

finanças públicas

RECEITAS PÚBLICAS DO TERRITÓRIO DE MACAU: ORIGEM E EVOLUÇÃO (1980-1989)

*J. H. Paulo Rato Rainha **

1. INTRODUÇÃO

A actividade financeira desenvolvida pelas colectividades públicas correspondentes a um Estado, Região Administrativa ou Território, como actividade subjacente à satisfação de necessidades colectivas e concretizada em receitas e despesas, é muito importante, dada a sua influência na vida económica global do respectivo espaço geográfico. Na realidade, as finanças públicas operam em interacção com o sector privado, pelo que os efeitos da política orçamental da colectividade dependem da reacção deste sector, do mesmo modo que a necessidade de algumas medidas fiscais é determinada pela evolução do comportamento do sector privado na ausência daquelas medidas.

O território de Macau constitui uma pessoa colectiva de direito público interno e goza, com ressalva dos princípios e no respeito dos direitos, liberdades e garantias estabelecidos na Constituição da República Portuguesa e no Estatuto Orgânico de Macau, de autonomia administrativa, económica, financeira e legislativa¹. Deste modo, parece interessante fazer-se uma breve apresentação do desenvolvimento da sua actividade na obtenção e utilização de meios financeiros para a satisfação de necessidades colectivas e dos fins que, como colectividade pública, pretende alcançar.

Esta actividade pode ser seguida essencialmente através da análise de dois conjuntos de documentos institucionais: o *Orçamento Geral do Território* (OGT) e as *Contas da Gerência e do*

* Subdirector dos Serviços de Finanças de Macau e ex-director de Contabilidade da Direcção-Geral da Contabilidade Pública do Ministério das Finanças.

¹ Cf. artigo 2.º do Estatuto Orgânico de Macau constante da Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro, na redacção dada pela Lei n.º 13/90, de 10 de Maio.

Exercício. Estes dois conjuntos de documentos reflectem de uma maneira geral as grandes linhas de política orçamental, com as suas componentes de política fiscal e de despesas públicas, pelo que, para se conhecer a influência global da actividade do sector público, ter-se-ão também de estudar os instrumentos monetários e as normas reguladoras de algumas actividades do sector privado.

O *Orçamento Geral do Território* é o instrumento institucional onde estão consubstanciadas as previsões das receitas e das despesas anuais e reflecte o quadro básico em que se situa a actividade financeira a prosseguir pelo Governo². As *Contas da Gerência e do Exercício* são o registo oficial e público da actividade financeira desenvolvida ao longo de um ano e apresentam a efectiva realização das receitas e das despesas previstas no OGT³.

A atenção dispensada pelo público à análise ou discussão do OGT é, de uma maneira geral, sempre superior à dispensada à publicação das contas, cujo facto passa quase completamente despercebido nos órgãos de comunicação social. Esta é uma situação que pode ser considerada normal na actividade política subjacente à actividade financeira das colectividades públicas e não é específica do Território: no *orçamento* encontram-se previsões e promessas do que se pensa realizar no ano (civil ou económico) que se vai iniciar; nas *contas* encontra-se registado o valor das realizações efectivas distribuído pelos diversos sectores da administração pública ou de acordo com as suas finalidades e funções. A comparação entre as promessas e as realizações pode não ser muito favorável a estas últimas, pelo que existe o desejo político de minimizar o valor da análise das contas e considerar que com o novo orçamento poderá ser realizado e ultrapassado o prometido anteriormente⁴.

O estudo ou análise das *Contas da Gerência e do Exercício* (ou do OGT) pode ser realizado em duas ópticas diferentes ainda que interligadas: óptica das receitas públicas e óptica das despesas públicas. Nestas breves linhas, não se analisa a actividade financeira de todo o *sector público administrativo* e só se pretende indicar a

² Sobre a natureza e princípios do OGT, veja-se Jorge Bruxo, «O Ciclo Orçamental na Administração Pública de Macau», em *Administração — Revista da Administração Pública de Macau*, n.ºs 3/4, Junho de 1989, pgs. 105/112, e n.º 5, Novembro de 1989, pgs. 455/462.

³ O Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 49/84/M, de 26 de Maio, e Decreto-Lei n.º 22/87/M, de 27 de Abril, regulamenta a elaboração e execução do Orçamento Geral do Território, a Contabilidade Pública Territorial, a elaboração das Contas de Gerência e Exercício e a fiscalização da actividade financeira do sector público administrativo. De acordo com o seu artigo 35.º, «o resultado da execução orçamental constará de contas provisórias e das Contas de Gerência e do Exercício, que serão elaboradas pela Direcção dos Serviços de Finanças».

⁴ Parafraseando, podemos também chamar a este procedimento o «ciclo das promessas orçamentais».

estrutura e a evolução das receitas públicas do Território nos últimos anos e apresentar algumas simples opiniões de política financeira, deixando de fora, no entanto, a análise do conjunto das receitas dos institutos públicos, sob a forma de serviços personalizados e de fundos autónomos, e dos Municípios⁵.

2. ANÁLISE DAS RECEITAS PÚBLICAS CORRENTES

Na análise do desenvolvimento da actividade financeira de uma colectividade pública, para além do conhecimento da finalidade ou composição das suas despesas, é importante observar a estrutura das origens de recursos ou meios de financiamento. A estabilidade ou permanência de alguns meios de financiamento permite a realização de um melhor planeamento e a possibilidade de estabelecer a cobertura orçamental entre as chamadas *despesas de funcionamento* e as *despesas de investimento*, de modo que não fiquem comprometidas estas últimas por falta de recursos.

As receitas públicas podem ser classificadas de diferentes modos, de acordo com a finalidade ou objectivo da sua análise. Para efeitos deste pequeno estudo parcial da evolução e composição das receitas públicas do Território, seguiremos a classificação económica que faz a distinção entre *receitas correntes* e *receitas de capital* e que tem acolhimento na legislação financeira de Macau⁶, embora nos limitemos a analisar as receitas correntes.

As *receitas correntes* são as que provêm do rendimento do próprio período, esgotando-se ao longo da correspondente execução orçamental (exemplo: impostos, taxas e rendimentos de propriedade). As *receitas de capital* são as que provêm de poupança e alteram o património duradouro, nestas se incluindo os eventuais

⁵ O *sector público administrativo* inclui não sóos serviços centrais da Administração Pública, como também os seus serviços desconcentrados e descentralizados correspondentes aos institutos públicos, sob a forma de serviços personalizados e de fundos autónomos, e Municípios. O regime geral da autonomia financeira dos Municípios mantém-se regulamentado no Decreto-Lei n.º 119/84/M, de 24 de Novembro, que foi substituído pelo Decreto-Lei n.º 42/88/M, de 30 de Maio, relativamente à mesma matéria, para os institutos públicos.

Algumas destas entidades, para além das transferências de receitas provenientes do OGT, como receitas consignadas ou subsídios, têm também receitas próprias, que devem figurar no Orçamento (cf. Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, artigo 4.º, n.º 1) e cujos montantes, quando incluídos nos mapas das receitas totais do sector público administrativo, são tradicionalmente apresentados como *contas de ordem*. Há uma grande variedade e confusão dos regimes financeiros das *entidades autónomas* do Território, pois nalguns casos não se tem feito a aplicação da distinção entre autonomia administrativa e autonomia financeira, devendo deixar-se esta última só para os Serviços que disponham de autofinanciamento.

⁶ A classificação económica das receitas públicas do Território consta do anexo I ao Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro (cf. artigo 13.º, n.º 1, e n.ºs 2 e 3, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 49/84/M, de 26 de Maio).

excedentes de gerências anteriores (exemplo: alienação de prédios ou de participações financeiras, empréstimos contraídos a longo prazo e reembolsos de empréstimos concedidos)⁷.

No Quadro n.º 1 apresentam-se as diversas categorias dos recursos do Território respeitantes às *receitas correntes*, cuja composição difere ligeiramente da classificação por capítulos constante nas *Contas da Gerência e do Exercício* publicadas pela Direcção dos Serviços de Finanças. As diferenças existentes resultam de se terem autonomizado dos impostos directos as receitas provenientes das entidades concessionárias de exclusivos do Território e de se terem agregado rubricas de diversos capítulos na mesma classificação⁸.

Uma das primeiras observações que pode ser retida da análise do Quadro n.º 1 e da evolução das receitas é o crescimento verificado em todos os grupos ao longo dos anos, cujo total de 1985 representa 3,27 vezes o valor recebido em 1980 e o de 1989 corresponde a 2,51 vezes o valor de 1985: em dez anos, o valor das receitas públicas correntes multiplicou-se cerca de 8,22 vezes. Este crescimento de receitas, depois de eventualmente deduzido do incremento derivado da inflação⁹, é ainda espectacular e é também reflexo do grande *boom* de desenvolvimento económico que o

⁷ Outras classificações são possíveis: *receitas ordinárias* são as que são cobradas num período e com toda a probabilidade voltarão a ser cobradas nos anos seguintes (rendimentos de propriedades, taxas e impostos permanentes) e *receitas extraordinárias* são as obtidas num período e com toda a probabilidade não voltarão a ser obtidas nos anos seguintes, ou, pelo menos, não se sabe quando voltarão a ser obtidas (alienação de valores patrimoniais, impostos não permanentes, obtenção de empréstimos e reembolsos de empréstimos concedidos). Estas categorias de receitas não correspondem às de *receitas correntes* e de *receitas de capital*, visto que, na realidade, encontram-se receitas correntes que são extraordinárias (por exemplo, os impostos extraordinários), bem como receitas de capital que são ordinárias (por exemplo, as receitas da venda de bens de investimento — móveis, veículos usados, etc. — a que, por várias razões, se procede todos os anos).

Para mais desenvolvimento sobre as classificações veja-se, por exemplo, José Joaquim Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, 2.ª edição, 1984, pgs. 64/73.

⁸ No Quadro n.º 1 indicam-se os anos de 1980, por corresponder sensivelmente ao início do descolar do desenvolvimento económico de Macau, de 1985, por ser o meio da década de oitenta, e os anos seguintes de que se dispõem dados estatísticos.

⁹ Não há valores estatísticos que permitam avaliar a inflação ocorrida no território de Macau entre 1980 e 1989 e reconverter os dados das receitas públicas dos diversos anos a preços fixos de 1980, de modo a poderem ser comparados entre si sem a influência da inflação. A Direcção de Serviços de Estatística e Censos só começou a publicar índices de preços no consumidor a partir de 1985, com referência ao período base de Outubro de 1982 a Setembro de 1983 (cf. *Índice de Preços no Consumidor — Relatório Anual 1985*).

De acordo com o relatório mensal de Janeiro de 1990 de índice de preços no consumidor, o valor do índice médio nos 12 meses concluídos em Janeiro de 1990 foi de 146,35, com referência ao período base (Out. 82-Set. 83).

Receitas públicas correntes

[QUADRO N.º 1]

Anos	1980		1985		1986		1987		1988		1989	
	1 000 MOP'S	%										
Receitas												
Concessão de exclusivos	102 319	25,9	589 159	45,6	1 018 811	57,9	742 696	43,1	1 066 642	46,2	1 567 098	48,2
Impostos directos	89 576	22,7	242 522	18,7	289 193	16,4	325 133	18,8	395 003	17,1	483 198	14,9
Impostos indirectos	95 456	24,1	184 130	14,2	217 749	12,9	276 690	16,0	370 929	16,1	404 084	12,4
Taxas, multas e outras penalidades	19 576	5,0	43 014	3,3	68 432	3,4	74 088	4,3	81 999	3,5	123 089	3,8
Vendas de bens e serviços	4 147	1,0	14 196	1,1	5 188	0,3	6 558	0,4	7 610	0,3	8 628	0,3
Rendimentos de propriedade	64 257	16,3	187 239	14,5	123 985	7,0	285 667	16,6	368 294	16,0	653 098	20,1
Transferências	12 711	3,2	14 190	1,1	13 298	0,8	10 174	0,6	6 324	0,3	3 636	0,1
Outras receitas correntes	7 283	1,8	19 517	1,5	22 158	1,3	3 824	0,2	10 720	0,5	7 326	0,2
Total	395 325	100,0	1 293 967	100,0	1 758 814	100,0	1 724 830	100,0	2 307 521	100,0	3 250 157	100,0

Fonte: Contas de Gerência e do Exercício (Direcção dos Serviços de Finanças de Macau)

Território tem estado a atravessar desde o princípio da década de oitenta.

Do estudo da composição ou estrutura das receitas públicas correntes ressalta ainda que a importância relativa de cada um dos grupos não é semelhante, realçando-se os valores derivados das receitas fiscais¹⁰, da concessão de exclusivos e dos rendimentos de propriedade que, em globo, representam entre 89% (1980) e 95,6% (1989) do total das mesmas receitas durante o período. Uma outra observação geral sobre a estrutura das receitas é respeitante à sua alteração entre os anos de 1980 e 1985, mantendo-se sensivelmente a mesma estrutura nos últimos cinco anos. Esta alteração é resultante de nem todos os grupos terem evoluído ao mesmo ritmo, o que tem algumas repercussões na actividade financeira do Território.

No ano de 1980, o conjunto dos impostos ou receitas fiscais é a principal origem das receitas públicas correntes do Território, representando 46,8% do seu total, seguindo-se as receitas provenientes da concessão de exclusivos com 25,9% e os rendimentos de propriedade com 16,3%. Os restantes grupos de receitas — taxas, multas e outras penalidades; vendas de bens e serviços; transferências e outras receitas correntes — não têm grande expressão individual e em conjunto representam cerca de 11% do total.

Nos anos de 1985 e seguintes, assiste-se a uma inversão das posições relativas das receitas fiscais e dos rendimentos da concessão de exclusivos, representando estes últimos, no ano de 1989, cerca de 48,2% e aquelas 27,3% do total das receitas públicas correntes, seguindo-se os rendimentos de propriedade com o valor de 20,1%¹¹. As restantes receitas correntes vêm diminuir a sua importância relativa e correspondem só a cerca de 4,4% do total do mesmo ano.

2.1 RENDIMENTOS DA CONCESSÃO DE EXCLUSIVOS

Para uma melhor análise da evolução dos rendimentos da concessão de exclusivos apresenta-se o Quadro n.º 2 em que são subdivididos em rendimentos dos jogos de fortuna ou azar (casinos), rendimentos de outros jogos ou corridas¹² e rendimentos da concessão de exclusivos de serviços públicos.

Do Quadro n.º 2 verifica-se que os rendimentos da concessão do exclusivo dos jogos de fortuna ou azar são a grande fonte das

¹⁰ Designaremos por *receitas fiscais* o conjunto dos impostos directos e indirectos.

¹¹ Os rendimentos de propriedade incluem as receitas públicas derivadas dos contratos de concessão de terras. Nos anos de 1988 e 1989, os valores apresentados incluem também a parte devida ao futuro Governo da Região Administrativa Especial de Macau. Veja-se a nota 20.

¹² Rendimentos dos exclusivos de lotarias, de corridas de galgos, da pelota basca e de corridas de cavalos.

Rendimentos da concessão de exclusivos

[QUADRO N.º 2]

Anos	1980		1985		1986		1987		1988		1989	
	1 000 MOP'S	%										
Jogos de fortuna ou azar	80 818	79,0	552 897	93,8	978 624	96,1	698 726	94,1	1 015 432	95,2	1 498 809	95,6
Exclusivos de jogos ou corridas	21 501	21,0	28 729	4,9	30 631	3,0	31 247	4,2	36 277	3,4	46 779	3,0
Concessão de serviços públicos	—	—	7 533	1,3	9 556	0,9	12 723	1,7	14 933	1,4	21 510	1,4
Total	102 319	100,0	589 159	100,0	1 018 811	100,0	742 696	100,0	1 066 642	100,0	1 567 098	100,0

Fonte: Contas de Gerência e do Exercício (Direcção dos Serviços de Finanças de Macau)

receitas da concessão de exclusivos e a principal origem das receitas públicas do Território, representando só por si, em cada um dos últimos cinco anos em análise, mais do que 40%, o que é superior ao conjunto das receitas fiscais¹³.

No período em análise, o contrato da concessão do exclusivo de jogos de fortuna ou azar foi revisto em 1982 e 1986¹⁴. Estas alterações contratuais permitiram um grande aumento das receitas derivadas desta concessão, o que não foi possível ser acompanhado, na mesma medida, por parte dos restantes grupos de receitas. Os rendimentos provenientes da concessão de exclusivos de outros jogos ou corridas e de serviços públicos apresentam uma ligeira tendência para o seu aumento em valores absolutos, ainda que as suas posições relativas se mantenham nos últimos cinco anos com pequenas alterações da sua participação na composição das receitas públicas.

A evolução e alteração deste conjunto de receitas públicas estão, de uma maneira geral, fora da possibilidade da intervenção do poder político-administrativo, dados os condicionalismos da efectivação das receitas e as limitações de eventuais alterações aos respectivos contratos de concessão. Os montantes provenientes dos jogos de fortuna ou azar dependem essencialmente do comportamento dos jogadores, já que as regras contratuais da concessão não estão sujeitas a alterações, por estarem já estabelecidas para os anos mais próximos, e os rendimentos provenientes da concessão de serviços públicos nunca poderão ser uma receita de grande significado, dada a sua própria natureza.

Os rendimentos dos exclusivos de jogos e corridas poderão vir a aumentar a sua importância absoluta e relativa, o que depende principalmente da evolução de condicionalismos políticos externos ao Território relacionados com as corridas de cavalos. Por outro lado, não são previsíveis grandes alterações das receitas dos restantes jogos e corridas que, embora com uma ligeira tendência a aumentar, já atingiram a sua estabilidade, após terem entrado nos hábitos dos apostadores.

Tendo em consideração os condicionalismos sobre a quase impossibilidade de intervenção do poder político-administrativo na

¹³ Ver dados do Quadro n.º 1.

Anos	1985	1986	1987	1988	1989
Receitas (%)					
Jogos de fortuna ou azar	42,7	55,6	40,5	44,0	46,1
Receitas fiscais	32,9	29,3	34,8	33,2	27,3

¹⁴ A revisão foi feita por contrato assinado, em 30 de Dezembro de 1982, entre o Território de Macau e a Sociedade de Turismo e Diversões de Macau, S.A.R.L. e a renovação foi concretizada por contrato celebrado entre as mesmas entidades, em 29 de Setembro de 1986, com um aditamento de 31 de Dezembro do mesmo ano.

evolução das receitas públicas provenientes da concessão de exclusivos, parece dever-se dar mais atenção ao conjunto de receitas em que este poder de intervenção seja mais acentuado, nomeadamente o das receitas fiscais, dada a sua importância relativa e potencialidades quase inexploradas.

2.2 RECEITAS FISCAIS

Para a maior parte dos países ou espaços fiscais, as receitas fiscais são a principal origem das receitas públicas, podendo dizer-se que são excepcionais as situações em que isso não acontece. No território de Macau, as receitas públicas derivadas dos impostos não são efectivamente a principal fonte, mas ainda são a mais importante origem de receitas públicas sobre a qual o poder político-administrativo tem possibilidades de intervir e de procurar controlar a sua evolução.

O sistema fiscal, na maior parte dos países desenvolvidos, é um instrumento da respectiva política económico-social devido aos seus efeitos sobre a conjuntura económica ou de alteração progressiva da própria estrutura económica. Na realidade, os impostos utilizam-se para influenciar o aumento ou a redução dos consumos, combater a inflação, incentivar as exportações e as substituições das importações, favorecer e seleccionar o investimento em actividades económicas, proporcionar uma melhor redistribuição de rendimentos, etc.

Em Macau, ao contrário do que se passa noutros locais, os impostos têm ainda como finalidade exclusiva a mobilização de alguns recursos para o financiamento das acções da Administração Pública e não são uma componente obrigatória em qualquer dos programas estabelecidos na área de acção política. O uso eficaz do sistema fiscal para a formulação das políticas globais depende da capacidade de desencadear um processo pelo qual exista uma aplicação efectiva das leis fiscais, de forma a atingir, dentro do quadro institucional estabelecido, os objectivos preconizados para a política fiscal com o conseqüente impacto sobre os agentes de decisão económica (consumidores e produtores).

A estrutura fiscal do território de Macau nos anos de 1980 e 1985-89, definida como a proporção das diferentes categorias de impostos no total das receitas fiscais, é apresentada no Quadro n.º 3 e o seu estudo pode dar uma ideia do uso relativo que é feito das diferentes técnicas fiscais. Neste quadro constam as receitas fiscais agrupadas em *impostos directos* e em *impostos indirectos*, de acordo com uma classificação tornada clássica, embora em desuso.

Nestas notas não se pretendem analisar os pressupostos científicos desta classificação, que só se segue por constar nas *Contas da Gerência e do Exercício* e já ter entrado nos conhecimentos habituais do leitor com alguma curiosidade por assuntos fiscais. Uma das interpretações desta classificação pressupõe que os

Receitas fiscais

[QUADRO N.º 3]

Anos	1980			1985			1986			1987			1988			1989			
	1 000 MOP'S	%	%																
Impostos																			
Impostos directos																			
Cont. Industrial	6 172	3,3	6,9	11 176	2,6	4,6	12 223	2,4	4,2	13 548	2,3	4,2	15 629	2,0	4,0	17 226	2,0	3,6	
Imp. Profissional	22 974	12,4	25,6	68 178	16,0	28,1	69 490	13,7	24,0	71 683	11,9	22,0	73 149	9,6	18,5	100 324	11,3	20,8	
Cont. Predial	7 736	4,2	8,6	29 978	7,0	12,4	34 998	6,9	12,1	33 842	5,6	10,4	40 371	5,3	10,2	48 652	5,5	10,1	
Imp. Complementar	32 765	17,7	36,6	95 708	22,4	39,5	94 385	18,6	32,7	104 497	17,3	32,1	141 224	18,4	35,8	166 687	18,8	34,5	
Imp. Suc. e Doações	414	0,2	0,5	1 585	0,4	0,6	3 413	0,7	1,2	3 109	0,5	1,0	7 782	1,0	2,0	9 793	1,1	2,0	
Sisa	19 515	10,6	21,8	35 897	8,4	14,8	74 684	14,7	25,8	98 454	16,4	30,3	116 848	15,3	29,6	140 466	15,8	29,0	
Subtotal	89 576	48,4	100,0	242 522	56,8	100,0	289 193	57,0	100,0	325 133	54,0	100,0	395 003	51,6	100,0	483 198	54,5	100,0	
Impostos indirectos																			
Imp. Turismo	—	—	—	20 233	4,7	11,0	18 984	3,8	8,7	26 385	4,4	9,6	38 950	5,1	10,5	49 726	5,6	12,3	
Imp. Selo	20 703	11,2	21,7	57 180	13,4	31,1	61 295	12,1	28,2	69 489	11,5	25,1	71 737	9,4	19,3	83 506	9,4	20,7	
Imp. Consumo	49 389	26,7	51,7	67 707	15,9	36,7	86 487	17,1	39,7	110 676	18,4	40,0	171 296	22,3	46,2	200 424	22,6	49,6	
Imp. Exportações (*)	24 816	13,4	26,0	37 926	8,9	20,6	49 313	9,7	22,6	68 978	11,5	24,9	87 372	11,4	23,6	69 558	7,8	17,2	
Diversos	548	0,3	0,6	1 084	0,3	0,6	1 670	0,3	0,8	1 162	0,2	0,4	1 574	0,2	0,4	870	0,1	0,2	
Subtotal	95 456	51,6	100,0	184 130	43,2	100,0	217 749	43,0	100,0	276 690	46,0	100,0	370 929	48,4	100,0	404 084	45,5	100,0	
Total	185 032	100,0	—	426 652	100,0	—	506 942	100,0	—	601 823	100,0	—	765 932	100,0	—	887 282	100,0	—	

Fonte: Contas de Gerência e do Exercício (Direcção dos Serviços de Finanças)

(*) Emolumentos por certificados de origem e licenças de exportação.

impostos directos são suportados efectivamente pelos contribuintes designados pela lei fiscal (*contribuintes de direito e de facto*), enquanto os impostos indirectos são suportados, através do fenómeno da repercussão, por terceiras pessoas que seriam os *contribuintes de facto*.

A primeira observação que resulta da leitura do Quadro n.º 3 (do mesmo modo que do Quadro n.º 1), é o aumento das receitas verificado no período de dez anos: o conjunto total de impostos de 1989 representa 4,8 vezes o valor cobrado em 1980¹⁵. Outra observação genérica diz respeito à ligeira alteração da composição das receitas fiscais: em 1980, os impostos directos representavam cerca de 48,4% e os impostos indirectos 51,6%, verificando-se em 1988 uma situação precisamente inversa, embora nos anos de 1985-87 e 1989 os impostos directos apresentem valores superiores aos de 1988.

Deste quadro verifica-se que o *imposto de consumo*, cuja gestão é feita pela Direcção dos Serviços de Economia e incide essencialmente sobre o valor de alguns bens de consumo importados, representa só por si, em 1989, cerca de 22,6% do total das receitas fiscais e de 49,6% do valor dos designados *impostos indirectos*. A segunda maior receita fiscal é a respeitante ao *imposto complementar de rendimentos* que, no mesmo ano de 1989, corresponde a 18,8% do total dos impostos e a 34,5% dos *impostos directos*.

Os valores adicionados do *imposto profissional* e do *imposto complementar de rendimentos* que, no sistema fiscal de Macau, tem características de imposto cedular dos rendimentos da actividade comercial e industrial e de imposto de sobreposição da tributação dos rendimentos de trabalho com elementos personalizantes, representam em 1989 cerca de 30% de todas as receitas fiscais, o que se pode indicar como correspondendo ao valor da tributação sobre o rendimento.

A *sis*a, que incide sobre as transmissões onerosas de imóveis, é a terceira maior receita fiscal no ano de 1989 (15,8%), com um valor correspondente quase a três vezes do da *contribuição predial urbana*, que tributa o rendimento derivado da posse de prédios urbanos (rendimentos presumidos, quando não arrendados ou declarados como tal, e rendimentos efectivos, quando declarados como arrendados).

Deste conjunto de observações e dado o tipo da matéria colectável da *sis*a (valor das transmissões de imóveis), não se pode deixar de considerar um pouco estranho que os valores cobrados neste imposto representem cerca de metade dos impostos sobre o rendimento (imposto profissional e imposto complementar de rendimentos) e o triplo do imposto sobre a posse de prédios

¹⁵ Cf. nota 9.

(habitação própria ou de arrendamento). Parece na realidade dever concluir-se que existe grande fuga aos impostos¹⁶, nomeadamente os correspondentes aos impostos sobre o rendimento (e contribuição predial urbana), quer esta resulte de mera aplicação do sistema fiscal, quer derive da acção voluntária de os contribuintes violarem a lei.

As possibilidades de intervenção do poder político-administrativo sobre o sistema fiscal são diversas e dependem, não só, de diversos factores económicos e não económicos, como também, do *desejo político de tributar*¹⁷. De uma maneira geral, a opinião pública considera que o aumento das receitas fiscais está implicitamente ligado a um aumento de taxas dos impostos existentes ou à criação de novos impostos. Na realidade esta ligação pode existir ou não, pois o valor do imposto é calculado através de dois elementos essenciais—a *taxa* e a *matéria colectável*—, podendo chegar-se ao mesmo resultado fazendo variar inversamente estes dois elementos. Deste modo, para o aumento das receitas fiscais não se torna imprescindível criar novos impostos ou necessário aumentar as taxas dos existentes, desde que se consiga aumentar a *matéria colectável*.

O aumento da matéria colectável pode derivar exclusivamente dos factores económicos (e sociais) de desenvolvimento do Território ou da intervenção do poder político-administrativo na luta contra a evasão e fraude fiscais. Neste âmbito de intervenção podem-se referenciar dois conjuntos de medidas: limitação do campo de aplicação das isenções dos impostos e alteração ou aumento dos procedimentos administrativos de fiscalização tributária.

Para melhor se poder compreender as possibilidades de intervenção com a finalidade de aumentar as receitas fiscais, tornar-se-ia conveniente fazer uma descrição de cada um dos principais impostos do sistema fiscal, nomeadamente da sua incidência e dos procedimentos de *controlo*. Dado que essa descrição tornaria demasiado fastidiosa e pormenorizada, em relação ao sistema fiscal de Macau, a leitura destas notas sobre o conjunto das receitas públicas correntes, será suficiente deixar ficar expressa a ideia de que as receitas fiscais apresentam potencialidades de serem aumentadas sem a necessidade de se criarem novos impostos ou aumentar as taxas dos existentes.

¹⁶ Talvez também seja de concluir que as taxas dos impostos sobre o rendimento são muito baixas em relação às da sisa.

¹⁷ Sobre os factores determinantes do nível de tributação, veja-se J. H. Paulo Rato Rainha, «Comparações Fiscais Internacionais», em *Ciência e Técnica Fiscal*, n.ºs 274/276, Outubro/Dezembro de 1981, pgs. 57 a 171, nomeadamente pgs. 76/86.

Rendimentos de propriedade

[QUADRO N.º 4]

Anos	1980		1985		1986		1987		1988		1989	
	1 000 MOP'S	%										
Rendimentos												
Prémios de terrenos	(*) 61 441	95,6	*) 79 646	42,5	*) 60 147	48,5	192 605	67,4	247 406	67,2	510 025	78,1
Rendas e foros	2 798	4,4	7 325	3,9	6 896	5,6	7 366	2,6	9 002	2,4	12 475	1,9
Participação em actividades empresariais	—	—	99 400	53,1	56 942	45,9	85 696	30,0	111 886	30,4	130 598	20,0
Juros	18	0,0	868	0,5	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	64 257	100,0	187 239	100,0	123 985	100,0	285 667	100,0	368 294	100,0	653 098	100,0

Fonte: Contas de Gerência e do Exercício (Direcção dos Serviços de Finanças de Macau)

(*) Inclui as receitas do Fundo de Desenvolvimento Económico e Social.

2.3 RENDIMENTOS DE PROPRIEDADE

Os rendimentos de propriedade e outros activos são o terceiro conjunto de receitas públicas do Território mais representativo, depois dos rendimentos da concessão de exclusivos e das receitas fiscais. Como se verifica no Quadro n.º 4, pela sua importância ressalta o valor dos prémios da concessão de terrenos que tem vindo a apresentar cada vez mais valores maiores, em termos absolutos e relativos.

Conforme estabelece a Lei de Terras¹⁸, a concessão de terras pode ser por aforamento ou por arrendamento¹⁹, embora a concessão por aforamento só seja concedida nos casos de necessidade de unificação do regime jurídico de diversas parcelas para o mesmo aproveitamento. Desta concessão de terrenos resulta o pagamento, por parte dos concessionários, de um *prémio de contrato* e do respectivo foro ou renda anual.

Os rendimentos correspondentes aos prémios são as quantias que os concessionários de terrenos do Território, por arrendamento ou aforamento, têm de pagar a título de *prémio de contrato ou preço do domínio útil*. Este valor, no caso de concessão por aforamento, deve ser pago numa única prestação ou em várias prestações, bem como no caso de concessão por arrendamento, como se pode ler em diversos despachos governamentais com a respectiva autorização.

Dadas as actuais limitações existentes nas concessões anuais de terrenos, é muito provável que estas receitas não possam continuar a crescer ao ritmo dos últimos anos: no ano de 1989, verificou-se um aumento de cerca de 6,4 vezes o valor de 1985²⁰. Por outro lado, o valor destes prémios tem repercussão nos preços dos imóveis construídos e destinados a venda, pelo que um valor demasiado elevado terá influência negativa no desenvolvimento e evolução da actividade imobiliária, o que se transforma num outro limite ao aumento deste tipo de receitas públicas.

¹⁸ Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/83/M, de 13 de Agosto e Decreto-Lei n.º 78/84/M, de 21 de Julho.

¹⁹ Cf. Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, artigo 30.º, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 78/84/M, de 21 de Julho.

²⁰ Os valores apresentados referentes aos anos de 1988 e 1989 não estão deduzidos da parte devida ao futuro Governo da Região Administrativa Especial de Macau, pelo que o montante destas receitas realmente disponível pode ser inferior ao indicado.

Nos termos do anexo n da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau (Declaração Conjunto Luso-Chinesa), na parte referente ao Grupo de Terras, dispõe-se que «a partir da data de entrada em vigor da Declaração Conjunta e até 19 de Dezembro de 1999, todos os rendimentos obtidos pelo Governo Português de Macau provenientes dos contratos de concessão de terras e da renovação dos contratos de concessão de terras serão divididos em partes iguais entre o Governo Português de Macau e o futuro Governo da Região Administrativa

(continua na página seguinte)

A regulamentação do pagamento do foro obedece, em princípio, às disposições do Código Civil ainda em vigor no Território, estando o regime das rendas regulamentado na Lei de Terras, onde se prevêem os casos de actualização²¹. Ainda que desta actualização de rendas possa derivar um aumento de receitas públicas, dadas as características destas receitas nunca poderão ser atingidos valores significativos, para além das dificuldades administrativas (e políticas) desta actualização.

As receitas públicas derivadas das participações em actividades empresariais resultam da transferência dos resultados das empresas públicas (Instituto Emissor de Macau) e do recebimento dos dividendos de sociedades anónimas de que o Território é accionista. A evolução destas receitas depende não só do desenvolvimento e resultados das empresas, como também da política de manutenção das participações financeiras do Território nessas sociedades, pois o aumento das receitas públicas através da alienação destas participações (*receitas de capital* não analisadas aqui) implica igualmente, de uma maneira geral, a diminuição das receitas das participações das actividades empresariais.

3. CONCLUSÕES E COMENTÁRIOS

Das diversas observações resultantes da análise das receitas públicas do território de Macau podem extrair-se as seguintes conclusões ou sumário:

1. A actividade financeira do território de Macau pode ser seguida essencialmente através da análise de dois conjuntos de documentos institucionais: o *Orçamento Geral do Território* e as *Contas da Gerência e do Exercício*. As *Contas da Gerência e do Exercício*, que são o registo oficial e público da actividade financeira do Território desenvolvida ao longo do ano, apresentam a efectiva realização das receitas e das despesas previstas no OGT.

2. O estudo ou análise das *Contas da Gerência e do Exercício* pode ser efectuado em duas ópticas diferentes ainda que interliga-

Especial de Macau depois de deduzido o custo médio de produção de terras. A totalidade dos rendimentos de terras assim pertencentes ao Governo Português de Macau, incluindo a quantia deduzida acima referida, será utilizada no desenvolvimento de terras e nas obras públicas de Macau. O rendimento de terras pertencente ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau será convertido num fundo de reserva do Governo da Região Administrativa Especial de Macau e depositado em bancos registados em Macau, que poderá ser utilizado, em caso de necessidade e mediante o consentimento da parte chinesa, pelo Governo Português de Macau para o desenvolvimento de terras e para obras públicas em Macau durante o período de transição».

²¹ Cf. Lei n.º 6/80/M, de 5 de Julho, artigo 52.º, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 78/84/M, de 21 de Julho.

das: óptica das receitas públicas e óptica das despesas públicas. As receitas públicas podem ser classificadas de diversos modos, sendo a classificação actualmente mais seguida a que distingue entre *receitas correntes* e *receitas de capital*.

3. *Receitas correntes* são as provenientes do rendimento do próprio período e as *receitas de capital* são as derivadas de poupança e alteram o património duradouro. Dada a alteração do património provocada pelas receitas de capital, só se analisaram as receitas públicas correntes.

4. No período de dez anos (entre 1980 e 1989) o valor das receitas públicas correntes do Território foi multiplicado em cerca de 8,22 vezes (a influência da inflação inclui-se neste valor). O conjunto composto pelas receitas fiscais, concessão de exclusivos e de rendimentos de propriedade representam entre 89% (1980) e 95,6% (1989) do total das mesmas receitas durante o período de 1980-1989.

5. No ano de 1989, e mantendo a tendência das posições relativas das diversas categorias de receitas públicas correntes após 1985, os rendimentos da concessão de exclusivos representam cerca de 48,2%, as receitas fiscais 27,3% e os rendimentos de propriedade 20,1% do total. Os rendimentos da concessão do exclusivo dos jogos de fortuna ou azar são a grande fonte das receitas da concessão de exclusivos e a principal origem das receitas públicas, representando só por si, em cada um dos últimos cinco anos (1985-1989), mais do que 40% do total (em 1989: 46,1%).

6. A evolução e alteração dos rendimentos da concessão de exclusivos, onde são predominantes as receitas públicas resultantes da concessão dos jogos de fortuna ou azar, estão quase fora da possibilidade de intervenção do poder político-administrativo, dados os condicionalismos da efectivação das receitas dos jogos ou corridas e as limitações de eventuais alterações dos contratos.

7. Em 1989, o conjunto total dos impostos directos e indirectos (receitas fiscais) corresponde a 4,8 vezes o valor cobrado em 1980. No mesmo ano, o *imposto de consumo*, que incide essencialmente sobre o valor de alguns bens de consumo importados, corresponde a 22,6% do total das receitas fiscais, e o *imposto complementar de rendimentos* (imposto sobre os rendimentos da actividade comercial e industrial e de sobreposição aos rendimentos de trabalho) a 18,8%.

8. A estrutura fiscal de Macau é diferente e fora do padrão normal existente noutros espaços fiscais, já que o imposto sobre as transmissões onerosas de imóveis é a terceira maior receita fiscal (15,8% em 1989), representando no ano de 1989 cerca de metade dos impostos sobre o rendimento (imposto profissional e imposto

complementar de rendimentos) e o triplo do imposto sobre a posse de prédios de habitação própria ou de rendimento (contribuição predial urbana).

9. O terceiro maior conjunto de receitas públicas correntes é derivado dos rendimentos de propriedade, sendo os *prémios de contratos* da concessão de terras os seus valores mais representativos. A possibilidade de aumento destas receitas é muito limitada, não só pelos condicionalismos existentes nas concessões anuais de terrenos e repercussão dos valores dos prémios de contratos nos preços de imóveis, como também pela evolução dos resultados e manutenção das participações financeiras do Território nas empresas.

Como breves comentários finais, deixam-se ficar algumas simples opiniões de política financeira relacionada com as receitas públicas do Território:

10. De acordo com o mesmo raciocínio que se aplica à análise do investimento privado sobre a necessidade de diversificação de investimentos ou de mercados para a diminuição dos riscos, também o território de Macau deve procurar diversificar a origem das suas receitas públicas.

11. As receitas de capital provenientes de alienação de participações financeiras ou de outros activos, ainda que pontualmente possam ser uma fonte importante de receitas públicas, têm como contrapartida a diminuição do património do Território a longo prazo.

12. A estrutura das receitas públicas correntes encontra-se fortemente influenciada pelos rendimentos da concessão do exclusivo dos jogos de fortuna ou azar, com todos os inconvenientes que isso acarreta em termos de dependência financeira (e não só) de receitas que estão, de uma maneira geral, fora da possibilidade da intervenção do poder político-administrativo.

13. No território de Macau as receitas fiscais têm como finalidade exclusiva a mobilização de (alguns) recursos para o financiamento de acções da Administração Pública e não são uma componente obrigatória em qualquer dos programas estabelecidos na área da acção política.

14. As receitas fiscais, embora não sendo a principal fonte de rendimentos do Território, são a mais importante origem de receitas públicas sobre a qual o poder político-administrativo tem possibilidades de intervir e de procurar controlar a sua evolução.

15. Para existir um aumento estrutural das receitas fiscais não é necessário elevar as taxas dos impostos existentes ou criar novos impostos, bastando que se implemente e aperfeiçoe a aplicação do

sistema fiscal actual, com o objectivo de diminuir a evasão e fraude fiscais, o que passa pela explicitação do *desejo político de tributar* e pela organização e reforço da *capacidade administrativa de colectar*.

(Maio de 1990)