

O EQUILÍBRIO DO ORÇAMENTO NA LEI BÁSICA DA RAEM À LUZ DA ACTUAL LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL DE MACAU*

Hugo M. R. Duarte Fonseca
Assistente Eventual, Faculdade de Direito, Universidade de Macau

Resumo: A actual Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 15/2017, publicada em 2017.08.28), entrada em vigor a 1 de Janeiro de 2018, prescreve o mesmo critério de equilíbrio orçamental que a Lei Básica (LB). Porém, tal não constitui um critério de equilíbrio *material* do orçamento, mas tão-somente *formal* (equilíbrio entre receitas *totais* e despesas *totais*), suscitando assim aturada reflexão, pois que implica que todos os orçamentos da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) estejam necessariamente “*equilibrados*”.

Palavras-chave: Equilíbrio orçamental; lei de enquadramento orçamental (LEO); artigo 105.º da Lei Básica da RAEM.

Introdução

Bem se sabe que poderá parecer inusitado começar qualquer texto de índole jurídica com a citação expressa de preceitos legais.

Sucedem que não ceamos a imputação de qualquer exasperado legalismo, conquanto isso não possa – nem deva – significar, de qualquer jeito, que descuremos a importância da lei como primacial fonte normativa¹.

* O presente texto constitui breve sùmula da comunicação realizada no colóquio intitulado “*A Lei Básica, o Orçamento e a nova Lei de Enquadramento Orçamental de Macau*”, ocorrido em 20 de Abril de 2017, na Faculdade de Direito da Universidade de Macau. Serve este texto simplificado sobretudo o propósito de poder constituir apoio aos alunos que, meses mais tarde, tivemos a felicidade de vir a

Ora, versando o presente texto sobre tema pelo qual o jurista tradicional tende a experimentar alguma preliminar inimizade (embora felizmente cada vez menos intensa), revela-se de particular utilidade que se inicie a exposição subsequente pela simples citação do preceito da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (LB) que disciplina o *equilíbrio orçamental*, a par da menção expressa da prescrição da recente Lei de Enquadramento Orçamental de Macau (LEO – Lei n.º 15/2017) que possui idêntico objecto.

Assim será.

Art. 105.º da Lei Básica da RAEM:

“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 deficit e manter o orçamento a par da taxa de crescimento do produto interno bruto da Região”.

Art. 10.º da Lei de Enquadramento Orçamental da RAEM (Lei n.º 15/2017):

“(equilíbrio orçamental)

No orçamento segue-se o princípio da manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, procurando alcançar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, evitar o défice, mantendo-o a par da taxa de crescimento do produto interno bruto local”.

1. Da previsão de um preceito sobre equilíbrio orçamental na Lei Básica da RAEM

O primeiro tópico merecedor de sintéticas observações é o da previsão, na LB, de um preceito regulador do “equilíbrio orçamental”.

Não se crê que fosse necessário que a LB tratasse a questão, mais a mais nos termos em que o faz: fornecendo uma noção vinculativa de equilíbrio orçamental (*rectius*, vinculativa para todas as leis criadas e vigentes em Macau com carácter hierárquica e jurídico-formalmente *inferior* ao da LB) sem qualquer relevância

encontrar, no exercício de funções docentes, na mesma Faculdade.

- 1 Não há quaisquer dúvidas acerca da caracterização do ordenamento jurídico da RAEM como sendo pertencente à denominada “família romano-germânica”, na qual a lei assume papel preponderante como fonte de direito (sobre o ponto, cfr., PAULA NUNES CORREIA, “O sistema jurídico de Macau: uma perspectiva de Direito Comparado”, *Repertório do Direito de Macau*, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, 2007, pp. 17-34).

ou “utilidade” prática².

Porquê a inexistência de “utilidade” prática? Muito simplesmente porque – tal como constataremos abaixo – a norma (da LB) em apreço não fornece um *verdadeiro* critério de *equilíbrio orçamental*, razão pela qual acaba sendo perfeitamente despicienda.

Repare-se que o problema a que aqui é feita específica referência resultará acrescidamente aclarado quando abaixo nos centrarmos no conteúdo da norma constante da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) vigente em Macau, pela razão simples de que o conteúdo de tal norma é idêntico (e não apenas sob o prisma da literalidade) ao do preceito congénere que já constava da LB.

O que por enquanto releva é, pois, que tão-só apreciemos a questão que deve formular-se deste modo: deve uma lei de *valor paramétrico* superior relativamente a todos os demais diplomas legislativos internos (como é o caso da LB no concernente ao ordenamento jurídico da RAEM³) pronunciar-se – e, logo, dispor – sobre a questão do *equilíbrio do orçamento*?

Creemos que não, assim como creemos, no quadro dos mais diversos ordenamentos, que corpos legislativos com estas características não devem predispor, por exemplo, *limites* quanto ao valor (*absoluto e/ou relativo*⁴) do *défice orçamental*.

Todavia, a questão que temos entre mãos é ainda mais singela (sendo que propositadamente descuraremos a questão mais ponderosa de saber se, em geral, o *equilíbrio orçamental* deve ser objecto de uma norma reguladora em dispositivos normativos com as características – *materiais* – da LB). Com efeito, basta aqui questionar se uma norma com conteúdo (afinal) irrelevante (tal como sobretudo constataremos abaixo, a propósito da norma equivalente constante da LEO)

2 Insistimos sempre em recordar a evidência de que as normas jurídicas acerca do que constitui objecto típico da Economia Pública não estão dispensadas de serem compreendidas à luz da sua relevância “prático-normativa” (para que se recupere aqui a expressão modelarmente utilizada, a tantos títulos, por A. CASTANHEIRA NEVES, nomeadamente em *Metodologia Jurídica. Problemas fundamentais*, reimpressão, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, *passim*).

3 Cfr., desde logo, o §2º do art. 11.º da LB.

4 A previsão de um limite quanto ao valor *absoluto* do *défice orçamental* implicaria a indicação de um valor expresso na moeda com curso legal que funcionasse como tecto máximo do valor (absoluto) desse *défice* (o que constituiria, outrossim, opção manifestamente desajustada, face, antes de mais, à oscilação do valor de qualquer moeda ao longo do tempo). Assim, é a previsão de um limite quanto ao valor *relativo* do *défice* que é vulgarmente utilizada nos ordenamentos jurídicos (designadamente, no ordenamento jurídico da União Europeia) – por exemplo, o limite em causa pode ser dado pela relação entre o valor absoluto do *défice* face ao valor (absoluto) do produto interno bruto do país (ou região administrativa especial, para nos reportarmos a Macau), ou seja, tal limite (relativo) resulta da *relação percentual máxima* (por exemplo, 3%) que poderá existir entre o valor absoluto do *défice* (expresso na moeda com curso legal que releve) e o valor absoluto do produto interno bruto (PIB).

deve ou não constar de um documento legislativo com índole inequivocamente primacial em termos normativos.

A nossa resposta à questão ainda agora formulada não pode deixar de ser negativa.

Na verdade, não se logra alcançar préstimo *prático-jurídico* para uma norma (inserta no art. 105.º) – mais a mais da LB – em face da qual *todos* os orçamentos estarão... “equilibrados”.

É que, muito prosaicamente, é certo que as *receitas totais* sempre serão *pelo menos* equivalentes às *despesas totais* em qualquer orçamento, não obstante, por exemplo, as receitas *efectivas* constantes desse orçamento poderem ser inferiores às despesas *efectivas* que nesse mesmo orçamento estejam inscritas⁵.

Mas a esse assunto – conforme já dito – regressaremos mais adiante.

Por enquanto, podemos bastar-nos com um reparo óbvio, o qual se prende directamente com a circunstância de já sabermos que o conteúdo da norma da LB que rege em matéria de *equilíbrio orçamental* ser equivalente ao conteúdo da norma que rege o equilíbrio orçamental na LEO.

Efectivamente, limitando-se – tal como agora sucede – a LEO a reproduzir a norma da LB que preceitua de que modo, ou em que moldes, deve o orçamento da RAEM estar “equilibrado”, não cremos que possa deixar de falar-se numa *degradação normativa* dessa norma da LB.

Tudo porque uma norma da LB vale normativamente – e deve valer – atendendo, antes de tudo o mais, ao facto de tal norma proceder precisamente da LB, e não de qualquer outro diploma legal.

É certo que a LB não é, formalmente – e tendo estritamente em vista o plano *formal* das fontes normativas e sua hierarquia –, uma Constituição, porquanto apenas tem índole *materialmente* constitucional⁶.

5 Receitas e despesas *efectivas* são um dos *tipos* ou *modalidades* de receitas e despesas orçamentalmente inscritas (de acordo tão-somente com um dos critérios de classificação possíveis, são *efectivas* as receitas que aumentam o património [monetário] do ente com poder orçamental [de que são exemplo paradigmático os impostos] e *efectivas* as despesas que diminuam aquele património [tradicionalmente, todas as despesas à excepção das havidas com o reembolso de empréstimos públicos previamente contraídos]) – cfr. TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5ª ed. (refundida e actualizada), Coimbra Editora, Coimbra, 1997, pp. 92, ss.

6 A LB da RAEM não é, *formalmente*, uma Constituição (vigora em Macau, tal como afirma LOK WAI KIN – in “A Constituição e a Lei Básica são base constitucional da Região Administrativa Especial”, *Administração*, n.º 88, vol. XXIII, 2010, pp. 383 ss. – a Constituição da República Popular da China, desde logo porque Macau constitui território plenamente sob soberania chinesa), ou sequer uma “mini-constituição” (ao estilo do que poderia ocorrer ao sabor de qualquer género de federalismo). Trata-se, porém, de uma lei (e lei ordinária, com *valor reforçado*) *materialmente constitucional*, desde logo se atendermos à índole do conteúdo dos respectivos preceitos – cfr. PAULO CARDINAL, “Fundamental Rights in Macau: From Territory under Portuguese Administration to Special Administrative Region

Do mesmo modo, é também certo que várias Constituições – como, por exemplo, a Constituição da República Portuguesa (na parte inicial do seu art. 105.º, n.º 4) – integram normas que dispõem, de modo também patentemente inoperante, sobre o equilíbrio orçamental. Porém, e para utilizarmos o mesmo exemplo, quando tal acontece, não ocorre o que hoje sucede na RAEM (com a entrada em vigor, em Macau, da referida Lei n.º 15/2017), pois que as normas da lei de enquadramento orçamental (de Portugal⁷) não reproduzem os preceitos do instrumento normativo a que a lei de enquadramento se encontra submetida (no exemplo tido em vista, a Constituição da República Portuguesa).

Mas é exactamente isso que sucede na RAEM Tudo porque, tal como acima é passível de ser constatado através do cotejo do art. 105.º da LB com o art. 10.º da LEO, não há qualquer diferença relevante entre ambas as normas.

Dir-se-á: o facto de aquele artigo da LEO ser equivalente ao art. 105.º da LB significa forçosamente que a LEO não contraria – tal como não poderia contrariar (cfr. o art. 11.º, §2, da LB) – o que surge plasmado na LB a respeito de equilíbrio (dessa lei anual, determinante para a gestão da *coisa pública*, que é precisamente o orçamento – veja-se, a propósito dessa importância, desde logo, e por exemplo, o disposto no art. 54.º/3 da LB).

Decerto.

Porém, a pura e simples reprodução de norma da LB na LEO é susceptível de gerar engulhos jurídicos e afigura-se passível de crítica.

Primeiro, e antes de mais, porque traduz infeliz técnica legislativa: é produto de *legística* desajustada reproduzir toda e qualquer norma de um corpo normativo com *valor paramétrico* superior em texto legal com força normativa hierarquicamente inferior. Com efeito, tal mais não redundaria senão em *degradação normativa*, a qual traduz, pelo menos, uma deficiente técnica legislativa.

Depois, porque a mesma reprodução da citada norma (na verdade, é apenas de uma só norma que se trata dada a apontada equivalência de sentido jurídico) coloca problemas diversos (e, bem assim, desperta amplas cogitações) ao tratar-se, no fundo, de repetição de norma constante da LB em outro diploma legislativo (no caso, a LEO) do mesmo ordenamento: desde logo, problemas jurídicos que têm que ver com os órgãos que são juridicamente competentes para criar (ou depois rever o conteúdo de) normas pertencentes à LB e, outrossim, as entidades

of the PRC”, *Studies on Macau Civil, Commercial, Constitutional and Criminal Law*, Universidade de Macau, LexisNexis, Hong Kong, Singapore, Malaysia, India, 2010, p. 6, e JOÃO ALBUQUERQUE, *Lições de Direito Constitucional*, vol. II, *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, Lições proferidas no Ano Lectivo de 2015/2016*, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, policop., pp. 63 e 90 ss.

7 Actualmente, a Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro.

que podem ser juridicamente responsáveis pela criação de normas inseridas na demais legislação vigente na RAEM (como é o caso da LEO).

Por último, porque as perplexidades referidas nos dois pontos anteriores se intensificam assim que se pense que o papel ou função da inclusão na LEO de uma norma sobre *equilíbrio orçamental* (seja qual for o seu conteúdo) só faz sentido se a existência dessa norma na LEO significar um *plus* (*hoc sensu*, algo mais) relativamente a outras normas (também) sobre equilíbrio orçamental existentes no mesmo ordenamento jurídico (em particular, na LB). Ora, tal como é meridianamente evidente a partir da mera consideração do simples facto de que são *iguais* as normas sobre equilíbrio orçamental constantes na LB e na LEO, logo se conclui que a prescrição da LEO em matéria de equilíbrio do orçamento não constitui qualquer *plus* (tal como sempre deveria constituir) face ao dispositivo da LB em apreço.

Mas mais.

É que a citada norma da LB não fornece (nem sequer heurísticamente) qualquer indício relativamente a qual deva ser o critério de *equilíbrio material* respeitado pelo orçamento de cada ano económico; antes se limita (como sucede, por exemplo, com a Constituição da República Portuguesa) a fornecer um critério de *equilíbrio formal* do orçamento, com pouco (ou nenhum) préstimo realmente operativo ou sequer prático (porquanto, tal como dissemos acima, mal se concebe qualquer orçamento em que as receitas *totais* não sejam pelo menos suficientes para fazer face às despesas *totais*).

Por isso cabe questionar: se é assim (isto é, se não tem verdadeira relevância *prática* a regra de equilíbrio orçamental constante quer da LB quer da LEO), para quê repeti-la (na LEO), com todos os malefícios jurídicos que daí advêm? Em poucas palavras: não se compreende.

Terminaremos este ponto acrescentando, à guisa de conclusão parcelar, o que segue:

- (i) Pode ainda aceitar-se que uma norma inserta numa lei *materialmente constitucional* (como é a LB) vise lograr uma simples *proclamação de princípio* (e, na verdade, não mais do que isso) relativamente ao tema do equilíbrio orçamental. E pode admitir-se isto pela circunstância de que uma lei com esta natureza poderá funcionar (também nesta matéria) como um último reduto jurídico que intencione a pura evicção do que seria absurdo: a validade jurídica de um qualquer orçamento, na RAEM, em cuja elaboração (pela DSF⁸) se houvessem previsto e inscrito receitas totais (independentemente da respectiva qualidade ou fonte) em montante inferior ao das despesas totais;

8 Cfr. o art. 17.º da LEO da RAEM

- (ii) Todavia, se é excogitável e admissível que a LB – tal como, por exemplo, a Constituição da República Portuguesa (veja-se, uma vez mais, o respectivo art. 105.º, n.º 4) – albergue uma norma que se reporte tão-somente ao equilíbrio *formal* do orçamento, já não caberá sufragar-se que, no mesmo ordenamento jurídico, haja uma lei de enquadramento orçamental que apenas cure do mesmo tipo (*formal*) de equilíbrio orçamental (imprestável – porque óbvio, necessário e evidente) vinculando o orçamento de cada ano. Tudo porque a evidente função de uma qualquer LEO não é *repetir* o que já consta da LB (até por ser isso juridicamente desnecessário e revelador de malograda técnica legislativa), mas sim fornecer um critério de equilíbrio *material* do orçamento, que se aceita que não possa (ou nem deva) estar previsto na LB.

Do que vem de ser dito, algo deve, ademais, ser compreendido desde já: é que, sendo equivalentes as normas sobre *equilíbrio do orçamento* que se descobrem na LB e na actual LEO da RAEM, a observação de que é merecedora de reparos a actual redacção do art. 10.º dessa LEO – a qual, como veremos, redunda na previsão de um mero critério de equilíbrio *formal* do orçamento – serve também para aclarar as afirmações já acima enunciadas, pois que quedará suficientemente demonstrado o alcance e préstimo limitados de todo e qualquer critério de equilíbrio *formal* do orçamento.

Vejamos.

2. O preceito sobre equilíbrio orçamental constante da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) actualmente em vigor na RAEM (art. 10.º da Lei n.º 15/2017):

a) A vinculação do orçamento pelo disposto na LEO:

É quase despiciendo salientar o relevo jurídico do orçamento para a definição jurídica e económica do que será a *vida* de qualquer país e também de uma Região Administrativa Especial da República Popular da China com as características de Macau.

De todo o modo, sempre diremos que o orçamento tem um relevo absolutamente crucial na RAEM, tal como seguramente o tem em países como Portugal, cujo ordenamento jurídico, mormente mercê de razões histórico-políticas, tem obviamente, ainda hoje, uma relação íntima com o ordenamento jurídico da RAEM, porquanto pode perfeitamente servir de bordão para a compreensão do que estatuem normas do ordenamento jurídico de Macau.

Assim, tal como sucede no ordenamento jurídico português, vale a regra da *anualidade* para o orçamento da RAEM (cfr. o art. 5.º, n.º 1, da LEO), *i.e.*, todos os anos vigora um orçamento na RAEM, sendo que esse orçamento, em princípio em vigor de 1 de Janeiro até 31 de Dezembro de cada ano civil, é uma lei (com todas as consequências jurídicas que daí advêm) que, à semelhança do que ocorre em Portugal, tem que respeitar o preceituado na LEO.

Já dissemos acima que todos os orçamentos desempenham um papel relevantíssimo no contexto da generalidade dos ordenamentos jurídicos. Quanto à RAEM, essa relevância é ademais revelada pela circunstância de a própria LB estabelecer uma conexão directa entre o orçamento e a sorte da Assembleia Legislativa e do Chefe do Executivo – veja-se, a este propósito, o disposto nos arts. 52.º/2) e 54.º/3)º da LB.

Mas se é verdade que, na RAEM, o enorme relevo de todos os orçamentos é, desde logo, demonstrado pela regra da LB a que acabámos de aludir, é igualmente certo que a instituição orçamental desempenha funções *jurídicas, económicas e políticas* axiais em qualquer ordenamento jurídico desenvolvido. E, para que tenhamos noção disso mesmo, basta lembrarmos que a *função executiva* tem de desempenhar-se, todos os anos, no quadro da vital *separação de poderes*, com respeito pelos denominados princípios da *tipicidade quantitativa* (a que está sujeito todo e qualquer acto que equivalha à realização de uma despesa pública) e *tipicidade qualitativa* (a que não apenas estão sujeitos os actos que se traduzam na realização de despesa, mas igualmente toda a actuação jurídico-publicística que tenha que ver com a cobrança de receitas).

Com efeito, reportando-nos àquela que é, muito provavelmente, a mais importante função orçamental – a da *fixação ou limitação das despesas*¹⁰ – logo nos apercebemos do vital papel desempenhado pelos orçamentos de todos os anos: muito prosaicamente, não pode ser feita qualquer despesa que não esteja inscrita no orçamento (*tipicidade qualitativa*) e tem sempre que verificar-se o *cabimento* dessa despesa, *i.e.*, o valor da despesa a levar a cabo não poderá exceder, no seu montante, a cifra que está inscrita na dotação orçamental respeitante a essa mesma despesa (*tipicidade quantitativa*).

Configurando o “*orçamento das despesas*” (continua a ser vulgar distinguir-se, para efeitos de análise, entre “*orçamento das receitas*” e “*orçamento das*

9 De acordo com o estatuído pelo art. 54.º/3) da LB, o Chefe do Executivo da RAEM “*deve renunciar ao cargo (...) quando, tendo sido dissolvida a Assembleia Legislativa por motivo de esta recusar a aprovação da proposta de orçamento (...) [nos termos do art. 52.º/2)] a nova Assembleia Legislativa insistir na recusa da aprovação da proposta inicial em disputa*”.

10 É o que, reforçando a doutrina de TEIXEIRA RIBEIRO (*op. cit.*, p. 57), FERNANDO ROCHA ANDRADE enfatiza no seu ensino oral.

despesas” no contexto de um mesmo orçamento, malgrado este seja *uno e indivisível*, sem verdadeira relação jurídica estabelecida, genericamente, entre receitas e despesas¹¹) um *sistema de créditos ou dotações orçamentais* (que constituem juridicamente um tecto ou limite inultrapassável quanto ao que pode ser gasto em cada tipo de despesa orçamentalmente inscrita – cfr. o art. 34.º, n.º 1, 4) e 5) da LEO), fica logo aclarada a primacial importância do orçamento para o funcionamento de todo o *sector público administrativo* (cfr. o arts. 3.º e 6.º da LEO da RAEM). Já quanto ao chamado “*orçamento das receitas*”, o mesmo grau de importância se perscruta, pois que nenhuma receita pode ser cobrada (nomeadamente, qualquer imposto) caso tal (tipo de) receita não esteja inscrita no orçamento (muito embora o valor da receita cobrada possa ultrapassar o valor da respectiva inscrição orçamental) – cfr. o art. 34.º, n.º 1, 1) e 2), da LEO.

De tudo quanto foi já dito retira-se que, também na RAEM, há que reputar de essencial o actual significado *jurídico, político e económico* do orçamento. Mas esse é ponto que não carece de ser acrescidamente focado num texto – como este – cujo escopo se centra tão-só no tema do *equilíbrio orçamental*.

Como tal, no presente contexto, interessará apenas reter, por enquanto, o seguinte:

- (i) Qualquer orçamento que vigore anualmente na RAEM tem que cumprir os preceitos da LEO da RAEM e, em último termo, as normas da LB que tenham por objecto a disciplina jurídica da instituição orçamental;
- (ii) No tocante ao equilíbrio orçamental, cada orçamento tem que cumprir o disposto no art. 10.º da LEO, sendo que, tal como já sabemos, caso tal norma seja respeitada, tal significará necessariamente (dada a equivalência de redacção de ambos os preceitos) que foi igualmente cumprido o art. 105.º da LB.

b) Equilíbrio *formal* e equilíbrio *material* do orçamento; apreciação do tipo de equilíbrio sufragado pela LEO de Macau:

O art. 105.º da Lei Básica da RAEM prescreve um critério de equilíbrio meramente *formal* do Orçamento, assim como sucede com o art. 10.º da Lei n.º 15/2017. É que, efectivamente, analisar a redacção de um ou do outro artigo acaba, em bom rigor (e malgrado despiciendas diferenças de estilo e/ou de pormenor), por revelar que ambos redundam em idêntica estatuição.

Vejamos.

Temos um orçamento *formalmente* equilibrado – repita-se – quando a *totalidade* das receitas inscritas nesse mesmo orçamento (independentemente da qualidade de tais receitas) ascende a montante pelo menos equivalente ao

11 Recorde-se, a este propósito, a regra geral da *não consignação* (expressa no art. 8.º da LEO da RAEM).

das despesas (de *todas* as despesas) que, no mesmo orçamento, surjam também inscritas.

Não se quer com isto sufragar que o Orçamento não seja sempre unitário e, logo, insusceptível de uma acabada separação, com significado jurídico, entre receitas (e, logo, “*orçamento das receitas*”) e despesas (aqui, “*orçamento das despesas*”). Quer-se apenas, na verdade, salientar a inevitável fecundidade analítica que, para alguns fins, inclusive no tocante ao equilíbrio, deriva da independente consideração de receitas e despesas orçamentais.

Ora, dispondo o art. 10.º da LEO (e, do mesmo modo, em termos substanciais, a LB, no seu art. 105.º) que, nos orçamentos da RAEM, se segue “*o princípio da manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, procurando alcançar o equilíbrio entre as receitas e as despesas*”, evitando-se, assim, “*o défice*”, está, por um lado, (i) a prescrever-se o óbvio, e, por outro, (ii) a sufragar-se um critério de equilíbrio orçamental *imprestável* (porque vazado de qualquer conteúdo *prático*-jurídico, tal como se importaria que sucedesse numa lei de enquadramento – vinculativa – de todos os orçamentos):

- (i) Em primeiro lugar, a citada norma da LEO de Macau prescreve o que é óbvio e, já de si, incontornável, na medida em que, necessariamente, o montante *global* das despesas (*rectius*, de *todas* as despesas) inscritas num determinado orçamento haverá de manter-se, de jeito logicamente forçoso, “*dentro dos limites das receitas*” (*rectius*, do montante *global* das receitas) inscritas (ou previstas) no mesmo orçamento, alcançando-se assim “*o equilíbrio entre as receitas e as despesas*”. E é assim porque, efectivamente, seria pura e simplesmente impensável que um orçamento pudesse ter sido elaborado (e, depois, aprovado) pelos órgãos competentes sem que esse orçamento contivesse inscrito um volume de receitas (ao menos) suficiente para fazer face a *todas* as despesas lá inscritas.

Perguntar-se-á: mas não existirão situações em que, de um modo geral (em Macau e não só) a previsão orçamental contempla a contracção de empréstimos públicos, de modo justamente a fazer face a volumosas despesas? Decerto que sim. Mas é então necessário ter em conta que os empréstimos contraídos pelo sector público administrativo são *receitas* e nunca *despesas* orçamentais¹². E, logo, jamais o “*tecto*” de todas as despesas orçamentalmente inscritas será superior ao montante global das receitas previstas no mesmo orçamento. Trata-se de pura

12 Sendo justamente neste sentido que deve depor a correcta interpretação do art. 24.º, 2), da actual LEO da RAEM, pois que a “*contracção de dívidas*” é apontada como um “*recurso financeiro*” (e, logo, claro, como receita).

impossibilidade lógica (e que apenas teria interesse excogitável vedar, quando muito, num diploma com a dignidade axial da Lei Básica, mas nunca numa LEO).

Muito simplesmente, pois, nenhum orçamento existiria como tal – nenhum orçamento seria elaborado e aprovado para valer juridicamente durante todo um ano civil – caso contivesse inscrições de receitas que, em globo, fossem insuficientes para fazer face ao montante total das despesas orçamentais.

- (ii) Em segundo lugar, resta apontar – em decorrência do que se expôs no ponto imediatamente anterior – que é então *imprestável*, do essencial ponto de vista prático-normativo, o critério de *equilíbrio orçamental* acolhido na LEO da RAEM. É que, muito prosaicamente, tal como acabámos de constatar, nenhum orçamento o violará, pelo que *orçamento algum apresentará, à luz de tal critério, um défice* (formal). E tudo porque os orçamentos sempre estarão *formalmente* equilibrados, sendo que é somente isso o que exige a LEO de Macau actualmente vigente.

Aqui chegados, é altura para que se afronte a questão fulcral.

Já vimos que a LB e a LEO da RAEM proclamam a intenção de que seja evitado “o défice”. E já quedou esclarecido que, quer para a LB, quer para a LEO de Macau, esse “défice” (*tout court*) é meramente *formal* (e, logo, de escassíssima – ou mesmo nula – utilidade jurídica, económica e contabilística), pois que tal *défice* resultaria apenas da diferença “*entre as receitas e as despesas*” (que, sem precisões ulteriores, só podem entender-se como sendo as receitas e despesas *totais*).

Mas quererá isto então significar que nunca existirá *défice*, ou que o conceito de défice orçamental (apesar de juridicamente *impossível* em Macau nos termos já vistos) não tem qualquer préstimo?

Certamente que não. E a prová-lo estão, logo à partida, por exemplo, as conhecidas constringências (e sanções) que a União Europeia impõe aos seus estados-membros em matéria de *equilíbrio orçamental*, ao ditar o afamado limite ao défice orçamental (agora *estrutural*) desses estados que se cifra numa determinada percentagem do respectivo produto interno bruto¹³.

Ou seja: é *pensável*, como é evidente, que o défice orçamental exista. E

13 As referidas constringências (ou limites) e sanções (nomeadamente, multas) remontam, independentemente da evolução depois ocorrida (a qual não releva no presente texto), ao denominado Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), primeiramente idealizado por Theo Waigel, depois aprovado no Conselho Europeu de Amesterdão, e com início de vigência em 1999. Foi justamente o PEC que celebrou o limite de 3% do PIB (se bem que com várias excepções) para o défice orçamental dos Estados àquele vinculados.

existe – com impacto jurídico, económico e financeiro – bastas vezes. A questão é, portanto, esta: *qual déficit?* Ou seja: de *que déficit* podem sofrer os orçamentos?

O déficit de que faz (juridicamente) sentido falar-se não é o déficit *formal* do orçamento (isto é, a existência, ou não, na prática inviável, de diferença entre as despesas *totais* e as receitas *totais* orçamentalmente inscritas); o *déficit* que releva é, claro, o déficit *material* do orçamento, ou seja, a existência (já perfeitamente pensável e possível) de disparidade (ou diferença) entre o montante de *certas* despesas e o montante de *certas* receitas orçamentalmente plasmadas¹⁴.

Daí que haja vários critérios de equilíbrio orçamental (sempre, obviamente, critérios de equilíbrio *material*, por só esses, nos termos vistos, cobrarem sentido), com uma variedade tão ampla que vai desde o *equilíbrio efectivo* do orçamento, o *equilíbrio ordinário* do orçamento, o *equilíbrio corrente* do orçamento, ou o equilíbrio do saldo primário orçamental¹⁵.

Tais critérios de equilíbrio – os quais servem para julgar do equilíbrio de um mesmo orçamento (e que podem permitir que o mesmo orçamento apresente déficit ao sabor de um determinado critério, mas já denote a existência de equilíbrio ou mesmo *superavit* à luz de um outro critério de equilíbrio diferente) – são, evidentemente, todos eles, critérios de equilíbrio *material* do orçamento.

Sucedo que, tal como deflui do exposto *supra*, é meramente *formal* o critério de equilíbrio acolhido pela LB da RAEM (quer também pela Constituição portuguesa) e pela LEO actualmente vigente em Macau. Convém apenas acrescentar, a este respeito, que, se se pode compreender e aceitar que seja essa a mira da lei (formal e/ou materialmente) constitucional (de modo a abrangermos quer a Lei Básica de Macau, quer a Constituição portuguesa), já mal se compreende – e dificilmente se poderá juridicamente aceitar – que seja também um critério de equilíbrio orçamental tão-simplesmente *formal* que seja prescrito por uma Lei de Enquadramento Orçamental, malgrado seja isso mesmo que sucede, hoje, em Macau (compulse-se, uma vez mais, o art. 10.º da Lei n.º 15/2017).

É esta a razão pela qual questionámos “*que déficit?*”, ao referirmo-nos à actual LEO de Macau. E fizemo-lo muito simplesmente porque a actual solução prescrita por este art. 10.º, ao eleger um critério de equilíbrio orçamental meramente *formal* (o que é claramente infeliz – nos moldes focados – para uma lei deste cariz), deixa plenamente em aberto (e necessariamente) que todos e quaisquer orçamentos se apresentem, todos os anos, como “equilibrados”. Tudo

14 Cfr., por todos, TEIXEIRA RIBEIRO, *op. cit.*, p. 92.

15 Quanto à definição de tais critérios de equilíbrio orçamental e sua apreciação crítica, cfr., desde logo, TEIXEIRA RIBEIRO, *op. cit.*, pp. 90-103.

porque estarão *necessariamente* equilibrados, do ponto de vista *formal*, todos os orçamentos, sendo que apenas alguns ostentarão equilíbrio à luz de um critério *material*.

3. Conclusões

Não deveria, pois, o art. 10.º da LEO de Macau ostentar a redacção que hoje detém. E isso porque é imprescindível (sob pena de o equilíbrio orçamental não ter qualquer relevo ou préstimo) que uma lei como esta fixe um critério *material* de equilíbrio, que possa vincular juridicamente, de modo eficaz, os orçamentos que se vão sucedendo ano a ano. Com efeito, apenas a adopção de um critério *material* de equilíbrio orçamental (que inexistia na actual LEO de Macau) permitirá aquilatar da existência, ou não, de “défice” (ao sabor de algum critério *material*) num determinado orçamento.

Se bem vemos, aliás, era esta a razão para que a versão preliminar da actual LEO de Macau acolhesse um critério de equilíbrio bastante diferente daquele que acabou prescrito pelo art. 10.º da Lei n.º 15/2017.

Com efeito, previa aquela versão preliminar ou preparatória que fosse com base no critério do equilíbrio *ordinário* que fosse ajuizada a existência de “défice” nos orçamentos da RAEM (tendo sido essa, por conseguinte, a solução normativa que tivemos em conta aquando da nossa comunicação realizada no colóquio em que tivemos o privilégio de participar, em 20 de Abril de 2017, na Faculdade de Direito da Universidade de Macau).

Ocorre que não foi tal solução que quedou plasmada na versão final da LEO que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2018, pois que tal solução legislativa se limita a reproduzir (praticamente *ipsis verbis*) a prescrição já constante da Lei Básica, razão por que, se é verdade que seria passível de críticas que houvesse sido adoptado, já no século XXI, um critério de *equilíbrio ordinário* do orçamento¹⁶ na aludida versão preparatória, é a todas as luzes ainda mais de repudiar a solução

16 Na verdade, uma estrita opção pelo critério de equilíbrio *ordinário* do orçamento resulta, afinal, na adopção de um critério de equilíbrio que, no fundo, tal como foi sempre hábito referirmos no nosso ensino oral, *não é critério algum* (dada a contingência suscitada pela variabilidade da classificação de receitas e despesas em que assenta) – o que significa, *tout court*, o desvalor acabado deste critério de equilíbrio.

Com crítica lapidar ao critério de equilíbrio do orçamento *ordinário*, veja-se, uma vez mais, TEIXEIRA RIBEIRO, *op. cit.*, p. 94-96 (devendo ter-se, de todo modo, presente que será sempre útil e avisado, para efeitos de disciplina financeira, aquilatar, todos os anos, da evolução das despesas e receitas ordinárias (aquelas que presumivelmente se repetirão em todos os períodos financeiros), independentemente da circunstância de que não seja ao critério de equilíbrio *ordinário* que os orçamentos devam estar sujeitos.

que acabou por imperar (no actual art. 10.º), a qual, na prática, dita que *todo e qualquer orçamento da RAEM esteja, inevitavelmente, “equilibrado”*.

Em relação à previsão, tanto na norma da LEO em apreço, como na norma da LB referida, de que é desejável que se evite “o *défice*” (voltamos a perguntar: *que défice?*) e que este deve ser mantido “*a par da taxa de crescimento do produto interno bruto local*”, resta apenas dizer, em completa consonância com o já exposto, que se afigura de muito difícil (ou mesmo impossível) compreensão o que possa querer significar aquele trecho de ambos os preceitos. Efectivamente, *nunca existindo défice* (e é essa a forçosa consequência da adopção de um critério de equilíbrio orçamental meramente *formal*), não se compreende que valor haverá que manter... “*a par do crescimento do PIB*” (o qual até pode, como é sabido, ser “*crescimento... negativo*”).

Apenas uma derradeira nota – para afirmar que não é a (feliz) prosperidade económica actual de Macau (a qual poderia, de resto, proporcionar a tomada de opções desafiantes e proveitosas em matéria fiscal, às quais fizemos também alusão no colóquio já referido) que poderá justificar a opção legislativa analisada¹⁷. Aliás, bem ao contrário, tal como surte evidente¹⁸. Tudo, em suma, porque o *défice* orçamental jamais deverá ser juridicamente convertido na “*grotesca reserva de caça do pescador*”¹⁹.

17 Referimo-nos aqui, para que fique claro, e em decorrência do que enunciámos no texto, à opção do legislador conducente à redacção do art. 10.º da actual LEO da RAEM

18 Na verdade, essa mesma prosperidade económica (a qual resulta inclusivamente na desnecessidade de endividamento público da RAEM até à data) tornaria simples a adopção de um critério de equilíbrio material *exigente* (como é o caso do *equilíbrio efectivo*), pois que daí não resultaria – e antes pelo contrário – qualquer quebra de confiança dos agentes económicos.

19 A expressão é de PEDRO CAEIRO, conforme assinalámos no nosso *Sobre a interpretação do contrato de sociedade nas sociedades por quotas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.