

administração pública

A GRANDEZA DO SECTOR PÚBLICO EM MACAU: UM ESTUDO COMPARADO COM HONG KONG*

Vasco Barroso Silvério Marques **

1. INTRODUÇÃO

Há muitos anos que os economistas se preocupam em explicar as razões do crescimento do sector público (SP), no conjunto da economia¹.

De facto, tem sido uma constante nas economias capitalistas o crescimento do SP, desde a sua relativa insignificância, no início do século, até à grandeza e importância que hoje o caracteriza na generalidade dos países. O crescimento do SP é, nesta perspectiva, consequência do próprio crescimento económico.

Não se tem por preocupação vir aqui explicar quais os factores que têm influenciado o crescimento do nível das receitas e das despesas públicas, nem tão-pouco a grandeza do SP, relativamente a outros sectores da economia. Procurar-se-á, pelo contrário, calcular a grandeza do SP no conjunto da economia de Macau, tendo como objectivo um estudo comparado com o território de

* Trabalho elaborado em Dezembro de 1992.

** Economista. Técnico Superior de Informática Assessor da Direcção dos Serviços de Finanças de Macau.

¹ Adolfo Wagner, economista alemão, é um dos mais célebres. O seu «Tratado das Ciências Financeiras», foi publicado em 1909. A «Lei de Wagner» poderia hoje ser formulada da seguinte forma: À medida que o rendimento «per capita» cresce, o peso relativo do SP, na economia, também cresce. Convém, porém, referir que, de há cerca de 20/30 anos a esta parte, se começa a verificar em algumas economias, nomeadamente na de Hong Kong, uma certa tendência para a manutenção da dimensão do SP, calculada pela percentagem das suas despesas — ou de algumas das suas componentes — no Produto Interno Bruto.

Hong Kong, economia que, de muito perto, com aquela se relaciona.

O tamanho do SP no conjunto da economia pode medir-se através da consideração de várias dimensões, de entre as quais se destacam: o número de trabalhadores que o SP emprega, a quantidade de produto² que o SP consome e a contribuição do SP para a formação de rendimento.

Porém, e convém sublinhá-lo, uma visão não geral da actividade financeira do SP, que dê uma ideia da sua importância na economia, pode ser obtida através de múltiplos indicadores específicos, concebidos «ad hoc» e conformes aos objectivos pretendidos.

Devo ainda acrescentar que, salvo melhor opinião, a ênfase na problemática da grandeza do SP se coloca na razão directa da pressão que este exerce sobre a sociedade em geral, reflexo, afinal, da sua eficiência, da sua eficácia, da qualidade dos serviços que presta e, ainda, da justeza económico-social da sua intervenção³.

Em Macau tem vindo a colocar-se, em alguns sectores de opinião, a questão da dimensão do SP, que para uns estará sobredimensionado e, para outros, terá o tamanho necessário ou será mesmo reduzido.

Uma coisa é certa: não existe um modelo que nos indique qual a dimensão exacta, ou aproximada, que o SP deve ter, nem existem medidas, universalmente aceites, que lhe meçam a grandeza. Qualquer medida da grandeza do SP é, em última análise, arbitrária. A situação em Macau contém, para além disso, um elemento adicional de extrema relevância, já que o processo de transição e de transmissão de poderes da administração portuguesa para os órgãos próprios do poder político da futura Região Administrativa Especial de Macau impõe constrangimentos muito específicos a toda esta problemática, condicionando, de forma decisiva, a dimensão do SP no período que decorre até Dezembro de 1999.

O presente estudo tem, pois, o propósito de fazer uma análise, de dinâmica comparada, do SP nos territórios de Macau e de Hong Kong, numa altura em que sopram «ventos de mudança» um pouco por todo o lado e, muito especialmente, na República Popular da China (RPC), saída do 14.º Congresso do seu Partido Comunista.

² Trata-se do Produto Interno Bruto (PIB). Variável macroeconómica, que mede o valor de todos os bens e serviços produzidos, numa dada economia e num determinado período. Por outras palavras, é um indicador daquilo que uma economia produz.

³ Para além, naturalmente, da existência de fenómenos de natureza cíclica de «big government», que acompanham a evolução das economias e os seus tempos de maiores ou menores restrições.

É sabido que o crescimento do SP é sempre mais fácil de justificar em tempos de expansão da economia e que, muitas vezes, também os governos se servem destes ciclos para aumentar o peso do SP, que depois têm dificuldade em diminuir.

Depois de uma «longa marcha»⁴, que se prolongou por 14 anos, inventou-se e oficializou-se a «economia de mercado socialista», por oposição à «economia de mercado capitalista», reafirmando-se que, na RPC, o «sector público (...) deverá permanecer predominante, com o sector privado (...) como suplemento»...⁵

2. O SECTOR PÚBLICO

As economias modernas são, na realidade, economias mistas, já que em todas elas funciona, em simultâneo, um conjunto diferente de meios, cuja função consiste em afectar recursos — que são escassos — a múltiplas e competitivas necessidades. Destes meios sobressaem, pela sua importância, dois conjuntos complexos de instituições: o Mercado e o Estado⁶.

Existe, em primeiro lugar, a instituição social do «mercado» que, conduzido pela «mão invisível» de Adam Smith⁷, guia as forças da competição utilizando o sistema de preços para afectar os factores produtivos desde a fase de produção até ao consumo final. Existe também a «organização governamental», como a designou Pigou⁸, com as suas regras e os seus instrumentos, desviando recursos de um sector para outro, redistribuindo riqueza e intervindo com o seu poder legítimo ou legitimado.

É precisamente esta organização complexa, composta de uma rede de organismos diferentes, que constitui o cerne do nosso problema e que consideramos conveniente delimitar para que, de uma forma tão precisa quanto possível, o possamos medir.

⁴ Desde a 3.ª Sessão Plenária, do 11.º Comité Central do Partido Comunista Chinês, realizada em finais de 1978, que o sistema económico chinês evoluiu, de uma economia fortemente planeada e centralizada, até à actual e oficialmente anunciada «economia de mercado socialista», passando pelos seguintes rostos: «economia planeada complementada pela regulação do mercado» e «economia de mercadorias socialista». Tratar-se-á de uma evolução para a economia de mercado sem perder a «face» ou de uma simples questão de semântica? Antes de tudo, o «socialismo de características chinesas»!...

⁵ Cfr. Relatório apresentado na sessão de abertura do 14.º Congresso do Partido Comunista Chinês, em 12 de Outubro de 1992, pelo secretário-geral, sr. Jiang Zemin.

⁶ Se nada for dito em contrário, utilizar-se-á com o mesmo significado: Estado, Sector Público, Sector Público Não-Empresarial, Administração, Sector Público Administrativo e Organização Governamental.

⁷ Adam Smith (1723-1790). Considerado o «pai» da moderna economia, publicou a sua obra-prima, conhecida por «A riqueza das nações», em 1776. Os economistas norte-americanos gostam de sublinhar a coincidência das datas da publicação desta obra e da Declaração da Independência dos Estados Unidos da América do Norte. Seria esse o ano do nascimento simultâneo da democracia política e da economia liberal. Dois factores essenciais para a «riqueza das nações».

⁸ A. C. Pigou, economista de Cambridge, que publicou, em 1928, as suas «Finanças Públicas». Põe em relevo a acção estatal para contrabalançar as distorções do capitalismo.

Em Macau, tem vindo a ser implantado um Sistema de Contabilidade Territorial, tendo por modelo o «System of National Accounts», da Organização das Nações Unidas, no qual se considera o Sector Público de Macau como agregando o Sector Público Empresarial (SPE) e o Sector Público Não-Empresarial (SPNE).

O SPNE é constituído por aquilo que habitualmente designamos de Administração do Território ou de Sector Público Administrativo e que engloba os organismos centrais do Governo, nomeadamente as direcções de serviços e equiparados, os serviços e fundos autónomos e os municípios.

O SPE, que em Macau não tem grande expressão, é constituído por diversos organismos, de entre os quais se salientam a Imprensa Oficial de Macau, as Oficinas Navais de Macau e os Correios e Telecomunicações de Macau.

É nosso objectivo medir o SPNE.

Em Hong Kong, a outra economia que nos interessa, podemos considerar o SP em sentido restrito, isto é, em termos da «General Revenue Account» ou, em sentido lato, de modo a englobar também as despesas da «Housing Authority», dos «Urban and Regional Councils» e as transferências para instituições do sector privado e quase privado.

Para efeitos de medida da grandeza do SP, em Hong Kong, utilizar-se-á a conta consolidada do SP, no seu sentido mais lato.

O objecto do nosso estudo é, pois, a rede constituída pelos organismos que têm por função executar a política pública através da produção de serviços não comercializáveis, com o objectivo primário do consumo colectivo.

3. OS INDICADORES MACROECONÓMICOS

As estatísticas a que foi necessário recorrer são elaboradas com base em diferentes critérios e metodologias, pelo que não se ajustam, entre elas, totalmente, já que os conceitos que estão subjacentes às classificações da Contabilidade Territorial, são diferentes daqueles que enformam a Contabilidade Pública ou presidem à elaboração das estatísticas dos recursos humanos elaboradas pelo Serviço de Administração e Função Pública, fontes nas quais nos apoiaremos para os indicadores referentes a Macau.

Dificuldades acrescidas se nos deparam, como é natural, quando seleccionamos e tratamos estatísticas de outros países, sobretudo se utilizadas como elemento de comparação.

A disponibilidade de estatísticas é, necessariamente, uma das condicionantes de maior peso na escolha dos instrumentos de medida e, por vezes, dos próprios países.

A este constrangimento deve acrescentar-se a dificuldade em encontrar uniformidade nos conceitos e metodologias de tratamento estatístico dos agregados macroeconómicos, de país para país.

Não obstante os esforços de organismos internacionais de padronização, a compatibilidade nem sempre pode ser assegurada.

Não pretendendo ser rigoroso,⁹ no sentido que o termo possa ter de «excelência», segundo Peters⁹, seleccionaram-se os dados de modo a que a informação que deles se extrai, tenha a fiabilidade e a qualidade consideradas necessárias e suficientes para a análise pretendida. O custo da perfeição e a variável «tempo» justificam a alternativa escolhida e, em consequência, os benefícios daí resultantes.

A escolha dos instrumentos de medida para apurar a grandeza do SP é, pois, um problema de não simples solução, nomeadamente quando pretendemos comparar diferentes economias.

Como ponto de partida, será lógico procurar saber quantas pessoas trabalham para a Administração; mas a simples contagem do número de funcionários é complicada, já que o conceito de trabalhador do SP varia de país para país. Uma definição operacional, de quem é ou não empregado público, também se pode mostrar mais complicada do que possa parecer à primeira vista, já que nem sempre é simples distinguir o que é público do que é privado ou quase-público.

O nível anual das despesas públicas, em termos absolutos, por exemplo, é um indicador económico sem qualquer significado, quando se trata de fazer comparações a nível internacional. Já não será tão desprovido de sentido, porém, se o utilizarmos para estudar a evolução do SP num determinado país. Mas, mesmo assim, não será porventura o melhor, já que não entra em linha de conta com outras variáveis da economia, tais como a variação do nível de preços, a evolução do produto, o crescimento da população e a caracterização da sua estrutura, enfim, um sem número de outras variáveis, que decididamente influenciam o comportamento do SP e justificam a sua dimensão aparente ou real.

A percentagem das despesas públicas no produto é um dos indicadores mais utilizados pelos economistas, mas o «peso» do SP é diferente, conforme se utilize o produto a preços de mercado ou a custo de factores, a preços correntes ou a preços constantes, líquido ou bruto ou, ainda, interno ou nacional¹⁰.

⁹ T. J. Peters publicou, juntamente com R. H. Waterman, Jr. «In Search of Excellence», em 1982. Esta obra tornou-se um verdadeiro compêndio de gestão, de grande popularidade, desde então. A «Qualidade total» e a «Cultura organizacional» têm sido das principais referências dos estudos organizacionais dos últimos anos.

¹⁰ O próprio conceito de despesas públicas pode ser interpretado de diversas formas. Por vezes, estas diferenças, que dão origem a ganhos ou perdas de alguns pontos percentuais, são manobradas por políticos para defenderem os seus pontos de vista e justificarem uma maior ou menor intervenção do Estado.

Outra hipótese interessante é, sem dúvida, olhar para o lado das receitas, isto é, medir a grandeza do SP através da forma e intensidade como são gerados os recursos que utiliza. Sendo as despesas públicas financiadas, em grande medida, pelo recurso a impostos, isto na generalidade dos países, existem, contudo, excepções a esta regra. Nas economias onde tal se verifica, como a de Macau, isto é, onde as despesas são financiadas por receitas cuja principal origem não são os impostos, os níveis de fiscalidade são, em consequência, relativamente baixos. Se, por exemplo, utilizarmos, como instrumento de medida do SP, o total das receitas fiscais como percentagem do produto interno bruto — indicador que é muito utilizado em comparações internacionais e com o qual se pretende medir a dimensão do SP através do sacrifício imposto directamente aos contribuintes — as conclusões a que chegaremos serão, eventualmente, diferentes, ainda que não de sentido, concerteza de intensidade, daquelas a que chegaremos com a utilização de outros indicadores ou de outras variáveis.

De uma coisa, porém, não há dúvidas: dever-se-ão utilizar valores relativos e não valores absolutos para efeitos de comparação, quer temporal, quer espacial. A utilização de «razões» vai ainda atenuar, de algum forma, a menor exactidão dos instrumentos seleccionados e, também, facilitar a comparação espacial sem ter de recorrer à conversão de moedas, evitando assim todo um conjunto de problemas adicionais.

Colocadas estas questões prévias, interessa agora referir que foram seleccionados, para o presente estudo, indicadores derivados das seguintes variáveis básicas: Produto Interno Bruto, a preços correntes de mercado (PIB), Despesas Públicas Totais (DPT), Despesas com Pessoal (DPE), População Residente (PR) e Número de Trabalhadores do SP (TSP).

O período de referência que se adoptou foi, sempre que possível, de dez anos (1982 a 1991), série temporal suficientemente longa para nos permitir encontrar uma tendência na evolução dos indicadores seleccionados, de modo a enriquecer a análise de dinâmica comparada.

4. A ECONOMIA SELECCIONADA

Ao contrário do que muitos pensam e alguns fazem, não tem grande sentido, em meu entender, comparar as finanças públicas de Macau com as finanças públicas de Portugal. É mesmo desprovido de especial significado comparar, friamente, as duas economias. As comparações, a nível da economia, entre Macau e Portugal, quando feitas, devem-no ser com especial cuidado, se não se quiser incorrer em erro ou ser acusado de intensões menos claras.

Portugal deve, em primeira «mão», comparar-se com os países da Europa Comunitária, devendo Macau, também em primeira

análise, comparar-se com alguns dos países da região onde se insere, nomeadamente com as «Novas Economias Industrializadas» da Ásia¹¹.

De entre estas, a economia de Hong Kong é, naturalmente e na actual conjuntura, e não apenas a mais próxima em termos geográficos.

Na realidade, Hong Kong, situada na outra margem do «Delta» ou num dos vértices do «Triângulo» é, no essencial, e pondo de lado a história, semelhante a Macau¹².

A ausência quase total de recursos naturais, a completa dependência do exterior, em termos de bens essenciais, como sejam a água e o petróleo, a importância das relações com o exterior no conjunto das duas economias, o empenhamento das respectivas Administrações na construção de infra-estruturas de grandes dimensões, cujos custos, em 1992, andavam próximos do valor global dos respectivos orçamentos e o futuro político como Regiões Administrativas Especiais da RPC, fazem de Macau e Hong Kong duas economias comparáveis.

Acresce o facto, relevante para o contexto, de tanto Macau como Hong Kong serem servidas por duas Administrações que consideram que a afectação de recursos se faz, primordialmente, pelas forças da concorrência e não pela sua intervenção, reservando-se aquelas, essencialmente o papel de criar as condições propícias a um ambiente que favoreça o funcionamento do mercado e o desenvolvimento económico, nomeadamente através da criação de infra-estruturas e apoio na área social.

Isto é, ao invés do que se passa na RPC, o sector privado é predominante, sendo o SP suplemento.

Não se pretende, porém, fazer da economia de Hong Kong, e muito menos do seu SP, um modelo para Macau. A inexistência de referências, sobre a dimensão que deve ter um SP ou de medidas universalmente aceites que lhe meçam a grandeza, ficou atrás claramente sublinhada. Podemos, isso sim, e perante indicadores seleccionados «ad hoc», concluir se o SP «pesa» mais em Macau ou se, pelo contrário, é em Hong Kong que a máquina administrativa tem uma maior grandeza relativa.

De resto, e tal como nas grandes empresas do sector privado, existe nas administrações públicas uma cultura organizacional que lhes é própria, que as molda e as distingue, sendo condição «sine

¹¹ Em tempos de «aldeia global», tudo se pode comparar e prova disso são as estatísticas da Organização das Nações Unidas (ONU). Não é, porém, o acaso que leva a própria ONU, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, etc., a dividir os países em grupos, de acordo com características que os tornam, de alguma forma, mais comparáveis.

¹² Referimo-nos ao delta do Rio das Pérolas. Os outros dois vértices do «Triângulo» são Macau e Cantão.

qua non» da sua sobrevivência. Sem ela, os modelos concorrenciais acabarão por se impor e com eles os seus pesos, as suas medidas e os seus valores.

5. OS TRABALHADORES DO SECTOR PÚBLICO

Vamos admitir que uma política prudente e equilibrada, no que concerne à gestão dos recursos humanos do SP, consiste, «ceteris paribus»¹³, em não deixar que a taxa anual de crescimento dos trabalhadores do SP seja superior à taxa anual de crescimento da população residente. Isto é, o número de trabalhadores do SP não deve crescer a velocidades superiores à da população que pretende servir, em consequência de eventuais ganhos de produtividade.

Se este princípio for aceite como válido, o crescimento anual da população será o crescimento padrão, verificando-se assim que os valores dos desvios do crescimento anual dos trabalhadores do SP, relativamente ao crescimento padrão, para os dois territórios, nos últimos dez anos, são os seguintes:

Unidade: Pontos percentuais

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Macau	6,6	4,8	7,7	19,2	3,3	7,9	11,9	10,8	8,9	(2,3)
Hong Kong	8,4	2,1	1,2	(0,5)	0,6	1,4	0,8	0,3	0,7	(2,7)

Fonte: Calculado pelo autor.

Da análise deste quadro, concluiremos que, em Macau, as taxas anuais de crescimento do número de trabalhadores do SP foram, na década de 80 e de uma forma geral, sempre muito superiores às taxas anuais de crescimento da população residente.

Por seu lado, em Hong Kong, a taxa anual de crescimento do número de trabalhadores do SP evoluiu, durante a década de 80, com valores muitos próximos dos valores padrão, isto é, da taxa de crescimento anual da população residente.

Em ambos os Territórios, em 1991, dá-se uma viragem no sentido do crescimento, passando a taxa de crescimento anual dos efectivos do SP, a ser inferior à taxa de crescimento anual da população residente. Esta evolução corresponde, em Macau, a uma desaceleração do crescimento do número de funcionários e, em

¹³ Expressão latina que traduz um conceito muito utilizado em Análise Económica, com o objectivo de eliminar da análise influências exteriores, de modo a permitir estudar um fenómeno mantendo como constantes todos os factores que não interessa considerar, de momento, na sua explicação. Podemos assim isolar as variáveis que pretendemos investigar.

Hong Kong, a uma diminuição, em termos absolutos, do número de trabalhadores do Sector Público.

Isto é, se em Hong Kong não tem havido excepcionais ganhos de produtividade, também não tem havido aumentos desproporcionais do número de trabalhadores do SP, relativamente à população que servem.

Temos assim, em Macau, um crescimento sustentado, de forma acentuada, do número de efectivos da Administração, ao longo do último decénio, o qual se pode dividir em três períodos — 1982/84, 1985/87 e 1988/90, tal como transparece com clareza do quadro seguinte:

Trabalhadores do Sector Público (TSP) em permilagem da população residente (PR)

ANO		1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TSP	x 1000	22	23	24	29	30	32	36	40	43	42
PR											

Fonte: Calculado pelo autor.

De 1982 a 1984, o número de trabalhadores do SP, em Macau, situava-se no patamar dos 20 trabalhadores por mil habitantes e crescia a taxas anuais relativamente elevadas, se tivermos em consideração o crescimento da população residente, no mesmo período.

Em 1985, dá-se um salto para o patamar dos 30 trabalhadores por mil habitantes, continuando, até 1987, a crescer a taxas elevadas relativamente às taxas padrão¹⁴.

Em 1988, novo acelerar do crescimento, que atinge, em 1989, o patamar dos 40 trabalhadores por mil habitantes, onde se tem mantido desde então.

Como já foi referido, em 1991, a tendência de crescimento sofre uma desaceleração.

Entretanto, durante todo o decénio, os efectivos da Administração Pública de Hong Kong mantiveram-se no patamar dos 30 trabalhadores por mil habitantes, como se poderá verificar no quadro que se segue:

Trabalhadores do Sector Público (TSP) em permilagem da população residente (PR)

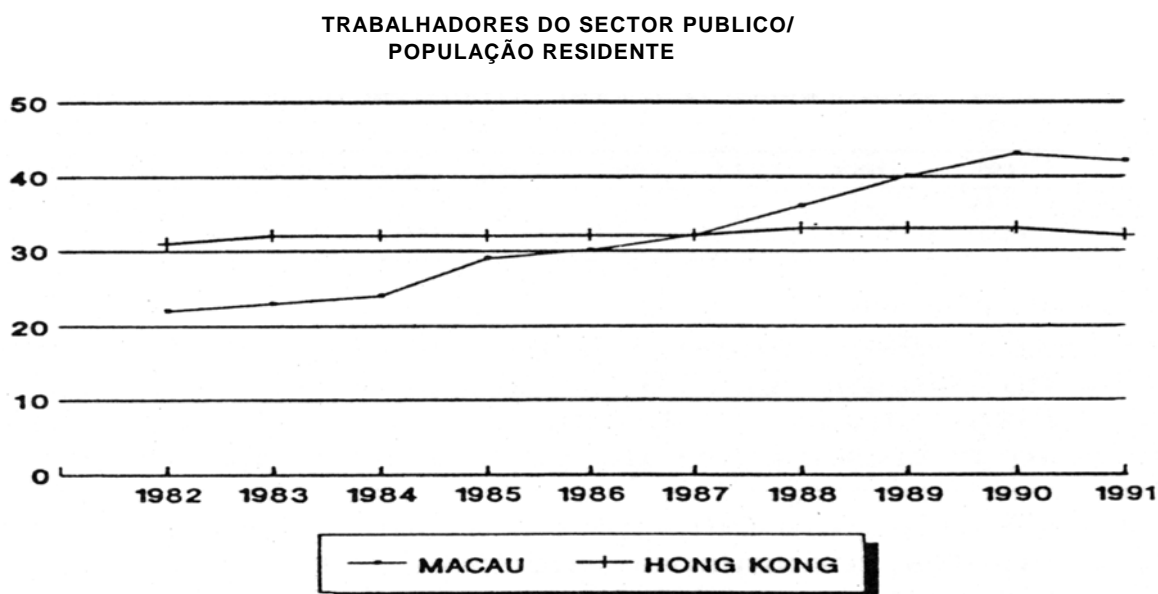
ANO		1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TSP	x 1000	31	32	32	32	32	32	33	33	33	32
PR											

Fonte: Calculado pelo autor.

¹⁴ Atribui-se o «salto» de 1985 às consequências da publicação do pacote legislativo de 1984 e à reorganização que se seguiu da Administração do Território.

Assim sendo, Macau tinha, em 1991, mais dez trabalhadores do SP por mil habitantes enquanto que, dez anos antes, Hong Kong tinha mais dez trabalhadores da Administração Pública (AP), por mil habitantes. Isto é, a posição inverteu-se no decorrer do último decénio: o número de efectivos do SP de Macau cresceu, relativamente à população residente, cerca de duas vezes mais do que o número de efectivos do SP de Hong Kong, no período que decorreu de 1982 a 1991.

GRÁFICO 1



6. AS DESPESAS DO SECTOR PÚBLICO

Se admitirmos como um princípio saudável de gestão das finanças públicas, que numa economia em crescimento sustentado e «ceteris paribus», as taxas anuais de crescimento das despesas públicas devem acompanhar de perto as taxas anuais de crescimento do Produto Interno Bruto, podemos concluir, pela análise do quadro junto, que os desvios ao crescimento padrão (a taxa de crescimento do PIB), se comportam de forma algo irregular, nomeadamente em Macau. No entanto, os desvios, de sentido positivo, são bastante mais elevados em Macau do que em Hong Kong, nos dois últimos anos da série:

Unidade: Pontos percentuais

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Macau	2,858	3,458	3,996	8,261	6,845	7,658	8,840	10,438	16,170	21,061
Hong Kong	6,708	7,177	7,344	7,898	8,612	9,552	11,425	14,310	16,550	19,406

Fonte: Calculado pelo autor.

No quadro, encontram-se representados os desvios percentuais do crescimento anual das despesas públicas relativamente ao crescimento padrão. Entre parêntesis, estão os desvios negativos, o que significa que, naquele ano, a velocidade de crescimento das despesas públicas foi inferior à velocidade de crescimento do PIB.

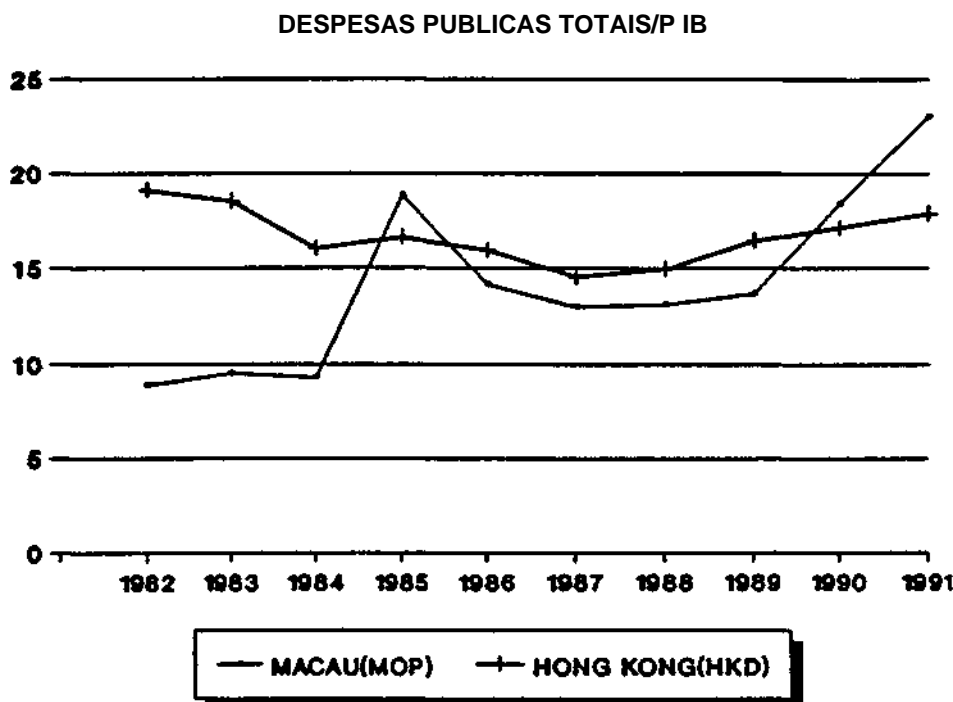
Os valores de Hong Kong mostram que a velocidade de crescimento das despesas do SP é inferior à velocidade de crescimento do PIB, entre 1983 e 1987 (excepto no ano de 1985) e ligeiramente superior, depois de 1988 (excepto no ano de 1989).

Em Macau, a velocidade de crescimento das despesas do SP é inferior à velocidade de crescimento do PIB entre 1984 e 1987 (excepto¹⁵ no ano de 1985) e muito superior, depois de 1990.

Este comportamento significa que, ao longo dos dois primeiros anos da década de 90, a intervenção da Administração na economia de Macau, medida pelo nível das suas despesas, relativamente ao PIB, se intensificou a uma velocidade dramaticamente acelerada. Em contrapartida, o nível da intervenção do Estado em Hong Kong manteve-se rigorosamente constante, não se tendo afastado demasiado do crescimento padrão.

Estes diferentes comportamentos podem, naturalmente, ser visualizados e confirmados, recorrendo a um indicador que, apesar das suas deficiências, é muito utilizado para comparar o nível de intervenção do Estado nas economias dos diferentes países: a percentagem das despesas do SP no Produto Interno Bruto.

GRÁFICO 2



¹⁵ O grande acréscimo verificado em 1985 ficou a dever-se, essencialmente, à contabilização dos fluxos financeiros relativos à regularização da situação da Companhia de Electricidade de Macau, junto ao Instituto Emissor de Macau.

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Macau	8,88	9,50	9,29	18,83	14,14	12,97	13,11	13,67	18,39	23,00
Hong Kong	19,10	18,52	16,03	16,63	15,93	14,52	14,93	16,42	17,13	17,85

Fonte: Calculado pelo autor.

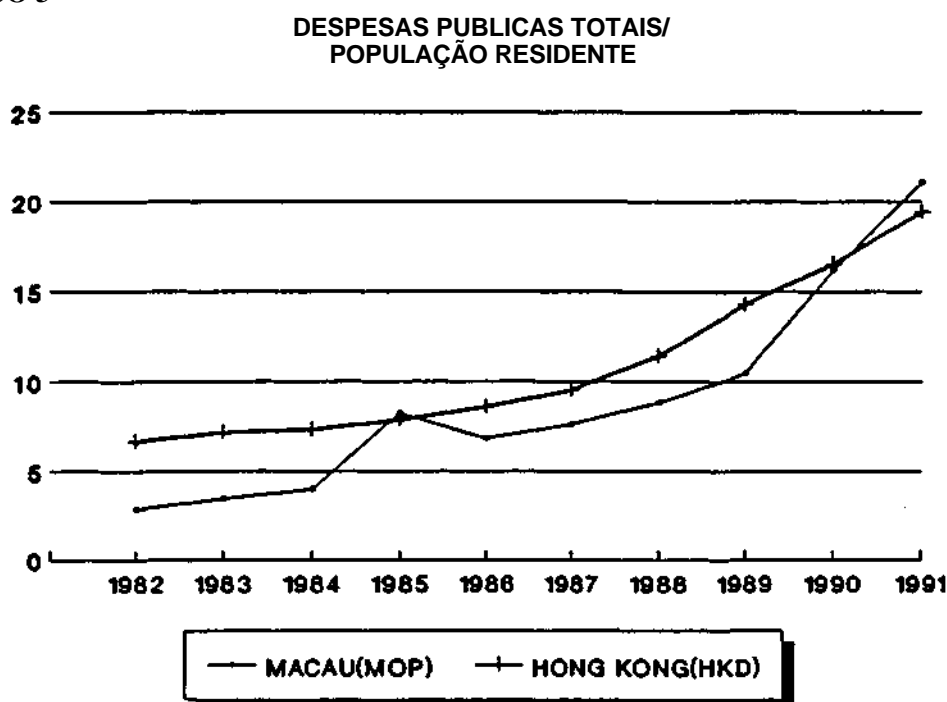
Analisando agora o comportamento da evolução deste indicador nos dois territórios, verificamos que, em Macau, partindo de uma situação de nítida «vantagem» — para aqueles que defendem «menos Estado» — no início da década de 80, se soube manter uma Administração menos pesada do que a de Hong Kong, até ao final do ano de 1989.

Só a partir do ano de 1990 se «ultrapassa» decididamente o território vizinho, passando o peso das despesas públicas relativamente ao PIB, num período de dois anos, de cerca de treze pontos percentuais, para vinte e três pontos percentuais. A vantagem de cerca de dez pontos percentuais que Macau tinha sobre Hong Kong, em 1982, transformou-se, no período de dez anos, numa desvantagem de cerca de cinco pontos.

Foi este o resultado das despesas do SP de Macau haverem crescido, relativamente ao Produto Interno Bruto, a preços correntes de mercado, cerca de três vezes mais do que as despesas do SP de Hong Kong, no período que decorreu de 1982 a 1991.

Não deixa de ser oportuno observar a evolução de um outro indicador, também utilizado com alguma frequência em estudos desta natureza. Para esse efeito, vamos fazer entrar na análise das despesas uma nova variável: a população residente.

GRÁFICO 3



Na verdade, parece ser razoável que, a um aumento acentuado da população, corresponda um aumento, embora não necessariamente proporcional, das despesas públicas.

Nesta perspectiva, um aumento real das despesas públicas, ou seja, um crescimento, de facto, do SP, há-de traduzir-se no aumento da sua capitação pela população residente.

Despesas públicas totais/População residente

Unidades: Macau (MOP); Hong Kong (HKD)

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Macau	2,858	3,458	3,996	8,261	6,845	7,658	8,840	10,438	16,170	21,061
Hong Kong	6,708	7,177	7,344	7,898	8,612	9,552	11,425	14,310	16,550	19,406

Fonte: Calculado pelo autor.

Da observação do quadro, resulta claro que, em Macau, a divisão das despesas públicas pela população cresceu cerca de sete vezes no período que decorre de 1982 a 1991. Em termos grosseiros, isto significa que o SP, em Macau, gastou, em termos nominais e por cada cidadão, em 1991, sete vezes mais do que gastava em 1982. Neste mesmo período, em Hong Kong, a capitação das despesas públicas cresceu cerca de três vezes.

Tal como já tínhamos anteriormente concluído, não deixa de ser ainda interessante notar que a capitação das despesas públicas, em Macau, cresceu a grande velocidade nos últimos dois anos da série, tendo mesmo ultrapassado Hong Kong (tanto em MOP como em HKD), no ano de 1991.

Podemos, pois, concluir que, em 1991, a Administração, em Macau, depende mais, por cidadão, do que a Administração em Hong Kong.

7. O SECTOR PÚBLICO COMO FONTE DE RENDIMENTO

Com o objectivo de fazer o estudo comparado do SP como fonte de rendimento, iremos partir da hipótese de que os gastos de uma Administração¹⁶ com o seu pessoal activo, não só em remunerações, como também em despesas com ele relacionadas, são, de algum modo, comparáveis com o rendimento da população que essa Administração serve. Isto é, trata-se de arranjar para ambos os territórios um valor de referência que tenha um método

¹⁶ Utilizaremos, neste capítulo, o conceito de Administração Central, em Macau, e o de «Government», em Hong Kong.

Tal deve-se, única e exclusivamente, ao facto de o autor não dispor, de momento, de estatísticas que permitam trabalhar esta dimensão como as anteriores. No entanto, as conclusões a que se chega não são, concerteza, diferentes.

de construção semelhante e que seja compatível: o PIB, «per capita». Não se trata, portanto, de estabelecer uma qualquer relação, suportada pela Teoria Económica, entre duas variáveis — a despesa média anual do SP por trabalhador e a capitação anual do PIB pela população residente —, mas sim a de fazer do PIB, «per capita», de ambos os territórios, *uma referência de apoio para a dimensão que agora nos propomos medir.*

Para valorar a primeira das variáveis (DPE/TSP), vamos utilizar, para Macau, as «despesas com pessoal», não incluindo, porém, as despesas com as classes inactivas.

Nos últimos anos, a evolução das despesas com pessoal, a preços correntes, em média anual por trabalhador do SP, foi a seguinte:

[Quadro A]

Unidade: MOP

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
DPE/TSP	—	43,518	—	49,553	55,496	57,572	61,838	68,209	88,917	92,136

Fonte: Calculado pelo autor.

Por sua vez, o PIB, a preços correntes de mercado, «per capita» (PIB/PR), sofreu, nos últimos dez anos, a seguinte evolução¹⁷:

[Quadro B]

Unidade: MOP

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PIB/PR	32,185	36,387	43,006	43,868	48,416	59,063	67,449	76,383	87,911	91,566

Fonte: Calculado pelo autor.

Estabelecendo agora uma relação de grandeza entre as duas variáveis e calculando a sua evolução ao longo do período, obteremos a série seguinte:

[Quadro C]

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
X	—	1,2	—	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0

Fonte: Quadros A e B.

¹⁷ Os dois factores determinantes desta variável são, como se indica, o valor absoluto do Produto Interno Bruto, a preços correntes de mercado (PIB) e a População Residente (PR). Para o cálculo dos valores da série que se apresenta, tomou-se a PR no fim do ano.

A relação estabelecida e que designamos por X evolui de forma bastante estável e próxima da unidade, no período considerado.

Em Hong Kong — utilizando para despesas com pessoal as que se encontram contabilizadas nas rubricas «Personal Emoluments» e «Personal Related Expenses» (DPE) —, a evolução, ao longo dos dez anos, em média anual por trabalhador do Sector Público (TSP), é a seguinte:

[Quadro D]

Unidade: HKD

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
DPE/TSP	54,899	60,196	61,671	69,449	76,050	82,306	94,056	109,951	136,089	152,797

Fonte: Calculado pelo autor.

Também em Hong Kong, o Produto Interno Bruto, a preços correntes de mercado, «per capita» (PIB/PR), sofreu, nos últimos dez anos, a evolução seguinte¹⁸:

[Quadro E]

Unidade: HKD

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PIB/PR	35,129	38,754	45,799	47,487	54,049	65,762	76,526	87,166	96,637	108,720

Fonte: Calculado pelo autor.

Estabelecendo agora uma relação de grandeza entre as duas variáveis, tal como fizemos para Macau e calculando a sua evolução ao longo do período, obteremos a série seguinte:

[Quadro F]

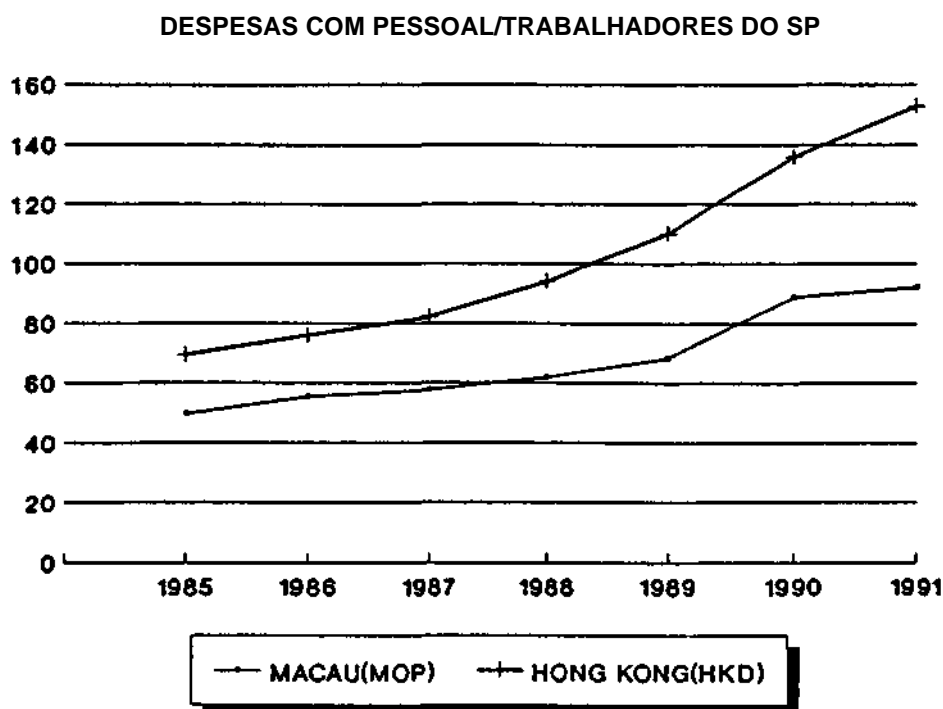
ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Y	1,6	1,6	1,3	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,4	1,4

Fonte: Quadros D e E.

¹⁸ Para a série que se apresenta, e tal como para Macau, tomou-se a População Residente, no fim do ano. As estatísticas oficiais consideram, para o cálculo do PIB «per capita», a população a meio do ano. Há, assim, um muito ligeiro desfazamento, para menos, dos valores que se apresentam, relativamente aos valores oficiais, para a evolução desta variável.

A relação estabelecida e que designamos de Y evoluiu de forma relativamente irregular ao longo do período dos dez anos da análise, embora com um pendor algo ascendente, a partir de 1988. Se compararmos a evolução das variáveis DPE/TSP, as quais traduzem a capitação anual das despesas do SP com o seu pessoal activo para ambos os territórios, e tendo ainda em consideração que a taxa de câmbio entre as moedas de Macau e Hong Kong tem uma influência pouco significativa na análise, concluiremos (quadros A e D) que, no período considerado, o SP de Hong Kong gastou bastante mais, em termos médios, com o seu pessoal, do que o SP em Macau

GRÁFICO 4



Verifica-se ainda uma nítida tendência, ao longo do período, para o agravar do desfazamento existente: se, em 1985, a relação (Macau/Hong Kong) era de 0,7, em 1991 a mesma relação passou para 0,6. Podemos, pois, concluir que o SP em Macau despendeu, em 1991 e em média, por trabalhador, pouco mais de metade do que aquilo que o SP, em Hong Kong, gastou em média com o seu pessoal activo, no mesmo ano.

Por outro lado, se compararmos a evolução das variáveis X e Y (quadros C e F) ao longo do período, verificamos que, em Macau, o nível da capitação das despesas do SP, pelo seu pessoal activo, evolui muito próximo da capitação do PIB pela população residente. Pelo contrário, em Hong Kong, a evolução do nível da capitação das despesas do SP, pelo seu pessoal activo, faz-se bastante acima do nível do PIB, «per capita». Sem se poder extrair qualquer conclusão deste facto, não deixa o mesmo de ter algum significado.

8. CONCLUSÕES

Como se escreveu, no início, não se teve por preocupação explicar as causas que têm influenciado o crescimento do SP em Macau e, muito menos, em Hong Kong. Limitámo-nos a constatar, utilizando medidas por nós seleccionadas, que o SP, em Macau, cresceu a velocidades bastante superiores às do SP, em Hong Kong, durante o período que se analisou.

Na realidade, e em termos absolutos, o SP, em Macau, cresceu de forma dramática, durante a década que decorreu de 1982 a 1991. Durante este período, a grandeza do SP, medida pelas três dimensões seleccionadas — o «estado-empregador», o «estado--gastador» e o «estado-pagador» — aumemou cerca de três vezes, dez vezes e duas vezes, respectivamente.

Entretanto, no mesmo período, o crescimento do SP, em Hong Kong, medido por aquelas mesmas três dimensões e, também, em termos nominais, foi bem mais modesto (excepto para as despesas com pessoal).

Não deixa de ser um exercício interessante meditar um pouco nos valores que a seguir se apresentam, referentes à variação, nos dez anos da análise, das variáveis que trabalhámos:

Variável	Macau	Hong Kong
População Residente (PR)	1,4	1,1
Trabalhadores do Sector Público (TSP)	2,7	1,1
Produto Interno Bruto (PIB)	4	3,4
Despesas Públicas Totais	10	3,2
PIB/PR*	2,5	2,5
Despesas com Pessoal/TSP*	2,1	2,8

Fonte: Calculado pelo autor.

* Entre 1983 e 1991.

Os valores do quadro representam o número de vezes que cada uma das variáveis aumentou, durante os dez anos.

Não deixa de ser impressionante o equilíbrio da evolução das variáveis, no território de Hong Kong. Não deixa também de ser significativo o comportamento das variáveis associadas ao «estado-pagador», em ambos os territórios.

Mas, como se deixou claro, as comparações entre economias, feitas com base em valores absolutos, não têm grande significado.

Assim, o número de efectivos do SP, em Macau, cresceu, relativamente à população residente, duas vezes mais do que o número de efectivos do SP, em Hong Kong, no período que decorreu entre 1982 e 1991.

Por outro lado, as despesas do SP, em Macau, cresceram, relativamente ao Produto Interno Bruto, a preços correntes de mercado, cerca de três vezes mais do que as despesas do SP, em

Hong Kong. O SP, em Macau, paga, em média, aos seus funcionários, cerca de metade daquilo que o SP, em Hong Kong, paga aos seus trabalhadores.

Uma das características próprias de Macau, assim como de Hong Kong e, em consequência, uma das componentes da sua tão propagada identidade, é o seu sistema económico, que poderíamos definir como um sistema de economia liberal com reduzida intervenção do Estado. De tal forma isto é verdade, que o genial pragmatismo chinês, concebeu a fórmula «um país, dois sistemas», de modo a poder integrar o sistema económico de Macau, bem como o de Hong Kong, na RPC. De tal forma esta componente da identidade de Macau é importante, que se ratifica, no projecto de Lei Básica da futura Região Administrativa Especial de Macau, a sua permanência por mais 50 anos, após 1999¹⁹.

Nenhuma outra componente da identidade de Macau terá tido semelhante «honraria», de forma tão espontânea!

Talvez por isso mesmo e dada esta evidência, não se fala na sua preservação, mas — que ninguém se iluda — tal como o património arquitectónico se cuida e mantém, de igual modo o sistema económico se defende, desenvolve e aperfeiçoa.

É, pois, imperioso que se explore até aos limites a oportunidade, fundamentada na vontade comum de Portugal e da China, de afirmar a individualidade do sistema económico de Macau, face ao sistema económico da RPC, sendo que uma forma de o fazer é, sem dúvida, a de não deixar que o SP ganhe uma dimensão incaracterística do sistema capitalista, que em Macau se pretende preservar²⁰.

Teoricamente, não é possível estabelecer o tecto a partir do qual se passará de um sistema económico para outro, mas se os gastos públicos alcançassem o limite dos cem por cento do PIB, estar-se-ia em presença de uma economia socialista, integralmente estatizada. Por outro lado, a iniciativa privada tem provado ser, por excelência, a fonte primária da «riqueza das nações».

Nestes termos, diminuir o peso do SP no conjunto da economia é cumprir a Declaração Conjunta assinada por Portugal e pela República Popular da China, em 1987.

¹⁹ Do artigo 5.º, da «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China», promulgada, em Março de 1993, pela Assembleia Nacional Popular da RPC, consta:

— «Não se aplicam o sistema e as políticas socialistas na Região Administrativa Especial de Macau e o sistema capitalista e a maneira de viver previamente existentes mantêm-se inalterados durante cinquenta anos».

²⁰ Se desde a «General Theory of Employment, Interest and Money», de John Maynard Keynes, publicada em 1936, não se põe em causa, nas economias capitalistas, a intervenção do Estado, também não restam dúvidas — muito especialmente em épocas de crescimento sustentado — que a sua intervenção deve ser equilibrada.

O tempo acordado para a transferência de poderes é infelizmente demasiado curto, pelo que se compreenderá que o SP em Macau se veja obrigado a consumos acrescidos de recursos, nestes anos mais próximos. Mas se é relativamente fácil aumentar o peso da máquina administrativa, é bem mais difícil diminuí-lo...

FONTES ESTATÍSTICAS

População residente no fim do ano (PR) Macau

Ano	PR
1981	247 629
1982	261 712
1983	276 910
1984	288 773
1985	290 633
1986	301 480
1987	312 207
1988	319 786
1989	330 410
1990	339 510
1991	363 784

Fonte: Dados fornecidos pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos (DSEC).

Taxas de variação anual (TVA) da PR

Unidade: Pontos percentuais

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TVA	5,7	5,8	4,3	0,6	3,7	3,6	2,4	3,3	2,8	7,1

Fonte: Calculado pelo autor.

Número de trabalhadores do sector público (TSP) Macau

Ano	TSP
1981	5 063
1982	5 685
1983	6 285
1984	7 039
1985	8 433
1986	9 027
1987	10 064
1988	11 499
1989	13 125
1990	14 664
1991	15 371

Fonte: Recursos Humanos da Administração Pública de Macau 91, Serviços de Administração e Função Pública (SAFP).

**Taxas de variação anual (TVA) dos TSP
Macau**

Unidade: Pontos percentuais

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TVA	12,3	10,6	12,0	19,8	7,0	11,5	14,3	14,1	11,7	4,8

Fonte: Calculado pelo autor.

**População residente no fim do ano (PR)
Hong Kong**

Ano	PR
1981	5 238 500
1982	5 319 500
1983	5 377 400
1984	5 430 900
1985	5 500 400
1986	5 565 700
1987	5 615 300
1988	5 671 600
1989	5 726 500
1990	5 752 000
1991	5 822 500

Fonte: Dados fornecidos pela DSEC.

**Taxas de variação anual (TVA) da PR
Hong Kong**

Unidade: Pontos percentuais

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TVA	1,5	1,1	1,0	1,3	1,2	0,9	1,0	1,0	0,4	1,2

Fonte: Calculado pelo autor.

**Número de trabalhadores do sector público (TSP)
Hong Kong**

Ano	TSP
1981	149 638
1982	164 483
1983	169 712
1984	173 452
1985	174 891
1986	178 094
1987	182 199
1988	185 486
1989	187 883
1990	189 868
1991	187 006

Fonte: Quarterly Report of Employment, Vacancies and Payroll Statistics, de vários anos, Census and Statistics Department, Hong Kong.

**Taxas de variação anual (TVA) dos TSP
Hong Kong**

Unidade: Pontos percentuais

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TVA	9,9	3,2	2,2	0,8	1,8	2,3	1,8	1,3	1,1	(1,5)

Fonte: Calculado pelo autor.

**Produto Interno Bruto, a preços de mercado (PIB pm)
Macau**

Unidade: 10³ MOP

ANO	PIB pm	
	Preços correntes	Preços de 1982
1982	8 423 300	8 423 300
1983	10 075 792	9 188 664
1984	12 418 863	10 059 849
1985	12 749 404	10 230 720
1986	14 596 502	10 942 978
1987	18 439 791	12 487 242
1988	21 569 150	13 507 827
1989	25 237 609	14 164 492
1990	29 846 726	15 255 854
1991	33 310 161	15 725 755

Fonte: Anuário Estatístico, 1991, DSEC.

**Taxas de Variação Anual (TVA) do (PIB pm)
Macau**

Unidade: Pontos percentuais

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TVA nominal	—	19,62	23,25	2,66	14,49	26,33	16,97	17,01	18,26	11,60
TVA real	—	9,09	9,48	1,70	6,96	14,11	8,17	4,86	7,70	3,08

Fonte: Calculado pelo autor.

**Despesas Públicas Totais (DPT)
Macau**

Unidade: 10³ MOP

Ano	DPT
1981	565 079
1982	747 885
1983	957 552
1984	1 153 893
1985	2 400 871
1986	2 063 522
1987	2 390 751
1988	2 827 017
1989	3 448 780
1990	5 489 985
1991	7 661 737

Fonte: Contas da Administração dos vários anos, Direcção dos Serviços de Finanças (DSF).

**Taxas de Variação Anual (TVA) das DPT
Macau**

Unidade: Pontos percentuais

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TVA	32,35	28,03	20,50	108,07	(14,05)	15,86	18,25	21,99	59,19	39,56

Fonte: Calculado pelo autor.

**Produto Interno Bruto, a preços de mercado (PIB pm)
Hong Kong**

Unidade: 10⁶ HKD

ANO	PIB pm	
	Preços correntes	Preços de 1980
1981	165 346	—
1982	186 868	154 540
1983	208 397	164 625
1984	248 728	180 149
1985	261 195	179 946
1986	300 818	201 350
1987	369 275	229 421
1988	434 023	247 501
1989	499 157	254 434
1990	555 856 *	262 189 *
1991	633 023 **	272 480 **

Fonte: Hong Kong Yearbook, de vários anos, Government Information Services, Hong Kong.

* Estimativas revistas. **
Estimativas preliminares.

**Taxas de Variação Anual (TVA) do PIB pm
Hong Kong**

Unidade: Pontos percentuais

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TVA nominal	13,02	11,52	19,35	5,01	15,17	22,76	17,53	15,00	11,36	13,88
TVA real	—	6,53	9,43	(0,11)	11,89	13,94	7,88	2,80	3,05	3,93

Fonte: Calculado pelo autor.

**Despesas Públicas Totais (DPT)
Hong Kong**

Unidade: 10⁶ HKD

Ano	Ano Civil	DPT
1982/83	1982	35 684
1983/84	1983	38 596
1984/85	1984	39 882
1985/86	1985	43 444
1986/87	1986	47 930
1987/88	1987	53 636
1988/89	1988	64 799
1989/90	1989	81 945
1990/91	1990	95 198
1991/92	1991	112 990 *

Fonte: Hong Kong Yearbook, de vários anos, Government Information Services, Hong Kong. * Estimativas revistas.

**Taxas de Variação Anual (TVA) das DPT
Hong Kong**

Unidade: Pontos percentuais

ANO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
TVA nominal	—	8,16	3,33	8,93	10,33	11,90	20,81	26,46	16,17	18,69

Fonte: Calculado pelo autor.

