

economia

NOTAS SOBRE OBJECTIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA DE MACAU (II PARTE) *

*José Hermínio Paulo Rato Rainha ***

I PARTE

1. Política económica
2. Instrumentos
 - 2.1. Política monetária e financeira
 - 2.1.1. Moeda
 - 2.1.2. Composição das reservas bancárias
 - 2.1.3. Taxa de juro
 - 2.1.4. Taxas de câmbio
 - 2.1.5. Natureza dos objectivos e instrumentos

II PARTE

- 2.2. Política orçamental
 - 2.2.1. Política de despesas públicas
 - 2.2.1.1. Despesas de consumo
 - 2.2.1.2. Despesas de investimento
 - 2.2.1.3. Subsídios e transferências
 - 2.2.2. Política de receitas públicas
 - 2.2.2.1. Impostos sobre a despesa
 - 2.2.2.2. Impostos sobre o rendimento e o património
 - 2.2.2.2. Receitas patrimoniais e outras
 - 2.3. Controlos administrativos
 - 2.3.1. Regulamentação da actividade de produção
 - 2.3.2. Regulamentação dos factores de produção/preços de bens e serviços
 3. Comentários e conclusões
- Anexo: Objectivos principais das políticas públicas**

* A I Parte deste texto encontra-se publicada no n.º 34, Dezembro de 1996, pgs. 927 desta Revista.

** Economista.

II PARTE

2.2. POLÍTICA ORÇAMENTAL

A *política orçamental* é a utilização deliberada das receitas e das despesas do sector público para alcançar determinados objectivos e pode desdobrar-se em *política de despesas públicas* e em *política de receitas públicas*, onde se integra a *política fiscal*, que tem um âmbito restrito, pois inclui apenas as medidas respeitantes a *impostos*. Para a sua análise mais completa, o conjunto das receitas e despesas públicas deve englobar os fluxos financeiros dos diferentes subsectores públicos e, deste modo, integrar, não só, a administração central com os seus institutos autónomos, mas também, a administração local correspondente aos municípios.

Dada a dimensão geográfica de Macau e a organização administrativa municipal, há toda a possibilidade de as estruturas dos orçamentos municipais poderem ser ajustadas aos fins da política económica em curso, pois, de acordo com a legislação aplicável, as atribuições dos municípios devem ser prosseguidas com respeito pela orientação da política geral do Território e das condições económicas e sociais locais. Os orçamentos privativos dos municípios são organizados pela respectiva Câmara Municipal e apreciados pela correspondente Assembleia Municipal, mas compete ao Governador (ou ao Secretário-Adjunto com delegação de poderes de tutela dos municípios), no uso dos seus poderes de *tutela correctiva*, aprovar as deliberações das Assembleias Municipais sobre o plano de actividades, orçamentos e contas de gerência dos municípios¹.

Relativamente ao estudo dos orçamentos municipais pode-se também seguir a óptica das despesas ou a das receitas, em que constituem *recursos dos municípios* as receitas próprias, as transferências orçamentais, as receitas creditícias e os saldos de gerência e outras receitas que nos termos da lei lhes pertencam. São *receitas próprias* o produto da cobrança de taxas, de tarifas, de preços decorrentes de licenças ou da prestação de serviços municipais, das multas, resultados de vendas e o rendimento de bens próprios, o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades e outras receitas resultantes do exercício da respectiva actividade².

Entre as *receitas próprias* e com carácter de *receitas fiscais* salienta-se o *imposto de circulação*³, que incide sobre a posse ou

¹ São dois os órgãos dos municípios — a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal — que são independentes e deliberam no âmbito das suas competências próprias e para a prossecução das atribuições dos respectivos municípios (cf. Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, artigos 5.º a 7.º).

² Cf. Lei n.º 11/93/M, de 27 de Dezembro, artigo 3.º.

³ Este imposto é cobrado pelo Município de Macau, embora o produto da sua cobrança seja também dividido com o Município das Ilhas.

utilização anual de veículos e cuja taxa de prestação fixa depende de vários factores como a cilindrada do motor, a finalidade do veículo e o peso máximo bruto de carga⁴. Entre as *transferências orçamentais* do Orçamento Geral do Território, como receitas dos municípios, destaca-se o produto de 80 por cento do valor cobrado da contribuição predial urbana e da sisa⁵, pelo que medidas tomadas no âmbito destes impostos territoriais cobrados pela administração central podem influenciar o volume das receitas públicas municipais.

2.2.1. POLÍTICA DE DESPESAS PÚBLICAS

Considerando os padrões usuais dos sistemas de contabilidade nacional, as *despesas públicas* podem ser classificadas a partir das suas categorias económicas e relacionadas com os demais fluxos agregados de produção, de distribuição de rendimento, de consumo e de acumulação, para efeitos de análise como instrumentos de política económica⁶. Embora este critério de classificação pareça atender mais adequadamente aos propósitos de descrição e de avaliação da sua influência sobre as actividades económicas, a organização e apresentação dos elementos estatísticos territoriais ainda não estão realizados de forma sistemática para permitir o estudo da sua composição e evolução por um período longo⁷.

⁴ Este imposto, para além de importante fonte de recursos financeiros municipais, em conjunto com o *imposto sobre veículos motorizados* incidente sobre o valor de importação de veículos, pode ser utilizado como instrumento de limitação da importação e da utilização de veículos, com influência na melhoria do meio ambiente. Uma outra medida alternativa com a mesma finalidade é limitar-se quantitativamente a importação de veículos.

⁵ A *contribuição predial urbana* incide sobre o rendimento dos prédios urbanos situados no Território, que corresponde ao valor da renda, se o prédio está arrendado, ou ao valor da utilidade económica estabelecida por avaliação, se não estiver arrendado. A *sisa* incide, em termos gerais, sobre a transmissão onerosa de prédios.

⁶ Em Macau, as *contas económicas do sector público não empresarial*, onde de apresentam as despesas e as receitas públicas, constituem uma componente essencial do Sistema de Contas do Território, cuja implementação para Macau tem vindo a ser prosseguida pela Direcção de Serviços de Estatística e Censos, mas só estão publicados os elementos referentes a 1991. O modelo utilizado como suporte e internacionalmente normalizado é o *System of National Accounts — S.N.A.*, da Organização das Nações Unidas (ONU), adaptado às particularidades da economia de Macau e condicionado pela informação disponível [cf. *Contas Económicas do Sector Público não Empresarial (1991)*, Direcção de Serviços de Estatística e Censos, Macau, Agosto 1995, pg. 9].

⁷ Os elementos estatísticos referentes a despesas públicas de Macau apresentam ainda uma classificação por *actividades económicas, por função* — administração geral, segurança interna, educação, saúde, segurança social e assistência, habitação e desenvolvimento colectivo, outros serviços colectivos, serviços económicos e diversos — e por *instituição* do sector público.

Para efeitos da apresentação das *despesas públicas* como instrumento de política económica, seguindo uma classificação de agregados macroeconómicos podemos distinguir despesas de *consumo*, de *investimento ou de formação bruta de capital* e os *subsídios e transferências*. As breves notas apresentadas neste texto não têm como finalidade indicar a utilização quantitativa que tem sido feita dos diversos agregados de despesas públicas como instrumentos da política económica territorial, pois só se procura indicar ou referir algumas possibilidades do seu uso para se atingirem determinados objectivos básicos de política económica.

2.2.1.1. DESPESAS DE CONSUMO

As despesas públicas consideradas como *consumo* compreendem os pagamentos de vencimentos, salários e outras remunerações dos trabalhadores da Administração Pública em sentido global (incluindo as Forças de Segurança de Macau), os gastos com a aquisição de materiais não permanentes e com a contratação de serviços de terceiros destinados, de uma maneira geral, à produção de bens e prestação de serviços de uso colectivo. Este conjunto de despesas é o que corresponde em termos de *contabilidade pública*, de uma forma genérica, às *despesas correntes* de pessoal e de bens e serviços inscritas nos *orçamentos de funcionamento* dos serviços públicos, mas, embora atinja uma alta proporção da totalidade dos gastos públicos, não tem sido usado de forma deliberada como instrumento de política económica, pois tem uma influência diminuta para efeitos de absorção da força de trabalho desempregado⁸.

Na realidade, o montante de despesas públicas de consumo que pode servir como instrumento para proporcionar a manutenção de níveis de emprego na economia de Macau acaba por não ter qualquer relevância, dado o seu reduzido valor e os bens de consumo serem de produção exterior ao Território. Em relação aos trabalhadores da administração pública tem havido uma preocupação política nos últimos anos de diminuir a sua taxa de crescimento ou mesmo de diminuição em números globais, embora se tenha seguido uma política salarial de manutenção do poder de compra destes trabalhadores, através de actualizações salariais sensivelmente semelhantes ao nível de inflação.

Para a aquisição de diversos conjuntos de bens de consumo corrente tem sido seguida uma política de concursos públicos anuais para o fornecimento pelas empresas comerciais locais, donde resulta a fixação dos diversos preços de aquisição para diferentes produtos. De acordo

⁸ Embora esta influência limitada sobre o mercado de trabalho, o emprego público é muito importante por poder servir para absorver determinados sectores populacionais à procura de primeiro emprego.

com este sistema, os serviços públicos são obrigados a adquirir nas empresas vencedoras, aos preços fixados, os bens abrangidos pelos diversos concursos e as empresas são obrigadas ao seu fornecimento durante o respectivo período sem alteração do preço fixado.

Esta política de compra de bens de consumo, embora apresente algumas vantagens em termos de procedimento administrativo, na medida em que dispensa as consultas obrigatórias a diversas entidades comerciais, sempre que há necessidade de aquisição de bens de acordo com a legislação vigente, não garante que os preços fixados para as transacções acabem por ser menores do que os resultantes do fornecimento sem a realização destes concursos anuais. Este sistema apresenta vantagens para as empresas fornecedoras, pois permite-lhes conhecer os conjuntos de bens de que necessitam para efeitos de comercialização, embora o reduzido número de empresas locais não garanta o funcionamento da concorrência numa fixação de preços na apresentação de propostas para o fornecimento de bens.

2.2.1.2. DESPESAS DE INVESTIMENTO

As despesas públicas classificadas como *investimento* compreendem um conjunto de gastos apresentados nos orçamentos das instituições públicas, sob a denominação genérica de *despesas de capital*, que incluem investimentos em obras públicas (desde os estudos e projectos para a execução das obras até aos gastos com as construções propriamente ditas e a aquisição de equipamentos de uso permanente), os investimentos financeiros com a aquisição de imóveis e os destinados a diferentes formas de participação pública na constituição ou aumento do capital de empresas.

Nos Orçamento Geral e Conta do Território destaca-se o conjunto de despesas correspondente ao *Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA)*, que integra as despesas com grandes empreendimentos de carácter plurianual e de interesse comum a todas as áreas da Administração Pública e do próprio desenvolvimento económico e social do Território. No âmbito deste conjunto de despesas, como meio de cooperação financeira entre a administração central e a administração local, podem ser inscritas verbas de forma discriminada para financiamentos de programas ou de projectos de desenvolvimento local ou qualificados de interesse para o Território e para os quais os municípios não disponham de recursos suficientes⁹.

As despesas públicas correspondentes ao *PIDDA* são as referentes a projectos e obras e suas grandes reparações e remodelações, estudos de âmbito ou interesse do Território e equipamentos correspondentes à introdução de novas tecnologias, apetrechamento de novas instalações

⁹ Cf. Lei n.º 11/93/M, de 27 de Dezembro, artigo 10.º.

e aquisições para satisfação de novas necessidades ou complemento de equipamento existente e cujo preço de compra exceda determinado valor. Os *orçamentos de funcionamento* dos serviços públicos, no agrupamento de *despesas de capital*, incluem as despesas com aquisição de maquinaria, artigos de mobiliário, máquinas de escrever, de calcular e de fotocopiar, bem como outros equipamentos de natureza similar e de transporte, cuja utilidade se esgote no âmbito do funcionamento dos serviços, e ainda as obras de reparação, beneficiação e/ou manutenção de instalações e outras despesas destinadas a melhorar ou modificar os bens duradouros existentes de forma a aumentar a sua vida útil.

Os *investimentos públicos*, como instrumentos de política económica territorial, têm sido relacionados fundamentalmente com objectivos estruturais ou de longo prazo para promoção do *crescimento económico*, tanto no que se refere à melhoria ou expansão da disponibilidade estrutural de recursos, quanto à adequação de infra-estruturas de apoio¹⁰. Neste conjunto de despesas se inserem os grandes empreendimentos concluídos nos últimos anos respeitantes a infra-estruturas de apoio social, de melhoria do meio ambiente e de transportes de Macau: Porto de Cá Hó (1990), Complexo Hospitalar Conde de S. Januário (1992), Central de Incineração de Resíduos Sólidos (1992), Novo Terminal Marítimo do Porto Exterior (1993), Ponte da Amizade (1994) com 3 km de extensão (Nova Ponte Macau-Taipa), Estação de Tratamento de Águas Residuais (ETAR) de Macau 1995¹¹, e Aeroporto Internacional de Macau (1995)^{12 13}.

¹⁰ Estas despesas também podem contribuir para a *estabilidade do emprego* em períodos em que a construção civil não está a utilizar a sua capacidade total de produção com base nos trabalhadores residentes.

¹¹ Estão ainda previstas as construções de duas outras estações de tratamento de águas residuais para as ilhas da Taipa e de Coloane.

¹² O investimento público na realização do Aeroporto Internacional de Macau consubstancia-se essencialmente na participação financeira do Território na constituição do capital social das empresas concessionárias da construção e exploração do aeroporto e dos transportes aéreos.

¹³ A grande importância e influência dos investimentos públicos do sector de transportes no desenvolvimento económico do território de Macau é reconhecido por vários autores em textos publicados em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*: Gary Ngai, «O sistema de transportes no desenvolvimento do Delta do Rio das Pérolas: a questão vista de Macau», n.º 3/4, Junho de 1989, pgs. 63/83; Cheang Tin Cheong, «A coordenação da construção de infra-estruturas entre Macau e Zuhai», n.º 10, Dezembro de 1990, pgs. 781/794; Jorge Guimarães, «Aeroporto Internacional de Macau», n.º 24/25, Setembro de 1994, pgs. 291/297; Norberto Ferreira, «A economia de Macau nos primeiros anos da década de 90 — Evolução e perspectivas», n.º 27, Março de 1995, pgs. 49/69 (principalmente pgs. 65/66), e, Pedro Pinto, «Perspectivas de desenvolvimento do transporte aéreo em Macau», n.º 29, Setembro de 1995, pgs. 545/555. Veja-se ainda sobre o desenvolvimento de transportes, Cheang Tin Cheong, Leong Man U e Kio Pang Nin, «O caminho de ferro Zuhai-Macau: um acelerador do desenvol

As despesas públicas correspondentes a investimentos podem também apresentar-se como instrumento para atingir objectivos de redistribuição de rendimentos, pois podem ser utilizados para a produção de bens destinados essencialmente às populações economicamente mais desfavorecidas que, em condições normais de mercado, não teriam possibilidade de acesso a tais bens. Encontram-se neste caso os investimentos públicos na área da *habitação social* que podem proporcionar alojamento adequado a camadas populacionais carenciadas ou mesmo possibilitar a aquisição de habitação própria a preços controlados e inferiores aos praticados no mercado livre¹⁴.

Também os investimentos públicos nas áreas de *educação e saúde* se podem apresentar com alguma finalidade de redistribuição de rendimentos, principalmente quando completados ou associados com algumas medidas legislativas que limitam a prestação de determinado apoio social às populações mais carenciadas. Os objectivos de redistribuição de rendimentos são mais fáceis e eficazmente atingidos através das despesas de transferências, de subvenções sociais e de prestação de serviços directamente a certos sectores da população com um nível económico delimitado¹⁵.

2.2.1.3. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

O conceito e o critério de classificação dos *subsídios e transferências* seguidos no *Sistema de Contas do Território* difere em vários aspectos dos seguidos pela *Contabilidade Pública*, pelo que não há coincidência de valores para idênticas rubricas, o que dificulta por vezes a sua análise e comparação, quando constantes em diferentes publicações estatísticas oficiais. Em termos de *contabilidade pública*, a maior parte das *transferências correntes* constantes das contas públicas territoriais correspondem a dotações e participações financeiras globais do Território para o orçamento de funcionamento (ou de investimento)

vimento económico de Macau e de toda a região do Delta», n.º 5, Novembro de 1989, pgs. 423/438 e Wong Chão Son, «*A questão do caminho de ferro ZhuhaiMacau: um contributo para o debate*», n.º 5, Novembro de 1989, pgs. 439/442.

¹⁴ Sobre o conjunto de medidas legislativas e o uso das despesas públicas na área da habitação, em Macau, para o período de 1989/95, veja-se Joaquim Mendes Macedo Loureiro, «*A Habitação Social em Macau*», *em Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.ºs 24/25, Setembro de 1994, pgs. 323/333.

¹⁵ É de notar que, por vezes, se atingem com mais eficácia e menos desperdício financeiro social estes mesmos objectivos através de subvenções financeiras globais a instituições privadas deixando ao critério destas a sua utilização no apoio social, embora com eventual fiscalização. Na realidade, muitas vezes, é mais fácil as instituições privadas conhecerem as necessidades reais de apoio do que as instituições públicas, em que, ao estabelecer critérios pretensamente objectivos, são fáceis de defraudar e o apoio social acaba por beneficiar pessoas não carenciadas de apoio.

de diversas entidades públicas, pelo que não se podem considerar como despesas públicas finais¹⁶.

De acordo com o Sistema de Contas do Território, as *transferências correntes* compreendem as transferências não contratuais (unilaterais) para quaisquer agentes económicos, que não têm como contrapartida o fornecimento de um volume determinado de bens e serviços, nem a satisfação de quaisquer obrigações pré-estabelecidas, designando-se por *subsídios de exploração*, quando destinadas a unidades de produção comercializável¹⁷. São designadas de *prestações sociais directas* as transferências correntes, em numerário ou em natureza, destinadas a cobrir os encargos resultantes do aparecimento ou existência de certas necessidades ou riscos e incluem as pensões e reformas, subsídios de desemprego, subsídios por morte e de funeral, pensões de sobrevivência e de invalidez, etc.

Genericamente pode-se dizer que o objectivo clássico da atribuição de *subsídios de exploração* é a de permitir que os beneficiários dos bens e serviços subsidiados gozem do benefício de um preço mais reduzido, em relação àquele que, na ausência do subsídio, normalmente se fixaria no mercado. Os subsídios de exploração, embora a sua extraordinária versatilidade ao poderem ser aplicados com razoável poder de influência, têm sido pouco utilizados como instrumento da política económica de Macau, tanto para objectivos de crescimento económico e de repartição de rendimento como para objectivos conjunturais.

Neste último âmbito podemos considerar os subsídios concedidos à empresa concessionária do serviço público de radiodifusão e de televisão, com a finalidade de compensar os seus custos de exploração por prestar um serviço colectivo e servir de instrumento de informação social e de promoção de acções de formação e de consciencialização da identidade própria de Macau. No Território, não existem *empresas públicas* correspondentes a empresas cujo capital social total pertença a entidades públicas (Território, Municípios e institutos públicos), embora se encontrem actividades de carácter económico-privado, semelhantes às empresas privadas, com organização equivalente à de *servços públicos*, como são os casos da Autoridade Monetária e Cambial de Macau, Caixa Económica Postal, Oficinas Navais de Macau, Correios e Telecomunicações de Macau e Imprensa Oficial de Macau, podendo

¹⁶ As *transferências de capital*, incluídas no agrupamento de *despesas de capital*, têm correspondido a participações públicas em sociedades ou outras entidades, pelo que se integram no conjunto de *investimentos públicos*.

¹⁷ Cf. *Contas Económicas do Sector Público não Empresarial (1991)*, Direcção de Serviços de Estatística e Censos, Macau, Agosto 1995, pg. 25. Os critérios de distinção entre transferências *correntes* e de *capital* são a fonte e a finalidade do pagamento e a frequência da transferência, tanto do ponto de vista do doador como do beneficiário.

surgir situações em que, na realidade, se pode recorrer a subsídios de exploração¹⁸.

Os objectivos de melhor *distribuição do rendimento* tendem a ser muito mais viabilizados através de *transferências* do que de *subsídios de exploração*, pois estes constituem uma forma indirecta de atender a esses objectivos e acabam por beneficiar não apenas as camadas de baixo rendimento, mas todos os consumidores dos produtos ou serviços subsidiados, independentemente da sua posição na pirâmide de estratificação socioeconómica¹⁹. A maior parte das despesas públicas consideradas como *transferências* é representada pelos benefícios pagos pelos institutos de previdência social (Fundo de Pensões de Macau, Fundo de Segurança Social e outras instituições)²⁰, sob a forma de reforma de pensões a inactivos, auxílios diversos para serviços de funerais, doenças e outros benefícios respeitantes a educação e despesas pessoais directamente subsidiadas e subvenções sociais a instituições de utilidade pública sem fins lucrativos.

No âmbito destas despesas, como medida de política económica, há que destacar a criação do *Fundo de Segurança Social* com a possibilidade de atribuição de pensões de invalidez e de velhice e subsídios de desemprego^{21 22}. Estas últimas despesas de transferência, para além de

¹⁸ O Território comparticipa no capital social de diversas sociedades reguladas por direito privado em que pode intervir directamente na administração e gestão correntes, existindo ainda um conjunto de *empresas concessionárias de serviços públicos* em que a Administração exerce certo poder de intervenção através da nomeação de seus representantes — delegados — junto dos respectivos órgãos de administração e gerência.

¹⁹ Em Macau, as transferências para as escolas privadas, como subsídio de compensação pelo ensino gratuito, também apresentam esta característica de *benefício global e indiferenciado* em relação ao rendimento familiar dos beneficiários.

²⁰ O *Fundo de Pensões de Macau* é uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial que tem como atribuição a execução do regime de aposentação e sobrevivência *dos funcionários e agentes da Administração Pública de Macau*. O *Fundo de Segurança Social* é uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial que tem como atribuição controlar o sistema de segurança social e executar o seu regime aplicável aos *trabalhadores por conta de outrem* que não estejam abrangidos por um sistema obrigatório de protecção na velhice, invalidez, doença e desemprego.

²¹ O Fundo de Segurança Social foi criado pelo Decreto-Lei n.º 6/90, de 12 de Março, tendo a sua lei orgânica sido revista pelo Decreto-Lei n.º 59/93/M, de 18 de Outubro. Veja-se Maria do Carmo Romão, «*Contributos para um sistema de segurança social de Macau*», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.ºs 3/4, Junho de 1989, pgs. 21/59, cujas linhas de orientação geral se tornaram medidas de política social em Macau com a criação do Fundo de Segurança Social.

²² As receitas financeiras do Fundo de Segurança Social são provenientes essencialmente das *contribuições* das entidades empregadoras e dos trabalhadores.

um objectivo de redistribuição de rendimentos pode também apresentar-se como instrumento de alguma *estabilização da economia* em situações conjunturais de maior desemprego, mantendo certo fluxo de pagamentos aos trabalhadores desempregados, de forma a que possam continuar a efectuar as despesas essenciais de consumo pessoal.

Com a finalidade de diminuir os encargos com a aquisição de *habitação*, nomeadamente de *habitação própria*, podem também ser atribuídos *subsídios* para compensação dos juros bancários da concessão de crédito²³. Estas despesas apresentam-se com o objectivo de *redistribuição de rendimento e riqueza*, caso existam alguns condicionalismos dependentes do rendimento do agregado familiar dos potenciais beneficiários, ou podem ter um mero *objectivo conjuntural* de apoio à comercialização das habitações construídas, se não existirem condicionalismos (ou discriminações) relacionados com os rendimentos dos adquirentes ou com a sua afectação a habitação própria.

Com o carácter de medidas com o objectivo de *redistribuição de rendimentos* também se podem considerar alguns dos apoios económicos aos diversos níveis de ensino, abrangendo, nomeadamente as modalidades de subsídios de propinas, subsídios para aquisição de material escolar, bolsas de estudo e outros subsídios. As bolsas de estudo abrangem diversas modalidades como as bolsas de mérito não reembolsáveis destinadas a premiar estudantes que pretendam prosseguir estudos e bolsas-empréstimo destinadas a apoiar os alunos que não possuam por si, ou através do respectivo agregado familiar, meios económicos que lhes possibilitem o prosseguimento de estudos²⁴.

2.2.2. POLÍTICA DE RECEITAS PÚBLICAS

Os instrumentos de política orçamental não se limitam às diferentes categorias de despesas do sector público, pois, também as *receitas públicas*, além da função que exercem como formas de financiamento das despesas públicas, podem ser utilizadas, *de per si*, como instrumentos para a consecução dos diferentes objectivos da política económica. Os meios de financiamento das despesas públicas são fundamentalmente de quatro tipos, embora de importância muito diversa através dos tempos e dos espaços geográficos: *receitas patrimoniais, taxas, impostos e empréstimos*.

Estas contribuições que se encontravam previstas na lei orgânica do Fundo de Segurança Social, constante do Decreto-Lei n.º 6/90/M, de 12 de Março, encontram-se regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 58/93/M, de 18 de Outubro.

²³ Estes benefícios financeiros podem ser ou não acompanhados de *benefícios fiscais* (redução ou isenção de sisa) com a mesma finalidade.

²⁴ Sobre os apoios económicos aos diversos níveis de ensino veja-se o Decreto-Lei n.º 62/94/M, de 19 de Dezembro, que define o enquadramento legal do Fundo de Acção Social Escolar.

Os *empréstimos públicos* são receitas creditícias a que o Território não tem recorrido nos últimos anos, embora para fazer face às despesas de alguns anos (1991 a 1993) tenha utilizado os saldos de receitas acumuladas de exercícios anteriores. Para se ter uma noção do valor estrutural de cada conjunto de receitas e da importância da sua possível utilização como instrumento de política económica, apresenta-se no quadro II o conjunto das *receitas públicas correntes* do Território.

[QUADRO II]

Receitas públicas do Território²⁵

MOP=Patacas

Receitas correntes	1990		1991		1992		1993		1994	
	10 ⁶ MOP	%								
Receitas dos exclusivos (1)	2 076	50,5	2 740 (2)	52,8	3 667	39,9	4 483 (2)	47,9	4 777	47,8
<i>Jogos de fortuna ou azar</i> (1)	2 007	48,8	2 652 (2)	51,2	3 554	38,7	4 351 (2)	46,5	4 636	46,4
Rendimentos de propriedade (3)	776	18,9	1 050	20,3	3 526	38,4	2 551	27,3	2 521	25,2
<i>Prémios de terrenos</i> (3)	510	12,4	737	14,2	3 492	38,0	2 482	26,5	2 466	24,7
Receitas fiscais (4)	1 070	26,0	1 217	23,5	1 633	17,8	1 918	20,5	2 228	22,3
<i>Imposto complementar</i>	258	6,3	270	5,2	340	3,7	489	5,2	623	6,2
Taxas e multas	117	2,8	135	2,6	319	3,5	352	3,8	375	3,8
<i>Taxa de embarque</i> (5)	—	—	—	—	130	1,4	137	1,5	149	1,5
Outras receitas	74	1,8	42	0,8	46	0,5	53	0,6	99	1,0
Total	4 113	100	5 184	100	9 191	100	9 357	100	10 000	100

Fonte: Anexo II (V — Finanças Públicas) à Lei n.º 21/92/M, de 31 de Dezembro e à Lei n.º 13/95/M, de 29 de Dezembro [Lei de Autorização das Receitas e Despesas (para 1993 e para 1996)]; (1) Quadro V-6; (2) Não inclui comparticipação de capital (Quadro V-6); (3) Quadro V-8; (4) Quadro V-7 (impostos directos), adicionados dos valores do Quadro V-9 referentes ao imposto de turismo, imposto do selo, imposto de consumo e certificados de origem; (5) Contas de Gerência e do Exercício (Direcção dos Serviços de Finanças).

De entre estes conjuntos de receitas públicas destacam-se, pelos montantes dos seus valores absolutos e relativos, as *receitas dos exclusivos* de concessão de serviços públicos e de exploração de actividades económicas e os *rendimentos de propriedade* ou *receitas patrimoniais* provenientes da exploração ou venda dos bens de propriedade do Território. Em relação à possibilidade de intervenção político-administrativa na utilização das receitas públicas como instrumentos de política económica, as *taxas* e principalmente os *impostos* apresentam-se de maior importância.

²⁵ Só inclui as *receitas correntes* respeitantes ao orçamento privativo do Território, estando excluídas as receitas cobradas por outras entidades públicas com autonomia financeira.

Os impostos podem ser classificados segundo diversos critérios²⁶, sendo a mais conhecida e generalizada classificação a que distingue os impostos *directos* dos impostos *indirectos*, embora esta divisão seja de há muito acusada de falta de rigor científico, por não assentar num critério uniforme aceite pela doutrina. Esta classificação tem vindo a ser substituída por uma outra classificação que toma como critério o recurso económico atingido pelo imposto: *impostos sobre o rendimento*, *impostos sobre a despesa* e *impostos sobre o património*.

2.2.2.1. IMPOSTOS SOBRE A DESPESA

Os *impostos sobre a despesa* que, de uma maneira geral, podemos considerar como correspondendo a *impostos indirectos*, são uma categoria importante de receitas públicas, dada a facilidade da sua cobrança, mesmo em economias em que a organização da administração fiscal não é muito desenvolvida como é o caso de Macau. A sua importância também deriva do facto de não gerarem pressões políticas sobre a sua existência e de apresentarem menor descontentamento público, comparativamente às formas de tributação directa dos impostos sobre o rendimento ou sobre o capital.

Estas características dos impostos sobre a despesa decorrem de que são constituídos por um valor que se introduz entre os preços dos bens e serviços pagos pelos consumidores e os correspondentes valores efectivamente recebidos pelos produtores ou vendedores, que se integra normalmente no preço dos produtos ou serviços. Deste modo, em geral, são suportados pelo consumidor ou último adquirente por força do mecanismo económico da repercussão do imposto, sendo a sua cobrança feita por intermédio das empresas que produzem ou movimentam, pela comercialização, os bens e serviços tributados, incluindo-os nos preços pelos quais se realizam as transacções.

Os impostos sobre a despesa podem assumir formas diferenciadas, não só, quanto à fase dos processos de produção ou de comercialização sobre a qual incide a tributação, como ainda, pelos critérios sobre os quais são calculados. Estes impostos podem apresentar-se *como impostos gerais sobre a despesa*, como é o caso do imposto sobre o valor acrescentado existente nos países da Comunidade Europeia, ou como *impostos especiais sobre a despesa* de que são exemplos, no ordenamento jurídico-fiscal de Macau, o *imposto de consumo*, com taxas específicas ou taxas *a d valorem* incidente sobre três grupos de produtos importados ou produzidos no Território destinados ao consumo, e o *imposto de turismo*, incidente sobre a importância das contas facturadas em determinados estabelecimentos de hotelaria ou similares.

²⁶ Sobre classificação de impostos, veja-se José Hermínio Paulo Rato Rainha, *Noções de Técnica Tributária e de Direito Fiscal de Macau*, Macau 1995, pgs. 23/39.

Os impostos gerais sobre a despesa podem apresentar-se como um imposto sobre as transacções *numa só fase* do processo produtivo, como era o caso do imposto sobre as transacções que existiu em Portugal (a cobrança era feita, em princípio, no produtor ou grossista registados), nas *diversas fases* do processo produtivo, tributando-se em cada fase do processo produtivo apenas o valor acrescentado nessa fase (imposto sobre o valor acrescentado dos países da Comunidade Europeia) ou sobre o valor total, a que corresponde, neste último caso, um imposto cumulativo ou tributação em cascata que é penalizante dos circuitos económicos mais longos, ou incidir só na *última fase* do processo de comercialização, com base no valor de venda ao consumidor.

A tributação especial sobre a despesa incide sobre determinados bens ou serviço de que são exemplos clássicos os combustíveis, as bebidas e o tabaco, geralmente, cobrada ao nível do produtor (ou do importador), com base no valor de venda, podendo a criação destes impostos justificar-se como mecanismo de financiamento de programas específicos ou como forma de tributar mais onerosamente o consumo de produtos considerados não essenciais. A estes impostos acrescentam-se ainda os *direitos alfandegários ou aduaneiros* incidentes sobre a exportação ou importação de mercadorias, cobrados no momento da sua saída ou entrada no espaço fiscal.

Independentemente dos diferentes critérios de incidência, os impostos sobre a despesa podem ser utilizados como instrumentos de política económica para objectivos de crescimento, de repartição de rendimento ou de estabilidade económica. Quanto ao crescimento económico esta tributação foi utilizada em alguns espaços fiscais como meio de protecção das indústrias nascentes, quer sob a forma de barreiras aduaneiras, quer sob a forma de isenções destinadas a tornar os preços da produção interna competitivos em relação aos produtos similares no comércio internacional²⁷.

O desenvolvimento dos acordos internacionais de comércio têm limitado o uso de impostos discriminatórios entre a produção de um determinado espaço geográfico e a produção exterior, pois tem-se considerado que o aumento e especialização das trocas comerciais internacionais sem barreiras aduaneiras são benéficos, de uma maneira geral, para todos os intervenientes. Em relação a Macau, não se tem feito uso da tributação aduaneira para se atingir este objectivo de crescimento

²⁷ «Vários países de maior sucesso no Este e Sudeste Asiáticos, região em que Macau se insere, adoptaram claramente padrões de industrialização e de crescimento económico orientados para as exportações, deixando progressivamente de lado modelos de economia autárquica, por vezes associados à substituição de importações» (Vitor Rodrigues Pessoa, «A Informação Estatística na Valorização dos Recursos Humanos», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 31, Março de 1996, pg. 62).

económico²⁸, pois o Território só tem a beneficiar dos acordos internacionais de comércio que não impliquem restrições quantitativas ou aduaneiras às transacções²⁹.

O emprego dos impostos sobre a despesa relativamente à repartição do rendimento faz-se pela diferenciação das suas taxas, tendo em atenção a essencialidade dos bens e serviços tributados e a sua participação nas despesas familiares, de acordo com a distribuição do rendimento dos estratos socioeconómicos. Como se reconhece, a tributação da despesa tem um carácter regressivo em relação aos níveis de rendimento, dado o menor consumo relativo das classes de mais elevado rendimento, mas a regressividade pode ser compensada pela diferenciação das taxas ou pela isenção concedida a produtos de consumo popular.

Embora o sistema fiscal de Macau não tenha um imposto geral sobre a despesa, os impostos especiais existentes podem ser utilizados com esta finalidade de contribuir para a redistribuição do rendimento, desde que sejam revistos o âmbito da sua incidência conjugada com a alteração de taxas. O *imposto de consumo* incidente sobre *vinhos e outras bebidas alcoólicas e tabacos*, para além de se apresentar como um imposto com uma finalidade extra-fiscal — protecção da saúde pública —, ao dever tributar mais fortemente certas bebidas alcoólicas que, em princípio, são consumidas pela população de mais alto rendimento, serve esta finalidade de redistribuição do rendimento³⁰.

Do mesmo modo também a revisão das taxas do imposto de consumo incidente sobre *veículos*, designadamente *automóveis e motociclos* com motores de grande cilindrada, correspondentes actualmente ao imposto sobre veículos motorizados, fixando-as em valores elevados, contribuem, não só, para o ajustamento da tributação dos estratos populacionais de rendimento mais elevado que não são atingidos de

²⁸ O *imposto de consumo* apresenta-se no sistema fiscal de Macau como um imposto correspondendo essencialmente a *impostos aduaneiros* incidentes sobre a *importação* de determinados produtos, embora a regulamentação do imposto de consumo refira a sua incidência sobre *bens produzidos no Território*. Abrangidos pela incidência há alguns produtos que são produzidos localmente — vinhos, bebidas gasosas e cimento — mas, dado que a produção local é restrita, não tem sido aplicada a tributação prevista relativamente a estes bens, pelo que *na prática seguida* há discriminação tributária.

²⁹ Desde cedo, a indústria de Macau foi orientada para a exportação, cf. Vítor Rodrigues Pessoa, «A Informação Estatística na Valorização dos Recursos Humanos», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 31, Março de 1996, pg. 63.

³⁰ Deve-se ter em atenção que a *política das receitas públicas* tem de ser conjugada com a *política das despesas públicas*. O aumento das receitas fiscais derivadas desta diferenciação de tributação deve ser aplicado em despesas públicas que beneficiem mais as populações carenciadas (mesmo sem necessidade de consignação de receitas públicas em termos de contabilidade pública).

forma satisfatória pelos impostos sobre o rendimento, como também, servem de instrumento financeiro de limitação de importação de automóveis num território de reduzida dimensão, com os problemas inerentes de poluição do ambiente e de problemas de trânsito e de estacionamento automóvel³¹.

O *imposto de turismo* incidente sobre o valor de certos serviços prestados por determinadas categorias de estabelecimentos hoteleiros e similares, podem também ser utilizado em certa medida com esta finalidade de redistribuição de rendimento através da *afecção da respectiva receita* e não com a *diferenciação de taxas*. A taxa deste imposto é de 5 por cento e incide sobre serviços prestados em estabelecimentos hoteleiros ou similares — hotéis, restaurantes, casas de chá, cafés e bares, salões de dança, cabarés e clubes nocturnos, centros de massagens e de sauna — cuja classificação para efeitos turísticos e tributários já implica uma diferenciação pois se destinam aos clientes de rendimentos mais elevados.

As receitas do imposto de turismo, embora seja um imposto territorial cobrado e fiscalizado pela administração fiscal, são totalmente consignadas ao Fundo de Turismo, que tem por objectivo financiar as actividades de carácter promocional do Território e de formação profissional turística e hoteleira³². Desde modo verifica-se que as receitas originadas nestas prestações de serviços, em alguns casos de não essencialidade, revertem na totalidade para eventual promoção dos mesmos serviços turísticos, pelo que, embora também destinadas à formação profissional, somos de opinião que os municípios devam beneficiar da afectação parcial destas receitas fiscais, dado que têm diversas despesas com a manutenção do aspecto ambiental do Território, podendo proporcionar assim aos residentes locais benefícios públicos derivados das receitas do turismo³³.

As *contribuições para o Fundo de Segurança Social* têm um objectivo de redistribuição de rendimento, sendo estas contribuições — da entidade empregadora e do trabalhador — de *prestação mensal fixa*, podendo o montante ser diferente, de acordo com a residência do

³¹ Como já foi referenciado, uma maior diferenciação das taxas do *imposto de circulação* no mesmo sentido do *imposto sobre veículos motorizados* reforça estes objectivos de redistribuição e de melhoria do meio ambiente.

³² Cf. Decreto-Lei n.º 28/94/M, de 6 de Junho, artigo 2.º.

³³ Uma proposta de repensar numa diferente distribuição das receitas deste imposto em benefício dos municípios foi apresentada em Março de 1989, quando também foi elaborado pela administração fiscal um novo projecto de Regulamento do Imposto de Turismo, em substituição da Lei n.º 15/80, de 22 de Novembro. A nova regulamentação do imposto de turismo, apesar de concretizar algumas das normas propostas em 1989, mantém a consignação total das receitas deste imposto ao Fundo de Turismo.

trabalhador — qualidade de residente ou não residente de Macau³⁴. A contribuição da entidade empregadora tem a natureza de verdadeiro imposto sobre a *utilização de mão-de-obra*, embora se trate de um imposto de *natureza específica*, pois as suas receitas não se destinam a satisfazer necessidades colectivas gerais, abstractas e de satisfação passiva, visto que têm como finalidade satisfazer necessidades individuais, concretas e activas, embora de outra entidade que não o *contribuinte*', a segurança social do trabalhador³⁵.

Os impostos de Macau sobre a despesa não são de aplicação geral de forma a poderem servir de instrumentos relacionados com a promoção da estabilidade dos preços e de nível de emprego, através do agravamento da tributação para reduzir os níveis reais de consumo agregado, amortecendo deste modo as pressões inflacionistas da procura, ou, pelo contrário, através da suspensão ou redução da tributação para aumento da procura. Eventuais alterações das taxas do *imposto de consumo* podem ter como finalidade este objectivo, embora sejam sempre de limitado efeito dado o âmbito da sua incidência, podendo também o *imposto do selo sobre operações bancárias* servir como instrumento de restrição ao crédito com o mesmo objectivo³⁶.

A possibilidade da aplicação em Macau dos impostos sobre a despesa para efeitos de equilíbrio das transacções económicas com o exterior, dada a economia aberta do Território, é muito limitada, apresentando-se o conjunto das isenções do selo sobre operações bancárias como tendo a finalidade da expansão dos serviços financeiros com o exterior³⁷. As taxas relativas aos *emolumentos* devidos pela emissão de documentos certificativos de origem de Macau, referentes a exportações de mercadorias contingentadas, aparecem como um *imposto sobre as exportações*, cuja finalidade parcial é o pagamento do próprio serviço de certificação e de despesas de promoção industrial e comercial e de investigação³⁸.

³⁴ As contribuições mensais para o Fundo de Segurança Social a satisfazer pelas entidades empregadoras são de \$ 20,00 (patacas) por cada trabalhador residente e de \$ 30,00 por cada trabalhadores não residente, enquanto a contribuição mensal a satisfazer por cada trabalhador (residente) é de \$ 10,00, que é sempre entregue pela entidade empregadora.

³⁵ A *contribuição do trabalhador* é também obrigatória, mas é uma obrigação *bilateral* que dá direito ao trabalhador de fuir uma utilidade — prestações sociais — directamente relacionada com a sua contribuição.

³⁶ A expansão da procura de crédito derivada pela diminuição ou eliminação deste imposto será sempre de pequena dimensão.

³⁷ Veja-se a Tabela Geral do Imposto do Selo, artigo 29.º.

³⁸ A taxa relativa aos emolumentos está fixada em 0,7 por cento sobre o valor das exportações (cf. Despacho n.º 85/GM/95, publicado no *Boletim Oficial* de Macau, I Série, n.º 52, de 26 de Dezembro de 1995).

2.2.2.2. IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO E O PATRIMÓNIO

Os *impostos sobre o rendimento e sobre o património* correspondem, de uma maneira geral, aos *impostos* que, tradicionalmente, se designam por *directos* por atingirem directamente os rendimentos e o capital das pessoas físicas e jurídicas. No sistema fiscal de Macau não existe tributação sobre o rendimento global, figurando três impostos sobre o rendimento de natureza real e parcelar, com regime específico e autónomo: o *imposto profissional*, a *contribuição predial urbana* e o *imposto complementar de rendimentos*.

A *contribuição predial urbana* só é imposto sobre o rendimento quando incide sobre o valor da renda dos prédios arrendados, pois, em relação aos prédios não arrendados, é um imposto fundiário ao incidir sobre a utilidade económica estabelecida por avaliação (valor locativo) que deles obtêm, ou têm possibilidades de obter, quem os possa usar ou fruir. Não há tributação específica dos rendimentos derivados da aplicação de capitais e dos ganhos de capital, embora estes rendimentos nalgumas situações sejam tributados em imposto complementar de rendimentos, que incide sobre os rendimentos derivados do exercício directo ou de participação de actividades comerciais e industriais e (complementarmente) sobre rendimentos de trabalho.

Entre os impostos que atingem o património indicam-se como exemplos os impostos fundiários sobre prédios urbanos e rurais, bem como os que tributam as transmissões, que na maior parte dos sistemas fiscais apresentam receitas fiscais de menor importância estrutural. Em Macau, como imposto principal sobre o património³⁹ encontram-se a *contribuição de registo*, que se desdobra em *sis*a incidente sobre a transmissão da propriedade imobiliária a título oneroso e em *imposto sobre as sucessões e doações* respeitante às transmissões a título gratuito de bens móveis e imóveis.

Como instrumentos de política económica, os impostos sobre o rendimento e sobre o capital prestam-se mais especificamente à consecução dos objectivos de melhor *redistribuição do rendimento e da riqueza*, embora não se excluam as possibilidades de serem também utilizados como meios de promoção do crescimento económico e da estabilidade de níveis de preços e de emprego. Em relação ao objectivo

³⁹ Outros impostos de Macau que se podem considerar como incidindo sobre o património são a *contribuição industrial*, que é um imposto de taxas anuais de montante fixo respeitantes a cada actividade exercida pelos estabelecimentos industriais ou comerciais, e o *imposto de circulação*, que é um imposto municipal com as mesmas características de taxas anuais de montante fixo incidente sobre a posse de bens duradouros: veículos. A *contribuição industrial* está relacionada com o início e manutenção do exercício de qualquer actividade comercial ou industrial e tem implicações no âmbito do imposto complementar de rendimentos, visto servir de cadastro aos estabelecimentos comerciais ou industriais, cujos titulares são sujeitos passivos do imposto complementar de rendimentos.

de *redistribuição do rendimento* é conhecido que a tributação progressiva dos impostos sobre o rendimento pode constituir, por si só, um instrumento de equidade fiscal, desde que a incidência e aplicação do imposto sejam suficientemente generalizadas de modo a englobar todos os rendimentos dos contribuintes, de acordo com o princípio da capacidade contributiva de cada classe de rendimento.

A tributação por um sistema de impostos progressivos sobre o rendimento implica a redução do índice de concentração do rendimento disponível, além de poder beneficiar as classes de rendimentos mais baixos através da aplicação destas receitas fiscais na prestação de serviços públicos gratuitos, em que a maior parte se destina ao atendimento de necessidades básicas dessas classes. A aplicação da tributação progressiva do rendimento só se justifica com a existência de um imposto global sobre todos os rendimentos do contribuinte, pois a tributação progressiva em impostos parcelares pode conduzir a desigualdades de tratamento fiscal entre contribuintes com a mesma capacidade contributiva, desde que os seus rendimentos parcelares sejam de origem diversa e sujeitos a diferente tributação.

Em Macau, a aplicação da tributação progressiva do rendimento (global ou parcelar) não parece justificar-se, não só, pelo seu baixo nível de tributação⁴⁰ em que a progressividade fica sem significado, como também, pelas dificuldades sentidas pela administração fiscal em apurar os rendimentos parcelares dos contribuintes, além de outros problemas técnicos de cobrança⁴¹. Não é condição necessária para o objectivo de *redistribuição do rendimento* que os impostos de Macau sobre o rendimento tenham de ser progressivos, podendo contribuir para a mesma finalidade a generalização do âmbito da sua incidência, de forma a englobar diversos tipos de rendimento que actualmente não estão sujeitos a qualquer imposto, e o aumento da capacidade técnica da sua administração fiscal para possibilitar a aplicação dos impostos de forma a atingirem satisfatoriamente as classes populacionais de mais alto rendimento.

Tendo também em atenção este objectivo, deve ser menor a tributação sobre os rendimentos de trabalho, nomeadamente os provenientes do exercício de actividades por conta de outrem, dada a situação de desigualdade perante a evasão e fraude fiscais em relação a outros rendimentos. Os contribuintes que auferem rendimentos provenientes do exercício de actividades por conta própria — profissões liberais,

⁴⁰ A continuação da política de baixa tributação seguida tradicionalmente em Macau está prevista na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (cf. Lei Básica, artigo 106.º).

⁴¹ Veja-se José Hermínio Paulo Rato Rainha, «*Reflexões sobre o Sistema Fiscal de Macau: Evolução e Perspectivas*», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 15, Maio de 1992, pg. 92.

comerciantes e industriais — encontram-se sensivelmente na mesma situação de possibilidade de evasão (e de fraude) fiscal ao poderem beneficiar da inclusão de muitas despesas como custos no apuramento dos rendimentos sujeitos a imposto.

Os impostos sobre as transmissões por sucessão, embora de menor significado como fonte de receitas fiscais, são potencialmente de grande importância como instrumento para uma *política de redistribuição*, aplicada neste caso à riqueza e à sua transferência por sucessão. No sistema fiscal de Macau, a existência da *contribuição de registo por título gratuito* ou *imposto sobre as sucessões e doações*, que tem taxas progressivas que variam consoante o parentesco dos intervenientes na transmissão e o valor dos bens transmitidos para cada um dos donatários ou herdeiros, pode justificar-se por este objectivo de moderar a distribuição da riqueza por sucessão (e doação), embora as suas receitas fiscais não sejam muito representativas⁴².

Um outro imposto sobre a transmissão de património é a *sisá* ou *contribuição de registo a título oneroso* que, sendo um dos impostos mais antigos do sistema fiscal de Macau, se apresenta, pela simplicidade administrativa da sua aplicação, como um elemento estrutural importante das receitas fiscais e compensador da deficiente tributação do rendimento. Este imposto, além de poder influenciar a localização urbanística, embora já sem grande significado na situação actual de Macau, através das variações das taxas incidentes sobre a transmissão de acordo com a localização geográfica dos prédios, é também um instrumento importante de captação de receitas públicas, proporcionando ao Território meios financeiros para o eventual prosseguimento e desenvolvimento de diferentes políticas sociais⁴³.

Relativamente ao objectivo de *crescimento económico*, o baixo nível de tributação do sistema fiscal de Macau e a progressividade quase irrelevante dos impostos sobre o rendimento⁴⁴ não se apresentam como

⁴² Veja-se José Hermínio Paulo Rato Rainha, «*Receitas Públicas do Território de Macau: Origem e Evolução (1980-1989)*» e «*Alguns Aspectos da Situação Tributária da Família no Sistema Fiscal de Macau*», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, respectivamente no n.º 10, Dezembro de 1990, pg. 770 e no n.º 30, Dezembro de 1995, pg. 838, nota 23.

⁴³ Cf. José Hermínio Paulo Rato Rainha, «*Alguns Aspectos da Situação Tributária da Família no Sistema Fiscal de Macau*», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 30, Dezembro de 1995, pgs. 835/836.

⁴⁴ A progressividade existe na tributação dos rendimentos do trabalho (imposto profissional: 10 a 15 por cento) e na tributação dos rendimentos das actividades comerciais e industriais (imposto complementar de rendimentos: 2 a 15 por cento sobre rendimentos até \$ 300 000,00 (patacas) e taxa proporcional de 15 por cento sobre os rendimentos superiores). Não há progressividade sobre os rendimentos derivados da posse de prédios urbanos (contribuição predial urbana: 10 ou 16 por cento).

conflitos sérios entre o objectivo complementar de adequação do processo de acumulação de rendimentos ou de poupança e a desejável manutenção do princípio de equidade fiscal. Na realidade, o nível de tributação não é impeditivo de formação de poupanças para efeitos de investimento, podendo dizer-se que, dados os sinais exteriores de riqueza e os níveis de consumo existentes em bens e serviços não essenciais, um aumento de tributação⁴⁵, de forma a transferir rendimentos do sector privado para o sector público, pode melhor contribuir para o objectivo de crescimento económico através do aumento do investimento público⁴⁶.

Como instrumentos de política fiscal, com a finalidade de contribuir para o crescimento económico, encontram-se ainda diversos *incentivos fiscais* ao investimento das empresas, quer estas já se encontrem instaladas ou pretendam instalar-se no Território, correspondentes, de uma maneira geral, a isenções ou reduções de tributação⁴⁷. Como principal incentivo fiscal aplicável à generalidade das empresas e actividades encontra-se a possibilidade de *dedução aos lucros tributáveis* em imposto complementar de rendimentos dos *lucros levados a reservas* e que dentro dos três anos seguintes tenham sido reinvestidos na própria empresa em *instalações ou equipamentos novos*, de interesse para o desenvolvimento económico de Macau⁴⁸.

⁴⁵ Quando se fala em *aumento de tributação* não se pretende significar *elevação das taxas dos impostos*, pois deve pretender-se o aumento das receitas fiscais com a diminuição das possibilidades da evasão e da fraude fiscais, através de alterações legislativas e do aumento da fiscalização tributária, acompanhadas eventualmente da diminuição das taxas dos impostos.

⁴⁶ É também de notar que os terrenos adequados à construção e não aproveitados não estão sujeitos a qualquer tributação, «embora se reconheça que devam ser passíveis de outro tratamento fiscal» [Preâmbulo da Lei n.º 19/78/M, de 12 de Agosto, que aprovou o Regulamento da Contribuição Predial Urbana (RCPU)].

⁴⁷ Sobre os *incentivos fiscais* do sistema fiscal de Macau, veja-se José Hermínio Paulo Rato Rainha, «*Reflexões sobre o Sistema Fiscal de Macau: Evolução e Perspectivas*», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 15, Maio de 1992, pgs. 76/80.

⁴⁸ Apesar da importância deste incentivo fiscal, não tem havido muitos pedidos para a sua concessão, o que se pode considerar ficar a dever-se a dois factores: falta de organização administrativa das empresas e receio da fiscalização, a efectuar pela administração fiscal, aos documentos justificativos dos investimentos e aos lançamentos contabilísticos da constituição de reservas. Este benefício só pode ser concedido às empresas que tenham contabilidade devidamente organizada de acordo com a lei comercial e certificada por contabilistas ou auditores registados na Direcção dos Serviços de Finanças, pois não se aplica às empresas tributadas por *lucros presumidos*; por outro lado, as empresas parecem preferir não requerer o benefício fiscal para não submeterem a sua documentação a fiscalização tributária, com receio de que se venha eventualmente a descobrir a diferença entre os valores reais dos seus lucros ou a real dimensão da sua actividade económica e os valores declarados para efeitos fiscais.

Tem-se considerado que os impostos progressivos sobre o rendimento podem ser utilizados em relação aos *objectivos de estabilidade*, mesmo quando não há variações deliberadas introduzidas pela política económica, nomeadamente quando a progressividade é grande, dado funcionarem como estabilizadores automáticos nas diferentes fases do ciclo económico. Em Macau, a tributação directa sobre o rendimento não tem grande efeito sobre o ciclo económico, dadas a irrelevância da progressividade, a avaliação dos rendimentos depender ainda muito de critérios de presunção⁴⁹ e existir um desfazamento entre os períodos de obtenção do rendimento e os dos pagamentos dos impostos.

Na tributação em Macau dos impostos sobre o rendimento há ainda uma desigualdade, em relação ao período do pagamento de impostos, entre os trabalhadores que exercem a actividade por conta de outrem e os trabalhadores (e empresas) que exercem actividades por conta própria, pois o imposto profissional incidente sobre os primeiros é deduzido na altura da distribuição do rendimento, enquanto os impostos incidentes sobre os segundos só são pagos quase um ano (10 e 11 meses) após o final do ano a que corresponde o rendimento^{50 51}. Para além deste desfazamento existente entre os períodos de obtenção do rendimento e os dos pagamento dos impostos, a introdução de alterações às taxas dos impostos de forma a serem eficazes sobre a fase do ciclo económico esbarram em impedimentos legais, em razão do *princípio da anualidade* dos impostos e do *princípio da não retroactividade* das leis fiscais.

⁴⁹ A aplicação de critérios de presunção na avaliação de rendimentos leva a que a fixação de *lucros presumidos* tenha menor sensibilidade às fases do ciclo económico do que os *lucros reais* apurados com base em contabilidade regularmente organizada e certificada.

⁵⁰ O imposto correspondente à *contribuição predial urbana* é paga numa prestação única durante os meses de Junho e Agosto do ano seguinte ao da obtenção do rendimento, conforme o período indicado no documento de pagamento voluntário enviado pela administração fiscal (cf. RCPU, artigo 94.º).

⁵¹ De acordo com o *princípio da eficiência funcional do sistema fiscal*, a administração fiscal de Macau apresentou em 1990 um projecto de alterações ao Regulamento do Imposto Complementar de Rendimentos, em que se estabeleciam novos períodos para pagamento do imposto, de modo a aproximar as datas de obtenção do rendimento e do pagamento do imposto, segundo o qual as empresas faziam pagamentos parciais durante o ano de obtenção do rendimento por conta do imposto incidente sobre o resultado final. Para não sobrecarregar a tributação das empresas no 1.º ano do período de alteração do sistema de pagamento, foi acordado entre os representantes da administração fiscal e os representantes de diversas associações empresariais um período de transição de 2 a 3 anos para o novo sistema de pagamento, mas, embora tivesse havido aceitação em geral deste acordo, o projecto não teve seguimento político. Outra alteração incluída neste projecto relacionava-se com o *período de tributação*, que podia deixar de coincidir com o *ano civil*, dada a prática seguida por muitas empresas locais e a existência de muitas sociedades com sede no exterior de Macau não terem o encerramento de contas em datas coincidentes com o ano civil.

Relativamente aos objectivos de *equilíbrio da balança de pagamentos* a utilização dos impostos de Macau sobre o rendimento, designadamente o imposto complementar de rendimentos incidente sobre as *sociedades comerciais e outras pessoas colectivas*, não apresenta grande influência, dada a situação local de uma economia aberta. Procurando-se que as empresas do exterior façam investimentos em Macau, não se pode impor tributação especial sobre a transferência de lucros, embora possam ser concedidas isenções ou reduções de tributação sobre os lucros originados em vendas ao exterior para incentivar as exportações e contribuir para o equilíbrio da balança de pagamentos⁵².

Como conclusão global respeitante à utilização dos impostos de Macau sobre o rendimento e o património, pode dizer-se que servem como instrumentos de política fiscal, essencialmente, para objectivos de *redistribuição de rendimentos e de riqueza* e de *crescimento económico*, através da transferência de rendimentos do sector privado para o sector público, proporcionando receitas fiscais para financiamento de programas de acção social e de despesas públicas de investimento.

2.2.2.3. RECEITAS PATRIMONIAIS E OUTRAS

Para o desenvolvimento das suas actividades o Território e outras entidades públicas, que com ele cooperam na realização das suas múltiplas actividades, dispõem, como qualquer particular, dos rendimentos dos bens de que são proprietários, dos preços que recebam da sua eventual venda ou dos lucros das actividades comerciais ou industriais a que porventura se dediquem, como sujeitos de *direito privado*.

A realização de determinadas funções públicas através de serviços de utilização individual pode concorrer também para a obtenção de *receitas públicas*, na medida em que se exija dos beneficiários desses serviços o pagamento de certa importância — *taxa* — como contrapartida do serviço prestado. Nestes casos, as entidades públicas ao fixarem estas importâncias prévia e unilateralmente não actuam já no mesmo plano de igualdade com os particulares e é como sujeitos de *direito público* que auferem tais receitas, o mesmo acontecendo com outras receitas através de *multas* ou outras *penalidades pecuniárias*.

As taxas são devidas pela utilização individual de serviços ou bens públicos e pela concessão de autorizações administrativas, pelo que desde logo a taxa situa-se no domínio dos *serviços públicos divisíveis*. Atendendo à diversidade de estruturação legal, o vínculo jurídico de *taxa* tem por causa a prestação de uma entidade com funções públicas de utilidades individualizadas, o que quer dizer que a *taxa* como o *preço*

⁵² Como a grande maioria das vendas das empresas industriais locais se destina à exportação, a concessão generalizada de incentivos deste tipo implica a diminuição das receitas fiscais com conflitos com outros objectivos de política económica.

apresenta uma natureza sinalagmática correspondente a um contrato bilateral.

Há casos em que a distinção entre *preço* e *taxa* se apresenta nítida — se o Território vende equipamento usado temos um preço e se cobra uma dada importância pela prática de um acto de registo civil temos uma taxa — mas em outros casos esta distinção já não parece ser tão nítida⁵³. As propinas pagas pela utilização dos serviços públicos de ensino são tradicionalmente consideradas taxas, embora possam não ser distintas das prestadas pelos alunos que frequentam escolas privadas; o selo com que se paga a prestação do serviço de correios é correntemente considerada uma taxa, embora fosse um preço se a actividade dos correios se encontrasse confiada a uma empresa particular; a quantia paga pela utilização de um bem do domínio público é uma taxa, como no caso de uma praia, mas seria um preço no caso de tal bem ser susceptível de apropriação privada.

No plano político-social, a distinção entre taxas e preços parece poder encontrar-se na essencialidade ou não da titularidade dos bens ou serviços em entidades públicas de acordo com a concepção política dominante numa sociedade⁵⁴. Nesta linha de orientação, as taxas correspondem a bens e serviços que são considerados numa determinada sociedade como pertencendo *por essência à titularidade de entidades públicas*, pelo que, por essa razão, não são objecto de oferta e procura num mercado, quer por não serem de natureza susceptível de avaliação em termos subjectivos, quer por terem sido subtraídos a essa forma de avaliação.

Deste modo, a fixação da própria taxa é independente de um critério de mercado, fundando-se em razões distintas, como a justa distribuição dos encargos públicos, ou em considerações de ordem política, como as de facilitar ou dificultar o acesso a certos bens e serviços. Nos preços de bens e serviços que as entidades públicas detêm ou prestam como qualquer particular é o critério do valor de mercado

⁵³ A distinção entre *preço* e *imposto* não é difícil de estabelecer, embora já seja difícil a distinção que separa as *taxas* dos *preços* cobrados pelas entidades públicas por ocasião da disposição de bens do seu património ou da prestação de serviços. O preço tem origem num vínculo de carácter bilateral e só por isso é possível distingui-lo do imposto, mas esta característica aproxima-o da taxa.

⁵⁴ Segundo Nuno Sá Gomes, «*Lições de Direito Fiscal*», em *Ciência e Técnica Fiscal*, n.ºs 304/306, Abril-Junho de 1984, pg. 107, parece não existir nenhum *elemento económico-financeiro* de diferenciação entre os preços e as taxas, pelo que a distinção só pode assentar em estritos critérios jurídicos, e mais precisamente com base na natureza pública (taxas) ou privada (preços) das respectivas relações jurídicas. De acordo com esta orientação se, face ao respectivo *regime jurídico*, se puder qualificar a respectiva relação jurídica como de *direito público*, está-se perante uma *taxa*, caso contrário, se a relação é qualificada de *direito privado*, é um *preço*. Para maior desenvolvimento veja-se este autor, *ob. cit.*, pgs. 100/107.

que é a base da sua fixação, embora possam existir correcções a este valor de mercado.

O preço fixado pelas entidades públicas pode efectivamente não corresponder ao valor que se formaria livremente no mercado, como são os casos dos *preços públicos* fixados por via de autoridade em relação às *tarifas* dos serviços públicos e dos *preços políticos* em que o valor fixado não chega a cobrir o custo total da produção. Ao contrário do que sucede nas taxas que são fixadas em geral independentemente do valor de mercado, os preços públicos e políticos não são independentes de um critério objectivo do mercado que é sempre a base da sua formação da qual se parte para as correcções que se julgam necessárias.

Entre as *receitas patrimoniais* do Território realçam-se pela sua importância estrutural os rendimentos correspondentes aos *prémios da concessão de terrenos*, que são as quantias que os concessionários de terrenos do Território têm de pagar a título de *prémio de contrato* ou *preço do domínio útil*. Esta receita pública de Macau, que é dividida com a futura Região Administrativa Especial de Macau, tem tido uma importância muito grande na estrutura das receitas públicas, embora nos últimos anos tenha vindo a diminuir a sua importância relativa e em termos absolutos⁵⁵.

A concessão de terrenos pode funcionar como um instrumento de política económica conforme a utilização que vier a ser feita do terreno e como um meio de captação de recursos financeiros através dos *prémios de terrenos* e de outros rendimentos, que podem ser utilizados no financiamento de programas de despesas públicas na prossecução de diversos objectivos de política económica. Como origem de recursos financeiros, não se deve esquecer que «o valor destes prémios tem repercussão nos preços dos imóveis construídos e destinados a venda, pelo que um valor demasiado elevado terá influência negativa no desenvolvimento e evolução da actividade imobiliária»⁵⁶, podendo conduzir a políticas económicas com objectivos conflitantes⁵⁷.

⁵⁵ Veja-se o Quadro II, *Receitas Públicas do Território* apresentado neste texto e José Hermínio Paulo Rato Rainha, «*Receitas Públicas...*», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 10, Dezembro de 1990, pgs. 774/775.

⁵⁶ José Hermínio Paulo Rato Rainha, «*Receitas Públicas...*», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 10, Dezembro de 1990, pg. 774.

⁵⁷ O aumento das receitas públicas derivado dos prémios da concessão de terrenos seguiu o movimento expansionista e especulativo da actividade imobiliária que desembocou numa crise em que se fazem referências a cerca de 30 000 habitações/apartamentos (em 1996) por ocupar. Como instrumentos políticos para atenuar a crise existente nesta actividade imobiliária (e de construção) pode utilizar-se a concessão de benefícios fiscais correspondente a *isenção* de sisa na aquisição de casas de *habitação própria* e ainda a atribuição de *subsídios* como compensação dos juros bancários na concessão de crédito para as mesmas aquisi

A grande fonte das receitas públicas de Macau deriva do contrato da *concessão do exclusivo dos jogos de fortuna ou azar*, que só por si tem representado, nos anos de 1992/1994, entre 38,7 e 46,5 por cento das receitas públicas correntes do Território, o que mostra a grande dependência das receitas públicas de uma só origem de recursos. Pode-se dizer que a celebração do contrato da concessão deste exclusivo funciona como um instrumento de política económica ao estabelecerem-se as suas cláusulas, mas a evolução dos resultados financeiros fica «fora da possibilidade da intervenção do poder político-administrativo, dados os condicionalismos da efectivação das receitas», pois «os montantes provenientes dos jogos de fortuna ou azar dependem essencialmente do comportamento dos jogadores»⁵⁸.

As receitas públicas derivadas da aplicação de *taxas* não se apresentam como um conjunto muito importante na estrutura das receitas do Território, distinguindo-se entre elas a taxa devida pela utilização das estruturas de embarque e desembarque do Território. A criação desta taxa justifica-se pela necessidade de compensar o esforço excepcional de meios financeiros na manutenção e modernização das instalações destinadas ao embarque, desembarque e acolhimento de passageiros, pelo que se «não pode deixar de fazer repercutir nesses beneficiários, pelo menos, em parte, os encargos assumidos pela Administração do Território»⁵⁹.

2.3. CONTROLOS ADMINISTRATIVOS

Com a finalidade de atingir os objectivos da política económica em curso ou os objectivos mais gerais situados ao nível das políticas públicas, para além da utilização dos instrumentos das políticas monetária, financeira, cambial e orçamental, existe uma intervenção directa e controlos administrativos que os complementam. Estas formas institucionais de intervenção político-administrativa são constituídas pela diversa legislação ou regulamentação, actos administrativos e outras deliberações oficiais, que, por vezes, expressam o *mero poder de polícia*

ções. Estas medidas de política apresentam-se como alternativas à permissão de residência no Território de pessoas vindas do exterior de modo a reanimar o mercado habitacional, o que certamente levaria a problemas de desemprego e de falta de equipamentos sociais para tal aumento de população.

⁵⁸ José Hermínio Paulo Rato Rainha, «*Receitas Públicas...*», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 10, Dezembro de 1990, pg. 768.

⁵⁹ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 56/91/M, de 9 de Dezembro, que criou a taxa incidente sobre títulos de transporte de passageiros de Macau para o exterior (via marítima, com excepção dos destinos da República Popular da China). As taxas devidas pela utilização do Aeroporto Internacional de Macau são receitas da empresa concessionária da sua exploração em regime de serviço público (Decreto-Lei n.º 36/95/M, de 7 de Agosto) e que incluem uma *taxa de serviço a passageiros* devida por cada passageiro embarcado (Portaria n.º 228/95/M, de 7 de Agosto).

das entidades públicas ou traduzem acções complementares para adequar o impacto e eficácia de outras medidas para atingirem os objectivos que tenham sido estabelecidos.

2.3.1. REGULAMENTAÇÃO DA ACTIVIDADE DE PRODUÇÃO

Embora a organização económica do território de Macau esteja baseada numa economia de livre concorrência e num sistema de economia aberta ao comércio internacional existe muita legislação que regulamenta algumas actividades de bens e serviços. A finalidade desta legislação é a de estabelecer um mínimo de dimensão económico-financeira das empresas a operar em certas actividades económicas, para dar segurança e protecção aos direitos dos consumidores ou utilizadores, ou a de exigir um mínimo de qualidade na produção de bens ou na prestação de serviços.

Entre as actividades económicas que têm enquadramento legal específico, de forma a procurar que as empresas apresentem capacidade económica, encontram-se a actividade seguradora, a actividade transitaria, instituições financeiras e comércio de câmbios, agências de viagens e de turismo e agências de viagens turísticas, etc. Legislação regulamentadora de actividades com uma preocupação principal sobre a qualidade dos serviços prestados respeita às actividades farmacêuticas, às actividades hoteleiras e similares, ou ainda sobre a exploração de equipamentos sociais que visam o desenvolvimento de actividades de apoio social, etc.⁶⁰

Devido a acordos internacionais de que Macau também é signatário, algumas das suas exportações no âmbito da sua produção têxtil estão sujeitas ao sistema de *quotas de exportação*. O controlo administrativo destas quotas tem como finalidade fazer cumprir os limites de exportação impostos pelos países importadores e levar à sua utilização completa pelas empresas locais.

Todas estas medidas administrativas referentes à regulamentação da actividade de produção têm um âmbito de aplicação sectorial, embora se possa reconhecer que obedecem a objectivos de política económica relacionados com o *crescimento económico* do Território. Outro conjunto de controlos administrativos ou de regulamentação dizem respeito aos factores de produção e preços de bens e serviços, que têm uma maior

⁶⁰ Está também sujeita a *licenciamento administrativo* a exploração comercial das seguintes actividades: cinema e teatros; máquinas de diversão e jogos de vídeo, jogos de bilhar e de «bowling»; saunas e massagens; estabelecimentos do tipo «health club»; barbearias, cabeleireiros e salões de beleza; divertimentos e espectáculos públicos; «karaokes»; materiais pornográficos; agências matrimoniais; agências de emprego; ginásios de musculação ou de manutenção; rifas, sorteios e similares; a produção e realização de filmes; bazares, feiras e leilões (Decreto-Lei n.º 31/93/M, de 28 de Junho).

influência em diversos sectores de actividade económica, dado integrarem-se na formação dos seus custos.

2.3.2. REGULAMENTAÇÃO DOS FACTORES DE PRODUÇÃO/PREÇOS DE BENS E SERVIÇOS

Dentro do agrupamento dos instrumentos de controlo directo, encontram-se as diferentes formas de intervenção governamental no sistema de preços através da fixação de preços mínimos, quando se têm objectivos de protecção ou de crescimento, ou do tabelamento ou fixação de preços como meio complementar de estabilização de preços. A prestação de serviços públicos ou a exploração de bens de domínio público pode efectuar-se em contrapartida de *preços* ou de *taxas*, cujas normas regulamentares que fixam a referida contraprestação e a sua aplicação são denominadas *tarifas*, cuja expressão muitas vezes é utilizada como designação dos próprios preços ou das taxas que são objecto dos mesmos regulamentos⁶¹.

Os contratos de concessão de serviços públicos ou de exploração de bens de domínio público estabelecem normalmente garantias de equilíbrio financeiro das empresas concessionárias, que, de outro modo, seria posto em causa devido ao carácter de rigidez dos proveitos obtidos com a cobrança das *tarifas* autorizadas contratualmente, pois os preços ou taxas a cobrar pelas empresas concessionárias não podem ser alteradas de harmonia com as leis de mercado. Entre as técnicas utilizadas para garantir este equilíbrio financeiro, encontram-se medidas de assistência financeira do concedente através da atribuição de subsídios, garantias de rendimento e indemnizações compensatórias⁶², assim como a previsão de um *regime tributário especial* aplicável a estas empresas, que ficam assim sujeitas a *regimes tributários substitutivos* da tributação normal.

Para além destes *regimes tributários substitutivos* que se encontram previstos no território de Macau para as concessões de obras públicas e serviços públicos e outras concessões de exploração⁶³, há legislação que obriga à aprovação político-administrativa dos preços a praticar pelas empresas de certos sectores, onde existe interesse público, correspondentes, de uma maneira geral, a situações monopolísticas ou oligopolísticas. Sujeitas à regulamentação dos preços dos bens e serviços ou dos factores de produção encontram-se as empresas concessionárias dos serviços públicos de abastecimento de água, de produção e distribuição de energia eléctrica, de telecomunicações, de transportes

⁶¹ Cf. Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio, que estabelece as bases do regime das concessões de obras públicas e de serviços públicos. O seu artigo 9.º, n.º 2, b) refere «o regime de fixação de taxas, tarifas e dos contratos-tipo inerentes à exploração».

⁶² Cf. Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio, artigo 11.º.

⁶³ Cf. Lei n.º 3/90/M, de 14 de Maio, artigos 13.º e 26.º.

públicos urbanos, de administração dos portos e do Aeroporto Internacional de Macau⁶⁴.

Neste tipo de regulamentação sobre os preços dos bens ainda se podem incluir os *contratos de desenvolvimento para a habitação*, que são contratos especiais de concessão de terrenos a celebrar entre a Administração e empresas de construção civil, em que estas se comprometem a desenvolver a construção de habitações de baixo custo, em contrapartida de benefícios e apoios diversos a conceder pela Administração⁶⁵. Dentro de uma política de habitação social destinada a uma melhoria das condições de vida da população e de atenuação de situações de carência habitacional, subjacentes aos objectivos de política económica de estabilização e de redistribuição de rendimentos, encontra-se ainda a regulamentação da atribuição e arrendamento de *habitações sociais* de propriedade do sector público.

Um instrumento muito importante sobre as actividades económicas em geral é o *controlo da importação de mão-de-obra*, pois tem muita influência sobre a composição dos custos salariais internos e é o instrumento de política económica com mais eficácia sobre a situação conjuntural⁶⁶. A possibilidade de importação de mão-de-obra indiferenciada, quando existe uma forte procura interna de trabalhadores perante necessidades conjunturais da construção civil ou para aumento da produção local face à existência de procura externa de produtos locais, leva à manutenção da estabilidade dos custos salariais internos e à competitividade dos produtos locais no exterior.

3. COMENTÁRIOS E CONCLUSÕES

Com a descrição dos diversos instrumentos de política económica procurou indicar-se a sua possível utilização na concretização dos objectivos gerais da economia de Macau, podendo servir os mesmos instrumentos para atingir objectivos conflitantes dependendo da direcção em que são utilizados. Como foi referida, esta utilização pode ter como finalidade a consecução de objectivos conjunturais ou de alteração das estruturas, nomeadamente, tendo como objectivo o *crescimento económico*, colocando-se ainda a questão da sua eficácia provável.

Se os instrumentos de *política monetária e financeira* ao dispor do poder politico-administrativo territorial não têm condições de influenciar a economia de Macau relativamente a objectivos conjunturais de

⁶⁴ Há ainda outros serviços públicos concessionados, como o serviço público de radiodifusão e televisão ou do serviço urbano de limpeza.

⁶⁵ Cf. Decreto-Lei n.º 13/93/M, de 12 de Abril, artigo 1.º.

⁶⁶ Sobre a influência deste instrumento de política económica na economia de Macau veja-se Norberto Ferreira, «A economia de Macau nos primeiros anos da década de 90 — evolução e perspectivas», em *Administração — Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 27, Março de 1995, pgs. 54/55.

manutenção de emprego ou de redução de *excesso de procura*, também os instrumentos de *política orçamental* não são muito eficazes sobre a possibilidade de influenciar esses mesmos objectivos, embora no que respeita a objectivos de *redistribuição de rendimentos* ou de *crescimento económico* possam apresentar-se como instrumentos mais eficazes.

Dada a composição estrutural das receitas públicas, a intervenção político-administrativa no uso das receitas públicas como instrumento de política económica está muito condicionada, ficando quase limitada ao uso dos *impostos* que só representam (em 1992/1994) cerca de 17,8/22,3 por cento das receitas correntes públicas do Território⁶⁷. No uso de outras importantes fontes de recursos financeiros públicos pode haver um conflito entre objectivos de política económica, como é o que acontece com os *prémios da concessão de terrenos*, enquanto as receitas derivadas da *concessão do exclusivo dos jogos de fortuna ou azar* funcionam como um *dado* na formulação da política económica, visto a influência de alteração dos seus quantitativos estar fora do controlo político-administrativo.

Na *política de despesas públicas* os diversos conjuntos de despesas, nomeadamente os *subsídios e transferências e despesas de investimento*, apresentam-se como mais eficazes em objectivos de *redistribuição de rendimentos* e de *crescimento económico*, embora possam ter também influência em objectivos de estabilidade de emprego principalmente através das despesas de investimento. Entre os *controles administrativos* respeitantes às actividades de produção e à regulamentação dos factores de produção e dos preços de bens e serviços encontra-se o instrumento que pode influenciar conjunturalmente toda a actividade económica de Macau, nomeadamente, quando existe escassez do factor trabalho: o *controlo da importação de mão-de-obra*.

Na avaliação da eficácia provável dos instrumentos de política económica deve-se ter em consideração o desfazamento entre a utilização e os efeitos pretendidos, o grau de suficiência e a precisão no atingir dos objectivos e as possibilidades efectivas da sua utilização pelo poder político-administrativo. Em relação a Macau há os condicionalismos derivados de se estar perante uma economia aberta ao comércio internacional com uma dimensão que não é suficiente para influenciar os fluxos de comércio com efeitos internos, pelo que se pode concluir, em termos gerais, não existirem instrumentos de política económica eficazes no controlo da economia global do Território.

Como comentário final e tautológico refere-se que todos os instrumentos de política económica disponíveis para serem utilizados, pelo poder político-administrativo de Macau, na consecução dos objectivos gerais das políticas públicas, estão ao seu dispor, sendo necessário *querer e saber* utilizá-los. A *arte da política económica* consiste em

⁶⁷ Com exclusão das receitas dos Municípios e de outras entidades públicas com receitas próprias.

escolher os instrumentos mais adequados aos objectivos definidos e ajustados às condições estruturais e à situação conjuntural, sem conflitos com os interesses legítimos dos grupos de influência e tendo em atenção os objectivos superiores das políticas públicas.

Nestas notas ou apontamentos sobre os objectivos e instrumentos de política económica de Macau, considera-se que:

1. Macau, como território chinês administrado pela República Portuguesa, é uma sociedade organizada politicamente em ambiente democrático limitado e tem desenvolvido uma organização da actividade económica em que os mecanismos dos *mercados económicos* desempenham um papel fundamental.

2. Na execução das diversas *políticas públicas*, a designada *política económica*, independentemente das diferentes estruturas institucionais que lhe está subjacente, apresenta-se como tendo quatro grandes objectivos gerais ou básicos: a *satisfação de necessidades colectivas e afectação de recursos*, a *redistribuição de rendimentos e de riqueza*, a *estabilidade económica e o crescimento económico*.

3. Os objectivos prosseguidos pelo território de Macau, como comunidade política, são anualmente referenciados nas Linhas de Acção Governativa, primeiramente formuladas e propostas pelo Governador, após audição do Conselho Consultivo do Governo, e discutidas e aprovadas pela Assembleia Legislativa, servindo de base à elaboração anual do Orçamento Geral do Território em execução da Lei de Autorização das Receitas e Despesas, também aprovada pela mesma assembleia política.

4. Para se atingirem, no desenvolvimento da *política económica*, os objectivos gerais estabelecidos, há que utilizar *meios ou instrumentos* conducentes a alcançá-los, podendo esses instrumentos ser agrupados em conjuntos cuja utilização se integra normalmente numa política parcial: política monetária e financeira, política cambial, política orçamental e controlos administrativos.

A *expressão política monetária* generalizou-se de modo a englobar as operações sobre a dívida pública, as políticas da taxa de juro a curto prazo e o controlo exercido sobre a criação do crédito bancário correspondentes essencialmente a aspectos conjunturais, a que se associa a *política financeira* respeitante aos mercados de procura e oferta de disponibilidades a longo prazo e aos meios de acção referentes aos aspectos estruturais relacionados com as condições orgânicas e funcionais dos sistemas de crédito. Com referência a estas políticas estabelece-se que:

5. Os seus principais *instrumentos* são as alterações à oferta de *moeda*, as variações da *taxa de juro* e do *coeficiente de cobertura de responsabilidades e composição das reservas bancárias*, a que se pode ainda associar a *taxa de câmbio*.

6. Há também *medidas legislativas* genéricas ou específicas, mas que se apresentam como tendo objectivos essencialmente estruturais—

condições para a criação ou estabelecimento de instituições financeiras, emissão de acções e de obrigações nos mercados financeiros, etc. — cuja utilização é de menor âmbito e sem finalidade de regulação da economia global.

No âmbito da intervenção governamental sobre a economia de Macau no desenvolvimento das políticas monetária, financeira e cambial, pode-se dizer que:

7. Os instrumentos ao dispor das autoridades monetárias públicas — *alteração dos limites e composição das reservas bancárias* — pouca influência têm sobre a actividade económica local a curto prazo em relação a níveis de preços, de emprego ou de investimento, embora a longo prazo o estabelecimento e consolidação de um *sistema financeiro* moderno e desenvolvido se mostre como um elemento importante para a expansão da economia interna e como prestação de serviços a nível externo.

8. O grande objectivo deste conjunto de políticas públicas de âmbito monetário-cambial acaba por estar essencialmente relacionado com a defesa da manutenção da taxa de câmbio fixo da pataca com o dólar de Hong Kong (e indirectamente com o dólar norte-americano), do uso da moeda local como meio de pagamento interno e com o controlo das disponibilidades e meios de pagamento sobre o exterior.

9. Estas políticas contribuem para a criação de um ambiente económico propício ao desenvolvimento das actividades económicas, correspondendo assim a objectivos de longo prazo de *crescimento económico* e de *equilíbrio nas transacções externas*, através da consecução de *objectivos secundários* de manutenção da solvabilidade do sistema financeiro, da estabilidade da taxa de câmbio e do controlo dos meios de pagamento sobre o exterior.

Considerando-se a *política orçamental* como sendo a utilização deliberada das receitas e das despesas do sector público para alcançar determinados objectivos, pode desdobrar-se em *política de despesas públicas* e em *política de receitas públicas*, onde se integra a *política fiscal*, que tem um âmbito mais restrito, pois inclui apenas as medidas respeitantes a *impostos*. Para efeitos da apresentação das *despesas públicas* como instrumento de política económica, seguindo uma classificação de agregados macroeconómicos, podemos distinguir despesas de *consumo*, de *investimento ou de formação bruta de capital e subsídios e transferências*, indicando-se para a actividade financeira do Território que:

10. As *despesas de consumo* correspondem em termos de *contabilidade pública*, de uma forma genérica, às *despesas correntes* de pessoal e de bens e serviços inscritas nos *orçamentos de funcionamento* dos serviços públicos, mas, embora atinjam uma alta proporção da totalidade dos gastos públicos, não têm sido usadas de forma deliberada como instrumento de política económica, pois têm uma influência diminuta

para efeitos de absorção de força de trabalho desempregado, ainda que o emprego público seja importante para determinados sectores populacionais à procura do primeiro emprego.

11. Os *investimentos públicos*, como instrumentos de política económica territorial, têm sido relacionados fundamentalmente com objectivos estruturais ou de longo prazo para promoção do *crescimento económico*, tanto no que se refere à melhoria ou expansão da disponibilidade de recursos, quanto à adequação de infra-estruturas de apoio.

12. Os investimentos públicos nas áreas de *habitação social, educação e saúde* apresentam-se com alguma finalidade de *redistribuição de rendimentos*, principalmente quando completados ou associados com medidas legislativas que limitam a prestação de determinado apoio social às populações mais carenciadas.

13. A maior parte das despesas públicas consideradas como *transferências* respeitam a objectivos de *redistribuição de rendimentos* e é representada pelos benefícios pagos pelos institutos de previdência social, outros benefícios respeitantes a educação, despesas pessoais directamente subsidiadas e subvenções sociais a instituições de utilidade pública sem fins lucrativos.

As *receitas públicas*, além da função que exercem como formas de financiamento das despesas públicas, podem ser utilizadas, de *per si*, como instrumentos para a consecução dos diferentes objectivos da política económica. Em relação à situação de Macau, acontece que:

14. Os *empréstimos públicos* como receitas creditícias não têm sido utilizados nos últimos anos, embora para fazer face às despesas de alguns anos (1991 e 1993) o Território tenha usado os saldos de receitas acumuladas de exercícios anteriores.

15. É muito desigual o valor estrutural de cada conjunto de receitas e a sua importância como instrumento de política económica, apresentando as *receitas fiscais* um valor, nos anos de 1992/1994, entre 17,8 e 22,3 por cento das receitas públicas correntes do Território.

Os *impostos sobre a despesa* que, de uma maneira geral, podemos considerar como correspondendo a *impostos indirectos*, são uma categoria importante de receitas públicas, dada a facilidade da sua cobrança, e são susceptíveis de utilização como instrumentos de política económica na consecução de objectivos de crescimento, de repartição de rendimento ou de estabilidade económica, verificando-se que:

16. Embora o sistema fiscal de Macau não tenha um imposto geral sobre a despesa, os *impostos especiais* existentes podem ser utilizados com a finalidade de contribuir para a redistribuição do rendimento, desde que sejam revistos o âmbito da sua incidência conjugada com a alteração de taxas e de afectação das suas receitas.

17. Os impostos de Macau sobre a despesa não são de aplicação geral de forma a poderem servir de instrumentos relacionados com a promoção da *estabilidade dos preços e do nível de emprego*, através do

agravamento da tributação para reduzir os níveis reais de consumo agregado, ou, pelo contrário, através da suspensão ou redução da tributação para aumento da procura.

Como instrumentos de política económica, os *impostos sobre o rendimento e sobre o capital* prestam-se mais especificamente à consecução dos objectivos de melhor *redistribuição do rendimento e da riqueza*, embora não se excluam as possibilidades de serem também utilizados como meios de promoção do crescimento económico e da estabilidade dos níveis de preços e de emprego, constatando-se no sistema fiscal de Macau que:

18. Para a consecução do objectivo de *redistribuição do rendimento* não é condição necessária que os impostos sobre o rendimento tenham de ser progressivos, podendo contribuir para a mesma finalidade a generalização do âmbito da sua incidência e o aumento da capacidade técnica da administração fiscal para possibilitar a aplicação dos impostos de forma a atingirem satisfatoriamente as classes populacionais de mais alto rendimento.

19. A existência da *contribuição de registo por título gratuito* ou *imposto sobre as sucessões e doações* com taxas progressivas, que variam consoante o parentesco dos intervenientes na transmissão e o valor dos bens transmitidos para cada um dos donatários ou herdeiros, justifica-se pelo objectivo de moderar a distribuição da riqueza por sucessão (e doação), embora as suas receitas fiscais não sejam muito representativas.

20. Relativamente ao objectivo de *crescimento económico*, o baixo nível de tributação e a progressividade quase irrelevante dos impostos sobre o rendimento não se apresentam como conflitos sérios entre o objectivo complementar de adequação do *processo de acumulação de rendimentos ou de poupança* e a desejável manutenção do *princípio de justiça fiscal*.

21. Com a finalidade de contribuir para o crescimento económico, encontram-se diversos *incentivos fiscais* ao investimento das empresas, quer estas já se encontrem instaladas ou pretendam instalar-se no Território, correspondentes, de uma maneira geral, a isenções ou reduções de tributação.

22. A tributação directa sobre o rendimento não tem grande efeito sobre o *ciclo económico*, dadas a irrelevância da progressividade, a avaliação dos rendimentos depender ainda muito de critérios de presunção e existir um desfazamento entre os períodos de obtenção do rendimento e os dos pagamentos dos impostos.

23. Os impostos sobre o rendimento e o património contribuem, essencialmente, para a consecução de objectivos de *redistribuição de rendimentos e de riqueza* e de *crescimento económico*, através da transferência de rendimentos do sector privado para o sector público, proporcionando receitas fiscais para financiamento de programas de acção social e de despesas públicas de investimento.

De entre as receitas públicas do Território destacam-se, pelos montantes dos seus valores absolutos e relativos, as *receitas dos exclusivos* de concessão de serviços públicos e de exploração de actividades económicas e os *rendimentos de propriedade* ou *receitas patrimoniais* provenientes da exploração ou venda dos bens de propriedade públicas, verificando-se que:

24. A grande fonte das receitas públicas de Macau deriva do contrato da *concessão do exclusivo dos jogos de fortuna ou azar*, que só por si tem representado nos anos de 1992/1994 entre 38,7 e 46,5 por cento das receitas públicas correntes do Território, o que mostra a grande dependência das receitas públicas de uma só origem de recursos.

25. A *concessão de terrenos* pode funcionar como um instrumento de política económica conforme a utilização que vier a ser feita do terreno e como um meio de captação de recursos financeiros através dos *prémios de terrenos* e de outros rendimentos, que podem ser utilizados no financiamento de programas de despesas públicas na prossecução de diversos objectivos de política económica.

26. O valor dos prémios da concessão de terrenos tem repercussão nos preços dos imóveis construídos e destinados a venda, pelo que um valor demasiado elevado tem influência negativa no desenvolvimento e evolução da actividade imobiliária, podendo conduzir a políticas económicas com *objectivos conflitantes*.

27. O conjunto das receitas públicas derivadas da aplicação de *taxas* não se apresenta muito importante, distinguindo-se entre elas a taxa devida pela utilização das estruturas de embarque e desembarque do Território.

Com a finalidade de atingir os objectivos da política económica em curso ou os objectivos mais gerais situados ao nível das políticas públicas, para além da utilização dos instrumentos das políticas monetária, financeira, cambial e orçamental, existe uma *intervenção directa* e *controles administrativos* que os complementam, pelo que em Macau:

28. Existe legislação regulamentadora de algumas actividades de bens e serviços, cuja finalidade é a de estabelecer um mínimo de dimensão económico-financeira das empresas a operar ou a de exigir um mínimo de qualidade na produção de bens ou na prestação de serviços.

29. Há legislação que obriga à aprovação político-administrativa dos preços a praticar pelas empresas de certos sectores, onde existe interesse público, correspondentes, de uma maneira geral, a situações monopolísticas ou oligopolísticas.

30. O *controlo da importação de mão-de-obra* é um instrumento muito importante para as actividades económicas em geral, pois tem muita influência sobre a formação dos custos salariais internos e é o instrumento de política económica com mais eficácia sobre a situação conjuntural.

ANEXO

OBJECTIVOS PRINCIPAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. LINHAS DE ACÇÃO GOVERNATIVA

Segundo o Estatuto Orgânico de Macau é da competência da Assembleia Legislativa «definir as linhas gerais da política social, económica, financeira e administrativa do território» e «(...) os princípios e critérios a que devem subordinar-se a elaboração e a execução do Orçamento» [EOM, artigo 30.º, n.º 1, f) e g)]. Em conformidade com estas disposições, a Lei de Autorização de Receitas e Despesas inclui um normativo em que apresente os objectivos principais ou prioritários das linhas de acção governativa para cada ano, que, para os anos de 1992/ 1996, são os seguintes:

1.1. ANO DE 1992

a) A utilização adequada dos recursos financeiros e políticos existentes no apoio a projectos de infra-estruturas e à promoção das actividades económicas;

b) O desenvolvimento dos projectos de modernização dos sistemas de transportes e de ordenamento especial;

c) A modernização legislativa e administrativa;

d) A gestão de programas que assegurem a gradual melhoria da qualidade de vida;

e) O lançamento e o desenvolvimento de programas de ensino e de formação de recursos humanos;

f) A motivação da juventude para a participação activa na defesa dos valores que enformam a identidade de Macau;

g) A manutenção de um clima de segurança que garanta a vivência cívica e prestigie as instituições;

h) O desenvolvimento de uma política cultural e de comunicação que amplie o património intelectual e a imagem exterior de Macau;

i) O desenvolvimento e renovação da oferta turística e o reforço da qualidade e eficiência da promoção junto de mercados com melhores potencialidades de crescimento e mais elevado poder aquisitivo.

1.2. ANO DE 1993

a) A modernização e diversificação das actividades económicas e a intensificação das relações com o exterior, em especial com a região da Ásia-Pacífico e a Comunidade Europeia;

b) A adequada gestão dos recursos financeiros da Administração, envolvendo todos os serviços públicos, independentemente do seu regime administrativo e financeiro;

c) O prosseguimento e a conclusão dos grandes projectos de infra-estruturas inseridos na estratégia de desenvolvimento no Território;

d) O lançamento de iniciativas relacionadas com o ordenamento

urbano de Macau e Ilhas, nomeadamente no âmbito das infra-estruturas de transportes, habitação e lazer, tem em vista a melhoria das condições de vida da população;

e) O desenvolvimento da autonomia judiciária, através da instalação das estruturas previstas na Lei de Bases da Organização Judiciária de Macau;

f) A localização do sistema jurídico, com a adequação dos principais códigos às realidades específicas de Macau e às exigências do período de transição;

g) A intensificação das acções que visem contribuir para elevar a qualidade de vida da população em geral e a melhoria das condições sociais dos estratos menos favorecidos, com a participação e o envolvimento da comunidade;

h) O redimensionamento e simplificação da Administração Pública, em função dos objectivos definidos para o período de transição, acompanhados da intensificação da formação de quadros locais;

i) O desenvolvimento do novo sistema educativo de Macau definido na respectiva lei-quadro;

j) O desenvolvimento do associativismo juvenil e das estruturas de apoio à juventude, nomeadamente, no plano das instalações desportivas;

l) A manutenção da estabilidade e segurança, elementos essenciais ao desenvolvimento económico e social, procurando um progressivo envolvimento da população;

m) A intensificação dos fluxos de informação ao nível interno e externo, com vista à melhoria e consolidação das relações entre a população e a Administração e o apoio ao incremento do bilinguismo;

n) A criação e o desenvolvimento de um produto turístico diversificado e de qualidade, incluindo a vertente de promoção e de formação profissional;

o) A dinamização da cultura de Macau e a preservação e o enriquecimento do património cultural.

1.3. ANO DE 1994

a) A transformação da estrutura económica no sentido da modernização dos sectores instalados e da fixação e expansão de novas actividades de maior valor acrescentado;

b) A gestão equilibrada dos recursos financeiros da Administração e o prosseguimento da actualização da legislação orçamental e fiscal;

c) O acompanhamento das transformações do sector produtivo no sentido da adaptação do mercado de trabalho às exigências daí decorrentes, nomeadamente através da formação profissional e do reforço da solidariedade entre os parceiros sociais;

d) A optimização do aproveitamento das grandes infra-estruturas já concluídas ou a concluir, e o prosseguimento da construção das restantes;

e) O desenvolvimento de esforços visando a melhoria do ordenamento urbano e a prossecução de novas iniciativas no campo da habitação e do saneamento básico;

f) A consolidação do funcionamento do sistema judiciário, contribuindo para a sua autonomia e localização, através da formação específica de quadros bilíngues;

g) O prosseguimento dos trabalhos de adaptação dos grandes códigos à realidade do Território e às exigências do período de transição, e a continuação da publicação em chinês da legislação vigente ainda não traduzida;

h) O fomento dos programas de saúde, através, designadamente, da protecção à criança e do planeamento familiar, com o objectivo de atingir uma elevada taxa de cobertura sanitária do Território;

i) O incremento dos apoios de natureza social aos estratos da população mais desfavorecidos, visando a redução das desigualdades sociais e a prevenção e combate aos factores geradores de mal-estar individual, familiar e social;

j) A criação das condições relativas ao processo de integração dos funcionários públicos de Macau nos quadros da República, o prosseguimento da localização de quadros da Administração Pública de Macau, incrementando-se para tanto a respectiva formação profissional e procedendo-se à revisão da legislação aplicável;

l) A melhoria do acesso ao sistema de ensino, pelo aumento dos subsídios e incremento do número de estabelecimentos escolares, e pela promoção do envolvimento dos professores, das famílias, dos alunos e das respectivas associações na vida das escolas;

m) A garantia de um nível de segurança colectiva e individual que contribua para o desenvolvimento económico e social do Território;

n) O desenvolvimento de produtos turísticos diversificados e de qualidade, prosseguindo-se a realização de acções de promoção e de formação profissional qualificada;

o) A protecção, preservação e enriquecimento do património histórico local e a promoção dos valores culturais de Macau.

1.4. ANO DE 1995

a) O prosseguimento da política de uma correcta adequação entre receitas e despesas públicas, habilitando a Administração com os meios financeiros necessários à cobertura de encargos decorrentes da realização do programa de infra-estruturas, da melhoria de benefícios no domínio social e do período de transição;

b) A diversificação da economia e a intensificação de acções de promoção económica, no sentido de captação de novas actividades nos sectores industrial e de serviços, de modernização do tecido produtivo, de incremento da produtividade e de melhoria da qualidade dos produtos;

c) A concretização das infra-estruturas básicas em curso, particu

larmente o acompanhamento da conclusão e preparação da entrada em operação do Aeroporto Internacional de Macau, dada a sua importância fulcral para o desenvolvimento do Território;

d) O desenvolvimento de acções tendentes à melhoria da qualidade de vida do Território, em termos de planos sectoriais de ordenamento urbano, de concretização de infra-estruturas para salvaguarda ambiental, de criação de espaços públicos de lazer e de implementação de projectos de infra-estruturas rodoviárias e de sistemas de ordenamento de tráfego que permitam melhorar a circulação e o estacionamento na cidade de Macau;

e) O prosseguimento das acções tendentes a consolidar a autonomia judiciária do Território, designadamente no campo da formação de magistrados locais bilíngues, através da admissão de novos auditores judiciais e do início do estágio de formação para ingresso nas magistraturas judicial e do Ministério Público;

f) A aprovação dos projectos do Código Penal e do Código de Processo Penal já ultimados, bem como a revisão da legislação recenseada e emanada da República, com vista à sua localização;

g) A implementação faseada de um plano de tradução da legislação local vigente, ainda sem versão chinesa, com prioridade para a que foi publicada após a entrada em vigor do Estatuto Orgânico de Macau;

h) O reforço dos programas de promoção da saúde e de prevenção da doença, através do aumento das acções de educação para a saúde, do incremento das medidas contra as doenças evitáveis e da intensificação da vigilância sanitária, designadamente dos produtos alimentares e dos locais de trabalho;

i) O prosseguimento da acção social a favor dos mais desfavorecidos e, principalmente, dos indivíduos pertencentes aos grupos de maior risco social, como crianças, jovens, idosos e deficientes, tendo em vista a minimização dos factores geradores de mal-estar, individual, familiar e social;

j) A renovação e modernização das estruturas da Administração e a valorização dos seus recursos humanos, orientada para a localização, articulada com o processo de integração dos funcionários de Macau nos serviços da República;

l) A consolidação, no plano administrativo e no da legislação, das medidas que simplifiquem os circuitos internos nos serviços e confirmem celeridade e transparência nos procedimentos decisórios;

m) A criação de condições de acesso à educação tendencialmente gratuita e a melhoria da qualidade do ensino, a valorização social dos jovens, o desenvolvimento do ensino superior para dar resposta às necessidades de recursos humanos locais e a aplicação dos planos do desenvolvimento curricular, integrados na reforma educativa;

n) O apoio ao associativismo juvenil como factor de desenvolvimento das capacidades individuais e interacção com a sociedade, a dinamização da participação dos cidadãos na prática desportiva, com destaque para o desporto escolar e juvenil, e a melhoria e ampliação do

parque de infra-estruturas desportivas;

o) A garantia de um nível de segurança colectiva e individual que contribua para o desenvolvimento económico e social do Território;

p) A dinamização de formas de comunicação global e de diálogo permanente entre a Administração e os cidadãos;

q) A formação e melhoria da qualidade do serviço, o enriquecimento e diversificação do produto turístico e a afirmação de Macau como destino turístico final;

r) A manutenção e o desenvolvimento da identidade e singularidades próprias de Macau, através da preservação do seu património cultural, humano e arquitectónico.

1.5. ANO DE 1996

a) O prosseguimento de uma gestão rigorosa das finanças públicas, afectando prioritariamente os recursos disponíveis às funções de interesse social e aos investimentos que assegurem o desenvolvimento e o progresso;

b) A promoção do desenvolvimento económico sustentado, com base num sector de serviços dinâmico e num sector industrial sólido, competitivo e diversificado;

c) O prosseguimento e a conclusão das infra-estruturas ainda em curso, orientadas para a melhoria da qualidade de vida no Território, particularmente no que respeita ao saneamento básico, ao desenvolvimento urbanístico, ao reordenamento e aumento da fluidez da circulação viária, à criação de instalações e zonas de lazer, de carácter cultural, jurídico e desportivo, e à construção de novos equipamentos escolares e de acção social;

d) O acompanhamento do início da exploração do Aeroporto Internacional de Macau, atendendo à importância de que se reveste esta infra-estrutura para o desenvolvimento estratégico do Território, procurando criar condições para otimizar a sua rentabilização;

e) A continuidade das acções e medidas que visem a consolidação da autonomia judiciária do Território, através da localização da Lei de Bases da Organização Judiciária e da formação de magistrados locais bilíngues;

f) O prosseguimento do processo de localização legislativa e a aprovação, no domínio dos Grandes Códigos, dos projectos do Código de Processo Penal e do Código das Sociedades Comerciais;

g) A consolidação das bases de um ordenamento jurídico bilíngue, susceptível de perdurar depois de 1999, através do alargamento e intensificação da utilização da língua chinesa nos domínios legislativo e judiciário, e da divulgação, junto das comunidades, do direito vigente em Macau;

h) A execução dos planos de localização de quadros da Administração Pública e o reforço das acções complementares de formação, visando a melhoria da qualidade dos recursos humanos, especialmente

daqueles que dão garantia de continuidade e que estão a ser preparados para o exercício de novas responsabilidades nos serviços públicos;

i) O alargamento de oportunidades de acesso à educação, nos diversos níveis de escolaridade, a consolidação da reforma educativa em curso e o reforço da capacidade e qualidade do ensino superior, atenta a sua indispensabilidade na formação de quadros qualificados e na valorização cultural da população, preparando-a para os novos desafios;

j) A valorização social da juventude, através duma acção coordenada entre entidades públicas e privadas, e o seu envolvimento cada vez mais activo, com a participação das suas estruturas associativas, na construção do futuro de Macau;

l) A melhoria do bem-estar social através do reforço do apoio à família, incrementando as medidas destinadas a proteger a maternidade, a proporcionar o desenvolvimento saudável das crianças e dos jovens, a apoiar o tratamento e a reinserção social dos deficientes, a assegurar a assistência aos idosos, bem como promover o emprego e reforçar a protecção na velhice, na invalidez e no desemprego dos membros activos do agregado familiar;

m) A garantia de um nível de segurança que propicie melhores condições de vida no Território, por forma a que o desenvolvimento económico alcançado tenha expressão no bem-estar individual e colectivo;

n) A afirmação de Macau como destino turístico final alicerçado num conjunto de infra-estruturas de recepção e acolhimento, com especial realce para o Aeroporto Internacional de Macau, na qualidade do serviço pela excelência da formação, na diversificação do produto turístico através de intervenções urbanas, de carácter lúdico-cultural, que propiciem o embelezamento e valorização do Território;

o) A dinamização das diversas formas de comunicação global, vencendo barreiras, num diálogo permanente e interactivo, pelo recurso às modernas tecnologias de informação, entre a Administração de Macau, os seus cidadãos e o mundo em geral;

p) A manutenção e o desenvolvimento da identidade e singularidade próprias de Macau, através da preservação do seu património cultural, humano e arquitectónico, a dinamização da formação e da investigação, e a edificação de estruturas físicas que sejam a garantia da perpetuidade daqueles atributos.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresenta-se no Quadro III o enquadramento dos diversos objectivos das políticas públicas seguidas em Macau para os anos de 1992/ 1996 subordinados aos objectivos gerais da *política económica* e dos objectivos superiores das *políticas públicas* indicados no Quadro I da Parte I deste texto. É de realçar a manutenção de objectivos similares ao longo dos anos, notando-se um conjunto de objectivos relacionados com o período especial de preparação da transferência do exercício de

soberania sobre Macau, correspondentes a questões de organização judiciária e administrativa, preparação e tradução de legislação, que subordinámos aos objectivos gerais de *estabilidade política* e de *manutenção da liberdade*.

Outros objectivos também relacionados com os condicionalismos históricos locais são os considerados como contribuindo para a *identidade de Macau*. Estes objectivos, ainda que, eventualmente, pudessem ter outro enquadramento como muitos outros, são apresentados no Quadro III como estando subordinados ao objectivo geral de *manutenção da liberdade*.

[QUADRO III]

Objectivos das políticas publicas

Objectivos	1992	1993	1994	1995	1996
Política económica					
Crescimento económico	a), b), i)	a), c), d)	a), d), e)	b), c), d)	b), c), d), n)
Estabilidade dos preços/emprego		n)	c), n)	q)	
Afectação eficaz de recursos	a)	b)	b)	a)	a)
Redistribuição do rendimento		g)	i)	i)	c), l)
Manutenção da liberdade económica		a)	a)	b)	b)
Políticas públicas					
Segurança	g)	l)	m)	o)	m)
Estabilidade política	g)	l), m)	j)	j), p)	h), o)
Manutenção da liberdade	c), f)	e), f), o)	f), g), o)	e), f), g), r)	e), f), g), p)
Progresso e desenvolvimento	d), e), f), h)	g), h), i), j)	h), l)	h), l), m)	i), j)
Igualdade e justiça social	e)	g), i)	h), l)	m), n)	i)

Nota: Os objectivos de política económica estão também subordinados aos objectivos gerais das políticas públicas (veja-se Quadro I).

