

Posição Ocupada pela Contratação Pública no Desenvolvimento Económico de Macau: Retrospecto e Prospecto*

*Tang, Tat Weng***

I. Introdução

A melhoria da qualidade de vida e o bem-estar dos residentes da Região Administrativa Especial de Macau (abreviadamente designada por RAEM), depende totalmente do modo como o Governo garante uma situação económica, social e cultural equilibrada, bem como mantém o desenvolvimento sustentável da Região, atendendo plenamente à procura das necessidades dos residentes e isto implica, portanto, o Governo entender as exigências actuais da sociedade, mediante uma capacidade de visão prévia que consiga delinear as necessidades futuras e proporcionar a base e oportunidade para o desenvolvimento. Deste modo, o próprio Governo irá desenvolver, com a sua capacidade, a oportunidade adequada que dê resposta às necessidades actuais e futuras da Região. Esta capacidade do Governo provém dos recursos materiais, humanos e financeiros que formam os elementos essenciais do Governo para atender a essas necessidades, e exercer uma boa governação, promovendo o desenvolvimento de todos os sectores da sociedade. Com este fim, a RAEM tem mantido esforços em investir nos recursos necessários que promovem e constroem a sociedade e a sua economia.

Assim, desde a reunificação da RAEM, o Governo tem prosseguido com os seus esforços à edificação socio-económica, obtendo resultados surpreendentes, para que no futuro, possa fazer com que esta Região adopte uma nova imagem e uma nova visão. Neste contexto, este texto analisa a participação e a assunção do Governo da RAEM pelo aspecto do desenvolvimento económico-regional do ponto de vista financeiro. Por outras palavras, avalia o peso e a importância da contratação pública no

* O texto original é da “Posição Ocupada pela contratação pública da RAEM no Desenvolvimento Económico: Retrospecto e Prospecto”, apresentado na 5.ª Conferência Internacional “Gestão Pública no Século XXI: Oportunidades e Desafios” no dia 21 de Outubro de 2012.

** Doutorado em Direito pela Universidade de Ciência Política e Direito da China

desenvolvimento económico-regional, bem como a sua directriz na realização dos trabalhos que lhe são implícitos, através da análise da participação financeira da contratação pública e da estimativa de encargos a assumir para o desenvolvimento social e humano, desde a reunificação da RAEM.

II. Encargos e Dimensão do Mercado da Contratação Pública da RAEM na 1.^a Década do Século XXI

1. Encargos dos Projectos de Contratação Pública da Administração entre os anos 2000 e 2011

Antes de compreender a dimensão do mercado da contratação pública na 1.^a década do Século XXI, devemos reconhecer claramente a quantidade e as despesas dos projectos de contratação pública implementados pela Administração, nesse período, podendo analisar precisamente a propensão desde a origem da contratação pública. No entanto, esses dados são restritamente publicados em conformidade com a lei.

1) Comparação de números entre os projectos de concurso e os encargos plurianuais estabelecidos.

O trabalho da contratação pública feito pela Administração, na forma de “concurso”, depende do valor estimado do respectivo projecto de aquisição e das suas características ou situação do projecto a adquirir, ao abrigo dos dispostos do Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M em redacção do Decreto-Lei n.º 30/89/M. No entanto, é certo que, caso a aquisição seja precedida de “concurso”, o valor estimado do respectivo projecto de aquisição deve exceder o valor relevante inicial estatuído.

No que diz respeito aos encargos plurianuais legalmente estipulados, os respectivos projectos de aquisição não são necessariamente precedidos de “concurso”; porém esses projectos são pactuáveis com o disposto no Artigo 20.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, na redacção dada pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, e os encargos dos projectos adjudicados produzem os necessários efeitos legais com a sua publicação por despacho do Chefe do Executivo, no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau.

Pela diferença entre os requisitos legais divulgados por ambos, os números publicados são diferenciados entre os anos 2000 e 2011, ou seja,

entre a publicação do anúncio do concurso e a publicação dos encargos plurianuais, existe uma “relação não inevitável”. É de enfatizar que, esta “relação não inevitável” implica, em primeiro lugar, que a realização de um projecto de contratação por concurso não obriga a uma adjudicação, caso não haja proposta entregue por um concorrente, ou não haja concorrente cuja proposta preencha as exigências, caso existam ou se presumam existir situações de conluio ou de concorrência desleal, ou a entidade contratante adie a procura do projecto de contratação pública, ou salvguarde o interesse público, etc. Em segundo lugar, mesmo que o projecto seja adjudicado através de um concurso, o seu montante não preenche o encargo plurianual, a ser aprovado por despacho do Chefe do Executivo, ou a publicação por despacho encontra-se isenta. Em terceiro lugar, na situação de um projecto a ser adjudicado, poder ultrapassar um período de tempo, entre a data da publicação do anúncio do concurso e a celebração do contrato, que dá início a um novo ano civil, fazendo com que o despacho do Chefe do Executivo só seja publicado no ano seguinte. Embora em ambos os casos não exista, em determinado ponto, uma relação inevitável, nos projectos cujo valor seja elevado ou cujos prazos de implementação e de pagamento do contrato sejam relativamente mais extensos, encontram-se as disposições dos encargos plurianuais. Em qualquer caso, a Tabela 1 indica que os números, entre os anúncios de concurso publicados e os despachos do Chefe do Executivo relativos aos encargos plurianuais publicados, são diferentes. Em suma, ao fim de 12 anos, os números relativos aos anúncios de concurso e aos despachos do Chefe do Executivo são, respectivamente, de 1.545 e de 1.102.

Tabela 1: Comparação entre os números de anúncios de concurso publicados e os números de despachos do Chefe do Executivo publicados

Tipo	Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Número de anúncios de concurso publicados relativos a projectos de contratação pública	Bens e Serviços	41	48	48	65	90	86	72	99	127	132	137	175	1.120
	Obras	6	15	34	20	21	41	32	17	38	55	71	75	425
	Total	47	63	82	85	111	127	104	116	165	187	208	250	1.545
Número de encargos plurianuais publicados legalmente relativos a projectos de contratação pública	Bens	3	8	13	24	34	43	34	14	36	39	21	34	303
	Serviços	4	3	26	42	37	72	69	27	46	45	59	108	538
	Obras	4	8	17	27	16	37	31	7	26	18	32	38	261
Total	11	19	56	93	87	152	134	48	108	102	112	180	1.102	

2) Tipos e natureza dos projectos de contratação pública publicados mediante os encargos plurianuais

Embora, a presente lei não indique as estipulações directas relacionadas com a contratação pública, ou não defina os tipos de projectos de contratação pública da RAEM, pode entender-se, respectivamente, que a cobertura para obras, bens e serviços de projectos de contratação pública estão sujeitas às despesas estipuladas pelos artigos 2.º, 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, na redacção data pelo Decreto-Lei n.º 30/89/M. A serem interpretadas as coberturas das características dos projectos de contratação pública, conforme estas disposições legais, o autor deste texto determinou pormenorizada e relativamente aos 1.102 despachos do Chefe do Executivo, que foram recolhidos entre os anos 2000 e 2011, um a um, as suas denominações e os objectivos implícitos destes projectos, classificando e induzindo a natureza destes projectos, de acordo com o seu tipo, e alistando a natureza e a quantidade dos mesmos, que constam da Tabela 2.

Tabela 2: Tipos de projectos de contratação pública relativos aos encargos plurianuais publicados através dos despachos do Chefe do Executivo, entre os anos 2000 e 2011

Bens		Serviços		Obras Públicas	
Tipo de projecto	N.º	Tipo de projecto	N.º	Tipo de projecto	N.º
Veículos governamentais	75	Consultoria, estudo, coordenação ou fiscalização relativas à execução de obras de bens imóveis	117	Construção de bens imóveis	159
Bens imóveis para arrendar	66	Gestão, funcionamento, segurança ou manutenção de instalações	90	Decoração de bens imóveis	29
Medicamentos	24	Apoio técnico e controlo de qualidade relativos à execução de obras de bens imóveis	61	Restauro de bens imóveis	26
Equipamentos electrónicos	22	Consultoria ou estudos	50	Desenhos de projectos de bens imóveis	16
Equipamentos e materiais clínicos e laboratoriais	17	Planos ou projectos de construção ou reordenamento de bens imóveis	40	Alargamento de bens imóveis	12

Bens		Serviços		Obras Públicas			
Tipo de projecto	N.º	Tipo de projecto	N.º	Tipo de projecto	N.º		
Materiais de consumo clínico e terapêutico	16	Serviços relativos a equipamentos electrónicos, informáticos ou mecânicos	32	Manutenção de bens imóveis	9		
Materiais de consumo médico e reagentes	15	Representantes turísticos	31	Reconstrução de bens imóveis	5		
Equipamentos mecânicos	11	Sistemas informáticos	12	Renovação de bens imóveis	2		
Navios, suas peças e acessórios	10	Publicação editorial	11	Reordenamento de bens imóveis	2		
Vestuário e calçado	9	Educação, ensino ou formação	10	Reformulação de bens imóveis	1		
Materiais para salvaguarda e segurança	8	Gestão, manutenção ou apoio técnico de bens imóveis	7				
Equipamentos informáticos	3	Projectos relativos à execução de obras de bens imóveis	7				
Produtos alimentícios	2	Reparação e manutenção de bens	7				
Equipamentos ou aparelhos para desportos	2	Publicidade ou promoções	5				
Sistemas de ar-condicionado	1	Bens por aluguer	4				
Sistemas e materiais circulantes para o sistema do metro ligeiro	1	Dragagem para abertura da bacia e do canal	4				
Equipamentos de telecomunicação	1	Serviços de cuidados de saúde	4				
Vários tipos de bens	20	Serviço público de transportes colectivos rodoviários de passageiros	3				
		Concepção e <i>design</i> de execução de obras relativas a bens imóveis	1				
		Vários tipos de serviços	42				
Total	303	Total	538			Total	261

Durante estes anos, os projectos de contratação pública realizados pelo Governo da RAEM têm vindo a aumentar continuamente, tanto a nível de quantidade como de qualidade no âmbito do desenvolvimento

social, cultural e económico da Região de Macau. Na óptica dos projectos de contratação pública, constam do maior número acumulado os projectos de construção de bens imóveis, em segundo lugar os projectos de consultoria, estudo, coordenação e fiscalização relativos à execução de obras de bens imóveis e, em terceiro lugar, os projectos de gestão, funcionamento, segurança, limpeza ou manutenção de instalações, os quais são classificados como projectos do tipo de serviços.

3) Montantes dos encargos plurianuais e prazos de execução aprovados pelos despachos do Chefe do Executivo

Tendo em consideração que os encargos plurianuais visam assegurar, antes da celebração do contrato entre a Administração e o adjudicatário, os respectivos montantes, cujos pagamentos a serem efectuados por parte da entidade adjudicante devem corresponder a cada um dos anos económicos de realização, de acordo com o despacho de adjudicação que confirma o método de pagamento, garante à entidade interessada na aquisição que possui as despesas orçamentadas para efectuar o pagamento em todos os anos de realização. A Tabela 3 lista pormenorizadamente, entre os anos 2000 e 2011, os anos de assunção dos encargos e os da sua realização, aprovados pelos despachos do Chefe do Executivo que se publicam anualmente, bem como as somas entre os montantes de encargos no ano de assunção e os montantes dos encargos no ano da sua realização.

Tabela 3: Tabela dos montantes de encargos plurianuais relativos à contratação pública publicados pelos Despachos do Chefe do Executivo de acordo com o disposto no artigo 20.º do Regime de Administração Financeira Pública, entre os anos financeiros de 2000 e 2011 (Milhão de Patacas)

Ano	Encargos Plurianuais (Milhão de Patacas)																						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Total	128,55	66,93	47,33	6,12	2,05																		
2000	128,55	66,93	47,33	6,12	2,05																		
2001	515,11	190,55	225,77	97,69	1,10																		
2002	1.273,14		271,85	605,63	368,52	27,14																	
2003	1.726,31			782,58	885,97	51,07	6,69																
2004	1.188,78				643,87	522,56	19,91	2,37	0,05	0,02													
2005	4.916,52					1.893,60	2.170,60	487,42	278,90	69,49	16,51												
2006	5.705,14						1.903,74	2.147,45	930,22	237,05	132,84	132,74	132,66	88,44									
2007	808,32							286,53	428,41	79,90	4,76	3,85	4,17	0,70									
2008	3.807,87								1.164,20	1.652,77	697,15	167,10	13,12	19,32	12,57	12,92	13,26	13,61	13,96	14,29	10,44	3,16	
2009	2.618,99									796,88	1.225,09	306,76	76,69	51,82	30,72	28,23	33,98	29,74	26,28	12,80			
2010	10.098,74										1.655,88	2.609,45	1.762,98	934,92	688,98	683,77	682,36	682,36	398,04				
2011	13.196,10											2.791,49	5.970,33	2.435,36	1.385,57	519,40	83,93	10,32					
Total	45.983,57	66,93	237,88	503,74	1.492,02	1.901,51	2.494,37	4.100,94	2.923,77	2.836,11	3.732,23	6.011,09	7.959,95	3.530,56	2.117,84	1.244,32	813,53	736,03	438,28	27,09	10,44	3,16	

Fonte: Boletins Oficiais da Região Administrativa Especial de Macau, I Série, dos respectivos anos.

Tenha-se em conta que a situação e a condição de pagamento das despesas dos projectos de contratação pública que são compatíveis com os encargos plurianuais, dependem da declaração negocial que é constituída entre a entidade adjudicante e o concorrente durante o processo de contratação, ou seja, ambos chegam a um acordo de vontades no processo de formação do contrato relativo à aquisição governamental, em que os montantes dos encargos a pagar no ano da assunção dos mesmos, e em cada um dos anos económicos seguintes e o prazo de execução, que envolvem os relevantes encargos plurianuais, têm uma relação directa atinente à prestação dos projectos da contratação pública adjudicados. No entanto, durante esses anos, os montantes dos encargos e os prazos de execução de todos os projectos de contratação pública, sujeitos legalmente aos encargos plurianuais, não têm uma forma fixa e portanto são diferentes.

2. Evolução das Despesas da Contratação Pública da RAEM entre os anos 2000 e 2010

O relatório financeiro que reflecte, geralmente, a situação de execução do orçamento e do financiamento designa-se por “Conta Geral” da RAEM, a qual contém a situação executada do financiamento de todos os serviços e organismos públicos e do plano de investimento. As formas de apresentação do relatório financeiro dos serviços e organismos públicos diferem consoante o regime contabilístico adoptado, que pode ser regime de caixa ou regime de acréscimo. De qualquer forma, o autor deste texto tenta, através das contas gerais anuais dos anos económicos de 2000 a 2010, seleccionar as despesas relacionadas com a contratação pública para fazer uma análise sintética, comparando-a com o Produto Interno Bruto (PIB) na óptica da despesa da RAEM do mesmo período, a fim de compreender o relacionamento evolutivo de ambos. A Tabela 4 indica os relevantes números.

Tabela 4: Taxa de ocupação da contratação pública no PIB da RAEM, entre os anos 2000 e 2010

Ano	PIB ¹ (MOP)		Despesas da Contratação Pública ² (MOP)				Taxa de Ocupação da Contratação Pública no PIB (%) (e) = (d)/(a)100%
	Montante (a)	Δ%	Bens e Serviços ³ (b)	Investimento Público ⁴ (c)	Montante Total (d) = (b) + (c)	Δ%	
2000	50.579.087.000,00	--	1.589.774.412,64	989.477.018,90	2.579.251.431,54	--	5,10
2001	51.126.406.000,00	1,08	1.755.386.514,60	1.121.315.209,36	2.876.701.723,96	11,53	5,63
2002	54.799.070.000,00	7,18	1.886.071.237,31	1.516.351.481,94	3.402.422.719,25	18,28	6,21
2003	62.337.747.000,00	13,76	2.140.729.621,42	2.534.405.343,61	4.675.134.965,03	37,41	7,50
2004	80.345.098.000,00	28,89	2.272.777.095,77	3.543.365.075,67	5.816.142.171,44	24,41	7,24
2005	92.142.328.000,00	14,68	2.900.082.430,33	4.510.288.591,11	7.410.371.021,44	27,41	8,04
2006	113.703.618.000,00	23,40	3.484.029.200,95	4.565.391.804,42	8.049.421.005,37	8,62	7,08
2007	141.902.768.000,00	24,80	3.622.268.691,18	3.757.006.245,62	7.379.274.936,80	-8,33	5,20
2008	161.598.958.000,00	13,88	4.555.211.785,13	3.291.203.617,29	7.846.415.402,42	6,33	4,86
2009	165.576.329.000,00	2,46	5.607.826.682,49	4.161.911.123,66	9.769.737.806,15	24,51	5,90
2010	223.743.323.000,00	35,13	6.119.139.557,00	5.386.230.243,00	11.505.369.800,00	17,77	5,14

Observações:

1. “Anuário Estatístico 2010” e “Estimativas do Produto Interno Bruto - Revisão Principal: Na Óptica da despesa 1982 - 2010” publicadas pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos que se referem ao seu *website* <http://www.dsec.gov.mo>;
2. Em referência aos dados contidos no “Resumo da Despesa Total, Segundo a Classificação Económica” na “Conta Geral da RAEM” respeitante aos anos de 2001 a 2007, na tabela “Orçamentado e Executado” na “Conta Geral da RAEM e Relatório sobre a Execução do Orçamento”, entre os anos 2008 e 2010. Ambos são publicados pela Direcção dos Serviços de Finanças;
3. As despesas relativas à contratação pública do ano de 2000 referem-se à “Conta Geral da RAEM Respeitante ao Ano de 2000”. Pelo que a diferença de especificações do plano oficial de contabilidade, os respectivos montantes não incluem as despesas oriundas do Fundo para Bonificação do Crédito à Habitação, da Direcção dos Serviços de Correios e da Caixa Económica Postal, do Fundo de Pensões, da Autoridade Monetária de Macau, da Autoridade da Aviação Civil, do Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau, da Fundação Macau, do Instituto Politécnico de Macau, do Fundo de Garantia Automóvel e Marítimo e da Fundação para a Cooperação e o Desenvolvimento de Macau;
4. O investimento público indica o “plano de investimento” na classificação económica relativa às despesas orçamentadas da RAEM, incluindo o PIDDA e os investimentos dos próprios serviços públicos. Entretanto, o investimento público que se considera como a contratação pública não inclui os montantes de “animais” nele constados.

3. Evolução do Produto Interno Bruto e Despesas de Contratação Pública da RAEM

O desenvolvimento económico global de um país ou região pode ser reflectido pelo relevante PIB. Na 1.^a década do Século XXI, a economia mundial encontrou uma fase de turbulência e volatilidade, permanecendo numa situação frágil em grande parte durante este período. Ao contrário, desde o estabelecimento da RAEM, que a economia global tem vindo a aperfeiçoar-se continuamente, mesmo com a ocorrência da Síndrome Respiratória Aguda Severa (SRAS) ocorrida grave e mundialmente em alguns países e regiões, no ano de 2003, e com a crise financeira internacional, no ano de 2008. Com base no fim do monopólio do jogo de fortuna ou azar, em 2001, e com a entrada dos respectivos estabelecimentos do jogo, casinos e hotéis, em constante funcionamento, a economia da RAEM tem sido estimulada sem trepidez. Além disso, a implementação da política do “turista individual” da China Continental flexibiliza os cidadãos nacionais a viajarem até RAEM e a gastarem dinheiro em produtos de consumo, promovendo os vários sectores industriais, tais como o jogo, os hotéis, as refeições, as viagens e as vendas a retalho, etc., permitindo o seu óptimo desenvolvimento. A Figura 1 mostra o estado da evolução do PIB, na óptica da despesa da RAEM, entre os períodos de 2000 e 2010. Resumindo-o com os números contidos na Tabela 4 constata-se que o PIB sofreu um forte aumento, neste período, *inter alia*, de mais de 20% em 2004, 2006 e 2007; e de mais de 35% em 2010. À partida, o aumento de 2009 desacelerou ligeiramente pela ocorrência da crise financeira internacional de 2008, mas ainda assim registou um crescimento positivo de 2,64%. Em geral, o PIB no ano de 2000 foi de 50,58 bilhões de Patacas, enquanto que no ano de 2010 registou 223,74 bilhões de Patacas, ou seja um aumento correspondente a 3,45 vezes o montante inicial.

Quanto às despesas de contratação pública, a Figura 2 demonstra as despesas de bens e serviços e as de investimento público, bem como a evolução de ambas as despesas.¹ Resumindo os números contidos na

¹ No que diz respeito ao total das despesas de bens e serviços, é uma soma oriunda das despesas executadas do Capítulo 2 (Bens e Serviços) da tabela de despesa do Orçamento de todos os serviços e organismos públicos; no que diz respeito ao total das despesas de investimento público, é um total entre as somas oriundas das despesas executadas do Capítulo 7 (Investimentos) da tabela de despesa do Orçamento de todos os serviços e organismos públicos e o total das despesas executadas do Capítulo 40 da Classificação Orgânica. Conforme o disposto nos artigos 2.º, 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 122/84/M, com a redacção do Decreto-Lei n.º 30/89/M, as despesas em animais adquiridos pela

Tabela 4, verifica-se que, excepto as despesas de contratação pública de 2007, estas foram inferiores às do ano anterior; neste período, as despesas dos restantes anos foram registando um crescimento comparativamente com o ano anterior. Apesar das despesas da contratação pública de 2008 terem sido superiores às de 2007, foram mesmo assim inferiores às despesas de 2006. Em geral, o total das despesas de contratação pública de 2000 foi de 2,58 bilhões de Patacas, enquanto que o das do ano de 2010 registou um montante de 11,51 bilhões de Patacas, ou seja um aumento correspondente a 3,46 vezes o montante inicial.

Figura 1: Evolução do PIB na óptica da despesa da RAEM, entre os anos 2000 e 2010 (MOP100 milhões)

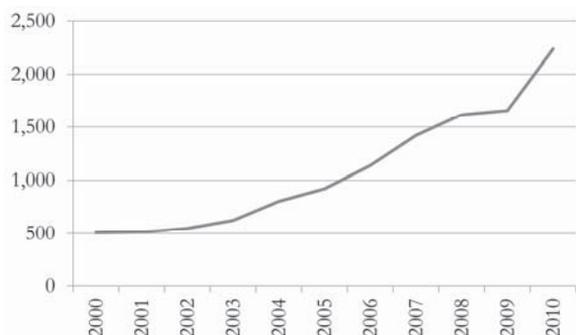
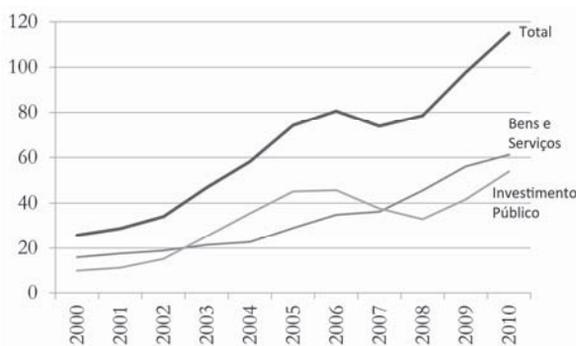


Figura 2: Evolução das despesas de contratação pública da RAEM, entre os anos 2000 e 2010 (MOP100 milhões)



Administração não pertencem à cobertura destas disposições; por isso, estas despesas não se consideram de contratação pública.

Ao longo deste período, comparando os aumentos do PIB com as despesas de contratação pública, verifica-se que ambos são quase idênticos por coincidência. Isto evidencia que o ritmo da implementação dos trabalhos referentes à contratação pública e os montantes participados com o desenvolvimento é o mesmo. Com a análise comparativa dos gráficos de linhas, entre a evolução do PIB e a evolução dos montantes da contratação pública, ilustram-se tendências evolutivas semelhantes.

4. Dimensão do Mercado da Contratação Pública da RAEM

As despesas da contratação pública da RAEM, em princípio, têm sido ininterrupta e sustentavelmente aumentadas. Até certo ponto, o aumento contínuo do total das contratações públicas deveria representar, de facto, uma maior proporção no PIB, promovendo directamente, deste modo, o aumento do PIB na óptica da despesa. Atendendo à situação real, na RAEM o seu desenvolvimento tem sido sólido e consistente pelo que os sectores, tais como os do jogo, do turismo, das vendas a retalho de produtos de consumo *etc.*, dependem da entrada de turistas do exterior, formando, portanto, os totais da contratação pública com taxas proporcionais dentro de um certo leque. Tal como se evidencia na Tabela 4, desde o ano de 2000 até ao ano de 2010, as taxas proporcionais foram de 4,86% a 8,04%, sendo a média de 6,17%. Esta taxa proporcional pode ser considerada como a dimensão do mercado relacionada com a contratação pública da RAEM durante esse período. Assim, considera-se a dimensão do mercado da contratação pública em 2010, de 5,14%. Estas taxas proporcionais, quando vistas periódica e anualmente, reflectem as proporções que as contratações públicas ocupa dentro das actividades comerciais da Região, por um lado; e podem reflectir o grau de influência dos trabalhos da contratação pública sobre a economia regional, por outro. Além do mais, também se compreende, nesta óptica, a capacidade regulatória da economia de escala implementada pelo Governo.

É de salientar que, visto que a RAEM não tem jurisdição sobre um acto nacional de defesa estipulada pela Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, as despesas de contratação pública não contém despesas para a defesa. Todavia, baseando-nos na disposição do plano oficial de contabilidade, o custo do pessoal que assume o cargo dos trabalhos relativos à aquisição não está incluído nas despesas da contratação pública.

5. Comparação Entre as Despesas Provenientes da Contratação Pública e os Montantes dos Encargos Plurianuais Relativos à Contratação Pública Publicados em Conformidade com a lei

Os projectos de contratação pública são aprovados e publicados por despacho do Chefe do Executivo, mas a natureza das despesas e o período de pagamento relacionado com o montante adjudicado devem preencher os requisitos dos encargos plurianuais legais; senão, os montantes adjudicados dos projectos não poderão ser publicados legalmente.

Independente dos projectos de contratação pública serem abertos, a sua situação de execução após a adjudicação e a celebração de contrato, só é do conhecimento de ambas as partes contratantes que gozem direitos e cumpram obrigações contratuais. Atendendo que nos trabalhos práticos não existe uma entidade supervisora geral, não cabe a uma terceira pessoa entender as situações de execução de todos os contratos públicos, salvo quando as liquidações e os pagamentos das despesas devam ser processados pela Direcção dos Serviços de Finanças. Seja como for, o co-contratante da contratação pública deve implementar as obrigações, conforme os dispostos contratuais, para o fornecimento de bens e serviços ou para a execução de obras, tal como os serviços e organismos públicos devem implementar as correspondentes obrigações para efectivar os pagamentos, conforme os seus planos. Antes disso, cada pagamento deve ser registado em conformidade com as disposições da Lei do Orçamento da RAEM e do Regime de Administração Financeira Pública em vigor.

Tendo por base os factores aludidos anteriormente, integram-se os totais listados, separadamente, das Tabelas 3 e 4, obtendo-se a Tabela 5 com os montantes previstos a realizar pelos encargos plurianuais, em cada ano económico, e as despesas provenientes da contratação pública. Embora as suas naturezas sejam diferentes, pode compreender-se a evolução das despesas através da sua comparação.

Tabela 5: Comparação entre os montantes previstos a realizar dos encargos plurianuais legais e as despesas provenientes dos projectos de contratação pública (Milhões de Patacas)

Encargos e despesas práticas	Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montantes previstos a realizar dos encargos plurianuais (A)		66,92	237,89	503,74	1.492,01	1.901,51	2.494,37	4.100,93	2.923,76	2.801,78	2.836,12	3.732,23
Despesas provenientes dos projectos de contratação pública (B)		2.579,25	2.876,70	3.402,42	4.675,13	5.816,14	7.410,37	8.049,42	7.379,27	7.846,42	9.769,74	11.505,37
Taxa proporcional dos montantes realizados dos encargos plurianuais com as despesas provenientes dos projectos de contratação pública (A/B*100%)		2,59%	8,27%	14,81%	31,91%	32,69%	33,66%	50,95%	39,62%	35,71%	29,03%	32,44%

Tendo os despachos do Chefe do Executivo respeitantes aos encargos plurianuais, indicados na Tabela 5, sido recolhidos a partir do ano 2000, compreende-se que os montantes que deveriam ser pagos nos primeiros anos desse período, não perfizeram os montantes dos encargos plurianuais dos anos económicos subsequentes que antecederam esse período, obtendo-se, em resultado disso, as taxas proporcionais dos montantes previstos a realizar dos encargos plurianuais com as despesas provenientes dos projectos de contratação pública, nos anos de 2000, 2001 e 2002, relativamente inferiores, comparativamente com as dos anos seguintes.

Mesmo assim, a partir do ano 2003 até 2010, as taxas proporcionais das ocupações dos montantes previstos a realizar dos encargos plurianuais, nas despesas provenientes dos projectos da contratação pública, situam-se maioritariamente entre 30% e 40%, ou seja, uma média de 35,75%. No entanto, no ano 2006 a taxa foi superior a 50%, e em 2009 ligeiramente inferior a 30%. Por outras palavras, os montantes previstos a realizar pelos encargos plurianuais da contratação pública, excederam já 1/3 das despesas provenientes da contratação pública. Isto significa que 2/3 das despesas remanescentes provenientes da contratação pública, não pertencem aos encargos plurianuais legais. Ou seja, num simples e arbitrário pressuposto, a maior parte das despesas da contratação pública são pagas no mesmo ano em que o projecto de aquisição se realiza, não sendo possível, no entanto, distinguir se as contratações públicas são efectuadas por forma de concurso ou de consulta, bem como o número de projectos envolvidos.

III. Perspectiva dos Projectos de Contratação Pública a Realizar

1. Situação Prevista da Contratação Pública a Ser Executada pela Administração na 2.^a Década do Século XXI

1) Avaliação do prazo de execução dos encargos plurianuais aprovados pelos despachos do Chefe do Executivo até ao ano 2011, do Século XXI

Assentando nos números e montantes dos projectos da contratação pública que aumentaram, ininterruptamente, entre os anos 2000 e 2011, os seus montantes de encargos e os prazos de execução preencheram as

disposições legais referentes aos encargos plurianuais, resultando, pois, num aumento dos números dos relevantes despachos do Chefe do Executivo. Considera-se o prazo de execução dos encargos plurianuais, a soma de todos os anos que correspondam aos encargos plurianuais de cada projecto, ou seja, a duração de tempo entre a assunção e a realização dos encargos. Na Tabela 3, verifica-se, em cada ano, a distribuição anual dos encargos plurianuais. Para os projectos cujos encargos foram assumidos entre 2000 e 2005, os anos de realização dos seus encargos plurianuais estiveram entre os anos de 2000 e 2011. Para determinados projectos desenvolvidos em 2006, os anos de realização dos encargos plurianuais, ultrapassaram o ano 2011, tendo até alcançado o ano 2013. Quanto ao período mais longo de realização dos encargos plurianuais, ele iniciou-se no ano 2008 até ao ano 2021. Assim, constata-se, claramente, em alguns projectos desenvolvidos entre 2006 e 2011, os totais das despesas a pagar, em cada ano, até ao ano 2021.

2) Série de oportunidades dos contratos que podem surgir do desenvolvimento crucial no futuro da RAEM

Os trabalhos, objectos da contratação pública, desenvolvidos pelos serviços e organismos públicos, dependem, directa ou indirectamente, das suas tarefas desempenhadas ou das suas necessidades internas ou externas, bem como dos objectivos dos trabalhos, se estes irão promover e incentivar o desenvolvimento regional, através de novas infra-estruturas e realizar trabalhos essenciais que auxiliam o exercício quotidiano da Administração.

Com base nos projectos, em curso, da contratação pública sabe-se que o tempo de realização de alguns é mais reduzido, de 2 anos apenas, e de outros é mais elevado, de mais de 10 anos. Assim a Administração deve acompanhar e supervisionar a sua execução, no futuro no prazo de um e vários anos, ou até mesmo de 10 anos, no sentido de implementar apropriadamente os respectivos projectos. Na prática, avalia-se primeiro a natureza do projecto, se este depende da necessidade da criação de um projecto individual, ou da necessidade de manter o exercício quotidiano da Administração. No primeiro caso, a Administração avalia o desenvolvimento socio-económico e a necessidade para recorrer a determinados projectos. No segundo caso, a Administração pode organizar o programa de aquisição conforme a necessidade periódica dos projectos. Entretanto,

os trabalhos de aquisição a serem executados no futuro pela Administração são rastreáveis, atendendo, principalmente, à ocorrência possível de oportunidades de aquisição em três aspectos: estratégias de desenvolvimento da região, políticas públicas, e funções cometidas aos serviços e organismos públicos.

Na vertente das estratégias de desenvolvimento da região, demonstram-se os seguintes projectos. A densidade da população da RAEM é das mais elevadas do mundo, originando o dilema da escassez de terras que prejudica gravemente o desenvolvimento sustentável da Região. O Governo da RAEM alçou a proposta dos próximos aterros junto ao Governo Central, a qual foi aprovada em Novembro de 2009, correspondente a um conjunto de aterros com uma área de cerca de 350 hectares, aumentando, aproximadamente 12% da área geográfica total de Macau, para fins de construção de 5 novas zonas urbanas, servindo como banco de terras para o desenvolvimento sustentável de Macau, nos próximos 20 a 30 anos, em resposta à sociedade que procura o desenvolvimento, em vários períodos e etapas no futuro. Entretanto, estes aterros criam condições vantajosas visto que se adaptam à concretização das “As Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas (2008-2020)”, publicadas no final de 2008, que atribuíram a Macau o posicionamento de um “Centro de Turismo e de Lazer a Nível Mundial”. Além disso, o “12.º Plano Quinquenal” e o “Acordo Quadro Cooperação de Guangdong-Macau”, assinado em Março de 2011, fixaram o apoio a Macau para a construção de um “Centro de Turismo e de Lazer a Nível Mundial”, promovendo a diversificação moderada da estrutura económica e em articulação com a directiva importante da cooperação regional. De acordo com o anteprojecto apresentado pelo Governo da RAEM, estabelece-se não só a reserva prévia de terrenos para habitação, nestas novas zonas urbanas, mas também de terrenos, dependentes de diversas zonas, para a criação de instalações públicas com diferentes funções, incluindo principalmente as zonas de cultura, de turismo, de cuidados de saúde, de educação e juventude, de serviços sociais, de actividades desportivas, de organismos públicos, de município cívico, de infra-estruturas, de tráfego e segurança, *etc.*² Entre os anos 2009 e 2011, a

² “Anteprojecto do Plano Director das Novas Zonas Urbanas: Texto para Consulta - 2.ª Fase de Auscultação Pública do Plano Director das Novas Zonas Urbanas, 2011.10.22-12.23”. Secretaria para os Transportes e Obras Públicas do Governo da RAEM, 2011, pp. 3-5.

RAEM desenvolveu às consultas, em 2 fases, sobre o plano geral das novas zonas urbanas. Actualmente, já iniciou a 3.^a fase de auscultação pública relativamente ao “Anteprojecto do Plano”. Isto quer dizer claramente que nos próximos anos a RAEM irá implementar, paulatinamente, a planificação do desenvolvimento das terras da Região e o desenvolvimento das suas infra-estruturas. Logo, prevê-se que a Administração venha a realizar trabalhos respeitantes aos relevantes projectos de contratação pública, durante o planeamento dos diversos tipos das instalações públicas supracitados.

Além disso, o Governo da RAEM também está envolvido no projecto da construção, em curso, da Ponte de Hong Kong - Zhuhai - Macau, donde realizou, em Janeiro e Março de 2012, respectivamente, o “Concurso Público para Adjudicação do Contrato de Execução dos Trabalhos de Construção Civil e das Vigas Compósitas (contratos das secções CB03, CB04 e CB05) para as Estruturas Principais da Ponte de Hong Kong - Zhuhai - Macau” e o “Concurso Público para Adjudicação do Contrato de Prestação de Serviço de Fiscalização da Execução da Construção Civil das Estruturas Principais da Ponte de Hong Kong - Zhuhai - Macau (Contratos das secções SB03 e SB04)”.³

Um outro projecto de grande relevo e de longo impacto no seu alcance para a RAEM é o Novo Campus da Universidade de Macau (UM), na Ilha da Montanha. De acordo com a “Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China relativa à Delegação de Poderes à Região Administrativa Especial de Macau para o Exercício de Jurisdição no Novo Campus da Universidade de Macau a Instalar na Ilha da Montanha”, deliberada na 9.^a Sessão do Comité Permanente da XI Legislatura da Assembleia Popular Nacional da RPC, datada de 27 de Junho de 2009, foi oficialmente aprovada a concessão de uma área de 1,0926 km² da Ilha da Montanha, que está ao lado de Macau e faz parte de Zhuhai, à RAEM, com o objectivo de construir o novo campus da Universidade de Macau. De acordo com o fixado nesta Decisão, durante a fase de execução deve-se obedecer à legislação da China Continental, e após a sua execução, com a entrega deste novo campus à RAEM, que irá ser determinada, ou tentada, em 20 de Dezembro de 2012, a RAEM exercerá a sua jurisdição.

³ Pode ter-se acesso às novidades relacionadas com o andamento das obras da Ponte de Hong Kong - Zhuhai - Macau, na página electrónica do Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas: http://www.gdi.gov.mo/pt/hongkong_zhuhai_macau_bridge_process.php

No todo, o novo campus subdivide-se em zonas funcionais diversificadas, incluindo 12 áreas de vários tamanhos: edifício de ensino central, faculdades, biblioteca central, base de investigação, edifício administrativo central, pavilhão de desportos, salão da universidade e pousada da universidade, galeria da universidade, colégio residencial, casa residencial para estudantes pós-graduados, zona comercial central, e bairro residencial para empregados. Depois da entrega do novo campus da UM à RAEM, a UM deverá proceder a obra de decoração, da área operacional em torno das instalações, adquirir diversos tipos de bens móveis necessários, tais como equipamentos, aparelhos e peças *etc.*, bem como prestar serviços de segurança, de limpeza e de administração necessários, de harmonia com o funcionamento das instalações. Esta série de trabalhos, *a posteriori*, respeitam aos projectos de contratação pública pela UM e subsequentes tarefas de aquisição para a UM. Nessa altura, irão ser produzidas elevadas despesas de contratação pública, e os respectivos encargos serão assumidos, nos próximos anos, pelo orçamento privativo da UM e/ou pelo Plano de Investimento da RAEM.

Na vertente das políticas públicas da RAEM, antes do final de cada ano, o Chefe do Executivo apresenta, para o ano seguinte, as Linhas de Acção Governativa, preparando um bom plano estratégico de curto, médio e longo prazos para o desenvolvimento em todos os aspectos da RAEM. Alguns planos delineados são de carácter de continuidade, outros são inovadores, na expectativa de alcançar, ordenada e efectivamente, os objectivos estratégicos pré-definidos. Para este fim, todos os serviços e organismos públicos cumprem as suas funções, no sentido de assumirem os relevantes planos estratégicos, utilizando os próprios recursos, internos e externos, de forma a ajustarem-se às alterações fundamentais, a fim de executar e completar os relevantes trabalhos. Para isso, os serviços e organismos públicos precisam de desenrolar os trabalhos de contratação pública.

Por exemplo numa das políticas públicas estabelecidas no “Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2011”, o Governo da RAEM apresentou, pela primeira vez, uma acção pelo princípio “habitação para todos, bem-estar para todos”, que se propunha a construção de habitação pública, e assim, determinou expressamente neste Relatório a construção de habitação pública “Habitação Pública no Lote TN27” e no “O Bloco A do Complexo de Habitação Social da

Ilha Verde”.⁴ No entanto, em 2011, oito projectos foram desenrolados e adjudicados na forma de concurso, no âmbito desta acção governativa: (1) Empreitada de Construção de Habitação Pública no Bairro da Ilha Verde, Lote 3; (2) Empreitada de Habitação Pública na Rua Central de *Tôi San*; (3) Empreitada de Construção de Habitação Pública no *Seac Pai Van*, Zona 3 do Lote CN3; (4) Empreitada de Construção de Habitação Pública no *Seac Pai Van*, Zona 2 do Lote CN3; (5) Empreitada de Construção de Habitação Pública no *Seac Pai Van* Lote CN5a; (6) Empreitada de Construção de Habitação Pública no *Seac Pai Van*, Lote CN4; (7) Empreitada de Construção de Habitação Pública no *Fai Chi Kei*; e (8) Empreitada de Construção de Habitação Pública no *Seac Pai Van*, Zona 1 do Lote CN3. No “Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2012”, o Governo da RAEM daria continuidade ao princípio “habitação para todos, bem-estar para todos”, implementando a política da prevalência das habitações sociais sobre as habitações económicas, bem como avaliando cientificamente a procura de habitação pública, atribuindo-as aos residentes que delas necessitassem, de acordo com os princípios de justiça, imparcialidade e abertura.⁵ Para isso, os projectos de concurso relativos às obras de construção de habitação terão de ser sucessivamente realizados, com o objectivo de implementar, continuamente, as políticas relevantes.

Na vertente das funções assumidas pelos serviços e organismos públicos, têm-se desenrolado trabalhos de contratação pública para a manutenção do seu funcionamento regular e para a implementação das suas funções que exijam a realização de projectos específicos. Quanto ao primeiro, podem observar-se os projectos actuais para prever os trabalhos em relação aos projectos de contratação pública, os quais devem ser realizados, antes das conclusões dos respectivos contratos, bem como para estimular as despesas contratuais relevantes, no sentido de preparar bem o orçamento. Considerando que os relevantes projectos servirão para a manutenção do funcionamento quotidiano dos serviços e organismos públicos, estes serão procurados de forma contínua. Quanto à natureza da aquisição, estes trabalhos classificam-se em: arrendamento de bens

⁴ “Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2011”. Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, 16 de Novembro de 2010, p.126.

⁵ “Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2012”. Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, 15 de Novembro de 2011, pp.18-9.

imóveis; serviços de limpeza, segurança, gestão e/ou operação de instalações; garantia e manutenção de sistemas e/ou equipamentos; publicação editorial; materiais de consumo clínicos e terapêuticos, materiais médicos, reagentes e medicamentos, *etc.* Quanto ao segundo, os serviços e organismos públicos geralmente indicam no plano anual de actividades, que a sua procura dependente unicamente da necessidade dos seus trabalhos. São exemplos, a consultoria ou o estudo desenvolvidos para uma tarefa específica; a constituição e exploração de um sistema informático; a aquisição de equipamentos desportivos; a aquisição de equipamentos de telecomunicação, construção ou decoração de bens imóveis; a cunhagem de moedas de circulação e de moedas comemorativas *etc.*

IV. Conclusão: As Políticas da Contratação Públicas Afectam Directamente as Políticas Públicas de Natureza Económica

Perante a análise do processo evolutivo da sociedade e da economia na 1.^a década do Século XXI, e após o estabelecimento da RAEM, conclui-se que a contratação pública está intimamente relacionada com a directriz definida pelas políticas públicas e a mudança da sociedade. Uma boa utilização dos recursos financeiros e uma eficiente execução da política financeira são instrumentos cruciais para o desenvolvimento sustentável socio-económico, bem como exercem uma função catalisadora no desenvolvimento dos relevantes sectores industriais. Assim, a definição de uma boa política concernente à contratação pública, é um dos principais objectivos para se concretizar efectivamente as políticas públicas. Paralelamente, a contratação pública deverá atender às oportunidades geométricas do desenvolvimento da economia regional e social. A participação das despesas de contratação pública é indispensável na economia regional, ambos os factores se interrelacionam visto que crescem em simultâneo.

Além disso, a realização dos projectos de contratação pública também são compatíveis com o planeamento integral e estratégico da Região. É evidente que o factor essencial para o Governo desenrolar os necessários projectos, é a sua capacidade financeira. Podendo encontrar nas Linhas de Acção Governativa, o Governo da RAEM continuará a seguir esta directriz, liderada pela política de desenvolvimento regional e pelas políticas públicas, bem como desenvolver os necessários projectos de contratação pública em harmonia com o desenvolvimento administrativo do Governo, no sentido de promover e encorajar a economia regional e os desenvolvimentos sectoriais.