

*Eficiência da Alocação nas Finanças Públicas e a Evolução do Sistema Fiscal de Macau - Um Estudo Comparativo**

*Leung Chung Sing** Chua Yee Hong****

I. Nota Prévia

No «Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2017», Fernando Chui Sai On, Chefe Executivo de Macau, afirma que, embora se tenha registado uma descida de 35% nas receitas dos impostos sobre o jogo, a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) continua a distribuir dinheiro aos residentes de Macau, tal como acontece nos últimos dez anos. Assim, a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) dará, ao longo do ano 2017, 9 000 patacas a cada residente permanente e 5 400 patacas a cada residente não permanente. E cada residente permanente de Macau qualificado tem direito a uma verba de activação de 10 000 patacas, injectada pela RAEM na sua conta individual e será depositada na mesma conta de cada residente uma verba adicional de 7 000 patacas. Além disso, serão mantidos os valores mensais da pensão para idosos, do subsídio para idosos (anual) e da subvenção mensal do pagamento das tarifas de energia eléctrica, respectivamente em 3 450 patacas, 8 000 patacas e 200 patacas. E serão mantidas as medidas de redução no imposto profissional e devolução do imposto profissional, sendo o valor total de concessão de benefícios previsto para 11,7 biliões de patacas. No entanto, todas estas medidas de natureza social estão directa e intimamente relacionadas com a eficiência da alocação dos recursos financeiros públicos de Macau, pondo eventualmente em causa o nível de vida de todos os residentes e o futuro planeamento financeiro do Governo.

* O presente artigo faz o balanço faseado do projecto de estudo científico de 2015/2016 da Universidade da Cidade de Macau e financiado pela Fundação Macau, sob o tema “Eficiência da alocação nas finanças públicas e a evolução do sistema fiscal de Macau: Uma análise com base em estudos comparativos” (número 1-20).

** Professor Auxiliar da Faculdade de Comércio da Universidade da Cidade de Macau.

*** Candidato ao doutoramento em relações internacionais do Departamento de Administração Pública e Governamental da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Macau.

Segundo Richard Abel Musgrave (2000),¹ o governo desempenha um papel importante na economia, tendo como funções principais a cobrança de impostos e o fornecimento de bens públicos. A doutrina das finanças públicas de Musgrave foca-se no modo como determina a procura da população na falha ou ausência do mecanismo de preços, sendo apresentadas assim três acções económicas principais do governo: a alocação de recursos (*the allocation of resources*), a distribuição de bens e serviços (*the distribution of goods and services*), bem como a estabilização da economia em geral (*the stabilization of the broader economy*). Na óptica de Musgrave, a expansão do sector público é necessária, pois se trata de uma evolução construtiva no sentido de manter a prosperidade social e a racionalização do mercado. O autor conclui que os factores determinantes do crescimento das despesas do governo (bens públicos) são os três seguintes: a inovação estrutural da economia, a democratização da sociedade e a atenção crescente dada à justiça social. Wolfson (1979 : 5),² por sua vez, entende que as políticas fiscais constituem um meio para aperfeiçoar a coordenação económica que implica uma imposição mínima, de modo a que as decisões nas matérias da gestão e escassez dos recursos sejam tomadas de acordo com o princípio da economia. E, por meio de aperfeiçoamento complementar, passam a ser a coordenadora principal do sistema económico. Por outras palavras, o governo pode usar o mecanismo dos preços para condicionar o bem-estar da população na sua totalidade com a preferência do sector público. A escola monetarista representada por Milton Friedman defendia o “*laissez-faire*” e opunha-se à intervenção e regulação da economia de mercado pelo governo. O governo deveria implementar uma política monetária única como regra para controlar a inflação, o que é mais significativo do que reduzi-la. Comparada com Keynes, deveriam ser implementadas propostas de aumento dos gastos públicos para reduzir a instabilidade económica. A escola monetarista acredita que a intervenção do governo na economia deve ser reduzida, a despesa fiscal enfraquecida e a política fiscal equilibrada. Os que estão do lado da oferta opõem-se ao Governo e implementam altas taxas de impostos, bem como a expansão dos gastos fiscais e esforçam-se por equilibrar o orçamento. Eles acreditam que o sistema de segurança social irá enfraquecer as poupanças pessoais e inibir a economia das pessoas que trabalham, o que irá fomen-

¹ Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A.(2000). *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge, Massachusetts: *The MIT Press*.

² Wolfson, D.J.(1979). *Public Finance and Development Strategy*. Baltimore: *The Johns Hopkins University*.

tar a dependência da população do estrato de base em relação ao sistema de segurança social do Governo. Perante as questões relativas à eficiência das finanças públicas, as opiniões dos economistas e do governo divergem bastante. Como os juízos de valor diferem uns dos outros, é difícil chegar a um consenso. O presente artigo aborda, essencialmente com base nas doutrinas fundamentais da “nova economia do bem-estar” (*new welfare economics*), as condições da “eficiência” e os critérios da chamada “distribuição equitativa”.

As questões socioeconómicas actualmente existentes em Macau trazem-nos uma sensação de que estamos a enfrentar um grande risco económico, sentido que aparece muitas vezes ligado as notícias relativas à eventual redução significativa das receitas fiscais decorrentes da queda sucessiva dos impostos do jogo. A centralização (*centralization*) industrial em Macau é uma outra questão que merece atenção nas matérias das finanças públicas. O Governo da RAEM está a envidar esforços para encontrar uma solução para enfrentar os problemas inerentes à estrutura fiscal no seio das finanças públicas. Embora as teorias das finanças públicas ocidentais não sejam totalmente adequadas às condições económicas reais de Macau, elas podem servir de referência para as operações práticas nas matérias das relações entre a eficiência (*efficiency*) da aplicação nas finanças públicas, tomada de decisões (*decision-making*) no campo das despesas públicas e políticas monetárias (*monetary policy*). O maior desafio na gestão eficaz das finanças públicas é a manutenção do nível adequado das taxas de todos os impostos a par de satisfazer as expectativas da comunidade. O presente artigo pretende focar-se na abordagem das questões dos quatro vectores das finanças públicas de Macau, a saber: o suporte das despesas, o investimento público, a redistribuição dos rendimentos públicos (*income redistribution*) e a estrutura fiscal, bem como a eficiência da alocação (*allocation*) de todos estes itens.

II. Incidência das despesas (*expenditure incidence*) nas finanças públicas de Macau

Para um sistema social ou económico, o montante das despesas públicas tem dois sentidos: a relevância do papel do governo na sociedade e a fase do desenvolvimento da sociedade em geral. Alfred Greiner (1996)³

³ Greiner, A. (1996). *Fiscal Policy and Economic Growth*. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: *Ashgate Publishing Company*.

expôs de forma clara as relações entre as políticas financeiras o crescimento económico, distinguindo as despesas produtivas (*productive expenditure*) e não-produtivas (*non-productive expenditure*). Estas últimas, tais como o consumo do governo e o pagamento por transferência, que representam uma política orçamental expansionista provocarão uma descida da taxa de crescimento económico, enquanto que as despesas produtivas do governo, que também representam uma política orçamental expansionista, por exemplo os investimento em infra-estruturas e na educação, são positivos para o crescimento económico. Devarajan (1993)⁴ e outros académicos da área financeira fizeram uma sondagem sobre as relações entre as despesas do governo e o crescimento económico de 43 países em desenvolvimento no período compreendido entre 1970 e 1990, concluindo que o nível do desenvolvimento económico e a estrutura das despesas financeiras estão intimamente relacionados. E, de um modo geral, as despesas públicas produtivas são positivas para o crescimento económico; porém, o seu efeito marginal para o crescimento económico é negativo, quando a sua proporção for excessiva. Neste sentido, a optimização da estrutura das despesas públicas é extremamente importante. Barro (1990)⁵ apresentou o modelo de crescimento endógeno (*endogenous growth model*), fazendo uma ponderação relativa à dinâmica do crescimento económico na óptica das despesas do governo. De igual modo, Barro (1991)⁶ distingue as despesas do governo em investimentos e consumo. De acordo com o académico, as despesas em investimentos públicos podem formar um estoque de capital que produz efeitos positivos, enquanto que deste investimento decorre um crescimento endógeno contínuo da economia; por outro lado, as despesas de consumo público produzem efeitos negativos e o pagamento por transferência não contribui para elevar a taxa de crescimento económico, mas sim para promover o nível do bem-estar da população. No entanto, como a efectivação das despesas públicas do governo é um processo produtivo económico de *input* e *output* de um conjunto de elementos, é difícil, em regra, avaliar de forma clara a eficiência das despesas públicas. No entanto, é possível fazer uma análise relativa ao balanço das

⁴ Devarajan, S., Swaroop, V., & Zou H. (1993). *The Composition of Public Expenditure and Economic Growth*. *Journal of Monetary Economics*, 37(2), 313-344.

⁵ Barro, R. J. (1990). *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*. *Journal of Political Economy*, 98.

⁶ Barro, R. J. (1991). *Economic Growth in a Cross Section of Countries*. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 407-443.

correspondentes medidas, através dos fenómenos económicos e sociais resultantes dos *input* e *output* das despesas feitas pelo governo - nomeadamente aquelas que representam a maior fatia no seu todo, tais como as despesas gerais da administração, as para os serviços sociais e as para o desenvolvimento económico.

Nesta secção, pretende-se abordar a eficiência da aplicação nas finanças públicas em Macau nos recentes anos na perspectiva das “despesas públicas”. No Mapa I podemos verificar que as despesas totais de Macau têm aumentado de modo significativo nos últimos três anos. Nos últimos dois anos, as despesas totais aumentaram 20% ou mais em relação aos anos imediatamente anteriores. Em contraste, as receitas totais diminuiram em relação aos períodos anteriores. Em 2015, as receitas correntes que representavam aproximadamente 95% das receitas globais desceram 29,8%. Em face das incertezas existentes na conjuntura económica mundial, o Governo da RAEM pode desenvolver a eficiência de Pareto⁷ (*Pareto efficient*) ou atingir a segunda melhor eficiência (*second-best efficiency*)⁸ no que toca às “receitas” e “despesas”. Neste mapa relativo às receitas e despesas, as taxas de crescimento das despesas no campo das “transferências correntes” foram 66,9% e 23,7% nestes dois anos consecutivos. Significa isto que o pagamento por transferência aos agregados familiares pelo Governo da RAEM, a título de pensão de velhice e de subsídio para

⁷ A eficiência económica do sector privado refere-se à eficiência de Pareto (*Pareto efficient*), que representa a situação mais eficiente da alocação de recursos. Neste sentido, é impossível aumentar o nível do bem-estar de uns com a realocação de recursos, sem prejuízo de outros. Com efeito, para além de sacrificar o bem-estar de uns, não é susceptível de aumentar o de outros. Entende-se por esta situação o óptimo de Pareto (*Pareto optimality*). E o óptimo de Pareto, por sua vez, refere-se a um estado em que, numa alocação otimizada de distribuição de bens ou elementos, se se quiser aumentar o bem-estar de uma parte dos indivíduos num sistema económico, o da outra tem que ser diminuído. Por outras palavras, num sistema económico que alcance o óptimo de Pareto, não é provável promover o bem-estar de uns elementos de uma sociedade, sob a condição de não se mexer no nível de bem-estar de alguém. Pelo contrário, numa sociedade que não alcance o óptimo de Pareto, é absolutamente possível promover o bem-estar de uma parte dos indivíduos por meio da distribuição de bens ou alocação de recursos, sob o pressuposto de não se diminuir o bem-estar de outra. É o que se entende por melhorar de Pareto (*Pareto improvements*).

⁸ Entende-se por segunda melhor eficiência o ajustamento da alocação de recursos para satisfazer as expectativas decorrentes dos valores da comunidade, quando não reúnem as condições necessárias à concretização da eficiência de Pareto. Prática que pode, ao invés, elevar o nível do bem-estar da comunidade.

habitação, subiu de modo contínuo. No orçamento de 2015, o montante das transferências correntes atingiu 37,8 biliões de patacas, que representam 46,8% das despesas totais orçamentais (em relação ao período anterior, em que foi de 80,7 biliões de patacas). Em segundo lugar, registou-se uma variação significativa nas “operações financeiras” do governo da RAEM, que atingiu 2,8 biliões de patacas (que representa um aumento de 138,9% em relação ao período anterior). Além disso, as informações constantes do Mapa I reflectem um crescimento bastante expansionista das despesas do Governo da RAEM. No entanto, o que é essencial é o modo como pode desenvolver-se ou criar-se a chamada “eficiência de Pareto” deste incremento das despesas. E, nisto consiste a questão relativa à eficiência da aplicação dos fundos provenientes das finanças públicas de Macau, que tem sido objecto de discussão acalorada da população de Macau.

Mapa I - Demonstração Integrada de Receitas e Despesas (Anual) - Finanças Públicas da RAEM

Unidade: Milhões de Patacas

Designação	2013	2014	2015	Taxa de variação	
				2013/2014	2014/2015
Receita Total	175 949,3	161 861,0	116 111,5	-8,0	-28,3
Receitas correntes	152 567,2	156 735,1	110 080,0	2,7	-29,8
Impostos directos	132 391,8	136 016,7	93 417,9	2,7	-31,3
Impostos indirectos	5 521,3	5 665,5	4 221,1	2,6	-25,5
Taxas, multas e outras penalidades	1 973,3	2 333,4	2 020,2	18,3	-13,4
Rendimentos da propriedade	3 356,4	3 050,5	3 206,3	-9,1	5,1
Transferências	7 807,2	8 192,1	5 334,7	4,9	-34,9
Venda de bens duradouros	2,4	1,7	2,1	-27,1	19,9
Venda de serviços e bens não duradouros	1 154,8	1 176,7	1 350,9	1,9	14,8
Outras receitas correntes	360,0	298,5	526,8	-17,1	76,4
Receitas de capital	23 382,1	5 125,9	6 031,5	-78,1	17,7
Venda de bens de investimento	4 681,4	498,0	750,5	-89,4	50,7
Transferências	-	-	0,02	-	-
Activos financeiros	369,8	425,3	555,8	15,0	30,7
Outras receitas de capital	18 221,1	3 943,1	4 486,3	-78,4	13,8
Reposições não abatidas nos pagamentos	109,8	259,5	238,8	136,3	-8,0
Despesa Total	51 388,6	67 078,3	80 753,8	30,5	20,4
Despesas correntes	42 090,1	57 949,4	68 019,3	37,7	17,4

Unidade: Milhões de Patacas

Designação	2013	2014	2015	Taxa de variação	
				2013/2014	2014/2015
Pessoal	13 353,1	15 144,3	17 188,8	13,4	13,5
Bens e serviços	8 473,9	9 629,9	9 984,5	13,6	3,7
Transferências correntes	18 344,2	30 622,5	37 867,0	66,9	23,7
Outras despesas correntes	1 918,9	2 552,6	2 979,0	33,0	16,7
Despesas de capital	9 298,5	9 129,0	12 734,6	-1,8	39,5
Investimentos	7 711,5	7 815,5	9 726,2	1,3	24,4
Transferências de capital	59,8	117,5	151,4	96,4	28,9
Operações Financeiras	1 527,2	1 196,0	2 857,0	-21,7	138,9
Saldo	124 560,7	94 782,7	35 357,6	-23,9	-62,7
Saldo dos Serviços Centrais	96 284,7	90 296,4	29 298,6	-6,2	-67,6

Notas:

- a) A demonstração integrada de receitas e despesas traduz-se na elaboração, de forma integrada, da conta do sector público da RAEM (excluindo os organismos especiais), reflectindo a respectiva posição financeira.
- b) Com início em 2014, o Fundo de Segurança Social pertence aos organismos especiais, juntamente com a Direcção dos Serviços de Correios, a Caixa Económica Postal, o Fundo de Pensões, a Autoridade Monetária de Macau, o Fundo de Garantia Automóvel e Marítimo, a Fundação Macau e o Fundo de Garantia de Depósitos, num total de 8 organismos autónomos.
- c) Foram consideradas as despesas pagas para o cálculo das despesas públicas.
- d) Os dados para o ano de 2015 são provisórios.

Fonte: Departamento de Estudos e Planeamento Financeiro da Direcção dos Serviços de Finanças.

1. Associações Políticas e despesas pública em Macau

O sistema eleitoral singular de Macau e as organizações não-governamentais de alta intensidade determinam a estrutura política actual de Macau. O ambiente político-económico de Macau está dependente em grande medida das associações políticas. No enquadramento de “um país, dois sistemas” consagrado na Lei Básica, os diferentes blocos de interesses representam detentores de interesses distintos no funcionamento dos sistemas legislativo e executivo de Macau. Não poucos comentários descobrem que entre o número de blocos de interesses e o crescimento do peso das despesas públicas existe uma correlatividade altamente positiva. Por outras palavras, as forças associativas e as civis são susceptíveis de influenciar as linhas políticas do Governo da RAEM, incluindo a eficiência da alocação nas finanças públicas.

Nos recentes anos, as solicitações principais da Assembleia Legislativa e das associações civis de Macau são o aumento significativo das

despesas correntes por parte do Governo, com o objectivo do aperfeiçoamento contínuo dos serviços públicos, tais como a educação, a medicina, a habitação e o bem-estar social. Embora o Governo tenha aumentado o valor total das despesas de modo significativo, verifica-se que as medidas do Governo talvez não tenham completamente respondido às solicitações da comunidade, depois de ter confrontado a estrutura das despesas do Governo com os fenómenos que surgem subsequentemente.

Apesar de o Governo da RAEM deter um saldo positivo financeiro abundante, o mais relevante é a definição e alocação de uma dimensão orçamental e a incidência das despesas adequadas ao desenvolvimento económico de Macau. Embora o saldo positivo seja garantido pela receita fiscal, a dimensão orçamental em expansão pode resultar em desequilíbrio no desenvolvimento económico e em choque para o respectivo sistema monetário. Em contraste, as despesas públicas da Região Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK) são definidas segundo o “princípio da manutenção das despesas dentro dos limites das receitas”. Assim as suas despesas públicas que integram as despesas do Governo e demais órgãos do sector público (incluindo os *Trading Fund Departments* e Autoridade da Habitação (*Hong Kong Housing Authority*)) não excedem, em regra, 20% do produto interno bruto (PIB) de Hong Kong. Quer isto dizer que está definido um limite máximo de despesas, que serve de linha orientadora das despesas públicas bastante conservador que o Governo da RA-EHK tem respeitado ao longo do tempo.

As receitas fiscais provenientes do sector do jogo têm sido, desde sempre, uma componente extremamente importante para as finanças públicas de Macau. E as finanças públicas têm que compensar os custos sociais das externalidades da indústria do jogo. Segundo Douglas Walker (2008)⁹, caso satisfaçam de modo suficiente as condições dos custos sociais, as despesas do Governo tais como a educação, a investigação, a forças policiais e o subsídio de desemprego podem ser consideradas custos sociais. Apesar de o *input* no âmbito de serviços sociais por parte do Governo da RAEM ter aumentado significativamente, os resultados não foram totalmente satisfatórios, o que se reflecte na importância crescente do tratamento patológico e nos seus custos sociais. O Mapa II - Resumo da despesa total integrada segundo a classificação funcional dos

⁹ Walker, Douglas M., *The Economics of Casino Gambling*, tradução de Xu Yiping, Taipei, *Yang-Chih Book Co. Ltd.*, 2008.

anos económicos de 2014 a 2016 - reflecte o ajustamento das medidas com a tomada de posse do novo Governo da RAEM em Dezembro de 2014. Comparando os dados de 2016 com os de 2015, as áreas em que se verificam alterações mais notórias são, por ordem, a área da habitação (-72,94%), a da saúde (17,03%), a da economia (-16,84%) e a de outros serviços colectivos/sociais (12,16%).

Mapa II - Resumo da Despesa Total Integrada segundo a Classificação Funcional dos Anos Económicos de 2014 a 2016 (constantes dos Orçamentos)

Unidade: Patacas

Classificação funcional		2014	2015	2016	Taxa de variação	
					2014/2015	2015/2016
1-00	Serviços Gerais da Administração Pública	9 916 662 000	10 530 890 000	10 797 140 000	5,83%	2,47%
2-00	Segurança Pública	5 069 328 400	7 472 954 300	7 821 775 500	32,16%	4,46%
3-00	Educação	10 079 537 100	10 880 233 500	11 410 876 700	7,36%	4,65%
4-00	Saúde	6 090 519 100	6 433 739 200	7 753 908 800	5,33%	17,03%
5-00	Previdência Social	7 590 992 200	7 993 476 200	8 374 406 300	5,04%	4,55%
6-00	Habitação	2 374 414 700	2 509 359 900	1 450 986 600	5,38%	-72,94%
7-00	Outros Serviços Colectivos/Sociais	3 090 175 300	2 879 075 000	3 277 796 700	-7,33%	12,16%
8-00	Serviços Económicos	15 033 649 100	13 907 878 400	11 903 223 700	-8,09%	-16,84%
9-00	Outras Funções	20 825 770 500	30 534 039 700	28 569 854 000	31,79%	-6,88%
Total		80 071 048 400	93 141 646 200	91 359 968 300	14,03%	-1,95%

Fonte: Direcção dos Serviços de Finanças da RAEM

Às finanças públicas sobrepõem-se as “necessidades políticas” do público e a proporção entre as despesas com a educação, medicina, previdência social e habitação constituem um indicador do bem-estar de uma sociedade estável, que é capaz de estar relacionado directamente com a “política”. Por outras palavras, as despesas nestas quatro áreas constituem o alicerce da “nova economia do bem-estar” aplicável ao quadro de alocação nas finanças públicas da RAEM. Em segundo lugar, como Macau passa gradualmente a ser uma sociedade idosa, o Governo deve promover o “projecto de cuidados permanentes”, estruturando uma rede de segurança social de todos os vectores, para fazer face às necessidades de cuidados permanentes decorrentes do envelhecimento da população.

2. Ilusão fiscal relativa às finanças públicas de Macau

Algumas medidas no capítulo das despesas públicas do Governo da RAEM podem criar uma ilusão fiscal (*fiscal illusion*)¹⁰ atípica para a população. Verifica-se que as medidas das finanças públicas do Governo da RAEM nos primeiros anos foram tomadas para responder às solicitações da comunidade; porém, as operações técnico-financeiras destas mesmas medidas podiam suscitar inflação, facto que impossibilitou o aperfeiçoamento do sistema do bem-estar social, possibilitando uma má coordenação (*dis-coordination*) ao nível das operações financeiras, alargando o fosso entre ricos e pobres ou agravando a pressão da inflação. A seguir, abordaremos os problemas dos efeitos dos preços relativos ao pagamento por transferência e estrutura fiscal, bem como à eficiência das finanças públicas da RAEM nos anos passados.

3. Efeitos relativos nos preços resultantes das medidas do Governo em relação aos subsídios atribuídos¹¹

A prática de medidas de concessão de subsídios no âmbito das finanças públicas da RAEM nos recentes anos tem provocado, de certo modo, não poucos efeitos relativos nos preços (*relative price effects*), fazendo subir de maneira acelerada a taxa de inflação do Território. As despesas públicas do Governo conduzem, com frequência, à subida do preço dos bens que fazem parte da respectiva oferta; assim, os consumidores e os fornecedores podem ou não ser beneficiados da efectivação das despesas públicas. Isto está condicionado pelos tipos de bens ou serviços que os mesmos envolvem. Pelo contrário, eles podem sofrer da subida dos pre-

¹⁰ Ilusão fiscal refere-se à situação em que a população que beneficia das despesas financeiras ignora o preço que ela própria paga. A hipótese de ilusão fiscal é uma das doutrinas da escolha pública que pretende explicar o aumento da dimensão do governo, segundo a qual, sob o efeito da ilusão relativa aos encargos fiscais provenientes da opacidade do processo financeiro de cobrança e pagamento, os eleitores/ contribuintes tendem a subestimar os custos das receitas fiscais e, portanto, a demandá-los em quantidade maior do que o fariam na ausência de ilusão, razão pela qual eles apoiam um maior nível de despesas públicas.

¹¹ Efeitos relativos nos preços refere-se ao fenómeno que, em sintonia com o aumento do preço de um bem em face do aumento da sua procura decorrente da prática de uma certa medida ou de uma intervenção no mercado, a procura de outros bens relacionados também aumenta. Disto resultará uma subida eventual e generalizada dos preços dos bens.

ços dos bens resultantes das despesas públicas que constituem o factor principal da inflação. Tomando como exemplo o «Plano provisório de atribuição de abono de residência a agregados familiares da lista de candidatos a habitação social», que é semelhante à concessão de subsídios de arrendamento, foi definida uma medida provisória que visava aliviar de modo flexível e célere os problemas dos agregados familiares da lista de candidatos. Alguns académicos de Hong Kong e Macau sugerem que o Governo de Macau dê continuidade a esta medida de financiamento de concessão de abonos pecuniários no sentido de ajudar os agregados familiares carenciados na tomada de arrendamento e aquisição de habitação, adoptando esta mesma medida como parte integrante das políticas de habitação a longo prazo, prevenindo que aquela medida surja como um “suporte” do preço. No processo de execução de meios de financiamento para concessão de abonos pecuniários, é de evitar na medida do possível fazer elevar o arrendamento ou o preço da habitação.¹² Apesar desta medida provisória de concessão de abonos pecuniários ter natureza pública, do ponto de vista da incidência das despesas (*expenditure incidence*) nas finanças públicas, a decisão tomada pelo Governo da RAEM e a eficiência nesta matéria pode não atingir o nível de alavancagem optimizada (*optimal leverage*). Caso o «Plano provisório de atribuição de abono de residência a agregados familiares da lista de candidatos a habitação social» provoque um aumento das necessidades de habitação no seio dos residentes das camadas de base, o custo da habitação será mais alto que o preço praticado no momento em que não houver subsídio. Assim, este subsídio de arrendamento não só conduzirá a subida do preço da habitação, mas também provocará uma elevação associada dos materiais de construção civil, dos custos da mão-de-obra (no sector de construção civil) e da mediação. Na prática, o subsídio de arrendamento pode não beneficiar os residentes das camadas de base, mas faz aumentar os rendimentos dos comerciantes de fomento predial e dos proprietários-locadores do prédio. Em contraste, o «Esquema de apoio ao arrendamento» (*Rent Assistance Scheme*) destina-se a apoiar os locatários da habitação pública arrendada que têm dificuldades económicas temporárias através da redução do arrendamento. O método de “redução do arrendamento” consiste na diminuição directa do rendimento da infra-estrutura

¹² Wong Yue Chim, Kwok Kwok Chuen, Cai Xiaohui e Lai Neng, *Estudo sobre a Política da Habitação Pública de Macau, Hong Kong*, Centro para Estudos Económicos de Hong Kong, Universidade de Hong Kong, 2010, pág. 1 a 70.

construída com o capital público, dispensando operações financeiras susceptíveis de provocar inflação em virtude dos efeitos relativos dos preços. Em termos comparativos, a “redução do arrendamento” está mais próxima da “publicidade” que os residentes das camadas de base esperam, do que o “subsídio de arrendamento”, uma vez que as diferenças entre uma e outra consistem nos efeitos relativos dos preços em termos da inflação decorrente das medidas e operações financeiras.

Figura I - Efeitos relativos nos preços em termos da inflação provocado pelo “subsídio de arrendamento” em Macau



Fonte: Direcção dos Serviços de Estatística e Censos do Governo da RAEM

III. Investimentos públicos de Macau e sua rentabilidade

Tentaremos agora distinguir nas finanças públicas a rentabilidade do investimento público (*public investment*) da da reserva financeira (*fiscal reserve*). Assim, no investimento público constante no orçamento das finanças públicas prevalece o investimento que serve a publicidade (*publicity*), como sejam as infra-estruturas essenciais, a optimização do sistema e os recursos do bem-estar social, enquanto que o investimento da reserva refere-se ao facto de o governo aplicar uma parte dos saldos financeiros positivos em investimentos, um dos meios de gestão da reserva, com o objectivo de melhor planeamento financeiro e prevenção dos custos dos riscos potenciais de detenção da reserva financeira.

Conforme estudos de David Aschauer (1989),¹³ economista dos Estados Unidos da América (EUA), a curva de investimento público durante cerca de 40 anos (no período compreendido entre 1950 e 1988) dos EUA tende a subir nos primeiros 20 anos (1950 a 1970), mas tende a descer nos últimos 20 anos. Segundo o mesmo académico, nas infra-estruturas como estradas, ruas, aeroportos, esgotos e abastecimento de água, o investimento estatal e o privado são complementares. A falta de cuidado em relação à quantidade e qualidade das infra-estruturas estatais impedirá gravemente o funcionamento da economia global. A conclusão dos estudos efectuados por Aschauer esclarece que as taxas de crescimento económico nos EUA nos primeiros 20 anos após a Segunda Guerra Mundial que atingiram 10% ou mais resultaram da intensificação do investimento estatal em infra-estruturas. E a razão principal por que as taxas de crescimento económico descem de modo contínuo nos seguintes 20 anos é que o montante líquido dos investimentos em infra-estruturas se encontra num estado quase estagnado. Esta prova positiva pode servir de referência para o aprofundamento da reforma nas despesas financeiras no âmbito do Governo da RAEM.

Entre o estoque de capital público e o de capital privado existe uma relação de função endógena íntima. Os estudiosos da área financeira acham que qualquer aumento ou diminuição do investimento em infra-estruturas públicas pelo Governo estimula ou afecta directamente a flutuação da tendência dos investimentos privados. Ao nível da macroeconomia, as relações e a quantidade global em funcionamento de ambos têm uma influência muito significativa. Das relações entre as finanças públicas e investimento privado em Macau, podemos verificar que o Governo da RAEM pretende aumentar as despesas públicas para motivar o investimento do sector privado no mercado, com vista a estimular uma maior “procura efectiva”, diminuir o desemprego e elevar os rendimentos. No entanto, segundo observamos, o aumento das despesas públicas por iniciativa do Governo da RAEM não chegou a encorajar uma nítida vontade de investimento da população de Macau e “procura efectiva”. Um exemplo é que a economia local de Macau não oferece um bom ambiente para fazer negócios; assim, o aumento das despesas públicas tem atraído, ao invés, investimentos exteriores relacionados com o sector do jogo a

¹³ Aschauer, D. A. (1989). *Does Public Capital Crowd-Out Private Capital?* *Journal of Monetary Economics*, 24(2), 171-188.

injectar na estrutura económica e mercado de Macau, de que resulta o agravamento da centralização industrial em Macau. No que respeita ao investimento do sector privado, o aumento significativo dos custos de exploração comercial (elementos de produção tais como arrendamento, custos com a mão-de-obra e material) provocado pela grave inflação registada nos recentes anos e a inexistência de um bom ambiente comercial fazem com que os rendimentos disponíveis ou capitais destinados ao investimento do sector privado se desloquem para o mercado de capitais de Hong Kong ou para o mercado do Interior da China.

O Governo da RAEM tem aumentado as despesas em a saúde nos recentes anos, mas o problema é que o sistema de saúde local está sobrecarregado e não se encontra eficazmente aliviado. No entanto, este fenómeno pode ser considerado um “problema de oferta e procura”, isto é, oferta insuficiente de estabelecimentos locais de saúde e aumento da procura de serviços de saúde pela população de Macau. Apesar de os “vales de saúde” poderem canalizar a procura dos serviços de saúde da população para “clínicas” gerais, a procura de hospitais com melhores equipamentos continua a aumentar. Assim, os residentes que estão nas filas destes mesmos recursos de saúde têm que aguardar mais tempo para consulta.

O sistema de saúde do nosso vizinho - Taiwan -, chamado “segurança de saúde universal” pode ser um modelo para referência do Governo da RAEM. Se imitar a prática do Governo de Taiwan, no sentido de obrigar todos os residentes qualificados a adquirir um seguro de saúde, os residentes de Macau poderão beneficiar de um abono sob a forma de “indenização de seguros”, independentemente de obter em serviços nos hospitais locais públicos ou privados. Assim, os encargos com a saúde da população e o tempo de espera poderão ser reduzidos. Claro que deve ser criado um regime que regulamente e fiscalize o funcionamento da “segurança de saúde universal”, no sentido de prevenir abusos dos recursos de saúde, de modo a permitir que a população goze deste bem público quando necessário. Em virtude dos condicionamentos sobre terras, o Governo da RAEM pode considerar efectuar um investimento público num terreno do Estado ou na Zona de Hengqin, em colaboração com o Governo do Município de Zhuhai, no sentido de criar novos hospitais. Os investimentos públicos, tais como “segurança de saúde universal”, poderão atrair os respectivos investimentos dos estabelecimentos de saúde do sector privado local de Macau, o que poderá ser vantajoso para

as três partes, a saber: a população, o Governo e os estabelecimentos de saúde do sector privado. Por outro lado, Fahn Jiin-min,¹⁴ académico da área económica de Taiwan, sugere que o Governo da RAEM aumente de modo contínuo o investimento nas “indústrias culturais e criativas”, nomeadamente no aspecto de atrair agentes qualificados de todo o mundo para desenvolver o investimento na “inovação técnica” em Macau, através de “softwares” como financiamento, prémios, espaços físicos, divulgação e plataformas. O incremento do investimento público nas indústrias específicas segundo esta filosofia pode contribuir para modificar de modo eficaz a estrutura sectorial através do investimento do Governo.

1. Investimentos do fundo das reservas provenientes dos saldos financeiros positivos

Os investimentos dos fundos públicos pretendem uma segurança, liquidez e rentabilidade maximizada. De entre estes três elementos, a prioridade depende das competências nas operações financeiras e na capacidade de resistência aos riscos do decisor das medidas financeiras. Como a comunidade em geral não está satisfeita com a política do Governo da RAEM que se traduz em acumular a maior reserva financeira possível, talvez haja, assim, problemas na aplicação dos saldos financeiros estruturais ao nível da definição das políticas das finanças públicas.

No campo das reservas cambiais de Macau, existem essencialmente os seguintes desafios: 1.º custo de oportunidades excessivamente alto; 2.º riscos cambiais na detenção de activos em divisas; 3.º liquidez excessiva de M2 local resultante da valorização do Renminbi; e 4.º conservação a um nível adequado das reservas cambiais. Numa altura em que o Governo da RAEM detém um grande *superavit*, devem investigar se é necessário actualizar o modo de gestão e as operações aplicadas, fazendo um estudo com uma atitude aberta sobre o bom planeamento e aplicação permanente dos saldos positivos. Pode o Governo da RAEM considerar ajustar as respectivas políticas ou criar um “fundo de riqueza soberano” para o tratamento dos problemas nos diferentes níveis da economia local? Relativamente ao fundo de riqueza soberano de Macau, as suas acções prioritárias podem ser o tratamento dos problemas da inflação local. Na área da gestão das

¹⁴ Numa entrevista realizada em 28 de Julho de 2016, na Universidade Dr. Sun Yat-sen de Taiwan.

reservas cambiais, o Governo da RAEM está eventualmente a enfrentar não poucos problemas relativos aos custos de detenção de divisas e a riscos cambiais. Assim a criação de um fundo de riqueza soberano pode ter como objectivos a repressão da liquidez em excesso e a canalização das reservas cambiais.

IV. Eficiência da “redistribuição” das receitas públicas

“Eficiência” e “justiça” são objectivos relevantes que uma sociedade económica pretende alcançar, sendo também dois critérios fundamentais para a revisão do balanço das políticas públicas do governo. A “redistribuição” é uma noção do campo da “economia de partilha” (*sharing economy*). Do ponto de vista das finanças públicas, o “Plano de Participação Pecuniária” posto em prática pelo Governo da RAEM deve ser considerado uma das políticas de “redistribuição” das receitas públicas. A seguir, tentaremos abordar as relações entre as “políticas de redistribuição” indiscriminadas do governo e a “mobilidade social”. Alesina e La Ferrara (2005)¹⁵ fizeram um inquérito sobre as relações entre as políticas de distribuição do governo e as vontades de mobilidade social ascendente, do qual resultou que, apesar de as pessoas mais pobres poderem ter oportunidades de ascensão social, elas não estarão dispostas a apoiar as políticas de redistribuição das receitas do governo.

Quanto à eficiência da “redistribuição”, pretende-se distinguir os seus factores variáveis em dois: “rendimento total” e “rendimento disponível”. O “sistema tributário progressivo” comum procede à redistribuição do “rendimento total”, com vista a realizar a justiça social; o outro sistema procede à redistribuição com incidência no “rendimento disponível”¹⁶ (*disposable income*), sendo exemplo deste último as obrigações indexadas à inflação (*i-Bond*) lançadas pelo Governo da RAEHK. Em termos de finanças funcionais, a Escola Keynesiana pretende resultados económicos produzidos com a emissão de dívida pública pelo governo, ou seja, aumento de investimentos e de consumo. A dívida pública emitida pelo

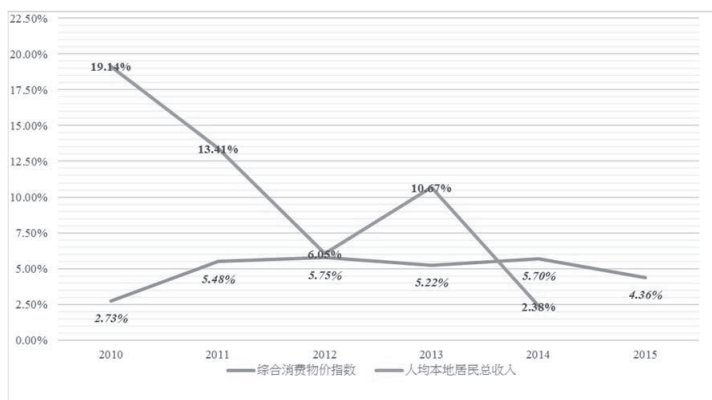
¹⁵ Albert, A., & Ferrara, E. L. (2005). *Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities*. *Journal of Public Economics*, 89(5-6), 897-931.

¹⁶ Em suma, o rendimento disponível é o valor total de todos os rendimentos deduzidos das despesas fora do consumo (tais como: juros, contribuição para a segurança social, impostos, multas, donativos e presentes), sendo esta parte remanescente susceptível de pagar as despesas da vida quotidiana (ou seja, as despesas de consumo).

governo pode servir, de vez em quando, de meio financeiro estratégico, ainda que esteja numa altura em que existam saldos financeiros positivos.

Da Figura II (Relação entre os “depósitos totais” dos residentes locais de Macau e o *índice de preços no consumidor*) verifica-se que na primeira fase o “rendimento total” cresce de modo significativo e consegue acompanhar a taxa de inflação; porém, registam-se alterações notórias a partir de 2012 e 2014, ano em que a taxa de inflação foi superior à taxa de crescimento dos rendimentos.

Figura II - Relação entre os “depósitos totais” dos residentes locais de Macau e o índice de preços no consumidor



Fonte: Direcção dos Serviços de Estatística e Censos do Governo da RAEM

Ao abordar a eficácia económica para a população de Macau do Plano de Participação Pecuniária do Governo que consiste no pagamento por transferência, é duvidoso que a moeda atribuída seja destinada ao consumo. O Plano é o meio mais directo de distribuir à população verbas levantadas da reserva financeira. Este Plano de Participação Pecuniária posto em prática a partir de 2008 é uma medida de “redistribuir a riqueza pela população” genericamente aceite pelos residentes. Depois, é também duvidoso se a oferta de moeda a partir dos pagamentos de transferência do governo pode estimular a dimensão económica dos mercados de bens e de serviços. Em segundo lugar, no caso de falta de mercados de bens e de serviços diversificados em Macau, se os fluxos de dinheiro aumentarem, devido ao “Plano de Participação Pecuniária” não permanecer em Macau para o consumo, poupança ou investimento, é muito

provável que surjam mais patacas (convertidas em Hong Kong Dólares ou em Renminbi) a fluir para sistemas externos.¹⁷ A “comparticipação pecuniária” mediante pagamentos por transferência não está indexada aos rendimentos dos residentes de Macau, nem diminue as diferenças entre os mesmos rendimentos. Assim, os destinatários e as condições de atribuição no âmbito da mesma política são polémicos. Entre as alternativas de “igualdade” e justiça de “redistribuição”, o Governo da RAEM optou pela atribuição “indiscriminada” da “comparticipação pecuniária” aos residentes permanentes e não permanentes, o que consiste, na prática, num “tratamento e igualdade na distribuição”.¹⁸ Por outras palavras, a “comparticipação pecuniária” pode agravar as contradições sociais com a distribuição da riqueza. Em suma, as medidas discricionárias subjacentes à “comparticipação pecuniária” não aliviam as pressões económicas dos residentes com rendimentos reduzidos, pelo contrário, é possível que acelerem a liquidez da moeda M2 que determina o agravamento contínuo da inflação.

1. A política do “vale de consumo” praticada em Taiwan

Em face da depressão económica ou insuficiência da procura efectiva, o governo adopta frequentemente medidas extraordinárias para estimular o consumo local, sendo o “vale de consumo” o meio financeiro mais popular nos últimos anos. Com o *tsunami* financeiro provocado pela falência da *Lehman Brothers Holdings, Inc.* dos EUA em 2008, muitos países alargaram a flexibilidade orçamental com vista a salvaguardar a depressão económica, no intuito de estimular o consumo e a produção. O Conselho para o Planeamento e Desenvolvimento Económico de Taiwan sugeriu a contracção de uma dívida de 82,5 biliões de Novos Dólares de Taiwan (NTD) para a atribuição de vales de consumo¹⁹ a todos

¹⁷ Chua Yee Hong, Análise da Utilização e do Planeamento das Finanças Públicas de Macau nos últimos anos, in *Revista de Administração Pública de Macau*, Volume 2 de 2013, pág. 265 a 281 (versão chinesa, para a versão portuguesa, ver pág. 403 a 424).

¹⁸ Pretende-se, aqui, defini-los como pessoas tratadas como elementos de um único estrato ou destinatários iguais, independentemente dos seus rendimentos e das suas contribuições para a economia de Macau.

¹⁹ Para promover a circulação dos vales de consumo, as restrições da sua utilização constam de numa lista negativa. Nos termos do regulamento dos vales de consumo, do seu uso não há trocos, não sendo convertíveis em numerário, vale presente ou valor de carregamento. Quanto ao âmbito de utilização, são apenas excluídos os pagamentos em

os cidadãos de Taiwan, no valor de NTD3.600, pretendendo-se reestabelecer a confiança dos consumidores, com o aumento do consumo. Com vista a reestabelecer a procura interna de modo eficaz, na concepção do planeamento, as autoridades de Taiwan ponderaram várias alternativas para estimular o consumo, tais como atribuição de vales de consumo ou numerário e até redução nos impostos. Em virtude de a atribuição de numerário ou a redução nos impostos poder tornar-se parcialmente num aforro, especialmente na conjuntura em que se vive uma recessão económica e insuficiência de confiança no consumo, a população poderá ser mais económica para enfrentar as incertezas; assim, o resultado pretendido que consiste em estimular o consumo e aumentar o rendimento dos nacionais, poderá não ser alcançado.

Em contrapartida, os destinatários do “Vale de Fomento Territorial” limitavam-se a crianças menores de 15 anos de idade e idosos beneficiários da pensão de velhice, maiores de 65 anos de idade. Quanto aos estabelecimentos comerciais em que podiam ser usados os vales, foi aplicado um sistema de registo. Isto é, só podiam ser usados nos estabelecimentos previamente inscritos, aprovados e credenciados pelos governos locais. A estes estabelecimentos foi distribuída uma etiqueta identificadora. Assim, os vales só podem ser usados nestes estabelecimentos devidamente identificados. Devido às formalidades bastante complicadas, era natural que a taxa de utilização do “Vale de Fomento Territorial” fosse relativamente baixa, havendo até casos em que o vale foi vendido em troca de numerário, montante que seria depositado em instituições bancárias.

empresas de utilidade pública exclusiva (tais como o pagamento de tarifas de água e de energia eléctrica), prestações de empréstimos concedidos por instituições financeiras, produtos financeiros, bem como cobranças de serviços públicos (tais como contribuições, taxas e multas). Para assegurar a justiça social e poupar custos administrativos na verificação da qualificação, não foram estipulados termos para excluir os ricos, porém os vales de consumo podem ser objecto de donativo, sendo o valor deste donativo deduzível nos rendimentos globais para efeitos de tributação. Assim, as instituições ou associações de utilidade pública ou de assistência podem beneficiar do regime e podem adquirir bens materiais necessários, de modo a alcançar os resultados da redistribuição. Os vales de consumo podem ser utilizados para adquirir bens e serviços. Só que, os comerciantes sem registo de exploração não podem pedir pagamento directo. Neste caso, os comerciantes devem trocar os vales por bens junto das lojas com registo de exploração, ou usá-los para consumo.

Mapa III - Mapa comparativo das medidas dos vales de consumo em Taiwan e no Japão

	Japão (1999)	Taiwan (2009)
Designação	Vale de Fomento Territorial	Vale de consumo
Modo de Distribuição	Atribuição a cargo dos governos locais	Distribuição centralizada
Beneficiários	Menores de 15 anos de idade e Maiores de 65 anos de idade	Todos os cidadãos
Utilização	Utilizável apenas na região em que foi atribuído	Utilizável em todo o território
Eficácia (Taxa de Crescimento Económico)	O PIB cresceu cerca de 0,1%	O PIB cresceu 0,66% ou mais

Fonte: Conselho de Planeamento e Desenvolvimento Económico (de Taiwan), «Fórum de Economia de Taiwan», Volume 7 de 2009, número 2.

A curto prazo, o vale de consumo pode estimular o crescimento económico num certo período de tempo; a médio prazo, o aumento de investimento em instalações públicas e infra-estruturas pode promover a prosperidade das indústrias a montante e a jusante da mesma cadeia; a longo prazo, o aumento progressivo do nível dos rendimentos dos nacionais e a garantia da qualidade dos cuidados de saúde, da educação e do bem-estar social podem dar à população uma confiança no futuro; assim ela estará mais disposta a consumir, o que permitirá criar um circuito económico aperfeiçoado. Embora a atribuição do vale de consumo tenha muitas vantagens, o modo como pode apoiar os residentes das camadas de base com o pagamento por transferência é uma questão de relevância a ponderar. Neste campo, é de estudar se as medidas relativas aos “termos para excluir os ricos” são susceptíveis de efectivar a justiça da “redistribuição” e se as mesmas são aceites pela maioria da população.

2. “*i-bond*” implementada em Hong Kong

Pretendemos avaliar agora se a “*i-bond*” lançada pelo Governo da RAEHK pode atingir os objectivos de publicidade das acções governativas, a partir de uma outra acção de “investimento” e eficiência da “redistribuição”. Em confronto com as experiências recolhidas no passado no campo do lançamento das obrigações indexadas à inflação (*inflation-indexed bonds*, designados simplesmente por IIB), as IIB lançadas em

1997 pelo Departamento do Tesouro dos EUA não deram um resultado muito brilhante, especialmente naquela altura em que a taxa de inflação não era elevada. Assim, aquelas não são senão mais um instrumento de protecção (*hedging*) colocado à disposição da população.²⁰ Em Hong Kong, as realidades são diferentes, uma vez que a baixa taxa de juro e a inflação enfraquecem o poder de compra dos residentes das camadas de base e da classe média. O lançamento da *i-bond* por iniciativa do Governo da RAEHK tem por objectivo aliviar o impacto da inflação para os residentes com as mesmas obrigações. Presentemente, as despesas com a subscrição da *i-bond* são mais baixas do que as de outros instrumentos geralmente disponíveis no mercado de capitais. Estas obrigações oferecem também uma taxa de juro garantida superior à da inflação, sendo assim um instrumento de protecção contra os riscos do mercado apropriado para a classe média e idosos. No entanto, esta *i-bond* emitida pelo governo produzirá um efeito de afastamento de actividades de investimento no sector privado, fazendo com que os “investimentos” civis se transformem em comportamentos de “aforro”. Com vista a prevenir os subsequentes efeitos negativos do mercado decorrentes da *i-bond* para os investimentos no sector privado, o limite de lançamento é fixado em 10 biliões de Dólares de Hong Kong e a sua subscrição é condicionada. Na perspectiva das operações técnicas de M2 no fluxo de moeda, é previsível que a *i-bond* possa canalizar mais M2 do que M1, de modo a que o mercado de consumo não sofra com o agravamento da inflação em virtude da excessiva liquidez de M2. Acrescente-se que, como o volume do lançamento da *i-bond* é limitado, o seu impacto nos preços em geral e no mercado de capitais não é muito grande; pelo contrário, ela pode aumentar a eficiência da redistribuição dos rendimentos “disponíveis”, uma vez que tem uma incidência discriminada em relação aos diferentes estratos sociais.

De um modo geral, propõe-se ao Governo da RAEM que seja atribuído vale de consumo condicionado em vez de “Comparticipação Pecuniária” para criar uma “procura efectiva” de maior eficácia. Embora disponha de saldos financeiros positivos e reserva financeira bem suficiente, a RAEM pode considerar tomar como referência a prática em Hong Kong, no sentido de lançar instrumentos semelhantes à *i-bond*, com “termos para excluir os ricos”, bem como dar apoio à população das camadas

²⁰ Hammond, P. B. *Using Inflation-Indexed Securities for Retirement: Saving and Income* - The TIAA-CREF, in Brynjolfsson, J., & Fabozzi, F. J. (eds). *Handbook of Inflation Indexed Bonds*, Wiley, p22-23.

de base através de um meio de “pagamento de transferência” para estreitar o fosso entre ricos e pobres. Ao mesmo tempo, estamos cientes de que os referidos dois meios podem corrigir, ao nível das operações técnicas, o problema da inflação derivado da liquidez M2 provocada pelas medidas praticadas no passado.

V. Evolução da estrutura fiscal

Anteriormente, procedemos a uma abordagem da questão da eficiência essencialmente na perspectiva das despesas nas finanças públicas. Agora, voltemos a abordar esta questão da eficiência, mas na óptica das receitas e no balanço das políticas sociais. Como é um legado deixado pela história, a estrutura fiscal da RAEM pode ser considerada um caso relativamente singular. Enquanto porto franco, é considerada razoável uma receita proveniente do imposto indirecto que representa 30% a 40% da receita pública total. Porém, em Macau, a mesma receita representa apenas cerca de 3,5% da receita pública, o que é muito diferente da estrutura fiscal dos territórios e países circunvizinhos. A fonte de receita fiscal mais relevante da RAEM são os “impostos directos sobre o jogo” (dora-vante designados simplesmente por “imposto sobre o jogo”). Até à reunificação de Macau com a China, o imposto sobre o jogo representava mais de 50% da receita fiscal global, facto que demonstra o papel relevante do sector do jogo nas finanças públicas. Houve um titular de um cargo da área financeira da RAEM que referiu que a receita das finanças públicas do Território de Macau era instável, o que agravava as dificuldades na gestão financeira.²¹ Em anos recentes, a receita do imposto sobre o jogo tem representado ao longo do tempo uma média de 81,75% da receita total pública ou de 90,95% da receita fiscal na estrutura fiscal do Governo.

Mapa IV - Receita Global das Finanças Globais da RAEM entre 2011 e 2015

Designação da Receita	Receita Anual					Proporção em Relação à Receita Global da RAEM				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Impostos directos sobre o jogo	94 112,20	106 989,80	126 738,40	128 868,80	84 430,90	83,729%	82,878%	81,759%	82,922%	77,444%

²¹ Ho Hou Yin, Impressões sobre o Regime das Finanças Públicas de Macau, in *Revista de Administração Pública de Macau*, Volume 1 de 2013, pág. 101 a 107 (versão chinesa, para a versão portuguesa, ver pág. 315 a 324).

Designação da Receita		Receita Anual					Proporção em Relação à Receita Global da RAEM				
		2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Impostos Directos	Contribuição industrial	0,20	0,30	0,30	0,40	0,40	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
	Imposto profissional	960,50	1 143,80	1 309,90	1 736,50	2 057,70	0,855%	0,886%	0,845%	1,117%	1,887%
	Contribuição predial urbana	319,90	334,50	462,10	581,20	764,40	0,285%	0,259%	0,298%	0,374%	0,701%
	Imposto complementar	2 719,10	3 141,20	3 501,20	4 433,90	5 746,50	2,419%	2,433%	2,259%	2,853%	5,271%
Impostos Indirectos	Imposto de turismo	448,40	547,20	648,80	802,00	664,80	0,399%	0,424%	0,419%	0,516%	0,610%
	Imposto de selo	1 429,20	2 738,00	3 121,40	3 125,80	2 050,50	1,272%	2,121%	2,014%	2,011%	1,881%
	Imposto sobre o consumo	411,20	532,90	465,50	457,20	511,20	0,366%	0,413%	0,300%	0,294%	0,469%
	Imposto sobre veículos motorizados	1 053,40	1 138,60	1 285,50	1 280,60	994,60	0,937%	0,882%	0,829%	0,824%	0,912%
Subtotal		101 454,10	116 566,30	137 533,10	141 286,40	97 221,00	90,26%	90,30%	88,72%	90,91%	89,18%
Receitas de capital do Governo a)		79,70	78,70	4 677,20	497,20	749,50	0,071%	0,061%	3,017%	0,320%	0,687%
Outras Receitas b)		10 867,00	12 447,50	12 804,30	13 626,50	11 050,80	9,668%	9,642%	8,260%	8,768%	10,136%
Total		112 400,80	129 092,50	155 014,60	155 410,10	109 021,30	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

a) Incluem venda de bens de investimento, activos financeiros e reposições não abatidas nos pagamentos.

b) Incluem taxas, multas e outras penalidades, rendimentos da propriedade, transferências, venda de bens duradouros, venda de serviços e bens não duradouros e outras receitas correntes

Fonte: Direcção dos Serviços de Finanças do Governo da RAEM

No entanto e em Macau, o orçamento e o imposto sobre o jogo estão directamente relacionados, ou seja a “receita flutuante” do imposto sobre o jogo afecta de modo significativo a despesa pública. A variação da “receita flutuante” é determinante para o *superavit* ou *deficit* do orçamento. Procedendo-se a uma confrontação entre a variação da “receita flutuante” e o saldo positivo ou negativo das contas financeiras públicas, verificamos que entre eles existe uma alta correlação: quando a “receita flutuante” aumenta significativamente, registar-se-á um saldo positivo gigantesco; quando a “receita flutuante” diminuir muito, as contas públicas apresentarão saldo negativo.

1. Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e inflação

Nas décadas de 70 e 80 do século transacto, as doutrinas fiscais do Ocidente dedicavam-se à investigação sobre as relações entre o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e a inflação. Como pode reprimir-se a inflação com as políticas financeiro-fiscais? Actualmente, a indexação fiscal (*tax indexing*) e as medidas discricionárias (*discretionary*)

measures) são instrumentos financeiros na moda e mais utilizados por muitos dos governos. Entende-se por indexação fiscal a fixação automática da taxa de imposto aplicável e o montante de descontos no âmbito do imposto sobre rendimentos, em função do *índice de preços no consumidor* registado no ano respectivo, com o objectivo de eliminar as influências da inflação em relação à variação do rendimento nominal. E as medidas discricionárias referem-se à concessão de abonos não periódicos ou na altura em que a inflação é agravada, segundo um juízo feito pelo governo em relação à conjuntura económico actual. A indexação do IRS envolve essencialmente um ajustamento indexado relativo ao limite de isenção e aos escalões aplicáveis. O ajustamento do limite de isenção para cima pode evitar a depreciação dos valores reais na sequência da inflação, enquanto que o ajustamento indexado dos escalões tem por fim evitar a aplicação de escalão superior em virtude da inflação.

Relativamente à tributação no campo do IRS, os efeitos das operações técnicas de indexação dos impostos praticadas pelo Governo da RAEM anulam os efeitos das medidas discricionárias praticadas nos recentes anos ou *vice-versa*. Assim, não foram alcançados os devidos efeitos das medidas financeiras. Em primeiro lugar, as medidas de devolução do imposto profissional e a elevação do seu limite de isenção, sem bem que sejam aceites pela população, determinam a persistência do problema da inflação. Com foi referido antes, a execução continuada das medidas discricionárias pelo Governo da RAEM, tais como “Comparticipação Pecuniária” e os “subsídios de subsistência” (subvenções do pagamento das tarifas de energia eléctrica e de água) não contribuem para aliviar as pressões da inflação, mas impedem um desenvolvimento saudável do desenvolvimento da estrutura fiscal. Em segundo lugar, as necessidades de indexação fiscal existem sempre, sendo ponto crítico a opção de um modo apropriado. Caso seja decidido adoptar esta medida, a sua aplicação deve ter início num período em que ainda não se registre uma inflação contínua.

2. O Coeficiente de Gini e o futuro de Macau

Os economistas sugerem, de um modo genérico, que o governo adopte regimes fiscais, pagamentos por transferência e alargamento de medidas de bem-estar para diminuir o Coeficiente de Gini. Num ambiente em que há saldos financeiros positivos bastante abundantes, o au-

mento dos pagamentos por transferência e medidas de bem-estar social podem, de facto, aliviar aparentemente os encargos da vida. A mediana do rendimento mensal dos residentes de Macau aumentou de 11 000 patacas em 2011 para 18 000 patacas em 2015.²² Segundo Lao Chi Ngai, académico de Macau, o Coeficiente de Gini subiu ligeiramente de 0,01 em 2011 para 0,39, no sentido de esclarecer que o desenvolvimento rápido do crescimento económico não agravou o fosso entre ricos e pobres, alegação que não está conforme com as suposições ou os corolários da população em geral. Segundo a mesma, este balanço decorre necessariamente das medidas de redistribuição ajustadas (incluindo as políticas de concessão de subvenções, benefícios, redução nos impostos e segurança social) adoptadas pelo Governo da RAEM ao longo dos anos em que se registou um crescimento económico célere. Médias estas que têm funcionado eficazmente, nos aspectos de estreitar o fosso entre ricos e pobres, melhorar a vida dos residentes e promover o desenvolvimento sustentável.²³

Uma questão polémica é que o Governo da RAEM não distingue, ao longo do tempo, os destinatários beneficiários, em termos de “igualdade e justiça”, nem se foca na melhoria do “rendimento disponível” das massas populares com rendimentos reduzidos que constituem a maior relativa na análise do Coeficiente de Gini. A título exemplificativo, os efeitos marginais de uma mesma pataca disponibilizada pelo governo são diferentes para os ricos e para aqueles que auferem um rendimento baixo e, as consequências decorrentes deste pagamento por transferência nos preços em geral é o somatório dos efeitos. Por outras palavras, os preços no mercado subirão a um nível superior ao anterior e esta subida dos preços determina que, para obter uma utilidade marginal idêntica, as massas com baixos rendimentos têm que pagar mais do que uma pataca. E, para os ricos, a utilidade marginal decorrente desta mesma uma pataca atribuída por transferência não é significativa, ou até não tem nenhuma utilidade.

Na nossa opinião, o Coeficiente de Gini de Macau pode ser corrigido com a reforma do imposto profissional e com um “pagamento por transferência” condicionado. Apesar de o limite de isenção do rendimen-

²² Direcção dos Serviços de Estatística e Censos da RAEM.

²³ Lao Chi Ngai, Mitos do Coeficiente de Gini, *in* página electrónica da Associação Económica de Macau <http://acemacau.org/econsnews2.php?newsid=20130429>, 29 de Abril de 2013.

to anual ter sido elevado há anos de 95 000 patacas para 144 000 patacas, para a parte tributável em excesso, a taxa do último escalão (280 000 patacas ou superior) mantem-se inalterada em 12%. Julgamos conveniente que o Governo da RAEM alargue o montante de cada escalão e reduções fiscais (*tax reliefs*) com a indexação, mas não estamos de acordo com que a devolução do imposto, com a natureza de “subvenção pecuniária” que pode criar “procura efectiva” em Macau. Em Macau, pode haver argumentos de que, como o imposto sobre o jogo já constitui uma garantia de receita e de saldos positivos financeiros da RAEM, não devem arranjar-se mais receitas fiscais nas matérias de “imposto profissional” junto dos indivíduos. Aqui, queremos apenas esclarecer que, numa estrutura fiscal de um sistema financeiro saudável e sustentável, os impostos directos e os indirectos devem ter uma proporção razoável. Se nas finanças públicas da RAEM é mantida uma estrutura de 9 para 1, em que o imposto sobre o jogo é predominante, esta situação provocará uma dependência grave no desenvolvimento económico de Macau e na sustentabilidade do sistema da segurança social. Com efeito, a economia de Macau é bastante vulnerável (*vulnerability*).

Em contraste, na estrutura fiscal da RAEHK, as receitas mais relevantes são o imposto sobre lucros (*profits tax*), imposto de selo (*stamp duty*) e o prémio de concessão de terras, todos são flutuantes de acordo com a situação económica. A competitividade económica está directamente relacionada com o seu sistema fiscal e gestão da receita financeira.²⁴ O sistema fiscal de Hong Kong tem uma estrutura relativamente saudável, em que se aplica o princípio do utilizador-pagador. O que é diferente de Macau, é o “bem público” (proveniente do imposto sobre o jogo) ser partilhado e distribuído indiscriminadamente, facto que poderá enfraquecer o ânimo dos contribuintes em dedicar-se à produção económica. Face a isto, o Governo da RAEM deve sensibilizar de modo activo os residentes para os “preparar para as adversidades em tempos prósperos” e para a importância de uma “estrutura fiscal” saudável para o futuro de Macau.

²⁴ Segundo o Relatório Global de Competitividade 2012-2013 do Fórum Económico Mundial, a competitividade de Hong Kong em matérias de receita fiscal é a 4.ª classificada ao nível mundial, facto que demonstra a estabilidade da estrutura fiscal e da gestão em matérias fiscais.

3. Custos sociais decorrentes das “externalidades”²⁵: Imposto de ligou²⁶ (Pigouvian tax)

Aos “males públicos” (*public bad*), deve ser aplicado o imposto de ligou, que não só serve de fonte para a concessão de abonos, mas também contribui para a redução e poluição do ambiente social. A tributação (tal como a aplicação do imposto de ligou) é um modo mais recorrente para a interiorização dos custos externos, de forma a passar os custos externos aos próprios produtores, sem serem suportados pela sociedade. Quando o montante do imposto for justamente igual aos custos externos marginais, é alcançado de facto o *output* mais adequado. Embora não seja fácil determinar os custos marginais e a definição correcta do montante do imposto (ou taxa de imposto) seja também difícil, o *output* efectivo pode não está conforme com o mais adequado. De qualquer modo, a situação será mais ou menos corrigida. Tentemos expor os efeitos externos das políticas financeiras do Governo da RAEM, com exemplos de engarrafamentos do trânsito e de “tabagismo”.

Em Macau, num território pequeno em que há automóveis em excesso, os engarrafamentos do trânsito são um fenómeno normal. Segundo dados disponibilizados pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos do Governo da RAEM, até Março de 2016, o número de automóveis matriculados em Macau era de 119 669, o de motociclos/ ciclomotores era de 129 546, totalizando 249 215 viaturas motorizadas. Confrontando com a população de Macau, que era de 649 100, cada 5,42 indivíduos possui um automóvel, cada 5,01 indivíduos possui um motociclo/ ciclomotor. Em suma, cada residente possui 0,38 viaturas mais genéricas

²⁵ Efeitos externos é uma das manifestações das falhas do mercado e refere-se genericamente ao fenómeno em que as acções económicas individuais atingem outras sem suportar os custos devidos ou sem obter os proventos devidos. Um dos exemplos é a emissão de gases nocivos prejudiciais à saúde de outrem por uma fábrica. Aqui, sugerimos que, em face dos comportamentos ou da poluição provocada pelo consumo de tabaco ou bebidas alcoólicas, riscos potenciais adicionais e aumento de despesas de saúde públicas decorrentes do consumo dos mesmos artigos, se adopte um imposto de tabaco e álcool no sentido de compensar as responsabilidades pelos danos ambientais ou de saúde causados.

²⁶ Relativamente às acções cujos custos sociais sejam superiores às privadas, a quantidade de produção ou consumo feito segundo a óptica privada é sempre superior àquela que é adequada ao nível da alocação de acordo com a eficiência dos recursos. Neste caso, a aplicação do imposto de ligou pode assegurar o nível de alocação eficiente de recursos.

(automóvel, ou motociclo/ ciclomotor). Por outras palavras, o número excessivo de viaturas é a razão principal dos engarrafamentos. Assim, é necessário solucionar o “mal público” a partir da “fonte” e da “quantidade” com os meios económicos. Neste sentido, o Governo da RAEM pode considerar elevar a taxa dos impostos sobre viaturas motorizadas de modo a reduzir a “quantidade” das mesmas na posse dos residentes e a sua “procura”. Isto contribui para aumentar a eficiência da circulação dos transportes públicos, corrigindo de modo gradual o problema dos engarrafamentos de trânsito em Macau. Por iniciativa do Governo da RAEM, entrou em vigor em 18 de Dezembro de 2015 a nova taxa progressiva do imposto sobre veículos motorizados novos calculada segundo o valor tributável. As taxas subiram entre 40% a 90%, sendo a taxa média mais alta 72%; as taxas sobre os motociclos/ ciclomotores subiram de 24% para 50%, sendo a taxa média mais alta 50%. Em consonância, a isenção do imposto para as viaturas destinadas ao turismo foi revogada. Assim os custos sociais resultantes da baixa taxa de imposto foram corrigidos de modo activo. Sugerimos, como políticas de médio e longo prazo, que o Governo possa elevar de modo sucessivo o montante do imposto de circulação, de modo a diminuir a quantidade de viaturas em circulação, partindo da óptica das “despesas” a pagar pelo utilizador.

Um ambiente “sem tabaco” é vulgarmente considerado um “bem público”; “o tabaco e a bebida alcoólica” causam eficácias negativas externas para a vida dos residentes de Macau. Para além dos factores pessoais, o aumento sucessivo da população fumadora de Macau reflecte a omissão do Governo no passado (sem recorrer aos meios económicos e de sensibilização das políticas), facto que tem aumentado as despesas com a saúde suportadas pela RAEM e comprometido a saúde da população. O imposto de consumo sobre o tabaco, que entrou em vigor em Julho de 2015, é uma medida positiva de aumento do imposto. Assim os impostos representam pelo menos 70% do preço dos cigarros (à venda a retalho) em cumprimento da recomendação da Organização Mundial de Saúde (OMS), medida que é favorável ao controlo eficaz do consumo do tabaco em Macau a partir da “quantidade da procura”, reduzindo os custos sociais e prevenindo que os jovens tentem fumar.²⁷

²⁷ Segundo informações da OMS citadas pelo titular do cargo público competente da Direcção dos Serviços de Saúde de Macau, o aumento de 10% de imposto sobre o tabaco pode diminuir 4% a 5% do seu uso. Os ricos podem não se abster de fumar em virtude da elevada taxa de imposto sobre o tabaco, mas, para os jovens, crianças e

A abordagem agora efectuada apresenta ao Governo da RAEM motivos e necessidades de revisão das políticas em vigor, impulso da reforma fiscal, aperfeiçoamento da estrutura fiscal, bem como correcção das externalidades fiscais (*fiscal externalities*). Uma estrutura fiscal saudável tem por base uma proporção adequada entre os impostos directos e indirectos e sua distribuição eficiente. Em relação à situação actual, necessário é o incremento da percentagem dos impostos indirectos e o decrescimento dos directos, de modo a que a combinação das despesas alocadas possa estimular o consumo do sector privado e o crescimento económico.

VI. Conclusão

Fazendo uma retrospectiva sobre a estrutura da despesa pública da RAEM efectuada nos últimos anos, verifica-se que ainda não foi alcançada a “eficiência de Pareto”; ao invés, foi verificada a “segunda melhor eficiência”, segundo os efeitos políticos no nosso processo de análise. No entanto, a ilusão fiscal do Governo e os custos das “externalidades” eventualmente existentes nas operações das finanças públicas podem agravar os encargos de vida da população de Macau, nomeadamente o aumento da inflação e custos sociais. A estrutura fiscal vulnerável de Macau criará uma série de incertezas para as finanças públicas. Neste sentido, uma revisão eficiente das finanças públicas a efectuar com a maior brevidade possível e um aperfeiçoamento contínuo e impulso da reforma fiscal contribuirão muito para o desenvolvimento sustentável social.

Como conclusão, sugerimos que, no âmbito do Governo da RAEM, sejam ponderados e efectuados estudos relativos aos seguintes aspectos, bem como ao modo como podem otimizar-se as suas políticas na área das finanças públicas:

Políticas de apoio aos pobres: relativamente aos projectos de financiamento na área de apoio aos pobres, o Governo pode estudar a adopção de métodos de redução ou isenção de taxas, atribuindo menos subvenções pecuniárias.

indivíduos com baixos rendimentos, esta elevação é o meio mais eficaz. Segundo um inquérito anterior a 2010, a taxa de consumo de tabaco dos jovens de Macau era de 9,5%, proporção que era considerada bastante elevada.

Plano de investimento público: o Governo pode estudar afectar mais recursos às iniciativas de novas indústrias, promovendo o espírito de iniciativa, criando campos de criatividade, apoiando indústrias culturais e de criatividade e estimulando o desenvolvimento da tecnologia financeira.

Meios de redistribuição das receitas: no campo do financiamento das acções de bem-estar, o Governo pode estudar atribuir vales de consumo “condicionado”, bem como lançar obrigações indexadas à inflação adaptadas às realidades de Macau.

Estrutura fiscal: sugere-se que sejam optimizados os arranjos sobre devolução de impostos existente; em matéria do reforço da receita proveniente dos impostos indirectos, pode considerar-se aumentar o imposto de circulação de viaturas, ou a sua revisão periódica.

Finalmente, como os temas de abordagem das finanças públicas e da nova economia do bem-estar são abrangentes, limiámo-nos a efectuar um estudo comparativo sobre as políticas das finanças públicas em Hong Kong, Taiwan e Macau, bem como a efectuar uma investigação temática sobre políticas relativamente à eficiência da alocação nas finanças públicas de Macau, disponibilizando assim sugestões correspondentes para as respectivas autoridades.