

administração financeira

O CICLO ORÇAMENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU (II)

Jorge Bruxo *

Na primeira parte deste artigo, publicado no n.º 3/4 da revista *Administração*, esboçou-se uma aproximação ao conceito do ciclo orçamental e descreveram-se os princípios orçamentais a que se encontram submetidas a elaboração e execução do Orçamento Geral do Território (OGT).

Agora, ainda antes de entrarmos na análise da dinâmica do ciclo orçamental, vamos descrever o OGT quanto à sua estrutura, isto é, fazer uma breve análise estática, apenas na óptica de observar o esqueleto do OGT, para descrição e melhor entendimento das suas componentes.

Como elementos de trabalho básicos, além da bibliografia que indicaremos juntamente com o último artigo desta série, teremos em especial atenção as normas legais vigentes nesta matéria, das quais salientamos os artigos 54.º a 66.º do *Estatuto Orgânico de Macau*, e também o Orçamento Geral do Território vigente neste ano de 1989 e o *Relatório de Execução do Plano de Investimentos — PIDDA 1986/87*.

Embora Macau esteja, até 1999, integrado na esfera de actuação da República Portuguesa, no entanto a Administração Financeira do Território é autónoma e, em consequência, tem orçamento privativo.

Macau, conforme estipula o artigo 54.º do *Estatuto Orgânico de Macau*, tem activo e passivo próprios e responde pelas dívidas e obrigações resultantes dos seus actos e contratos, assumidas em seu nome pelos órgãos de governo próprio do Território.

1. A LEI DE MEIOS

Em quase todos os países e territórios a arrecadação das receitas destinadas ao erário público é geralmente precedida de autorização política concedida através dos representantes das respectivas populações. E isto não é apenas de hoje. Desde tempos bem antigos que tal acontece, embora com intervenção activa reduzida apenas às classes sociais politicamente influentes.

* Direcção de Serviços de Trabalho e Emprego.

Julga poder constatar-se a existência da vetusta regra da legitimidade tributária popular, segundo a qual os pagamentos *impostos* aos particulares pelos detentores do poder político dominante só são considerados legítimos se ocorrerem, após consentimento, ou aparências de consentimento, dado pelos representantes dos membros da sociedade que hão-de pagar os tributos, sofrendo assim uma diminuição do seu património privado, em benefício do património público, ou, em tempos de antanho, do património do titular ou titulares de direitos de suzerania sobre súbditos ou vassallos.

Mais tarde, segundo as teses contratualistas, os tributos assumem natureza completamente diferente. São consequência directa e necessária do pacto social tacitamente estabelecido entre cada cidadão e a sociedade política em que se integra ou na qual desenvolve actividades geradoras de rendimentos ou lucros. Os pagamentos que lhe são exigidos pelo aparelho político-administrativo são a *contribuição* de cada indivíduo para a prossecução dos objectivos da sua *res-pública*. É uma participação patrimonial, simultaneamente aceite e imposta por via institucional, em cumprimento do contrato social.

Quanto às despesas públicas, desde que deixou de existir qualquer confusão entre o património do titular ou titulares dos mais elevados cargos políticos e o património da colectividade, também os bens públicos são propriedade exclusiva da sociedade politicamente organizada, como pessoa colectiva que passa a assumir-se, e não pertencem individualmente a nenhum dos seus membros, por mais proeminente e duradouro que seja o cargo político detido e exercido.

Os Estados modernos e outros entes públicos menores, tais como territórios, regiões, províncias ou municípios ou entes públicos maiores que os Estados, tais como organizações internacionais (v.g. a O.N.U.) ou supranacionais (v.g. C.E.E.), possuem património próprio, o qual se encontra submetido a regimes jurídicos diversos, fixando direitos de diferente natureza em razão dos objectivos que se pretende prosseguir.

Tais regimes jurídicos consagram soluções desde a indisponibilidade absoluta dos bens do património público até à sua livre comercialização, passando por soluções híbridas.

E, do mesmo modo que as receitas públicas, também as despesas públicas passaram a ser submetidas a regras, por vezes bastante rígidas, estipulando múltiplos condicionamentos e fixando vários controlos de natureza política, administrativa e jurisdicional e que relativamente ao momento da verificação da despesa ocorrem *ex-ante* ou *ex-post*.

A realidade que agora se pretende examinar é matéria de natureza política situada em momento prévio à realização das receitas e das despesas públicas e é da competência da Assembleia Legislativa. Este é o órgão do governo próprio do Território que detém a parte mais importante do poder legislativo e representa a população residente em Macau.

Há países, como é por exemplo o caso de Portugal a partir de 1982, em que o Parlamento aprova o próprio Orçamento Estadual, discutindo todas as suas rubricas e dotações de forma exaustiva e pormenorizada. Noutros países, porém, o Parlamento apenas aprova uma *Lei Quadro Orçamental*, da qual constam os princípios essenciais a que o Orçamento deve obedecer e os valores globais das receitas e despesas públicas autorizadas.

Este último modelo é o adoptado em Macau e julga-se ser, de facto, o mais adequado ao Território, conferindo um grande peso aos poderes do Governador em matéria orçamental.

A *Lei Quadro Orçamental* de Macau é tradicionalmente designada como Lei de Meios, por ser através dela que se disponibilizam os meios financeiros necessários à execução das políticas a prosseguir pelo Território.

A Lei de Meios é o diploma legal, emitido pela Assembleia Legislativa, autorizando o Governador a aprovar o OGT dentro de determinados parâmetros. E, em consequência, também autoriza a Administração Financeira do Território a cobrar receitas e a pagar despesas, de acordo com as regras jurídico-financeiras já vigentes ou nos termos das que forem introduzidas, de novo, pela Lei de Meios, como é o caso da Lei de Meios referente ao corrente ano em que se regulamentam matérias relativas aos orçamentos privativos, aos objectivos prioritários do OGT, à técnica orçamental e, por último, se adoptam providências diversas, com vista à obtenção do equilíbrio das contas públicas, da autorização dos reforços das dotações orçamentais e da abertura de créditos especiais.

A matéria sobre que versa a Lei de Meios é da exclusiva competência da Assembleia Legislativa, nos termos do artigo 31.º, número 1, do *Estatuto Orgânico de Macau*, cuja alínea a) dispõe que compete à Assembleia Legislativa «autorizar a Administração, até 15 de Dezembro de cada ano, a cobrar as receitas próprias do Território e a pagar as despesas públicas na gerência futura, definindo no respectivo diploma de autorização os princípios a que deve ser subordinado o orçamento na parte das despesas cujo quantitativo não é determinado de harmonia com a lei ou contratos preexistentes».

2. LINHAS DE ACÇÃO GOVERNATIVA

E é igualmente da competência exclusiva da Assembleia Legislativa a definição das linhas gerais da política social, económica e financeira do Território de acordo com o que dispõe a alínea m) do número 1 do atrás citado artigo 31.º do *Estatuto Orgânico de Macau*.

Estas Linhas de Acção Governativa têm vindo a ser aprovadas e publicadas juntamente com a Lei de Meios, cujo articulado se lhes refere de forma expressa.

As Linhas de Acção Governativa não podem considerar-se um Plano. São apenas a indicação genérica das metas a alcançar e dos caminhos a percorrer pelo Executivo do Território e também pela própria Assembleia Legislativa. Em geral tudo aparece de forma sintética e, por vezes, até simples repetição de propósitos e meios já indicados em anos anteriores.

Nas Linhas de Acção Governativa para 1989, são tratadas as seguintes matérias de políticas a prosseguir: a) económica, financeira do sector público, monetária, cambial, apoio à actividade económica, produção estatística, turismo e trabalho; b) ordenamento do Território e infra-estruturas, tais como saneamento básico e ambiente, transportes, habitação, energia, comunicações postais, telecomunicações, serviços marítimos e pescas; c) educação, juventude, desportos, cultura e comunicação social;

d) saúde e assuntos sociais; e) administração e função pública, identificação, polícia judiciária, justiça, serviços prisionais e de reinserção social; f) segurança pública e protecção civil.

Juntamente com as Linhas de Acção Governativa e também em anexo à Lei de Meios é habitualmente publicada a análise da situação económica e financeira de Macau no ano anterior e as suas relações com a economia internacional.

Apesar da prática reiterada de apenas serem elaboradas e aprovadas as Linhas de Acção Governativa, parece-nos, no entanto, que o *Estatuto Orgânico de Macau*, contém normas injuntivas quanto à necessidade de serem elaborados planos económicos e financeiros de desenvolvimento do Território, anuais e pluri-anuais, sendo o OGT, na parte relativa a investimentos públicos, elaborado com base nesses planos. Tal parece resultar nomeadamente da alínea m) do artigo 31.º e da segunda parte do número 1 do artigo 56.º do referido *Estatuto Orgânico de Macau*.

3. O DECRETO-LEI ORÇAMENTAL

Com fundamento na Lei de Meios e na competência legislativa que lhe é conferida pelo artigo 13.º do *Estatuto Orgânico de Macau*, o OGT é aprovado e posto em execução através de Decreto-Lei do Governador. Este diploma legal apresenta a estimativa global das receitas e das despesas públicas do Território. E além disso, em aditamento ou desenvolvimento às normas fixadas pela Lei de Meios, são definidas algumas regras anuais de gestão financeira a que fica submetida a execução orçamental, tais como as relativas ao regime duodecimal, aos condicionalismos de utilização das dotações orçamentais, aos subsídios do OGT e ao câmbio oficial da pataca nas relações financeiras com a Caixa do Tesouro de Macau em Lisboa. E igualmente se encontram consagradas algumas regras relacionadas com a política fiscal.

Em anexo ao Decreto-Lei Orçamental, e fazendo parte dele, encontra-se o Mapa das Receitas, ou Orçamento da receita para o ano económico respectivo e a Tabela da Despesa ou orçamento das despesas, terminando com três resumos das despesas, de acordo com as classificações já anteriormente referidas na primeira parte deste artigo, publicado no número anterior desta Revista.

4. A REALIDADE ORÇAMENTAL

No OGT podem distinguir-se três grandes sectores: a) sector orçamental de funcionamento ou de manutenção; b) sector orçamental de investimentos do plano; c) sector orçamental de contas de ordem.

O primeiro sector, como, aliás, o próprio nome indica, destina-se a manter viva a máquina da Administração do Território que já é relativamente pesada. Trata-se de uma fatia orçamental vocacionada para fazer face às despesas correntes, as quais atingem a elevada percentagem global de cerca de 80%, quando comparadas com a percentagem para despesas de capital ou de investimento que é apenas de 20%. E note-se ainda que em sede de despesas correntes o OGT assume um valor relativamente elevado quanto aos encargos com o pessoal.

O sector orçamental de investimentos do plano destina-se a alterar o valor do património duradouro do Território, reflectindo-se directamente sobre bens imóveis e equipamentos ou, em acções realizadas previamente, designadamente em obras, estudos, planos e projectos.

Como já atrás constatámos não existe um Plano, no verdadeiro sentido do termo, estabelecendo os grandes objectivos político-económicos, nomeadamente na área da macro-economia, e contendo a definição dos meios a adoptar para os atingir, como sejam o estabelecimento de programas e acções, globais e sectoriais, devidamente caracterizados e calendarizados, com a imputação dos encargos financeiros consequentes e dos processos para obtenção dos recursos necessários como suporte de tais actividades.

Para que do ponto de vista jurídico-formal exista plano é necessário que seja aprovado pela Assembleia Legislativa, dado tratar-se de matéria da sua competência, não bastando a sua elaboração pela Administração Financeira do Território.

Através deste sector orçamental podem aferir-se as intenções políticas do Governo do Território no domínio dos investimentos públicos.

O sector orçamental de contas de ordem reporta-se aos orçamentos privados dos entes públicos financeiramente autónomos, daí resultando poderem estes serviços aplicar directamente, nas actividades que lhes compete exercer ou subsidiar, as receitas cobradas que desta forma são *ab-initio* afectadas à execução de determinados encargos próprios das entidades que cobram essas receitas e fogem assim ao regime-regra das receitas públicas.

Com as contas de ordem está-se perante um fenómeno denominado *desorçamentação* e não obstante os princípios orçamentais, já anteriormente referidos, estamos perante uma verdadeira consignação de receitas e perante uma evidente excepção ao princípio da plenitude orçamental que é de facto postergado.

Os orçamentos de contas de ordem, constando embora do OGT, têm, no entanto regimes jurídico financeiros específicos, sendo elaborados com base nos princípios constantes do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, e de acordo com as orientações da tutela, sendo posteriormente aprovados por Portaria do Governador.

Também lhes são aplicáveis o Decreto-Lei n.º 42/88/M, de 30 de Maio, e a parte não revogada do Decreto-Lei n.º 119/84/M, de 24 de Novembro.

Os orçamentos de contas de ordem são «fabricados e conduzidos» com uma tal autonomia que só nominal ou teoricamente se poderá dizer que integram o OGT.

As receitas e as despesas aparecem no OGT referidas a determinados códigos que facilitam a execução orçamental e permitem a respectiva informatização.

No OGT distinguem-se duas partes bem diferenciadas, uma respeitante às receitas e outra referente às despesas.

As receitas aparecem agrupadas, de acordo com a parcelamento do OGT em sectores, como atrás se referiu, em receitas correntes, receitas de capital e receitas de contas de ordem.

Por sua vez as receitas correntes são ordenadas em oito grupos que a seguir se indicam, com indicação exemplificativa das principais realidades

que abrangem: a) impostos directos (sobre o rendimento, sucessões e doações e sisa); b) impostos indirectos (turismo, selo, consumo, alguns emolumentos e algumas custas); c) taxas, multas e outras penalidades; d) rendimentos da propriedade (juros, dividendos, rendas, foros, comparticipação nos resultados do Instituto Emissor de Macau e lucros de amoedação); e) transferências (receitas do exterior ou específicas, algumas das quais consignadas, v.g. ao Instituto de Acção Social de Macau ou à Fundação Macau); f) venda de bens duradouros (materiais-inservíveis e sucata); g) venda de serviços e bens duradouros (vendas de prédios, aluguer de máquinas e de material flutuante, participação em honorários clínicos e inspecções médico-sanitárias); h) outras receitas (indenizações e receitas eventuais e não especificadas).

As receitas de capital, por seu lado, aparecem integradas nos cinco grupos: a) venda de bens de investimento (terrenos e edifícios); b) transferências (comparticipações de capital); c) activos financeiros (empréstimos a médio e longo prazo); d) outras receitas de capital (saldos dos anos económicos anteriores); e) reposições não abatidas nos pagamentos.

Quanto às contas de ordem trata-se de um grupo residual englobando em geral receitas correntes que, como já se referiu, são geradas pelas entidades públicas dotadas de autonomia financeira, acrescendo ainda que tais receitas estão afectas à satisfação dos encargos próprios das mesmas entidades.

A *parte II* designada como Tabela da Despesa é constituída por *capítulos*, subdividindo-se alguns destes em *divisões*.

A denominação dos vários capítulos, de forma sequencial, é a seguinte: Encargos Gerais, Serviços de Administração e Função Pública, Serviços de Assuntos Chineses, Serviços de Educação, Serviços de Saúde, Serviços de Estatística e Censos, Serviços de Programação e Coordenação de Empreendimentos, Serviços de Finanças, Encargos da Dívida Pública, Pensões e Reformas, Despesas Comuns, Serviços Prisionais e de Reinserção Social, Gabinete dos Assuntos de Justiça, Serviços de Identificação de Macau, Serviços de Economia, Serviços de Obras Públicas e Transportes, Serviços Meteorológicos e Geofísicos, Serviços de Turismo, Gabinete de Comunicação Social, Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos, Serviços de Marinha, Forças de Segurança de Macau, Gabinete para os Assuntos de Trabalho, Serviços de Atendimento e Informação ao Público, Investimentos do Plano e Contas de Ordem, Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau, Directoria da Polícia Judiciária.

Cada um dos referidos capítulos constitui, em regra, o orçamento de uma unidade orgânica ou de um conjunto de entidades ou serviços públicos.

O capítulo Encargos Gerais abrange o Governo de Macau, o Gabinete do Governador, a Assembleia Legislativa, o Conselho Consultivo, o Padroado do Oriente, os Gabinetes dos Secretários-Adjuntos e os Gabinetes Coordenadores de Empreendimentos.

Quanto à Assembleia Legislativa, os elementos constantes do OGT não são um verdadeiro orçamento, mas apenas a dotação global que lhe é atribuída, pois que tem um orçamento privativo.

No final da parte das despesas surgem três mapas contendo cada um deles o resumo total das despesas, sendo agregadas, no primeiro, segundo

a classificação orgânica, no segundo, de acordo com a classificação económica e, no terceiro, em obediência à classificação funcional.

5. O OGT APÓS 1999

É natural e até seria salutar que o sistema orçamental do Território fosse redefinido em bases inovadoras, tendo v.g. em conta as teorias e a experiência do chamado sistema de planeamento, programação e orçamento, universalmente conhecido pela sigla PPBS (*Planning, Program-ming and Budgeting System*) ou até eventualmente o sistema denominado como Orçamento Zero ou Orçamento de Base Zero.

E a evolução que vier a verificar-se é importantíssima porque se está a modelar o futuro de Macau até meados do próximo século XXI.

De facto e com base nos acordos estabelecidos na *Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China* sobre a questão de Macau, de 1987, é possível fazer algumas previsões sobre o orçamento da futura Região Administrativa Especial de Macau.

Que o modelo do orçamento será o mesmo decorre inequivocamente do facto de se haver assegurado que «as leis vigentes manter-se-ão basicamente inalteradas».

E da referida *Declaração Conjunta* resulta também que «a Região Administrativa Especial de Macau manterá após 1999 a sua independência financeira e o Governo Central da República Popular da China não arrecadará quaisquer impostos em Macau». O Território viverá assim com os seus próprios recursos financeiros os quais lhe são atribuídos na totalidade, não devendo também contar com quaisquer «injecções financeiras» provenientes dos órgãos centrais do Estado Chinês, em cuja esfera político-administrativa passará a integrar-se.

O Anexo I à citada *Declaração Conjunta*, intitulado «Esclarecimento do Governo da República Popular da China sobre as políticas fundamentais respeitantes a Macau», no seu número XI, dispõe que depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau o sistema financeiro, previamente existente em Macau, nele se integrando obviamente a matéria do OGT, manter-se-á basicamente inalterado e a Região Administrativa Especial de Macau definirá por si própria a sua política financeira.

E o número XII do mesmo Anexo I acrescenta, de forma clara, o seguinte:

«A Região Administrativa Especial de Macau definirá, por si própria, as suas políticas orçamentais e fiscais. A Região Administrativa Especial de Macau usará, para os seus próprios fins, as suas receitas financeiras, as quais não serão entregues ao Governo Popular Central. O Governo Popular Central não arrecadará quaisquer impostos na Região Administrativa Especial de Macau».

Registe-se que, em 1999, quando o exercício da soberania sobre o Território vier a ser assumido pela República Popular da China, as Finanças Públicas da Região Administrativa Especial de Macau contarão,

além das receitas públicas normais, de um Fundo de Reserva, já constituído a seu favor, no montante de 50% dos rendimentos líquidos, obtidos pelo Governo Português de Macau, provenientes dos contratos de concessão de terras e da renovação dos contratos de concessão de terras.