

Acerca dos rumos a seguir pelas reformas das finanças públicas de Macau

*Lam U Kit**

I. Introdução

Nos últimos anos, desde a liberalização dos jogos e da política do “visto individual”, levada a cabo no interior da China, a economia de Macau tem adquirido uma notável vitalidade. Sob o impulso dos jogos e turismo, a economia, no seu conjunto, tem conhecido um aumento fora do normal, o que está na origem do drástico aumento das receitas fiscais do Governo. Ao mesmo tempo, em coordenação com o futuro desenvolvimento da RAEM, o Governo precisa de investir mais recursos, o que tem aumentado grandemente as despesas públicas.

Devido ao facto de as receitas públicas do Território provirem principalmente dos impostos aplicados sobre os jogos, o aumento destes impostos multiplicou as receitas financeiras do Governo, em comparação com antes do seu regresso à Mãe Pátria e até aparecem saldos positivos de momento. Apesar de as receitas dos impostos dos jogos poderem satisfazer as despesas básicas do Governo, os jogos estão muito vulneráveis aos factores externos, o que torna maiores os riscos de variações das receitas financeiras do Governo. Por isso, como manter a estabilidade financeira torna-se uma questão que merece reflexão.

Havendo no Território poucas espécies de impostos e toda a estrutura fiscal se concentrar nos jogos, o Governo tem-se servido pouco ou tem tido dificuldades em usar as políticas fiscais para controlar o estado financeiro e ajustar a economia. Em termos relativos, o Governo tem uma capacidade relativamente grande de controlar as despesas públicas. Por isso, nesta sede, ocupar-nos-emos principalmente do ambiente do rápido desenvolvimento que o Governo enfrenta e nestas situações, como deve fazer reformas correspondentes nas despesas públicas, para dar desempenho à capacidade financeira, baseada nas despesas públicas e ao

* Mestrado de Administração Pública da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau.

mesmo tempo manter a estabilidade financeira para conseguir estabilidade económica.

II. Síntese sobre o estado financeiro de Macau

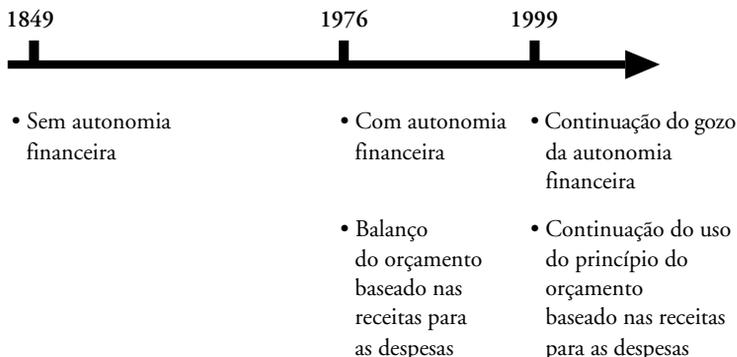
Num curto espaço de tempo antes e após o regresso de Macau à Mãe Pátria, têm-se verificado grandes mudanças em termos políticos e económicos. Deflagrou a crise financeira asiática, concretizou-se a liberalização dos jogos e foi posta em prática a política do “visto individual”, levada a cabo no interior da China, o que tem provocado evidentes alterações na estrutura financeira do Território.

1. Evolução do regime do orçamento financeiro de Macau

De acordo com a Lei Orgânica de Macau, publicada em 1976, o Território de Macau gozava da autonomia financeira, podia ter os seus activos e passivos, sob a responsabilidade do Governador. A partir daí, Macau tornou-se numa região autónoma. O Governo deve ser auto-suficiente nas suas necessidades financeiras e deve decidir sobre as suas despesas, conforme as receitas e tenta conseguir um balanço equilibrado em todos os anos financeiros. O Governo português de Macau cumpria rigorosamente este princípio fiscal. Ao mesmo tempo, o regime do orçamento financeiro de Macau começou a desenvolver-se. No que diz respeito à elaboração do orçamento, em 1983, o governador dessa altura Almeida e Costa, de acordo com a Lei Orgânica de Macau, mandou publicar o Decreto-Lei n.º 41/83/M (Regulamenta a elaboração e execução do Orçamento Geral do Território, a Contabilidade Pública Territorial, a elaboração das contas de Gerência e Exercício e a fiscalização da actividade financeira do sector público administrativo de Macau) que se tornou no principal diploma que regula a elaboração do orçamento anual do Governo e que tem sido utilizado até agora.

Desde o regresso de Macau à Mãe Pátria, verificado em 1999, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, de acordo com o artigo 105.º da Lei Básica de Macau e partindo do princípio da decisão das despesas, em função das receitas, tentou conseguir o equilíbrio do balanço, evitar défices e adaptar-se à taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, o que reflecte o princípio do balanço orçamental já seguido pelo Governo de Macau, depois do seu regresso à China.

Gráfico 1:



Como no Território se aplica a política do balanço do orçamento baseado nas receitas para as despesas, o Governo, quando elabora o orçamento, sempre leva em consideração o princípio do balanço do orçamento baseado nas receitas para as despesas, isto é, as despesas totais orçamentais não podem ser superiores às receitas totais orçamentais. A meta desta política é conseguir um balanço entre as receitas e as despesas e evitar défices. Pelos valores orçamentais constantes do Quadro 1, pode ver-se que as finanças do Território adoptam o modelo do orçamento do balanço anual, isto é, é preciso manter o balanço entre as receitas e as despesas, durante um ano fiscal. Caso surja défice orçamental, o Governo deve remediá-lo. Pela prática actual, consegue-se um equilíbrio com algumas reservas já contabilizadas na Conta consolidada do Tesouro. Mas na realidade, entre 1994 e 2003 surgiram défices orçamentais. Como o Governo mantinha um equilíbrio orçamental formal e tinha canalizado reservas para as receitas públicas do ano em questão para fazer face às despesas superiores às receitas, o valor orçamental financeiro de todos os anos do Território continuava a manter uma situação de as receitas totais serem ligeiramente superiores à totalidade das despesas.

Sob o modelo do balanço orçamental anual, antes do regresso à Mãe Pátria, a proporção entre as receitas públicas e as despesas públicas era relativamente próxima. As despesas públicas acompanhavam o aumento correspondente das receitas públicas; por isso, nunca surgiram grandes saldos ou ganhos financeiros. Após o regresso, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem introduzido algumas alterações na gestão das suas despesas. Ultimamente, a economia de Macau tem conhecido um rápido desenvolvimento, que tem aumentado também as receitas financeiras do Governo e ao mesmo tempo, as despesas públicas

também têm aumentado, mas não têm acompanhado, como antes, o aumento das receitas; por isso, as finanças públicas têm vindo a acumular um relativamente grande saldo positivo.

Quadro 1: Evolução das receitas e despesas gerais de Macau entre 1994 e 2005

(Unidade: Mil Patacas)

Ano fiscal	PIB	Receitas	Despesas totais	RT/ PIB	DT/ PIB
1994	50,114,040	12,811,124	11,251,339	25,56%	22,45%
1995	55,333,203	16,194,783	15,472,165	29,27%	27,96%
1996	55,293,517	14,711,265	14,681,297	26,61%	26,55%
1997	55,894,292	15,000,584	14,240,687	26,84%	25,48%
1998	51,901,691	15,548,388	15,505,724	29,96%	29,88%
1999	49,021,079	16,942,597	16,636,176	34,56%	33,94%
2000	49,742,022	15,338,502	15,024,270	30,84%	30,20%
2001	49,862,209	15,641,649	15,220,788	31,37%	30,53%
2002	54,294,748	15,226,922	13,486,946	28,04%	24,84%
2003	63,365,365	18,370,626	15,712,968	28,99%	24,80%
2004	82,685,000	23,863,500	17,703,000	28,86%	21,41%
2005	92,591,000	28,200,800	21,184,300	30,46%	22,88%

Fonte: Anuários da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos.

2. Alterações estruturais nas principais receitas públicas (de 1994 a 2005)

As receitas financeiras de Macau podem ser economicamente divididas em: receitas correntes, receitas de capital e as contas de ordem. As receitas correntes referem-se às receitas públicas que em cada ano financeiro o Governo pode obter frequente e continuamente. As receitas correntes do Território vêm principalmente dos benefícios do monopólio dos jogos, os impostos directos e indirectos, etc. As receitas de capital referem-se aos ganhos produzidos pelos investimentos de capital realizados pelo Governo ou vindos de algumas receitas públicas, de carácter não regular, que incluem principalmente os investimentos ou a venda de património, a utilização da Conta consolidada do Tesouro, assim como as reposições não abatidas nos pagamentos. Por contas de ordem entendem-se as receitas das instituições autónomas do Território.

As receitas públicas do Território baseiam-se principalmente nas receitas correntes que representam a maior percentagem das receitas financeiras. Exemplifiquemos com o ano de 2005, ano em que os benefícios do

monopólio dos jogos, os impostos directos e indirectos já representam 69% das receitas financeiras totais do Governo. As mudanças políticas verificadas no ambiente político e económico nos últimos anos no Território têm provocado variações nas três receitas correntes acima referidas.

Quadro 2: Alterações estruturais das despesas públicas de Macau

(Unidade: Mil Patacas)

Ano fiscal	Benefícios do monopólio dos jogos	Peso dos benefícios do monopólio dos jogos	Impostos directos	Peso dos impostos directos	Impostos indirectos	Peso de outras despesa	Despesas gerais
1994	6,826,828	60,7%	1,700,013	15,1%	2,724,498	24,2%	11,251,339
1995	6,102,803	39,4%	3,928,026	25,4%	5,441,336	35,2%	15,472,165
1996	6,518,219	44,4%	2,021,117	13,8%	6,141,961	41,8%	14,681,297
1997	7,715,311	54,2%	1,997,548	14,0%	4,527,828	31,8%	14,240,687
1998	8,332,442	53,7%	2,082,442	13,4%	5,090,840	32,8%	15,505,724
1999	8,152,627	49,0%	1,399,983	8,4%	7,083,566	42,6%	16,636,176
2000	7,484,069	49,8%	1,017,597	6,8%	6,522,604	43,4%	15,024,270
2001	8,274,966	54,4%	1,118,972	7,4%	5,826,850	38,3%	15,220,788,
2002	7,788,566	57,7%	1,555,739	11,5%	4,142,641	30,7%	13,486,946
2003	8,742,199	55,6%	2,720,373	17,3%	4,250,396	27,1%	15,712,968
2004	9,267,470	52,3%	3,916,881	22,1%	4,518,655	25,5%	17,703,006
2005	11,212,000	52,9%	4,540,200	21,4%	5,432,100	25,6%	21,184,300

Fonte: Os dados relativos a 1994-2004 baseiam-se na Contabilidade Geral da Direcção dos Serviços de Finanças.

Os dados relativos a 2005 baseiam-se no site da Direcção dos Serviços de Finanças (<http://www.dsf.gov.mo>).

Benefícios do monopólio dos jogos

Na medida do desenvolvimento dos jogos e do turismo, é assinalável o crescimento dos benefícios do monopólio dos jogos. Pelo contrário, desde o início da década de 90 do século XX, em consequência do impacto da economia de espuma dos imóveis, da recessão económica e do tendencial decréscimo dos impostos directos e indirectos, vindos dos sectores industrial e comercial, para remediar a falta das receitas nestes sectores, o Governo, em 1996, aumentou a taxa dos jogos até 31,6%, tornando as finanças públicas mais dependentes dos impostos dos jogos. Em 2002, o Governo tornou a aumentar a taxa dos jogos para 35%, conseguindo um grande aumento dos impostos vindos dos jogos, o que tornou as finanças públicas mais dependentes ainda da arrecadação dos impostos dos jogos. Em 2005, os benefícios provenientes do monopólio dos jogos já repre-

sentavam 59% das receitas totais, tornando-se o principal pilar das receitas financeiras do Governo de Macau. Na medida da liberalização do monopólio dos jogos, os novos operadores de jogos começarão as suas actividades nos próximos anos e os impostos vindos dos jogos continuarão com uma tendência de crescimento.

Impostos directos (deduzidos)

Além dos benefícios do monopólio dos jogos, os impostos directos incluem ainda a Contribuição Industrial, o Imposto Profissional, o Imposto Complementar de Rendimentos, a Contribuição Predial Urbana, os benefícios de outros monopólios (por exemplo, a corrida de cavalos, a corrida de galgos, o fornecimento eléctrico e os serviços de telecomunicações), o Imposto sobre Sucessões e Doações, a Sisa e o Imposto de Circulação, dos quais, o Imposto Complementar de Rendimentos que se cobra ao sector industrial e comercial representa a maior percentagem dos impostos directos. Após o regresso de Macau, o Governo, nas suas linhas de acção governativa, dá mais importância à revitalização das empresas industriais e comerciais do Território; por isso, desde 2001, o governo da Região Administrativa Especial de Macau tem tomado algumas medidas de redução de impostos, tendo baixado ou revogado vários impostos, numa tentativa de incentivar o investimento e consumo privado, através de benefícios fiscais, para promover a recuperação económica geral.

Sob a política de aliviar a carga fiscal, os impostos directos têm conhecido uma tendência decrescente nas receitas financeiras do Governo. Em 1994, os impostos directos representavam 11% das receitas financeiras totais do Governo, mas chegando a 2005, essa percentagem baixou para 5% da totalidade das receitas fiscais.

Impostos indirectos

Incluem os impostos de selo, do consumo (gasolina, tabaco e álcool) e impostos de veículos motorizados. Como os impostos indirectos têm o carácter de redução acumulativa e são proporcionais, isto é, para os mesmos objectos de fiscalidade, independentemente do tamanho, aplica-se a mesma percentagem da fiscalidade, em termos relativos, os desfavorecidos têm uma maior carga fiscal do que os mais ricos. Como o Governo de Macau, em termos de impostos indirectos, tem seguido sempre o “princípio da igualdade fiscal”, as receitas vindas dos impostos indirectos são relativamente estáveis, em relação a outros impostos e têm um custo rela-

tivamente baixo na sua cobrança. De há muito tempo, o Governo não tem grande dependência dos impostos indirectos; por isso, o Governo mantém um baixo nível de 5% dos imposto indirectos nas receitas totais do Governo, sem grandes alterações.

3. Mudanças estruturais nas despesas públicas (de 1994 a 2005)

As despesas públicas do Território dividem-se em despesas correntes e despesas de capital. As primeiras representam uma percentagem relativamente maior. Nos últimos anos, em consequência do desenvolvimento do Território, o Governo tem aumentado o investimento de capital, por isso, as despesas de capital, a partir de 2001, começaram a conhecer uma evidente tendência crescente e a percentagem das despesas correntes têm sofrido uma ligeira descida, devido ao rápido desenvolvimento da percentagem das despesas de capital.

**Quadro 3: Alterações estruturais das despesas públicas de Macau —
segundo a classificação económica**

(Unidade: Mil patacas)

Ano fiscal	Despesas correntes benefícios do monopólio dos jogos	Peso das despesas correntes	Despesas de capital	Peso das despesas de capital	Outros impostos indirectos	Peso das outras despesas	Despesas totais
1994	6,826,828	60,7%	1,700,013	15,1%	2,724,498	24,2%	11,251,339
1995	6,102,803	39,4%	3,928,026	25,4%	5,441,336	35,2%	15,472,165
1996	6,518,219	44,4%	2,021,117	13,8%	6,141,961	41,8%	14,681,297
1997	7,715,311	54,2%	1,997,548	14,0%	4,527,828	31,8%	14,240,687
1998	8,332,442	53,7%	2,082,442	13,4%	5,090,840	32,8%	15,505,724
1999	8,152,627	49,0%	1,399,983	8,4%	7,083,566	42,6%	16,636,176
2000	7,484,069	49,8%	1,017,597	6,8%	6,522,604	43,4%	15,024,270
2001	8,274,966	54,4%	1,118,972	7,4%	5,826,850	38,3%	15,220,788,
2002	7,788,566	57,7%	1,555,739	11,5%	4,142,641	30,7%	13,486,946
2003	8,742,199	55,6%	2,720,373	17,3%	4,250,396	27,1%	15,712,968
2004	9,267,470	52,3%	3,916,881	22,1%	4,518,655	25,5%	17,703,006
2005	11,212,000	52,9%	4,540,200	21,4%	5,432,100	25,6%	21,184,300

Fonte: Os dados relativos a 1994-2004 baseiam-se na Contabilidade Geral da Direcção dos Serviços de Finanças.

Os dados relativos a 2005 baseiam-se no site da Direcção dos Serviços de Finanças (<http://www.dsf.gov.mo>).

Despesas correntes

As despesas correntes incluem as despesas com os funcionários, os benefícios e juros das propriedades de capitais e a transferência entre o sector público e o sector privado. São os custos correntes com que o Governo mantém um certo nível do funcionamento à medida do desenvolvimento económico do Território. As despesas públicas têm sofrido aumentos correspondentes para poder satisfazer o aumento das infra-estruturas correspondentes ao desenvolvimento do Território e as despesas com o bem-estar público.

No que respeita à percentagem das despesas, excepto as de 1995, as despesas correntes têm-se mantido aproximadamente em 50% das despesas totais. A partir de 2002, a percentagem das despesas correntes tem vindo a conhecer uma tendência decrescente, mas na realidade e em termos numéricos, não sofreu alterações marcantes. A principal razão desta situação consiste em que o valor das despesas de capital tem conhecido um aumento constante, desde o regresso em 1999 de Macau à China, enquanto o Governo da Região Administrativa Especial de Macau precisa de manter a totalidade das despesas inferior à totalidade das receitas, o que faz com que as despesas correntes tenham sofrido uma queda nas despesas totais; no entanto, os valores reais não sofreram qualquer redução.

Despesas de capital

As despesas de capital incluem principalmente os investimentos que o Governo tem feito nas infra-estruturas, tais como na recuperação de terrenos ao mar, nas habitações, nos arruamentos e nas pontes, etc. Também incluem os investimentos nos veículos de transporte, aparelhos mecânicos e equipamentos, entre outros investimentos a longo prazo. Em 1995, as despesas de capital conheceram um aumento considerável, principalmente na consequência da realização de várias obras públicas de infra-estruturas que incluem a construção da Ponte da Amizade, o Porto de Ka Ho, o novo cais do Porto Exterior e a estação de tratamento de águas residuais. A partir daí, as despesas de capital têm conhecido uma redução paulatina, que em 2002 tornou a subir, com a melhoria da economia. As principais obras de infra-estruturas são a terceira ponte entre Macau e Taipa (a Ponte Sai Van), o novo Edifício do Posto Fronteiriço das Portas do Cerco, a Piscina Olímpica e os equipamentos sociais necessários aos Jogos da Ásia Oriental em 2005. Pelo quadro em questão, pode ver-se

que as despesas de capital sofreram um rápido aumento, a partir de 2001 e uma marcante subida de peso nas despesas.

III. Análise sobre o carácter das despesas públicas do Território

Na área das finanças públicas, não poucos estudiosos têm feito análises sobre as relações entre as despesas públicas e o crescimento económico para poder tomar conhecimento do papel promotor que as despesas públicas têm, em relação ao crescimento económico. Segundo resultados de alguns estudos, o aumento das despesas públicas tem um positivo papel promotor, em relação ao crescimento económico, mas para outros, o crescimento das despesas públicas pode ter impacto negativo sobre o crescimento económico; portanto, as opiniões não são bem coincidentes. A razão deste paradoxo reside em que cada território tem as suas próprias políticas financeiras que produzem impactos diferentes sobre a economia, o que está na origem da diferença dos resultados das análises. Até aos anos 90 do século XX, a maioria dos estudiosos chegaram à conclusão que o aumento das despesas públicas pode produzir um impacto positivo sobre o crescimento económico.

1. Correspondência entre as despesas públicas e o Produto Interno Bruto do Território

Para termos uma melhor percepção sobre o carácter das despesas públicas do Território, é preciso compreender a correlação e o grau de intensidade entre ambas as partes para podermos ter um conhecimento da influência da variação das despesas públicas que pode exercer sobre a economia. Neste texto, tentamos usar os dados estatísticos das despesas públicas de 1994 a 2004 e o correspondente Produto Interno Bruto como base para fazer uma correlação analítica, com o objectivo de estudar as relações entre as despesas públicas e o crescimento económico dos últimos anos. Como esta análise só leva em conta as duas variantes das despesas públicas e o Produto Interno Bruto, basta usar só uma simples correlação linear para estudarmos o grau e as orientações das variantes. Eis a fórmula:

$$r = \frac{1}{n} \sum \left(\frac{X_i - \bar{X}_m}{S_x} \right) \left(\frac{Y_i - \bar{Y}_m}{S_y} \right)$$

em que, r representa a correlação entre as despesas públicas (X) e o Produto Interno Bruto (Y)

X_i representa o valor das despesas públicas do ano i

X_m representa o valor médio das despesas públicas do ano i

Y_i representa o valor total do Produto Interno Bruto do ano i

Y_m representa o valor médio do Produto Interno Bruto

S_x representa a diferença padrão das despesas públicas

S_y representa a diferença padrão do Produto Interno Bruto

Conforme os resultados da análise dos dados em questão, descobre-se que a correlação entre as despesas públicas totais e o Produto Interno Bruto (r) é de +0.534. Isto mostra que o crescimento económico do Território e as despesas públicas gerais do mesmo ano se encontram numa correlação adequada e positiva. Quer dizer que quando o aumento do valor das despesas públicas acarreta um aumento correspondente da economia, a correlação entre as despesas correntes e o Produto Interno Bruto (r) é de +0.518; isto mostra que a influência que as despesas correntes exerce sobre o Produto Interno Bruto se encontra numa correlação adequada e positiva. É de ver que a correlação entre as despesas de capital e o Produto Interno Bruto (r) é de +0.745; isto mostra uma correlação altamente proporcional entre ambas. Mesmo mediante estas análises, na maioria dos casos o aumento do valor das despesas de capital também provoca o aumento do Produto Interno Bruto; isto mostra que a política adoptada para as despesas de capital pelo Governo está, em grande medida, correlacionada com o estado económico, isto é, quando há uma situação económica mais folgada, verifica-se o aumento das receitas públicas, que consequentemente se traduz no aumento das despesas de capital.

2. Análise sobre os benefícios macroeconómicos das despesas públicas

Pela correlação entre as despesas públicas e o valor total do Produto Interno Bruto, pode ver-se que as despesas públicas podem desempenhar uma função incentivadora e orientadora para o aumento do valor total do Produto Interno Bruto. O grau desta função depende dos benefícios que as despesas públicas produzem a favor do valor do Produto Interno Bruto.

Para estudar esta questão com maior profundidade, neste texto, servimo-nos da metodologia do indicador flexível para calcular o *put out* das despesas públicas para tomar conhecimento dos benefícios produzidos por elas, em relação ao Produto Interno Bruto local. Embora o Produto Interno Bruto não esteja de facto completamente sujeito às despesas públicas, está sob influência de vários factores, tais como, o consumo local, o investimento local e a exportação líquida, entre outros. Cada factor tem o seu correspondente contributo no peso do *put out*. No entanto, para avaliar exactamente os benefícios das despesas públicas, é preciso separar o factor de influência das despesas públicas, em relação ao valor total do Produto Interno Bruto. Por isso, aqui torna-se necessário supor os outros factores como invariáveis para poder analisar independentemente os benefícios produzidos pelas despesas públicas, em relação ao Produto Interno Bruto local. A seguir, vamos usar as estatísticas sobre as despesas públicas e o valor total do Produto Interno Bruto em 2003, para calcular os indicadores flexíveis do *put out* das despesas públicas com o objectivo de analisar a correlação entre as alterações das despesas públicas e as correspondentes influências no *put out*.

Eis a fórmula dos cálculos:

$$E_t = (\Delta Y_t / Y_t) / (\Delta G_t / G_t) * 100\%$$

em que E_t representa os indicadores flexíveis dos benefícios produzidos pela despesas públicas no ano t.

ΔY_t representa o aumento do valor total do Produto Interno Bruto local no ano t

Y_t representa o valor total do Produto Interno Bruto no ano t

ΔG_t representa o aumento das despesas públicas locais no ano t

G_t representa as despesas públicas locais no ano t

Com base nos resultados da fórmula acima referida, os indicadores flexíveis do *put out* das despesas públicas em 2003 são de 1.01 ($E_{2003} = 101\%$), o que mostra que no Território, em 2003, outros factores se mantêm supostamente invariáveis: cada aumento no valor de 100 patacas de despesas públicas pode trazer um crescimento de 101 patacas. Isto mostra que as despesas públicas ainda podem produzir algum benefício, mas não muito significativo.

3. Comparação com o carácter das despesas públicas de Hong Kong

Para termos um conhecimento suficiente do carácter das despesas públicas do Território, é preciso fazer uma comparação com as estatísticas semelhantes de territórios diferentes. Só desta maneira é que se pode fazer uma avaliação relativa sobre os benefícios das despesas públicas do Território. Aqui introduzimos as estatísticas do mesmo ano da Região Administrativa Especial de Hong Kong para fazer a comparação.

Muito semelhante ao Território, Hong Kong, em termos políticos e administrativos, é uma Região Administrativa Especial da China, cuja administração e cujas finanças estão normalizadas pela sua Lei Básica. No que diz respeito ao ambiente económico, tanto Hong Kong como Macau pertencem a uma economia de exportação. As economias locais estão muito sujeitas às influências vindas do ambiente exterior; por isso, a utilização das estatísticas do mesmo ano de Hong Kong oferece uma maior comparabilidade.

Resultados obtidos a partir da mesma fórmula de cálculos, mostram que a correlação entre as despesas públicas totais do Governo e o Produto Interno Bruto (r) é de +0.8264. Em comparação com Macau, as despesas públicas totais de Hong Kong e o crescimento económico local têm uma correlação positiva relativamente alta. A correlação entre as despesas correntes e o Produto Interno Bruto (r) é de +0.793, o que mostra que estas despesas correntes têm uma influência relativamente alta e positiva. Na área das despesas de capital, verifica-se uma situação oposta à do Território. As despesas de capital e a correlação entre as despesas de capital e o Produto Interno Bruto (r) é de +0.341, o que mostra uma correlação média negativa, ou seja, em casos normais, quando se baixa o valor das despesas de capital, verifica-se, em contrapartida, um aumento do valor total do Produto Interno Bruto. Constitui uma grande diferença entre as políticas das despesas de capital adoptadas pelo Governo de Hong Kong e pelo Governo de Macau. Quando há folgas económicas, apesar do aumento das despesas públicas, devem ser correspondentemente reduzidas as despesas de capital.

No que diz respeito ao uso das variantes relativas às despesas públicas e ao valor do Produto Interno Bruto de Hong Kong para estudar os indicadores flexíveis das despesas públicas, a correlação é de 2.5 (E2003 = 250%). Quer dizer que cada aumento no valor de 100 dólares de Hong

Kong das despesas públicas, pode trazer um crescimento de 250 dólares de Hong Kong. Isto mostra que as suas despesas públicas podem produzir bons benefícios, muito superiores aos do Território.

As análises acima feitas permitem-nos ver que as circunstâncias em que são aplicadas as despesas públicas em Hong Kong são diferentes das de Macau, mas conseguem obter um melhor resultado dos benefícios. Isto mostra que as políticas financeiras adoptadas por um e outro têm as suas particularidades. Em alguns aspectos, as despesas públicas em Hong Kong devem servir de lição para o Território.

Já em 1964, ainda durante a administração britânica, **Sir John James Cowperthwaite**, Financial Secretary of Hong Kong, criou um sistema de reserva financeira para o Governo de Hong Kong que foi claramente classificada nas receitas normais (refere-se à conta em dinheiro, baseada na contabilidade básica em dinheiro do sector público) e usava o saldo como reserva financeira. Quando se faz o orçamento, no saldo das receitas normais reserva-se uma quantia correspondente à metade das despesas correntes como reserva fiscal básica, que só no caso de emergência é que se pode mobilizar. Mais tarde, este regime de reserva fiscal tem sido sujeito a alterações e aperfeiçoamentos. Após quase meio século de constantes melhorias, o princípio da prudência financeira, baseada na reserva fiscal já lançou bons alicerces para as finanças públicas de Hong Kong e tem servido de modelo de uma gestão financeira prudente para outros países (territórios).

Quando elabora o orçamento financeiro, o Governo de Hong Kong tem adoptado uma política do orçamento do balanço cíclico relativamente flexível. Sob esta política, o Governo de Hong Kong, quando elabora o orçamento segue o princípio do orçamento baseado nas receitas para as despesas. A sua flexibilidade reside na necessidade de normalizar rigorosamente a manutenção do balanço do ano financeiro, só precisando manter o balanço do orçamento mediante os resultados das variações cíclicas económicas. A razão pela qual o Governo de Hong Kong podia adoptar uma política financeira relativamente flexível era porque tinha o apoio duma forte reserva fiscal, de maneira que a política financeira podia ser aplicada com maior flexibilidade. Por exemplo, o Governo de Hong Kong, no orçamento para o ano financeiro de 2002-2003, previa que devido aos impactos produzidos pela crise financeira asiática, logo após o regresso de Hong Kong à China e à derrapagem económica, para

acelerar a recuperação económica, era essencial a reserva fiscal que possuía. Sob a condição de evitar dívidas, o Governo de Hong Kong continuava com uma política financeira de expansão para incentivar a recuperação económica, aumentar as despesas de capital e permitir surgir o défice orçamental até ao ano financeiro de 2004-2005 (Ver o Quadro 4.). Devido a esta razão, as despesas de capital não apresentaram uma correlação negativa, em relação ao valor total do Produto Interno Bruto. Como tinha uma forte reserva fiscal como apoio, mesmo perante as dificuldades económicas e a derrapagem das receitas financeiras, o Governo de Hong Kong continuava a poder aumentar as despesas extras de maneira a aumentar os fundos para as políticas que diziam respeito à vida social. Por outro lado, podia reduzir impostos para aliviar a carga fiscal dos cidadãos, dando desempenho à função estabilizadora da economia por parte das finanças públicas e ajudando a promover a recuperação económica. Assim, as despesas públicas de Hong Kong puderam produzir benefícios relativamente grandes, em relação ao desenvolvimento económico.

Quadro 4: Previsão do estado financeiro da Região Administrativa Especial de Hong Kong

(Unidade: Milhão de Dólar de Hong Kong)

Ano Fiscal	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2007-08
Ganhos gerais/ <i>(deficit)</i>	(65,630)	(45210)	(38,760)	(15,870)	60	50
Saldo da reserva até 31 de Março	369,760	325,580	286,910	271,040	271,100	271,150
Meses correspondentes às despesas do Governo	19	15	14	13	13	12

Fonte: Orçamento para o ano fiscal de 2002-03 da Região Administrativa Especial de Hong Kong.

Apesar de na última década, as despesas públicas do Território terem produzido algum impacto sobre o desenvolvimento económico, tais impactos não são tão grandes como os de Hong Kong, do ponto de vista financeiro. Como Hong Kong tem um sistema de gestão financeira relativamente aperfeiçoado e uma forte reserva fiscal como apoio, deu um funcionamento flexível às despesas públicas, em diferentes circunstâncias económicas e um suficiente desempenho à sua função de estabilizador das variações cíclicas da economia. Por outro lado, pôde tomar medidas preventivas para reduzir as possíveis instabilidades no futuro. Tudo isto

permitiu às despesas públicas de Hong Kong terem exercido um maior impacto sobre a economia.

IV. Desafios futuros para as finanças públicas

Nos últimos anos, o desenvolvimento económico do Território tem trazido receitas consideráveis para as finanças públicas. Além do aumento quantitativo, toda a estrutura financeira tem sofrido algumas alterações. Perante elas, a gestão das finanças públicas do Governo de Macau está a deparar-se com não poucos novos problemas.

1. Fonte única das receitas financeiras afecta a estabilidade das finanças

Após o regresso de Macau à Mãe Pátria e devido à liberalização dos jogos, surgiu um desenvolvimento admirável dos jogos em Macau. Com a política do “visto individual”, os impostos arrecadados dos jogos têm criado novos recordes. No entanto, uma excessiva dependência das receitas dos jogos facilmente pode afectar a estabilidade das finanças.

Os factores que poderão influenciar a arrecadação dos impostos dos jogos vêm principalmente de fora. Neste momento, os jogos de Macau estão perante bastantes factores não muito transparentes ainda, dos quais o maior será a decisão de Singapura em revogar a proibição dos jogos, preparando-se para desenvolver os jogos. Em Abril de 2005, o primeiro-ministro de Singapura Lee Hsien Loong declarou oficialmente que seria autorizada a criação de dois casinos, com um orçamento previsto de 3000 milhões de dólares, cuja inauguração está prevista para 2009 e com um movimento previsto de 17 milhões de turistas. Vários grupos ligados ao ramo, sedeados em Las Vegas têm entregue os seus projectos de licitação, nos quais se incluem algumas empresas que já têm licenças de jogos em Macau. Para alguns estudiosos dos jogos, a liberalização dos jogos em Singapura produzirá necessariamente alguns impactos nos jogos do Território. Aconteceria o desvio de clientes, fazendo com que se reduzam os turistas que vêm para jogar no Território. Uma preocupação a longo prazo seria: se um país de ambiente político-social relativamente conservador e de moral tradicionalista como Singapura, já legalizou os jogos, isto poderia ser um factor aliciante para outros países do Sudeste Asiático que sucessivamente entrariam nesta corrida. Aliás, alguns investidores

nos jogos do Território estão com a ideia de ir investir em Singapura, o que poderia afastar parte dos clientes deste Território para Singapura. Estes factores poderiam reduzir as receitas dos jogos do Território. A redução das receitas dos jogos traduzir-se-á necessariamente numa redução dos impostos dos jogos e consequentemente afectará a estabilidade das receitas financeiras do Governo.

Outro factor externo que poderia afectar os jogos do Território seria a política proibitiva dos jogos no continente da China. Em finais de 2004, como foram detectados graves problemas de desvio de fundos públicos por parte de alguns funcionários públicos que os gastavam em jogos fora do continente da China, foi desencadeada uma rigorosa campanha contra os jogos clandestinos no interior da China, com incidência nos funcionários públicos que têm vindo a jogar fora do continente da China. Segundo estatísticas recentemente publicadas no interior da China, anualmente os fundos desviados para fora do continente e para os estabelecimentos de jogo de Hong Kong e Macau, atingem a 60 mil milhões de RMB.

Com a liberalização dos jogos, o turismo de Macau tem conhecido um rápido desenvolvimento, tendo vindo a criar recordes de visitas turísticas. Não obstante, segundo estatísticas da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, em Março de 2005, a taxa de ocupação hoteleira baixou 13%. A maior proporção situou-se nos hotéis de 4 estrelas que só tiveram um taxa de ocupação de 63,45 %, o que significa uma queda de 22,9%, face ao mesmo período do ano anterior. Quando os jogos e o turismo de Macau estão em franca expansão, estas descidas fora do normal servem de alerta, lembrando aos meios dos jogos e do turismo, assim como ao Governo, da necessidade de deverem manter o conceito de aduersidades no momento das bonanças.

Falando dos factores internos que influenciam os impostos dos jogos, em face da liberalização dos jogos em Singapura, do ponto de vista dos investidores em jogos, aparecem mais oportunidades de investimento na zona asiática de modo a poder investir fora do Território. Por outras palavras, eles vão tendo mais capitais políticos para negociarem com o Governo do Território. Neste momento, o Governo do Território está a cobrar quase 40% de imposto do monopólio dos jogos, enquanto que o Governo de Singapura pretende cobrar apenas 15%. Comparando estas duas percentagens, se o Governo do Território quer que os investidores dos jogos continuem em Macau, além de tentar criar um bom ambiente

de investimento, tem de evitar as interferências ou controle, a nível da elaboração de políticas pertinentes.

2. Drástico aumento forçado das despesas

Em comparação com outras zonas vizinhas, a estrutura das finanças públicas de Macau é muito peculiar. A carga fiscal de Macau é muito baixa e as receitas públicas vêm principalmente do monopólio dos jogos. De há muito tempo para cá, grande parte das receitas públicas não vem dos contribuintes, mas é fornecida pelos jogos. Devido a este factor, o aumento das despesas públicas não tem produzido impactos negativos na maioria dos cidadãos, razão pela qual é relativamente baixa a pressão política, vinda dos cidadãos, que o Governo enfrenta. Por isso, as despesas têm mais facilidade em se inflacionar à medida do aumento das receitas públicas.

De há muito tempo para cá, o Governo de Macau quando elabora o orçamento, tem por objectivo atingir o princípio do balanço orçamental. As receitas previstas são supostamente iguais às despesas. Mas, as receitas previstas nem sempre podem ser, de facto, calculadas com exactidão. Isto é, porque os impostos directos ocupam uma percentagem muito alta nas finanças públicas e a manutenção do seu valor é muito vulnerável às influências do ambiente económico, o Governo quando faz o orçamento, costuma aumentar o valor das despesas previstas e baixar um pouco as receitas previstas para assegurar que as despesas não sejam superiores às receitas, mantendo assim o espírito da prudência financeira.

Quadro 5: Evolução do PIB local, após a liberalização dos jogos

(Unidade: Mil patacas)

Ano económico	Despesas gerais do Governo	Aumento face ao mesmo período	PIB local	Aumento face ao mesmo período
2001	15,220,788,000	10,3%	49,862,000,000	0,2%
2002	13,486,946,000	-11,4%	54,294,000,000	8,9%
2003	15,712,968,000	16,5%	63,365,000,000	16,7%
2004	17,703,006,000	12,7%	82,685,000,000	30,5%
2005	21,184,300,000	19,6%	92,591,000,000	30,5%

Desde a liberalização dos jogos, o rápido desenvolvimento dos jogos tem trazido consideráveis receitas fiscais; consequentemente, o Governo quando elabora o seu orçamento financeiro, tem necessidade de aumen-

tar as receitas previstas. Em função da metodologia que se usava até agora, as despesas orçamentais devem sofrer aumentos correspondentes para poderem conseguir um balanço anual em termos monetários. Para conseguir tal, as despesas públicas vão subir constantemente com o crescimento económico. Por outro lado, o rápido desenvolvimento económico provoca um maior número de despesas públicas, que têm a tendência de sair paulatinamente das necessidades reais sociais, o que poderia provocar o pouco aproveitamento dos recursos, até desperdícios. Nos últimos anos, com o constante aumento das receitas do Governo, este também tem aumentado as suas despesas para responder às necessidades sociais, sobretudo tem dilatado as despesas públicas para muitos aspectos do bem-estar social, sendo exemplo a criação do Subsídio para Idosos e actualização da Pensão de Velhice.

Por outro lado, o rápido desenvolvimento dos jogos e do turismo têm beneficiando as receitas fiscais do Governo. No entanto, em função do desenvolvimento futuro, os custos da gestão administrativa do Governo também sofrerão um aumento correspondente. É de prever que para responder à necessidade de atender quase 20 milhões de turistas anuais que visitam Macau, as infra-estruturas, a rede de transportes, a inspecção sanitária e a ordem pública devem ser reforçadas. Por isso, haverá mais pressões sobre as despesas públicas. Se o Governo não as controlar, nos próximos anos, as despesas públicas do Território terão um aumento acelerado, até podendo ultrapassar a velocidade do próprio desenvolvimento económico.

3. As despesas públicas são mais fáceis de aumentar do que de reduzir

Um Governo com grandes responsabilidades sociais, aquando do aumento das receitas públicas, investirá mais recursos no bem-estar social, sendo necessário destacar que as despesas públicas são mais fáceis de subir do que de reduzir. Uma vez aumentadas, será muito difícil reduzi-las. O carácter das despesas públicas é diferente das instituições privadas. Estas quando têm benefícios, podem melhorar as regalias dos seus funcionários com o aumento salarial e em situações adversas, podem reduzir o salário e os subsídios. Mas as despesas públicas não podem ser reduzidas. Caso contrário, poderão provocar grandes reacções, e até instabilidade social.

Com o desenvolvimento económico e o aumento do rendimento *per capita*, o Governo tem visto rapidamente aumentados os impostos arrecadados, que acarreta um aumento sincronizado das despesas financeiras. Daí podemos deduzir o seguinte processo lógico:

GNP/GDP↑==> Rendimento per capita↑==>Impostos↑==> Despesas públicas↑

Pelo contrário, durante a recessão económica, a descida do rendimento *per capita* é sempre acompanhada dum redução dos impostos, mas as despesas públicas muitas vezes não podem sofrer as variações acima referidas, mediante uma diminuição negativa. De facto, mesmo durante a recessão económica, o Governo precisa mais de adoptar medidas financeiras de expansão para aumentar as despesas públicas, com o objectivo de incentivar a economia e aliviar as dificuldades sociais.

Nos últimos anos, muitos países ou territórios (incluído Macau) têm tendência para aumentar o peso dos impostos directos nas suas receitas financeiras, isto é, de cobrar mais impostos aos cidadãos ou empresas com maior rendimento. Aliás, os impostos directos não são transferíveis, e como tal, estão dentro do princípio da justiça fiscal. Como as receitas vindas dos impostos directos são muito vulneráveis às mudanças ambientais económicas, quando há crescimento económico, há conseqüentemente o aumento do rendimento dos contribuintes, o que acarreta o agravamento dos impostos directos e vice-versa. As variações a que estão sujeitos os impostos directos são muito maiores do que as outras receitas financeiras. As despesas públicas, tendo o seu carácter de rigidez, dificilmente poderão ser reduzidas. O grau da sua rigidez depende da percentagem que representam as despesas correntes nas despesas gerais. Quanto maior for a sua percentagem, maior o grau da sua rigidez. No caso de as despesas de funcionamento quotidiano de um Governo representar uma percentagem maioritária absoluta, mais difícil será reduzir as despesas públicas gerais. A julgar pelas despesas públicas do Território, as despesas correntes representam quase 80% das despesas públicas gerais, que incluem as despesas com o pessoal, os bens de consumo diário e as receitas provenientes de vários serviços correntes, assim como as despesas com as frequentes transferências para as unidades autónomas. Estas despesas são difíceis de reduzir, porque uma vez reduzidas, podem afectar os serviços básicos que o Governo fornece aos cidadãos, como a ordem pública, a sanidade pública e a educação, etc.

V. Rumos a seguir para as futuras reformas das finanças públicas

Sintetizando as análises acima feitas, para reforçar a função que as despesas públicas podem desempenhar, é preciso começar por ter uma boa e estável base financeira. Por isso, propomo-nos lançar algumas propostas para o rumo a seguir pelas reformas das finanças públicas.

1. Desenvolver uma política do balanço do orçamento cíclico aperfeiçoado

Os princípios da política do orçamento financeiro do Território já estão definidos na Lei Básica. O Governo quando elabora o seu orçamento, deve seguir os princípios estabelecidos no art. 105.º da Lei Básica, à procura do balanço e evitar défice e se adaptar à taxa do crescimento do Produto Interno Bruto. Estas disposições institucionais de prudência financeira são a chave para manter a estabilidade financeira do Território.

No entanto, sob os princípios básicos de manter o balanço orçamental, o Governo deve pensar em passar do balanço anual para um balanço cíclico, dando maior elasticidade a todo o sistema financeiro. Desde a administração portuguesa ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau, tem sido seguido rigorosamente o balanço do orçamento anual. Esta ideologia fiscal baseia-se no conceito cultural de os actos orçamentais do Governo deverem ser “poupados”, achando-se que o balanço significa que a gestão financeira do Governo é responsável e que o Governo é eficiente. De há muito tempo que o orçamento do balanço anual é considerado pelos economistas clássicos como o princípio financeiro, que tem insistido no balanço do orçamento anual para conter os défices do Governo. Até finais da década 70 do século passado, alguns economistas ocidentais começaram a colocar algumas questões técnicas ao princípio do balanço anual, opinando que o balanço financeiro anual não significa necessariamente o balanço financeiro no seu conjunto. Se o Governo quer desempenhar a sua função de estabilizador da economia, necessariamente deve manter o equilíbrio anual das despesas financeiras. A limitação a um ano financeiro não tem sentido. Na realidade, pelas experiências obtidas em vários países e territórios do Mundo, o realce dado ao balanço do orçamento anual costuma deixar o Governo sem políticas eficazes, quando enfrenta graves problemas económicos que costumam transformar-se em obstáculos para o Governo poder desempe-

nhar a sua função de estabilizador da economia. Aliás, o descomedido realce dado ao balanço do orçamento anual poderia agravar as crises económicas. No caso de inflação, devido ao aumento do Produto Interno Bruto e das receitas individuais, há um correspondente aumento dos impostos que o Governo pode arrecadar. Se o Governo insiste num balanço do orçamento anual, as despesas públicas do Governo não podem baixar ou se encontram num estado invariável, o que leva o governo ou a aumentar as despesas ou a reduzir os impostos. O resultado desta política financeira de expansão aumenta, no caso de inflação, as necessidades sociais gerais, agravando ainda mais a inflação. Por outras palavras, durante uma recessão económica, a oferta social total supera a procura total, o que provoca a queda dos preços das mercadorias e a recessão da produção que resulta directamente na queda das receitas do Governo, dando origem ao défice orçamental. Se continuar a porfiar no balanço do orçamento anual, o Governo tem de reduzir as despesas públicas ou aumentar os impostos. O resultado desta política de austeridade financeira, no caso de recessão económica, poderá reduzir as procuras sociais gerais, de modo a alargar ainda mais a diferença entre a oferta e a procura, avivando ainda mais a crise de produtos excedentários, de modo a tornar a economia já enfraquecida mais difícil de recuperar.

Análise sobre o carácter da política do orçamento do balanço cíclico

Esta política foi lançada nos anos 40 do século XX pelo economista norte-americano Alvin H. Hansen. Muito diferente da política do balanço anual, o balanço do orçamento cíclico significa a manutenção de um equilíbrio entre as receitas médias e as despesas durante um ciclo económico completo e não num determinado ano financeiro. Assim, este orçamento não se restringe ao balanço de um ano financeiro, mas leva sim em consideração o balanço entre as receitas e as despesas do orçamento, durante todo um processo de variações cíclicas da economia.

O orçamento do balanço cíclico baseia-se na metodologia da elaboração do orçamento plurianual, tendo como princípio manter o balanço do orçamento cíclico. Por isso, o orçamento do balanço cíclico possui as seguintes características:

Primeiro, uma melhor coordenação com o desenvolvimento económico. Sob as circunstâncias da economia de mercado, as variações periódicas da economia existem na realidade. O Governo pode, através da política do orçamento do balanço cíclico, elaborar projectos financeiros a

médio e longo prazo. Nas condições da economia de mercado, através do orçamento, o Governo pode promover as políticas contra as variações económicas periódicas, com o objectivo de desempenhar a sua função reguladora da economia. No período de declínio do ciclo económico, o Governo pode aumentar as despesas e reduzir os impostos para promover o consumo e o investimento. Quando a economia já se encontra num curso de recuperação e no caso de aumentar as despesas e reduzir impostos, pode provocar-se o consumo e o investimento. Em termos orçamentais, o Governo poderia reduzir as suas despesas ou aumentar os impostos. A política do balanço do orçamento cíclico pode ter uma maior flexibilidade para correlacionar as receitas e as despesas financeiras com os planos de desenvolvimento económico, fazendo com que o orçamento possa servir da melhor maneira a economia.

Segundo, gerir com eficácia as despesas do Governo. O tradicional orçamento anual só organiza as despesas financeiras para um ano financeiro. Isto faz com que algumas políticas financeiras separadas possam parecer, num determinado ano, racionais, mas se as situarmos num orçamento a médio e longo prazo, poderão parecer irracionais, sem continuidade, até contrárias a outras políticas. Como o orçamento do balanço cíclico é baseado num balanço plurianual, no orçamento são destacadas as estatísticas dos anos anteriores e vindouros, o que não só demonstra as receitas e as despesas do orçamento do ano em curso, como também prevê as receitas e as despesas para os próximos anos. Isto tem uma certa função positiva para controlar o crescimento irracional das despesas orçamentais, e até pode desempenhar a função de ligação e coordenação entre as finanças e os planos económicos. Os orçamentos elaborados pela Região Administrativa Especial de Hong Kong não só apresentam os últimos 6 anos anteriores, como os próximos 6 anos, na suposição de que o primeiro ano do orçamento é o resultado real do orçamento do ano anterior. O segundo ano do orçamento é o orçamento do ano em curso, autorizado e posto em prática. Os últimos 4 anos são considerados como anos previstos. Pode fazer-se uma avaliação completa sobre as receitas e as despesas de qualquer ano destes 6 anos. Quando se faz a avaliação, pode, com base nos indicadores económicos, tais como, o Produto Interno Bruto, as receitas, os preços e o crescimento do investimento, apreciar-se a racionalidade das receitas e das despesas públicas apresentadas no orçamento. Aliás, por este tipo de orçamento, pode visualizar-se com muita clareza as tendências do desenvolvimento das receitas e das despesas orçamentais.

Por isso, o Governo de Macau, na condição de manter os princípios básicos do balanço orçamental, deve tirar lições dos orçamentos anteriores do Território e de Hong Kong. Ao mesmo tempo que deve manter um balanço entre as receitas e as despesas de um ciclo económico, deve dar desempenho à sua política financeira de manter o equilíbrio durante todo o ciclo económico. Neste momento em que Macau se encontra numa fase de prosperidade económica, deve controlar com rigor as despesas públicas, reduzir a sua percentagem sincronizada com o aumento das receitas e permitir surgir saldos orçamentais para reduzir a pressão da procura do mercado para manter um crescimento estável da economia. O Governo, com os saldos financeiros acumulados durante os anos de prosperidade económica, pode fazer frente aos défices orçamentais que possam resultar dos anos de recessão, com o objectivo de atingir um balanço cíclico num período de crescimento económico. O Governo pode servir-se dos saldos financeiros para aumentar as despesas públicas ou reduzir impostos, de maneira a promover o consumo e o investimento. Desta maneira, avalia-se pelo período anual, podendo não haver equilíbrio, mas se se julgar por um período dum ciclo económico, pode haver balanço entre as receitas e as despesas. Aliás, haverá maior capacidade para atingir a meta de manter e estabilizar a economia, o que tem uma melhor função estabilizadora do que um orçamento de balanço anual.

2. Benefícios que o aumento das despesas de capital pode produzir a favor da economia

Com as mudanças dos tempos, as funções das finanças públicas sofrem alterações correspondentes nos papeis que desempenham nas actividades económicas.

Macau tem seguido uma política de pequeno governo, fazendo todos os esforços em não intervir no funcionamento do mercado. Por isso, em termos de finanças públicas, as funções do Governo costumam incidir sobre a distribuição dos recursos sociais e a redistribuição das receitas, mas esquecendo-se do seu importante papel estabilizador do desenvolvimento económico.

De acordo com a teoria das finanças públicas advogada por John Maynard Keynes, o Governo deve fazer controlos macroeconómicos eficazes sobre a economia de mercado, sobretudo sobre as procuras sociais totais e a envergadura das receitas e das despesas do sector público e os

rumos do investimento para atingir as metas de influenciar a estrutura e a quantidade das procuras sociais totais. Por exemplo, perante um período de rápido desenvolvimento económico, o Governo deve adoptar algumas políticas fiscais restritivas, numa tentativa de reduzir as despesas e os investimentos de consumo, evitando assim incentivar as procuras sociais totais, de modo a atenuar a velocidade do crescimento económico para atrasar a entrada num ciclo de recessão. Num ambiente de recessão económica, o Governo necessita adoptar medidas fiscais de expansão, aumentando as despesas e os investimentos de consumo dos departamentos governamentais e elevando o número das procuras sociais totais, para atingir o resultado de estimular a recuperação económica.

Analisando o funcionamento das despesas de capital do Território, pode afirmar-se que ele actua com certa a aleatoriedade. O aumento ou a redução das despesas de capital, pelo actual regime de gestão financeira, é em consequência do saldo, após o desconto das despesas correntes. Como estas têm uma relativa estabilidade, nos anos em que há maiores receitas financeiras, poderia haver o aumento das despesas de capital correspondentes. Ambas as partes costumam crescer com uma percentagem proporcional.

Quadro 6: Comparação entre as receitas públicas e as despesas de capital de Macau

(Unidade: Mil Patacas)

Ano fiscal	Receitas totais	% do aumento	Despesas de capital	% do aumento
1994	12,811,124		1,700,013	
1995	16,194,783	26,4%	3,928,026	131,1%
1996	14,711,265	-9,2%	2,021,117	-48,5%
1997	15,000,584	2,0%	1,997,548	-1,2%
1998	15,548,388	3,7%	2,082,442	4,2%
1999	16,942,597	9,0%	1,399,983	-32,8%
2000	15,338,502	-9,5%	1,017,597	-27,3%
2001	15,641,649	2,0%	1,118,972	10,0%
2002	15,226,922	-2,7%	1,555,739	39,0%
2003	18,370,626	20,6%	2,720,373	74,9%
2004	23,863,500	29,9%	3,916,900	44,0%
2005	28,200,800	18,2%	4,540,200	15,9%

Fonte: Os dados relativos a 1994-2004 baseiam-se na Contabilidade Geral da Direcção dos Serviços de Finanças.

Os dados relativos a 2005 baseiam-se no site da Direcção dos Serviços de Finanças (<http://www.dsf.gov.mo>).

Julgando pelas finanças públicas, as despesas de capital são parte muito importante da política de despesas do Governo. O Governo, além de poder servir-se dos investimentos nas infra-estruturas e nos serviços públicos para aumentar a eficiência geral do funcionamento económico, tem uma importante função estabilizadora da economia. Com uma adequada utilização das despesas de capital, o Governo pode, em função das alterações no ambiente económico e através da política de investimento, aumentar ou reduzir a procura social geral. E também pode, pelos reajustes das estruturas industrial, dos recursos, das técnicas e das forças de trabalho, melhorar o ambiente social do investimento, incentivando assim o investimento privado. No entanto, caso o Governo não tenha nenhum plano estratégico para as despesas públicas, não só não pode prestar apoio ao desenvolvimento económico, como também não pode provocar a instabilidade na economia. Num momento de prosperidade económica, aumentam automaticamente as receitas fiscais do Governo. Sob as actuais políticas financeiras, as despesas de capital sofrerão necessariamente um aumento; conseqüentemente, a procura social geral do mercado, sob o impulso dos investimentos públicos e privados conheceria um drástico aumento, cujo resultado é o reforço da pressão da inflação. O aumento dos custos industriais e comerciais acarretam conseqüentemente a inflação. Embora a inflação seja um fenómeno natural do crescimento económico, só uma inflação moderada é que pode promover o crescimento saudável da economia. A partir de 2001, as despesas de capital do Governo têm vindo a traduzir um aumento de dois dígitos. Em muitas zonas do Território, começaram grandes obras, com as correspondentes infra-estruturas e outros investimentos. Quase simultaneamente foram iniciados os investimentos não governamentais que se concentraram nos jogos. Num dado momento, houve um drástico aumento da procura das forças de trabalho no Território, o que fez com que as forças de trabalho da construção civil não conseguissem fazer frente à procura. Esta situação em que o Governo e o sector privado competem pelos recursos, acabará por produzir “efeitos de exclusão”. O investimento privado tem por objectivo ganhar lucros, precisando de levar em consideração os custos; por isso, os investidores privados acabarão por sair da concorrência com o Governo por não quererem suportar elevados custos.

Por isso, o Governo, antes de decidir fazer investimentos, além de dever levar em consideração a procura social, também deve prestar atenção aos possíveis resultados externos que as despesas públicas possam provocar. Na actual prosperidade económica, o Governo pode, através

da característica das despesas de investimento, fazer todo o possível para atrasar os investimentos públicos não urgentes, deixando todo o mercado a funcionar, principalmente com as actividades do investimento privado e através da redução das despesas gerais para satisfazer a procura geral, com o objectivo de atingir um nível equilibrado para evitar um desenvolvimento económico excessivo.

3. Reflexões sobre a criação da reserva fiscal

Perante vários factores ainda não esclarecidos que possam surgir no futuro, o Governo talvez tenha de movimentar grande quantidade de capitais. Por exemplo, numa circunstância de recessão económica, o Governo deve adoptar uma política fiscal de expansão para aumentar as despesas de consumo em investimento dos departamentos governamentais, a fim de aumentar a procura social total para atingir o objectivo de incentivar a recuperação económica; mas o problema que o Governo enfrenta é como reunir o fundo disponível. Alguns países, como os Estados Unidos da América, mesmo não tendo a sua reserva fiscal, como o seu poderio financeiro é enorme, pode angariar os fundos, através da emissão de títulos do tesouro. Mas outros países e territórios com as finanças públicas mais saudáveis e estáveis, tais como Singapura e Hong Kong, que têm as suas próprias reservas fiscais, podem fazer frente às necessidades financeiras na concretização de algumas políticas financeiras.

A principal função da reserva fiscal é preventiva. As receitas públicas provêm principalmente dos impostos, benefícios imobiliários, dívidas públicas e outras receitas administrativas, das quais os impostos são a principal via com que um país ou território consegue as receitas públicas. Exemplifiquemos com a situação fiscal de Macau. Em 2003, as receitas fiscais representavam 88% das receitas correntes do Governo, o que tem uma importância primordial para as receitas públicas. No entanto, as receitas fiscais são variáveis com os altos e baixos económicos. Por isso, um Governo, com certa estabilidade financeira, além de dever ter um sistema fiscal que pode desempenhar uma função estabilizadora, precisa de contar com um fundo de reserva para garantir as suas funções públicas quotidianas. A Região Administrativa Especial de Hong Kong pode servir de bom exemplo para Macau. Entre 1997 e 1999, mesmo com a recessão económica a nível planetário e a crise financeira asiática, que provocaram grandes reduções fiscais ao Governo de Hong Kong, criando um recorde histórico de défice que se situava em 6600 milhões de défice

em dólares de Hong Kong, nessa altura calculava-se que nos próximos anos o orçamento iria ter que reduzir as despesas e aumentar a carga fiscal. No entanto, devido ao facto de a partir dos anos 60 do século passado, ainda durante a administração britânica, Hong Kong já ter criado um sistema de reserva fiscal, que acumulou um fundo suficientemente grande, nos anos em que Hong Kong sofreu a recessão económica, o Governo não só não aumentou os impostos ou reduziu as despesas, como adoptou, dum maneira activa, políticas fiscais de expansão e usou a reserva fiscal para continuar a aumentar as despesas extras e reduzir os impostos. Estas medidas, na circunstância da recessão económica dessa altura, serviram para aliviar as dificuldades dos cidadãos e também desempenharam a sua função de incentivar a recuperação económica. A razão pela qual o Governo de Hong Kong pôde usar as suas políticas financeiras com flexibilidade foi porque teve como apoio uma grande e estável reserva fiscal.

O Governo de Macau, quando pensa na criação dum reserva fiscal, pode levar em consideração os procedimentos dos seguintes territórios que têm as suas próprias reservas fiscais:

Quadro 7: Comparação de experiências entre Hong Kong e alguns territórios com reserva fiscal

	Hong Kong	Singapura	Noruega
Política fiscal	<ul style="list-style-type: none"> – A elaboração do orçamento segue rigorosamente o princípio de decidir as suas despesas, conforme as receitas – Fazer todos os esforços para manter o balanço e evitar o défice. – O orçamento corresponde ao valor do PIB 	<ul style="list-style-type: none"> – Evitar o défice permanente – Promover o desenvolvimento económico e melhorar os benefícios económicos e a capacidade produtiva – Manter as instituições públicas numa pequena envergadura 	<ul style="list-style-type: none"> – Fornecer recursos para incentivar o consumo público, o investimento público e a transferência de capitais para paulatinamente fornecer o melhor bem-estar aos cidadãos – Promover a estabilidade económica e um desenvolvimento sustentável
Uso do saldo	<ul style="list-style-type: none"> – O saldo fiscal é integrado de maneira acumulada na reserva fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> – O saldo fiscal é integrado de maneira acumulada na reserva fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> – O saldo fiscal é integrado de maneira acumulada na reserva fiscal (Fundo de Petróleo do Governo)

	Hong Kong	Singapura	Noruega
Legislação sobre garantia da criação de reserva fiscal	—	– A Constituição de Singapura outorga o direito de veto ao seu primeiro-ministro para garantir a reserva fiscal acumulada do Governo anterior Reservar pelo menos 50% do benefício líquido do investimento proveniente da reserva fiscal	—
Orientações sobre o nível da reserva fiscal	– Manter as despesas gerais de 12 meses de funcionamento do Governo para fazer face ao funcionamento quotidiano e aos casos de emergência	—	—
Autoridades que podem dispor da reserva fiscal	O director da Direcção de Finanças	O primeiro-ministro	O Ministério das Finanças
Autoridades gestoras da reserva fiscal	Hong Kong Monetary Authority	The Government of Singapore Investment Corporation Pte Ltd	Norges Bank (Banco Central da Noruega)
Aplicação da reserva fiscal	– Dotação para fazer face ao défice financeiro – Usando o benefício do investimento com a reserva fiscal para custear parte das despesas do orçamento	– Dotação para fazer face ao défice financeiro – Para custear os projectos auxiliares fora do orçamento, para incentivar a economia	– Como atenuante financeiro – Para pagar as despesas com a segurança social que vai ser aumentada nos próximos orçamentos

Fonte: Procedimentos de acumulações ou manutenção da reserva fiscal em jurisdições do ultramar, Departamento de Informações e Serviços Documentais do Secretariado da Assembleia Legislativa de Hong Kong, Hu Zhihua, 2002.

Desde o regresso de Macau à Mãe Pátria, através dos árduos esforços do Governo da Região Administrativa Especial de Macau e de todos os seus cidadãos, a economia de Macau conseguiu sair da recessão. Sob o impulso da liberalização dos jogos e da política do “visto individual” do

interior da China, os cofres do Território estão cada vez mais cheios, mas é preciso prestar atenção ao facto de os saldos financeiros nos últimos anos se basearem no aumento dos impostos dos jogos. Esta base é vulnerável a influências da situação comercial dos jogos e da alteração no ambiente económico, em face das mudanças que se verifiquem no desenvolvimento económico do Território. Poderá haver grandes variações num determinado ciclo económico; por isso, o Governo decidiu reforçar a sua gestão financeira e proceder a melhorias correspondentes para se adaptar às necessidades do desenvolvimento no futuro e para reforçar e aperfeiçoar as funções das finanças públicas de Macau.

