不包括指定之帳目之總支出.....	7050
4.5.6. 博彩稅收及批地收入與經常支出.....	7051
4.5.7. 博彩稅收及批地收入與不包括指定之帳目之總支出.....	7051
4.5.8. 博彩稅收與還本付息.....	7052
4.5.9. 博彩稅收與行政當局投資與發展支出計劃.....	7052
4.5.10. 批地收入與行政當局投資與發展支出計劃.....	7053

第五章

津貼、補貼及財產

5.1. 前言.....	7053
5.2. 津貼、補貼及其他形式之資助.....	7053
5.3. 稅務優惠.....	7054
5.4. 批給貸款.....	7055
5.5. 財產.....	7055
5.5.1. 地區財務出資.....	7055
5.5.2. 動產、不動產、畜產.....	7055

第六章

出納活動

6.1. 正規化.....	7056
6.2. 出納活動帳目.....	7058
6.2.1. 出納活動／預算活動.....	7058
6.2.2. 無提存活動之帳目.....	7058
6.2.3. 綜述.....	7059

第七章

地區公債

7.1. 直接債務.....	7059
7.1.1. 長期債務.....	7059
7.1.2. 浮動債務.....	7059
7.2. 間接債務.....	7059
7.3. 還本付息.....	7060

第八章

公庫

8.1. 引言.....	7060
8.2. 一九九八年十二月三十一日公庫狀況.....	7060

第九章

結論、建議及保留

9.1. 結論.....	7061
9.1.1. 結算.....	7061
9.1.2. 已被接納的過往意見書中的建議.....	7061
9.2. 建議.....	7061
9.2.1. 立法範疇.....	7061
9.2.2. 預算方面.....	7061
9.2.3. 帳目方面.....	7061
9.3. 保留意見.....	7061

導言¹

1. 這可能是由審計法院提交的最後一份地區總決算意見書。

由於必須與澳門特別行政區基本法有關規定銜接，澳門司法組織新的架構內並沒有確立一個以葡式傳統及模式運作的審計法院的存在，所以這個外部財政監管的最後機構在未來將會由一個不具有司法管轄權的獨立機關所替代，可見是參考香港特別行政區及中華人民共和國同類機關而制定的。

因為在以前曾多次談及這個政治抉擇的良好意願，所以在這裡不再重複。

然而不得不指出的是因這個解決方案將逐漸削弱了未來澳門特別行政區制度的特色而略感憂傷。

2. 審計法院意識到一般公職人員須具有公共財政管理方面的良好培訓，因此，從一九九二年設立開始，審計法院一直奉行將教育手法，優先適用於某些可能採取懲罰性措施的情形裏。

這種政策既應用在預先監察庭，也用於事後監察庭。

為了達到這個目的，審計法院採用了可利用的方法。

其中，尤其是透過這份由多個章節組成的地區總決算意見書，審計法院分析了澳門公共財政管理的情況，指出有哪些工作程序不正確、不足或沒有按照法律進行，並提出我們認為適當的建議，以便修改或解決這些問題。

要特別強調的是，審計法院一直以建設性的態度工作，希望能使澳門公共財政的管理更加健全、更具透明度及更加正確地運作。

然而，這個目標現時仍未全面達到。不過，值得我們高興的是，澳門的公共部門，特別是財政司，一直為此而不斷作出努力。

3. 審計法院對未來的財政監管最高機構（或稱審計署）作出任何的建議，都是不適宜的。儘管如此，我們仍勇於提出，繼續在有關的工作中堅持教育手段是正確的。

隨著現行政府中大部份專業人員的離開，未來澳門特別行政區新接手有關工作的人員，無可避免地對於財務行政程序，尤其是其合法性以及效益性，存有疑問。

不過，這亦無損這些人員的工作熱誠、其致力保證工作的效率及依法辦事的能力。

因此，教育手段將仍然是未來外部財政監管的最後機構的工作的巨大指引。

4. 為了一九九八年的地區總決算意見書得以在仍由葡國管治下的澳門政府有關機構審議，經我們同意，提前草擬了這份意見書。

這個程序完全符合法律，因為有關法律只是規定了制定意見書的相對期限，並沒有反對提前進行工作。

¹ 一九九八年地區總決算意見書的中文版由澳門審計法院顧問何晏翻譯，如有任何疑問，以葡文版為準。

這樣，審計法院輔助部門的所有人員爲了完成任務，均放棄了一般人因澳門的天氣通常在七、八、九月享受的假期，盡力保證能將這份意見書及時提交予澳門總督閣下，使閣下可以有充足的時間審議，隨後提交澳門立法會。

5. 最後，須指出的是，尤其是本法院顧問何雯、二等高級技術員Dora Nunes及一等審計員石明，合力編制此意見書。

在這裡，我們向他們致意。

第一章

澳門地區財政法律制度之現況

1.1. 前言

本意見書不僅用於揭示本地區的財政狀況，同時亦通過對年度內公佈的財政法規進行評議，承擔着教學的工作。

對這些法規的深入分析留待法律及財政專家，意見書首先對其執行，尤其是對地區總預算執行的影響力作出研究。

如此，一如過去數年，本法院在意見書的開首，對一九九八年內公佈的財政法規進行研究。

1.2. 之前公佈一九九八年始完全生效之法規

在地區財政法律體系中，一九九八年完全生效的法規只有於八月二十九日公佈的第54/GM/97號總督批示，²此批示規範“對政府部門直接參與範圍以外所開展的活動給予財政資助”。

此批示強制所有部門及組織在政府公報中刊登撥出的資助。但是，發現有些部門並沒有遵守此項強制性規定。

在隨後章目中將討論此問題在實踐中引起的後果。

1.3. 一九九八年公佈之法規

一九九八年公佈了兩項極爲重要的法規：七月十三日第30/98/M號法令以及十一月三十日第57/98/M號法令。

這些法規直接與地區的財政法律體系有關，特別是一些迫切需要規範的事宜。由此對於更好、更有效地運用公帑，邁進了一大步。

1.3.1. 七月十三日第30/98/M號法令

a) 上述法令刊登於七月十三日第二十八期第一組政府公報，重新規範了“常設基金之設立、使用及補足之法律制度”，廢止了運用至今的十一月二十一日第41/83/M號法令的第三十四條，以及二月二十六日第49/85號批示中第三部分所載的規定。

一如已指出般，法院曾以以下論點爲基礎就有關問題必須立刻詳細規範的迫切性一再要求加以重視：³

“1) 以出納活動形式設立並結算之常設基金的不合法性（有關基金可以而且必須以預算撥款的形式設立，同時得以非從支付中扣減之退回形式進行結算）；

2) 基金設立不規則（當法律規定必須通過總督批示設立，但一直以來〔只有一次例外〕，以經濟財政政務司批示形式，同時可以肯定爲此產生效力並不存在任何授權），儘管財政司長期以來一直認爲這種授權已在五月二十日第84/91/M號訓令中暗示了；

3) 與法律規範（預算撥款）相抵觸，以一概括的數目設立基金，常設基金的正確設立，針對某一支出的特定的經濟分類，需要一準確的數據（不可超過十二分之一）；

4) 實施及支付有關支出，欲並沒有此權限（沒有設立的權限，亦沒有法律文件規定基金行政委員會具有權限，也沒有授權或再授權的批示，當沒有特別規定時，必須遵守地區總預算編製法令第十九條第一款的規定，即根據總督的批准，可爲授權或再授權，而實施有關支出），”

緊接着將有機會驗證有關法規的公佈符合了本法院自一九九四年以來的建議，因此對法規的公佈表示歡迎。

*

b) 同時必須指出，財政司編製了“常設基金操作手冊”，並及時分發於各個部門，以作爲對有關法規加深理解的重要工具。

*

c) 現在讓我們開始分析新常設基金法律制度。

第一條——常設基金的設立——明確表示常設基金必須由預算撥款設立。此項規定不僅遵從了本法院堅持的論點，而且還解決了已被廢止的十一月二十三日第41/83/M號法令中第三十四條第一款和第三款之間的矛盾。

與其同時還規定基金不可以一概括性數額設立，相反地，通過預算撥款的運作，針對一支出的特定經濟分類結算出一確定的數據。

“在確定有需要的情況下”，一些設有行政或財政自給權的部門，通常稱爲簡單機構，可以設定常設基金。

既然“得以常設基金支付不超過澳門幣5,000元之有關取得資產及勞務之開支”（第三條第一款），則應確定“有需要的情況”的意義爲何，緊急及不可遲延性因此已不再成爲某一開支必須由常設基金支付的前題。如此，總督以特別批示方式設立基金似乎不見必要了。

相對於其它部門（其行政或財政自治權的機構），“在不影響賦予其管理機關之本身權限及適用之財政制度時”（第六條），並不妨礙其設立有關基金，“經濟當配合後”，此法規亦適用。

常設基金的設立不得超過相對撥款之十二分之一（第一條第一款），除非是適當說明理由的情況（第二款）。

*

d) 涉及可以基金支付的開支的性質，第三條第一款表明所有資產勞務的開支，只要少於澳門幣5,000元即可。在緊急及適當說明理由的情況下方可超越此限額（同條第二款）。

如此，第二款擴大了可以常設基金支付開支的範圍與以前的制度不同，不僅是那些緊急及不可遲延的開支由此規範，而且當不超過5,000元上限時可爲任何開支。現在只有那些超過此上限的開支才以緊急性作爲支付開支的強制性的前題。

*

e) 因此負責管理常設基金的行政委員會需慎重處事，遵從同條第三款的規定，即“不妨礙對每一種類之開支之專門法律制度之遵守，亦不妨礙對許可過程中各參與人權限之授予及轉授予之限制”，因其對於開支的支付具有權限。

委員會必須遵循，特別是十一月二十一日的第41/83/M號法令，十二月十五日第122/84/M號法令，以及將地區總預算賦注執行的法規，如爲本意見書評定年度而設的十二月三十日的第61/97/M號法令。

有關常設基金的設立，每年給予的撥款以及委任行政委員會的委員，根據第一條第四款規定，均屬總督的權力，亦可授予社會事務及預算政務司。

*

² 參見一九九七年地區總決算意見書第五章3.

³ 第五章。

⁴ 參見一九九四年地區總決算意見書第四章13.3.3.

f) 關於基金的補足（第五條），最遲需於翌月十日遞交申請，但不強制要求附隨相關證明文件，但財政司建議呈交一份出納表，以此提供基金執行情況的總覽，作補充之用。⁵

最後，只需顯示有此需要，財政司便可按照十一月二十一日第41/83/M號法令第三十七條及第三十八條的規定，行使其監察支出程序的職能。

1.3.2. 十一月三十日第57/98/M號法令

a) 此法令，刊登於十一月三十日的政府公報第四十八期第一組，用於規範澳門地區動產的清點工作，填補了本地區有關財產法律制度中的一大漏洞，這亦是本法院一直以來不斷提議的。

此法規主要用於公共財產的組織和管理，儘管如此，現通過的法規，根據第一條規定，只包括了私產範圍內的一切有形動產。

根據同條第二款的規定，此法規的運用不涉及車輛及財務財產中的資產，對此本法院不得不表示遺憾。非因為此法規的不適用，而是由於錯失了一個規範此類資產的機會，而這些規範一直是本法院所建議的。

*

b) 在以上的評議之後，讓我們開始分析此法規通過的關於澳門動產清點的法律制度，但這些是些甚麼資產？

一如Sousa Franco教授述：⁶

“……一個國家的財產是由滿足這個國家經濟需要的資產組成的，並包括由這些需要而引起的責任……。因此一個國家總財產包括資產亦包括負債。

在財產的資產部分包括所有在國家名義下並可用金錢衡量的資產（包括實質或非實質資產，資產權或者借貸權）。

在資產的負債部分包括那些屬於國家並且其內容可以金錢衡量的負債情況（負擔或約束）……。

有關財產內容，一大區別標準是分為支配性財產以及借貸性財產（亦可稱為債務財產，甚至非實質財產），支配性財產包括在資產方面，有關物的權利或與其相等的權利（可為物權——私有以及公有權，亦可為附隨的權利），在負債方面，相應的負擔的情況。借貸性財產包括那些國家擁有非實質的金錢性權利：借貸權，對社會的參與（包括那些由借貸狀的所有權而產生的）以及相應的負債以及其它情況的負擔……。

屬於公共範疇之財產由法律賦予國家管轄之財貨（或其權利）組成，因其首要以公共利益為目的而使其從私有法律管面脫離出來……。

屬於私有範疇的財產由行政當局主要以私法途徑取得的財產組成，包括其他那些屬於國家，但根據法律規定，非國家行為的本質要素，亦因此不由公共範疇財產制度所規範……”

由此確切而言，現法規規範的是最後一類，也就是屬於私有範疇的資產，但只是其中的有形動產。

《民法典》第二百零五條規定動產的“所有非上條所規定的財貨”，“上條款”規定了何為不動產。

“有形物為那些物質上存在着，可以憑感覺感覺到的”，與其相反為無形物，即“其存在由人類精神世界所引發的，由此而對社會有關聯性的”⁷。

如此，現正討論的法令規範的是所有那些具有物理型態的，不包括在《民法典》第二百零四條中的，屬於本地區私有範疇內的，即由行政當局以私法形式獲取的資產。

組成本地區財產的資產必須進行更有效更適當地保存、評估以及運用方面的管理，既使屬於私有範疇，但仍為公共利益而設。

如上所述，公佈的有關法規只涉及本地區財產的一重要部分，財產財政法律組織還有重要的內容留待填補。

所有那些屬於公共範疇以及私有範疇的資產，以及那些財務財產的組成部分，皆應為清冊的對象。

*

c) 針對私有範圍內的動產，法規第二條指出清冊的基本目的是由此知悉有關財產的性質，組成及使用情況，以便進行有連貫性及合理化之管理，同時核算其價值，作為本地區資產負債表及財產變動總帳目的基礎，並由此組成地區總決算。

*

d) 以下動產不包括在有關清冊內：

- a) 屬於本地區之車輛，由財政司負責編制特別財產清冊（第四條）；
- b) 短期使用的非耐用品（第一條第三款）。

財產清冊由中央財產清冊及基本財產清冊組成，中央財產清冊屬財政司負責，由各部門提交的資料並按部門組織及系統處理而成（第十四條）。

與其同時，每個部門必須編製及更新相應的清冊（第三條第一款）。

特別值得一提的是賦予財政司的監察權限，以此確保地區資產清冊的正確性，同時向監督財政機關，尤其是本法院（第十五條，第三款），做出回應。

尤其需加注意的是必須將此財產清冊作為地區總帳目的一部分，儘管未有十一月二十一日公佈的第41/83M號法令第三十五條第二款所述的規範，仍必須視此清冊為一重要組成部分。

*

e) 繼續分析有關法規。

第五條陳列了作為地區動產管理的要素：⁸

- a) 紀錄及財產清冊表；
- b) 動產之財產帳目。

第一份表格中記錄了資產的增加、減少及其他變更（第三條第二款）。第二份帳目綜合了分配予每個部門財產的組成部分的變動（第七條第一款）。

在每一經濟年度的最後時期，每一部門必須按紀錄及財產清冊表制成賬產帳目，最遲於翌年三月三十一日，將有關資料呈交財政司，以此為基礎更新有關清冊。

此兩份文件作為地區資產負債表以及財產變動總帳目的基礎，前者是指對每個經濟年度最後一日的財產狀況的評估，包括資產和負債。後者是指記錄了“所有財產的資產方和負債方的增加或減少的活動”⁹。

*

f) 第八至十二條訂立了財產清點工作所須遵循的規則，其中必須指出第十一條規定了價值核算的規則。

其中第一款c項指出“資產入帳價值應為……評估所得之價值或財產價值，當購買時無法確定購入價（a項），或當自製時無法確定製作成本”（b項）。

第二款指出“評估應遵守‘合理價值’原則，即有關價值應相當於熟悉市場情況且有章交易之買方及賣方所能達成之買賣該資產之金額”。

如此規定的解決方法並不能免除非議，因為存在着相對性，每一部門或機關負責人運用自我的評估方法，未必各自相同，如此可能造成對本地區財產的真實價值的歪曲。

這一法律規範在實踐中所產生的後果現仍言之過早，原因是有關法規在一九九八年十二月一日始生效，而那些清冊組成部分的格式，在一九九九年，始通過第21/GM/99號批示公佈。

⁵ 參見財政司的“常設基金操作手冊”。

⁶ 《公共財政與財政法》第1冊，第14版，Almedina出版，第303頁起。

⁷ 《物法》，A. Menezes Cordeiro，一九七九年再次出版，第191頁。

⁸ 相應的格式，即第五條第二款所述者，已由總督第21/GM/99號批示批准，公佈於二月一日第5號政府公報第一組。

⁹ 參見Sousa Franco教授的著作。

因此，保留相關的評論在一九九九年地區總決算意見書內發表。

此形式作為一種附加的工具協助更嚴謹地規劃本地區的公共財政，同時亦為更有效率地滿足與日俱增的公共需求所必須的。

第二章

最近五年收入與開支之演變

2.1. 引子

自從一九九四年地區總決算意見書，本法院已開始分析最近五年收入與開支之演變過程。

2.2. 預算之演變

下表顯示了按經濟分類大科目為區分的，有關收入及支出（最終預算或修正預算）的演變。

單位：澳門幣千元

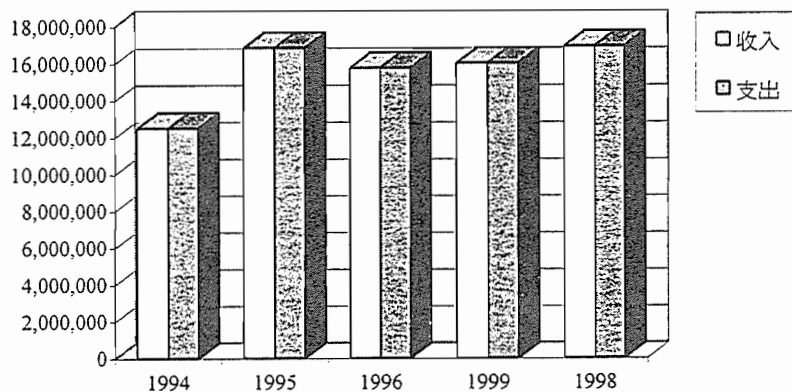
名稱	年度	1994	1995	94/95 Δ%	1996	95/96 Δ%	1997	96/97 Δ%	1998	97/98 Δ%
收 入	經常	9,281,019	9,024,860	-2.8	9,433,150	4.5	10,724,545	13.7	10,249,454	-4.4
	資本(1)	370,868	2,251,040	507.0	152,400	-93.2	634,603	316.4	1,413,321	122.7
	總數	9,651,887	11,275,900	16.8	9,585,550	-15.0	11,359,148	18.5	11,662,775	2.7
	指定之帳目	2,860,684	5,564,455	94.5	6,174,007	11.0	4,658,533	-24.5	5,258,846	12.9
	合計	12,512,571	16,840,355	34.6	15,759,557	-6.4	16,017,681	1.6	16,921,621	5.6
開 支	經常	7,458,839	6,821,873	-8.5	7,043,564	3.2	8,730,310	23.9	9,068,354	3.9
	資本	693,210	2,698,561	289.3	971,296	-64.0	779,938	-19.7	537,704	-31.1
	行政當局投資與發展開支計劃	1,500,000	1,755,466	17.0	1,570,690	-10.5	1,848,900	17.7	2,056,717	11.2
	總數	9,652,049	11,275,900	16.8	9,585,550	-15.0	11,359,148	18.5	11,662,775	2.7
	指定之帳目	2,860,684	5,564,455	94.5	6,174,007	11.0	4,658,533	-24.5	5,258,846	12.9
	合計	12,512,733	16,840,355	34.6	15,759,557	-6.4	16,017,681	1.6	16,921,621	5.6

(1)包括非從支付中扣減之退回

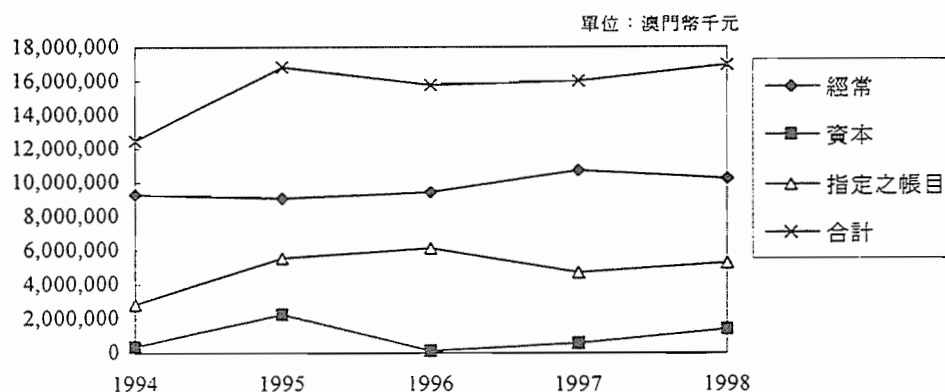
以圖顯示如下：

總收入及總支出

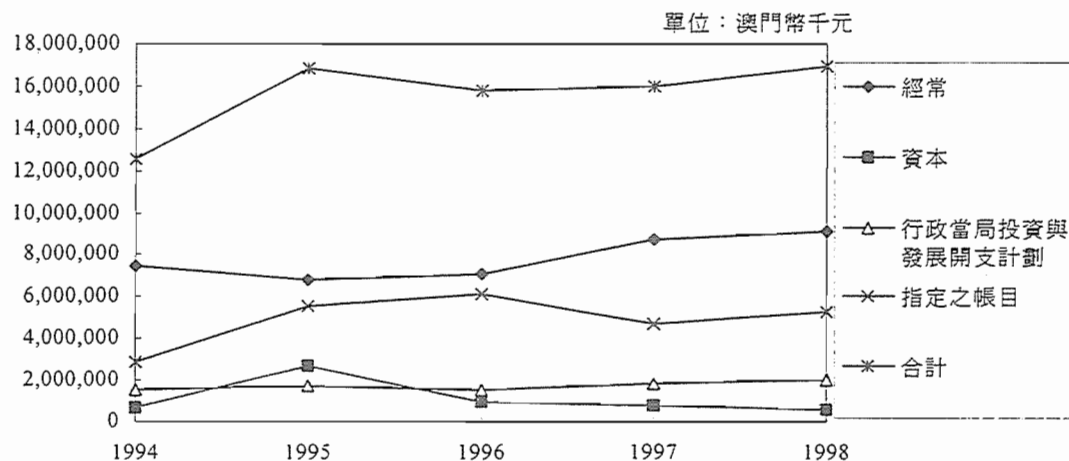
單位：澳門幣千元



收入



支出



2.3. 預算執行(決算)之演變

按經濟分類大科目分類之取得收入及已付支出記錄如下。

單位：澳門幣千元

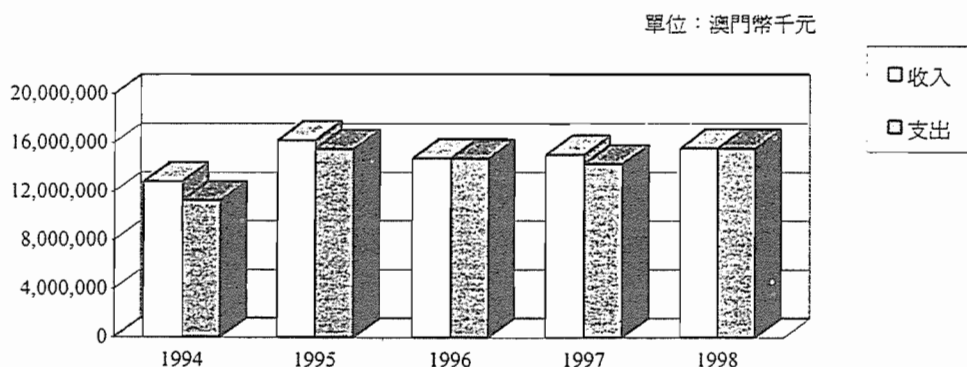
名稱	年度	1994	1995	94/95 Δ%	1996	95/96 Δ%	1997	96/97 Δ%	1998	97/98 Δ%
收	經常	10,000,244	8,558,189	-14.4	8,446,794	-1.3	10,035,133	18.8	8,658,707	-13.7
	資本(1)	86,494	2,194,787	2437.5	122,510	-94.4	437,623	257.2	1,798,840	311.0
	總數	10,086,738	10,752,976	6.6	8,569,304	-20.3	10,472,756	22.2	10,457,547	-0.1
入	指定之帳目	2,724,498	5,438,024	99.6	6,141,961	12.9	4,527,827	-26.3	5,090,841	12.4
	合計	12,811,236	16,191,000	26.4	14,711,265	-9.1	15,000,583	2.0	15,548,388	3.7
開	經常	6,826,828	6,106,587	-10.6	6,518,219	6.7	7,715,311	18.4	8,332,441	8.0
	資本	689,670	2,690,938	290.2	694,228	-74.2	536,841	-22.7	486,962	-9.3
	行政當局投資與發展開支計劃	1,010,343	1,237,087	22.4	1,326,889	7.3	1,460,707	10.1	1,595,480	9.2
	總數	8,526,841	10,034,612	17.7	8,539,336	-14.9	9,712,859	13.7	10,414,883	7.2
支	指定之帳目	2,724,498	5,437,553	99.6	6,141,961	13.0	4,527,827	-26.3	5,090,841	12.4
	扣除(扣減之退回)(2)	--	-3,783	--	--	--	--	--	--	--
	合計	11,251,339	15,468,382	37.5	14,681,297	-5.1	14,240,686	-3.0	15,505,724	8.9
結餘(收入-開支)		1,559,897	722,618	-53.7	29,968	-95.9	759,897	2435.7	42,664	-94.4

(1)包括非從支付中扣減之退回

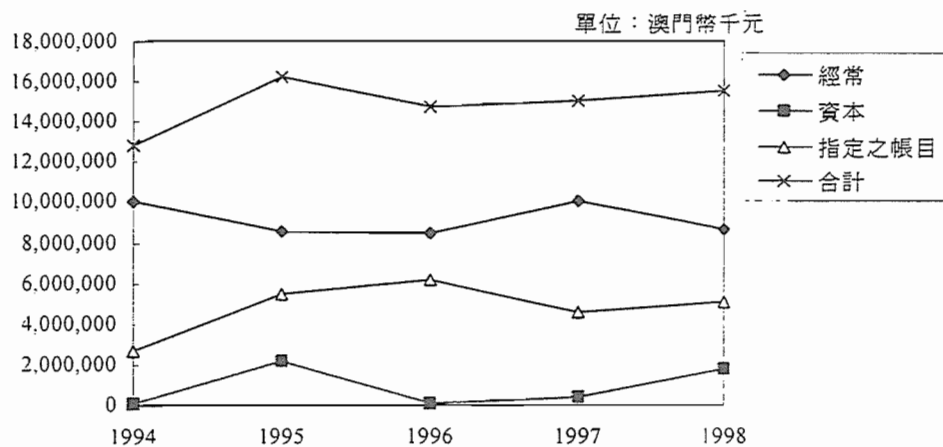
(2) 見一九九五年度意見書第四章12.2.

有關收入、支出及結餘的演變如下圖顯示：

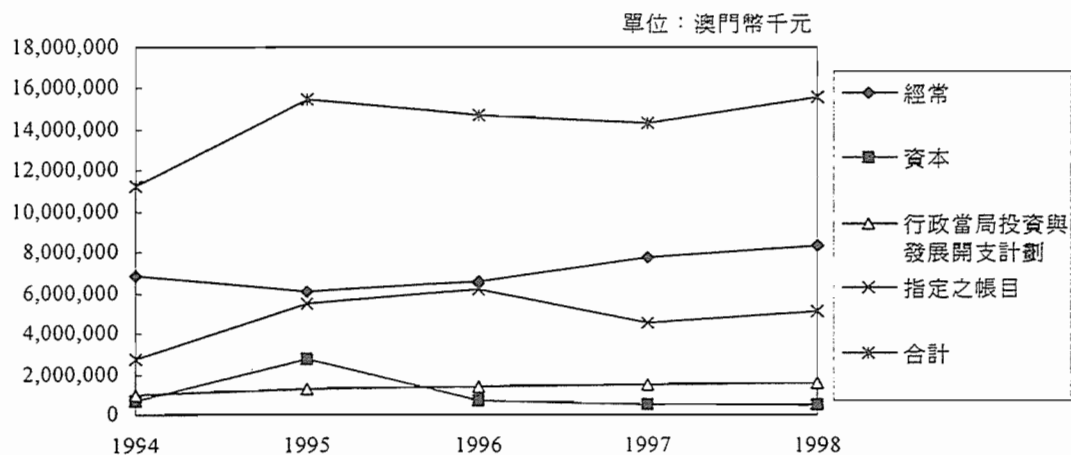
總收入及總支出



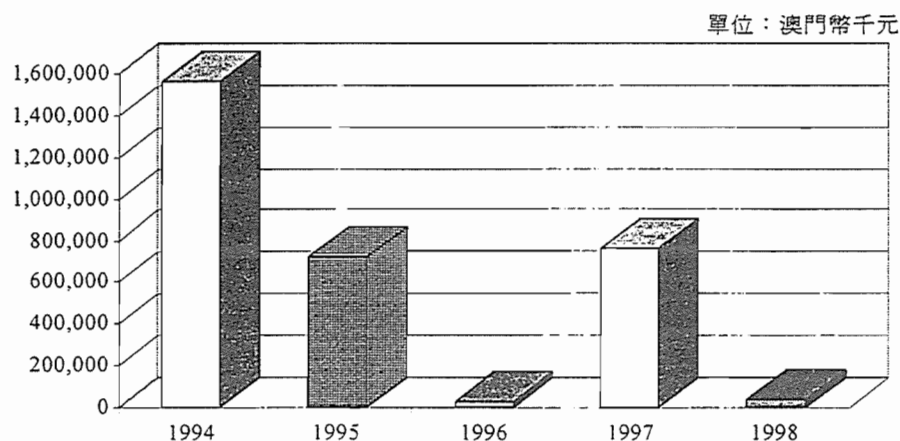
已取得之收入



已付支出



結餘



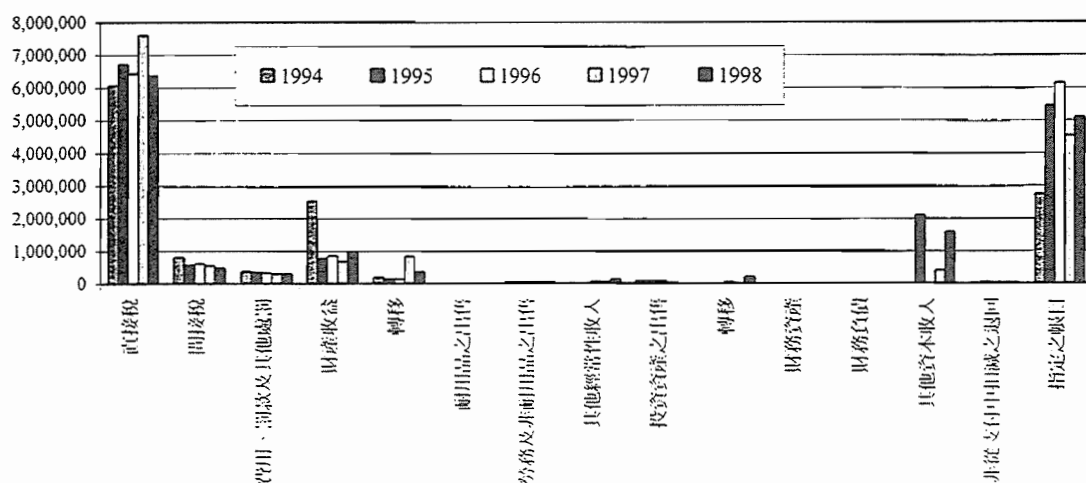
針對收入，下表顯示了不同類型收入的演變：

單位：澳門幣千元

名稱	年度	1994	1995	94/95 Δ%	1996	95/96 Δ%	1997	96/97 Δ%	1998	97/98 Δ%
經常性收入(1)		10,000,245	8,558,189	-14.4	8,446,794	-1.3	10,035,133	18.8	8,658,707	-13.7
直接稅		6,060,462	6,716,014	10.8	6,425,614	-4.3	7,590,515	18.1	6,355,341	-16.3
間接稅		801,377	559,076	-30.2	608,609	8.9	552,977	-9.1	488,925	-11.6
費用、罰款及其他處罰		374,495	345,555	-7.7	328,808	-4.8	300,877	-8.5	293,019	-2.6
財產收益		2,521,134	759,299	-69.9	850,929	12.1	673,861	-20.8	991,904	47.2
轉移		185,735	125,727	-32.3	130,112	3.5	828,886	537.1	358,409	-56.8
耐用品之出售		2,685	967	-64.0	2,508	159.4	872	-65.2	301	-65.5
勞務及非耐用品之出售		40,728	46,449	14.0	45,744	-1.5	39,440	-13.8	39,631	0.5
其他經常性收入		13,629	5,102	-62.6	54,470	967.6	47,705	-12.4	131,177	175.0
資本(2)		77,888	2,159,583	2672.7	103,317	-95.2	416,524	303.2	1,781,246	327.6
投資資產之出售		77,888	77,943	0.1	61,789	-20.7	16,524	-73.3	13,521	-18.2
轉移		0	0	—	41,528	—	0	-100.0	192,925	—
財務資產		0	0	—	0	—	0	—	4,400	—
財務負債		0	0	—	0	—	0	—	0	—
其他資本收入		0	2,081,640	—	0	-100.0	400,000	—	1,570,400	292.6
非從支付中扣減之退回 (3)		8,606	35,204	309.1	19,193	-45.5	21,099	9.9	17,594	-16.6
指定之帳目 (4)		2,724,498	5,438,024	99.6	6,141,961	12.9	4,527,827	-26.3	5,090,841	12.4
合計(1+2+3+4)		12,811,237	16,191,000	26.4	14,711,265	-9.1	15,000,583	2.0	15,548,388	3.7

以圖顯示之：

單位：澳門幣千元

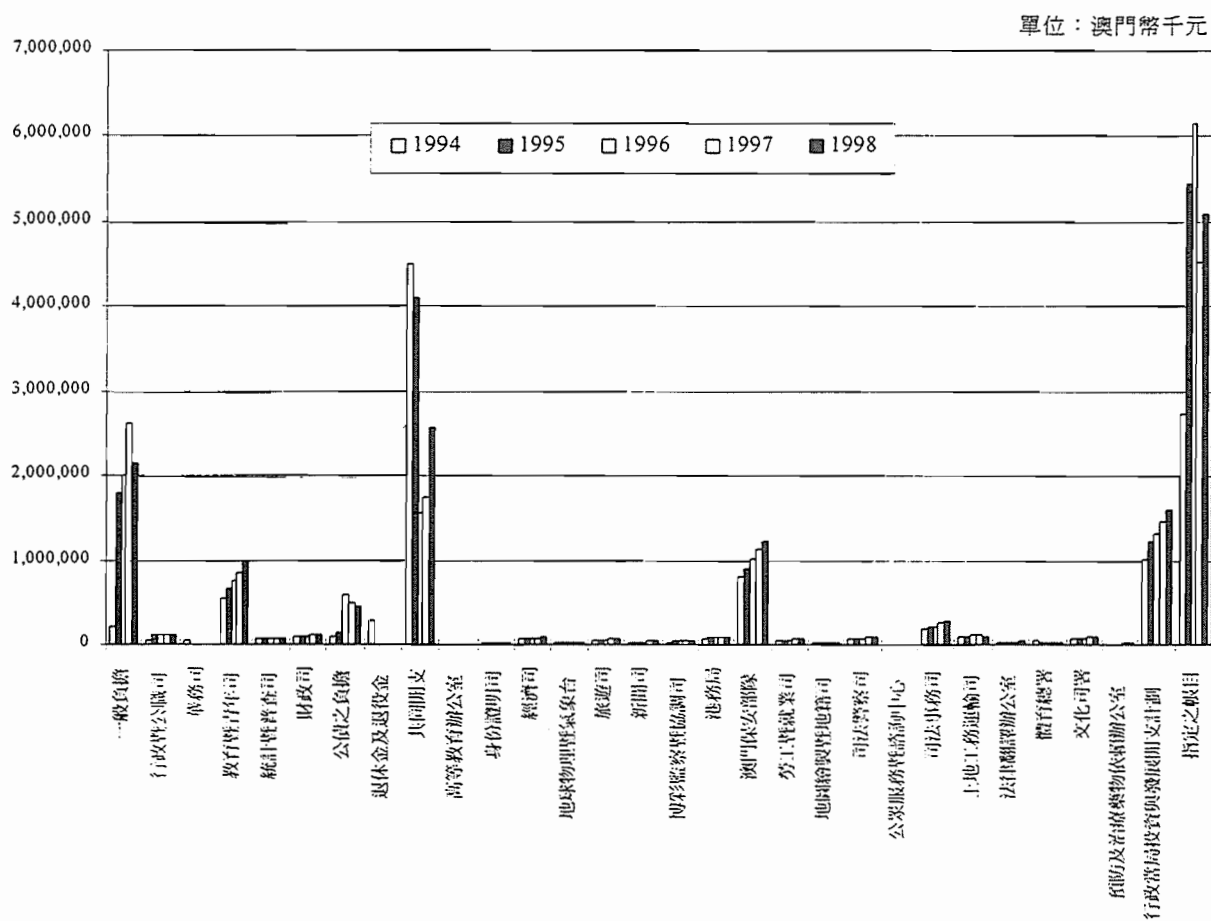


在支出方面，按部門分類如下：

單位：澳門幣千元

編號	名稱	1994	1995	94/95 Δ%	1996	95/96 Δ%	1997	96/97 Δ%	1998	97/98 Δ%
01-00	一般負擔	214,112	1,782,571	732.5	1,998,530	12.1	2,617,573	31.0	2,147,330	-18.0
03-00	行政暨公職司	57,627	114,381	98.5	116,268	1.6	112,372	-3.4	112,118	-0.2
04-00	華務司	41,663	—	0.0	—	—	—	—	—	—
05-00	教育暨青年司	536,603	666,816	24.3	745,447	11.8	856,710	14.9	978,271	14.2
07-00	統計暨普查司	67,731	74,138	9.5	78,171	5.4	81,698	4.5	76,971	-5.8
09-00	財政司	86,161	95,405	10.7	100,856	5.7	113,572	12.6	115,792	2.0
10-00	公債之負擔	86,986	148,377	70.6	587,913	296.2	485,087	-17.5	447,736	-7.7
11-00	退休金及退役金	277,989	2,496	-99.1	9,323	273.5	4,278	-54.1	7,492	75.1
12-00	共同開支	4,502,709	4,095,543	-9.0	1,544,614	-62.3	1,738,219	12.5	2,561,395	47.4
13-00	高等教育辦公室	—	—	—	—	—	—	—	2,811	—
18-00	身份證明司	24,135	25,396	5.2	30,649	20.7	32,859	7.2	33,914	3.2
19-00	經濟司	66,835	71,867	7.5	77,421	7.7	81,787	5.6	82,578	1.0
22-00	地球物理暨氣象台	17,982	21,815	21.3	25,578	17.2	28,474	11.3	30,514	7.2
23-00	旅遊司	49,773	55,862	12.2	56,858	1.8	59,923	5.4	63,169	5.4
24-00	新聞司	28,939	31,181	7.7	34,058	9.2	39,152	15.0	40,082	2.4
26-00	博彩監察暨協調司	33,180	36,378	9.6	42,984	18.2	47,416	10.3	48,902	3.1
27-00	港務局	80,959	87,885	8.6	93,024	5.8	99,573	7.0	100,654	1.1
28-00	澳門保安部隊	796,293	907,235	13.9	1,016,359	12.0	1,131,463	11.3	1,214,371	7.3
29-00	勞工暨就業司	42,440	47,461	11.8	55,173	16.2	63,578	15.2	65,226	2.6
31-00	地圖繪製暨地籍司	26,716	30,121	12.7	32,652	8.4	34,279	5.0	33,992	-0.8
32-00	司法警察司	61,769	71,048	15.0	81,964	15.4	93,120	13.6	100,595	8.0
33-00	公眾服務暨諮詢中心	4,273	—	0.0	—	—	—	—	—	—
34-00	司法事務司	178,402	200,843	12.6	222,349	10.7	253,717	14.1	277,001	9.2
35-00	土地工務運輸司	91,218	98,874	8.4	107,725	9.0	110,786	2.8	104,540	-5.6
36-00	法律翻譯辦公室	20,848	25,750	23.5	30,373	18.0	34,362	13.1	37,229	8.3
37-00	體育總署	38,794	28,999	-25.2	31,303	7.9	33,916	8.3	32,681	-3.6
38-00	文化司署	82,361	67,471	-18.1	81,731	21.1	86,386	5.7	91,634	6.1
39-00	預防及治療藥物依賴 辦公室	—	9,612	—	11,124	15.7	11,852	6.5	12,405	4.7
40-00	行政當局投資與發展 開支計劃投資	1,010,343	1,237,087	22.4	1,326,889	7.3	1,460,707	10.1	1,595,480	9.2
50-00	指定之帳目	2,724,498	5,437,553	99.6	6,141,961	13.0	4,527,827	-26.3	5,090,841	12.4
	減除(非從支付中扣減 之退回)(1)	—	-3,783	—	—	—	—	—	—	—
	合計	11,251,339	15,472,165	37.5	14,681,297	-5.1	14,240,686	-3.0	15,505,724	8.9

(1) 見一九九五年意見書第四章12.2。



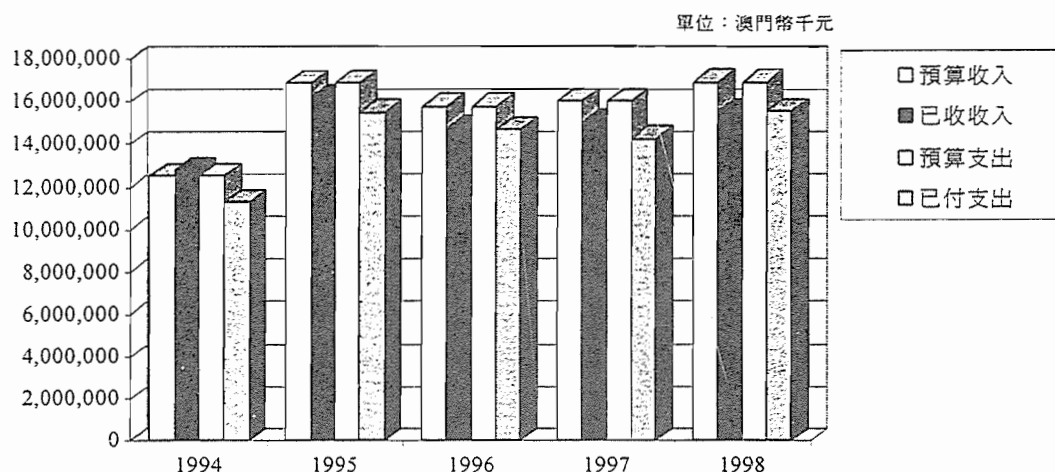
以下的圖表作為總結在五年期間內，預算的收入及支出，已取得的收入及已付之支出，其執行率以及在此期間內的變化：

單位：澳門幣千元

名稱	1994				1995				1996				1997				1998				1998																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算	總額	執行	率%	預算

(1) 包括非從支付中扣減之退回。

(2) 見一九九五年意見書第四章12.2。



2.4. 分析

對以上的圖表進行分析之後，可得出以下結論：

- a) 一九九八年地區總預算，重新顯示有所增加（5.6%），為16,921,621.000澳門幣，歷年中最龐大的預算。
- b) 預計的經常性收入再次減少4.4%，為五年之最。
- c) 資本性收入持續增長，比例方面增加122.7%，為1,413,320,000澳門幣，雖然仍低於九五年的預算（當時為2,251,040,000澳門幣）。
- d) 指定帳目的增幅在九七年的下跌（-24.5%）之後重新回升（12.9%）但在數值上相對低於九五年和九六年，為5,258,846,000澳門幣。
- e) 經常性支出的預算在一九九八年有3.9%的增長。
- f) 在地區總預算內，資產性支出為跌幅最大的一項（-31.1%），只有537,704,000澳門幣，為歷年來最低的。
- g) 投資及發展計劃的支出預算繼續攀升（11.2%），達2,056,717,000澳門幣。
- h) 在決算內，已取得的收入相對於九七年增加了3.7%，儘管仍低於九五年的收入（九八年、九五年分別為15,548,388,000澳門幣及16,191,000,000澳門幣）。
- i) 另一方面，相對於九七年，已付的支出增加了8.9%，此增加的比例超過了已取得收入的增加（3.7%），雖然在數值方面只有輕微不同（支出為15,505,724,000澳門幣，收入為15,548,388,000澳門幣）。
- j) 經常性收入，一如以前數年（除了九七年）繼續下跌（-13.7%）。
- k) 除了財產性收益（+47.2%），勞務及非耐用用品之出售（+0.5%）以及其他經常性收入（+175%），所有的經常性收入皆有下降，有些再超過50%，如轉移（-56%），以及耐用用品之出售（-65.5%）。
- l) 再一次利用整年滾存作為收入一部分（1,570,400,000澳門幣），使資本性收入增加327.6%。
- m) 相對於九七年，已付之支出增加了8.0%，而在數值方面約佔總支出的50%。
- n) 已付之資本性支出，儘管繼續下調（-9.3%），相對於預期而言，亦下跌31.1%。
- o) 在機關分類的支出中，必須指出一般負擔在九七年紀錄有31%的增加後，九八年實際支出下降了18%。
- p) 其中增幅較大的為退休金及退役金，75.1%，共同開支，47.4%以及教育暨青年司，14.2%。
- q) 而在數值方面，增加最大的是共同開支及指定帳目（+823,176,000澳門幣及+563,014,000澳門幣），前者仍然違反了指定原則。
- r) 增值相當大的還包括投資及發展計劃的支出（+134,773,000澳門幣），教育暨青年司（+121,561,000澳門幣）以及保安部隊事務司（+82,908,000澳門幣）。
- s) 九八年的結餘，在九七年增加（+2,435.7%）之後，有很大的縮減（-94.4%）。
- t) 預算的執行率，無論收入還是開支，皆相當低（各為91.9%以及91.6%）。
- u) 最後，相對於九七年，預算執行率在收入方面下降（-1.8%），支出方面增加（+2.7%）。

第三章

財政管理指導性文件

3.1. 引言

在總督用以管理公務的指示中，地區總預算及地區總決算尤為重要。

根據《澳門組織章程》第五十六條第一款規定¹⁰，地區總預算為將徵收的收入以及將支付的支出做出了一個預測，而有關其執行的情況則反映在地區總決算內，其中登錄了實際徵收到的收入以及確實支付了了的支出。

本章將對此些文件進行分析，但亦不會遺漏有關“施政方針”及“行政當局投資及發展計劃的支出”的研究，以及其在預算案中的財政地位。

3.2. 地區總預算

3.2.1. 編製

3.2.1.1. 第34/GM/97號批示

上述批示展示了一九九八年地區總預算的編制程序。

批示刊登於六月十六日第24期第1組政府公報，其中不僅包含了工作日程，還包括行政部門遞交預算草案時必須遵守的原則、標準，及目的。

針對每個部門的不同性質，這些指導性文件未見顯著，除了一九九六年¹¹和一九九七年¹²意見書中所提及的內容，批示的第十二項同樣確定了制訂不同預算草案所需遵守的條件：

- 一九九八年六月三十日¹³作為按四月二十六日第46-1/GM/96號批示第一項中規定的份額而給予人員編制的期限（12.2）；
- 擴大01-03-00-00項目的範圍，包括由第19/97/M號¹⁴和第20/97/M號¹⁵法令規範的長期固定人員的薪金支出（12.3）；
- 預測將確定居所固定在地區以外的人員的數目（12.6）。

¹⁰ 《澳門組織章程》第六條規定總督的執行權。

¹¹ 參見第二章9.1.1。

¹² 參見第二章2.1.1。

¹³ 其中規定了地區行政當局人員編制本地化的方式。

¹⁴ 五月二十六日公佈於第20期政府公報，擴大由二月二十三日第14/94/M號法令第十八條規定的制度，包括那些已被確認有退休權利的人員。

¹⁵ 六月二日公佈於第22期政府公報，規定管理或領導職位的職位人轉入超額人員狀況。

3.2.1.2. 財政司通告

爲了對編制地區總預算提供更詳細及必須的指示，以及完善第 34/GM/97 號批示，財政司發出了以下通告。

a) 六月二十三日第 10/DOC/97 號通告

一九九七年六月二十三日發給各自治組織，對於其在編制預算中將採取程序做出一系列的澄清。

關於人員的支出（“編制人員”，“人員的法律狀況”，“納入編制及情況轉變”以及“享有特別假期權利人員的數目”表格），指示適用第 3/OCG/DCP/87 號通告，以及“援助手冊”作爲填寫此些表格的依據¹⁶。

關於資本性支出以及行政當局投資及發展計劃的支出，分別適用於一九九六年制訂的程序以及之前已商討的程序。

最後，要求各部門“預算草案適當地隨同有關的理據一起呈交，如果可以的話，包括將開展的活動，以及這些活動與其組織章程內規定的職責與權能的關係。”

b) 十月二十二日第 21/DOC/97 號通告

在十月二十二日向各簡單機構及僅具行政自治權的機關發出第 21/DOC/97 號通告，有關總體的支出，並要求根據各自的預算做出一定的調節。

c) 十月第 22/DOC/97 號通告

通知各自治機構以轉移方式給予其支助的數額。

3.2.2. 核准

根據《澳門組織章程》第三十條第一款 g 項以及第五十七條，以及十一月二十一日第 41/83/M 號法令第十及第十一條的規定，核准地區總預算的權能屬於：

- 立法會，許可總督開始徵收收入以及支付支出；
- 總督，核准及將預算賦注於執行。

3.2.2.1. 十月三十日第 11/97/M 號法律

由立法會在其預算的權限範圍內批准的十二月三十日第 11/97/M 號法律，亦稱爲“收支許可法”，許可總督開始徵收一九九八年收入及支付支出。

本法院不得不又一次地提醒各位注意，一如前數年的許可法，不單在形式上，主要的還是在內容上，失去了一個將地區財政活動正規化的絕好時機¹⁷。

同樣，針對“施政方針”及“行政當局投資及發展計劃的支出”，仍然缺乏明確表示的核准¹⁸。

在一九九四年地區總決算意見書中指出¹⁹。

“必須指出，開始便刪除了以前那些法律所具有的前言，即概括性地指出此法律核准徵收收入和支付支出……及許可施政方針以及行政當局投資及發展計劃的支出……”。

刪除了此前言，而在法律的內文亦未提及施政方針以及行政當局投資及發展計劃的支出的核准（就算此兩份文件皆作爲第 142/93/M 號法律的附件），因此不得不對其法律效力提出疑問。”

別無新意，跟隨以前的形式，對有關法律的內文分析如下：

第一條第二款

許可總督“在已登錄或將登錄的一九九八年地區總預算內”徵收收入及支付支出。

仍未見確定收入及支出的數額，因此亦未遵循本法院的一貫建議²⁰。

第一條第二款

確保徵收收入符合合法性原則，規定“依法定方式獲許可之收入，方得徵收”，以及庫房統一性原則，規定收取的收入必須交予地區庫房，“法律另有明文規定者除外”。

第二條

許可自治實體及市政機構徵收本身收入以繳付有關開支，只要此類開支已在某核准的預算中登錄，同時亦必須遵守地區財政法律制度的原則和規定。

第三條

確定了一九九八年施政方針的主要目標，並且再一次²¹在 1）項中規定了有關地區的公共財政²²。

“完善稅收政策，透過完善監管預算及行政當局投資與發展開支計劃（PIDDA）執行之機制，改善可動用財政資源之使用條件，以及使耐用財產之管理現代化。”

在施政方針第四、五點進一步指出：

a) 預算方面：

“在預算方面，優先策略是繼續嚴格控制成本以求達致預算平衡。這是考慮到因某些收入項目的消失而預計收入的增長將會放緩。

將對收納處、司庫部的常設基金及行政自主實體的財政制度進行規範，並重新編制關於會計登記和邏輯資訊整合的代號資料（…）

繼續努力完善預算和政府投資發展開支計劃的執行工具，以保證最有效地運用可動用的財政資源。”

b) 財產方面：

“（…）將完成檢討法律和管理機制的程序，旨在改善及簡化以本地區作爲簽署人的不動產租賃合同的監督，並使屬本地區所有權的登記情況正常化。

同樣，將完成行政當局所管理的財產的清單及登記程序，同時頒佈規範有關取得、管理及轉讓的規定。”

但是，這方面僅公佈了七月十三日的第 30/98/M 號法令²³，由其規範了常設基金的設立、補足及結算，以及十月三十日第 57/98/M 號法令，規範地區的動產清點工作。

這些法規已在第一章 1.3. 中詳細分析，請查閱。

第四條

訂定了在編制預算及執行預算時必須遵守的區別和標準：

a) 控制各機關運作開支之增長，使該增長維持於與報酬變動情況相應之水平內，及使之配合公共收入之演變情況；

b) 在配合社會文化及經濟方面之優先項目下，維持於一九九七年已獲許可之公共投資水平，以實現藉此提高就業率及帶動經濟之策略；

c) 對於與作出開支有關之某些一般及特定情況，繼續進行有關制定法律制度之計劃，以簡化程序及將監察責任轉移予直接涉及作出開支程序之實體。”

¹⁶ 此手冊已更新，並經第 15/DOC/98 號通告分發於各部門。

¹⁷ 在之前所有地區總決算意見書中均有提及的建議。

¹⁸ 自從一九九四年地區總決算意見書已提出的另一建議。

¹⁹ 參見第三章 9.2.1。

²⁰ 參見九二、九三年、九四年（第三章 9.2.1）、九五年（第九章 26.2）、九六年（第八章 25.2）及九七年（第九章 2.2）。

²¹ 參見一九九七年地區總決算意見書第三章 2.2.1。

²² 在一九九七年收支許可法，十二月三十日第 28/96/M 號法律第三條 1 項中已有規定。

²³ 在一九九七年地區總決算意見書內第三章 2.2.1. 已見提及。

第五條

准許總督採取必要措施，以平衡公共帳目及使庫房獲得正常補充，尤其是縮減或中止非由先前法律或合同所定之開支。

3.2.2.2. 十二月三十日第 61/97/M 號法令

上述法令公佈於十二月三十日第 52 期政府公報第 1 期第 3 副刊，通過並核准了一九九八年地區總預算的執行。

有關條文，又是重複一九九六年²⁴和一九九七年²⁵的預算核准及賦之於執行的規定，可參見有關的評述。

此法令創新之處在於第九條第二、三款及第十二條，接下來將進行分析。

第九條第二款

其中規定：

“在一九九八年常設基金設立前，總督可將一九九七年已許可之基金金額之百分之十保留作行政用途。”

由此可知，此規定允許使用常設基金，可將上年（九七年）已許可的金額的 10% 用作行政用途。

由於一九九八年地區總預算開始執行與常設基金的設立的兩個時期之間有一定的空隙²⁶，此段時間內可能出現需要支付一些緊急及不可遲緩的開支的情況，因此許可撥一定數額的經費以應此需。

對如此規定的好處，以及其實際用途不容質疑，但亦必須指出其局限性。

這就是允許 *“將一九九七年已許可之基金金額之百分之十保留作行政用途”* 只考慮了那些在上年已有常設基金的機構，但在一九九七年還未設立常設基金的部門並不表示其在來年並不需要，這些部門將會在來年年首缺乏此類的撥款。

亦有可能在相反的情況下，造成一定的風險，在一九九七年有常設基金的部門，假設了其在來年亦有此類撥款的需要，欲是在省略了上級的不確定性決定之前已作出，因為此決定通常在來年的二月才作出。

第九條第三款

此項規定，跟隨上述的條款，同樣值得加以評議。

其中規定：

“該金額同時亦用作調整卷宗未完全組成之開支，且必須於一九九八年常設基金組成之日起三十日內退回。”

有關必須於一九九八年常設基金組成後三十日內退回有關提前支取的部份，沒有何處值得非議，因為一經批准成立基金，便沒有必要再進行提前支取，必須將其調整。

但此規定第一部分內容允許將此撥款用作調整卷宗未完成的開支，此種作法值得商榷。

因為並沒有對有關卷宗的性質加以定性。

一方面，此條文所指的卷宗，是使用常設基金的資源支付開支，也就是那些刻不容緩需要作出的開支的卷宗，而這些開支的作出無需遵守有關執行預算的原則。另一方面，此規定並非意圖包括所有的卷宗，因此有關指示並不足夠。

第十二條

此法令第十二條的出現是由幸運博彩專營合約的修改而直接造成的。

若向澳門發展與合作基金會²⁷轉移的款項已被預計，此過渡性規定，便得以避免出現²⁸。

但實際上並非如此，所以必須對此條文加以分析。

其中第一款規定：

“如法律上不能在一九九七年度本地區總預算內實現經一九九七年七月二十三日訂立之附加部分修訂之《澳門地區幸運博彩專營合約》第二十一條所規定之給予澳門發展與合作基金會之款項轉移，許可修正一九九八年度本地區總預算。”

此規定與相關合約的第二十一條第二、三款的內容相吻合，在合約修訂案簽署後一個月的期間內，也就是直至一九九七年八月二十三日，不僅必須向基金會透交 180,000,000 澳門幣作為起點基金（第二款）還必須透交一九九六年的撥款（第三款）。

因此根據第一款的規定，已由地區所有²⁹，包含在歷年滾存之內的 670,399,995 澳門幣，必須通過預算修正的形式，當有關基金成立後，立刻將其移轉。

第二款的規定將預算修正案的內涵延伸至 *“澳門發展與合作基金會在一九九八年內到期之一切收入”*。

其中涉及的收入有，根據專營合約第二十一條第一、三款，每年分四次，按季度透交於有關基金會的年度撥款。

第三款規定 *“豁免以上兩款所指之預算修正之所有及任何法定手續，但將有關之聲明公布於《政府公報》除外。”*

如此規定放寬了本應遵照十一月二十一日第 41/83/M 號法令第二十一條第二款，必須以法令形式進行的規定。

最後，第四款規定：

“有關一九九七年預算年度內所產生之收入部分，在上述之預算修正中，以過往經濟年度之結餘抵銷。”

此處所指的收入為同條第一款內所指的，亦即是登錄在歷年滾存內的部分。

對此條文的實際應用將在本意見書第四章 4.2.2.2 詳細分析，供查閱。

3.2.3. 預算原則及規則

地區總預算案的編制必須遵守十一月二十一日第 41/83/M，即“地區總預算綱要法”中有關的規定和原則。

以此為基礎，查核發現一九九八年的預算並沒有遵守全面性原則，以及分類列明原則。

3.2.3.1. 全面性原則

綱要法第四條將此原則分為兩部份：單一性及完整性。

其中第一款規定：

“地區總預算是單一的，包括了所有的收入及支出，那些自治機構及基金亦在內……”³⁰

由此，總預算必須是唯一的一個，並且登錄了所有的收入及支出。

²⁴ 十二月二十九日第 72/95/M 號法令，見一九九六年意見書第三章 9.2.2。

²⁵ 十二月三十一日第 69/96/M 號法令，見一九九七年意見書第二章 2.2.2。

²⁶ 通常常設基金在二、三月份設立，但亦可能出現在更後時期才設立的情況。

²⁷ 通過五月十一日第 18/98/M 號法令設立此基金。

²⁸ 根據十一月二十一日第 41/83/M 號法令第十條第二款規定，按照預先制訂的合約進行有關移轉，必須遵循預算制訂的規則。

²⁹ 見一九九七意見書第四章 4。

³⁰ 由本院自行加着重線。

更確切而言，是有關完整性方面，一九九八年預算案沒有遵守，即沒有登錄所有的收入及所有的支出。

這是由於在一九九七年七月二十三日幸運博彩專營合約的修改³¹而造成的，其中第二十一條規定每年給予澳門發展與合作基金會一撥款³²。

此撥款，最終亦為本地區一項收入，雖然其指定給付於新成立的基金會，依據完整性原則必須在一九九八年預算中進行記錄。

此項原則的違反不僅只是指一九九八年將到期的收入³³，而且亦指一九九七年已經到期的收入，因為當時不存在此法人（基金會），所以由地區庫房暫作貯留。

3.2.3.2. 分類列明原則

自從本法院編訂的第一份意見書就要求在其後的預算案注意有關不遵守分類列明原則的情況，一九九八年地區總預算仍發現有相同的情況出現。

此原則，在預算綱要法中第二條有所規定：

“地區總預算應徹底地分類列明預計的收入及支出。”

如此必須根據此法規第九條的規定，明確地分辨每一項收入及支出。

此項違反再一次地造成：

- 存在“共同支出”一章；
- 第四十章投資計劃（行政當局投資與發展開支計劃）未在經濟上加以劃分；
- “總撥款”；及
- 未按政務司將機關支出加以整合。

因此針對相同的情況繼續延用以前數年的評議。

相對於“共同支出”一章：³⁴

“此章存在的合法性是不容爭議的（見《本地區總預算綱要法》第十四條第三款）。

然而，此章的存在，顯然與機關分類列明原則不協調，甚至不相容。可以這樣說：其存在乃自我否定。

更為嚴重者，共同支出分別構成預算總支出及（總預算或修改預算，見第84頁之圖表）經常性支出的44.1%及61.9%，換言之，共同支出分別構成已支付的支出及經常性支出的45.2%及62.1%（見第111頁及115頁之圖表）³⁵。

此舉不但違反機關分類列明原則，尚有可能導致出現未有預算撥款的負擔，因為有多個機關透過同一撥款支付支出，則無法知悉已支付之金額，亦無法隨時知曉仍存之現金數目。

甚至財政司公共會計廳亦無法嚴格控制撥款，因其不負責監察承擔階段中之開支，故無法知悉已承擔之款額。

順帶一提，按照《本地區總預算綱要法》第十八條第二款之規定，在承擔負擔時，應查核該負擔是否在預算內已預撥。”

針對第四十章投資計劃的劃分³⁶：

“欠缺各項目的鑒別資料，且因在其（項目、建築工程等）不同階段須作出的支出不同，而欠缺針對此不同類型支出所作的撥款，使人無從知悉其成本、屬性（社會、經濟或其他）甚至所處之階段。”

由於總撥款項目的存在，一九九六年的意見書指出³⁷：

“此等“總撥款”使開支的經濟分類歪曲，即使透過適當之項目分配……，亦無補於事。

從分析之觀點看，預算（及隨後之決算）未能讓人按支出種類正確核算將實現或已實現之支出。”

以及一九九四年的意見書中³⁸：

“誠然，如不考慮具有本身預算之自治實體及市政廳，則無法透過本地區總預算核算人員開支、取得資產及勞務開支，以及其他開支之準確總數。”

³¹ 公佈於七月三十日澳門政府公報第31期第2組。

³² 參見3.2.2.2。

³³ 有關合約第二十一條第三款。

³⁴ 一九九二年意見書第三章1.2。

³⁵ 一九九八年“共同支出”佔預算總支出的18.05%，經常性支出的32.8%以及資本性支出的14.89%在決算中，相對的比例為16.52%、30.14%及10.33%。

³⁶ 一九九二年意見書第三章1.3。

³⁷ 第三章1.3。

³⁸ 第三章9.3。

下表展示了在一九九八年的情況，其中第一個表顯示了“總撥款”，第二個表則按支出的經濟分類原則將其劃分：

總撥款

(名稱：本地區總預算——承擔開支之機關及經濟分類)

機關 分類	機關	本地區總預算 整體開支			分配	
		經濟分類	項 目	金 額	批 示	政府公報
01-02	總督辦公室	04-04-00-00-03	里斯本澳門聯絡處	31,451,000.00	n°.8/SAASO/98 SAASO 同上 同上 同上	一九九八年三月十一日第10期第二組 一九九八年七月六日第27期第二組 一九九八年七月二十二日第29期第二組 一九九八年十二月三十日第32期第二組 一九九九年二月三日第3期第二組
01-02	總督辦公室	04-04-00-00-04	布魯塞爾	6,175,000.00	n°.21/SAASO/98 Governador	一九九八年三月十八日第11期第二組 一九九八年八月二十六日第34期第二組
01-02	總督辦公室	05-04-00-00-06	中、葡聯合聯絡小組及中葡土地小組	5,350,000.00	n°.6/SAASO/98 Direct. Serv., Subst. SAASO Direct. Serv., Subst.	一九九八年三月十一日第10期第二組 一九九八年八月十二日第32期第二組 一九九八年十一月十八日第46期第二組 一九九九年二月十九日第7期第二組
01-07	經濟協調政務司辦公室	04-01-05-00-02	經濟委員會	2,128,000.00	n°.7/SAASO/98	一九九八年三月十一日第10期第二組
01-07	經濟協調政務司辦公室	04-01-05-00-03	資源分析及評估辦公室	7,210,200.00	n°.22/SAASO/98 Direct. Serv. Direct. Serv., Subst. Direct. Serv.	一九九八年三月十八日第11期第二組 一九九八年十月二十九日第43期第二組 一九九八年十一月十一日第45期第二組 一九九八年十二月二日第48期第二組
01-07	經濟協調政務司辦公室	04-01-05-00-04	社會協調常設委員會	2,215,000.00	n°.23/SAASO/98 Direct. Serv., Subst. 同上 SAASO 同上 同上	一九九八年三月十一日第11期第二組 一九九八年八月十九日第33期第二組 一九九八年十一月十一日第45期第二組 一九九八年十一月十八日第46期第二組 一九九八年十二月十六日第50期第二組 一九九九年二月三日第3期第二組
01-08	行政、教育暨青年事務政務司辦公室	04-01-05-00-02	高等教育輔助辦公室	1,129,086.00	n°.12/SAASO/98 SAASO	一九九八年三月十一日第10期第二組 一九九八年六月三日第22期第二組
01-08	行政、教育暨青年事務政務司辦公室	04-01-05-00-05	移交大典統籌辦公室	107,840.00	n°.75/SAASO/98	一九九九年一月二十日第3期第二組
01-10	社會事務暨預算政務司辦公室	04-01-05-00-01	環境委員會	8,500,000.00	n°.11/SAASO/98 SAASO Direct. Serv., Subst. SAASO Direct. Serv., Subst. 同上	一九九八年三月十一日第10期第二組 一九九八年七月二十九日第30期第二組 一九九八年八月十九日第33期第二組 一九九八年十月七日第40期第二組 一九九九年一月二十七日第4期第二組 一九九九年一月十三日第2期第二組
01-13	傳播、旅遊暨文化政務司辦公室	04-01-05-00-02	國家節日慶祝及紀念	3,000,000.00	n°.48/SAASO/98	一九九八年五月六日第18期第二組
01-13	傳播、旅遊暨文化政務司辦公室	04-01-05-00-03	澳門博物館辦公室	8,897,928.40	n°.8/SAASO/98 Direct. Serv., Subst. SAASO Direct. Serv., Subst. n°.55/SAASO/98 SAASO Direct. Serv. SAASO	一九九八年三月十一日第10期第二組 一九九八年五月十三日第19期第二組 一九九八年六月十七日第24期第二組 一九九八年七月一日第26期第二組 一九九八年七月十五日第28期第二組 一九九八年七月二十二日第29期第二組 一九九八年九月十六日第37期第二組 一九九八年十月十四日第41期第二組
01-13	傳播、旅遊暨文化政務司辦公室	04-01-05-00-04	澳門參與98世界博覽會	4,040,000.00	n°.10/SAASO/98 Direct. Serv. Direct. Serv., Subst. SAASO 同上 同上 同上	一九九八年三月十一日第10期第二組 一九九八年四月十五日第15期第二組 一九九八年五月十三日第19期第二組 一九九八年十一月十八日第46期第二組 一九九九年一月十三日第2期第二組 一九九九年八月十二日第32期第二組 一九九九年二月三日第3期第二組
01-13	傳播、旅遊暨文化政務司辦公室	04-01-05-00-05	文化中心籌設委員會	3,500,000.00	n°.59/SAASO/98 Governador SAASO 同上	一九九九年九月九日第37期第二組 一九九九年九月九日第38期第二組 一九九九年十一月十八日第46期第二組 一九九九年十一月二十五日第47期第二組
合計				83,704,054.40		

總撥款

(分配)

機關 分類 (本地區 總預算)	項目		分配								未分配(8) (追加或 撤銷)	總計 (9=4+7+8)
			經常開支				資本開支					
	名稱	經濟分類	人員 (1)	資產及勞務 (2)	其他 (3)	合計 (4=1+2+3)	投資 (5)	其他 (6)	合計 (7=5+6)			
01-02	里斯本澳門聯絡處	04-04-00-00-03	12,603,773	14,481,405	4,245,822	31,331,000	120,000	—	120,000		31,451,000	
01-02	布魯塞爾 中、葡聯合聯絡小組及 中葡土地小組	04-04-00-00-04	3,349,540	2,795,131	30,329	6,175,000	—	—	0		6,175,000	
01-02		05-04-00-00-06	1,314,000	3,625,000	11,000	4,950,000	400,000	—	400,000		5,350,000	
01-07	經濟委員會	04-01-05-00-02	1,527,000	595,000	6,000	2,128,000	—	—	0		2,128,000	
01-07	資源分析及評估辦公室	04-01-05-00-03	4,562,700	2,621,000	26,500	7,210,200	—	—	0		7,210,200	
01-07	社會協調設常委員會	04-01-05-00-04	1,261,667	950,233	3,100	2,215,000	—	—	0		2,215,000	
01-08	高等教育輔助辦公室	04-01-05-00-02	3,393,570	1,187,430	19,000	4,600,000	—	—	0	-3,470,914	1,129,086	
01-08	移交大典統籌辦公室	04-01-05-00-05	50,840	57,000	—	107,840	—	—	0		107,840	
01-10	環境委員會	04-01-05-00-01	6,028,000	2,440,000	32,000	8,500,000	—	—	0		8,500,000	
01-13	國家節日慶祝及紀念	04-01-05-00-02	—	2,987,000	13,000	3,000,000	—	—	0		3,000,000	
01-13	澳門博物館辦公室	04-01-05-00-03	8,042,560	7,230,000	77,440	15,350,000	—	—	0	-6,452,071.6	8,897,928.4	
01-13	澳門參與'98世界博覽會	04-01-05-00-04	1,815,000	2,175,000	10,000	4,000,000	—	—	0	40,000	4,040,000	
01-13	文化中心籌設委員會	04-01-05-00-05	1,475,000	1,775,000	250,000	3,500,000	—	—	0		3,500,000	
合計			45,423,650	42,919,199	4,724,191	93,067,040	520,000	0	520,000	-9,882,985.6	83,704,054.4	

在一九九三年意見書中對此不規則情況提出了解決方法，轉述如下³⁹：

一些自治實體亦在其本身預算中再一次顯示出相同的不規則性，如下所示：

“在有關章節內給予每一組別或項目一個組或小組級別之機關分類，再按必需之經濟分類劃分。

基本上，僅於開始時，（即在最初預算內）給予分配，並記錄在機關分類（組或小組）上。”

³⁹ 同上。

總撥款

機關 分類	機關	自治實體（本身預算）			分配	
		經濟編號	項目	數額	批示	政府公報
50-06	澳門旅遊基金	02-03-07-00-12	里斯本'98世界博覽會	58,663,906.30	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC Desp. n.º 23/SACTC/98 Desp. SACTC	一九九八年二月九日 第6期第一組 一九九八年四月八日 第14期第二組 一九九八年七月二十 九日第30期第二組 一九九八年三月二十 四日第12期第二組 一九九八年二月九日 第6期第一組
50-06	澳門旅遊基金	02-03-08-02-01	澳門格蘭披治大賽車	25,000,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC 同上	一九九八年三月二十 四日第12期第二組 一九九八年四月八日 第14期第二組 一九九八年二月九日 第6期第一組
50-06	澳門旅遊基金	02-03-08-02-02	澳門小姐	390,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC	一九九八年三月二十 四日第12期第二組 一九九八年二月九日 第6期第一組
50-06	澳門旅遊基金	02-03-08-02-03	煙花	4,196,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC	一九九八年三月二十 四日第12期第二組 一九九八年二月九日 第6期第一組
50-06	澳門旅遊基金	02-03-08-02-04	其他特別項目*	8,500,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC	一九九八年四月八日 第14期第二組 一九九八年二月九日 第6期第一組
50-06	澳門旅遊基金	02-03-08-02-05	龍舟	2,300,000.00	Port. n.º 17/98/M Desp. SACTC	一九九八年三月二十 四日第12期第二組 一九九八年二月九日 第6期第一組
50-06	澳門旅遊基金	02-03-08-02-09	旅遊活動中心*	5,000,000.00	Port. n.º 17/98/M	同上
50-06	澳門旅遊基金	02-03-08-02-10	澳門格蘭披治大賽車輔助大樓*	2,000,000.00	同上	同上
50-33	文化基金	02-03-09-00-07	澳門藝術節	2,982,000.00	Port. n.º 77/98/M Desp. SACTC	一九九八年四月六日 第14期第一組 一九九八年十二月九 日第49期第二組
50-33	文化基金	02-03-09-00-11	國際音樂節	16,500,000.00	Port. n.º 77/98/M Desp. SACTC 同上	一九九八年四月六日 第14期第一組 一九九八年十二月九 日第49期第二組 一九九八年一月六日 第11期第一組
50-33	文化基金	02-03-09-00-15	觀音世界佛教中心	4,305,000.00	Port. n.º 77/98/M Desp. SACTC	一九九八年四月六日 第14期第一組 一九九八年一月六日 第11期第一組
合計				129,836,906.30		

* 本院以現有資料無法核算已分配之款項。

分配

機關 分類 (本地區 總預算)	項目		分配								未分配(8) (追加或 撤銷)	總計 (9=4+7+8)
			經常開支				資本開支					
	名稱	經濟分類	人員 (1)	資產及勞務 (2)	其他 (3)	合計 (4=1+2+3)	投資 (5)	其他 (6)	合計 (7=5+6)			
50-06	里斯本98世界博覽會	02-03-07-00-12	1,270,000.00	52,625,906.30	515,000.00	54,410,906.30	4,253,000.00	—	4,253,000.00		58,663,906.30	
50-06	澳門格蘭披治大賽車	02-03-08-02-01	3,565,000.00	20,695,000.00	740,000.00	25,000,000.00	—	—	0.00		25,000,000.00	
50-06	澳門小姐	02-03-08-02-02	0.00	340,000.00	50,000.00	390,000.00	—	—	0.00		390,000.00	
50-06	煙花	02-03-08-02-03	383,000.00	3,793,000.00	20,000.00	4,196,000.00	—	—	0.00		4,196,000.00	
50-06	其他特別項目*	02-03-08-02-04	—	—	—	0.00	—	—	0.00		8,500,000.00	
50-06	龍舟	02-03-08-02-05	60,000.00	1,020,000.00	1,220,000.00	2,300,000.00	—	—	0.00		2,300,000.00	
50-06	旅遊活動中心*	02-03-08-02-09	—	—	—	0.00	—	—	0.00		5,000,000.00	
50-06	澳門格蘭披治大賽車輔助大樓*	02-03-08-02-10	—	—	—	0.00	—	—	0.00		2,000,000.00	
50-33	澳門藝術節	02-03-09-00-07	362,000.00	2,590,000.00	30,000.00	2,982,000.00	—	—	0.00		2,982,000.00	
50-33	國際音樂節	02-03-09-00-11	1,815,000.00	13,475,000.00	210,000.00	15,500,000.00	—	—	0.00	1,000,000.00	16,500,000.00	
50-33	觀音世界佛教中心	02-03-09-00-15	—	5,000,000.00	—	5,000,000.00	—	—	0.00	-695,000.00	4,305,000.00	
合計			7,455,000.00	99,538,906.30	2,785,000.00	109,778,906.30	4,253,000.00	0.00	4,253,000.00	305,000.00	129,836,906.30	

* 本院以現有資料無法核算已分配之款項。

最後針對未按政務司將機關支出加以整合，轉述如下⁴⁰：

“本院認為……欠缺將政務司監督之機關單位按政務司編入不同章目內。

事實上，法律未有明文規定，亦不禁止該作法（經五月二十六日第49/84/M號法令修改之上述《本地區總預算綱要法》第十四條第三款，並無提及在預算中第一章之一般負擔，而其合法性無可置疑）。

另一方面，不論從有關概念或透明度之角度看，均宜列明有關組合，

眾所周知，機關分類是為突出不同單位之已支付的支出及不同監督實體在政策或行政上直接或間接負責之支出。

儘管根據《組織章程》並不存在所謂本地區政府，而僅有由政務司輔助之總督，然而，此事實並不可作為反對上述組合或整合之理由。

若留意授權予各政務司之訓令……即可了解此等授權均涉及對一系列機關單位之監管及協調。

現時不存在上述組合，故難於（甚或不可能……）從財政觀點評估監督實體之活動。

正如可將總督辦公室、立法會、諮詢會、東方傳教會及（倘有之）指定之帳目之開支，列入“一般負擔”這一組合內，同樣，可按照政務司數目設立數目相等組合。

現建議之組合得以二位數編號來識別，所包括之章數與其監督之非自治機關單位之數目相等。倘需要時，可將“行政當局投資與發展開支計劃”及“指定帳目”兩章列入。

基於《本地區總預算綱要法》（經五月二十六日第49/84/M號法令修改）第十四條第三款所指之特別章——“公債之負擔”、“退休金及退役金”及“共同支出”之明顯之財政屬性，可將該等項目列入“經濟暨財政政務司”之列⁴¹。

每一組合，可酌情設立兩特別章：“行政當局投資與發展開支計劃”及“指定帳目”，將行政範圍內負責實際執行與財政執行之項目列入前者，並將按照本身收入從屬於有關監督實體之自治機關列入後者。

每一章（非特別章）之編號，應在每一組合內給予順序編號。

對於無相應機關單位之特別章，應給予較大之編號，以免現有或將來設立之機關達到此等編號（例如：第四十章共同支出、第五十章公債之負擔、第六十章退休金及退役金、第七十章行政當局投資與發展開支計劃、第八十章指定帳目）。

如證實有此需要，則章下可設組，組下可設分組。

第七十章（行政當局投資與發展開支計劃）可分為若干組，每組可有一個執行有關項目之相應機關單位，而每一項目又可有一相應之分組。

至於第八十章（指定帳目），則每組可有一相應之自治機關。

這種分類方式好處繁多，實宜採納。

這種分類清楚顯示各政府部門之損益，不但讓每一機關明確可用以履行職務之分配數，亦讓處理款項之機關能嚴格監察是否符合預算。”

3.2.4. 執行

預算的執行是所有程序，以及任何預算過程中的重要一環，是“一系列的行為以及財政行政上的實質性的手段，以此獲取收入以及支付已登錄的支出或預先採取相應的調整措施”⁴²。

3.2.4.1. 合法性原則

合法性原則是預算執行的指導性原則，針對其執行及實質性的行為，行政當局應單遵守有關預算，而且還必須遵守一般的法規。

因此，由於適用不同的法律制度，此原則在預算的收入及支出方面有不同的影響。

但是，必須重申在預算支出的執行方面遵守此原則。

針對預算支出的執行要求一系列的要素及程序，對其的違反亦必定造成對合法性原則的違反。

除了十一月二十一日第 41/83/M 號法令，即預算綱要法中規定的原則外，以下的規定亦特別重要：

- 一九七一年十月三十日的第 48871 號法令，規範了工程及公共工程的法律制度，及
 - 十二月十五日第 122/84/M 號法令，以及以五月十五日第 30/89/M 號法令進行的修正案，規定了取得資產及服務以工程開支的制度。
- 這些法規，為了滿足公益需要，很大程度上規範了地區行政當局的行為。

所有行政部門，不論其財政法律制度為何，為實現賦予其的職能，幾乎可以說是其日常工作，便是取得資產及服務。

⁴⁰ 一九九二年意見書第三章 1.2.，

⁴¹ 現為社會事務暨預算政務司。

⁴² Sousa Franco，《公共財政及財政法》第一冊，第四版，第 429 頁。

但在實際上卻顯示出，並未如規定般嚴格遵守相應的要求及程序，因此違反了所有行政行為必須服從的合法性原則，此處所指的是，在取得資產及服務以實施工程中涉及

的預算支出活動。

自從審計法院成立以來，便為確保預算的嚴格執行展開了多項的審核並在審核過程中經常發現對有關規則的不遵守，本院亦不斷地重申並提出有關修正的建議。

在此章中，特別值得一提的是有關向雕塑家 João Cutileiro 取得一組放置在澳門文化中心外的雕塑的卷宗。

以指令的形式，即行政訓令（十一月三十日第 244/98/M 號訓令）的形式取代了合同，此指令適宜並為產生效果已足夠，但面對着一份雙務法律合同，必須有他方的參與（此處為雕塑家），應本院的請求⁴³由財政司遞交的此支出的卷宗中並沒有任何承擔有關責任的表示。

利用這種方法，迴避了屬於本院預先監察活動範圍的行為的規定⁴⁴。

3.2.4.2. 指令

財政司為了預算執行已發出了一系列有關行為及實際操作的指示。

這些有關一九九八年地區總預算的執行指示，以通告的形式，發放予各部門，有：

- 五月二十五日及八月三日的第 3 及 4/SOT/DCP 號公函，有關遞呈轉入共和國人員的社會保障基金供款的程序；
- 五月二十五日第 1/DDP/98 號公函，針對不同機構的本身預算內有關人員納編而產生的一系列權利，因此引起的負擔；
- 七月一日第 11/DOC/DCP/98 號公函，通知簡單部門及行政自治機構，根據一九九八年六月三十日總督批示，有關“資產及服務”、“運輸材料”及“機械設備”的預算支出分別遞減 10%、100%及 50%；
- 七月一日及九月十四日的第 12、18/DOC/DCP/98 號公函，通知行政財政自治機構，在“經常性轉移”項目的預算減少 5%，並且根據九月二十七日第 53/98/M 號法令第十八條第六及七款，呈交有關追加預算案：

— 十二月三日第 31 及 32/DOC/98 號公函，確定一九九八年停止結算公共帳目的日程表；

— 十二月十八日第 33/DOC/98 號公函，確定給予各部門總撥款的數額。

在此，再一次重申，之前的意見書一直提出，缺乏針對支付支出，行政當局應遵守的程序和標準⁴⁵。

3.2.5. 預算修訂

根據十二月三十日第 61/97/M 號法令⁴⁶第十二條，以通告的形式⁴⁷對一九九八年地區總預算案進行了兩次修改。

此兩次修改共使總預算（收入及支出）增加了澳門幣 869,393,600，其中包括有因幸運博彩專營合約，一九九七年七月十三日修訂，第二十一條規定而增收的收入（+澳門幣 198,993,600），以及歷年滾存的取用（+澳門幣 670,400,000），也就是應轉入新基金會，但一九九七年有關基金仍未成立的款項。

3.2.5.1. 收入方面

一九九八年預算收入方面的變化，包括整體及各大組別的表現如下。

⁴³ 六月十五日財政司第 10164-099/DOC/99 號公函。

⁴⁴ 此同一合同曾被本院預先監察庭的法官拒絕審閱。

⁴⁵ 一九九四年意見書第三章 9.4。

一九九五年意見書第三章 8.4。

一九九六年意見書第三章 9.4。

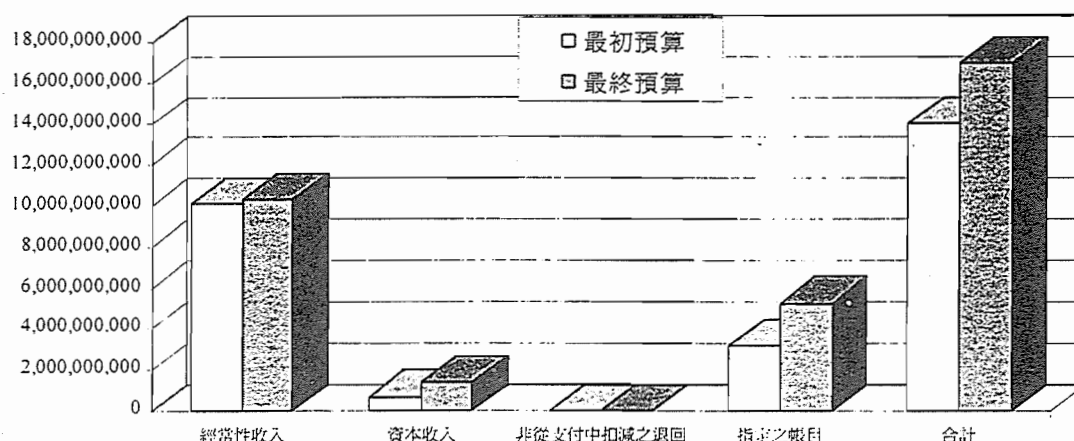
一九九七年意見書第三章 2.4.1。

⁴⁶ 將一九九八年地區總預算核准及賦註予執行的法規。

⁴⁷ 十一月二十一日第 41/83/M 號法令第二十一條第二款的修改預算必須以法令形式進行的規定已由十二月三十日第 61/97/M 號法令第十二條第三款免除

編號	名稱	最初預計	修改	未見描述	最後撥款	未徵收之金額
	經常性收入	10,050,122,700	199,331,700	0.00	10,249,454,400	
01	直接稅	7,313,251,100			7,313,251,100	
02	間接稅	551,220,000	338,100		551,558,100	
03	費用、罰款及其他處罰	326,131,300			326,131,300	
04	財產收益	1,635,920,000			1,635,920,000	
05	轉移	157,625,000	198,993,600		356,618,600	259,377
06	耐用品之出售	1,000,000			1,000,000	
07	勞務及非耐用品之出售	49,695,300			49,695,300	
08	其他	15,280,000			15,280,000	
	資本收入	722,921,000	670,400,000	0.00	1,393,321,000	
09	投資性資產之出售	70,000,000			70,000,000	
10	轉移	248,521,000			248,521,000	
11	財務資產	4,400,000			4,400,000	
12	財務負債	—			0	
13	其他	400,000,000	670,400,000		1,070,400,000	
14	非從支付中扣減之退回	20,000,000			20,000,000	
15	指定之帳目	3,166,838,700	1,485,762	2,090,520,895.93	5,258,845,357.93	168,004,008.19
	合計	13,959,882,400	871,217,462	2,090,520,895.93	16,921,620,757.93	168,263,385.19

並可以以下圖表表示：



由以上的圖表得知，有關預算的增加是由：

- 根據十二月三十一日第 61/97/M 號法令第十二條規定進行的修改預算以通告的形式公佈於政府公報；
- 修訂；及
- 無名追加。

關於按照一九九八年預算執行及賦之於執行的法律第十二條的規定進行的修改預算，無可加語，有關第十二條的評議，可以參見 3.2.2.2。

關於修訂（或為“款項轉移”，一如一九九九年二月十九日以通告形式公佈於政府公報第 7 期第 2 組所稱），以及無名追加，值得在此轉述前幾份意見書的評論。

有關修訂，一九九四年意見書指出⁴⁸：

“……但所援引之規範⁴⁹不可作為所採用之程序之依據，正如在《政府公報》所登之文本在起首所述：‘公佈下列款項之轉移……’（底線為本院所加）。

事實上，按照上述第二十一條第三款所下定義，此等措施並非轉移或修訂，而為真正之預算修改，因為有了“總開支之增長”及“總收入之增長”（上述第二十一條第二款）。

因此，此等措施屬違法，稍後，由於在《政府公報》作出了公佈（儘管遲誤了），其違法性僅因此而減輕。”

有關追加，一九九七年意見書作了以下評述⁵⁰：

“至於“追加”方面（冠以“無名”之稱，乃因其在總帳內未被歸類），亦須重申，“追加”即前“默示增加”，總可以說成此等追加已於十二月三十一日第69/96/M號法令（核准及執行一九九七年預算）第十一條第三款及第四款內已作法律規定。”⁵¹

然而，財政司司長並未遵照上述第四款之規定按月公佈其簽署之聲明書，明確追加並將追加定額。由於未作出公佈，預算就欠缺嚴謹及透明度，而且導致違反預算款項之預先指明之嚴謹原則。”

3.2.5.2. 支出

預算支出的變化由以下表格記錄：

⁴⁸ 第三章 9.5.1。

⁴⁹ 根據公佈於《政府公報》之聲明，“款項轉移”的法律依據為四月三十日第 17/GM/87 號批示，以及經四月二十七日第 22/87/M 號法令修改之十一月二十一日第 41/83/M 號法令第二十一條及二十二條。

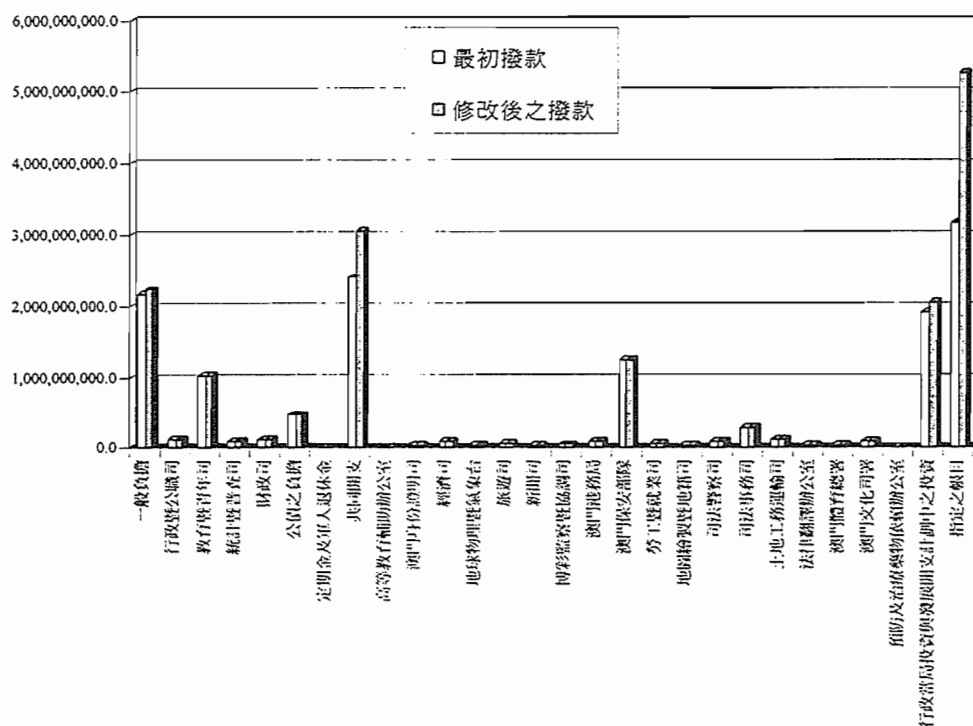
⁵⁰ 第三章 2.5.1。

⁵¹ 一九九八年為十二月三十一日第 61/97/M 號法令。

單位：澳門幣

機關分類	最初撥款	修改後之撥款	最初撥款／修改後之撥款	Δ%
01 一般負擔	2,152,571,600.00	2,233,399,422.60	80,827,822.60	3.75
03 行政暨公職司	122,903,500.00	120,398,500.00	-2,505,000.00	-2.04
05 教育暨青年司	1,025,000,000.00	1,018,393,440.00	-6,606,560.00	-0.64
07 統計暨普查司	89,305,000.00	88,190,000.00	-1,115,000.00	-1.25
09 財政司	113,583,800.00	117,857,200.00	4,273,400.00	3.76
10 公債之負擔	472,000,000.00	472,000,000.00	0.00	0.00
11 定期金及軍人退休金	14,710,000.00	15,274,572.70	564,572.70	3.84
12 共同開支	2,401,545,700.00	3,054,102,335.80	652,556,635.80	27.17
13 高等教育輔助辦公室	0.00	3,373,511.00	3,373,511.00	—
18 澳門身份證明司	36,000,000.00	35,044,200.00	-955,800.00	-2.66
19 經濟司	94,573,000.00	93,073,036.00	-1,499,964.00	-1.59
22 地球物理暨氣象台	33,578,300.00	32,858,300.00	-720,000.00	-2.14
23 旅遊司	66,000,000.00	65,234,700.00	-765,300.00	-1.16
24 新聞司	44,900,000.00	43,104,000.00	-1,796,000.00	-4.00
26 博彩監察暨協調司	55,000,000.00	54,662,600.00	-337,400.00	-0.61
27 澳門港務局	105,975,500.00	105,465,010.00	-510,490.00	-0.48
28 澳門保安部隊	1,238,661,000.00	1,233,893,000.00	-4,768,000.00	-0.38
29 勞工暨就業司	72,000,000.00	69,417,800.00	-2,582,200.00	-3.59
31 地圖繪製暨地籍司	37,586,000.00	37,063,725.00	-522,275.00	-1.39
32 司法警察司	105,000,000.00	105,338,136.00	338,136.00	0.32
34 司法事務司	284,135,100.00	281,795,780.00	-2,339,320.00	-0.82
35 土地工務運輸司	136,810,000.00	134,719,000.00	-2,091,000.00	-1.53
36 法律翻譯辦公室	43,863,200.00	43,414,579.00	-448,621.00	-1.02
37 澳門體育總署	37,005,000.00	36,309,500.00	-695,500.00	-1.88
38 澳門文化司署	94,337,000.00	96,053,533.40	1,716,533.40	1.82
39 預防及治療藥物依賴辦公室	16,000,000.00	15,622,500.00	-377,500.00	-2.36
40 行政當局投資與發展開支計劃中之投資	1,900,000,000.00	2,056,717,018.50	156,717,018.50	8.25
50 指定之帳目	3,166,838,700.00	5,258,845,357.93	2,092,006,657.93	66.06
合計	13,959,882,400.00	16,921,620,757.93	2,961,738,357.93	21.22

圖形表示如下：



按照機構分類，經常性支出及資本性支出的變化如下：

單位：澳門幣

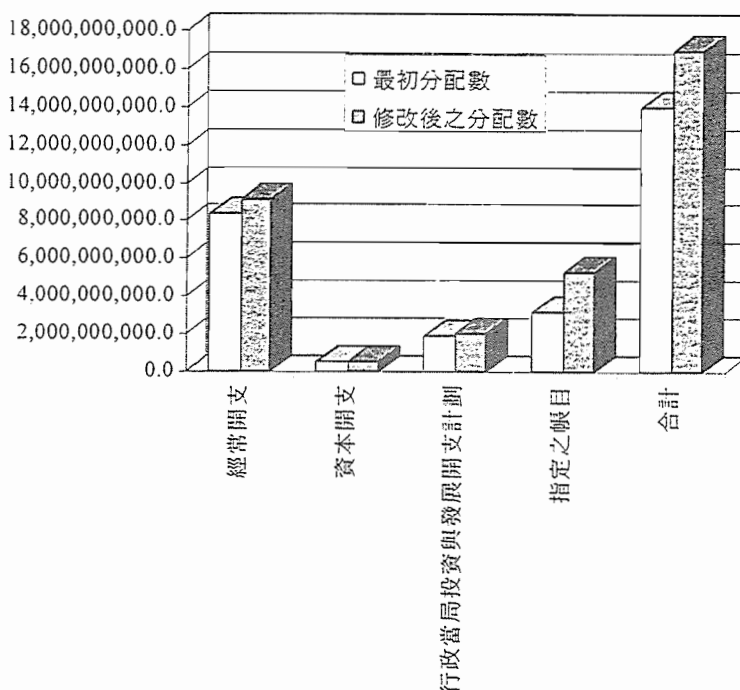
機關分類	經常開支				資本開支			
	最初分配數	修改後之分配數	Δ最初分配數/修改後之分配數	Δ%	最初分配數	修改後之分配數	Δ最初分配數/修改後之分配數	Δ%
01 一般負擔	2,149,255,100.00	2,232,287,922.60	83,032,822.60	3.86	3,316,500.00	1,111,500.00	-2,205,000.00	-66.49
03 行政暨公職司	122,863,500.00	120,398,500.00	-2,465,000.00	-2.01	40,000.00	0.00	-40,000.00	-100.00
05 教育暨青年司	990,428,000.00	975,148,040.00	-15,279,960.00	-1.54	34,572,000.00	43,245,400.00	8,673,400.00	25.09
07 統計暨普查司	89,125,000.00	88,175,000.00	-950,000.00	-1.07	180,000.00	15,000.00	-165,000.00	-91.67
09 財政司	113,024,800.00	117,652,700.00	4,627,900.00	4.09	559,000.00	204,500.00	-354,500.00	-63.42
10 公債之負擔	60,000,000.00	60,000,000.00	0.00	0.00	412,000,000.00	412,000,000.00	0.00	0.00
11 定期金及軍人退休金	14,710,000.00	15,274,572.70	564,572.70	3.84	---	---	---	---
12 共同開支	2,321,545,700.00	2,974,042,335.80	652,496,635.80	28.11	80,000,000.00	80,060,000.00	60,000.00	0.08
13 高等教育輔助辦公室	0.00	3,373,511.00	3,373,511.00	---	---	---	---	---
18 澳門身份證明司	36,000,000.00	35,044,200.00	-955,800.00	-2.66	---	---	---	---
19 輕濟司	94,145,000.00	92,945,000.00	-1,200,000.00	-1.27	428,000.00	128,036.00	-299,964.00	-70.09
22 地球物理暨氣象局	33,228,300.00	32,849,300.00	-379,000.00	-1.14	350,000.00	9,000.00	-341,000.00	-97.43
23 旅遊司	65,851,000.00	65,234,700.00	-616,300.00	-0.94	149,000.00	0.00	-149,000.00	-100.00
24 新聞司	44,900,000.00	43,104,000.00	-1,796,000.00	-4.00	---	---	---	---
26 博彩監察暨協調司	54,900,000.00	54,662,600.00	-237,400.00	-0.43	100,000.00	0.00	-100,000.00	-100.00
27 澳門港務局	105,375,500.00	105,465,010.00	89,510.00	0.08	600,000.00	0.00	-600,000.00	-100.00
28 澳門保安部隊	1,238,661,000.00	1,233,893,000.00	-4,768,000.00	-0.38	---	---	---	---
29 勞工暨就業司	71,460,000.00	69,417,800.00	-2,042,200.00	-2.86	540,000.00	0.00	-540,000.00	-100.00
31 地籍繪製暨地籍司	37,336,000.00	37,028,725.00	-307,275.00	-0.82	250,000.00	35,000.00	-215,000.00	-86.00
32 司法警察司	104,650,000.00	105,119,100.00	469,100.00	0.45	350,000.00	219,036.00	-130,964.00	-37.42
34 司法事務司	283,773,200.00	281,734,110.00	-2,039,090.00	-0.72	361,900.00	61,670.00	-300,230.00	-82.96
35 土地工務運輸司	135,510,000.00	134,188,800.00	-1,321,200.00	-0.97	1,300,000.00	530,200.00	-769,800.00	-59.22
36 法律翻譯辦公室	43,743,200.00	43,329,880.00	-413,320.00	-0.94	120,000.00	84,699.00	-35,301.00	-29.42
37 澳門體育總署	36,765,000.00	36,309,500.00	-455,500.00	-1.24	240,000.00	0.00	-240,000.00	-100.00
38 澳門文化司署	94,227,000.00	96,053,533.40	1,826,533.40	1.94	110,000.00	0.00	-110,000.00	-100.00
39 預防及治療藥物依賴辦公室	15,980,000.00	15,622,500.00	-357,500.00	-2.24	20,000.00	0.00	-20,000.00	-100.00
合計	8,357,457,300.00	9,068,354,340.50	710,897,040.50	8.51	535,586,400.00	537,704,041.00	2,117,641.00	0.40

經濟分類各大組別的預算支出的變化如下：

單位：澳門幣

類別	預算	—			Δ最初分配數／	
	最初分配數	%	修改後之分配數	%	修改後之分配數	Δ%
經常開支	8,357,457,300.00	59.87	9,068,354,340.50	53.59	710,897,040.50	8.51
資本開支	535,586,400.00	3.84	537,704,041.00	3.18	2,117,641.00	0.40
行政當局投資與發展開支計劃	1,900,000,000.00	13.61	2,056,717,018.50	12.15	156,717,018.50	8.25
指定之帳目	3,166,838,700.00	22.69	5,258,845,357.93	31.08	2,092,006,657.93	66.06
合計	13,959,882,400.00	100.00	16,921,620,757.93	100.00	2,961,738,357.93	21.22

以圖表表示如下：



預算支出方面的變化，同樣由以下三項引發：

- 預算修改；
- 項目之間的轉移；
- 無名追加或默示追加。

有關預算修改及無名追加，可以參見預算收入方面的評論。項目之間的轉移則是“九八年預算調整”的結果。

沒有甚麼不規則處可指出，按照十二月三十日第 11/97/M 號的“一九九八年收支許可”，屬於純粹預算管理行為。但為了更具透明度，可通過公佈有關批示的形式公開相關的減免。

由於考慮到受地區性財政危機影響，本地區總預算中主要財政的來源的減少，九八年六月三十日，總督批示分別減免以下預算支出“資產及服務”、“運輸用品”、“機械設備”及“經常性轉移”10%、100%、50%、及5%。

按照批示進行的有關轉移公佈於一九九八年七月二日澳門政府公報第 29 期第 2 組，及一九九八年八月十八日第 32 期公報第 2 組。

九八年十一月三日及九八年十二月十七日分別由總督及護督批示，由於亞洲財政持續危機及其對本地區總預算中主要財政來源的負面影響，核准了壓縮預算的新方法。

但與九八年六月三十日政府批示所採用的方法——追加預撥款項——相反，在第十二章內新設一臨時項目以作有關轉移之用。

關於此項目為何以及其運作，由於在相關的批示⁵²中並無提及，本院亦無從得知，另一方面針對轉移，亦未見公佈於澳門政府公報，因此對此項程序的合法性，本院有保留。

地區總預算綱要法中對新設立一個預算項目並沒有規定，因此亦不阻止以批示的形式設立。

但是，由於事項的性質，壓縮預算涉及多個行政部門，雖為臨時性，亦應要求公佈有關批示，同時公佈相關的款項轉移，由此確保遵守十一月二十一日第 41/83/M 號法令第二十一條的規定，並使公務的管理具透明度。

3.2.5.3. 簡要分析

從上述陳列的圖表可得出以下結論：

- 又一次顯示出相對於初步預算有明顯增加 21.22%。
- 其中主要是指定帳目由最初的預算至最終預算，增加了 66.06%。
- 指定帳目的追加佔總增額的 70.63%。
- 另一方面經常性支出相對於最初的預算亦增加了 8.51%，佔增加總額的 24%。
- 共同開支同時亦增加了 27.17%。

3.3. 地區總決算

3.3.1. 送交審計法院

三月三十一日的第 48/GM/99 號批示⁵³，修改了呈交一九九八年地區總決算於立法會的日期，以及按三月二日第 18/92/M 號法令第九條第一款規定向本院呈交決算案以供擬訂意見書之用的日期。

由此，根據此批示，“鑑於司法高等委員會議決，建議審計法院及時就一九九八年度本地區總帳目編撰意見書，使立法會可在葡萄牙對澳門管治期內作出審議。……財政司在最遲今年六月三十日向總督呈交本地區總帳目，簡稱為帳目，以便交予審計法院編撰意見書。”（第二條）

如此將向本院呈遞帳目的日期提前了一個月（第 18/92/M 號法令第九條第一款定為七月三十一日，而此批示則將其提前為六月三十日）⁵⁴。

3.3.2. 編製

地區總預算綱要法第三十五條第一款規定，“預算執行的結果由臨時帳目、總帳及年度帳目組成，並由財政司編制”。

⁵² 八月二十七日由財政司送交的第 15240/041/DCP/99 號公函。

⁵³ 四月十二日第 15 期政府公報第 1 組。

⁵⁴ 但有帳目在七月二日始見呈於本院。

第二款指出“有關編制帳目的要素由總督以訓令形式訂定”。

但有關訓令仍有待公佈，本院無法評估有關帳目的合法性。

此項公佈不僅持續向納稅人表明收取的款項及其應用，亦反映了在一年內有關預算執行的進度。

但是，又一次地不遵守有關指令，因為臨時帳目在一九九九年始見公佈，二月十九日第7期政府公報第2組

3.3.2.1. 臨時帳目

根據綱要法第三十五條及第三十六條規定必須按季度公佈臨時帳目。

以下的表格按照公佈於政府公報的資料編制，反映出在一九九八年期間，徵收的收入及支付的支出進度。

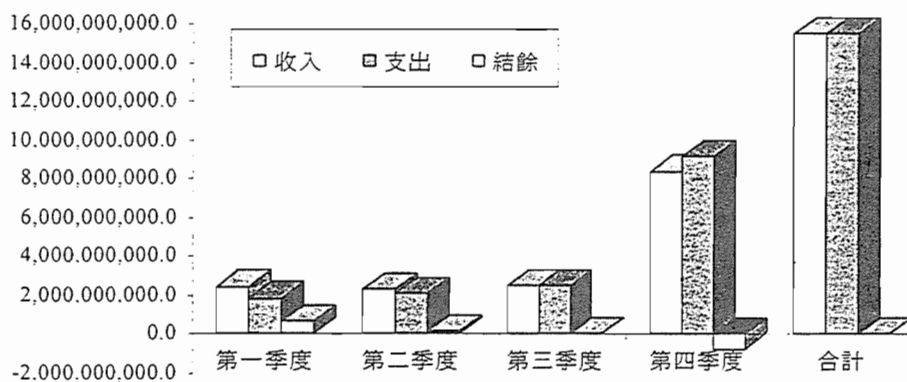
收入

項目	最終預算	執行率								合計	
		第一季度	%	第二季度	%	第三季度	%	第四季度	%		
經常收入	10,249,454,400.00	2,214,150,982.00	21.6	2,133,928,716.00	20.8	2,378,175,922.00	23.2	1,932,451,605.00	18.9	8,658,707,225.00	84.5
資本收入	1,413,321,000.00	163,277,927.00	11.6	27,370,084.00	1.9	30,135,978.00	2.1	1,578,055,924.00	111.7	1,798,839,913.00	127.3
指定之帳目	5,258,845,357.93	62,177,127.00	1.2	81,470,165.00	1.5	63,993,713.00	1.2	4,883,200,344.74	92.9	5,090,841,349.74	96.8
合計	16,921,620,757.93	2,439,606,036.00	14.4	2,242,768,965.00	13.3	2,472,305,613.00	14.6	8,393,707,873.74	49.6	15,548,388,487.74	91.9

支出

項目	最終預算	執行率								合計	
		第一季度	%	第二季度	%	第三季度	%	第四季度	%		
運作開支	9,606,058,381.50	1,751,659,508.80	18.2	1,761,095,684.23	18.3	1,987,806,229.41	20.7	3,318,841,664.30	34.5	8,819,403,086.74	91.8
行政當局投資與發展開支計劃	2,056,717,018.50	31,285,528.50	1.5	265,485,444.10	12.9	392,426,774.10	19.1	906,281,660.00	44.1	1,595,479,406.70	77.6
指定之帳目	5,258,845,357.93	41,536,542.00	0.8	68,079,220.00	1.3	76,539,188.00	1.5	4,904,686,399.74	93.3	5,090,841,349.74	96.8
合計	16,921,620,757.93	1,824,481,579.30	10.8	2,094,660,348.33	12.4	2,456,772,191.51	14.5	9,129,809,724.04	54.0	15,505,723,843.18	91.6

收入／支出／結餘



3.3.2.2. 確定帳目

根據綱要法第三十五條必須有總帳及年度帳目，有關其組成及內容，仍待公佈，並且按照第二款規定，必須以訓令形式規範。

除此之外，有關帳目略有進步，不單在其組成方面，而且主要是在內容方面，針對有些問題進行了分析，這為編制意見書，以及分析本地區財政法律狀況提供了基礎。

可惜的是再一次沒有處理好三月二日第 18/92/M 號法令中提及的問題（第九條第三款），同時也是本院必須在意見書內分析的。

持續沒有提供必要的資料以供分析：

- 津貼；
- 稅務優惠；
- 地區財產（動產及不動產）。

九八年度有關帳目提供了與往年相類似的形式，有些內容有所增加，值得留意。

包括了兩份“報告”，“報表”以及附表的“自治實體帳目”。

第一份報告分為：

- 澳門經濟總體評估；
- 與預算比較及總體成果；
- 收入——預計、徵收及比較；
- 支出——撥款、執行及比較；
- 一九九八年行政當局投資及發展計劃的支出；
- 公債；
- 直接公債；

- 間接公債：
- 自治實體：
- 結論。

第二份報告是有關地區財產狀況，分析了以下幾個方面：

- 出納活動帳目的正規化；
- 出納活動帳目；
- 年度結餘；
- 一九九八年十二月三十一日公庫狀況；
- 一九八年十二月三十一日公庫帳目；

“報表”的內容包括有：

- 出納活動帳目表；
- 總帳及年度帳目⁵⁵；
- 歷年滾存及其運用表；
- 收入清算、已收及欠收表；
- 已收收入表；
- 已付支出表；
- 待支款項表；
- 從支付中扣減之退回表。

有關行政當局投資及發展計劃的支出的詳細分析，出納活動帳目以及其正規化，以及庫房帳目的摘錄，首次在報告中仔細披露，這對預算執行情況的分析提供了更佳的信息。

3.3.3. 核准

由澳門總督對地區總決算的形式上的核准，已從一九九二年意見書開始至今由本院提出建議。同樣，九八年度亦未獲正式核准，所以亦再次提出此建議。

但由於遞呈本院的公函的首頁由總督簽名，因此被視為默示核准。

3.3.4. 公佈

截至意見書脫稿之日，決算案仍未見公佈。

第四章
收入與支出

4.1. 引言

為了控制地區財政資源及其運用，並為此提供必要的資料，本章詳細分析了收入及支出的總體情況。

延用前幾份意見書的方法，此章包括了經常性收入預算及決算的比較，資本性收入，非從支付中扣減之退回，指定帳目以及按政府機構分析支出。

4.2. 收入

4.2.1. 預算情況

下圖顯示了一九九八年地區收入預算的情況（經修訂及修改）

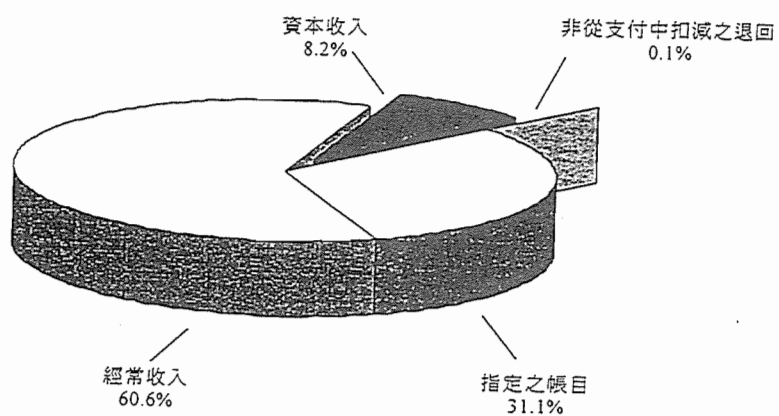
⁵⁵ 眾所周知，《本地區總預算綱要法》規定，執行預算之結餘應載於“管理帳目”及“營業年度帳目”（第三十五條）。

然而，本院自編寫一九九二年總帳意見書起即認為，編製此兩種帳目，與本地區財政法律所規定之預算管理制度不一致，因此，該意見書所作之評論仍然有效（第一章 4.6.1）。

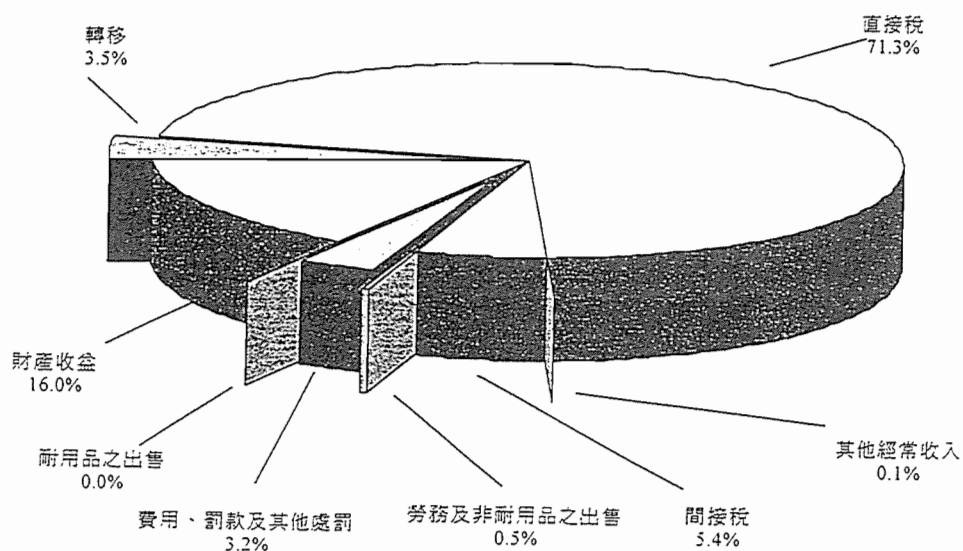
編號		收入項目	預算分配數	
章	節		金額 (澳門幣)	%
		經常收入	10,249,454,400.0	60.6
01		直接稅	7,313,251,100.0	71.3
	01	所得稅	6,960,251,100.0	95.2
	02	其他	353,000,000.0	4.8
02		間接稅	551,558,100.0	5.4
	03	其他	551,558,100.0	100.0
03		費用、罰款及其他處罰	326,131,300.0	3.2
	01	費用	300,921,700.0	92.3
	02	罰款及其他處罰	25,209,600.0	7.7
04		財產收益	1,635,920,000.0	16.0
	03	利息 - 其他部門	770,000.0	0.0
	06	分紅 - 其他部門	13,000,000.0	0.8
	10	地租 - 其他部門	60,150,000.0	3.7
	11	批地溢價金	1,200,000,000.0	73.4
	12	澳門貨幣暨匯兌監理署收入	362,000,000.0	22.1
05		轉移	356,618,600.0	3.5
	06	對外	155,350,000.0	43.6
	07	其他部門	201,268,600.0	56.4
06		耐用用品之出售	1,000,000.0	0.0
	03	其他部門	1,000,000.0	100.0
07		勞務及非耐用用品之出售	49,695,300.0	0.5
	01	房屋租金	12,000,000.0	24.1
	04	樓宇租金 - 其他部門	16,500,000.0	33.2
	07	耐用用品租金 - 其他部門	1,430,000.0	2.9
	10	雜項 - 其他部門	19,765,300.0	39.8
08		其他經常收入	15,280,000.0	0.1
		資本收入	1,393,321,000.0	8.2
09		投資資產之出售	70,000,000.0	5.0
	01	土地 - 公營部門	20,000,000.0	28.6
	07	樓宇 - 公營部門	50,000,000.0	71.4
10		轉移	248,521,000.0	17.9
	01	公營部門	0.0	0.0
	07	其他部門	248,521,000.0	100.0
11		財務資產	4,400,000.0	0.3
	14	中長期貸款 - 其他部門	4,400,000.0	100.0
12		財務負債	0.0	0.0
	12	中長期貸款 - 其他部門	0.0	0.0
13		其他資本收入	1,070,400,000.0	76.8
14		非從支付中扣減之退回	20,000,000.0	0.1
15		指定之帳目	5,258,845,357.9	31.1
總收入			16,921,620,757.9	100.0

總收入、經常性收入及資本性收入的組合如下圖所示：

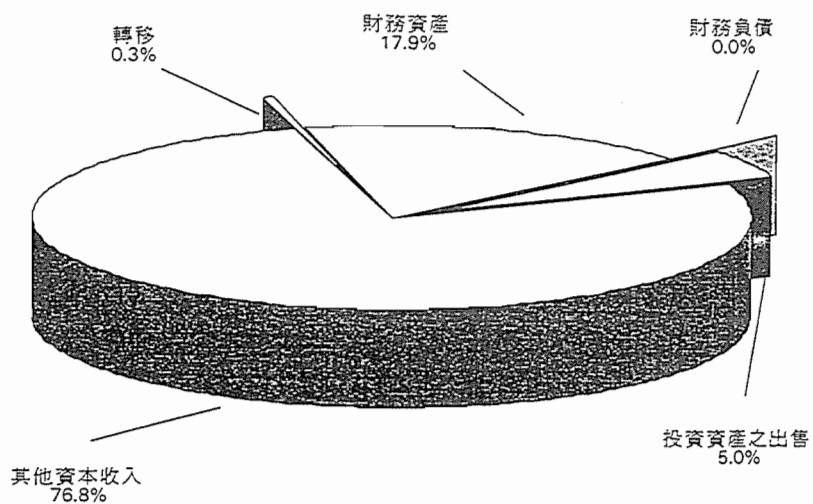
總收入



經常性收入



資本性收入



根據預算收入的組成，可得出以下結論：

七年為 622,603,300 澳門幣，九八年為 1,393,321,000 澳門幣)：

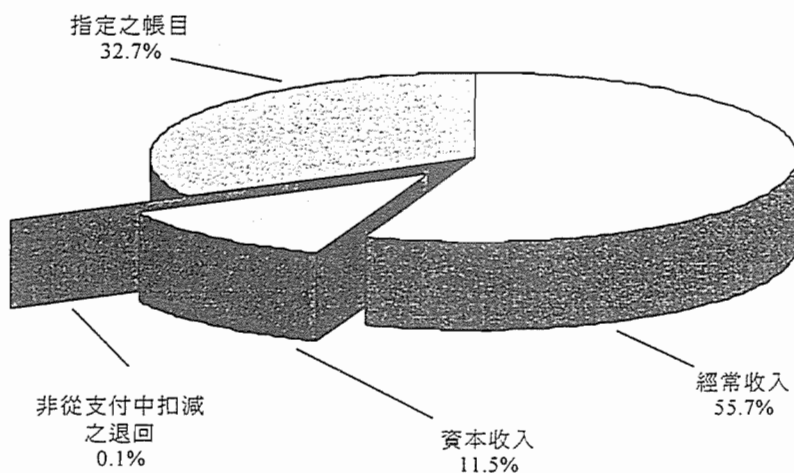
- a) 經常性收入繼續表現為地區的最大資源，佔 60.6%的總收入，相對於去年下跌 6.4% (10,249,454,400 澳門幣)；
- b) 基金及自治實體的收入，稱為“指定帳目”，佔總收入的 31.1%為第二大資源；
- c) 資本性收入佔總收入的 8.2%，數值方面，與一九九七年相比，超出一倍有多(九七年為 622,603,300 澳門幣，九八年為 1,393,321,000 澳門幣)；
- d) 此項增加是由於“其他資本性收入”的巨額增長，也就是利用了“歷年滾存”(經濟分類 13-01-00-00)造成的；
- e) 直接稅繼續成為經常性收入的主要來源，佔 71.3%，亦是地區收入的主要來源，佔 43.2%；
- f) 29.3%的總預算收入為有關專營合約收入的直接稅。

4.2.2. 決算

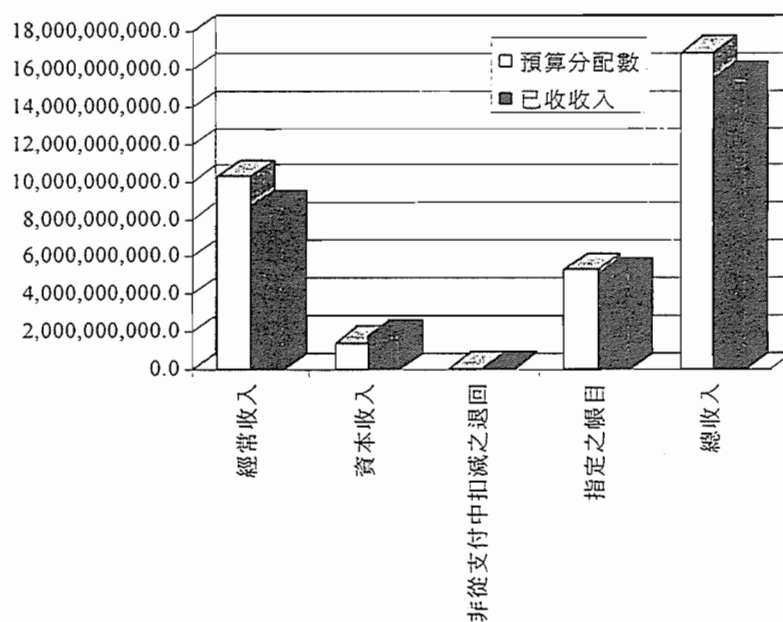
下圖體現了地區收入的執行情況，差額以及執行率。

編號	收入項目	預算分配數		已收收入		偏差		實現率
		金額 (澳門幣)	%	金額 (澳門幣)	%	金額 (澳門幣)	%	
01	經常收入	10,249,454,400.0	60.6	8,658,707,225.0	55.7	-1,590,747,175.0	-15.5	84.5
	直接稅	7,313,251,100.0	71.3	6,355,341,437.0	73.4	-957,909,663.0	-13.1	86.9
01	所得稅	6,960,251,100.0	95.2	6,072,040,125.0	95.5	-888,210,975.0	-12.8	87.2
02	其他	353,000,000.0	4.8	283,301,312.0	4.5	-69,698,688.0	-19.7	80.3
02	間接稅	551,558,100.0	5.4	488,924,502.0	5.6	-62,633,598.0	-11.4	88.6
03	其他	551,558,100.0	100.0	488,924,502.0	100.0	-62,633,598.0	-11.4	88.6
03	費用、罰款及其他處罰	326,131,300.0	3.2	293,019,172.0	3.4	-33,112,128.0	-10.2	89.8
01	費用	300,921,700.0	92.3	253,794,160.0	86.6	-47,127,540.0	-15.7	84.3
02	罰款及其他處罰	25,209,600.0	7.7	39,225,012.0	13.4	+14,015,412.0	55.6	155.6
04	財產收益	1,635,920,000.0	16.0	991,904,008.0	11.5	-644,015,992.0	-39.4	60.6
03	利息 - 其他部門	770,000.0	0.0	770,001.0	0.1	+1.0	0.0	100.0
06	分紅 - 其他部門	13,000,000.0	0.8	26,927,640.0	2.7	+13,927,640.0	107.1	207.1
10	地租 - 其他部門	60,150,000.0	3.7	64,446,976.0	6.5	+4,296,976.0	7.1	107.1
11	批地溢價金	1,200,000,000.0	73.4	418,452,574.0	42.2	-781,547,426.0	-65.1	34.9
12	澳門貨幣暨匯兌監理署收入	362,000,000.0	22.1	481,306,817.0	48.5	+119,306,817.0	33.0	133.0
05	轉移	356,618,600.0	3.5	358,409,223.0	4.1	+1,790,623.0	0.5	100.5
06	對外	155,350,000.0	43.6	156,150,000.0	43.6	+800,000.0	0.5	100.5
07	其他部門	201,268,600.0	56.4	202,259,223.0	56.4	+990,623.0	0.5	100.5
06	耐用用品之出售	1,000,000.0	0.0	301,284.0	0.0	-698,716.0	-69.9	30.1
03	其他部門	1,000,000.0	100.0	301,284.0	100.0	-698,716.0	-69.9	30.1
07	勞務及非耐用用品之出售	49,695,300.0	0.5	39,631,067.0	0.5	-10,064,233.0	-20.3	79.7
01	房屋租金	12,000,000.0	24.1	8,906,724.0	22.5	-3,093,276.0	-25.8	74.2
04	樓宇租金 - 其他部門	16,500,000.0	33.2	11,637,836.0	29.4	-4,862,164.0	-29.5	70.5
07	耐用用品租金 - 其他部門	1,430,000.0	2.9	45,630.0	0.1	-1,384,370.0	-96.8	3.2
10	雜項 - 其他部門	19,765,300.0	39.8	19,040,877.0	48.0	-724,423.0	-3.7	96.3
08	其他經常收入	15,280,000.0	0.1	131,176,532.0	1.5	+115,896,532.0	758.5	858.5
	資本收入	1,393,321,000.0	8.2	1,781,246,118.0	11.5	+387,925,118.0	27.8	127.8
09	投資資產之出售	70,000,000.0	5.0	13,520,770.0	0.8	-56,479,230.0	-80.7	19.3
01	土地 - 公營部門	20,000,000.0	28.6	3,018,748.0	22.3	-16,981,252.0	-84.9	15.1
07	樓宇 - 公營部門	50,000,000.0	71.4	10,502,022.0	77.7	-39,497,978.0	-79.0	21.0
10	轉移	248,521,000.0	17.9	192,925,353.0	10.8	-55,595,647.0	-22.4	77.6
01	公營部門	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
07	其他部門	248,521,000.0	100.0	192,925,353.0	100.0	-55,595,647.0	-22.4	77.6
11	財務資產	4,400,000.0	0.3	4,400,000.0	0.2	+0.0	0.0	100.0
14	中長期貸款 - 其他部門	4,400,000.0	100.0	4,400,000.0	100.0	+0.0	0.0	100.0
12	財務負債	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
01	中長期貸款 - 其他部門	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
13	其他資本收入	1,070,400,000.0	76.8	1,570,399,995.0	88.2	499,999,995.0	0.0	146.7
14	非從支付中扣減之退回	20,000,000.0	0.1	17,593,795.0	0.1	-2,406,205.0	-12.0	88.0
15	指定之帳目	5,258,845,357.9	31.1	5,090,841,349.7	32.7	-168,004,008.2	-3.2	96.8
	總收入	16,921,620,757.9	100.0	15,548,388,487.7	100.0	-1,373,232,270.2	-8.1	91.9

數大已收收入的組合以下圖表示：



將預算收入與已收收入作比較，可得出：



根據上列圖表，可得出以下結論：

a) 地區收入的執行率持續下降為 91.9% (九七年為 93.7%)；

b) 但是資本性收入卻有超過 100% 的執行率，127.8% 執行率表示收取的資本性收入高於其預算；

c) 數額方面多收取了 387,925,118 澳門幣，資本性收入佔總收入的 11.5%；

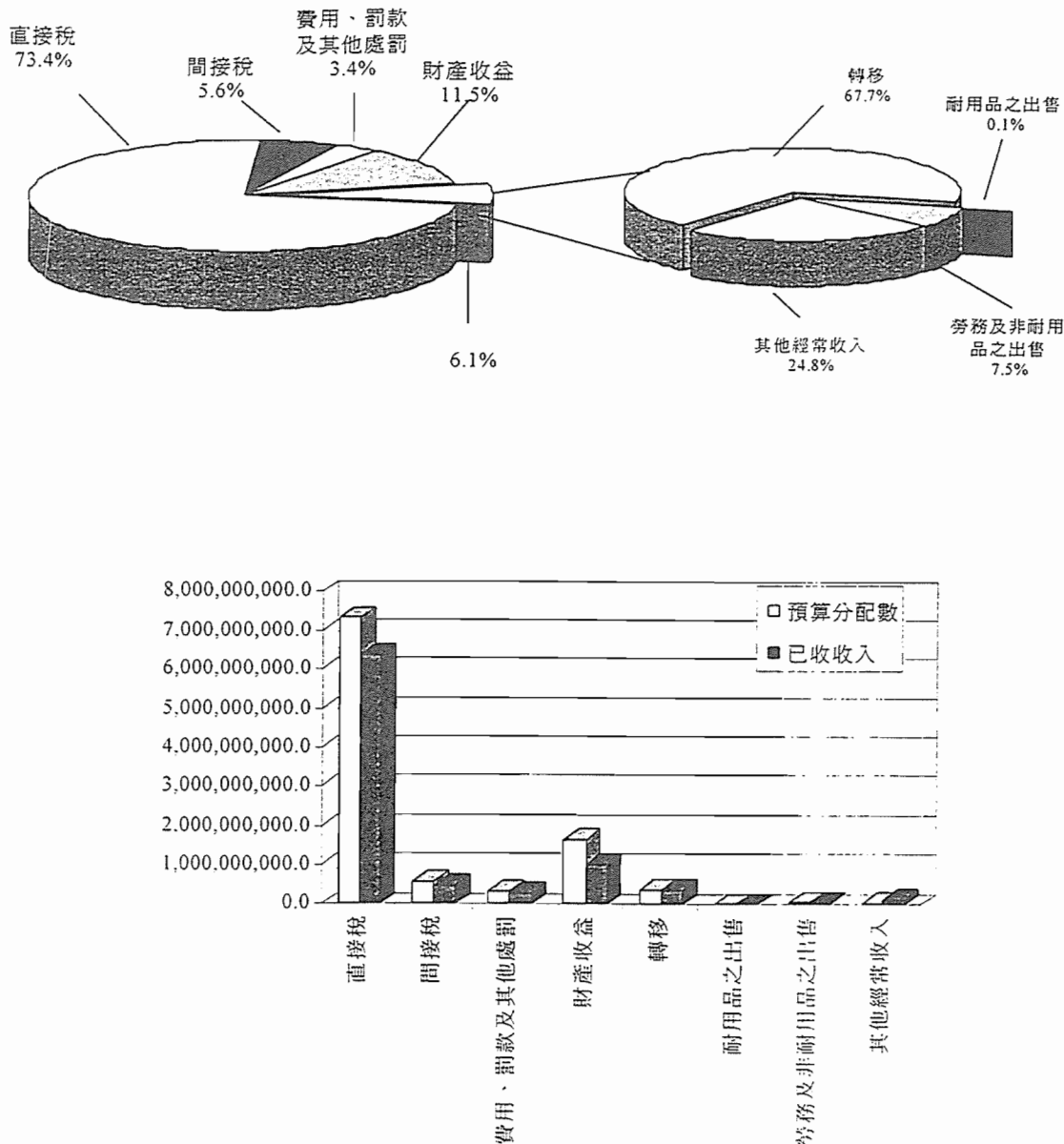
d) 經常性收入的執行率相當低，只為 84.5%，少收取 1,590,747,175 澳門幣；

e) 非從支付中扣減之退回佔總收入 0.1%，相對於預算，亦短缺了 2,406,205 澳門幣；

f) 基金及自治實體的收入，即指定帳目，最為接近其預算，有 96.8% 執行率。

4.2.2.1.經常性收入

經常性收入的組成以及其執行預算的情況，可由下列圖表表示：



以上圖表及數據，可得知：

- a) 直接稅方面，收取了 86.9%的預算，短缺了 957,909,663 澳門幣；
- b) 如此高的差額主要是由於高估了所得稅，此稅佔直接稅的 95.5%；
- c) 來自幸運博彩專營合約的收入，澳門幣 4,770,894,623，佔經常性收入的 55.1%，地區總收入的 30.7%；
- d) 有關博彩的收入，包括所得稅、轉移、基金及自治實體的分享收益，總額為澳門幣 5,145,349,002，佔總收入的 33.89%；⁵⁶
- e) 儘管地區總收入有顯著下降，但有關博彩收入仍為本地區的主要經濟支柱；
- f) 財產收益，佔總收入的 9.7%，執行率為 60.6%，與其預期相比，收入減少了 644,015,992 澳門幣；
- g) 經常性收入的兩大支柱，所得稅及財產收益持續表現強差人意，可歸究於一九九六年亞洲經濟風暴及財政危機；

- h) 經常性收入中，轉移項目有 100.5%的執行率，微高於預計，佔總收入的 2.3%；

- i) 直接稅，費用、罰款及其他處罰分別佔總收入的 3.1%及 1.9%；

- j) 同時，直接稅，費用、罰款及其他處罰分別有相當的執行率，88.6%及 89.8%；

- k) 其他非指明的經常性收入，徵收了預算的八倍以上。

除此以外，尚有其他方面影響經常性收入的表現。

A. 結算收入及已收收入之間的差別

一如一九九七年意見書⁵⁷所示，“一九九八年預計收入及徵收收入狀況表”繼續登錄了已結算但未收取的收入。

⁵⁶ 同章內 4.5。

未收收入的數年演變如下：

名稱	31-12-1996	31-12-1997	96/97差額	△%	31-12-1998	97/98差額	△%
直接稅	243,318,170.7	283,061,772.7	39,743,602.0	16.3	440,955,663.7	157,893,891.0	55.8
間接稅	12,783,326.3	14,789,703.3	2,006,377.0	15.7	47,586,864.3	32,797,161.0	221.8
費用、罰款其他處罰	778,585.2	570,124.2	-208,461.0	-26.8	1,208,534.2	638,410.0	112.0
財產收益	12,235,717.8	21,646,124.8	9,410,407.0	76.9	31,290,272.8	9,644,148.0	44.6
合計	269,115,800.0	320,067,725.0	50,951,925.0	18.9	521,041,335.0	200,973,610.0	62.8

應收未收的款項不多不少，佔經常性收入的 6.1%。

在上一份意見書⁵⁸中指出“此類收入完全合法，其起因基本上係由於沒有設立收入之‘補充期’，從而經常造成稅務當局在年終結算之收入，收納處在翌年年初才徵收。在這情況下，有關收入只可以在每年實際徵收收入後才記錄。

本意見書之所以提出該問題，係因為一九九七年此類收入（必須重申這是實際收入）比一九九六年十二月三十一日有顯著增加，意味收納處之工作效率下降。”

B. 賽狗專營合約的所得稅

有關合約第七條第一款規定，“本特許合約，以專營形式，批給賽狗”，必須支付“其毛收入的 33%”作為年金。

在此年度內，有關帳目（01-01-07-01）登錄了預算收入 28,452,700 澳門幣，實收 3,818,360 澳門幣，執行率為 13.4%。

向財政司查詢（九月八日第 1532/S/99 號公函），得到的答覆是有關的收入為一九九七年八、九月的延期支付的款項，根據一九八年二月十三日社會事務暨預算政務司批示有關款項的支付可再次延至一九八年三月三十一日⁵⁹。

在隨函附件中，偶然性收入格式 B 文件，第 13298、12807、13297 及 12808 號作為向地區公庫支付合計為澳門幣 3,818,360 款項的憑證。

以此澄清了一九九八年沒有年金收入的理由。

C. 幸運博彩專營合約的年金

根據有關合約第六條第二款 d) 項的規定，被特許人須於一九九二年一月至一九九六年十二月期間，每月支付一定金，共六十次，合計港幣 613,500,000。

一九九七年一月之後，根據同條第三款，被特許人必須每年支付港幣 150,000,000，直至合同完結，即二零零一年。

一如之前的意見書所述，有關款額以澳門幣登錄並徵收⁶⁰，而在合約中則明確表示為港幣，一九九二年至一九九六年期間為每年澳門幣 122,700,000⁶¹，一九九七年為澳門幣 150,000,000⁶²。

由於兩地匯率的不同，造成九二年至九七年共損失收入澳門幣 23,505,000，九八年記錄有 5,100,000 澳門幣的損失（港幣 150,000,000 x 1.034 = 澳門幣 155,100,000），累計損失澳門幣 28,605,000。

D. 來自澳門電視廣播有限公司的收入（07-04-04-00及07-07-03-00）

一九九六年及一九九七年意見書上揭示，有關澳門電視廣播有限公司行政大樓租金的收入（經濟分類 07-04-04-00）以及以融資租賃形式租予澳門電視廣播有限公司設備的收入（經濟分類 07-07-03-00），儘管有所預算，但未有見任何收取。

根據財政司的資料（十月十六日第 198/DIR/97 號公函、十一月十日第 207/DIR/97 號公函以及一九九八年十月二十六日第 18988 號公函⁶³），有關問題在一九九八年仍未解決，但是，有關以融資租賃形式租借設備的收入，財政司指出“……一九九九年，因無法證實，不會在地區總預算的收入表中進行記錄此可能性的收入……”。

但在一九九八年收入表中，經濟分類 07-07-03-00 記錄了澳門幣 1,400,000，但又一

次地沒有任何收取。

因此，再一次要求對此問題迅速解決，否則對公共帳目的透明度及嚴謹性皆造成影響。

E. 有關澳門公共汽車有限公司以及澳門新福利公共汽車有限公司專營合約的收入（01-01-14-00及01-01-15-00）

自一九九六年開始，在地區總決算的收入表內有關澳門公共汽車有限公司以及澳門新福利公共汽車有限公司專營合約的收入並未見有任何收入。

九八年出現相同的情況，儘管分別記錄了澳門幣 300,000 及澳門幣 1,030,000 的預算收入。

根據財政司的資料（八月五日第 28/DCP/99 號公函）：

“一九九六年及一九九七年澳門新福利公共汽車有限公司及澳門公共汽車有限公司要求免除有關稅項的支付，因為在一九九五年及一九九六年錄得的營運額為負數。

根據運輸暨工務政務司在一九九六年四月二十九日及一九九六年五月二十七日的批示，根據同條第三款“的特別規定，批准豁免向澳門公共汽車有限公司及澳門新福利公共汽車有限公司徵收一九九五年的稅項。

根據運輸暨工務政務司一九九八年十一月九日的批示，批准以五月四日第 3/90/M 號法律第十二條第四款，免除有關專營合約第五條第一款中規定的一九九六年的稅收。

有關一九九七年及一九九八年免除稅收的請求仍待上級批示。”

在任一專營合約第五條第一款中規定“被特許人每年以抵償的名義向本地區支付其提供運輸服務的毛收入的 1%”，第三款亦規定“當證實情勢特別時，雙方可同意暫時減免有關抵償”，同時五月十四日第 3/90/M 號法律，批准公共工程及公共服務批給制度基礎，其中第十二條第四款亦指出其可行性。

根據有關合約，被特許人支付的抵償金是以毛收入為基礎計算的，而非營運結果的正負值。

當然可以第五條第三款所示的特殊情況為由而要求減免，同時，根據《澳門組織章程》第五十四條規定，總督有處置地區財產收入的權限，豁免有關抵償收入屬總督的權限，可下放予運輸暨工務政務司。因為根據有關合約第十四條第一款規定，合約履行的監督屬土地工務運輸司的權限，十月十四日第 259/96/M 號訓令第一條第一款將相關權限下放，因此，此豁免可予承認。

⁵⁷ 第四章 2.2.1.

⁵⁸ 如上。

⁵⁹ 八月二十五日第 2056/DGP/99 號公函。

⁶⁰ 經濟分類 05-06-04-00 及 05-07-02-00。

⁶¹ 港幣 613,500,000/60 x 12 = 122,700,000（第 d 項）。

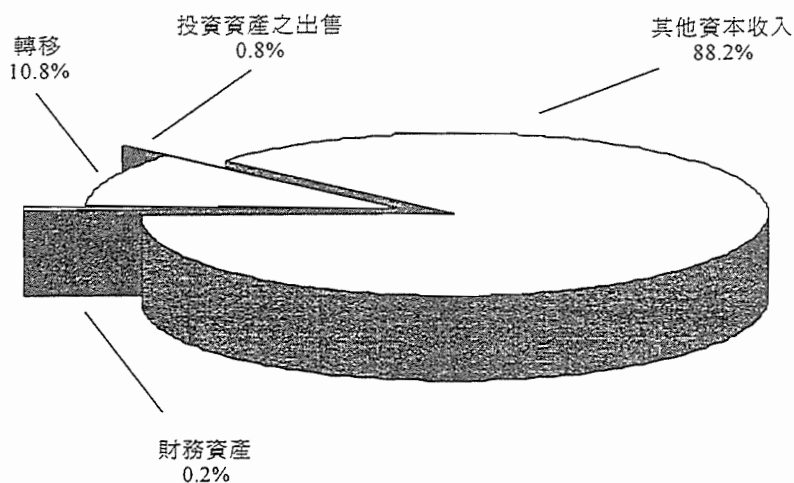
⁶² 參見九六年意見書第四章 12.2.1 及九七年意見書第四章 2.2.1。

⁶³ 參見九六年意見書第四章 12.2.1、九七年意見書第四章 2.2.1。

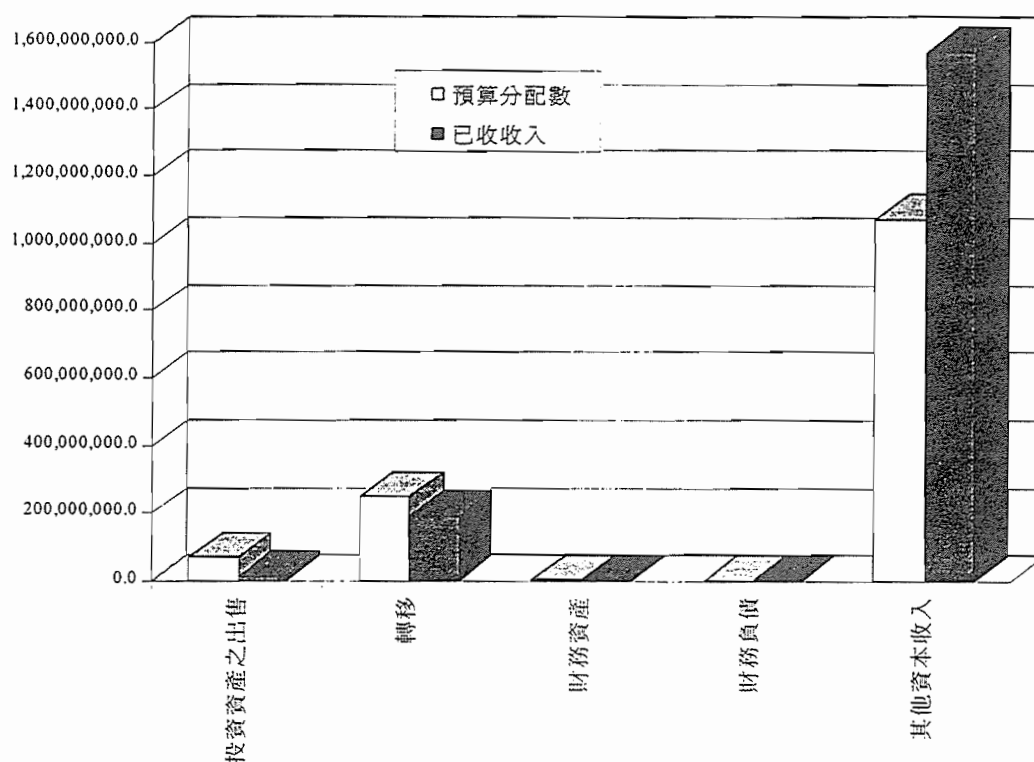
⁶⁴ 有關合約中第五條。

4.2.2.2. 資本性收入

下圖表示了資本性收入的組成部分：



以圖顯示各自預算執行情況：



從上列圖表可知：

- a) “其他資本性收入”佔了 88.2% 的資本性收入；
- b) 此項收入全部為使用全年滾存。
- c) 使用歷年滾存為唯一一個超過預算的收入，超過 46.7%。

*

一九九八年內特別值得注意的是歷年滾存的使用，佔地區總收入的 10.1%，其最初的預算⁶⁵主要是用於支付澳門國際機場專營公司的貸款。

由於此基金會在一九九八年始成立，此筆款項就由本地區保存⁶⁷。

一九九八年十二月二十一日總督批示第 176-I/GM/98⁶⁸ 再次准令運用《澳門組織章程》第十六條第一款賦予的權限，即管理本地財政的執行職能，在經濟分類碼 13-01-00-00 內追加澳門幣 500,000,000。

根據十二月三十日第 61/97/M 號法令⁶⁶ 第十二條的規定，以修改預算的方式追加澳門幣 670,400,000，並公佈於一九九八年十月二十五日第四十三期政府公報第二組內，此筆款項，針對於幸運博彩專營合約第二十一條的內容，一九九七年已收取，作為澳門發展及合作基金會的收入。

⁶⁵ 經濟分類 13-01-00-00。

⁶⁶ 參見第三章 3.2.2.2。

⁶⁷ 參見一九九七年意見書第四段 4。

⁶⁸ 財政司九九年七月八日全文的第 11457 號公函。

此條第二款規定“在行使其執行職能時，總督……作出批示後，按其性質訂定公開方式。”

對於此追加行為是否屬於《澳門組織章程》賦予的權限之內，抑或一如十一月二十日第 41/83/M 號法令第二十一條第一款所述，“當修改預算時，地區總預算的總支出有所增加，必須以法令形式進行”，本院存有疑問。

在地區總決算案中，13-01-00-00——歷年滾存項目內，只記錄了多收取了澳門幣 500,000,000，最後預算為澳門幣 1,070,400,000，但收取了澳門幣 1,570,400,000。

根據法令第 41/83/M 號第十七條第二款，可以收取登錄於預算以外的款項作為收入。

當此收取造成總開支的增加，則必須以預算修改的形式進行追加。相反情況，根據有關法規規定，只為一純粹的公共財政管理行為。

由於討論中的追加並沒有造成預算總支出的增加，因此並不需要以法令形式修改。

現在的問題是利用了歷年滾存作為支付預算支出的一個特別的財政資源，由於沒有任何法律制度規範該等行為，本法院亦無法衡量此行為是否已符合法律規定的程序和要求。

但由於其經濟政策性的考慮，應將有關批示公佈於眾。

*

在“一九九八年收入及其年度收取表”的“財務資產”中，並沒有帳目分類 11-14-01-00 “澳門電力有限公司——分期攤還”的登錄。

由於一九九七年在相關帳目內⁶⁹記錄有澳門幣 14,000,000 的預算額，根據財政司的資料⁷⁰，有關收入將在一九九八年收取，於是，對於此項收入未納入預算要求澄清⁷¹。

財政司九月三日第 15633/042/DCP/99 號公函中，稱：

“根據十月三十日第 19460/19/DCP/99 號公函中第四點，澳門電力有限公司已要求向本地區借貸最後一期的攤還，在本地區向其購買單位的買賣合約正式簽訂時一同處理，因此可減少的電力公司財政狀況的影響；

在一九九八年預算編制時，已預見有關合約將在九七年年底前正式簽訂，

有關借貸的攤還亦如此。因此在九八年的預算中並沒有預計針對 11-14-01-00，澳門電力有限公司——分期攤還內有任何收入。

但是，有關程序至九八年尾始完成，鑑於時間已不允許在相關年度中設立有關項目，因此採用法律允許的修改預算方式，在“08-05-00-00 不定期及非特指收入內”，列入有關電力公司支付的最後一期攤還，可參見隨函的十一月十九日模式 B 第 1998-97-900127-9 號憑單。”

本院並不能接受此項解釋，因為在 08-05-00-00 不定期及非特指收入項目中存有澳門 15,000,000 的預算收入，恰好為電力公司支付款項的數額。

關於在 08-05-00-00 項目做出了相關預算，而不設立“11-14-01-00 澳門電力有限公司——分期攤還”的原因尚待澄清。

4.2.2.3. 非從支付中扣減之退回

對於那些在數年前支付的不應支付的款項，一九九八年共回收了澳門幣 17,593,795，預算執行率為 88%。

4.2.2.4. 指定帳目

指定帳目的收入佔地區總收入的 1/3，數值為澳門幣 5,090,349.70。

但必須重申有關會計程度並沒有遵守單一及完整原則以及單一公庫原則。

這是由於三月二十七日第 53/93/M 號法令第二十一條所造成的⁷²，其中規定自治實體每月向財政司遞交本身收入的證明書。

正確的做法是將自治實體的本身收入交於地區公庫，如此便需廢止第 53/93/M 號法令第二十一條。

⁶⁹ 參見一九九七年意見書第四章 2.2.2。

⁷⁰ 十月三十日第 19460/19/DCP/99 號公函。

⁷¹ 八月十八日第 1543/S/99 號公函。

⁷² 自治實體法律制度。

只有如此才可避免出現如下所示的地區總決算中以及有關機構總帳中本身收入的差

異。

機構	本地區總預算 指定之帳目(1)	本身預算 (2)	誤差		本地區總帳 指定之帳目(4)	管理帳目 (5)	誤差	
			數額 (1-2)	%			數額 (4-5)	%
海島市政廳	86,095,000	36,095,000	50,000,000	58.1	99,783,148	37,002,084	62,781,063	62.9
學生福利基金	68,987,500	18,500,000	50,487,500	73.2	82,428,322	27,636,926	54,791,396	66.5
房屋貸款補助基金	3,240,000	3,240,000	0	0.0	5,371,428	5,371,428	0	0.0
工商業發展基金會	8,670,000	40,000	8,630,000	99.5	18,609,122	161,830	18,447,292	99.1
旅遊基金	86,150,000	57,953,000	28,197,000	32.7	66,900,858	58,255,698	8,645,160	12.9
社會工作司	21,743,700	2,655,000	19,088,700	87.8	27,774,611	4,107,425	23,667,186	85.2
澳門市政廳	302,696,200	287,696,225	14,999,975	5.0	315,132,291	293,025,805	22,106,485	7.0
司法警察司福利會	750,000	320,000	430,000	57.3	996,982	337,669	659,313	66.1
治安警察廳福利會	68,726,200	67,320,100	1,406,100	2.0	68,716,182	62,525,297	6,190,885	9.0
海事署福利會*	1,344,500	1,194,500	150,000	11.2	1,542,614	464,933	1,077,680	69.9
澳門政府船塢	31,660,000	31,360,000	300,000	0.9	26,855,220	15,151,056	11,704,165	43.6
澳門郵電司	451,227,200	410,740,000	40,487,200	9.0	499,754,926	499,754,926	0	0.0
司法、登記暨公證公庫	19,855,000	3,855,000	16,000,000	80.6	28,457,885	19,681,041	8,776,844	30.8
澳門政府印刷署	40,862,000	39,362,000	1,500,000	3.7	35,179,348	34,209,672	969,676	2.8
退休基金會	605,855,200	605,855,200	0	0.0	697,010,322	661,361,879	35,648,443	5.1
社會保障基金	356,310,000	89,040,000	267,270,000	75.0	481,127,102	281,840,718	199,286,384	41.4
社會重返基金	2,200,000	1,250,000	950,000	43.2	1,822,413	738,576	1,083,836	59.5
澳門貨幣暨匯兌監理署	253,370,400	185,441,900	67,928,500	26.8	1,849,394,781	1,848,993,979	400,803	0.0
澳門房屋司	92,670,000	82,652,000	10,018,000	10.8	54,417,348	39,666,076	14,751,272	27.1
澳門民用航空局	5,780,000	3,780,000	2,000,000	34.6	20,891,700	4,727,023	16,164,677	77.4
澳門貿易投資促進局	16,536,000	1,250,000	15,286,000	92.4	1,871,459	1,865,134	6,325	0.3
反貪污暨反行政違法性高級專員公署	1,086,000	85,000	1,001,000	92.2	5,000,207	103,780	4,896,427	97.9
澳門衛生司	37,800,000	21,500,000	16,300,000	43.1	41,123,864	24,718,779	16,405,085	39.9
澳門大學	168,264,000	163,614,000	4,650,000	2.8	120,890,273	707,620,787	-586,730,514	-485.3
澳門基金會	50,590,000	1,000,000	49,590,000	98.0	52,240,612	8,275,378	43,965,234	84.2
澳門理工學院	32,870,000	32,870,000	0	0.0	107,153,887	37,338,522	69,815,365	65.2
體育發展基金	9,661,000	9,651,000	10,000	0.1	9,776,944	8,164,680	1,612,264	16.5
文化基金	12,650,400	3,237,100	9,413,300	74.4	11,855,578	4,289,633	7,565,946	63.8
汽車保障基金	2,819,000	3,769,048	-950,048	-33.7	4,639,546	4,288,818	350,728	7.6
消費者委員會	0	0	0	0.0	197,137	0	197,137	100.0
旅遊培訓學院	51,610,000	7,490,000	44,120,000	85.5	52,962,911	8,182,680	44,780,231	84.6
澳門公共行政福利基金	7,830,000	6,825,000	1,005,000	12.8	6,899,563	3,612,454	3,287,109	47.6
澳門發展及合作基金會	0	43,500,000	-43,500,000	—	61,511,254	39,485,624	22,025,630	35.8
合計	2,899,909,300	2,223,141,073	676,768,227	23.3	4,858,289,840	4,742,960,310	115,329,530	2.4

* 根據九月二十一日第42/98/M號法令，由澳門港務局暨水警稽查隊福利會代替；

4.2.3. 徵收收入

下圖顯示比較的結果只發現在指定帳目方面有不同，這主要是由於自治實體自行收

取其本身收入的結果，一如之前分析般。

將地區總決算中所載的數值與澳門稅捐廳中的記錄相比較，可以確定地區所徵收的

收入。

收入類別	已收收入		差額
	澳門收納處 (卷宗第 29/98號)	本地區 總帳收入	
直接稅	6,355,341,437.00	6,355,341,437.00	0.00
間接稅	488,924,502.00	488,924,502.00	0.00
費用、罰款及其他處罰	293,019,172.00	293,019,172.00	0.00
財產收益及其他資產	991,904,008.00	991,904,008.00	0.00
經常轉移	358,409,223.00	358,409,223.00	0.00
耐用品之出售	301,284.00	301,284.00	0.00
勞務及非耐用品之出售	39,631,067.00	39,631,067.00	0.00
其他經常收入	131,176,532.00	131,176,532.00	0.00
投資資產之出售	13,520,770.00	13,520,770.00	0.00
資金轉移	192,925,353.00	192,925,353.00	0.00
財務資產	4,400,000.00	4,400,000.00	0.00
其他資本收入	1,570,399,995.00	1,570,399,995.00	0.00
非從支付中扣減之退回	17,593,795.00	17,593,795.00	0.00
小計	10,457,547,138.00	10,457,547,138.00	0.00
指定之帳目	265,545,895.00	5,090,841,349.74	-4,825,295,454.74
合計	10,723,093,033.00	15,548,388,487.74	-4,825,295,454.74

4.3. 支出

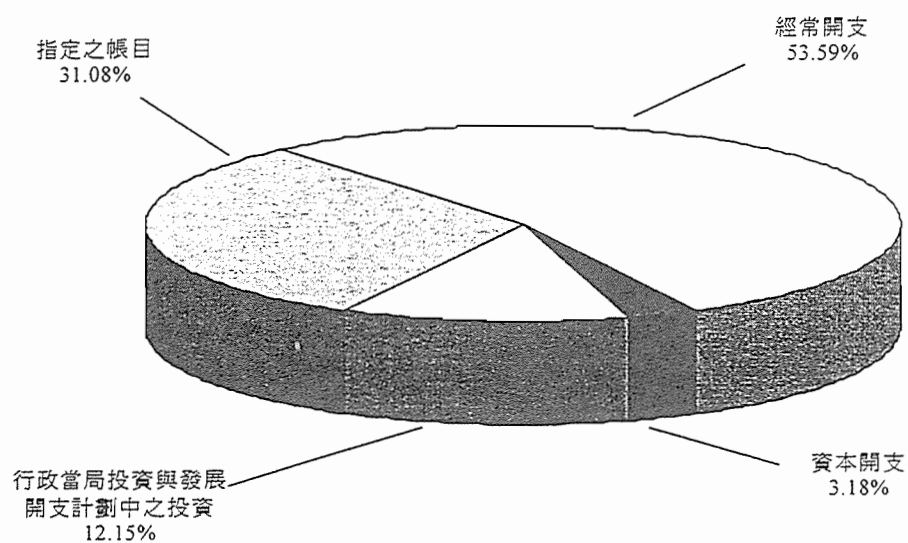
4.3.1. 預算方面

下表顯示了按機關及經濟結構分類的預算支出情況。

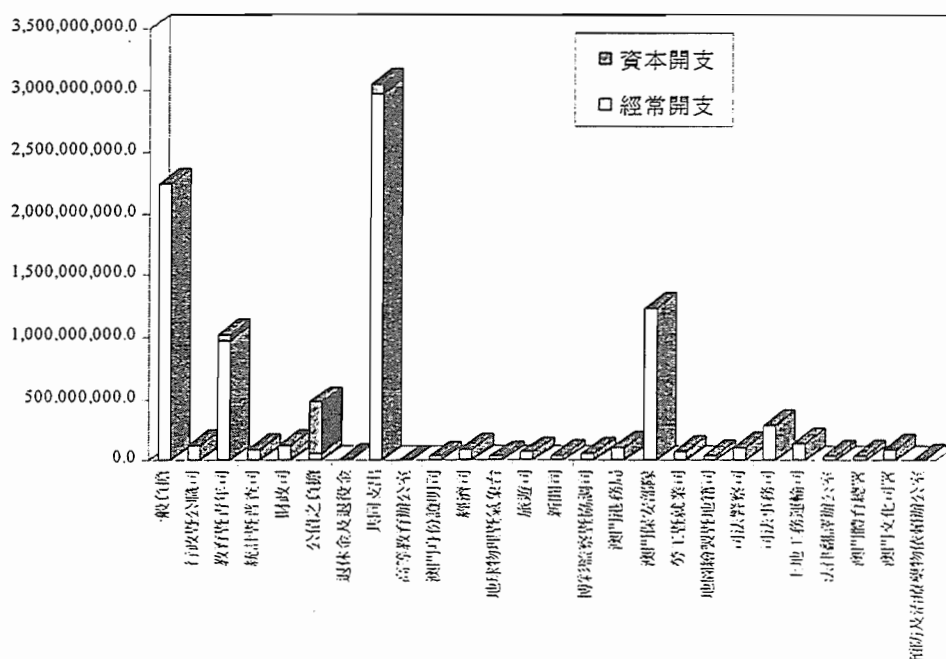
編號	項目	類別				合計	%
		經常開支	%	資本開支	%		
01	一般負擔	2,232,287,922.6	24.62	1,111,500.0	0.21	2,233,399,422.6	13.20
03	行政暨公職司	120,398,500.0	1.33	0.0	0.00	120,398,500.0	0.71
05	教育暨青年司	975,148,040.0	10.75	43,245,400.0	8.04	1,018,393,440.0	6.02
07	統計暨普查司	88,175,000.0	0.97	15,000.0	0.00	88,190,000.0	0.52
09	財政司	117,652,700.0	1.30	204,500.0	0.04	117,857,200.0	0.70
10	公債之負擔	60,000,000.0	0.66	412,000,000.0	76.62	472,000,000.0	2.79
11	退休金及退役金	15,274,572.7	0.17	0.0	0.00	15,274,572.7	0.09
12	共同支出	2,974,042,335.8	32.80	80,060,000.0	14.89	3,054,102,335.8	18.05
13	高等教育辦公室	3,373,511.0	0.04	0.0	0.00	3,373,511.0	0.02
18	澳門身份證明司	35,044,200.0	0.39	0.0	0.00	35,044,200.0	0.21
19	經濟司	92,945,000.0	1.02	128,036.0	0.02	93,073,036.0	0.55
22	地球物理暨氣象台	32,849,300.0	0.36	9,000.0	0.00	32,858,300.0	0.19
23	旅遊司	65,234,700.0	0.72	0.0	0.00	65,234,700.0	0.39
24	新聞司	43,104,000.0	0.48	0.0	0.00	43,104,000.0	0.25
26	博彩監察暨協調司	54,662,600.0	0.60	0.0	0.00	54,662,600.0	0.32
27	澳門港務局	105,465,010.0	1.16	0.0	0.00	105,465,010.0	0.62
28	澳門保安部隊	1,233,893,000.0	13.61	0.0	0.00	1,233,893,000.0	7.29
29	勞工暨就業司	69,417,800.0	0.77	0.0	0.00	69,417,800.0	0.41
31	地圖繪製暨地籍司	37,028,725.0	0.41	35,000.0	0.01	37,063,725.0	0.22
32	司法警察司	105,119,100.0	1.16	219,036.0	0.04	105,338,136.0	0.62
34	司法事務司	281,734,110.0	3.11	61,670.0	0.01	281,795,780.0	1.67
35	土地工務運輸司	134,188,800.0	1.48	530,200.0	0.10	134,719,000.0	0.80
36	法律翻譯辦公室	43,329,880.0	0.48	84,699.0	0.02	43,414,579.0	0.26
37	澳門體育總署	36,309,500.0	0.40	0.0	0.00	36,309,500.0	0.21
38	澳門文化司署	96,053,533.4	1.06	0.0	0.00	96,053,533.4	0.57
39	預防及治療藥物依賴辦公室	15,622,500.0	0.17	0.0	0.00	15,622,500.0	0.09
40	行政當局投資與發展開支計劃中之投資	0.0	0.00	0.0	0.00	2,056,717,018.5	12.15
50	指定之帳目	0.0	0.00	0.0	0.00	5,258,845,357.9	31.08
合計		9,068,354,340.5	100.00	537,704,041.0	100.00	16,921,620,757.9	100.00

以圖表示：

按經濟分類之大科目分



按機關單位分



由上可得：

- 緊隨一九九七年，經常性預算支出佔總支出的一半還多，53.59%；
- 其次，指定帳目佔31.1%；
- 投資計劃的支出與去年相比，比例輕微上升，一九九七年及一九九八年分別為11.54%及12.5%；
- 共同支出仍為總體支出中，佔最大比重的機構，18.5%的總支出。

下圖顯示了歷年共同支出在各大組別支出中的比例。

項目	%				
	1994	1995	1996	1997	1998
總支出	40.21	27.96	13.97	17.86	18.05
支出（不包括行政當局投資與發展支出計劃及指定之帳目）	61.72	49.46	27.46	30.09	31.79
經常支出	59.61	31.82	25.34	29.17	32.80
資本支出	84.42	94.04	42.88	40.33	14.89

資料來源：一九九四年、一九九五年及一九九六年本地區總決算意見書

e) 除了投資計劃及指定帳目外，緊隨着為一般負擔、保安部隊及教育暨青年司，各佔總支出的 13.2%、7.3 及 6%。

自從一九九二年地區總決算意見書⁷³，本院已不斷地進行按政務司分類支出的分析。

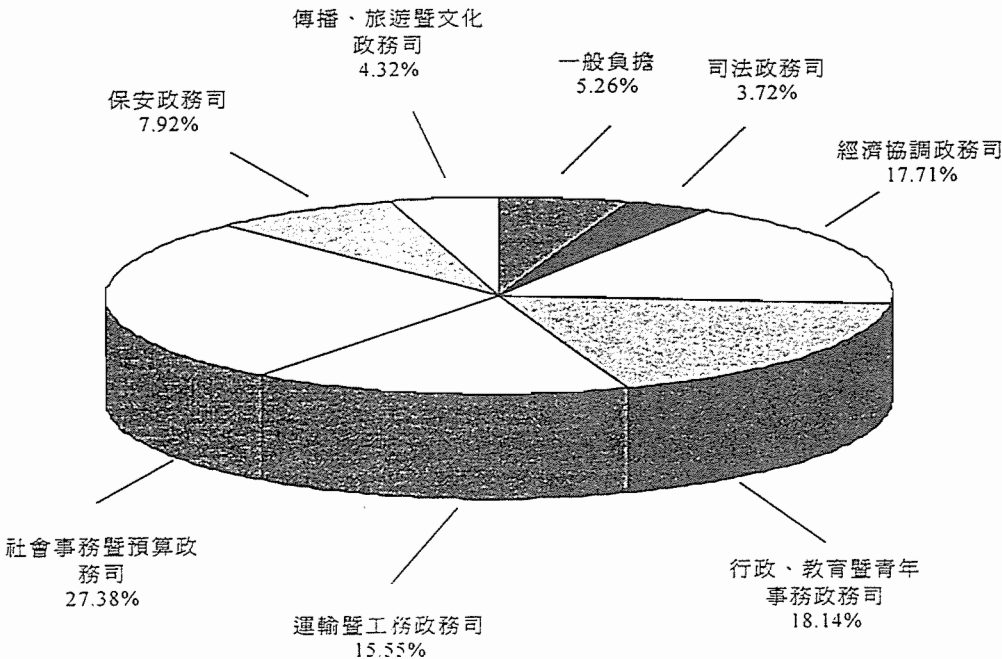
此種作法不單可以了解按政務司分佈的開支，而且可以藉此明確地區資源運用在不同範疇的情況。

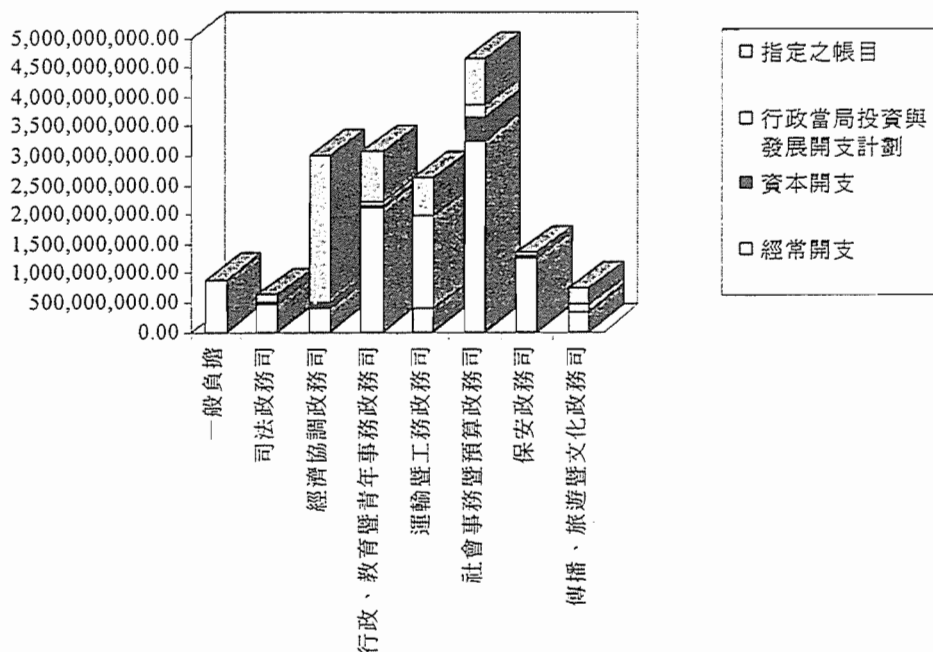
4.3.1.1. 按政務司分類的支出

⁷³ 參見第四章 3.1.

下列圖表顯示了有關內容。

政府部門	類別								合計	%
	經常開支	%	資本開支	%	行政當局投資與發展開支計劃	%	指定之帳目	%		
一般負擔	878,946,516.60	9.69	800,200.00	0.15	5,600,000.00	0.27	5,000,207.40	0.10	890,346,924.00	5.26
司法政務司	477,596,750.00	5.27	521,905.00	0.10	23,907,525.00	1.16	127,516,867.08	2.42	629,543,047.08	3.72
經濟協調政務司	383,233,100.00	4.23	80,143,036.00	14.90	29,700,000.00	1.44	2,503,817,805.28	47.61	2,996,893,941.28	17.71
行政、教育暨青年事務政務司	2,105,357,817.00	23.22	43,245,400.00	8.04	52,166,000.00	2.54	868,902,797.42	16.52	3,069,672,014.42	18.14
運輸暨工務政務司	386,247,165.00	4.26	729,000.00	0.14	1,592,727,376.10	77.44	651,890,667.17	12.40	2,631,594,208.27	15.55
社會事務暨預算政務司	3,257,305,201.90	35.92	412,264,500.00	76.67	191,696,117.40	9.32	771,227,502.50	14.67	4,632,493,321.80	27.38
保安政務司	1,244,906,800.00	13.73	0.00	0.00	26,440,000.00	1.29	68,726,200.00	1.31	1,340,073,000.00	7.92
傳播、旅遊暨文化政務司	334,760,990.00	3.69	0.00	0.00	134,480,000.00	6.54	261,763,311.08	4.98	731,004,301.08	4.32
合計	9,068,354,340.50	100.00	537,704,041.00	100.00	2,056,717,018.50	100.00	5,258,845,357.93	100.00	16,921,620,757.93	100.00





4.3.2. 決算

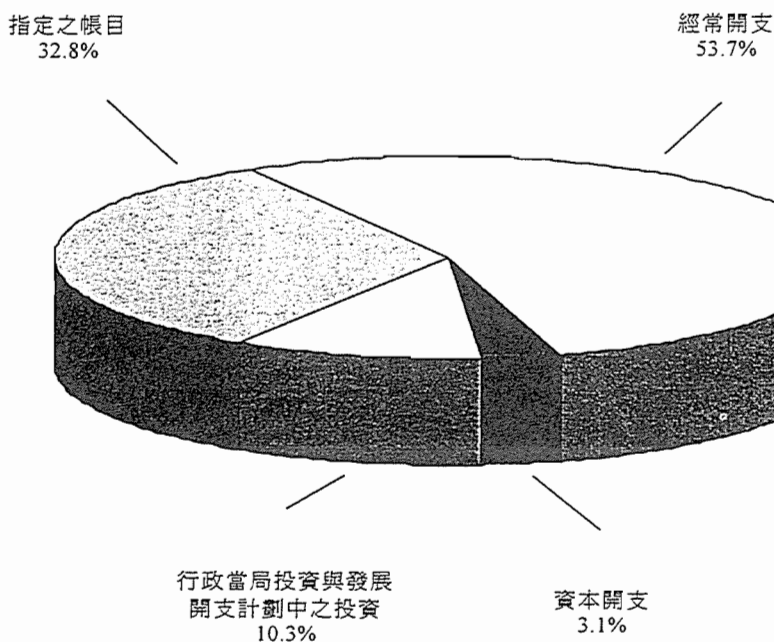
下表顯示了按經濟組別預算支出的執行情況。

單位：澳門幣千元

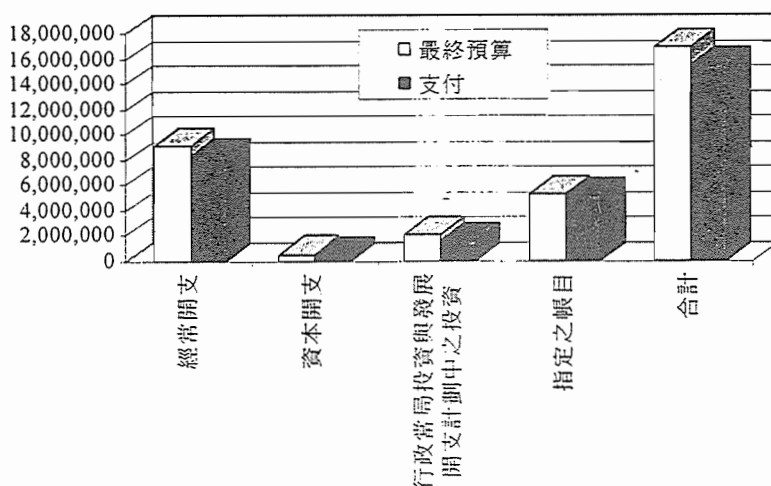
類別	最終預算		支付		實現率 %
	金額	%	金額	%	
經常開支	9,068,354	53.6	8,332,441	53.7	91.9
資本開支	537,704	3.2	486,962	3.1	90.6
行政當局投資與發展開支計劃中之投資	2,056,717	12.2	1,595,480	10.3	77.6
指定之帳目	5,258,846	31.1	5,090,841	32.8	96.8
合計	16,921,621	100.0	15,505,724	100.0	91.6

圖形表示如下：

構成

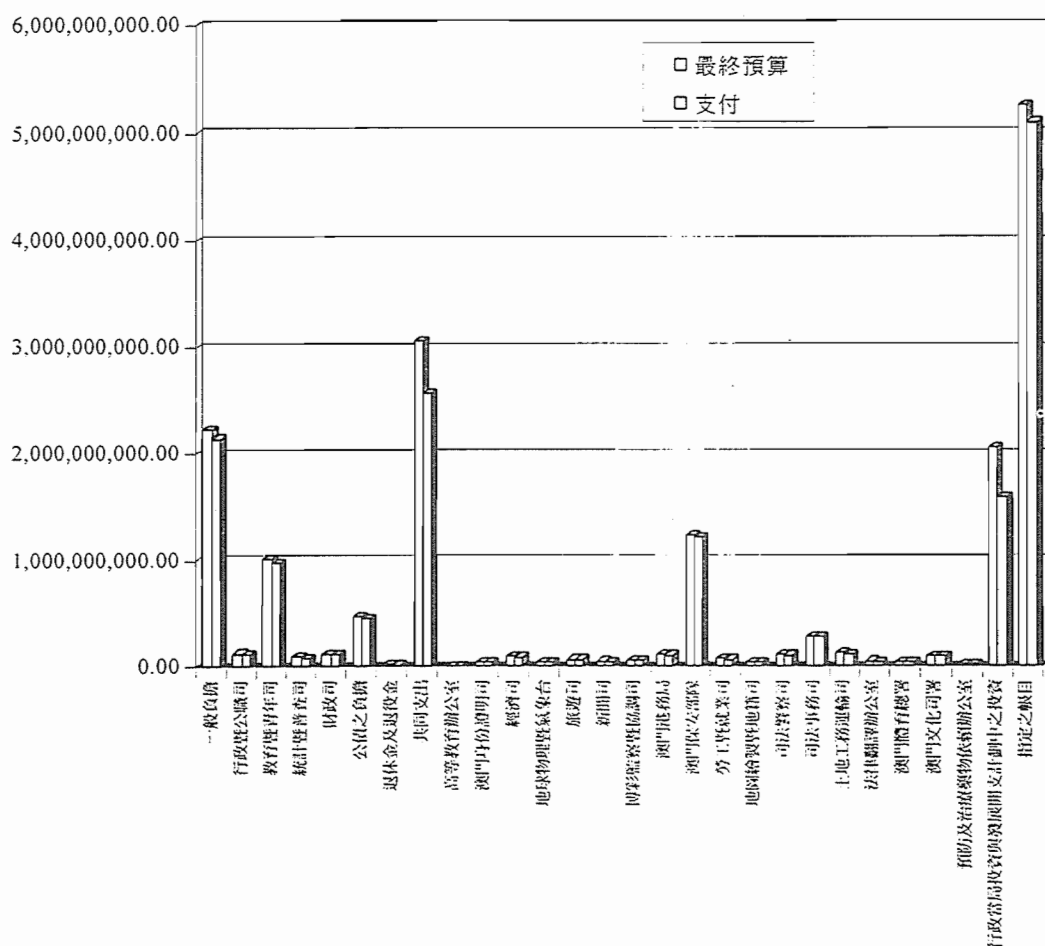


預算執行



按機構分類比較預算及其執行如下：

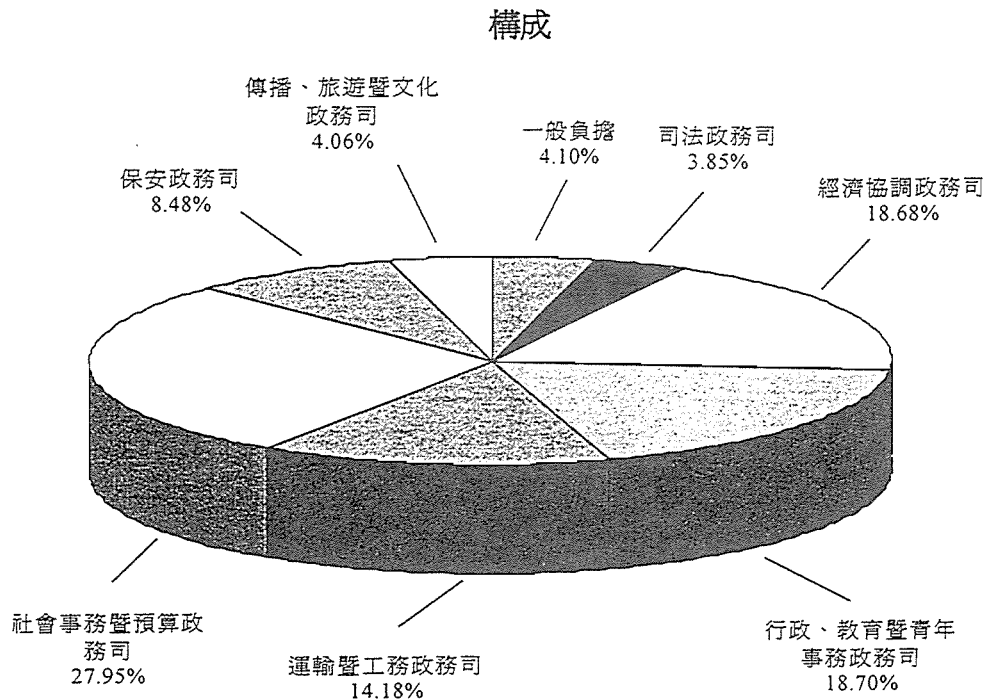
編號	項目	最終預算		支付		實現率 %
		金額	%	金額	%	
01-00	一般負擔	2,233,399,422.60	13.2	2,147,329,663.30	13.8	96.1
03-00	行政暨公職司	120,398,500.00	0.7	112,117,697.60	0.7	93.1
05-00	教育暨青年司	1,018,393,440.00	6.0	978,270,898.60	6.3	96.1
07-00	統計暨普查司	88,190,000.00	0.5	76,971,251.20	0.5	87.3
09-00	財政司	117,857,200.00	0.7	115,791,600.07	0.7	98.2
10-00	公債之負擔	472,000,000.00	2.8	447,736,024.90	2.9	94.9
11-00	退休金及退役金	15,274,572.70	0.1	7,491,994.90	0.0	49.0
12-00	共同支出	3,054,102,335.80	18.0	2,561,395,408.86	16.5	83.9
13-00	高等教育辦公室	3,373,511.00	0.0	2,811,041.96	0.0	83.3
18-00	澳門身份證明司	35,044,200.00	0.2	33,913,653.20	0.2	96.8
19-00	經濟司	93,073,036.00	0.6	82,578,060.10	0.5	88.7
22-00	地球物理暨氣象台	32,858,300.00	0.2	30,513,792.70	0.2	92.9
23-00	旅遊司	65,234,700.00	0.4	63,168,810.70	0.4	96.8
24-00	新聞司	43,104,000.00	0.3	40,082,408.80	0.3	93.0
26-00	博彩監察暨協調司	54,662,600.00	0.3	48,902,004.70	0.3	89.5
27-00	澳門港務局	105,465,010.00	0.6	100,653,572.10	0.6	95.4
28-00	澳門保安部隊	1,233,893,000.00	7.3	1,214,371,243.90	7.8	98.4
29-00	勞工暨就業司	69,417,800.00	0.4	65,226,076.35	0.4	94.0
31-00	地圖繪製暨地籍司	37,063,725.00	0.2	33,992,169.40	0.2	91.7
32-00	司法警察司	105,338,136.00	0.6	100,594,977.40	0.6	95.5
34-00	司法事務司	281,795,780.00	1.7	277,001,291.10	1.8	98.3
35-00	土地工務運輸司	134,719,000.00	0.8	104,540,238.00	0.7	77.6
36-00	法律翻譯辦公室	43,414,579.00	0.3	37,229,183.90	0.2	85.8
37-00	澳門體育總署	36,309,500.00	0.2	32,680,779.10	0.2	90.0
38-00	澳門文化司署	96,053,533.40	0.6	91,633,946.50	0.6	95.4
39-00	預防及治療藥物依賴辦公室	15,622,500.00	0.1	12,405,297.40	0.1	79.4
40-00	行政當局投資與發展開支計劃中之投資	2,056,717,018.50	12.2	1,595,479,406.70	10.3	77.6
50-00	指定之帳目	5,258,845,357.93	31.1	5,090,841,349.74	32.8	96.8
合計		16,921,620,757.93	100.0	15,505,723,843.18	100.0	91.6



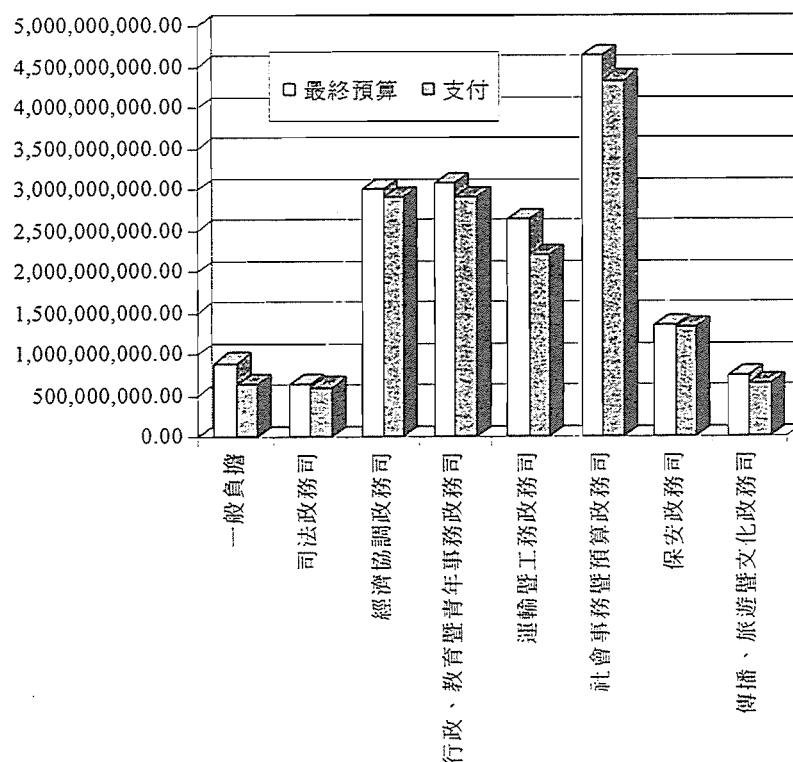
以政務司分類的支出分佈如下：

政府部門	最終預算		支付		實現率 %
	金額	%	金額	%	
一般負擔	890,346,924.00	5.26	635,063,363.83	4.10	71.33
司法政務司	629,543,047.08	3.72	597,561,242.10	3.85	94.92
經濟協調政務司	2,996,893,941.28	17.71	2,896,194,371.09	18.68	96.64
行政、教育暨青年事務政務司	3,069,672,014.42	18.14	2,900,217,905.82	18.70	94.48
運輸暨工務政務司	2,631,594,208.27	15.55	2,198,571,985.00	14.18	83.55
社會事務暨預算政務司	4,632,493,321.80	27.38	4,333,304,916.98	27.95	93.54
保安政務司	1,340,073,000.00	7.92	1,315,404,198.87	8.48	98.16
傳播、旅遊暨文化政務司	731,004,301.08	4.32	629,405,859.49	4.06	86.10
合計	16,921,620,757.93	100.00	15,505,723,843.18	100.00	91.63

圖形顯示如下：



預算執行



由以上各項資料，可得出如下結論：

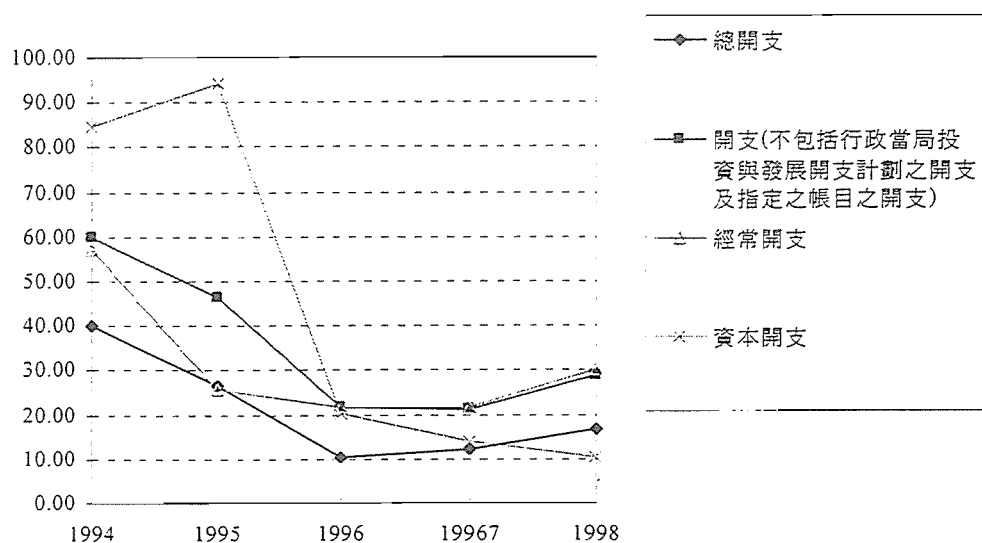
- a) 預算支出的執行率為 91.6%，比一九九七年的 88.9% 路微提升；
- b) 指定帳目，佔總支出的 32.8%，在各大經濟組別中顯示出最高的執行率，96.8%；
- c) 相反，投資計劃則記錄了最低的執行率 77.6%；
- d) 佔總支出 53.7% 的經常性支出實現了其 91.9% 的預算；
- e) 三個利用地區資源最多的機構為澳門保安部隊、教育暨青年司及司法事務司，分別佔總支出的 7.8%、6.3% 及 1.8%；
- f) 有關公債，也就是因本地區擔保澳門國際機場專營公司而產生的分期攤還及利息支付²⁴，為澳門幣 447,736,024.90，佔總支出的 2.9%；
- g) 一般負擔，共同支出仍在支出中佔顯著的地位，分別為 13.8% 及 16.5%。

²⁴ 參見本意見書第七章。

下列圖表顯示了共同支出在歷年支出中所佔的比例。

項目	%				
	1994	1995	1996	1997	1998
總開支	40.02	26.48	10.52	12.21	16.52
開支(不包括行政當局投資與發展開支計劃之開支及指定之帳目之開支)	59.90	46.57	21.42	21.06	29.04
經常開支	57.38	25.61	21.55	21.56	30.14
資本開支	84.85	94.09	20.17	13.97	10.33

資料來源：過去各年本地區總決算意見書。



h) 與一九九七年相比，共同支出在總支出中的比重再次上升，反映了對分類列明原則執行的倒退；

i) 土地暨工務運輸司及預防及治療藥物辦公室顯示了最低的執行率，分別為 77.6% 及 79.4%；

j) 社會事務暨預算政務司，不論在預算中，還是決算，皆佔最大比例的總支出，分別為 27.38% 及 27.9%；

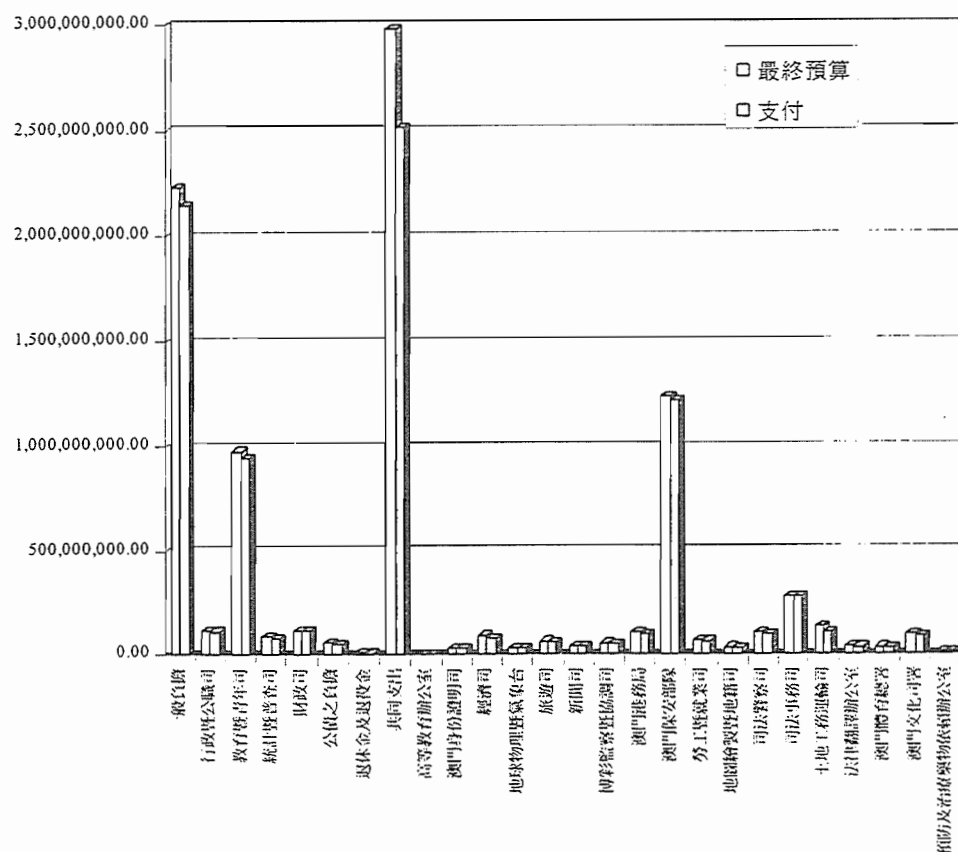
k) 最高執行率為保安政務司，98.16%。

4.3.2.1. 經常性支出

下表顯示了按機構分類的經常性支出。

編號	項目	最終預算		支付		實現率
		金額	%	金額	%	
01-00	一般負擔	2,232,287,922.60	24.62	2,146,218,363.30	25.76	96.14
03-00	行政暨公職司	120,398,500.00	1.33	112,117,697.60	1.35	93.12
05-00	教育暨青年司	975,148,040.00	10.75	940,085,832.60	11.28	96.40
07-00	統計暨普查司	88,175,000.00	0.97	76,964,351.20	0.92	87.29
09-00	財政司	117,652,700.00	1.30	115,587,952.07	1.39	98.25
10-00	公債之負擔	60,000,000.00	0.66	51,339,967.40	0.62	85.57
11-00	退休金及退役金	15,274,572.70	0.17	7,491,994.90	0.09	49.05
12-00	共同支出	2,974,042,335.80	32.80	2,511,082,786.54	30.14	84.43
13-00	高等教育辦公室	3,373,511.00	0.04	2,811,041.96	0.03	83.33
18-00	澳門身份證明司	35,044,200.00	0.39	33,913,653.20	0.41	96.77
19-00	經濟司	92,945,000.00	1.02	82,453,667.80	0.99	88.71
22-00	地球物理暨氣象台	32,849,300.00	0.36	30,504,820.70	0.37	92.86
23-00	旅遊司	65,234,700.00	0.72	63,168,810.70	0.76	96.83
24-00	新聞司	43,104,000.00	0.48	40,082,408.80	0.48	92.99
26-00	博彩監察暨協調司	54,662,600.00	0.60	48,902,004.70	0.59	89.46
27-00	澳門港務局	105,465,010.00	1.16	100,653,572.10	1.21	95.44
28-00	澳門保安部隊	1,233,893,000.00	13.61	1,214,371,243.90	14.57	98.42
29-00	勞工暨就業司	69,417,800.00	0.77	65,226,076.35	0.78	93.96
31-00	地圖繪製暨地籍司	37,028,725.00	0.41	33,979,609.40	0.41	91.77
32-00	司法警察司	105,119,100.00	1.16	100,376,561.40	1.20	95.49
34-00	司法事務司	281,734,110.00	3.11	276,939,621.10	3.32	98.30
35-00	土地工務運輸司	134,188,800.00	1.48	104,284,501.00	1.25	77.71
36-00	法律翻譯辦公室	43,329,880.00	0.48	37,164,484.90	0.45	85.77
37-00	澳門體育總署	36,309,500.00	0.40	32,680,779.10	0.39	90.01
38-00	澳門文化司署	96,053,533.40	1.06	91,633,946.50	1.10	95.40
39-00	預防及治療藥物依賴辦公室	15,622,500.00	0.17	12,405,297.40	0.15	79.41
合計		9,068,354,340.50	100.00	8,332,441,046.62	100.00	91.88

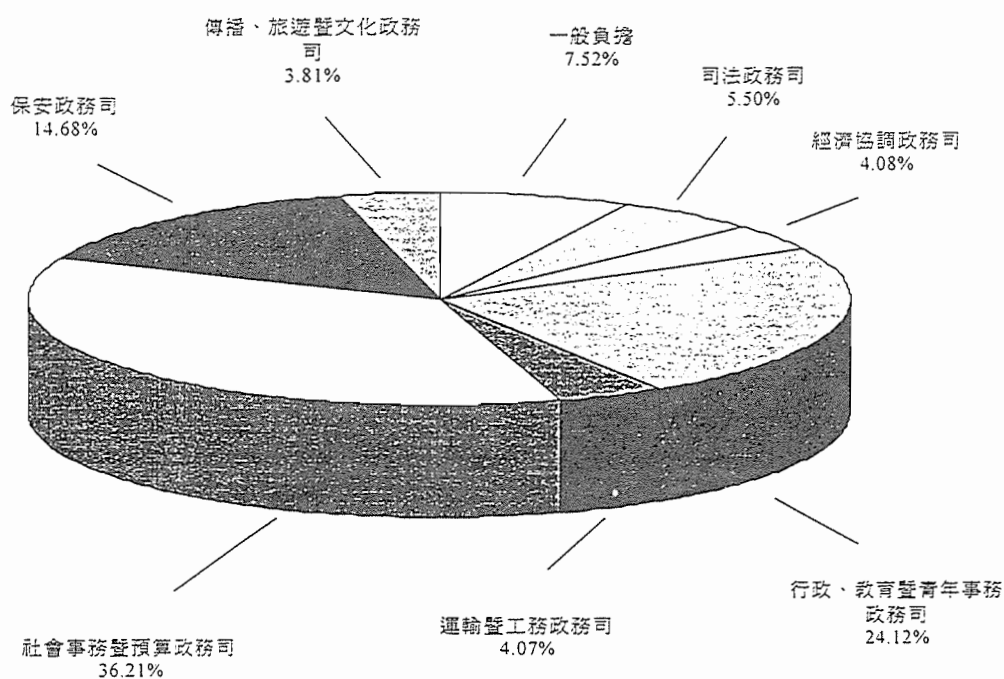
有關預算執行情況以下圖表示：



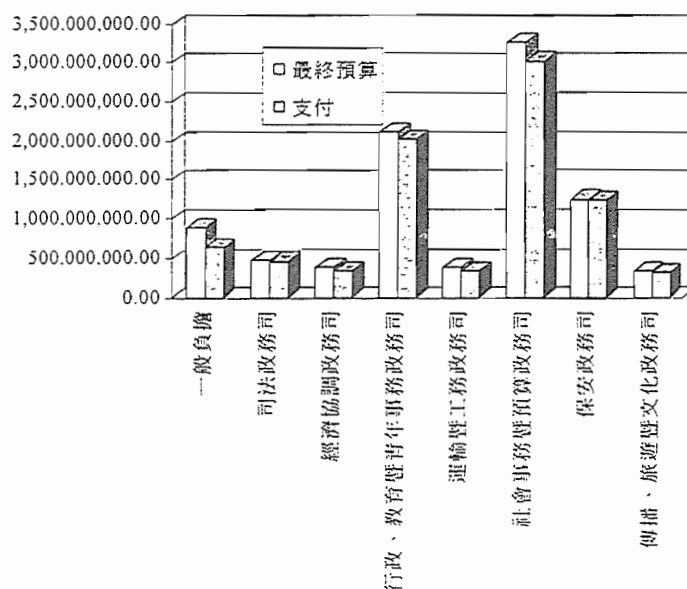
將經常性支出按政務司分類，可得知下圖表：

政府部門	最終預算		支付		實現率 %
	金額	%	金額	%	
一般負擔	878,946,516.60	9.69	626,736,804.93	7.52	71.31
司法政務司	477,596,750.00	5.27	458,324,757.70	5.50	95.96
經濟協調政務司	383,233,100.00	4.23	340,241,937.75	4.08	88.78
行政、教育暨青年事務政務司	2,105,357,817.00	23.22	2,010,130,059.56	24.12	95.48
運輸暨工務政務司	386,247,165.00	4.26	339,174,264.00	4.07	87.81
社會事務暨預算政務司	3,257,305,201.90	35.92	3,017,578,306.68	36.21	92.64
保安政務司	1,244,906,800.00	13.73	1,222,957,102.50	14.68	98.24
傳播、旅遊暨文化政務司	334,760,990.00	3.69	317,297,813.50	3.81	94.78
合計	9,068,354,340.50	100.00	8,332,441,046.62	100.00	91.88

構成



預算執行



在地區總決算中仍發現在共同支出第十二章中有 05-03-00-02——其他退還的項目。

此項目是用以支付按七月二十六日第 7/86/M 號法律第五條，以及九月二十六日第 141/86/M 號訓令規定的有關消費稅退還的支出。

自一九九六年意見書⁷⁵起，本院已一再提議修改有關退還的程序，以避免其對地區總預算，以至決算造成的負面影響。

有關建議如下：

“首先，在機關分類範疇，若繼續維持剛提到的現有制度及程序，則鑒於所牽涉的實體，不難得出以下結論：第十二章“共同支出”中此類“退還”之運作並不適當。最低限度，由於在一九九五年度總預算經濟司本身之章內，編號19⁷⁶為執行程序的實體，然而，將撥款登錄於指定給財政司之章內，可為正確的措施（如前所述，財政司在一九九五年度總預算內之編號為9）。另一原因，十分簡單，因為現正處理一項（本地區）已收收入之退還程序。

在經濟分類範疇（此為第二點欲關注的事項），由於專指對某類收入——來自消費稅之收入——而言的退還，故讓人難以明白，為何採用此項目本身具有的名稱。為使此程序更具透明度，應採用一個較能清晰指明有關活動之名稱，例如“消費稅之退還”。

最後要關注之事項，涉及徵收消費稅及日後將之退還之制度及程序。

如前所述，差不多所有現正評論之退還均與進口酒精飲品及煙草而支付之稅項有關，同時，有關貨物大部分將於進口後短時間內再出口，且在本澳不進行任何加工。故此，完全可以這樣說：貨物於進口時已確定將再出口。

此情況若轉到消費稅之層面來看，就等同於說：於徵收消費稅時，已知悉日後須將之退還，換言之，嚴格來說，現正徵收一項並非真正收入之收入。

此程序在不同程度上產生負面影響。

首先，在本地區之本身總預算內，由於此種做法，導致在“其他退還”中出現金額（收入總數及開支總數）誇大失實之情況。

另外，在本地區總決算內，誇大的金額等同於支付“其他退還”之款額（然而，亦保證了將上一年徵收之消費稅之金額退還之可能性）。

為更清楚闡明剛論述之內容，以下以一九九五年之具體情況為例說明：

預算內：

消費稅在“煙草”（C.E.02-03-03-21）及“葡萄酒及其他酒精飲品”（C.E.02-03-03-22）項目之預算（最初預算）收入合共為澳門幣55,000,000.00元，而“其他退還”的預算（最初預算）支出為澳門幣11,000,000.00元（其後追加4,000,000.00元，即最終高達25,000,000.00元）。

不論在總金額（收入總數及開支總數）方面，還是在收入，尤其是消費稅方面，上述款項導致最初預算出現誇大了澳門幣11,000,000.00元，換言之，本地區已知悉不能使用預計收入中之此筆款項⁷⁷。

本地區總帳內：

然而，預算執行時卻呈現稍高之金額，在上述項目中徵收之收入達80,736,497.00元，而已付之“退還”亦達24,723,469.00元。

由此可見：在消費稅（“煙草”及“葡萄酒及其他酒精飲品”）實際徵收的收入僅為56,013,028.00元，而並非決算中所載的，因此，本地區決算誇大了24,723,469.00元⁷⁸。

這樣，對本地區總預算及本地區總決算之透明度及嚴謹性均有影響。

此程序之負面影響，尚可強調最後一點，即此程序為本地區行政當局帶來了成本開支，包括行政成本及財政成本。

經濟司及財政司在程序中，既參與徵收工作，又參與其後之退還工作，從而引致行政上種種繁瑣、程序複雜、工作加倍以及決策拖延等現象，最後，更造成工作效率下降。由此足以表明行政成本之龐大。

財政成本顯然與行政成本關係密切，其中包括參與該程序之人員之報酬，以及為開展該程序所需之物品消耗。

從財政角度來看，這些成本對本地區並未帶來任何利益，然而，不能忘記其他既有之目標，例如：監管本地區財貨之進出、以及監察本身消費稅之徵收，因此，不可能廢除此項徵收。

本院認為，可以及應該在法律財政架構內簡化有關程序。

如上所述，在“退稅”制度下因進口貨品（主要為煙草及酒精飲品）而徵收之消費稅並非本地區之實際收入，而只作為產品因某些原因不能再出口時須支付稅款之一項保證（擔保）。

這樣，不論從法律觀點或從財政觀點看，對其賦予此性質更為恰當。

因此，明確有意將貨品再出口後，“消費稅”將直接由經濟司以擔保名義徵收，並進行有關記錄及存放。在退還程序中，當貨品再出口時，情況剛好相反，即免除擔保。

然而，由於貨品不一定再出口，故須構思另一制度：若進口後到某一特定期限仍未再出口，經濟司必須將“擔保”轉為預算收入，交予本地區庫房。

為此模式得以實行，尚須修改經濟司之法律財政制度，例如：賦予經濟司行政自主，並可徵收及免除上述“擔保”，這樣，由於帳目必須受本院審議，故可確保其活動之財政監管。

此乃本院之另一項提議。”

但是，既沒有簡化有關退還消費稅的程序，亦未趁經濟司新組織章程公佈之時，即六月二十八日第 27/99/M 號法令，給予其行政自治權。

4.3.2.2. 資本性支出

有關預算及決算的資本性支出由下列圖表表示：

⁷⁵ 參見第四章 13.2.1。

⁷⁶ 一九九八年亦然。

⁷⁷ 一九九八年度地區總預算內：

收入	— C.E.02-03-03-21 — 煙草	澳門幣 40,000,000.00 元
	— C.E.02-03-03-22 — 葡萄酒及其他酒精飲品	澳門幣 50,000,000.00 元
	總數	澳門幣 70,000,000.00 元

支出	— C.E.05-03-00-00-02 — 其他退還	澳門幣 40,500,000.00 元
----	-----------------------------	---------------------

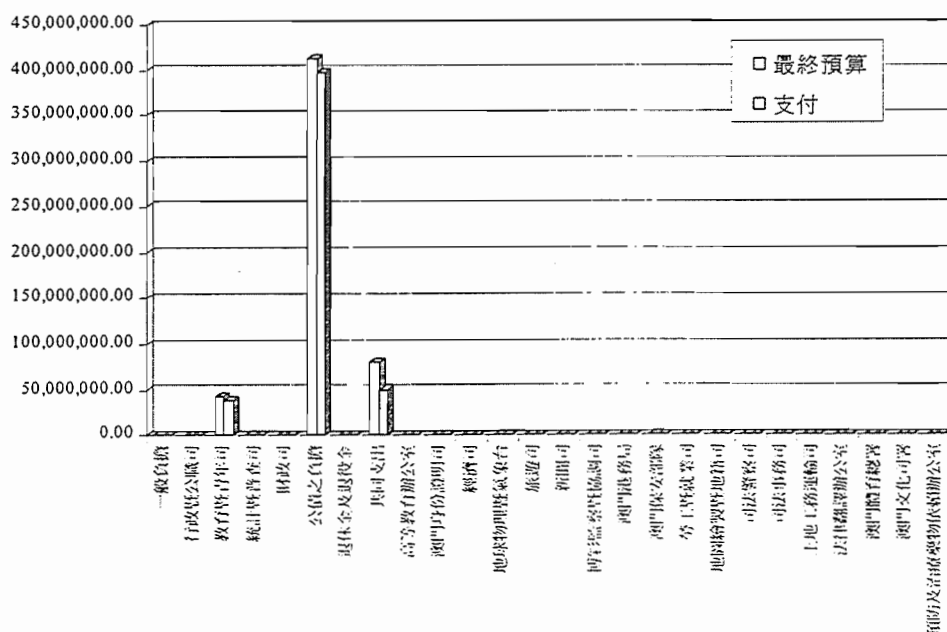
⁷⁸ 一九九八年度本地區總決算中：

收入	— C.E.02-03-03-21 — 煙草	澳門幣 50,815,287.00 元
	— C.E.02-03-03-22 — 葡萄酒及其他酒精飲品	澳門幣 28,246,831.00 元
	總數	澳門幣 79,062,118.00 元

支出	— C.E.05-03-00-00-02 — 其他退還	澳門幣 40,289,405.00 元
----	-----------------------------	---------------------

由此可見，在消費稅（“煙草”及“葡萄酒及其他酒精飲品”）實際徵收的收入僅為澳門幣 37,772,713.00 元。

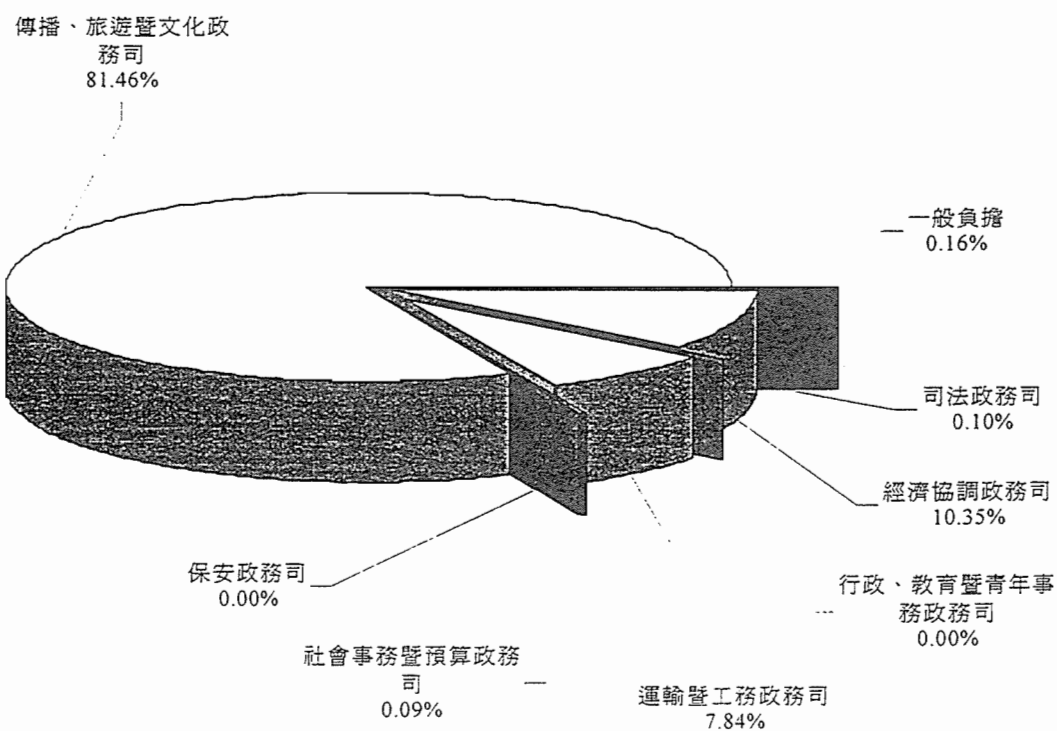
編號	項目	最終預算		支付		實現率 %
		金額	%	金額	%	
01-00	一般負擔	1,111,500.00	0.21	1,111,300.00	0.23	99.98
03-00	行政暨公職司	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
05-00	教育暨青年司	43,245,400.00	8.04	38,185,066.00	7.84	88.30
07-00	統計暨普查司	15,000.00	0.00	6,900.00	0.00	46.00
09-00	財政司	204,500.00	0.04	203,648.00	0.04	99.58
10-00	公債之負擔	412,000,000.00	76.62	396,396,057.50	81.40	96.21
11-00	退休金及退役金	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
12-00	共同支出	80,060,000.00	14.89	50,312,622.32	10.33	62.84
13-00	高等教育辦公室	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
18-00	澳門身份證明司	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
19-00	經濟司	128,036.00	0.02	124,392.30	0.03	97.15
22-00	地球物理暨氣象台	9,000.00	0.00	8,972.00	0.00	99.69
23-00	旅遊司	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
24-00	新聞司	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
26-00	博彩監察暨協調司	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
27-00	澳門港務局	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
28-00	澳門保安部隊	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
29-00	勞工暨就業司	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
31-00	地圖繪製暨地籍司	35,000.00	0.01	12,560.00	0.00	35.89
32-00	司法警察司	219,036.00	0.04	218,416.00	0.04	99.72
34-00	司法事務司	61,670.00	0.01	61,670.00	0.01	100.00
35-00	土地工務運輸司	530,200.00	0.10	255,737.00	0.05	48.23
36-00	法律翻譯辦公室	84,699.00	0.02	64,699.00	0.01	76.39
37-00	澳門體育總署	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
38-00	澳門文化司署	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
39-00	預防及治療藥物依賴辦公室	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
合計		537,704,041.00	100.00	486,962,040.12	100.00	90.56



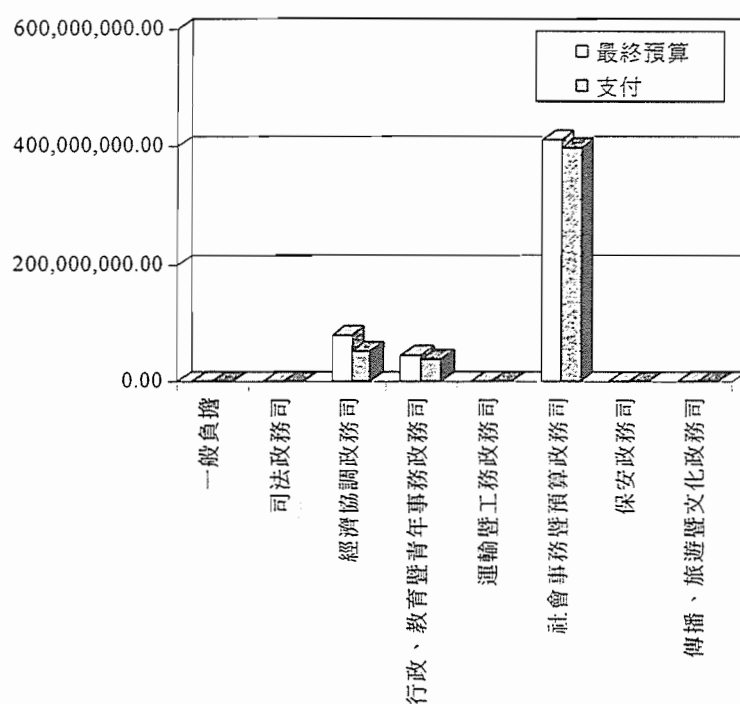
根據政務司分配的資本性支出如下圖所述：

政府部門	最終預算		支付		實現率 %
	金額	%	金額	%	
一般負擔	800,200.00	0.15	800,000.00	0.16	99.98
司法政務司	521,905.00	0.10	501,285.00	0.10	96.05
經濟協調政務司	80,143,036.00	14.90	50,383,914.62	10.35	62.87
行政、教育暨青年事務政務司	43,245,400.00	8.04	38,185,066.00	7.84	88.30
運輸暨工務政務司	729,000.00	0.14	432,069.00	0.09	59.27
社會事務暨預算政務司	412,264,500.00	76.67	396,659,705.50	81.46	96.21
保安政務司	0.00	0.00	0.00	0.00	---
傳播、旅遊暨文化政務司	0.00	0.00	0.00	0.00	---
合計	537,704,041.00	100.00	486,962,040.12	100.00	90.56

構成



預算執行



其中最大的三個使用資本性支出的機構為公債（81.4%）、共同支出（10.3%）以及教育暨青年司（7.8%）。

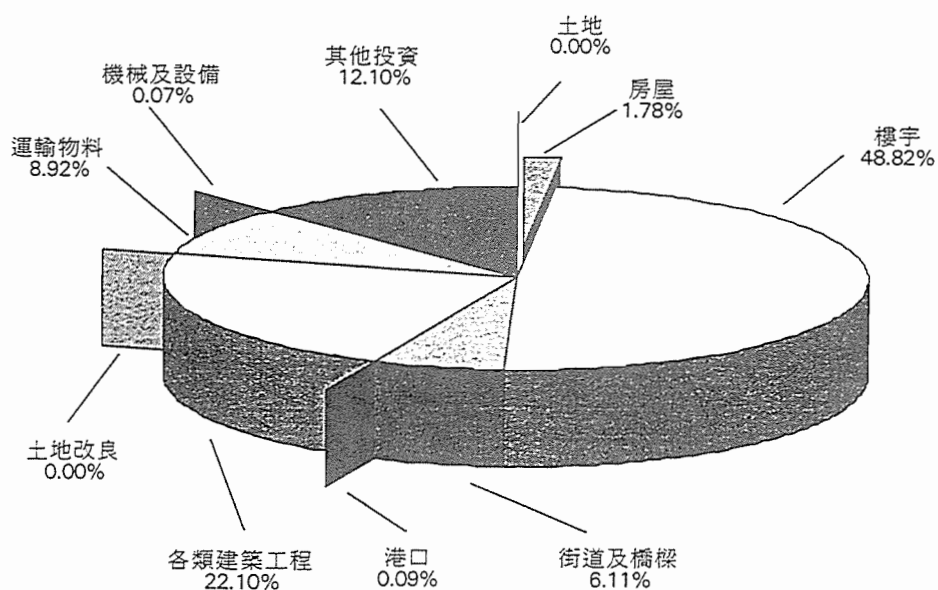
4.3.2.3. 投資計劃

根據地區總決算案中的資料，下列圖表顯示了行政當局投資及發展計劃的支出的執行情況。

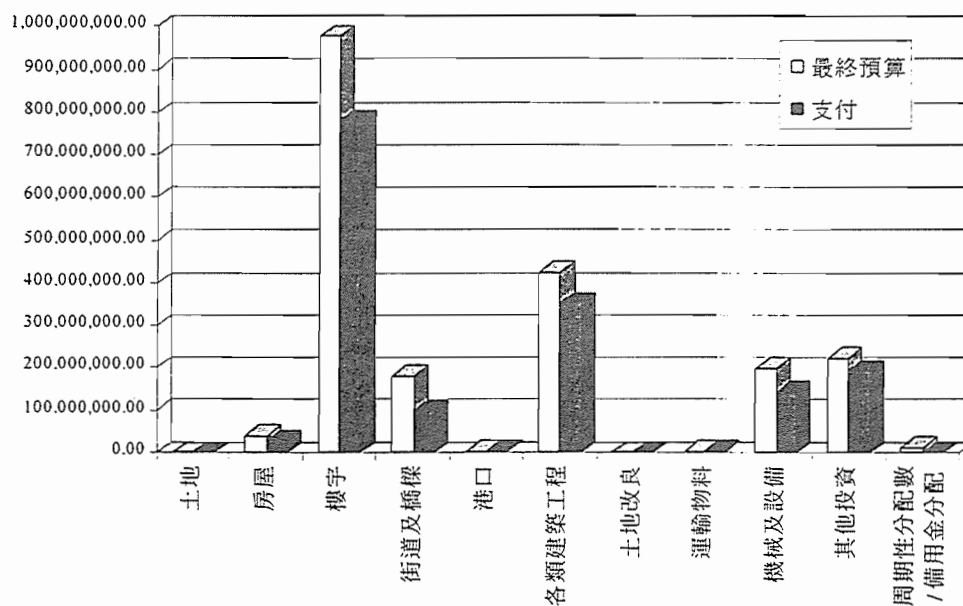
政務司方面，社會事務暨預算政務司使用了地區 81.5% 的資本性支出。

經濟分類編號	類別 項目	最終預算		支付		實現率 %
		金額	%	金額	%	
07-01-00-00	土地	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
07-02-00-00	房屋	39,792,294.10	1.93	28,454,259.80	1.78	71.51
07-03-00-00	樓宇	977,775,725.00	47.54	778,983,100.80	48.82	79.67
07-04-00-00	街道及橋樑	179,801,509.30	8.74	97,429,990.30	6.11	54.19
07-05-00-00	港口	1,386,653.10	0.07	1,386,653.10	0.09	100.00
07-06-00-00	各類建築工程	424,193,382.30	20.62	352,591,912.00	22.10	83.12
07-07-00-00	土地改良	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
07-09-00-00	運輸物料	1,193,198.00	0.06	1,193,198.00	0.07	100.00
07-10-00-00	機械及設備	199,706,076.00	9.71	142,368,016.30	8.92	71.29
07-12-00-00	其他投資	222,368,397.60	10.81	193,072,276.40	12.10	86.83
10-00-00-00-02	周期性分配數 / 備用金分配數	10,499,783.10	0.51	0.00	0.00	0.00
合計		2,056,717,018.50	100.00	1,595,479,406.70	100.00	77.57

構成



預算執行

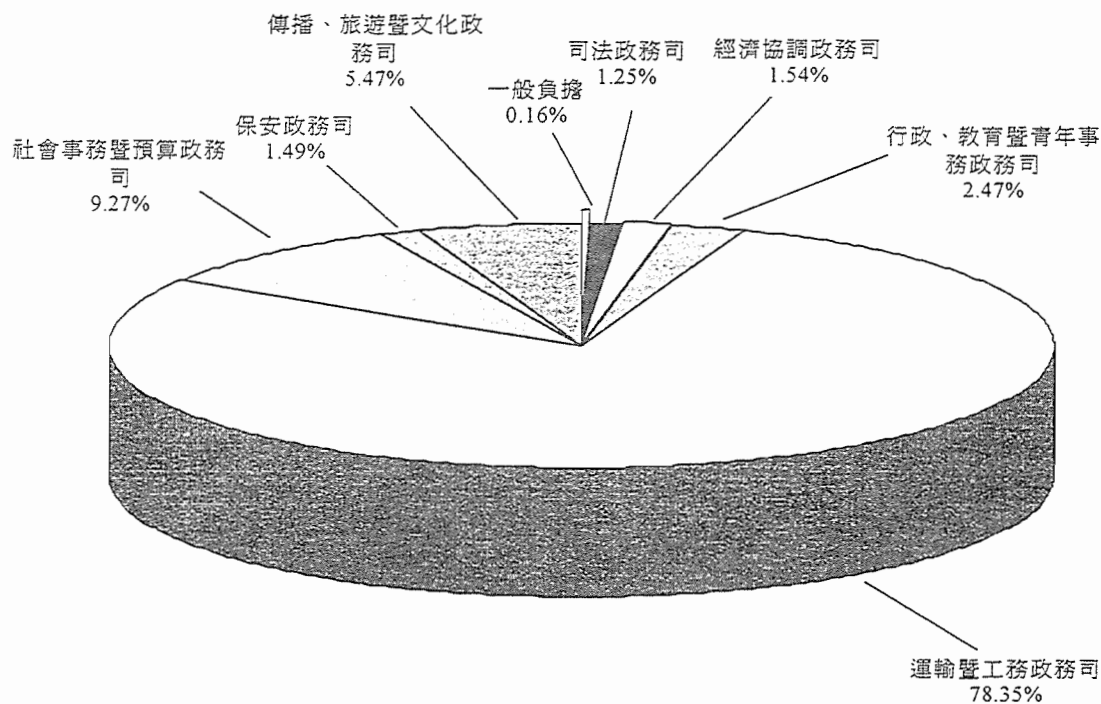


為了更明確本地區資源的使用情況，以及更好的財政控制，本院再一次提議將有關投資計劃的支出按機構組分。

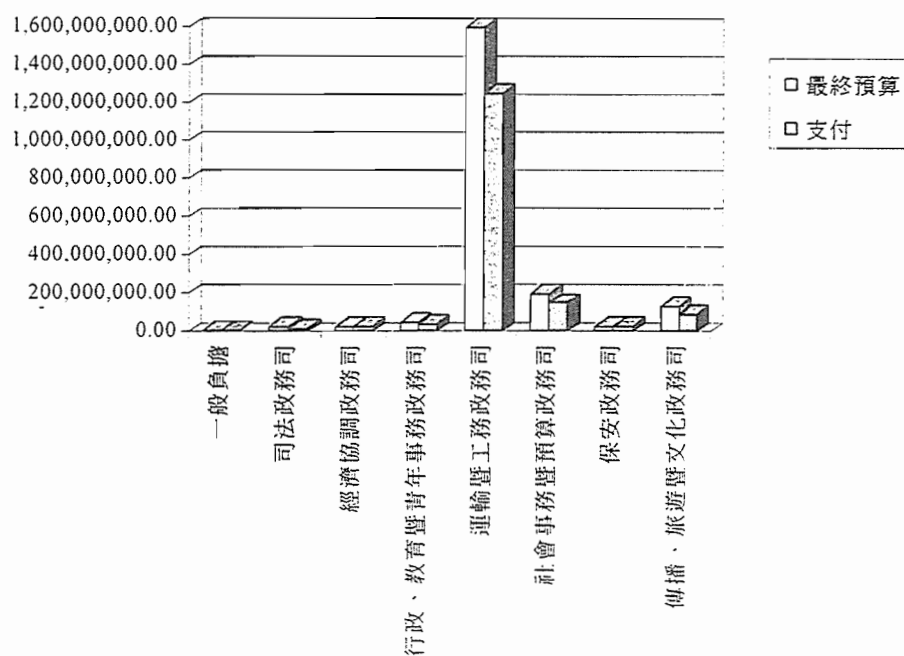
根據財政司提供，地區總決算案中報告書的第六章——一九九八年行政當局投資與發展計劃中的內容，研制了下列圖表。

政府部門	最終預算		支付		實現率
	金額	%	金額	%	
一般負擔	5,600,000.00	0.27	2,526,351.50	0.16	45.11
司法政務司	23,907,525.00	1.16	19,949,160.30	1.25	83.44
經濟協調政務司	29,700,000.00	1.44	24,644,162.40	1.54	82.98
行政、教育暨青年事務政務司	52,166,000.00	2.54	39,341,318.30	2.47	75.42
運輸暨工務政務司	1,592,727,376.10	77.44	1,250,132,416.30	78.35	78.49
社會事務暨預算政務司	191,696,117.40	9.32	147,886,635.30	9.27	77.15
保安政務司	26,440,000.00	1.29	23,730,914.20	1.49	89.75
傳播、旅遊暨文化政務司	134,480,000.00	6.54	87,268,448.40	5.47	64.89
合計	2,056,717,018.50	100.00	1,595,479,406.70	100.00	77.57

構成



預算執行



4.3.2.4. 指定帳目

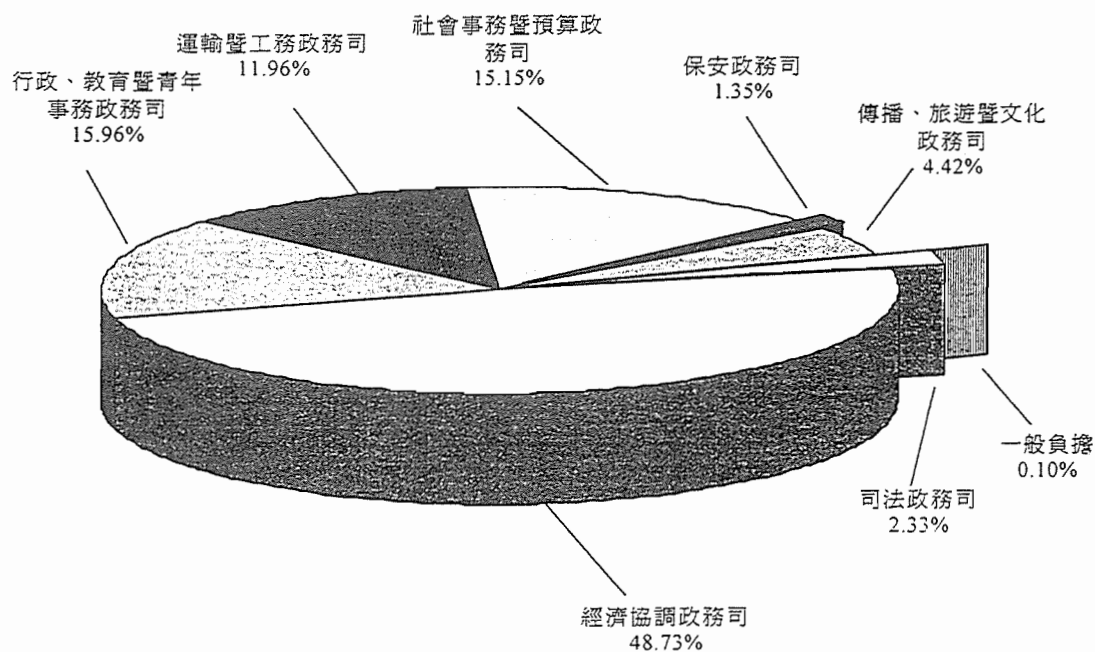
4.3.2.4.1. 指定帳目的支出

按政務司分類的指定帳目的支出，顯示如下：

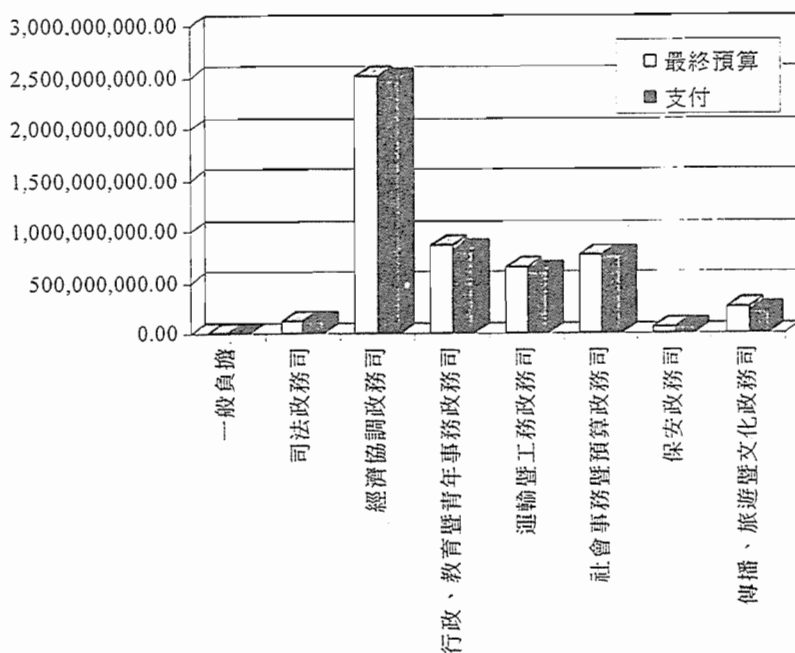
政府部門	最終預算		支付		實現率 %
	金額	%	金額	%	
一般負擔	5,000,207.40	0.10	5,000,207.40	0.10	100.00
司法政務司	127,516,867.08	2.42	118,786,039.10	2.33	93.15
經濟協調政務司	2,503,817,805.28	47.61	2,480,924,356.32	48.73	99.09
行政、教育暨青年事務政務司	868,902,797.42	16.52	812,561,461.96	15.96	93.52
運輸暨工務政務司	651,890,667.17	12.40	608,833,235.70	11.96	93.39
社會事務暨預算政務司	771,227,502.50	14.67	771,180,269.50	15.15	99.99
保安政務司	68,726,200.00	1.31	68,716,182.17	1.35	99.99
傳播、旅遊暨文化政務司	261,763,311.08	4.98	224,839,597.59	4.42	85.89
合計	5,258,845,357.93	100.00	5,090,841,349.74	100.00	96.81

以圖顯示：

構成



預算執行



4.3.2.4.2. 自治實體

款的要求，其中規定本身收入、分享及指定收入必須等於或超過其初期預算支出的 30%。

仍然發現大量的自治實體並不能達到十一月二十七日第 53/93/M 號法令第三條第一

以下為一系列不能達到要求的自治實體。

學生福利基金

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	18,987,500.00	98,987,500.00	19.18
管理帳目內	27,644,425.76	98,716,920.23	28.00

工商業發展基金

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	40,000.00	40,670,000.00	0.10
管理帳目內	161,830.00	24,878,635.70	0.65

澳門社會工作司

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	6,406,345.00	225,455,070.00	2.84
管理帳目內	9,638,659.51	207,368,592.00	4.65

司法、登記暨公證公庫

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	3,855,000.00	74,855,000.00	5.15
管理帳目內	4,529,984.97	79,399,444.20	5.71

社會保障基金

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	89,310,000.00	444,845,000.00	20.08
管理帳目內	193,305,717.51	150,731,065.25	128.25

澳門民用航空局

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	3,780,000.00	32,480,000.00	11.64
管理帳目內	4,727,022.72	23,236,307.77	20.34

澳門貿易投資促進局

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	1,250,000.00	59,136,000.00	2.11
管理帳目內	1,865,134.04	52,934,080.30	3.52

反貪污暨反行政違法性高級專員公署

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	85,000.00	31,742,000.00	0.27
管理帳目內	103,780.00	8,889,982.30	1.17

澳門衛生司

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	36,800,000.00	1,087,800,000.00	3.38
管理帳目內	39,735,492.70	1,088,181,951.80	3.65

澳門基金會

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	14,501,000.00	53,695,000.00	27.01
管理帳目內	22,187,127.74	58,276,290.05	38.07

理工學院

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	32,870,000.00	143,230,000.00	22.95
管理帳目內	37,338,522.18	144,514,151.07	25.84

體育發展基金

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	9,762,200.00	47,772,200.00	20.43
管理帳目內	8,351,474.30	41,529,298.51	20.11

文化基金

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	6,837,100.00	59,400,400.00	11.51
管理帳目內	55,498,370.90	61,591,863.90	90.11

消費者委員會

	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	0.00	7,000,000.00	0.00
管理帳目內	0.00	6,619,563.02	0.00

旅遊培訓學院

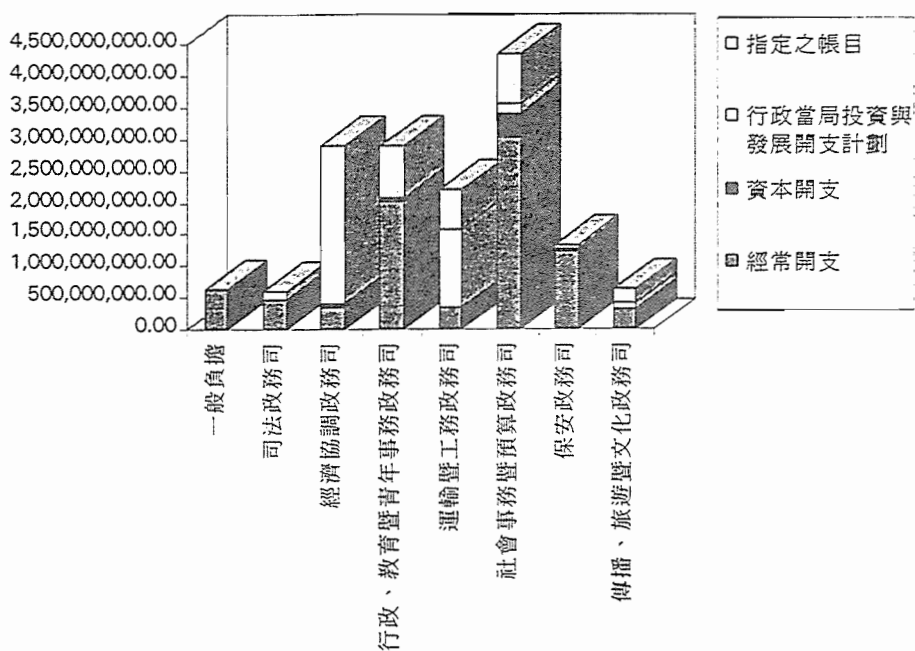
	本身收入、指定收入 及共同分享(1)	總開支 (2)	% (1/2)
預算內	7,610,000.00	51,610,000.00	14.75
管理帳目內	8,182,679.91	49,080,516.62	16.67

從中可知，儘管在相關的預算中低於要求的，但社會保障基金（128.25%）、澳門基金會（38.07%）以及文化基金（90.11%）的決算中已達到有關標準。

4.3.2.5. 綜述

按政務司類的支出分佈可以下列圖表表示。

政府部門	類別								合計	%
	經常開支	%	資本開支	%	行政當局投資與發展開支計劃	%	指定之帳目	%		
一般負擔	626,736,804.93	7.52	800,000.00	0.16	2,526,351.50	0.16	5,000,207.40	0.10	635,063,363.83	4.10
司法政務司	458,324,757.70	5.50	501,285.00	0.10	19,949,160.30	1.25	118,786,039.10	2.33	597,561,242.10	3.85
經濟協調政務司	340,241,937.75	4.08	50,383,914.62	10.35	24,644,162.40	1.54	2,480,924,356.32	48.73	2,896,194,371.09	18.68
行政、教育暨青年事務政務司	2,010,130,059.56	24.12	38,185,066.00	7.84	39,341,318.30	2.47	812,561,461.96	15.96	2,900,217,905.82	18.70
運輸暨工務政務司	339,174,264.00	4.07	432,069.00	0.09	1,250,132,416.30	78.35	608,833,235.70	11.96	2,198,571,985.00	14.18
社會事務暨預算政務司	3,017,578,306.68	36.21	396,659,705.50	81.46	147,886,635.30	9.27	771,180,269.50	15.15	4,333,304,916.98	27.95
保安政務司	1,222,957,102.50	14.68	0.00	0.00	23,730,914.20	1.49	68,716,182.17	1.35	1,315,404,198.87	8.48
傳播、旅遊暨文化政務司	317,297,813.50	3.81	0.00	0.00	87,268,448.40	5.47	224,839,597.59	4.42	629,405,859.49	4.06
合計	8,332,441,046.62	100.00	486,962,040.12	100.00	1,595,479,406.70	100.00	5,090,841,349.74	100.00	15,505,723,843.18	100.00



4.4. 結餘

一九九八年度會計帳面呈現澳門幣 42,664,664.56 的正數結餘。

但是考慮到其中一部份的收入來自歷年的滾存，因此結餘並不能真正代表一九九八年地區總預算的執行情況。

使用了歷年滾存澳門幣 1,570,399,995 (多過總收入的 10%)，其中澳門幣 670,399,995 是一九九七年收取的收入。因幸運博彩專營合約第二十一條第一及二項的規定而屬於新成立的基金會，只是澳門發展及合作基金會至一九九八年始成立⁷⁹。

如此，真正的結餘應為：

帳面結餘.....	42,664,644.56
• 使用歷年滾存.....	-1,570,399,995.00
• 一九九七年收取的並於一九九八年 呈交基金會的收入.....	670,399,995.00

真正結餘..... -857,335,355.44

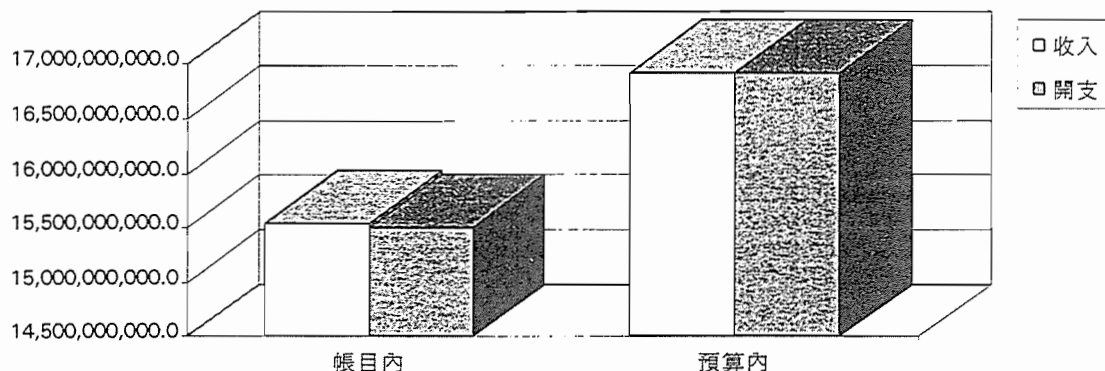
總而言之，一九九八年地區錄得預算執行的結餘為負澳門幣 857,335,355.44，一九九七年的結餘為負澳門幣 310,503,486.10。

4.5. 收入與支出的關係

以下一系列的圖表顯示了收入與支出的關係，尤其是有關轉移收益以及土地溢價金收益，作為協助地區有效地財政管理的工具。

4.5.1. 總收入及總支出

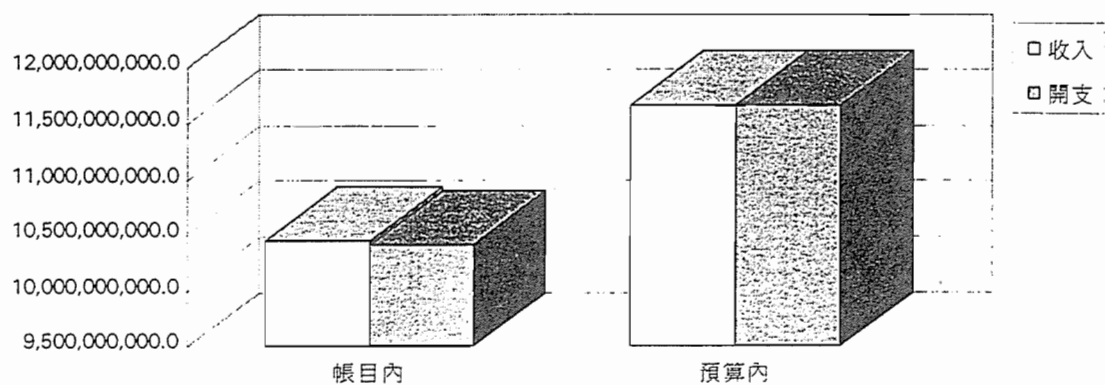
	收入	開支	差額	覆蓋率 %
帳目內	15,548,388,487.7	15,505,723,843.2	42,664,644.6	100.28
預算內	16,921,620,757.9	16,921,620,757.9	0.0	100.00



⁷⁹ 參見一九九七年意見書第四章 4 及 4.2.2.2，以及十二月三十一日第 61/97/M 號法令第十二條。

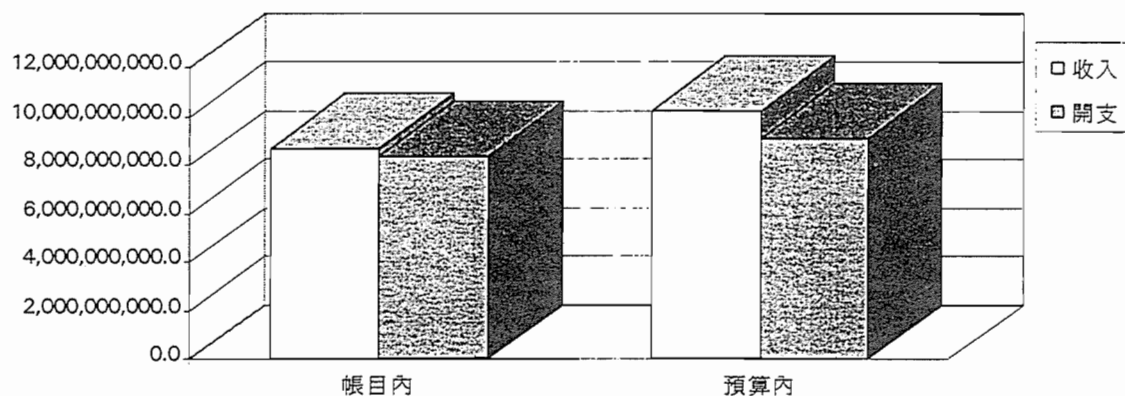
4.5.2. 不包括指定之帳目之總收入與不包括指定之帳目之總支出

	收入	開支	差額	覆蓋率 %
帳目內	10,457,547,138.0	10,414,882,493.4	42,664,644.6	100.41
預算內	11,662,775,400.0	11,662,775,400.0	0.0	100.00



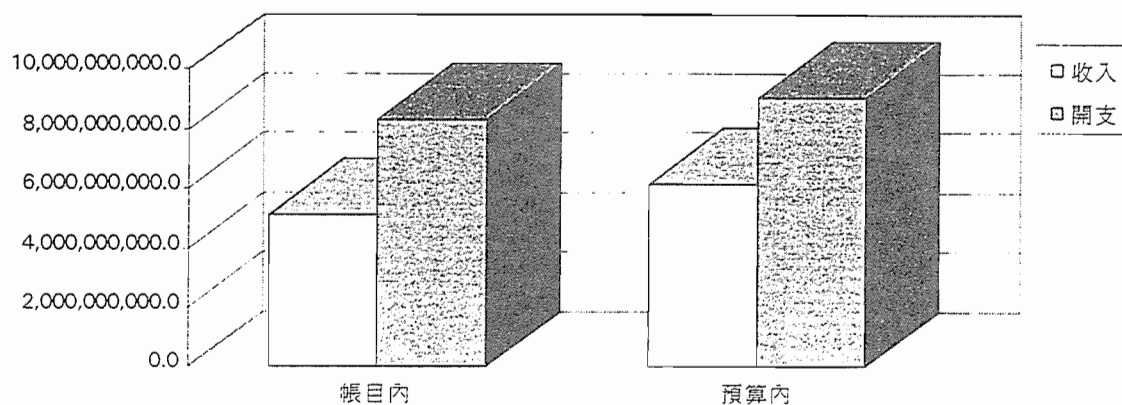
4.5.3. 經常收入與經常支出

	收入	開支	差額	覆蓋率 %
帳目內	8,658,707,225.0	8,332,441,046.6	326,266,178.4	103.92
預算內	10,249,454,400.0	9,068,354,340.5	1,181,100,059.5	113.02



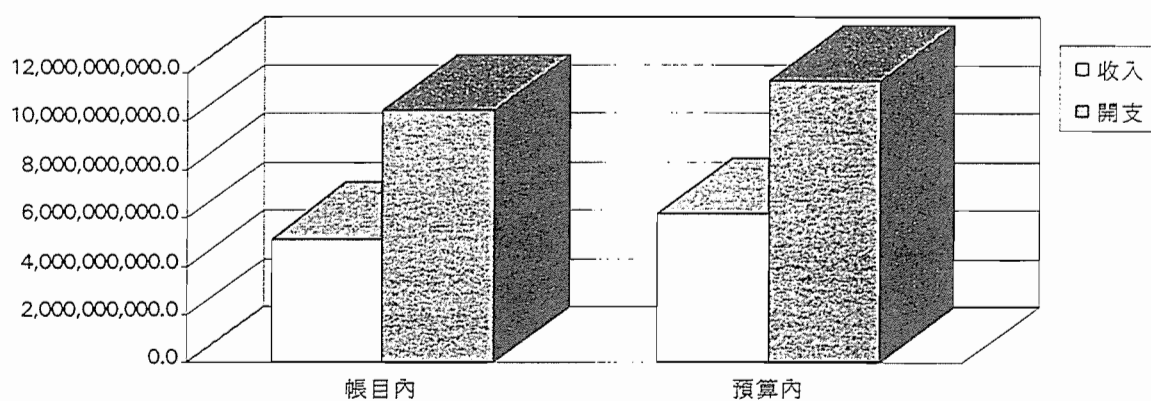
4.5.4. 博彩稅收與經常支出

	收入	開支	差額	覆蓋率 %
帳目內	5,145,349,002.0	8,332,441,046.6	-3,187,092,044.6	61.75
預算內	6,153,112,568.0	9,068,354,340.5	-2,915,241,772.5	67.85



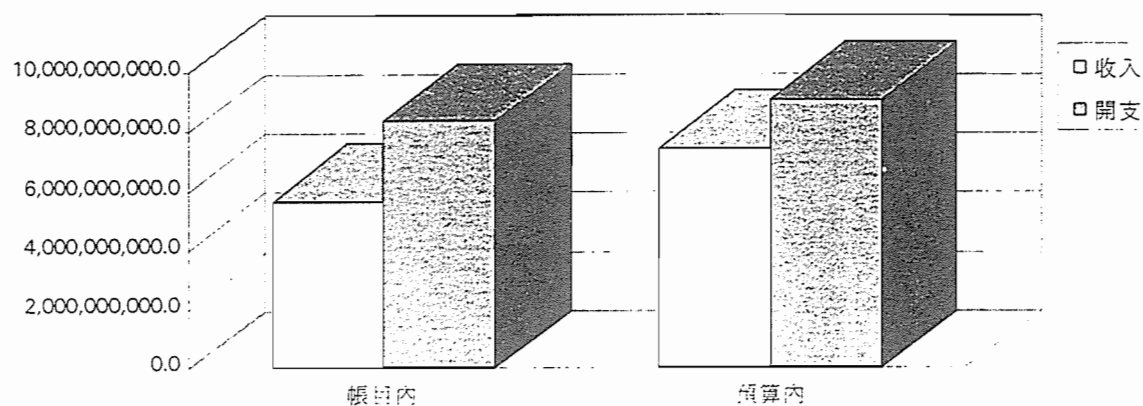
4.5.5. 博彩稅收與不包括指定之帳目之總支出

	收入	開支	差額	覆蓋率 %
帳目內	5,145,349,002.0	10,414,882,493.4	-5,269,533,491.4	49.40
預算內	6,153,112,568.0	11,662,775,400.0	-5,509,662,832.0	52.76



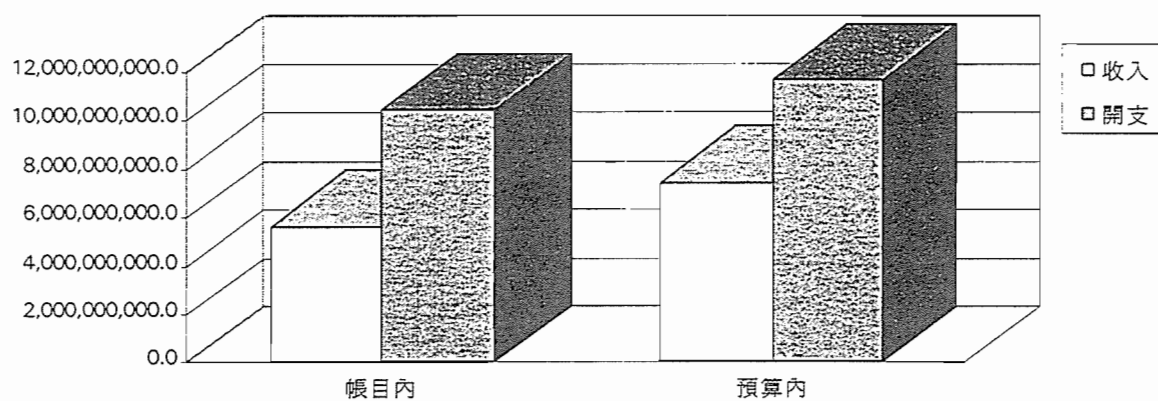
4.5.6. 博彩稅收及批地收入與經常支出

	收入	開支	差額	覆蓋率 %
帳目內	5,634,326,474.0	8,332,441,046.6	-2,698,114,572.6	67.62
預算內	7,418,112,568.0	9,068,354,340.5	-1,650,241,772.5	81.80



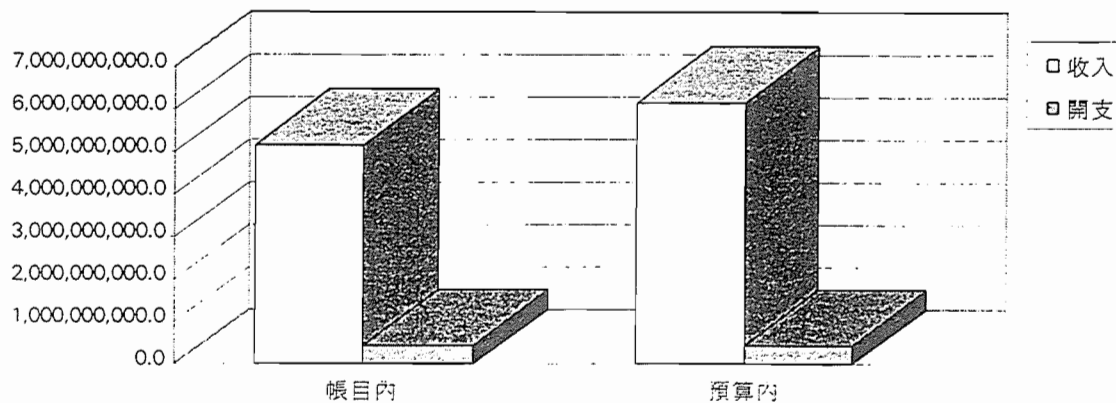
4.5.7. 博彩稅收及批地收入與不包括指定之帳目之總支出

	收入	開支	差額	覆蓋率 %
帳目內	5,634,326,474.0	10,414,882,493.4	-4,780,556,019.4	54.10
預算內	7,418,112,568.0	11,662,775,400.0	-4,244,662,832.0	63.61



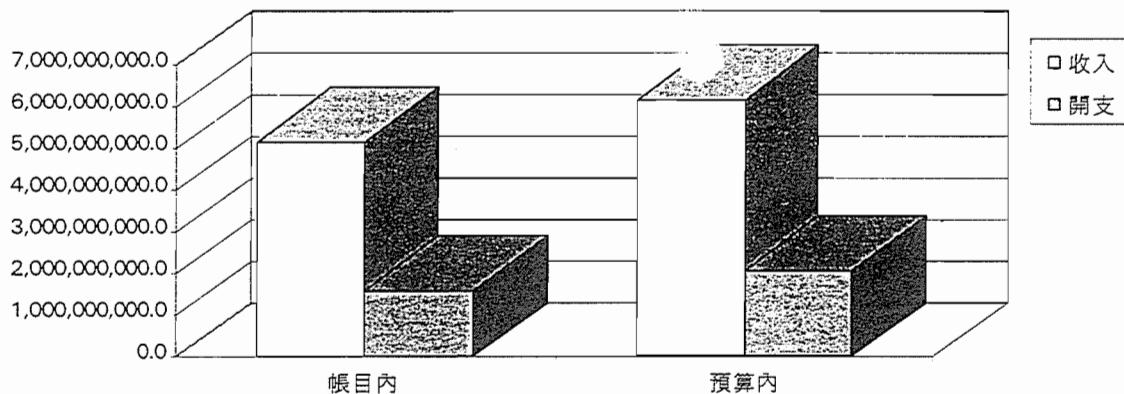
4.5.8. 博彩稅收與還本付息

	收入	開支	差額	覆蓋率 %
帳目內	5,145,349,002.0	447,736,024.9	4,697,612,977.1	1,149.19
預算內	6,153,112,568.0	472,000,000.0	5,681,112,568.0	1,303.63



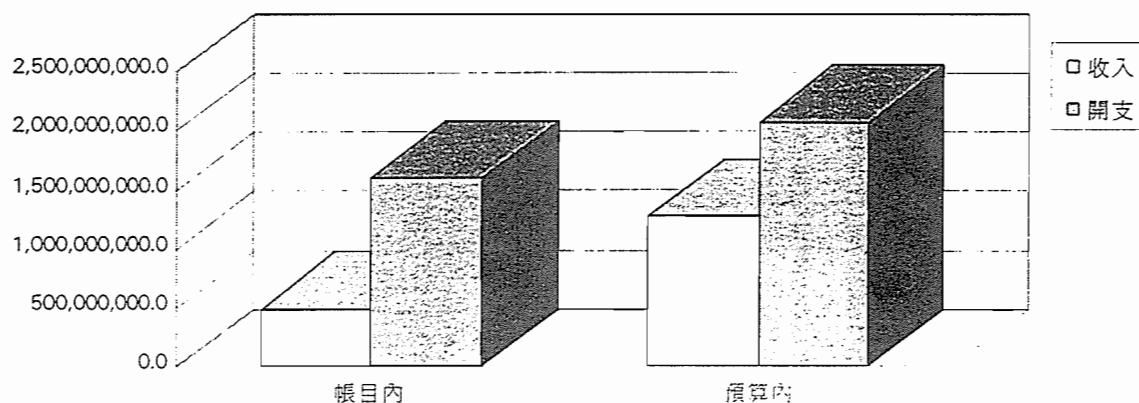
4.5.9. 博彩稅收與行政當局投資與發展支出計劃

	收入	開支	差額	覆蓋率 %
帳目內	5,145,349,002.0	1,595,479,406.7	3,549,869,595.3	322.50
預算內	6,153,112,568.0	2,056,717,018.5	4,096,395,549.5	299.17



4.5.10. 批地收入與行政當局投資與發展支出計劃

	收入	開支	差額	覆蓋率 %
帳目內	488,977,472.0	1,595,479,406.7	-1,106,501,934.7	30.65
預算內	1,265,000,000.0	2,056,717,018.5	-791,717,018.5	61.51



第五章

津貼、補貼及財產

1300/S/99 及 1541/S/99 號公函，財政司分別於七月二十九日、八月五日及九月三日分別以第 24/DCP/99 以及 27/DCP/99、29/DCP/99 及 40/DEPF/PA/99 號公函回覆。

5.1. 前言

根據三月二日第 18/92/M 號法令第九條第三款的規定，本法院必須就津貼、補貼、稅務優惠的發放及償還、本地區財產進行分析。

為履行此法定指令，而在有關帳目報告內欲又缺乏資料，本法院一直向財政司要求相關的補充資料。

因此法院分別於七月八日、七月九日及八月十六日向財政司發出第 1246/S/99、

5.2. 津貼、補貼及其他形式之資助

如之前的意見書所述⁸⁰，第 54/GM/97 號批示規定了本地區行政當局津貼的發放。

由此設立了經濟分類帳目用於支付有關津貼（第一款），同時亦強制性要求按季度公佈“受資助者及撥給之金額”的清單（第二款）。

關於有關批示在實踐中運用的結果嘗試在此處分析。

⁸⁰ 參見第二章 3.1.1 及第五章 2.節。

首先，用於指定津貼的相關項目的設立可以立刻得出所涉及的數額，以下表表示：

編號 章 節	名稱	經濟分類				合計
		04-02-00-00	04-03-00-00	08-02-00-00	08-03-00-00	
01 02	總督辦公室	972,000.00	2,235,272.80	—	—	3,207,272.80
03	立法會	50,000.00	50,000.00	—	—	100,000.00
05	東方傳教會	11,002,910.00	—	—	—	11,002,910.00
06	司法政務司辦公室	275,000.00	260,000.00	—	—	535,000.00
07	經濟協調政務司辦公室	1,215,000.00	512,500.00	—	—	1,727,500.00
08	行政 教育暨青年事務政務司辦公室	1,196,000.00	850,000.00	—	—	2,046,000.00
09	運輸暨工務政務司辦公室	—	123,000.00	—	—	123,000.00
10	社會事務暨預算政務司辦公室	1,793,149.00	156,400.00	—	—	1,949,549.00
12	保安政務司辦公室	15,000.00	85,000.00	—	—	100,000.00
13	傳播 旅遊暨文化政務司辦公室	4,317,199.80	390,000.00	—	—	4,707,199.80
03 01	行政暨公職司	836,000.00	—	—	—	836,000.00
05 01	教育暨青年司	384,290,587.00	110,055,803.00	37,736,900.00	—	532,083,290.00
04	青年廳	7,133,632.00	—	—	—	7,133,632.00
12	共同開支	18,030,000.00	32,976,483.40	—	—	51,006,483.40
28 01	澳門保安部隊事務司	—	46,333.30	—	—	46,333.30
合計		431,126,477.80	147,740,792.50	37,736,900.00	0.00	616,604,170.30

下表則是以相關的管理帳目內經濟分類項目所提供的數據為基礎，顯示了自治實體

所發放的津貼：

名稱	經濟分類				合計
	04-02-00-00	04-03-00-00	08-02-00-00	08-03-00-00	
海島市政廳	1,577,991.30	6,500.00	---	---	1,584,491.30
工商業發展基金	---	---	11,500,000.00	8,202,611.00	19,702,611.00
澳門旅遊基金	---	691,047.90	---	---	691,047.90
澳門社會工作司	82,128,316.00	27,694,807.10	1,373,918.70	---	111,197,041.80
澳門市政廳	3,809,543.00	455,030.00	---	---	4,264,573.00
社會保障基金	---	111,461,321.20	---	---	111,461,321.20
社會重返基金	---	924,289.40	---	---	924,289.40
澳門衛生司	45,014,257.70	---	---	---	45,014,257.70
澳門大學	480,000.00	406,500.00	---	---	886,500.00
澳門基金會*	---	---	---	---	2,767,741.30
體育發展基金	16,724,658.30	---	---	---	16,724,658.30
文化基金	3,490,200.00	1,512,089.80	---	---	5,002,289.80
澳門公共行政福利基金	---	3,828,467.60	---	---	3,828,467.60
理工學院 *	---	---	---	---	873,680.90
合計	153,224,966.30	146,980,053.00	12,873,918.70	8,202,611.00	324,922,971.20

* 資料來源：公佈於《政府公報》之名單

由此可知，一九九八年共發放了澳門幣 941,527,141.50 的財政資助，其中澳門幣 634,962,262.80 給予“私立實體”（經濟分類 04-02-00-00 及 08-02-00-00），澳門幣 302,923,456.50 給予“私人”（經濟分類 04-03-00-00 及 08-03-00-00）。

關於澳門基金會及澳門理工學院發放的財政資助（分別為澳門幣 2,767,741.30 及 873,680.90），由於其採用公定會計（POC）的方式，因此不可能通過相關的管理帳目，

而獲得發放於“私立實體”、“私人”的津貼的數額。

必須指出，財政資助的總額（澳門幣 941,527,141.50），為資本性支出的 2 倍，佔經常性支出的 11%。

由於所涉及的數額（約 10 億澳門幣），必須對津貼的發放以及其應用進行更嚴謹的控制。

下表結合了有關財政資助記帳的一些混亂的情況。

名稱	公佈於政府公報內財政資助的清算					管理帳目內	差額
	第一季	第二季	第三季	第四季	合計		
行政暨公職司	270,000.00	55,000.00	258,000.00	253,000.00	836,000.00	836,000.00	0.00
社會工作司	19,262,869.40	22,762,034.70	23,712,308.00	23,823,101.70	89,560,313.80	111,197,041.80	-21,636,728.00
澳門大學	260.00	230,000.00	26,411.00	146,200.00	402,871.00	886,500.00	-483,629.00
澳門基金會	540,700.00	927,454.30	537,377.90	762,209.10	2,767,741.30	---	2,767,741.30
體育發展基金	5,468,915.50	2,423,108.00	4,410,887.20	6,481,169.10	18,784,079.80	16,724,658.30	2,059,421.50
文化基金	800,622.00	1,040,648.80	1,261,399.00	1,824,890.00	4,927,559.80	5,002,289.80	-74,730.00
理工學院	270,134.00	207,298.70	137,547.10	258,701.10	873,680.90	---	873,680.90
合計	26,613,500.90	27,645,544.50	30,343,930.20	33,549,271.00	118,152,246.60	134,646,489.90	-16,494,243.30

* 在有關實體的管理帳目內並無記錄

根據此表格可以得出以下幾點：

- 存有許多部門及自治實體，雖受第 54/GM/97 號批示規範，但沒有遵守按季度公佈財政資助的強制性規定；
- 已公佈的資助（澳門幣 118,152,246.60）只佔總資助額（澳門幣 941,527,141.50）的 12.55%；
- 除行政暨公職司外，公佈的數額與管理帳目內記錄的數額之間存有巨大的差額；
- 相對於那些出現負差額的實體，基本上可以預計為可能是由於未公佈所有的財政資助，如此便違反了相關的批示，同時亦妨礙津貼批給的嚴謹性和透明度；
- 另一方面，對於體育發展基金而言，公佈資助金額為澳門幣 18,784,079.80，但

在其管理帳目只記錄了發放的津貼為 16,724,658.30 澳門幣，無法從中預測原因：

- 最後，如前所述，由於澳門基金會及理工學院採取公定會計方式，而無法在其相應的管理帳目中得出以津貼形式發放的數額，因此對於這些數據與公佈的數據是否相吻合亦難以評估。

5.3. 稅務優惠

稅務優惠代表着那些不被收取的收入，因此必須在地區總決算中加以明確和分析。

在向財政司要求必需的資料後，制訂了下表，顯示一九九八年相應失去的收入達澳門幣 100,125,549.00。

稅項	受益人		合計
	企業	自然人	
補充稅 (A)	34,577,102.00	0.00	34,577,102.00
補充稅 (B)	0.00	294,418.00	294,418.00
物業稅	2,068,749.00	16,520,976.00	18,589,725.00
營業稅	274,350.00	0.00	274,350.00
物業轉移稅	25,291,488.00	16,329,031.00	41,620,519.00
印花	3,112,094.00	1,657,341.00	4,769,435.00
合 計	65,323,783.00	34,801,766.00	100,125,549.00

為綜合過去四年所給予的稅務優惠，制訂了下表：

稅項	1995	1996	95/96 Δ%	1997	96/97 Δ%	1998	97/98 Δ%
補充稅 (A)	17,331,145.00	16,420,569.00	-5.25	32,289,120.00	96.64	34,577,102.00	7.09
補充稅 (B)	1,198,355.00	1,154,919.00	-3.62	256,229.00	-77.81	294,418.00	14.90
物業稅	8,759,627.00	10,335,427.00	17.99	16,421,387.00	58.88	18,589,725.00	13.20
營業稅	242,517.00	245,250.00	1.13	227,550.00	-7.22	274,350.00	20.57
物業轉移稅	424,978.00	32,710,530.00	7,596.99	34,704,228.00	6.09	41,620,519.00	19.93
印花	472,070.00	3,044,622.00	544.95	4,195,631.00	37.80	4,769,435.00	13.68
合 計	28,428,692.00	63,911,317.00	124.81	88,094,145.00	37.84	100,125,549.00	13.66

由此可得出有關流失的收入一直存在着相當程序的增幅，未來地區總決算，在適宜的情況下，可對此情況加以重視。

5.4. 批給貸款

一九九八年度期間，地區總決算並未紀錄有任何批給的貸款。

但記錄有三個為以往的批給，而對此年度有影響的貸款。

首先是澳門電力有限公司向本地區借貸而在此年度內所作出的分期償還（經濟分類 08-05-00-00，未指明及可能性收入），數值為 15,000,000 澳門幣⁸¹。

其次是在預算的“財務資產”中有關澳門港口管理有限公司借款的分期償還，數值為 4,400,000，決算中記錄了相應的收入。

最後，亦記錄了有關一九八一年批給儲金局貸款，數值為 7,576,880，其第十五期，也是最後一期還還，此貸款項目被摘錄予出納活動帳目內。

相關的變動如下：

於一九九七年十二月三十一日所處之狀況 ⁸²	MOP	505,125.00
一九九八年的分期償還 ⁸³	MOP	505,125.00
一九九八年十二月三十一日的狀況	MOP	0.00

5.5. 財產

附隨地區總決算遞交的一份報告，“地區財產狀況”值得分析和研究。

但是，報告仍只單一地包含了財務資產，既有關“出納活動”、“出納”及“財務出資”的內容。

關於動產、不動產及畜產，一如過去數年，向財政司要求有關資料，但仍未見有任何形式的提及或分析。

由於本意見書第六及第八章分別專章研究“出納活動”及“公庫”，此章僅分析“財產出資”以及動產、不動產及畜產。

5.5.1. 地區財務出資

根據決算報告，“在一九九八年十二月三十一日，澳門地區向十五家公司及兩個團體作出資本投資，相關的總投資額達 4,555,440,300 澳門幣”。

與一九九七年相比，出資額增加了 12,372,900 澳門幣，其中有向利寶發建築置業公司增加投資資本 12%（由此，本地區便佔有其 100%的股份），以及在澳門國際機場專營公司的資本增加 33,442,900 澳門幣，因此本地區的投資比例增加至 55.24%。

一如在以前的意見書中一貫提及的，再一次建議，為着公共財產管理的透明度，應公開那些由本地區投資的實體的帳目及報告，特別是那些本地區投資在其總額中佔大多數的，或者專營實體。

5.5.2. 動產、不動產、畜產

在第一章 1.3.2.節中分析過的十一月三十日第 57/98/M 號法令通過，有關私產範圍內的有形動產的法律制度。

由於此規範在一九九八年十二月一日始生效（第十八條），其實際效果實際上並不存在，同時第五條第二款規定，“分類總表、記錄及財產清冊表式樣以及動產之財產帳目式樣，由總督以批示核准，並公佈於澳門《政府公報》”，有關批示僅於一九九九年一月二十二日始見公佈⁸⁴。

關於這個問題，財政司在其覆函⁸⁵中指出“財政司對明確地區在一九九八年十二月三十一日有關動產的問題，不具備具體的條件”。

有關不動產、動產（車輛）以及水上物品清冊的狀況，遞交給本法院的有“澳門地區財產登記清冊”，由地區財產登記清冊工作組制訂。

⁸¹ 參見第四章 4.2.2.2.。

⁸² 來源：一九九七年決算意見書第四章 4.。

⁸³ 來源：地區財產狀況報告——出納活動帳目及財政司七月二十九日之第 12977/024/DCP/99 號公函。

⁸⁴ 第 21/GM/99 號批示，《政府公報》第 5 期。

⁸⁵ 七月十九日第 12047/1530/DGP/GTC/99 號公函。

本法院一直如此建議，因此對記錄財產工作的進行感到欣慰。

第六章

出納活動

同時，不能不指出有關工作的進行只屬初步階段，只是確定屬地區所有的財產還是不足夠的，還必須指出其財產價值，用途以及進行嚴格控制的途徑，而不是僅簡單地記錄組成財產的資產數目。

此現象是缺乏此類資產的財產登錄法律制度的直接後果，而此制度的核准亦是本法院一貫推薦的。

由此，在分析了有關遞交的清單後，必須指出：

a) 不動產：

- 澳門地區為 2,450 個單位的業主³⁶；
- 其中 224 單位／大廈沒有取得憑證，佔總數的 9%；
- 71%的不動產缺乏評估又或沒有取得值；
- 其中，那些具歷史價值的大廈沒有被評估。

b) 車輛：

- 在清冊中，地區擁有 2,157 部車輛，其中 150 輛輕型電單車，1,049 輛輕型汽車，605 輛重型電單車及 353 輛重型汽車；
- 127 輛不獲知其取得日期；
- 並沒有進行任何形式的資產評估；
- 儘管按獲使用者的部門組織有關清冊，但有關的資料，在許多時候，並不統一。例如，在澳門保安事務司中包括了治安警察廳、消防局及水上稽查隊的車輛，幾乎未加區分；在司法事務司中，有些指明為屬檢察官署、普通管轄法院，另一些為司法事務司³⁷。

c) 水上物品：

- 36 艘不同類型的船隻屬於本地區財產；
- 並沒有進行評估；
- 有關清冊並沒有指出相應的取得日期及價格。

6.1. 正規化

一九九八年對於出納活動帳目的簡化、正規化而言是具傑出成績的一年，這些措施亦是本法院一直以來許多建議中的一項。

整個程序自九六年開始，現在成效始見，許多不規則的帳目得以正規化，亦有許多多年來未有任何提存活動記錄的帳目得以了結。

根據“地區財產狀況報告書”中第一點所示，有關出納活動的帳目以下列各種方法進行了正規化的程序：

- 互相抵銷；
- 利用結餘；
- 轉移結餘；以及
- 利用預算撥款。

以“利用結餘”以及“轉移結果”的方法進行的修改反映在因此而建立的一個帳目內（借方／貸方），稱為“出納活動簡化、正規化帳目”。

一些缺乏文件證明的帳目以及預算收入性質的帳目的借方轉入了此帳目。

另一方面，利用由此而生的結餘以規化那些無文件證明帳目的貸方。

相對而言，那些具預算支出性質的帳目以轉入預算資源的方式進行正規化。

如此，這一新設立的帳目，通過這種方式使得大量的帳目得以正規化。

但是考慮到那些具預算收入性質的帳目，最好的解決方法不是將這些帳目借方的結餘轉入新設立的帳目，而是轉入地區總預算。即使如此，亦不會因為此轉入而沒有足夠的結餘規化其它的帳目。

針對那些預算支出性質帳目的貸方轉入預算資源而得以正規化，因此對於相同性質帳目的借方亦應以相同方法處理。

³⁶ 資料來源於一九九八年二月。

³⁷ 本法院，純偶而性地發現，本地區財產中的兩輛車輛，未有在清冊中列明：屬消防局的牌號 MB-05-03，以及屬勞工暨就業司的 MB-02-56。

按照此方式，因其性質更適合的做法應是將 7,649,165.42 澳門幣轉入地區總決算，

如下圖所示：

名稱	一九九八年一月一日之結餘		收入	開支	一九九八年十二月三十一日之結餘	
	借方	貸方			借方	貸方
澳門文化司署 ⁽¹⁾	1,702,292.55	---	---	1,702,292.55	---	---
繳付稅項予政府	2,592.12	---	---	2,592.12	---	---
捐款－中國難民	1,217.69	---	---	1,217.69	---	---
儲備基金	3,615,103.03	---	---	3,615,103.03	---	---
東方傳教會	73,685.06	---	---	73,685.06	---	---
預支款項予海事署	988,005.35	---	---	988,005.35	---	---
澳門市政廳 ⁽²⁾	1,266,269.62	---	---	1,266,269.62	---	---
合計	7,649,165.42	0.00	0.00	7,649,165.42	0.00	0.00

⁽¹⁾ 不包括因互相抵銷而作出調整之款項（澳門幣277,982.90）

⁽²⁾ 只包括已調整之款項

那些已被正規化及簡化的出納活動的帳目，按照本法院的理解³⁸，表示如下，財政司在整個程序中表現出色：

³⁸ 有些帳目雖已修正，但仍有借方／貸方結餘留待正規化，因此不將此些帳目列入此表內。

名稱	一九八一年一月一日之結餘		收入	開支	一九九八年十二月三十一日之結餘	
	借方	貸方			借方	貸方
預支薪俸予征人		3,143,084.70	3,143,084.70			
預支款項予海事署	988,005.35	—	—	988,005.35		
預支薪俸(待調整之帳目)	—	5,102.69	5,102.69	—		
預支款項予澳門保安部隊司令部	—	5,231,292.60	5,231,292.60	—		
預支款項予衛生司	—	122,190,687.90	122,190,687.90	—		
安哥拉 - 1947	362.78	—	—	362.78	725.56	
安哥拉 - 1971	—	260,489.57	260,489.57	—		
安哥拉 - 1972	—	337,136.85	337,136.85	—		
安哥拉 - 1973	—	396,594.99	396,594.99	—		
安哥拉 - 1974	—	310,864.49	310,864.49	—		
安哥拉 - 1975	—	446,341.34	446,341.34	—		
文職公務員薪結核援助	33,434.20	—	—	33,434.20		
助學金	—	10,283.10	10,283.10	—		
安哥拉儲蓄帳戶 - 退休補償金	—	234,737.50	234,737.50	—		0.50
幾內亞儲蓄帳戶	—	204,487.00	204,487.00	—		
印度儲蓄帳戶	—	273,950.13	273,950.13	—		
佛得角儲蓄帳戶	—	565,768.50	565,768.50	—		
帝汶儲蓄帳戶	—	587,955.40	587,955.40	—		
莫桑比克儲蓄帳戶 - 撫恤金	—	1,674,725.30	1,674,725.30	—		
聖多美和普林西比儲蓄帳戶	—	18,633.00	18,633.00	—		
澳門電訊有限公司 - 退休補償金	—	54,163.60	54,163.60	—		
澳門電訊有限公司 - 撫恤金	—	7,735.10	7,735.10	—		
博彩合約29/9/86 - 第二十一條 - 基金	—	12,000,020.00	12,000,020.00	—		
博彩合約29/9/86 - 第三十條 - 盈餘計劃	—	—	12,000,020.00	12,000,020.00		
繳付稅項予政府	2,592.12	—	—	2,592.12		
鑄造貨幣	4,965,421.40	—	—	4,965,421.40		
國防 - 空軍部隊	191,283.69	—	—	191,283.69		
死者及未識者之存款	1,910.73	—	—	1,910.73		
海外軍隊存款	476.77	—	—	476.77		
法院存款*	—	294,322.15	331,453.30	—	37,131.15	
孤兒存款	16,185.75	—	—	16,185.75		
雜項 - 日津貼	—	804,683.00	804,683.00	—		
其他 - 澳門移民入境簽證	—	400.00	400.00	—		
捐款 - 中國難民	1,217.69	—	—	1,217.69		
發行貨幣	1,342,750.00	—	—	1,342,750.00		
自1/1/1936年起澳門出納活動之結帳	—	1,065,864.71	1,065,864.71	—		
儲備基金	3,615,103.03	—	—	3,615,103.03		
幾內亞 - 1947	—	5,196.00	5,196.00	—		
幾內亞 - 1973	—	11,043.98	11,043.98	—		
幾內亞 - 1974	—	5,481.86	5,481.86	—		
幾內亞 - 1975	187.20	—	187.20	374.40		
印度 - 1961	—	10,479.54	10,479.54	—		
澳門文化司署	1,980,275.45	—	—	1,980,275.45		
士多紐拜斯總統學院	—	19.30	19.30	—		
水文地理學院	249.00	—	—	249.00		
公務員互助會(待調整之帳目)*	—	413,310.27	413,310.27	—		
財政部	—	2,494,193.26	2,494,193.26	—		
陸軍部	—	88,264.82	88,264.82	—		
外交部	—	80,562.84	80,562.84	—		
莫桑比克 - 1947	4,942.32	—	4,942.32	9,884.64		
莫桑比克 - 1971	—	32,311.87	32,311.87	—		
莫桑比克 - 1972	—	32,256.12	32,256.12	—		
莫桑比克 - 1973	—	224,537.66	224,537.66	—		
莫桑比克 - 1974	—	759,241.12	759,241.12	—		
莫桑比克 - 1975	—	241,094.44	241,094.44	—		
澳門政府公務人員福利會	115,555.00	—	—	115,555.00		
東方傳教會	73,685.06	—	—	73,685.06		
預支保險金予公務員	9,449.16	—	—	9,449.16		
遺囑金	10,223.13	—	—	10,223.13		
法院定期金	119.23	—	—	119.23		
聖多美和普林西比 - 1947	—	44,927.09	44,927.09	—		
聖多美和普林西比 - 1974	—	42,228.75	42,228.75	—		
聖多美和普林西比 - 1975	—	375.10	375.10	—		
公共行政辦事處 - 向葡國返還之扣減款項	—	3,686.07	3,686.07	—		
公共行政辦事處 - 上海難民開支	—	37,825.71	37,825.71	—		
國家公共行政辦事處	1,279.70	—	—	1,279.70		
郵電司	—	64,403.86	64,403.86	—		
回收在流通之銀幣	465.17	—	—	465.17		
合計	13,355,173.93	154,710,763.23	166,753,406.23	25,360,686.23	37,131.15	0.50

* 依財政司於一九九九年七月十五日發出之第11953之公函為據

6.2. 出納活動帳目

6.2.1. 出納活動／預算活動

以下的帳目仍然顯示了預算活動，違反了一九三三年二月二十五日第 22257 號命令第三十五條的規定，仍待正規化。

名稱	一九九八年一月一日之結餘		收入	開支	一九九八年十二月三十一日之結餘	
	借方	貸方			借方	貸方
預支款項作為購置政府車輛	—	1,098,994.90	1,083,994.90	—	—	15,000.00
預支款項 - 里斯本澳門辦公室	—	4,869,236.95	5,589,524.95	650,112.60	70,175.40	—
預支薪俸（特別情況）	—	4,161,021.90	3,197,127.20	5,419,135.20	—	6,383,029.90
預支薪俸（一般情況）	1,266,986.50	—	183,401.00	1,447,639.50	4,780.00	—
儲金局	—	3,724,469.00	3,652,686.70	17,128.00	—	88,910.30
雜項開支 - 待清算之開支	41,850,491.25	—	—	—	41,850,491.25	—
其他 - 待清算之開支	—	50,297,886.27	55,751,376.60	120,000,000.00	—	114,546,509.67
行政法院手續費	37,632.70	—	15,984.00	19,072.00	34,544.70	—
社會及福利基金	631,698.80	—	—	—	631,698.80	—
常設基金	—	23,582,289.50	31,641,442.01	17,616,510.00	—	9,557,357.49
澳門市政廳	1,266,698.62	—	—	1,266,269.62	429.00	—
澳門市政廳 - 預支薪俸	9,039.90	—	5,235.00	5,235.00	9,039.90	—
澳門市政廳 - 房屋攤還款項	—	3,244.00	38,928.00	38,928.00	—	3,244.00
澳門市政廳 - 退休補償金	—	4,276.80	—	—	—	4,276.80
澳門公務員互助會 - 預支薪俸	34,606.00	—	18,506,523.00	18,531,581.00	9,548.00	—
澳門港務局暨水警稽查隊	—	—	—	—	—	—
福利會 - 貸款	—	—	144,974.00	144,974.00	—	—
治安警察廳福利會 - 預支薪俸	—	—	3,732,316.00	3,732,316.00	—	—
治安警察廳福利會 - 雜項	294,187.90	—	—	—	294,187.90	—
政府船塢 - 退休補償金	17.00	—	—	—	17.00	—
房屋津貼 - 特別預支	1,295,037.30	—	739,919.00	2,000,912.00	34,044.30	—
合計	46,686,395.97	87,741,419.32	124,285,432.36	170,889,812.92	42,938,956.25	130,598,328.16

如上所示，一九九八年以出納活動名義取得的收入和付出的支出分別為 124,285,432.36 澳門幣以及 170,889,812.92，在九八年十二月三十一日待規化的借方結餘有 42,938,956.25 澳門幣，貸方結餘有 130,598,328.16 澳門幣。

當然其中有些帳目的一部分已被修正，但仍留有借／貸方結餘以待規化¹⁹。

¹⁹ 例如：“雜項——待清算之開支”或“澳門市政廳”。

6.2.2. 無提存活動之帳目

以下表格顯示了那些已有若干年沒有任何提存活動的帳目，不論是在收入方面，還是支出方面的帳目：

名稱	一九九八年一月一日之結餘		收入	開支	一九九八年十二月三十一日之結餘	
	借方	貸方			借方	貸方
葡萄牙麥高尼社會援助司庫	2,012.00	—	—	—	2,012.00	—
武裝部隊公庫 - 房屋租金	—	197.20	—	—	—	197.20
國家商船隊社會援助司庫	7,618.70	—	—	—	7,618.70	—
教育暨科技部社會援助司庫	—	31.40	—	—	—	31.40
軍隊 - 租金	713.70	—	—	—	713.70	—
海軍部 - 供應部	429.30	—	—	—	429.30	—
莫桑比克互助會 - 殘廢金	141.60	—	—	—	141.60	—
莫桑比克互助會 - 撫恤金	153.40	—	—	—	153.40	—
部長委員會社會福利部（興建經屋）	104.04	—	—	—	104.04	—
合計	11,172.74	228.60	0.00	0.00	11,172.74	228.60

若以上表與九七年這類情況相比⁹⁰，會發現有相當令人滿意的進步。

將出納活動帳目的總額減去那些預算性質的帳目，無提存活動存在的帳目，以及那些已正規化的帳目，便反映出出納活動的實況。

6.2.3. 綜述

下列圖表所顯示的出納活動帳目更為正確及客觀。

⁹⁰ 一九九七年意見書第五章 2.2.。

名稱	一九九七年一月一日之結餘		收入	支出	一九九七年十二月三十一日之結餘	
	借方	貸方			借方	貸方
出納活動總額	3,726,314,038.97	5,717,677,793.78	11,947,061,342.74	11,015,637,382.35	2,875,340,101.31	3,935,279,895.73
扣減：						
- 預算活動	46,686,395.97	87,741,419.32	124,285,432.36	170,889,812.92	42,938,956.25	130,598,328.16
- 待調整之帳目	11,172.74	228.60	0.00	0.00	11,172.74	228.60
- 已調整之帳目	13,355,173.93	154,710,763.28	166,753,406.23	25,360,686.23	37,131.15	0.50
結餘	3,666,261,296.33	5,475,225,382.58	11,656,022,504.15	10,819,386,883.20	2,832,352,841.17	3,804,681,338.47

第七章

地區公債

7.1. 直接債務

7.1.1. 長期債務

一九九八年本地區並沒有任何長期債務。

7.1.2. 浮動債務

根據財政司提供的資料（七月二十七日第 20/DCP/99 號公函），一九九八年並沒有浮動債務。

但是，在大西洋銀行的出納帳戶內發現提取了澳門幣 25.30 作為利息。

此項提取是根據本地區與大西洋銀行簽訂的合同中第三款第三項，在九月二十三日，存款低於合約規定的最低限額，澳門幣八億元，因此，按 9.6875% 的利率而收取的利息。

同樣地在大西洋銀行七月六日第 CONTO/0957/99 號公函，亦表明：“一九九八年九月曾向澳門貨幣暨匯兌監理署收取澳門幣 25.30 作為利息”。

此情況由財政司再一次確認了，在其遞交予本法院有關澳門貨幣暨匯兌監理署向大西洋銀行呈交的第 595/98-AMCM-DMC 號公函中，要求於一九九八年十二月七日將澳門幣 25.30 作為利息的支出記入澳門幣經常帳目第 001-131444-111-7 號的借方（此帳目是澳門貨幣暨匯兌監理署在大西洋銀行中的帳目）。

7.2. 間接債務

一九九八年本地區未提供任何擔保。

同時，本地區被再次要求支付那些根據七月十九日第 5/93/M 號法律，因向澳門國際機場專營公司提供擔保而產生的債項。

本地區從此計劃一開始便已承擔所有的支出，因此實際上提供擔保已變成了承擔債務。

下圖顯示了有關債務的變化及於一九九八年十二月三十一日所處的狀況。

借款			合同金額		已用款項		償還		利息	間接責任 (澳門幣)
編號	日期	消費借貸貸與人	原貨幣 (美元)	澳門幣	原貨幣 (美元)	澳門幣	還還			
							累積	一九九八年		
1	1993/8/11	大西洋銀行		416,000,000.00		416,000,000.00	208,000,000.00	104,000,000.00	14,934,863.10	104,000,000.00
2	1993/10/15	澳門商業銀行		416,000,000.00		416,000,000.00	260,000,000.00	104,000,000.00	15,470,445.40	52,000,000.00
5	1994/4/18	ANZBGL	15,341,963.70	a) 122,431,938.72	15,341,963.70	a) 122,431,938.72	61,153,451.50	30,700,420.00	3,959,679.80	30,578,067.22
6	1994/2/25	ANZBGL	41,284,405.00	a) 329,457,808.78	37,414,722.02	a) 298,576,964.66	164,560,682.50	67,126,333.10	6,691,031.50	66,889,949.06
7	1994/2/25	ANZBGL & BLG	27,507,116.00	a) 219,512,287.10	27,507,114.46	a) 219,512,274.81	109,644,074.40	55,043,798.70	6,239,373.00	54,824,401.71
8	1994/2/25	ANZBGL	6,796,365.00	a) 54,236,351.97	6,658,580.60	a) 53,136,804.90	26,376,618.30	13,320,740.30	1,522,276.50	13,439,446.30
9	1994/2/25	ANZBGL	11,544,249.00	a) 92,125,415.87	11,096,418.28	a) 88,551,637.16	44,230,600.90	22,204,765.40	2,522,298.10	22,116,270.86
合計 (澳門幣)			102,474,098.70	1,649,763,802.45	98,018,799.06	1,614,209,620.26	873,965,427.60	396,396,057.50	51,339,967.40	343,848,135.16

a) 按財政司之兌換率：一美元折合澳門幣 7.9802 元

*合同金額實為 15 353 088.00 美元 (折合澳門幣 122 520 713.00 元)，然而，由於澳門國際機場專營公司於一九九四年自行償還了 11,124.30 美元，因此僅記錄了 15,341,963.70 美元

支付的有關利息以及其累積額如下：

借款			利息		
編號	日期	消費借貸貸與人	累計	一九九八年	合計
1	1993/8/11	大西洋銀行	55,087,945.20	14,934,863.10	70,022,808.30
2	1993/10/15	澳門商業銀行	51,005,232.30	15,470,445.40	66,475,677.70
5	1994/4/18	ANZBGL	12,647,870.90	3,959,679.80	16,607,550.70
6	1994/2/25	ANZBGL	23,325,016.60	6,691,031.50	30,016,048.10
7	1994/2/25	ANZBGL & BLG	18,326,659.30	6,239,373.00	24,566,032.30
8	1994/2/25	ANZBGL	5,452,788.10	1,522,276.50	6,975,064.60
9	1994/2/25	ANZBGL	8,428,204.60	2,522,298.10	10,950,502.70
合計（澳門幣）			174,273,717.00	51,339,967.40	225,613,684.40

因此，截至一九九八年十二月三十一日，本地區為履行向澳門國際機場專營公司提供擔保而支付的金額如下：

分期償還 澳門幣 1,270,361,484.10

利息 澳門幣 255,613,657.40

澳門幣 1,495,975,141.50

對澳門國際機場專營公司提供擔保的使用情況如下：

編號	日期	消費借貸貸與人	合同金額		已用款項		可用款項	
			原貨幣（美元）	澳門幣*	至一九九八年十二月三十一日		美金	澳門幣*
					美金	澳門幣*		
1	1993/8/11	大西洋銀行		416,000,000.00		416,000,000.00		0.00
2	1993/10/15	澳門商業銀行		416,000,000.00		416,000,000.00		0.00
5	1994/4/18	ANZBGL	15,341,963.70	122,431,938.72	15,341,963.70	122,431,938.72	0.00	0.00
6	1994/2/25	ANZBGL	41,284,405.00	329,457,808.78	37,414,722.02	298,576,964.66	3,869,682.98	30,880,844.12
7	1994/2/25	ANZBGL & BLG	27,507,116.00	219,512,287.10	27,507,114.46	219,512,274.81	1.54	12.29
8	1994/2/25	ANZBGL	6,796,365.00	54,236,351.97	6,658,580.60	53,136,804.90	137,784.40	1,099,547.07
9	1994/2/25	ANZBGL	11,544,249.00	92,125,415.87	11,096,418.28	88,551,637.16	447,830.72	3,573,778.71
合計（澳門幣）			102,474,098.70	1,649,763,802.45	98,018,799.06	1,614,209,620.26	4,455,299.64	35,554,182.19

* 按則政司之兌換率：一美元折合澳門幣7.9802元

由上表所見：

- a) 在一九九八年期間，不但未簽訂任何新的借貸，而且已簽訂的借貸亦未見完全利用；
- b) 儘管仍有澳門幣 35,554,182.19 可供使用，亦可最多再舉債澳門幣 350,236,197.55，使擔保額至 20 億澳門幣。

7.3. 還本付息

- a) 一九九八年支付之款項

直接債務

分期償還 澳門幣 396,396,057.50

利息 澳門幣 51,339,967.40

澳門幣 447,736,024.90

- b) 擔保債務在一九九八年十二月三十一日所處的狀況

提供的擔保額 澳門幣 343,848,135.16

第八章

公庫

8.1. 引言

一九九八年，財政司首次在其有關地區財產報告第五章內展示了本地區在年度末的公庫狀況，這亦是本法院一直以來所堅持的多項建議之一。

公庫賬目的設立，以及因此集中了公幣的所有調動，對合理有效地控制財政活動起了很大的作用。

8.2. 一九九八年十二月三十一日公庫狀況

依據以下帳目可得出在一九九八年十二月三十一日公庫之狀況：

— 大西洋銀行作為公庫之庫房	澳門幣 -1,017,275,149.86
— 里斯本之公庫	澳門幣 29,793,116.18
— 澳門貨幣暨匯兌監理署	澳門幣 3,699,168,640.76
— 澳門特別行政區儲備基金	澳門幣 6,442,913,938.30
	澳門幣 9,154,600,545.38

第九章

結論、建議及保留

9.1. 結論

9.1.1. 結算

一九九八年預算執行的情況綜述如下：

借方

— 歷年滾存	澳門幣 1,570,399,995.00 ⁹¹	
— 已收收入	澳門幣 13,977,988,492.70	澳門幣15,548,388,487.70

貸方

— 已支付之支出	澳門幣 15,505,723,843.20	
— 結餘	澳門幣 42,664,644.50	澳門幣15,548,388,487.70

9.1.2. 已被接納的過往意見書中的建議

一如過往，一九九八年地區總決算反映了那些已被接納的過往意見書中的建議，

必須指出：

- a) 有關開設基金的設立、使用及補足制度，七月十三日第 30/98/M 號法令的通過；
- b) 十一月三十日公佈了第 57/98/M 號法令，核准了地區動產的清點工作；
- c) 大量的出納活動帳目得以正規化及簡化；
- d) 在地區總決算案的報告書內加強了公庫部分。

9.2. 建議

9.2.1. 立法範疇

儘管已公佈了上述法規，但在地區財政法律範疇內仍有許多主要方面欠缺規範：

- a) 稅捐處及其收納人員責任的法律制度（見第三章 3.2.2.1）；
- b) 出納活動的法律制度——帳目的設立，登錄及變動（見第三章 3.2.2.1 及第六章）；
- c) 地區總決算案的結構及內容——十一月二十一日第 41/83/M 號法令第三十五條第二款（見第三章 3.2.2）；
- d) 預算修改的法律制度——修改預算時須遵守的原則、程序及規則（見第三章 3.2.5）；
- e) 地區公債的法律制度——《澳門組織章程》第六條（見第七章）；
- f) 使用歷年滾存的法律制度（見第四章 4.2.2.2）。

9.2.2. 預算方面

- a) 預算——準備——財政司透過通告發出指示，以便正確編製本地區總預算及自治實體本身預算（見第三章 3.2.1.2）；
- b) 收支許可法——明示批准“施政方針”及“行政當局投資與發展開支計劃”，以及定出待收收入及待支付支出之數額（見第三章 3.2.2.1）；
- c) 收支許可法——內容——利用此法規解決本院在過往之意見書中指出之若干不妥當問題（見第三章 3.2.2.1）；
- d) 共同支出——在取消共同支出這一章之前，僅將該章用作記錄難於劃歸之支出（見第三章 3.2.3.2 及第四章 4.3.1 及 4.3.2）；

- e) 預算分類——行政當局投資與發展開支計劃——按執行實體進行機關劃分，然後再按項目及計劃加以劃分（見第三章 3.2.3.2 及第四章 4.3.2.3）；
- f) 預算分類——總撥款——取消“總撥款數”，並在組或分組中以機關之附屬單位替代之，以及在機關附屬單位內，根據經濟分類項目將支出劃分（見第三章 3.2.3.2）；
- g) 預算分類——機關——採用機關分類的方法，將各政府部門之支出總合起來（見第三章 3.2.3.2 及第四章 4.3.1.1 及 4.3.2）；
- h) 預算之修改——公佈——遵守法律規定，於《政府公報》內公佈“無名追加”或“默示增加”項目（見第三章 3.2.5.1）；

9.2.3. 帳目方面

- a) 關於預算執行臨時帳目——按時公佈，即在每季末公佈（見第三章 3.3.2.1）；
- b) 本地區總決算——內容——將財產、耐用品清冊、補貼、津貼或以其他方式之補助、稅務優惠及貸款等補充資料加入本地區總決算內（見第三章 3.3.2.2、第五章及第七章）；
- c) 總帳/年度帳目——配合本地區現行預算（管理）制度，編製預算執行（總帳）帳目及公庫帳目（見第三章 3.3.2.2 及第七章）；
- d) 本地區總決算——核准——由總督正式核准（見第三章 3.3.3）；
- e) 確定收入——徵收——更有效地徵收實際收入，即清算收入（見第四章 4.2.2.1）；
- f) 專督跑狗的收入——徵收——採取措施，以收取應收款項（見第四章 4.2.2.1）；
- g) 澳門電視廣播有限公司——行政大樓之租金——急須解決在徵收澳廣視行政大樓之欠租方面之事宜（見第四章 4.2.2.1）；
- h) 指定帳目——公庫單一性——廢止九月二十七日第 53/93/M 號法令第二十一條，從而得以客觀地遵守指定帳目的機制（見第四章 4.2.2.4）；
- i) 返還——修改對再出口物品（尤其香煙及酒精類飲品）徵收消費稅之後的返還程序，以簡化有關手續，使已收收入及已付支出之數額更準確（見第四章 4.3.2.1）；
- j) 自治實體——本身收入——採用此財政法律制度時，須符合十一月二十七日第 53/93/M 號法令第三條第一款所規定之要件（初期預算支出的百分之三十須由本身收入、指定或共同分享收入負擔）（見第四章 4.3.2.4.2）；
- k) 真實結餘——在帳目上顯示真實結餘（倘出現與帳面結餘不同之情況），可更切合實際地反映預算的執行（見第四章 4.4）；
- l) 津貼——公佈——本地區行政當局所有部門均須公佈所發放的津貼（見第一章 1.2 及第五章 5.2）；
- m) 本地區出資——公佈所有本地區出資額佔公司資本 50%以上之公司及團體之年度報告書及帳目（見第五章 5）；
- n) 出納活動——正規化——繼續進行出納活動帳目之正常化及結帳程序（見第六章 6.1）；
- o) 出納活動——無提存活動之帳戶——取消沒有收支的帳目（見第六章 6.2.2）；
- p) 間接債務——長期債務——將全部及長期承擔的間接債務轉換成長期債務（見第七章 7.2）。

9.3. 保留意見

除對一些不足之處作出上述提議外，本院尚對另外兩種情況有所保留：

⁹¹ 其中包括給予澳門發展及合作基金會的指定性收入澳門幣 60,399,995，參見第四章 4.2.2.2。

- a) **預算之修改**——修改預算所採用之程序仍然持續使用“**顯示增加**”或“**無名增加**”這一形式。雖然此等形式在核准及賦之於執行的法令內已有規定，但並不因而使其符合關於修改預算的法律制度（廣義）。因為，此修改造成收支額之整體增加，即意味著預算之修訂。

而更糟的是，十二月三十日第 61/97/M 號法令第十一條第四款規定之聲明書亦未公佈。

同時使用“**修改**”（狹義）形式來提高收入及支出之總額，亦不符合十一月二十一日第 41/83/M 號法令第二十一條第二款之規定。

（見第三章 3.2.5.1 及 3.2.5.2）

- b) **幸運博彩專營合約之年金收入**——本地區總預算依然少了一筆可觀之收入。

只要在作出收入之預算及徵收時將兌換差額計入，即可使有關情況正常化。

（見第四章 4.2.2.1）

一九九九年九月二十二日於澳門審計法院

院長（意見書製作人）

賈樂安

（簽名見原文）

預先監察分庭法官

白禮士

（簽名見原文）

事後監察分庭法官

簡德道

（簽名見原文）

檢察長

高偉文

（簽名見原文）

(Custo desta publicação \$ 287 402,00)

（是項刊登費用為MOP 287,402.00）



Imprensa Oficial de Macau

澳門政府印刷署

PREÇO DESTE NÚMERO \$ 150,00

每份價銀一百五十元正