

Uma abordagem á questão da distribuição racional dos saldos financeiros da Região Administrativa Especial de Macau*

Zheng Weiqiang**

I. Introdução

No Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2011, o Chefe do Executivo da RAEM assinalou: *Finanças públicas estáveis e saudáveis são a base da estabilidade social. Com vista à aplicação racional dos saldos financeiros e à prevenção de eventuais riscos financeiros, o Governo da RAEM decidiu criar um regime de reserva financeira adaptado à realidade de Macau, segundo critérios de legalidade, transparência e estabilidade. A movimentação da futura reserva financeira deverá ser sujeita à apreciação da Assembleia Legislativa, de acordo com o competente procedimento legal. As matérias relativas à futura reserva financeira serão submetidas à apreciação da Assembleia Legislativa, sob a forma de proposta de lei.* Nos últimos dez anos desde que a soberania de Macau passou para a China, os saldos financeiros acumulados subiram de 13 bilhões de patacas para 100 bilhões¹. Em Macau efectua-se a escolaridade gratuita durante 15 anos, que em poucos países do mundo se realiza, os idosos maiores de 65 anos gozam de serviços de médicos gratuita, os bairros históricos da cidade de Macau já estão postos na lista do património cultural do mundo e a coesão e carisma internacional da cidade aumentam imenso². O desenvolvimento a alta velocidade da indústria de jogos de fortuna e azar traz grandes saldos financeiros ao governo. Nos primeiros três trimestres de 2010, as receitas públicas gerais de Macau atingem 55.82 bilhões de patacas, e esta subida vem do rendimento bruto dos jogos de fortuna e azar. Os

* O artigo foi apresentado no Simpósio Internacional: a Administração Pública do Século XXI: Oportunidades e Desafios e foi revisto antes da sua publicação.

** Chefe substituto do Departamento de Estudos e Recursos Educativos da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude.

¹ Xu Chao, 2009, "Macau: o desenvolvimento durante dez anos, verificações de dados", no Site de Xin Hua, 13 de Dezembro de 2009.

² Hao Yufan, 2010, "Macau, cresce na exploração", em Xin Hua Ao Bao, 15 de Janeiro de 2010.

impostos directos³ da concessão do Direito Exclusivo dos jogos chegam a 46.56 bilhões, ocupando 83.4% dos rendimentos totais, enquanto que as despesas públicas totais são de 23.91 bilhões, com um crescimento de 17.7% em relação com ao mesmo período do ano passado⁴. A avaliação do crédito pela Moody's Investor Service tem crescido de Baa1 em 2000 para Aa3, igual a Taiwan⁵.

Macau, que foi uma pequena cidade irrelevante e hoje se torna numa estrela brilhante, enfrenta ainda muitos problemas e desafios, tais como: o envelhecimento⁶, a baixa qualidade da população⁷, as operações das pequenas e médias empresas encaram custos elevados e lucros baixos⁸; é

³ No n.º 7 do artigo 22 da lei n.º 16/2001 Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino, estipula-se o seguinte: Efectuar contribuições com um quantitativo anual de valor não superior a 2% das receitas brutas de exploração do jogo para uma fundação pública que tenha por fins a promoção, o desenvolvimento e o estudo de acções de carácter cultural, social, económico, educativo, científico, académico e filantrópico; no n.º 8 do artigo 22 determina-se: Efectuar contribuições com um quantitativo anual de valor não superior a 3% das receitas brutas de exploração do jogo para o desenvolvimento urbanístico, a promoção turística e a segurança social; no n.º 1 do artigo 28, diz-se: Independentemente da sujeição ao pagamento do imposto especial sobre o jogo, as concessionárias ficam obrigadas ao pagamento dos impostos, contribuições, taxas ou emolumentos estabelecidos na lei.

⁴ Fonte: Direcção dos Serviços de Finanças. http://www.dsfgov.mo/Con_Public_ConPub_Fs.htm

⁵ Fonte: Relatórios anuais da Autoridade Monetária de Macau, http://www.amcm.gov.mo/Annual_Reports/Report.htm

⁶ Segundo as estatísticas demográficas da primeira metade de 2006 da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, em 2006 os idosos maiores de 65 anos ocupavam 7.0% da população total, tendo atingido o critério de Sociedade de Envelhecimento estabelecido pelas Nações Unidas. Conforme o estudo sobre a política de Macau elaborado pelo Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável, o maior problema da população de Macau é o envelhecimento, 67.0% dos entrevistados acham-no grave ou muito grave e o grau de gravidade é de 3.75 pontos.

⁷ Conforme o estudo sobre a política de Macau elaborado pelo Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável, o segundo maior problema da população de Macau é a qualidade baixa da população, 53.8.0% dos entrevistados acham-no grave ou muito grave e o grau de gravidade é de 3.48 pontos.

⁸ Segundo o Estudo sobre as Situações Actuais das Operações das Pequenas e Médias Empresas de Macau elaborado pela Associação de Jovens Empresários de Macau, Associação de Gestão de Macau e Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia de Macau, para 32.4% das empresas entrevistadas, o volume de negócios é apenas de 100 mil até 500 mil patacas, e para 27.2% das empresas pequenas médias, o volume de ne-

difícil comprar apartamentos⁹, é difícil apanhar um autocarro¹⁰; a qualidade do ar piora e o problema do barulho agrava-se¹¹; a legislação não acompanha os passos do desenvolvimento da RAEM¹², o estado psico-

gócios não supera 100 mil patacas. Comparando o volume de negócios de 2006 com o de 2005, a percentagem do maior crescimento é menos de 5%, e apenas atinge 40.5%. Comparando o volume de negócios de 2007 com o de 2006, a percentagem do maior crescimento também é menos de 5%, e apenas atinge 39%, de maneira que as empresas pequenas e médias de Macau estão a enfrentar um ambiente mercantil de custo alto e lucro baixo.

⁹ A área média dos apartamentos novos de Macau subiu de 72 metros quadrados nos anos 80, 79 metros quadrados nos anos 90, 84 metros quadrados em 2000 até 163 metros quadrados nos primeiros onze meses de 2009. Entre 1999 e 2009, o preço médio dos apartamentos de Macau subiu de 8,259 patacas por metro quadrado para 23,235 patacas por metro quadrado. Fonte: “*Será difícil comprar um apartamento após o retorno à China?*” Publicado em “*Diário de Macau*”, 12 de Maio de 2010.

¹⁰ Actualmente, em Macau só existem dois meios de transporte público: taxi e autocarro. O número de taxis é de 980 (fonte: Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego). Cada mil residentes só partilha 1.7 taxis; em relação ao indicador de Singapura, que é 4.6 taxis e ao de Hong Kong, que é de 2.7 taxis, é muito baixo. (Fonte: o Tráfego de Macau, http://big5.china.com.cn/news/zhuanti/ambg/2009-12/06/content_19017127_2.htm, 6 de Dezembro de 2009)

¹¹ Segundo a Pesquisa sobre a Qualidade da População de Macau (2007) feita pelo Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável, em geral, os entrevistados acham pior a qualidade do ar em comparação com o de há três anos atrás e quanto ao barulho, também o acham mais grave do há três anos. As avaliações sobre a vegetação e a recolha de lixos em Macau variam, mas predomina a opinião de que há um grande recuo no que diz respeito ao ambiente da cidade.

¹² Cao Qizhen, ex-presidente da Assembleia Legislativa de Macau referiu no blog a falta de uma lei de orçamento que corresponda ao desenvolvimento social. Não existe um sistema legislativo e complementar para o estabelecimento das reservas financeiras. A lei actual dos solos de Macau está desactualizada da realidade e não preenche as necessidades em termos de solos. Não há uma lei que corresponda ao desenvolvimento urbana ou ao planeamento urbanístico geral. Não se encontra actualizado o decreto executivo sobre impostos. Fonte: Será verdade que as leis de Macau se encontram desactualizadas? Blog de Cao Qizhen: <http://susanachou.mysinablog.com/index.php?op=ViewArticle&articleId=2047612>. O Presidente do Tribunal de Última Instância Cen Haohui também indicou que desde a passagem da soberania de Macau para a China, o sistema legislativo de Macau não se adapta à realidade do desenvolvimento social e não acompanha os passos do avanço da RAEM, especialmente o código penal, quer a lei substantiva quer a lei adjectiva, pois ainda é usado o código que entrou em vigor há dez anos. Devem fazer-se ajustes conforme às situações reais da REAM. Fonte: “*Cen Haohui indicou que a construção legislativa ficou por melhorar*”, publicada em “*Jornal San Wa Ou*”, 22 de Outubro de 2009.

lógico doentio dos jogadores de azar aumenta¹³, etc. A população em cada dia não mais se satisfaz com a tradicional forma de consolação do Governo, com as dádivas, mas deseja que o Governo estabeleça um sistema social mais justo e mais racional a fim de impor a justiça, responder aos apelos sociais e resolver os problemas sociais¹⁴. Como se distribuem os saldos financeiros de elevadíssimos montantes? Muitos estudiosos apresentaram as suas próprias propostas. Lin Guangzhi¹⁵ sugere que se estabeleça um Fundo Soberano que, sob a orientação da RAEM, procure oportunidades de elevado retorno a fim de permitir o aumento do valor dos saldos financeiros. Hao Yufan¹⁶ salienta que para entidades económicas cuja estrutura económica é particular e cujos montantes não são elevados, o Fundo Soberano é sempre assumido e tem efeitos significativos. Por exemplo, no Koweit, país exportador de petróleo, no Chile, país exportador de cobre, no Botswana, exportador de diamantes, bem como Singapura, o Fundo alcançou muito sucesso. Outros estudiosos¹⁷ propõem que se invista na construção de infra-estruturas da China de forma de BOT,

¹³ Conforme o estudo elaborado pelo Centro de Estudos sobre a Indústria de Jogos da Universidade de Macau, o número de jogadores em estado psicológico doentio tem tendência para aumentar; a percentagem subiu de 1.8% em 2003 para 2.6 de 2007. Nos Estados Unidos, nos últimos 30 anos, a percentagem populacional de jogadores doentios e problemáticos tem-se mantido entre 0.7% e 0.9%, que é uma proporção normal. Fonte: “*Em Macau promovem-se os Jogos de Responsabilidade*”, publicado no “*Jornal Comercial de Hong Kong*”, em 5 de Janeiro de 2010. Os estudiosos dos Jogos indicaram que o aumento dos jogadores doentios afectaria todos os aspectos da sociedade. Fonte: http://www.stnn.cc:82/hongkong/200812/t20081210_921917.html, em 10 de dezembro de 2008

¹⁴ Hao Yufan, “*Macau, cresce na exploração*”, em “*Jornal San Wa Ou*”, em 15 de Janeiro de 2010.

¹⁵ Lin Guangzhi, “*Estabelecer um Fundo Soberano, promovendo a diversificação das indústrias de Macau*”, publicado no “*Relatório sobre o desenvolvimento económico e social de Macau*”, 2009-2010, p. 11.

¹⁶ Hao Yufan, “*Macau, cresce em exploração*”, em “*Jornal San Wa Ou*”, em 15 de Janeiro de 2010.

¹⁷ Instituto Internacional de Finanças do Banco da China. “*As Situações Actuais de Macau e a sua estratégia*”, publicado em “*Estudo dos Problemas Económicos e Financeiros do Globo*”, n.º 16 de 2009 (n.º 27). Jiang Shanshan, “*Uma Abordagem ao Modelo da Prática Um País, Dois Sistemas: uma hipótese da cooperação dos serviços públicos entre Macau e a China Continental*”, em “*Estudo Um País, Dois Sistemas*”, n.º 2. Zheng Yunjie, “*Ver Diversificação Económica sob outro ponto de vista*”, em “*Diário de Macau*”, em 27 de Agosto de 2009.

ou se construam zonas de exploração económica como o Parque Industrial de Suzhou, ou se invista em obras relacionadas com Macau, como a construção do Metro Ligeiro entre Gongbei e o Aeroporto de Zhuhai ou a ampliação do Porto de Gongbei. Xiao Zhicheng¹⁸, entre outras pessoas, Bao Weichun¹⁹ e Huang Guihai²⁰ alimentam sucessivamente a discussão sobre o estabelecimento da reserva financeira dos saldos financeiros.

Uma vez que ainda não há estudiosos que façam uma ampla investigação sobre o problema da distribuição racional dos saldos financeiros para fazer face às necessidades do desenvolvimento local, o presente artigo visa a abordar a relação entre as despesas das finanças públicas de Macau e o Produto Global Local, a fim de distribuir, de maneira mais eficaz e racional, os saldos financeiros de Macau.

II. Uma análise e recensão literária à situação actual das finanças públicas de Macau

1. Sistema do orçamento financeiro de Macau

Desde Novembro de 1845²¹, em Macau foi aplicada a política de Porto Franco. No artigo 110.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau estipula-se o seguinte: *A Região Administrativa Especial de Macau mantém-se como porto franco e não cobra quaisquer direitos alfandegários, salvo nos casos previstos na lei.* Zheng Peiyu e Zhou Zhuolan²² julgam que os conteúdos principais desta norma consistam no comércio livre, câmbio livre e entrada e saída livre de capitais e pessoas, e no siste-

¹⁸ Xiao Zhicheng, Lin Wenjian, Chen Shouxin, 2002, “Fundo de Reserva no período de alternativo definitiva para a RAEM”, publicado no “Relatório Anual da Autoridade Monetária de Macau”. n.º 4, pp. 11-13

¹⁹ Bao Weichun, 2009, “O Estabelecimento do Sistema de Reservas Financeiras: uma retrospectiva das experiências internacionais”. Publicado no “Relatório Trimestral sobre Estudos Financeiros de Macau”, 2009, n.º 10, pp. 85-102.

²⁰ Huang Guihai, 2010, “A Inspiração do Fundo Permanente do Alaska para a Gestão da Reserva Financeira de Macau”, publicado em “Administração”, Vol 23, Nº 1, (em total n.º 87), pp. 69-79.

²¹ Huang Hanqiang, 1997, “As Vantagens Económicas de Macau e a Sua Exploração”, publicado em “Administração”, Vol 10,1, (n.º 35), pp. 271-276.

²² Zheng Peiyu, Zhou Zhuolan, 1999, “Uma Abordagem às Características das Finanças de Macau”, publicado em “Estudos Financeiros”, n.º 12.

ma de operações livres para as empresas. Neste sistema de economia de mercado livre e de empresas livres, o governo raramente intervém na economia, mas desempenha a função de fornecer condições indispensáveis para o desenvolvimento económico e a estabilidade social. Macau é um micro membro económico. Não tendo nem formas de emitir dívida, nem reservas financeiras, nem política monetária independente para intervir na economia através da actualização de taxas e descontos, o que o governo tem, são só saldos muito limitados acumulados nos exercícios financeiros anteriores. No caso de não possuir suficientes recursos financeiros, o governo de Macau aplica apenas políticas financeiras de equilíbrio do orçamento, isto é, quando elabora o orçamento, faz equivaler as receitas previstas e as despesas previstas. Mas acontece que, sempre que se estimulam menos despesas e mais receitas, na conta final, como as receitas são mais do que as despesas, surgem pequenos saldos, de maneira que esta política financeira cujo fim é equilibrar o orçamento corresponde à estipulação do Artigo 105.º da Lei Básica de Macau: *Na elaboração do orçamento, a Região Administrativa Especial de Macau segue o princípio de manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, procurando alcançar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, evitar o défice e manter o orçamento a par da taxa de crescimento do produto interno bruto da Região.*

Nos termos do n.º 2 do artigo 67 do Regulamento Administrativo N.º 6/2006: *Mapa comparativo das receitas orçamentadas, discriminadas de acordo com a classificação definida pelo regime de contabilidade pública, dele constando o saldo de gerência presumivelmente imputável a exercícios anteriores.* No sistema público de Macau, aplica-se o sistema de entrada única, que é conveniente para as mudanças de bens causadas pelos capitais financeiros e dívidas. Nas receitas ornamentais, acumulam-se os saldos financeiros dos exercícios anteriores que passam a fazer parte das receitas públicas do ano seguinte. Assim, o orçamento de cada exercício inclui os saldos acumulados do exercício anterior. Para além disso, no n.º 2 do artigo 10 do Decreto-Lei n.º 41/83/M este diploma regulamenta a elaboração e execução do Orçamento Geral do Território (OGT), a Contabilidade Pública do Território, a elaboração das Contas de Gerência e Exercício e a fiscalização da actividade financeira do sector público administrativo de Macau: *Na especificação das dotações, será dada prioridade absoluta às obrigações decorrentes de lei ou de contrato e, seguidamente, à execução de programas ou projectos plurianuais e outros empreendimentos constantes do Plano de Investimentos, devendo ainda assegurar-se a necessária*

correção entre as previsões orçamentais e a evolução provável da conjuntura, enquanto o n.º 3 regula: O Orçamento Geral do Território incluirá os mapas-resumo das receitas e despesas que sejam entendidos necessários para uma apreciação global dos valores previstos e desenvolvidos segundo os diferentes critérios de classificação.

2. Situações actuais das receitas, despesas e saldos das finanças públicas de Macau

1) As receitas das finanças públicas de Macau

A escala das receitas das finanças públicas revela-se em dois indicadores: quantidade absoluta e quantidade relativa. O indicador relativo que desempenha a função de avaliar a escala das receitas das finanças públicas, geralmente é representado pela percentagem que as receitas das finanças públicas ocupam no PIB local. Este indicador demonstra que o governo tem capacidade de regular a estrutura de distribuição do PIB local e influencia a operação económica e modos, estatutos e funções da distribuição dos recursos. Quanto à percentagem que as receitas das finanças públicas ocupam no PIB local, no princípio da década de 80 era 10%²³; em 2007, 27.06%²⁴ e em 2009, atingiu 30.04%²⁵. Isto demonstra que a escala das receitas das finanças públicas de Macau está a aumentar e os termos de referência do governo também estão a crescer. Quanto à percentagem que as receitas das finanças públicas ocupam no PIB nominal local, a de Macau é relativamente mais alta do que a de outros países ou regiões²⁶: em 2007 em Hong Kong era de 22.20%; na China continental,

²³ Zheng Peiyu, Zhou Zhuolan, 1999, “Uma Abordagem às Características das Finanças de Macau”, publicado em “Estudos Financeiros”, n.º 12.

²⁴ Em 2007, o PIB nominal foi de 150.2 bilhões de patacas (Direcção dos Serviços de Estatística e Censos); as receitas das finanças públicas foram de 40.6 bilhões de patacas. (Direcção dos Serviços de Finanças)

²⁵ Em 2009, o PIB nominal foi de 169.34.2 bilhões de patacas e as receitas das finanças públicas foram de 40.6 bilhões de patacas. Dados citados na Síntese da Evolução da Economia de Macau da Direcção dos Serviços de Económica de Macau. http://www.economia.gov.mo/web/DSE/public?_nfpb=true&_papellabel=Pg_El_AAME&locale=zh_MO.

²⁶ No que diz respeito ao PIB nominal: em Hongkong, 207.2 bilhões de dólares; na China Continental, 3,296.3 bilhões de dólares; em Taiwan, 290.9 bilhões de dólares; em Singapura 161.0 bilhões de dólares; na Coreia do Sul, 970.1 bilhões de dólares; no Ja-

20.56%, em Singapura, 16.27%, na Coreia do Sul, 27.04%, nos Estados Unidos, 19.39%; no entanto é mais baixa do que no Reino Unido, que é de 39.22%.

Além do mais, em Macau aplica-se uma política de taxas baixas. As principais receitas não são originadas em outros impostos directos e indirectos, mas são sustentadas pelos impostos directos da concessão do exclusivo da indústria de jogos de fortuna e azar; aliás, os impostos de Macau não precisam de ser entregues ao governo central, portanto, as empresas locais e de investimento estrangeiro gozam de benefícios de poucas categorias de impostos, baixas taxas e baixo peso de imposto. Em 2009, na Cimeira do G20, Macau e Hong Kong foram postos na lista negra dos Paraísos. Hong Kong, cuja taxa é mais baixa que Macau, foi colocado na terceira posição na lista mais ligeira no Misery Score pela Revista Forbes²⁷, mas a China Continental fica no quinto lugar da mais grave posição do Misery Score.

Por outro lado, Macau depende altamente dos impostos directos da concessão do exclusivo dos Jogos. Os impostos dos Jogos de Fortuna e Azar cresceram subitamente de 105 milhões de patacas²⁸ para 41.87 bilhões de patacas, ocupando respectivamente 69.05% das receitas correntes e da finanças públicas e 59.92% da receitas totais. He Haoran²⁹ salientou que o Governo de Macau precisava de empreender a abertura de novas categorias de impostos e de ampliar a base dos impostos. No entanto, como estes trabalhos estão estreitamente relacionados com as

pão, 4,381.6 bilhões de dólares; em Inglaterra 2,804.4 bilhões de dólares e nos Estados Unidos 13,807.5 bilhões de dólares. No exercício de 2007-2008, no que diz respeito às receitas dos governos: em Hongkong, 46 bilhões de dólares; na China Continental, 677.7 bilhões de dólares; em Taiwan, 53.1 bilhões de dólares; em Singapura 26.2 bilhões de dólares; na Coreia do Sul, 262.3 bilhões de dólares; no Japão, 449.6 bilhões de dólares; em Inglaterra 1,099.8 bilhões de dólares e nos Estados Unidos 2,677.7 bilhões de dólares. Dados citados pelo Secretariado da Assembleia Legislativa de Hongkong. <http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/sec/library/0809fs15-c.pdf>

²⁷ Forbes.com, *Forbes Misery And Happiness Indexes*, March 5, 2007,

http://www.forbes.com/2007/05/03/forbes-misery-data-oped-cx_ja_0503data.html

²⁸ Zheng Peiyu, Zhou Zhuolan, 1999, “Uma Abordagem às Características das Finanças de Macau”, publicado em “*Estudos Financeiros*”, n.º 12.

²⁹ He Haoran, 2000, “Breve Estudo sobre o Sistema das finanças públicas de Macau”, publicado em “*Administração*”, Vol 13 n.º1, (em total n.º 47), pp. 101-107

políticas de desenvolvimento económico do governo, é indispensável tomar em consideração outros factores, como por exemplo, o bem-estar da população, políticas de baixas taxas de impostos, justiça nos impostos, etc.

Nos termos do Anexo 1 do Despacho n.º 41/83/M, as receitas públicas de Macau estão divididos em Receitas Correntes e Receitas de Capital e no Anexo 1 do Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 66/2006, estipulam-se com clareza as Instruções para a Classificação Económica das Receitas Públicas.

Tabela 1: Receitas públicas da Região Administrativa Especial de Macau

Milhares de Patacas

Designação		Evolução das finanças públicas			Porcentagem em receitas totais
		2007	2008*	2009*	
1	Receitas Totais	53,710.50	62,259.30	69,870.90	100.00%
2	Receitas Correntes	50,258.70	57,521.20	60,634.10	86.78%
2.1	Impostos Directos Provenientes da Concessão do Exclusivo dos Jogos.	29,340.70	39,563.70	41,870.00	59.92%
2.2	Outros impostos directos	3,679.60	3,427.10	3,320.40	4.75%
2.3	Impostos indirectos	2,059.10	1,883.50	1,491.40	2.13%
2.4	Rendimentos da Propriedade	7,253.10	2,763.80	3,801.10	5.44%
2.5	Outras Receitas Correntes	7,926.20	9,883.10	10,151.30	14.53%
3	Receitas de Capital	3,451.80	4,738.10	9,236.80	13.22%
3.1	Outras Receitas de Capital	113.7	333.5	115.4	0.17%
3.2	Saldos de Exercício	3,281.50	4,311.70	8,955.10	12.82%
3.3	Reposição não abatidas nos pagamentos	56.6	92.9	166.4	0.24%

Fonte: Direcção dos Serviços de Finanças, Finanças Públicas.

http://www.dsf.gov.mo/Con_Pub/c_ConPub_Fs.htm

Nota: * Dados temporários.

2) As despesas das finanças públicas de Macau

Cumprindo o princípio de gastar de acordo com o que se ganha, o Governo de Macau empenha-se em manter o equilíbrio entre as despesas e as receitas e evitar o défice. No Orçamento de Despesas Públicas, as despesas correntes ocupam 66.24%. Um estudo aprofundado das designações das despesas, explicita que a principal designação das despesas públicas é a transferência corrente, que ocupa 30.09% das despesas or-

çamentais e atinge 13,96 bilhões de patacas. Este orçamento faz parte das operações administrativas do governo, garantindo a execução das funções administrativas do governo, tais como a manutenção da administração, a manutenção das leis e ordens sociais e a execução de algumas funções sociais. Os Serviços de Saúde, os Serviços de Educação e Juventude e a Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau gozam da maior fatia de orçamento, ocupando respectivamente 5.52%, 5.25% e 4.63% das despesas públicas gerais. Nas despesas correntes, o orçamento das despesas para pessoal é o segundo maior orçamento em 2010, que ocupa 30,18% das despesas correntes e 19.99% das despesas totais, e atinge 9.28 bilhões de patacas. O número de funcionários públicos (salário médio)³⁰ em 1987 era de 5,063 (1,664 patacas), em 1997 era de 17,859 (14,395 patacas)³¹ e em Junho de 2010, cresceu até 22,558 (18,146.3 patacas)³². O nível dos salários dos funcionários públicos de Macau é mais baixo do que o do Japão, o de Hong Kong, e o de Singapura, mas mais alto do que o de Taiwan e o da Coreia do Sul, mas fica nas posições dianteiras na Ásia³³.

Quanto às despesas de investimento, o governo de Macau considera as despesas de investimento como *um instrumento das políticas económicas*, julgando que quer na melhoria ou na ampliação da distribuição da estrutura dos recursos, quer na construção das infra-estruturas, as despesas de investimento têm uma relação relevante com as metas a longo prazo do desenvolvimento económico, mas o governo não investe a maioria dos recursos financeiros nos projectos de investimento, mas utiliza-os nas suas operações administrativas. No início dos anos 80, a percentagem que as despesas de investimento e exploração ocupavam nas despesas gerais financeiras era de 37.64%, mas depois foi descendo, em 1997, foi somente

³⁰ Fonte: Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, dados estatísticos dos recursos humanos da administração pública. <http://www.safp.gov.mo/external/chin/info/statistics/showdata.asp?table=1>.

³¹ Zheng Peiyu, Zhou Zhuolan, 1999, “Uma Abordagem às Características das Finanças de Macau”, publicado em “Estudos Financeiros”, n.º 12.

³² Visto que os dados estatísticos do índice de vencimento da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública só têm tabelas de distribuição de frequência, para calcular o vencimento do mês de Junho de 2010, usamos o quinquagésimo percentual do vencimento 307.5974, multiplicando 59 patacas por cada índice.

³³ “Provenir que o aumento súbito do vencimento dos funcionários públicos torne uma nova escusa de manifestação”, publicado em “Jornal San Wa Ou”, 12 de Janeiro de 2008.

de 10,33%³⁴, em 2007, subiu até 18,65% e ocupou 2,34% do PIB local, o que demonstra que o governo pouco intervinha na economia. No entanto, a percentagem que as despesas especiais da administração ocupam nas despesas gerais financeiras vêm subindo de 18,12% no ano de 1998 até 41,83% no ano de 1996, e em 2007, atingiram 32,41%. Do ponto de vista das categorias funcionais, a segurança pública ocupa 10,58%, a educação, 10,56%, a providência social 10,56%, a habitação, 0,55%, e a saúde 0,33%.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 41/83/M, as despesas públicas de Macau são agrupadas em correntes e de capital. A realização das despesas correntes visa manter o funcionamento de organização e adquirir uma certa capacidade de produção. Se não se realizam a tempo, provocarão a redução da eficiência a curto prazo. As despesas de capital refere-se a despesas de investimento ou bens financeiros e a sua realização tem por objectivo consolidar ou ampliar a capacidade produtiva actual da organização. Se não se realizam a tempo, provocarão a redução da eficiência a longo prazo. Além disso, no Anexo I do Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 66/2006, estipulam-se de maneira mais específica as instruções para a classificação económica das despesas públicas.

Tabela 2: Despesas gerais das finanças públicas da RAEM

Milhões de patacas

Designação	Evolução das finanças públicas			Percentagem em despesas totais em 2009
	2007	2008*	2009*	
4 Despesas Totais	23,346.00	30,443.40	35,447.90	100.00%
5 Despesas Correntes	18,424.20	25,286.70	30,336.20	85.58%
6 Despesas de Capital	4,921.80	5,156.70	5,111.70	14.42%
6.1 Investimentos do plano	3,446.00	2,972.10	3,816.80	10.77%
6.2 Outras despesas de capital	1,475.80	2,184.70	1,294.90	3.65%
7 Provisão p/acum. de saldo de execução orçamental.	0	0	0	0.00%

Fonte: Direcção dos Serviços de Finanças, Finanças Públicas.

http://www.dsfgov.mo/Con_Pub/c_ConPub_Fs.htm

Nota: *Dados temporários.

³⁴ Zheng Peiyu, Zhou Zhuolan, 1999, "Uma Abordagem às Características das Finanças de Macau", publicado em "Estudos Financeiros", n.º 12.

Tabela 3: Despesas públicas — classificação funcional (2003-2007)

Milhares de patacas

Designação	2003		2004		2005		2006		2007*	
	suma	percen-tagem								
Serviços gerais da administração pública	2,639,663	22.71%	2,894,724	21.55%	3,197,835	20.01%	3,636,764	20.75%	2,542,163	13.48%
Segurança pública	1,356,195	11.67%	1,443,389	10.75%	1,583,952	9.91%	1,743,893	9.95%	1,995,660	10.58%
educação	1,470,159	12.65%	1,483,837	11.05%	1,974,261	12.35%	2,279,154	13.01%	1,991,563	10.56%
saúde	932,837	8.03%	945,085	7.04%	1,855,280	11.61%	1,848,164	10.55%	62,666	0.33%
Previdência social	795,483	6.84%	1,097,184	8.17%	1,726,679	10.80%	1,818,619	10.38%	958,678	5.08%
habitação	148,808	1.28%	109,761	0.82%	95,662	0.60%	295,178	1.68%	102,849	0.55%
Outros serviços colectivos e sociais	1,419,701	12.22%	1,947,207	14.50%	2,021,676	12.65%	1,301,239	7.43%	728,994	3.87%
Serviços económicos	1,552,224	13.36%	2,203,699	16.41%	3,317,118	20.75%	4,075,754	23.26%	2,830,385	15.01%
Outras funções	1,306,396	11.24%	1,306,805	9.73%	212,443	1.33%	524,683	2.99%	7,643,306	40.53%
Despesas totais	11,621,466		13,431,689		15,984,904		17,523,446		18,856,263	

Fonte: Direcção dos Serviços de Finanças, Finança Pública.

http://www.dsf.gov.mo/Con_Pub/c_ConPub_Fs.htm

Nota: * dados temporários.

A escala das despesas de finanças públicas de Macau também pode ser representada por dois indicadores: quantidade absoluta e quantidade relativa, ambos utilizados para avaliar a escala de administração pública. A percentagem que as despesas das finanças públicas de Macau ocupam no PIB nominal local, subiu de 9.38% no ano de 1982 até 24.35% no ano de 1997³⁵. Com a abertura do exclusivo da indústria dos Jogos de Fortuna e Azar, o PIB local em consequência bateu o recorde. No entanto, em 2007, a percentagem desceu a 12.55%³⁶ e em 2009 subiu de

³⁵ Zheng Peiyu, Zhou Zhuolan, 1999, “Uma Abordagem às Características das Finanças de Macau”, publicado em “Estudos Financeiros”, n.º 12.

³⁶ Em 2007, o PIB nominal foi de 150.2 bilhões de patacas (Direcção dos Serviços de

novo para 19.97%³⁷. Isto indica que o aumento das despesas da finanças públicas se baseia no desenvolvimento económico e o aumento de uma parte da riqueza social veio a retribuir assuntos públicos sociais. Em comparação com outros países e regiões, a escala relativa das despesas financeiras de Macau equivale à de outros países e regiões e as funções económicas tem-se ampliado; em 2007, a percentagem das despesas financeiras do PIB nominal local³⁸ em Singapura foi de 12,92; em Taiwan de 13,35; no Japão de 16,35; em Hong Kong de 16,55 e na China Continental de 19,86%. Mas a de Macau foi mais baixa do que a do Reino Unido, que foi de 38,52, a Coreia do Sul, que foi de 22,49% e a dos Estados Unidos, que foi de 21,52%. Shi Renjie³⁹ afirma que os estudiosos da teoria da escolha pública e economistas se preocupavam com a expansão da dimensão do governo, sublinhando que o governo ia-se tornar mais incapaz e ineficiente e perder o mecanismo da concorrência do mercado e responsabilizar-se pela incapacidade e fracasso do governo. As organizações mundiais como A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico e o Banco Mundial apelam ao controlo do crescimento do governo e ao valor nuclear da reforma do governo e a proposta da reforma administrativa é controlar o crescimento da dimensão do governo (nomeadamente a percentagem que as despesas públicas ocupam no PIB). Embora por um lado, estejam a favor de que o governo deve desempenhar um papel positivo na construção de infra-estruturas, por outro lado, apelam também a que deva limitar as suas funções, sobretudo, evitar a intervenção do governo na economia.

Estatística e Censos) e as despesas das finanças públicas foram de 18.856 bilhões de patacas (Direcção dos Serviços de Finanças de Macau).

³⁷ Em 2009, o PIB nominal foi de 169,34 bilhões de patacas e as despesas das finanças públicas foram de 33,82 bilhões de patacas, dados da Direcção dos Serviços de Economia de Macau. http://www.economia.gov.mo/web/DSE/public:_nfpb=true&_pageLabel=Pg_EI_AAAME&locale=zh_MO.

³⁸ No que diz respeito às despesas governamentais do exercício de 2007-2008, em Hongkong, 34,3 bilhões de dólares; na China Continental; 654,8 bilhões de dólares; em Taiwan, 52,2 bilhões de dólares; em Singapura, 20,8 bilhões de dólares; na Coreia do Sul, 218,2 bilhões de dólares; no Japão, 716,2 bilhões de dólares; em Inglaterra 1,080,2 bilhões de dólares e nos Estados Unidos 2,973,1 bilhões de dólares. Dados do Secretariado da Assembleia Legislativa de Hongkong. <http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/sec/library/0809fs15-c.pdf>

³⁹ Shi Renjie, 2008, "A Estrutura da Análise do Termo das Operações Governamentais", publicado no "Jornal Académico da Administração Pública", n.º 28, pp. 85-113.

3) Os saldos da finança pública de Macau

Da Tabela 6 ressalta que de 1999 a 2008, os saldos acumulados das finanças públicas foram de 70.9 bilhões de patacas; nomeadamente no ano 2002, quando o exclusivo dos jogos terminou, os saldos, que em 2001 eram de 4.2 bilhões, saltaram para 17.3 bilhões no ano 2003. No décimo ano da fundação da RAEM, os saldos acumulados e as provisões atingiram 100 bilhões de patacas e edificaram uma base sólida financeira para o futuro desenvolvimento de Macau.

III. Estudos Positivos

1. Influência das despesas das finanças públicas de Macau no desenvolvimento económico

Em muitos documentos já se verifica que as políticas das finanças públicas têm uma função muito importante para a realização do crescimento económico a longo prazo. Segundo as formas assumidas por Qu Zhentao, Zhanghui⁴⁰, do ponto de vista da estrutura das despesas das finanças públicas de Macau, analisam-se a relação entre as despesas das finanças públicas de Macau e o PIB; ao mesmo tempo faz-se um estudo da função promotora das despesas das finanças públicas e do crescimento económico. No estudo, utilizam-se como amostras, os dados dos Quadros V e VI⁴¹. Como os dados da designação “Outras despesas correntes” são zero, não entram na consideração para esta análise.

A fórmula modelo 4 de regressão múltipla é:

$$\text{LN(PIB)} = 0.645 * \text{LN(Bens_serviços)} + 0.553 * \text{LN(Transferências_correntes)} + 0.134 * \text{LN(Operações_financeiras)} + 0.060 * \text{LN(Transferências_capital)} - 0.185 * \text{LN(Outras_despesas_correntes)} + 1.076$$

⁴⁰ Qu Zhentao, Zhanghui, “A Relação entre as Despesas Financeiras e o PIM”, publicado no “*Jornal Académico da Universidade do Comércio de Harbin*”. n.º 1 de 2005 (n.º 80 na totalidade).

⁴¹ No que respeito a juros, faltam dados do ano 2005-2006, para o tratamento desta falta, assume-se a média 7.835016 e 1.274689 como desvio padrão e fizeram-se números aleatórios com distribuição normal. Os dados são do Anuário Estatístico da China de 1996-2008 e da Direcção dos Serviços da Estatística e Censos de Macau.

Na fórmula, o coeficiente de correlação $R = 0.997$ e coeficiente de determinação $R^2 = 0.994$, o grau de identidade é muito alto e não existe o fenómeno de auto-correlação. Salário, transferências correntes, actividades financeiras, transferências de capitais e PIB local apresentam uma relação de correlação positiva, isto é, quando o salário, as transferências correntes, as actividades financeiras e as transferências de capitais aumentam 1%, o PIB local cresce respectivamente por volta de 0.645%, 0.553%, 0.134% e 0.060%. Mas outras despesas correntes (designações restantes das despesas correntes, alugueres separados dos terrenos, seguros, retornos e outras designações) apresentam uma relação de correlação negativa, isto é, quando outras despesas correntes aumentam 1%, o PIB reduz cerca de 0.185%.

Portanto, quanto à distribuição das despesas das finanças públicas, o governo deve prestar atenção prioritária aos salários e às transferências correntes, que fazem parte das despesas correntes, e posteriormente às actividades financeiras e às transferências de capitais, que fazem parte das despesas de capital. Verificando os resultados práticos, deve dar-se crédito à previsão do governo. O moral dos funcionários públicos foi estimulado quando foram estabelecidos, no ano 2009, o regime de carreiras dos funcionários e o estatuto dos cargos de direcção e chefia, a alteração e a aprovação do «Estatuto dos Gabinetes do Chefe do Executivo e dos Secretários», a legislação do regime de carreiras dos enfermeiros e em 2010, o surgimento dos projectos de lei do «Regime de Carreiras dos Professores e Assistentes das Escolas Públicas do Ensino não Superior», do «Regime de Carreiras dos Farmacêuticos e dos Técnicos Superiores de Saúde», do «Regime de Carreiras dos Auxiliares dos Serviços de Saúde», do «Regime de Carreiras dos Inspectores dos Serviços de Saúde», do «Regime de Carreiras dos Técnicos de Diagnóstico e Terapêutica», do «Regimes de Carreiras dos Médicos» e do «Regime de Carreiras dos Administradores Hospitalares». Porém, os estudiosos Alesina e Roberto⁴² descobriram que a chave do sucesso das actualizações financeiras de muitos países está em reduzir as despesas correntes e as despesas de transferência. E a maneira mais efectiva de diminuir as despesas correntes é controlar racional e eficientemente as despesas dos funcionários do governo. Apesar de a RAEM possuir

⁴² Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1997), “Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects”, *International Monetary Fund Staff Papers* 44(2): 210-48.

uma verba excedentária de centenas de bilhões, não se pode negligenciar esse problema. E como He Haoran⁴³ aponta, o número de funcionários influencia directamente as despesas de todos os géneros do governo. Para garantir a estabilidade das finanças públicas da RAEM, é verdadeiramente necessário realizar um estudo estratégico sobre toda a estrutura e organização administrativa pública neste momento, para que, por um lado, se aumente a eficiência da administração pública para responder às exigências da sociedade e, por outro, acabar com o pessoal improdutivo. Tais reformas só podem ser executadas de uma maneira gradativa, sob a condição de não frustrar o moral dos funcionários públicos.

No entanto, falta a este modelo o item do investimento, que faz diferença do que nós supomos. Com uma análise mais profunda, pode observar-se um crescimento notável de investimento nos dois períodos independentes antes e depois do retorno de Macau. Mas nos anos recentes, o investimento sofre um declínio. Tal situação tem a ver com a pouca intervenção económica do governo, a qual é explicada acima. Afinal, deve ou não o governo aumentar o investimento público para estimular o crescimento económico? Hoje há ainda divergências de opinião sobre este assunto entre os estudiosos. Segundo investigações de Islam⁴⁴ e Temple⁴⁵, os efeitos da especificidade estatal são um elemento imprescindível para considerar na investigação da influência do investimento público do governo sobre o desenvolvimento económico. Por exemplo, como Mankiw⁴⁶ aponta depois de analisar as informações dos Estados Unidos e da Coreia do Sul de 1960 a 1990, embora as percentagens do investimento público no PIB nacional dos dois países se aproximem, o crescimento médio anual do PIB per capita dos EUA é apenas de 2%, mas o da Coreia do Sul é de 6%. Isto é uma prova evidente dos diferentes efeitos económicos causados pelos investimentos públicos realizados em diferentes fases do desenvolvimento económico. Todavia, ainda podemos receber umas

⁴³ He Haoran, 2000, “Um Breve Estudo sobre o Sistema das Finanças Públicas de Macau”, publicado em “Administração” Vol 13 N.º 1 (na totalidade n.º 47) PP. 101-107.

⁴⁴ Islam, N. (1995), “Growth Empirics: A Panel Data Approach”, “The Quarterly Journal of Economics”, 110, 1127-1170.

⁴⁵ Temple, J. R. W. (1999), “The New Growth Evidence”, “Journal of Economic Literature”, 37, 112-156.

⁴⁶ Mankiw, N. G. (2007), “Principles of Economics”, Mason, OH: Thomson/South-Western.

mensagens de outros documentos. Aschauer⁴⁷ e Munnell⁴⁸ demonstram que o investimento público do governo em infra-estruturas resulta em efeitos de estímulo económico mais visíveis do que em outras áreas. Aschauer⁴⁹ ainda acrescenta que o investimento público não em infra-estruturas possivelmente pode expelir o investimento privado, causando baixa de produção marginal e cada vez menos investimento privado. E segundo os resultados da investigação, levada a cabo por Li Bingzheng⁵⁰ e outros, em que se avaliam os efeitos da promoção económica dos Dez Novos Projectos de Construção no valor total de 500 mil milhões de dólares taiwaneses, executados pelo governo de Taiwan em 5 anos, os dez projectos, em curto período, dão impulso positivo à maioria de todos os sectores sociais, cuja produtividade e empregos aumentam bastante, dando influências negativas apenas à indústria têxtil e ao sector de componentes electrónicos. Mas o efeito de estímulo económico no longo período é menor do que o do curto prazo. Umhas indústrias sofrerão flutuações muito notáveis. Poder-se-á observar um crescimento vigoroso dos sectores de onde o governo directamente compra mercadoria ou serviços e dos indirectamente promovidos por eles. Entre estes sectores, os mais competitivos absorverão mais factores de produção, como mão-de-obra e capital, enquanto os de menor competitividade perderão elementos essenciais de produção e retrocederão rapidamente. A agricultura e a indústria têxtil, por isso, vão sofrer influências negativas mais severas a longo prazo, até resultando em efeitos adversos como o aumento do nível de preços sob a pressão da expansão da procura doméstica. Afinal de contas, logo que no futuro a RAEM continue a aplicar a estratégia de Keynes, isto é, aumentar a quantidade da construção pública ou das despesas do governo com políticas fiscais expansivas, devemos lembrar a verdade que os efeitos das políticas fiscais públicas estão intimamente relacionados com a fase do desenvolvimento económico da região e o conteúdo das despesas.

⁴⁷ Aschauer, D. A. (1989), "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics*, 23, 177–200.

⁴⁸ Munnell, A. H. (1990), "Why Has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment," *New England Economic Review*, Jan/Feb, 3–22.

⁴⁹ Aschauer, D. A. (1988), "Does Public Capital Crowd Out Private Capital?" Unpublished Paper, Federal Reserve Bank of Chicago.

⁵⁰ Li Bingzheng, Zhang Qilu, Li Huilin, "Será eficaz a proposta de crescimento económico através do alargamento das despesas do investimento governamental? Uma Análise Equilibrada do Plano das Dez Construções Novas." publicado em "Previsões e Políticas da Economia de Taiwan", 2010, n.º 2 (na totalidade n.º 40) pp. 127-159.

2. Como se mantém o equilíbrio entre as despesas correntes e as despesas de capital?

Ambos, crescimento e diminuição das despesas correntes, são resultados possíveis do aumento das despesas de capital; o que importa é que as despesas de capital possam substituir a produção. Se a mão-de-obra fosse substituída por equipamentos automáticos e máquinas, a quantidade de produtos e serviços do governo aumentaria por causa destas novas instalações, pois o salário dos responsáveis dos novos equipamentos e as correntes⁵¹. Kamenksy⁵² descobriu que 57% dos directores nunca consideraram gastos de manutenção e de administração causados pelas despesas de capital, e Thomassen⁵³ chegou à mesma conclusão através da observação das propostas de orçamento de todos os estados dos EUA. Por isso, antes de estudar a distribuição adequada do superavit das finanças públicas de Macau é preciso discutir como manter o equilíbrio entre as despesas correntes e as despesas de capital. Segundo a Tabela VII, relativamente às despesas de capital, as despesas correntes têm subido violentamente nos últimos anos. No ano 2008, as despesas correntes foram quase seis vezes mais do que as despesas de capital, e o número é significativamente maior do que 2.95 vezes as da Ilha Formosa nos anos 90⁵⁴. Este fenómeno está relacionado com o aumento rápido das transferências correntes na Tabela V, que cresceu mais de 3.56 vezes de 1999 a 2008. A tendência ameaça certamente a contribuição do orçamento para a economia no total. Apesar de as despesas correntes pesarem mais do que as despesas de capital, numa proporção média de 58.24%, o seu coeficiente de variação mantém-se estavelmente sem grandes oscilações. Utilizando documentos de 43 países em desenvolvimento durante 20 anos (1970-1990), Devarajan et⁵⁵ al concluiu que as despesas correntes aceleram o desenvolvimento

⁵¹ Su Caizu, 2003, “*Estudo comparativo das despesas de capital e das despesas correntes do governo*”, relatório de investigação do Comité Nacional de Ciência de Yuan Executivo.

⁵² Kamenksy, J. M. (1984), “*Budgeting for State and Local Infrastructure: Developing a Strategy*”, “*Public Budgeting and Finance*”, 4(1), 14.

⁵³ Thomassen, H. (1990), “*Capital Budgeting for a State*”, “*Public Budgeting and Finance*”, 10(2), 20-41.

⁵⁴ Su Caizu, 2003, “*Estudo comparativo das despesas de capital e das despesas correntes do governo*”, relatório da investigação do Comité Nacional de Ciência de Yuan Executivo.

⁵⁵ Devarajan, S., V. Swaroop and H.Zou. (1996), “*The Composition of Public Expenditure and Economic Growth*”, “*Journal of Monetary Economics*”, 37, 313-344.

económico, ao passo que as despesas de capital têm correlação negativa com o crescimento e o excesso de despesas produtivas impede-o.

3. Estudos positivos a favor do crescimento do *superavit*

Nesta parte utilizar-se-á a mesma forma acima e adoptar-se-á a Tabela VIII, cujos dados de “Categorias funcionais das despesas” do Governo de 2002 a 2008 foram organizados pelo anuário estatístico da DSEC. O resultado implica que na fórmula, o coeficiente de correlação $R = 0.946$, o coeficiente de determinação $R^2 = 0.895$ e o grau de identidade sejam relativamente altos.

A fórmula linear de regressão múltipla é:

$$\text{LN}(\text{superavit}) = 3.386 * \text{LN}(\text{Serviço_público_Geral}) - 3.288 * \text{LN}(\text{ordem_segurança_Pública}) + 0.980 * \text{LN}(\text{Eventos_económicos}) + 0.602 * \text{LN}(\text{Protecção_Ambiental}) - 0.743 * \text{LN}(\text{Equipamento_comunidade_alojamento}) - 7.036 * \text{LN}(\text{Saúde}) + 1.013 * \text{LN}(\text{Recreação_Cultura_Religião}) + 5.403 * \text{LN}(\text{Educação}) + 0.379 * \text{LN}(\text{Protecção_social}) + 1.743$$

Na fórmula linear do modelo de regressão múltipla acima, vêem-se os investimentos na Educação, Serviços públicos gerais, cultura, religião e protecção ambiental que têm correlações positivas significativas com o superavit, especialmente a educação e os serviços públicos gerais, dos quais 1% do aumento dos investimentos corresponde respectivamente sensivelmente a 5.403% e a 3.386% do crescimento do superavit. Muitos estudos mostram que a acumulação dos recursos humanos é o impulso potencial do desenvolvimento económico a longo prazo. De acordo com a teoria do desenvolvimento endógeno, o crescimento da economia pode sustentar⁵⁶ caso o governo adopte políticas de despesas para melhorar a tecnologia e aumentar os recursos humanos, o que está conforme às análises deste artigo. Além disso, as despesas em Educação Pública podem influenciar o desenvolvimento económico indirectamente por meio dos investimentos privados⁵⁷. Também é preciso prestar atenção a que o crescimento da

⁵⁶ Glomm, G. and Ravikumar B. (1992), “Public versus Private Investment in Human Capital: Endogenous Growth and Income Inequality”, *Journal of Political Economy*, 100-4, 818-834. Glomm, G and Ravikumar B. (1998), “Opting Out of Publicly Provided Services: A Majority Voting Result”, *Social Choice and Welfare*, 15(2), 187-199.

⁵⁷ Milesi-Ferretti, G and N. Roubin (1998), “On the Taxation of Human and Physical Capital in Models of Endogenous Growth”, *Journal of Public Economics*, 70-2, 237-254.

Ordem e Segurança Pública diminuíam consideravelmente o superávit e não se descobriu correlação clara entre o aumento da protecção social e o superávit.

4. Distribuição razoável das despesas governamentais

Sendo uma forma de análise multivariada, o objectivo do clustering é fazer agrupamentos das funções de despesas governamentais segundo os seus graus de semelhança. Os objectos dum grupo terão características de alta homogeneidade; por isso se poderá revelar a atitude do governo em frente das funções.

Conseguimos uma descoberta interessante: As 9 funções de despesas governamentais podem dividi-se em 3 grupos. Cronologicamente, o primeiro grupo demonstra que em 2002 o foco era nos serviços públicos comuns, enquanto a atenção à protecção ambiental era relativamente inexistente. O terceiro grupo sugere que de 2003 a 2005 se dava importância aos serviços públicos comuns, assuntos económicos, ordem social e segurança pública, educação e serviços de saúde, mas o alojamento e o estabelecimento de comunidades receberam pouca atenção. O segundo grupo revela que durante 2006 e 2008 a ordem social e a segurança pública, os serviços públicos comuns e a educação se destacavam nas prioridades; no entanto o alojamento e o estabelecimento de comunidades continuavam a receber pouca atenção. Podemos concluir que o governo deu pouca atenção ao alojamento e ao estabelecimento de comunidades; fez progresso em realizar a importância da ordem social e à segurança pública; continuou a centrar o foco nos serviços públicos comuns e a atenção à segurança social não era nem muita, nem pouca. Portanto, a afectação do superávit das finanças públicas necessita de considerar mais sobre o alojamento e o estabelecimento de comunidades. O governo também tem de receber audiência social e deve fazer mais esforço em tratar com a questão da segurança social a que a sociedade está cada dia a dar mais importância. Implementação da segurança social de duas camadas e o fundo soberano também têm de ser rápidos, porém é necessário examinar se estas políticas de assistência irão causar encargo financeiro entre gerações, segundo o exemplo do Agulnik⁵⁸ et al. que avaliaram a influência da

⁵⁸ Agulnik, P., R. Cardarelli, and J. Sefton. (2000), "The Pensions Green Paper: A Generational Accounting Perspective", *Economic Journal*, 110(467), 598-610.

adopção da nova política de pensões na Grã-Bretanha para a continuidade das finanças e o encargo financeiro britânico entre gerações.

O resultado revela que no âmbito da continuidade financeira, só um aumento de mais de 9,8% do imposto da renda (cerca de £7 milhões) pode recompensar o défice entre gerações, se a despesa extra for totalmente suportada pelo imposto de renda, enquanto um aumento de somente 7.4% pode conseguir o mesmo objectivo se também aumentarmos o prémio do seguro e as receitas dos prémios de seguros aumentará 0.7% do BIP, comparando com a política original. No âmbito dos encargos financeiros entre gerações, a aplicação desta política irá fazer piorar os registos contábeis de todas as gerações, existindo a tendência para aumentar cada ano, e o desequilíbrio dos encargos financeiros entre gerações também irão piorar, mas não significativamente.

Além disso, como se pode descobrir nos parágrafos anteriores, o aumento das despesas com a ordem social e a segurança pública reduz de forma significativa o aumento do superavit; consequentemente o governo tem de examinar os resultados e os benefícios para o desenvolvimento regional e dar mais atenção à ordem social e à segurança pública.

Finalmente, sobre a prévia posição em que o governo de Macau põe os serviços públicos comuns, existe uma correlação positiva entre os serviços públicos comuns e o superavit. No entanto, Agell *et al*⁵⁹. sugerem que a correlação é estatisticamente insignificante, após terem analisado documentos de 25 anos (1970-1995) da escala do sector público e do desenvolvimento económico dos países da OCDE.

IV. Conclusão

Hoje em dia, Macau ocupa o 93.º lugar⁶⁰ do mundo em termos de competitividade mundial, o 9.º lugar⁶¹ da China em termos de competi-

⁵⁹ Agell, J., T. Lindh and H. Ohlsson. (1999), "Growth and the Public Sector: a reply", *European Journal of Political Economy*, 15(2), 783-792.

⁶⁰ "Macau penetra na lista das cem cidades mais competitivas do mundo", publicado em "Diário de Macau", 15 de Julho de 2010

⁶¹ "A Competitividade tem subido em 5 anos, Macau fica em 9.º lugar entre dez cidades", publicado em "Diário de Macau", 24 de Abril de 2010.

vidade de cidade. A cultura do entretenimento de Macau está em 3.º lugar em termos de cidades reconhecidas da China. Além disso, o governo de Macau está no topo da lista de governos honestos e confiáveis da China⁶². Durante a crise do tsunami financeiro, a economia de Macau ficou estável com mil milhões de lucro. O sucesso de Macau deve-se ao apoio da pátria, à eficiência do governo da RAEM e aos esforços comuns dos cidadãos. Além disso, o governo lança várias políticas em favor dos cidadãos para cumprir a promessa de compartilhar os frutos do desenvolvimento económico com os cidadãos. Tudo isto é louvável. Porém, a posição que Macau possui como o maior mercado de jogos da Ásia está a encontrar cada dia mais desafios de países ou regiões como Singapura, Filipinas⁶³, Coreia, Taiwan e Japão⁶⁴. A questão é saber se os lucros devem ou não ser continuamente gastos nas políticas de previdência e no alargamento das funções governamentais. Deve preparar-se para prestar recursos e ter uma gestão eficaz para enfrentar os desafios durante o desenvolvimento sustentável no início do envelhecimento da cidade⁶⁵. O Ministro das Finanças da Austrália, Wayne Swan, declarou que o orçamento federal da Austrália estava baseado na gestão patronizada e não estava nas perspectivas boas da economia dentro e fora do país⁶⁶. Por isso, hoje em dia, como distribuir os lucros com base em leis aperfeiçoados, tornou-se uma questão cada vez mais importante.

⁶² “*A Competitividade Sintética de Macau caiu para 15.º lugar*”, publicado em “*Diário de Macau*”, 12 de Julho de 2010.

⁶³ “*As Filipinas desafiam Macau e Singapura com a Proposta da Construção de Casinos*”, publicado em “*Diário de Macau*”, 12 de Agosto de 2010.

⁶⁴ “*Nos próximos dez anos, o Japão tem oportunidade de desafiar Macau*”, publicado em “*Diário de Macau*”, 09 de Junho de 2010.

⁶⁵ O relatório previsto da Expo Internacional de Jogos de Fortuna e Azar, publicado a cada dois anos, mostra que 31% dos entrevistados escolheu os comportamentos governamentais que limitam o desenvolvimento; 27% escolheu a mão-de-obra escassas; 23% escolheu a construção de infra-estruturas que pode ou não preencher as necessidades. Fonte: “*A Indústria de Jogos de Macau enfrenta três ameaças*”. Publicado em “*Diário de Macau*”, 09 de Junho de 2010.

⁶⁶ News.com.au, Forbes.com, “*Budget surplus 'based on discipline, not rosy views'*” - Swan, July 19, 2010, <http://www.news.com.au/business/breaking-news/budget-surplus-based-on-discipline-not-rosy-views-swan/story-e6frfkur-1225893870285>

Tabela IV: Receitas ao longo dos anos

unidade: 10,000 patacas

Designação	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
	Receitas Correntes													
Impostos directos	258700	642600	759100	635500	598700	689544	754742	887623	1134283	1612446	1806911	2171541	3302026	4299083
Impostos indirectos	45400	60900	55300	48900	49600	53260	84079	92604	98761	129728	149486	140263	205907	188348
Despesa, multa e sanções pecuniárias	11800	32900	30100	29300	25500	22847	29671	33192	33971	43523	53994	53759	73600	102713
rendimento	77600	85100	67400	99200	205900	54545	83898	45458	87209	73100	167778	217106	308246	243502
devolução	11100	13000	82900	35800	16500	16267	16403	12578	40061	49657	75662	95862	160730	233291
Venda de produtos duráveis	0	300	100	0	100	56	67	245	21	33	29	16	11	282
Venda de Serviços e produtos não -duráveis	5600	4600	3900	4000	4600	3470	3374	3997	3938	4206	4803	4989	2802	3355
Outras receitas correntes	1200	5400	4800	13100	6500	4128	1912	23009	2940	17304	13197	13696	11082	5944

Designação	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Recitas do capital														
Venda de investimento em activo	1600	6200	1700	1400	6800	745	99	25	61	0	391	318		2862
Transferências	4000	4200	0	19300	27900	1914	0	100	0	0	0	0	0	
Ativos financeiros	53700	0	0	400	900	440	440	0	0	600	0	13477	7421	20554
Débito	26000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outras receitas de capital	0	0	40000	157000	40000	30642	0	0	0	0	0	0	0	0
Retorno não dedutivo das receitas	500	1900	2100	1800	2900	3733	6795	9599	10779	3892	4619	5316	5008	7734
Contas designadas	104400	614200	452800	509100	708400	652261	582685	414264	425040	451866	543212	1002507	0	0
total	601500	1471100	1500100	1554800	1694300	1533850	1564165	1522692	1837063	2386354	2820082	3718852	4069412	5107667

Fonte: «Anuário Estatístico da China», 1996-2009.

Nota: * dados temporários

Tabela V: Despesas do Governo

unidade: 10,000 patacas

Designação	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Despesas recorrentes														
Salários	145300	257900	281500	297900	292700	264848	271964	278525	286983	295920	325074	343365	693106	487983
Mercadorias e serviços	48600	52600	59100	57400	68600	52491	53932	54361	57259	66366	77837	87397	362227	188342
Juros	600	9600	7400	5100	500	0	0	0	0	0	0	0	2399	0
Transferências correntes	112100	323800	411300	452000	423200	425837	496145	439137	525171	559490	712599	818346	587094	1465770
Outras despesas correntes	2700	7900	12200	20900	30200	5232	5456	6834	4808	4970	5687	8033	197597	80486
Despesas do capital														
Investimentos	99000	134300	147400	159800	112800	87018	99305	135055	236169	339416	433827	435491	375701	306744
Transferências de capital	32100	17200	11300	3800	4700	3744	3832	2206	2651	12133	6304	8800	11007	10088
Actividades Financeiras	6000	50700	41100	44700	22500	10998	8761	18314	33217	40140	13886	31037	105468	54940
Outras despesas de capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contas Designadas	104400	614200	452800	509100	708400	652261	582685	414264	425040	451866	543212	1002507	0	0
Total	550700	1468100	1424100	1550600	1663600	1502427	1522079	1348695	1571297	1770301	2118426	2734976	2334598	2594352

Fonte: Anuário Estatístico da China, 1996-2009

Nota: * dados temporários

Tabela VI: Saldos públicos de 1999 a 2008

unidade: 10,000 patacas

anos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Lucro	30700	31423	42086	173997	265766	616053	701656	983876	1734814	2513315
Produtos Brutos locais	2617525	5529352	5589429	4936040	4728740	4897240	4970440	5481870	6356630	8223390

Fonte: «Anuário Estatístico da China» 1996-2009, Direcção dos Serviços Estatísticos e Censos

Nota: * dados temporários

Tabela VII: Categorias das despesas correntes e de despesas de capital de 1999 a 2008

Designação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	Médio	Diferença
Despesas correntes(1)	49.00%	49.81%	54.37%	57.75%	55.64%	52.35%	52.93%	45.97%	78.92%	85.67%	58.24%	1.75%
Despesa de Capital(2)	51.00%	50.19%	45.63%	42.25%	44.36%	47.65%	47.07%	54.03%	21.08%	14.33%	41.76%	1.75%
(1)/(2)	0.96	0.99	1.19	1.37	1.25	1.10	1.12	0.85	3.74	5.98		

Nota: Dados temporários

Tabela VIII: Categorias funcionais das despesas do Governo de 2002 a 2008

unidade: 10,000 patacas

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Serviço Público Comum	194872.2	208828.3	224317.2	259382.6	311201.7	343399.9	512903.5
Ordem Pública e Segurança	194444.9	221493.8	234397.2	241498.8	274893	310625.4	370556.3
Assuntos Económicos	124819.9	129350.2	184137.9	276594.9	303014.5	259122.1	377402.2
Protecção Ambiental	22405.04	35178.42	32406.95	50881.61	108675	108039.7	67070.87
Habitacção e Instalação da Comunidade	7017.024	9063.892	12058.13	13018.7	36509.79	17344.92	77293.23
Cuidados com a Saúde	123899	138406.5	142097.6	170118.9	179718.2	196619.2	217479.6
Entretenimento, Cultura e Religião	78877.4	150295	201685.7	200809.9	125332.9	124509.5	171842.9
Educação	168361.5	183854.8	190726.9	221946.9	261054.4	302787.3	370386.5
Segurança Social	117151.5	134985.1	137241.6	137442.4	147730.4	206607.3	480477
Total	1031848	1211456	1359069	1571695	1748130	1869055	2645412
Lucro	173997	265766	616053	701656	983876	1734814	2513315
Produtos Brutos locais	4936040	4728740	4897240	4970440	5481870	6356630	8223390

Fonte: Anuário Estatístico da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos; 2002-2008

