

JOSÉ REIS

**ESTADO, INSTITUIÇÕES E ECONOMIA:
A DESPESA PÚBLICA EM PORTUGAL**

Agosto de 1995
Oficina nº 53

OFICINA DO CES

Publicação seriada do

Centro de Estudos Sociais

Praça de D. Dinis

Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:

Apartado 3087, 3000 Coimbra

José Reis

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais

Estado, Instituições e Economia: a despesa pública em Portugal

1. Introdução

Com este texto procuro realizar dois objectivos: mostrar que o Estado é um objecto teórico importante para a investigação económica e para a percepção do papel das instituições no funcionamento das economias contemporâneas; evidenciar os traços marcantes da despesa pública em Portugal, dando conta do seu peso, das suas evoluções e da sua composição e chamando particularmente a atenção para aquilo a que poderíamos chamar *morfologia* do Estado, isto é para a forma não-unitária e, por isso, cada vez mais compósita assumida pelo aparelho estatal no exercício dos gastos.

Trata-se, pois, de desenvolver dois tópicos de investigação (um do âmbito da teoria económica, o outro sobre a economia portuguesa), cuja relação não cuidarei de pormenorizar, não por ela ser óbvia, mas porque são bastante densos os fios que a estabelecem.

Com o primeiro tópico trata-se de reflectir sobre as instituições que constituem os processos de funcionamento das economias e sobre os ramos da teoria económica que têm reconhecido a sua importância, conceptualizando-as e evidenciando o respectivo significado. Para além da justificação própria do estudo destes temas, num momento em que se registam desenvolvimentos de vária ordem das proposições originárias¹, é claro que este é também um passo necessário quando está em causa estudar essa "instituição das instituições" que é o próprio Estado e as suas relações com a economia.

Sobre o segundo tópico de investigação, a despesa pública em Portugal, vale desde já a pena deixar dito que a pertinência empírico-analítica deste assunto (que não carece de ser demonstrada) não é suficiente para auto-validar o tema das instituições e uma concepção ampla das relações do Estado com a economia. Mas ele é, sem dúvida, um

¹ Penso em desenvolvimentos internos ao institucionalismo americano, designadamente nas versões que estabelecem uma leitura crítica da corrente neoclássica de O. Williamson (1985) ou D. North (1990) e lhe contrapõem uma visão dinâmica e atenta às questões do poder (M. Dietrich, 1994). Assim como penso nos desenvolvimentos franceses à volta da análise das convenções (A. Orléan, 1994).

investimento empírico sem o qual a dimensão e a complexidade deste último problema não ficam esclarecidas. Sendo o meu objectivo de maior escala "mapear" a despesa pública em Portugal durante um período suficientemente longo, tratarei também de "intensificar" a análise, procurando entender quais são as formas que o Estado assume em Portugal, isto é, de que modos, através de que meios e com que figuras é que o aparelho estatal se apresenta na economia, numa acção em que é grande a sua capacidade de "desmultiplicação".

Antecipo duas ideias em que este percurso se baseou. A primeira é sobre as relações entre o exercício do papel do Estado, por um lado, e os níveis de incerteza, o grau de informação e a capacidade de produzir os entendimentos (convenções) que caracterizam o funcionamento da economia e da sociedade, por outro lado. Esta questão é de ordem geral, mas pressente-se que ela é particularmente adequada a Portugal, onde está demonstrada a importância dos processos de heterogeneidade social, de segmentação da economia e de défice de representação dos agentes económicos. De facto, o Estado em Portugal não é central na economia apenas porque o peso da despesa pública no PIB já ultrapassou largamente os 50% — é-o basicamente porque *age* com grandes meios perante uma sociedade civil que ele próprio "ocupa" (tirando alguma validade à distinção) num quadro de défice de representação e de acção que vem na linha directa da sua condição heterogénea.

A segunda ideia é sobre a despesa pública em Portugal (cujo peso não regista diferenças dramáticas relativamente a um largo conjunto de economias) e quer significar que se deve estudar a sua expressão quantitativa mas também os seus modos de realização. De facto, mesmo que isso não seja uma originalidade nacional, o Estado em Portugal é constituído por múltiplos agentes e é cada vez menos unívoco. É portanto a sua morfologia que também deve ser estudada. É neste contexto que chamarei a atenção para a importância crescente das "transferências" enquanto instrumentos de alocação de recursos públicos cuja decisão política cabe ao Estado no seu sentido mais restrito.

2. O Estado, as instituições, a economia

Por meras questões de dimensão, apenas aludirei neste texto aos argumentos que tradicionalmente têm acolhido a questão do Estado e da despesa pública na teoria económica². Sejam eles os que se consagraram nas visões de Adam Smith sobre a criação da legitimidade do soberano e a formação de uma sociedade civilizada e mercantil, nas ideias de F. List sobre o Estado educador e protector das indústrias nascentes, ou na mensagem de Keynes sobre o Estado tutor dos efeitos das decisões individuais através

² Uma obra importante sobre as várias dimensões da análise das relações Estado/economia e da despesa pública é R. Delorme e C. André (1983).

da regulação das grandezas macroeconómicas. Sejam eles os que buscam as determinantes da despesa pública em relações e tendências empíricas, como as que estão presentes na lei de Wagner; numa teoria da procura colectiva em que se supõe que o papel do Estado na economia depende de os bens por si produzidos terem uma elasticidade-rendimento da procura superior à unidade; na relação directa entre a despesa pública e uma carga fiscal máxima tolerável; ou na justificação de que o Estado actua na economia porque é fraca a produtividade do sector público. Sejam ainda os argumentos presentes nas teorias individualistas da troca voluntária e da escolha pública. Pela mesma razão, apenas mencionarei também outras questões que, do meu ponto de vista, são convergentes com uma análise alargada do papel do Estado na economia: por exemplo as questões da economia da acção e da escolha colectiva (J. Stevens, 1993) ou as questões da "dimensão moral" da economia associadas às relações entre mercados, comunidade e poder (A. Etzioni, 1988).

Irei, isso sim, privilegiar um quadro de discussão em que se sublinham o papel das instituições perante as questões da incerteza, da complexidade, da sub-informação e das formas de acção e relacionamento entre agentes económicos.

Há várias formas de estruturar este argumento. Uma consistiria em aludir à tradição do institucionalismo americano (ao "velho" mais do que ao "novo" institucionalismo³) e verificar a existência de um longo programa de investigação em teoria económica basicamente assente numa contraposição legítima e legitimada (mas também "militante") à economia neo-clássica. Este caminho levar-nos-ia, porventura, à conclusão de que o "velho" institucionalismo, mesmo designado-se deste modo, não tem uma noção apurada das instituições da economia, pois a "sociedade" e seus padrões normativos de organização e relacionamento social são as instituições dos institucionalistas. E a pergunta necessária até seria "porque é que a 'economia institucional' não tem uma teoria do Estado?". Porque de facto, o "problema" central do "velho" institucionalismo americano está principalmente ligado à cognição e aos modos de formação das preferências dos agentes económicos, no já referido debate com a teoria neo-clássica. Não que não se parta da ideia estimulante de que instituições são "linhas de orientação informativa, essenciais para a acção num ambiente económico complexo que só em parte é conhecido e compreendido" (G. Hodgson, 1994:120). Mas a linha essencial é que elas "são padrões normativos que definem aquilo que as pessoas pensam ser, numa dada sociedade, as modalidades apropriadas, legítimas ou esperadas da acção ou do relacionamento social" (citada de Parsons, G. Hodgson, 1994:125).

³ Uma análise sistemática das distinções encontra-se em M. Rutherford (1994).

Um outro modo de formular o argumento é o que privilegie noções como as de K. Arrow sobre as formas sociais, modo através do qual quer referir-se a organizações como as empresas, o aparelho governamental, os sindicatos, as universidades ou às instituições invisíveis (regras de direito, princípios éticos, lealdade, confiança) — sendo o mercado uma "construção etérea" e o "conhecimento limitado", o Estado é relevante, nomeadamente no que respeita à informação, um bem tão pouco conforme ao funcionamento neo-clássico (K. Arrow, 1974). Ou noções como as de H. Simon (1991) que vê as instituições como normas e organizações, isto é, fenómenos cujo princípio de regulação são à partida estranhos à lógica de mercado e por isso assentam em relações de autoridade, em processos de identificação com a organização, em regras de coordenação. Por isso, este autor critica a ignorância da teoria económica perante mecanismos organizacionais-chave como são as regras de coordenação e as concepções procedimentais.

E uma terceira forma de estruturação do argumento poderia levar-nos a uma atenção muito especial à "análise económica das convenções". Esta corrente partilha com várias outras a importância que dedica às formas não-mercantis⁴ de coordenação, produção e alocação de recursos. Mas assume algum ecletismo teórico, na medida em que parte de uma *démarche* "realmente interdisciplinar" e se declara aberta tanto às diferentes ciências sociais quanto à teoria neo-clássica e ao individualismo metodológico — em ruptura, portanto, com visões como as do "imperialismo económico" de J. Hirshleifer (1985), que vê a economia, enquanto disciplina, dotada de "um poder imperialista invasor" através do qual unifica as ciências sociais; ou com as visões de J. Elster (1988) que considera dois modelos puros de regulação social: o da sociedade mercantil, assente na escolha racional, e o das acções colectivas, decorrente das normas. E o que procura é "compreender como se constitui uma lógica colectiva e quais recursos ela deve mobilizar para se estabilizar" (A. Orléan, 1994: 16), sabendo que os obstáculos à coordenação assentam no facto essencial de a lógica mercantil pura ser incompleta. Isto é, mesmo num contrato a estabelecer no mercado, o acordo entre os indivíduos não dispensa um quadro comum de referências e de compromisso implícitos — é isto, aliás, que é uma convenção.

O argumento das análises económicas das convenções serve-nos, pois, porque sublinha a insuficiência da racionalidade instrumental e do contrato mercantil para apreender as lógicas organizacionais e o funcionamento das próprias economias de mercado. O que a teoria não faz, como aliás acontece com toda a tradição institucionalista, é incluir o Estado como objecto directo da análise organizacional e da

⁴ Organizações, instituições, standards técnicos, normas de comportamento, regras morais...

produção de compromissos — é isso que a análise que proponho sobre o Estado e um dos instrumentos da sua presença na economia procura estabelecer. Daí, portanto, uma linha de trabalho que, depois de revelar o horizonte problemático com que se enquadra, vai principalmente procurar estabelecer uma matriz para uma avaliação do papel do Estado na economia.

3. O Estado, a despesa pública e a formação de significados colectivos: um primeiro problema de investigação

A análise das relações Estado-economia e, especificamente, da despesa pública pode ser, de facto, apenas uma tarefa analítico-descritiva ou pode ser um investimento empírico comprometido com várias dimensões do debate teórico nas ciências sociais. É a segunda aposta que norteia este estudo, mesmo quando me concentro nos dados necessários a uma interpretação quer das evoluções da despesa pública, quer da morfologia da actuação estatal em Portugal.

Claro que esta análise não é alheia a uma discussão geral que introduz directamente o debate Estado/mercado sem o fazer passar por uma discussão de pressupostos teóricos como os que foram evidenciados na secção anterior. Um problema como o que Philippe Delmas discute na base do que poderíamos designar o *tempo-próprio* de cada agente económico. Segundo ele, quando "a revalorização das empresas redundou em exclusiva apologia do mercado" e se concluiu que "a acção do Estado era, quando muito, secundária", não tardou a emergir "um paradoxo singular: [os] agentes privados e descentralizados, a favor dos quais [o Estado] se retira, não descansam enquanto não voltam a criar o papel que ele abandonou. As empresas redescobrem os bens colectivos e as externalidades no preciso momento em que o Estado os rejeita". E a questão é que as empresas não sabem fazer o que o Estado faz. "As empresas vivem ao ritmo dos mercados e o andamento deles é mais rápido e a sua lógica demasiado exclusiva para a maior parte das transformações estruturais. Só o Estado pode ser garante da continuidade — na dupla acepção de interdependência e duração" (Ph. Delmas, 1993: 27-28). É, assim, um Estado que assegura a possibilidade de gerir as dependências mútuas e a complexidade que, por exemplo, a dupla presença de PME's e de ambientes tecnológicos sofisticados exige. Mas é também a "capacidade de dar tempo ao tempo" que está em causa, pois "o Estado é o moderador do tempo, o provedor dessa lentidão necessária que está vedada aos mercados por ser contrária à rapidez que lhes confere a força. É este sentido da lentidão que permite evitar a ruptura do tecido social apesar das tensões que as mutações provocam e é também ele que leva as entidades públicas no Japão, na Alemanha e em França, a criar mecanismos, por medida, destinados aos financiamento das PME ou à reconversão de algumas actividades".

E muito menos alheia é a minha análise (de facto, procura ser profundamente convergente) com as hipóteses sobre o Estado em Portugal formuladas por B. S. Santos que, para os meus propósitos, resumo nos seguintes pontos, todos cumulativos⁵:

— A hipótese de um Estado desajustado: o Estado em Portugal procurou ser Estado-Providência quando o modelo entrava em perturbação na Europa (ficou como semi-ou-lumpen-Estado-Providência) e isso ocorreu numa sociedade em que o défice de protecção estatal é frequentemente compensado pela mobilização de sociabilidades informais (chamando-se-lhe, por isso, sociedade-providência).

— A hipótese da centralidade do Estado: a heterogeneidade da sociedade portuguesa tem sido regulada pelo Estado, que reforçou a sua centralidade ao ser o principal protagonista na integração do país na União Europeia.

— A hipótese do Estado heterogéneo: ao regular a heterogeneidade social o Estado inscreveu na sua própria matriz institucional as mesmas características que a sociedade possui.

— A hipótese do Estado cúmplice: o Estado heterogéneo corresponde a uma estratégia de redução da discrepância e da distância entre o quadro institucional e as relações sócio-económicas, recriando uma conexão entre ambas.

— A hipótese do Estado criador de ficções: o Estado regula a dialéctica da identidade e da diferença entre Portugal e os países centrais assumindo uma forma política de Estado-como-imaginação-do centro, através da qual constói simbolicamente uma imagem de centralidade para uma realidade de semiperiferia.

— A hipótese do Estado criador de actores sociais: o Estado heterogéneo procede através de acções voluntaristas entre as quais se contam a criação de actores sociais e o contributo para a emergência de um novo regime de acumulação.

3.1. O Estado como instituição: significados colectivos, contratualidade, organização

O primeiro problema que aqui me interessa pode designar-se "problema da contextualização institucional dos processos de funcionamento da economia" e o pressuposto de base é que o conhecimento do peso e da natureza da presença do Estado na economia nos fornece um quadro inicial com interesse.

Para isso, a leitura que vou ter em mente acerca do papel do Estado na configuração da economia centra-se nos seguintes quatro pontos.

(a) — o seu papel na formação dos *significados e dos meios colectivos* (opções, consensos, disponibilidade de infraestruturas sociais, criação de externalidades)

⁵ Esta leitura recorre a muitos dos termos do próprio autor mas a "catalogação" e a denominação das hipóteses é da minha responsabilidade. Embora elas se possam respigar de múltiplos trabalhos, todas as ideias se encontram justificadas em B. S. Santos (1993: 19-21 e 33-41).

intervenientes nos processos económicos que, num dado momento, são dinamizadores da sociedade;

(b) — a *contratualidade implícita* que, em função das questões anteriores, impõe ou acorda com os agentes privados e públicos acerca do *uso do capital fixo social*, em cuja formação a acção estatal é primordial

(c) — as instâncias que privilegia como *sedes principais de organização da concorrência, de promoção da inovação, de realização dos aumentos de produtividade, de concretização das políticas salariais e laborais* (PME's, redes de empresas, regiões, capital estrangeiro, grandes empresas; sector privado, sector público; redes de I&D, economia pública da informação);

(d) — o seu *peso específico* na economia, aspecto para o qual importa directamente o peso relativo da despesa pública e do sector público empresarial e a natureza das políticas dirigidas à indústria, à agricultura, ao desenvolvimento regional ou à investigação e desenvolvimento.

Vejamos estes pontos com um pouco mais de detalhe.

(a) O Estado e a formação dos significados e dos meios colectivos do funcionamento económico: a criação de economias externas e os aspectos redistributivos

As grandes fases da economia portuguesa em tempos recentes trazem consigo a marca de papéis importantes do Estado. Estes papéis estão associados a temas essenciais que proporcionam, nuns casos, consensos relativamente assumidos pela sociedade e pelos agentes económicos e, noutros casos, utilizações intensas da autonomia estatal relativamente aos grupos de interesses (sirva aqui de primeiro exemplo a acção redistributiva do Estado e a configuração da relação salarial a seguir ao 25 de Abril).

Quando há lugar a consensos isso não significa que eles tenham sido formulados a partir de uma participação activa e criativa de quem os vai partilhar. A origem e a liderança de alguns processos são muitas vezes de raiz burocrática e a condução da sua gestão é fechada e impermeável. A complacência que as entidades não-estatais lhe dedicam tem frequentemente a ver com a sua irreversibilidade, com a ausência de formulações globais alternativas e com a natureza redistributiva que o Estado associa a muitas das acções relacionadas com as decisões em questão.

Em resultado final, as opções, consensos e disponibilidades que a acção do Estado origina representam sobretudo significados colectivos que, independentemente da suas raízes e desenvolvimentos, passam a constituir marcos do funcionamento económico. Tenho em mente o que recentemente se passou com as políticas de estabilização, com a opção pela via europeia, com a própria gestão do processo de adesão e com a formação

do capital fixo social e a criação de externalidades (este é um outro exemplo forte da ideia de autonomia estatal acima referida).

Centrando-me apenas neste último caso, que me parece de todos o mais evidente, pode afirmar-se que a infraestruturização física do país (Plano Rodoviário Nacional), a criação de uma base científica nacional (as infraestruturas de Investigação e Desenvolvimento), a constituição do que poderíamos chamar uma Economia da Informação para as Empresas (Centros Tecnológicos, redes de "antenas" para informação sobre as políticas de investimento e modernização, partilha de funções com associações empresariais, ...) e as próprias medidas basilares da política industrial (opções do PEDIP e seus complementos, Política Regional e seus instrumentos sectoriais, negociações do GATT e suas contrapartidas, políticas de formação profissional, aceitação do projecto Ford/Volkswagen) assumem hoje um significado que é colectivo, no sentido em que se constata a sua existência sem alternativas e se tomam os seus efeitos como incontornáveis.

Mas, além do seu papel como criadora destes significados colectivos, a acção do Estado na economia é, em Portugal, credora de uma importante centralidade. Parece-me que, perante os exemplos apontados antes, a demonstração fica feita. Ficará acentuada se considerarmos que a componente redistributiva atravessa as grandes acções enunciadas. A parceria proclamada para a execução destas acções faz dos agentes relacionados com o Estado entidades que, perante ele, são subsidiárias, visto que são em grande medida receptores de iniciativas estatais e não portadores de iniciativas. Mas a centralidade advém ainda de outra característica manifesta das acções em causa: elas são, sem dúvida, altamente criadoras de externalidades.

Carácter redistributivo e economia externas, eis, pois, dois aspectos que tornam as grandes medidas do Estado na economia como portadoras de significados colectivos.

Se estes argumentos valem pela afirmativa outros valem pelo contraste. A este propósito vale a pena dizer que pressuponho a hipótese de trabalho (que admito ainda não provada) de que a iniciativa privada em Portugal é menos diligente e menos capaz do que noutras economias. A debilidade dos agentes neste campo preciso explica também a maior importância do Estado.

(b) A contratualidade implícita no uso do capital fixo social: uma economia pública da informação

A relação entre o Estado e os agentes privados da economia, designadamente as empresas, baseia-se em grande medida na produção pública de informação e, por isso, é implicitamente contratual. A informação produzida e o acesso que os agentes procuram assegurar é importante e origina a referida contratualidade porque, como acontece na fase actual, está em causa o uso de capital fixo social e de economias externas geridas pelo

Estado, o acesso a informação propriamente dita, como a que decorre do conhecimento do contexto relacional da economia portuguesa ou das políticas portadoras de incentivos.

A economia pública da informação a que me refiro tem a ver com esta lógica e correspondem-lhe as seguintes características:

— é formada por estruturas não-privadas de enquadramento do sector produtivo, sejam elas as agências do Estado, as da Comunidade Europeia, as infraestruturas de ciência e tecnologia, as associações empresariais;

— está estruturada segundo redes (comunitárias, nacionais, locais) de serviços que vão das agências de formação profissional, às do PEDIP, às do IAPMEI, aos Eurogabinetes, às infraestruturas tecnológicas, etc.;

— propõe-se veicular incentivos, promover objectivos, difundir inovação e concretizar as orientações de políticas como as de internacionalização, as de inovação e as sectoriais e regionais.

A economia pública da informação é uma realidade institucional própria da crescente densidade relacional das estruturas empresariais das economias contemporâneas, da sua textura reticular, — quer entre si, quer entre as esferas privada e pública — e mostra a sua propensão para a transnacionalização. Neste sentido, representa a recentralidade da esfera pública perante contextos desta natureza: uma espécie de tutela pública perante o crescente desfasamento da dimensão dos agentes e dos seus contextos de acção, por um lado, e, em economias como a nossa, perante a importância dos quadros institucionais e do quadro de internacionalização que as envolve.

Não é apenas uma relação unilateral do Estado com os agentes económicos que aqui encontramos: é uma relação bilateral em que, mesmo de forma subsidiária, os agentes privados e os próprios espaços territoriais de funcionamento da economia se constituem em parceiros. Não parceiros de parte igual, mas parceiros sujeitos a um objectivo de utilização negociada de disponibilidades muito controladas pelo Estado que as originou (cf. J. Reis e R. Jacinto, 1992).

(c) O papel do Estado na determinação das sedes principais da concorrência, da produtividade e da concertação

Na economia portuguesa dos anos sessenta, a grande empresa, a busca de economias de escala, a concentração do ciclo produtivo e a negociação salarial em segmentos isolados do mercado do trabalho eram as pedras de toque da organização económica. A economia funcionava mais por efeitos polarizados do que por efeitos disseminadores; mais por enxertias do que por mancha de óleo; mais por processos discretos (em sentido matemático, isto é, assente em variáveis não-contínuas) do que processos relacionais; mais por pontos do que por redes.

Não se pode supor, claro está, que o Estado do condicionamento industrial, dos Planos de Fomento, do escudo forte e da estabilidade financeira não fosse interveniente na economia. Claro que o era, e muito. Mas o espaço da grande empresa, a mobilidade demográfica e as tecnologias de grande escala e de natureza taylorista definiam um quadro muito próprio para alcançar ganhos de produtividade, para socializar a mão-de-obra com a modernidade urbana e industrial e com as inovações contratuais e de formação do salário.

Não é esta a realidade de hoje. A razão está em múltiplos aspectos de um processo global de alteração do regime de acumulação e das formas de regulação da economia, à escala planetária. Mas é possível, numa escala completamente diversa, balizar este processo em Portugal. Deixando de lado estes e outros factores conhecidos, é possível dizer-se que, em termos estritamente de discurso da política económica, em meados dos anos oitenta, o Estado passou a veicular mais fortemente ideias como as da parceria, as do relacionamento complementar e subsidiário das empresas, as da contratualidade, as da gestão colectiva da informação.

(d) A despesa pública: constatações iniciais para uma leitura das políticas económicas e dos ciclos políticos em Portugal

Se, como defendo, a análise da despesa pública é um bom instrumento para entender as lógicas organizacionais veiculadas pelo Estado e a presença ou a ausência de certos tipos de contratualidades, sem dúvida que a economia portuguesa das últimas décadas, na sucessão de regimes políticos tão diversos é um bom laboratório. Primeiro com o Estado Novo (as estratégias de industrialização dos anos 50 e, nos anos 60, as situações em que se combinam a extroversão e o crescimento com a guerra colonial e a crise financeira do Estado daí decorrente), depois com o 25 de Abril e o Estado democrático que tanto expandiu o Estado na combinação de lógicas redistributivas e de investimento (o do período imediatamente pós-revolucionário), com o conteve e estabilizou (o PS em dois momentos: nos primeiros governos constitucionais e, depois, no Bloco Central), como o expandiu à custa do investimento (AD), como finalmente o colocou nos patamares mais elevados, culminando crescimentos muito elevados em que, de novo, se conjugou o crescimento das despesas correntes com as de capital (PSD).

É porque assim é que trato de apresentar, em síntese rápida, as minhas primeiras constatações, numa óptica de ciclos políticos, acerca da evolução da despesa pública (decomposta em despesas correntes e de capital) no período 1958-1992 (vejam-se as Figuras 1, 2 e 3).

Verifiquei o seguinte, sublinhando um traço especial de cada ciclo e os "vários Estados" que temos tido.

(1) Sendo visível que o início da década de '60 "desperta" fortemente o Estado, regista-se uma tendência de crescimento relativamente constante da despesa pública até 1973, a partir de uma base baixa e com as despesas de capital (DK) a terem evoluções oscilantes e frequentemente superiores às das despesas correntes (DC). A despesa total (DT) e a corrente multiplicam-se por três, em termos reais, entre 1959 e 1993, mas neste período a evolução do PIB explica bem aquelas evoluções.

— o Estado Novo da década de '60 é marcado por esforços de investimento elevados (o período de 1962-65 salienta-se), o mesmo acontecendo no início da década de '70 (1971-72 registam a mais acentuada subida). Salvo em 1969 (forte acréscimo do investimento com contenção da DT e da DC) e 1970 (a DK decresce enquanto a DC sobe muito), não são muito visíveis dificuldades de gestão dos papéis "Estado-investidor"/"Estado-aparelho". Para o período 1959-1973, veja-se essencialmente a Figura 2.

(2) A primeira grande subida de patamar dá-se a partir de 1974 e ocorre tanto na despesa total e na corrente como na de capital (Figura 1).

— o Estado do pós-25 de Abril é simultaneamente redistributivo e investidor. As duas coisas, juntamente com o próprio crescimento do "Estado-aparelho", não revelam contradições até 1978 (veja-se especialmente a Figura 3). A DK coloca-se num nível que quase duplica o de 1973, mostrando que a acção redistributiva não esgotou a gestão do orçamento.

(3) Em 1976 inicia-se a primeira grande desaceleração da despesa pública, e em 1979 ela é particularmente notória na despesa de capital.

— os primeiros governos constitucionais "contraem" a expansão do Estado e cortam no investimento. É nítida a "presença" do primeiro acordo com o FMI.

(4) A partir de 1979 volta a acelerar-se o crescimento da despesa pública mas, pela primeira vez, uma aceleração da despesa total não é acompanhada, salvo no primeiro ano, por idêntica evolução da despesa de capital.

— os governos da AD expandem o Estado, mas fazem-no à custa do investimento. É aqui que de forma muito acentuada se nota a contradição "Estado-aparelho"/"Estado-investidor".

(5) Em 1983 torna a verificar-se uma forte desaceleração, com uma queda profunda das despesas de capital.

— um governo do PS volta a ser o estabilizador do Estado, depois de um alargamento sem investimento, e essa contenção volta a reflectir-se muito fortemente nas despesas de capital. É em 1983 que os juros da dívida pública atingem os 30% da DT.

(6) A partir de 1985 o peso do Estado sobe de patamar, fica relativamente contido nesse novo plano, mas consagra-se uma rápida subida nas despesas de capital.

— o Estado do PSD de uma primeira fase retoma o investimento público, reflectindo directamente as etapas da integração europeia.

(7) A partir de 1989 a presença do Estado conhece a fase de mais rápida aceleração, e isso ocorre quer na despesa total, quer na de capital. Fica definitivamente provado que o *boom do Estado* é uma questão associada à "gestão" PSD e à integração europeia.

— o Estado da última fase do PSD alarga-se consideravelmente e, tal como o Estado do pós-25 de Abril, expande-se pela DC e DK.

3.2. A despesa pública: peso na economia, evoluções, ciclos e componentes

Não é demais lembrar que a despesa pública⁶ é apenas um indicador quantitativo da relação do Estado com a economia. É frequente considerar-se a *ratio* percentual despesa/PIB como uma medida do peso da intervenção pública na esfera económica, mas não se esqueça que tal atitude pode obscurecer mais do que esclarecer, visto que mede uma quantidade mas não representa uma relação complexa e historicamente mutável.

⁶ Convém ter em conta o que se entende por despesa pública e pelas noções de sector público ou administração pública que lhe estão associadas. A aceção de 'Sector Público' que aqui se retém é a de 'Sector Público não-Empresarial', dito de outra forma são as 'Administrações Públicas'. Excluem-se, pois: as empresas públicas, tanto financeiras como não financeiras; os serviços municipalizados; determinados organismos que, embora considerados na óptica da contabilidade pública serviços ou fundos autónomos, têm por actividade principal a produção de bens e serviços comercializáveis — segundo a metodologia adoptada, estes organismos são considerados empresas públicas sem estatuto e, como tal, inseridos no sector 'sociedades e quase-sociedades não financeiras'.

O sector das Administrações Públicas compreende todas as unidades institucionais cuja função económica principal consiste na produção de serviços não comercializáveis destinados à satisfação de necessidades colectivas e/ou efectuam operações de redistribuição do rendimento e do património nacional. Os recursos destas unidades provêm principalmente de impostos e contribuições sociais obrigatórias, que incidem sobre outros sectores institucionais residentes, recebidos por via directa ou indirecta (o critério de agrupamento adoptado é, pois, o do comportamento económico).

A Administração Central engloba o Estado e os Serviços e Fundos Autónomos cuja acção se exerce ao nível nacional. Incluem-se igualmente alguns organismos autónomos que, embora exercendo actividade a nível local, constituem meios de acção da administração central e são por esta financiados a título principal. Incluem-se ainda as instituições de origem privada, dotadas de personalidade jurídica, cuja função económica principal consiste em prestar à colectividade, ou a parcelas desta, serviços não comercializáveis (assistência, educação, saúde, cultura, etc.) e cuja principal fonte de financiamento radica em transferências de organismos da administração central.

A Administração Local compreende as autarquias locais (Assembleias Distritais, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesias), Serviços Autónomos e instituições particulares sem fins lucrativos de âmbito de acção local e financiamento da Administração Local.

A Segurança Social engloba todas as unidades institucionais de âmbito central e local, cuja função principal se traduz no fornecimento, a fracções da colectividade, de prestações sociais. O financiamento destas instituições é obtido principalmente através de contribuições sociais obrigatórias e, eventualmente, por transferências do Estado. Integram-se neste subsector as instituições que garantem a protecção social no âmbito da Segurança Social privada, as instituições de previdência dos funcionários públicos, tais como a ADSE, Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Serviços do Estado.

Contudo, em série longa como a que estamos a considerar, é possível apreender mutações essenciais das estruturas económicas e dos processos de regulação sociais. Por isso, a imagem oferecida, apesar de simples, pode ser bastante impressiva: é o que acontece em Portugal no período 1958-1993.

(a) O Estado na Economia: 1958-1993, um aumento exponencial

Multiplicação da DT, DC, DK e PIB

O facto de a despesa pública ter passado de 13.8% do PIB para 54,6% constitui sem dúvida um espelho de tantas mudanças ocorridas: pós-guerra e crescimento significativo da economia, Planos de Fomento, cristalização política do Estado Novo, guerra colonial e emigração, extroversão da economia, democratização e alteração da relação salarial, integração europeia e estabilização relativamente longa do cavaquismo...

Em 1993, a despesa pública em Portugal foi de mais de 6,5 mil milhões de contos, a preços correntes. Entre 1959 e 1993 a despesa pública total multiplicou-se por mais de 13.3, em termos reais, acontecendo sensivelmente o mesmo às duas grandes rubricas que a integram, as despesas correntes (multiplicação por 13.3) e as despesas de capital (13.9 vezes). No mesmo período o PIB quadruplicou (rigorosamente, o factor de multiplicação é 4.3). Cf.Figura 1.

(b) DT e DC, tendência monótona ascendente; DK, oscilações

Esta tendência de crescimento exponencial da despesa pública total regista um ritmo de crescimento quase constante. A Figura 4 (em escala semi-logarítmica) mostra-o bem. E mostra, além disso, que o que é verdade para a despesa total (e, por um efeito de proporção, para a despesa corrente) não o é para as despesas de capital (aspecto que já se analisará).

De facto, na DK a tendência de crescimento quase constante deixa observar algumas alterações ao longo do período: observa-se o salto de 1961 e a tendência quase monótona até 1968, ou mesmo 1973; é mais visível o segmento ascendente entre 1973 e 1976; vê-se a desaceleração de 1976 a 1979, a "bossa" de 1979 a 1985 e a grande aceleração posterior a 1989 (Cf. Figuras 2 e 3). É esta, pois, um primeiro dado a sublinhar: as despesas de capital revelam oscilações mais fortes do que as outras duas categorias e permitem, como já o vimos, uma análise de ciclos políticos.

(c) O uso da despesa pública: Esquerda contida, Direita expansiva

Assim, no Estado pós- 1975, a esquerda (PS) é contida ou recessiva na utilização da despesa pública, enquanto a direita (AD e PSD) é fortemente expansiva na despesa total, umas vezes à custa da despesa de capital, como acontece com o período da AD,

outras juntando o investimento com a despesa corrente, como acontece com a fase posterior a 1985.

O "efeito AD", crescente, o "efeito Bloco Central", recessivo, e a "pujança" do Estado da integração na Comunidade Europeia aparecem aqui desenhados.

(d) A relação percentual DK/DT: as fases de expansão do "Estado-corrente"

A verificação inicial de que as despesas correntes e as despesas de capital registavam factores de multiplicação idênticos não deve iludir a diferença de proporções que existe entre as duas categorias: as despesas de capital constituíam em 1993 15.8% do total, em 1959 eram 15.2%, mas nos anos sessenta chegaram a atingir mais de 18%. Isto porque, como já vimos, o Estado investidor e o Estado gestor corrente assumem graus de intensidade diferenciados ao longo do tempo.

De facto, a evolução da relação DK/DT é pouco estável (cf. Figura 5), e é também certo que, considerando o conjunto do período, ela revela uma tendência decrescente. Até 1973 esta relação era oscilante, mas não revelava mutações relevantes, o que acontecerá depois de 1980: pela duração e intensidade, o período pós-1980 é o mais significativo.

Independentemente dos seus acréscimos absolutos, a importância percentual das despesas de capital regista duas originalidades significativas ao longo do tempo considerado: trata-se de quedas pronunciadas. Uma vai de 1972 a 1976 e outra, muito mais forte, inicia-se em 1978 e confirma-se a partir de 1980, até 1985 (cf. Figura 5 e também Figura 1), quando o factor multiplicador das diversas despesas perde o paralelismo que quase sempre revelava. Este paralelismo só se ressurgiu depois de 1991, num contexto bastante preciso: o da reforma dos fundos estruturais (1990), na sequência da adesão à Comunidade Europeia. A despesa de capital tinha começado a evoluir muito rapidamente em 1986, depois de um período de queda. De facto, entre 1985 e 1993, a despesa de capital, a preços constantes, multiplica-se por 2.8 e só entre 1989 e 1992 cresce 64%. Isto é, dito de outro modo, só a integração europeia contraria a tendência para a perda de importância percentual das despesas de capital, recolocando a *ratio* DK/DT em valores próximos dos do pós-25 de Abril.

(e) A despesa pública e os ciclos económicos

Se os ciclos políticos se denotam do modo que já vimos, é também importante sublinhar o que se passa com os ciclos económicos, através da relação entre a evolução da despesa total e a do PIB.

A Figura 6 mostra bem que na relação percentual entre o Despesa Total e o PIB se observa uma espécie de evolução em escada:

— um patamar, da ordem dos 20%, que se inicia com a guerra colonial e se mantém ao longo dos anos sessenta, até 1973;

- uma primeira subida acentuada entre 1973 e 1976, em que ocorre a passagem dos 20 para os 30% do PIB;
- uma estabilização, de 1976 a 1979, a que não é alheio o primeiro acordo com o FMI;
- a passagem para o patamar dos 40% entre 1979 e 1983;
- a oscilação no patamar dos 40% depois de 1983, com a passagem, no final do período, para mais de 50%.

Evidencia-se também a relação da despesa com os ciclos económicos: entre 1973 e 1976 a despesa cresce em contra-ciclo; depois de 1979, ao abrandamento do crescimento corresponde a expansão da despesa; nos restantes períodos indicados denotam-se as evoluções mais do que proporcionais da despesa. Em 1992 e 1993 parecem anunciar-se reversões de tendência (Figura 7).

Vistos apenas pela elasticidade da despesa total em relação ao PIB (Figura 8), os anos de 1961 e de 1975 revelam-se os mais marcantes, com fortes elasticidades positivas. Mas 1973, por um lado, e 1985, 1987 e 1989, por outro, são também assinaláveis, quase parecendo que o Estado se retrai, esperando grandes momentos... Os valores de 1991 e 1992 revelam também uma espécie de expansão contra-cíclica, que se torna muito acentuada em 1993. As muito frequentes aproximações à unidade da elasticidade das despesas totais não encontram paralelo na das despesas de capital: as oscilações são muito marcadas, com a particularidade de assumirem frequentemente valores nulos e, em dois anos, negativos.

Vendo as elasticidades⁷ não em termos anuais, mas como média de alguns períodos relevantes, destaca-se o sub-período 1974-1985 em que ela é mais acentuada (1.8). No sub-período 1985-1993 atinge os valores mais baixos (1.3), mas com a particularidade de as despesas de capital revelarem uma elasticidade bastante superior e, pela primeira vez, estavelmente superior à das despesas correntes ou totais.

4. Um segundo problema de investigação: a *morfologia* do Estado

Assumidos os grandes indicadores gerais da despesa pública em Portugal, vale a pena ver os gastos do Estado "por dentro", segundo classificações habitualmente usadas.

Os últimos dados analisados no ponto anterior levantam-nos uma questão. Encarando a despesa pública segundo a sua classificação económica, verifica-se que a partir de 1975 as formas não directas de exercício da despesa passam a assumir um significado quantitativo muito expressivo — nesse ano os gastos com bens e serviços passam a ser menos de 50% da despesa total e as transferências atingem os 40% da

⁷ Em França, a elasticidade das despesas públicas relativamente ao PIB foi 1.1 em 1890-1912 e passou para 1.5 no período 1947-56.

despesa total (Cf. Figuras 9 e 10). O que é que isto nos indica? Indica-nos que é a própria "forma" do Estado que merece ser analisada. E para isso deve fazer-se aqui uma nota metodológica: até agora estivemos essencialmente a tomar como fonte de informação os relatórios do Banco de Portugal e a atender ao Sector Público Administrativo (definido na nota 6), que é uma entidade compósita constituída pelas diferentes esferas públicas não-empresariais. É da sua lógica de funcionamento a articulação de competências e os movimentos financeiros internos. Mas o papel assumido por cada uma das instâncias do conjunto tem vindo a variar e há que assumir que estamos perante uma realidade hierarquizada a partir de uma entidade central: o "Estado", enquanto componente da Administração Central (as outras são os Serviços Autónomos e os Fundos Autónomos). O "Estado" representa, de facto, a estrutura nuclear da decisão política e da decisão sobre a despesa pública e é constituído pelos órgãos elementares de coordenação estatal.

Na medida em que, por um lado, o "Estado" é o vértice principal da Administração Pública e que, por outro lado, a despesa em si originada é uma parte muito elevada da despesa pública total, devemos tratar a partir dele a questão da crescente multiplicação dos modos de exercício e de aplicação da despesa. E esta é, de facto, a questão de partida. O "Estado" cada vez menos exerce directamente a despesa e cada vez mais a transfere para outras entidades, públicas ou privadas, mas predominantemente públicas, embora com características diferentes das dele próprio (Cf. Figuras 11 e 12). É por isto, aliás, que se torna cada vez mais difícil definir o que é o Estado, mesmo enquanto aparelho. Mesmo deixando de lado a questão importante da "desorçamentação", o Estado revela-se como uma entidade que "transborda" para fora de si mesma, através de entidades que recebem transferências e as gerem de modo próprio.

Para se tratar a questão da morfologia do Estado, a primeira pergunta que se deve fazer é, pois, esta: visto através da despesa pública, de que modo é que o núcleo estatal que identificámos se relaciona para fora de si e que lugar é que ele representa no conjunto do Estado (isto é, no Sector Público Administrativo)? Para este objectivo vou passar a considerar a fonte estatística adequada, a Conta Geral do Estado.

Eis as constatações para uma primeira imagem:

(1) O núcleo central do sector público administrativo, que designamos "Estado", tende a extroverter-se e a ser cada vez menos nuclear: na despesa pública total o "Estado" representava 88.8% em 1990 e 78.8% em 1992 (Cf. Quadro 1).

(2) Se excluirmos a despesa com dívida pública, que o "Estado" assume (e em 1992 é 32.3% das suas despesas), a despesa "directa" do "Estado" é apenas 29.9%, pois 36% tem a forma de transferências e subsídios (Cf. Quadros 1 e 2 e Figura 11).

(3) O "Estado" desmultiplica-se em Estados, pois 80.6% das transferências são para as Administrações Públicas e 63% das transferências são para Serviços e Fundos Autónomos (outros destinos: 11.5% para a Administração Local, 4.9% para a Segurança Social e 1.3% para as Regiões Autónomas) (Cf. Quadro 2 e Figura 11).

(4) São as despesas de capital que mais se realizam sob a forma de transferências do "Estado" (estas são 47% do total das despesas de capital do "Estado"; a dívida representa 42.4%) e quem as executa são, maioritariamente, Serviços e Fundos Autónomos (Cf. Quadros 3 e 4). De facto, só 10% do total das despesas de capital estão a cargo "directo" do "Estado" e só 8.5% da despesa "directa" do "Estado" é constituída por despesa de capital (Cf. Quadro 4).

(5) Três quartos das transferências do "Estado" vão para as áreas das Finanças, da Saúde e do Planeamento e Administração do Território. O peso das transferências é muito forte (mais de 90%) nas despesas da área do Planeamento e Administração do Território, da Saúde e Emprego e Segurança Social. E se esta expressão percentual das "transferências" vale tanto para as despesas correntes como para as de capital acontece, no entanto, que na primeira área há um equilíbrio entre os valores absolutos envolvidos, enquanto nas duas últimas são os montantes das despesas correntes que praticamente constituem as verbas envolvidas.

(6) Os Fundos Autónomos são o grande instrumento do Estado para a realização de investimentos (99% das verbas que eles acolhem são para despesas de capital e neles se concentram 21% das despesas de capital do "Estado" e 37% da despesa total)⁸. Os Serviços Autónomos acolhem, sob a forma de transferências, 16% das despesas de capital do "Estado" e 18% da sua despesa total (Cf. Quadro 4).

(7) Já se disse que as transferências para a Administração Pública constituem 81% das transferências totais do "Estado" — só na área das Finanças e Negócios Estrangeiros é que este peso fica na proximidade dos 50%; nas restantes, tem valores predominantemente superiores a 90% (Cf. Quadro 3).

(8) Os subsídios do "Estado" constituem 2% das despesas e apenas se registam nas áreas dos Encargos Gerais da Nação, das Finanças (onde está o INGA) e Indústria e Energia.

⁸ Os Serviços e Fundos Autónomos mais relevantes nas quatro áreas do governo em que já identificámos a importância das transferências são os seguintes (Cf. Quadro 5): Finanças — Fundo de Regularização da Dívida Pública, Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola; Planeamento e Administração do Território: Comissões de Coordenação Regionais, Junta nacional de Investigação Científica e Tecnológica; Saúde: Serviço Nacional de Saúde; Emprego e Segurança Social: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, Instituto de Emprego e Formação Profissional.

5. Conclusão

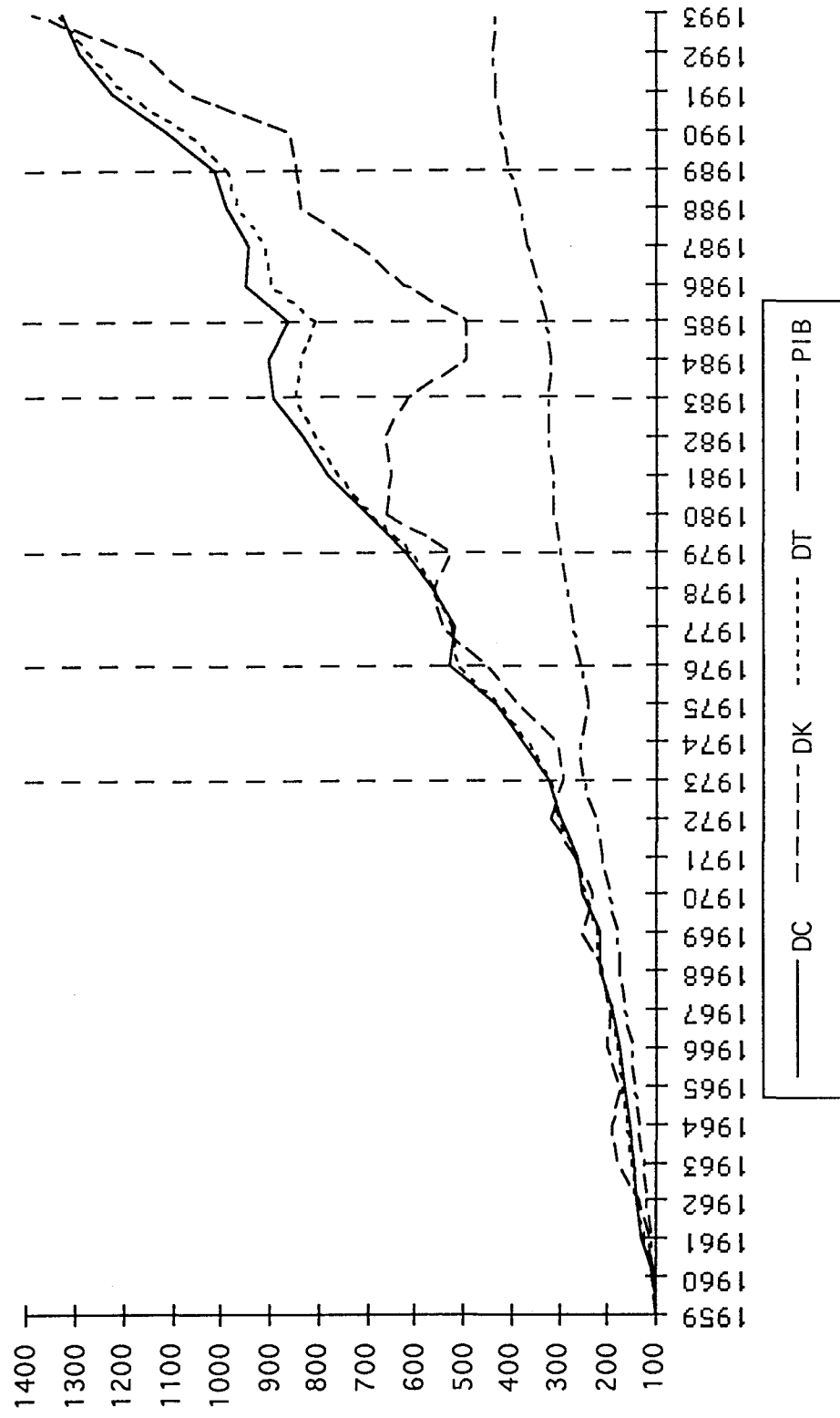
Há duas conclusões principais a sublinhar nas considerações anteriores. A primeira é relativamente banal e refere-se à evidente centralidade do Estado na economia portuguesa: centralidade tanto quantitativa, quanto substancial. Não é pelas expressões numéricas que o Estado é mais significativo em Portugal do que noutros países de idêntico nível de desenvolvimento ou, em geral, nos países europeus. É pelas razões substanciais (que este texto apenas aponta) associadas à heterogeneidade da formação social portuguesa e dos próprios agentes económicos que isso se passa. É esta, aliás, a grande razão para um interesse pelo papel do Estado enquanto instituição da economia.

A segunda conclusão é sobre a forma interna do Estado, sobre o que chamei *morfologia* do Estado. E quer evidenciar que o Estado da presença crescente na economia é multifacetado, cada vez mais "desmultiplicado" em "serviços e fundos autónomos", cada vez mais gastando através de transferências em vez de formas directas, funcionando numa lógica de delegação ou "subcontratação" — é uma rede de identidades diversas é não um agente de face única. Em que sentido é que este Estado segmentado é também um Estado heterogéneo, no sentido em que se trata de um agente que acolhe e reproduz o próprio polimorfismo da sociedade e da economia?

Referências Bibliográficas

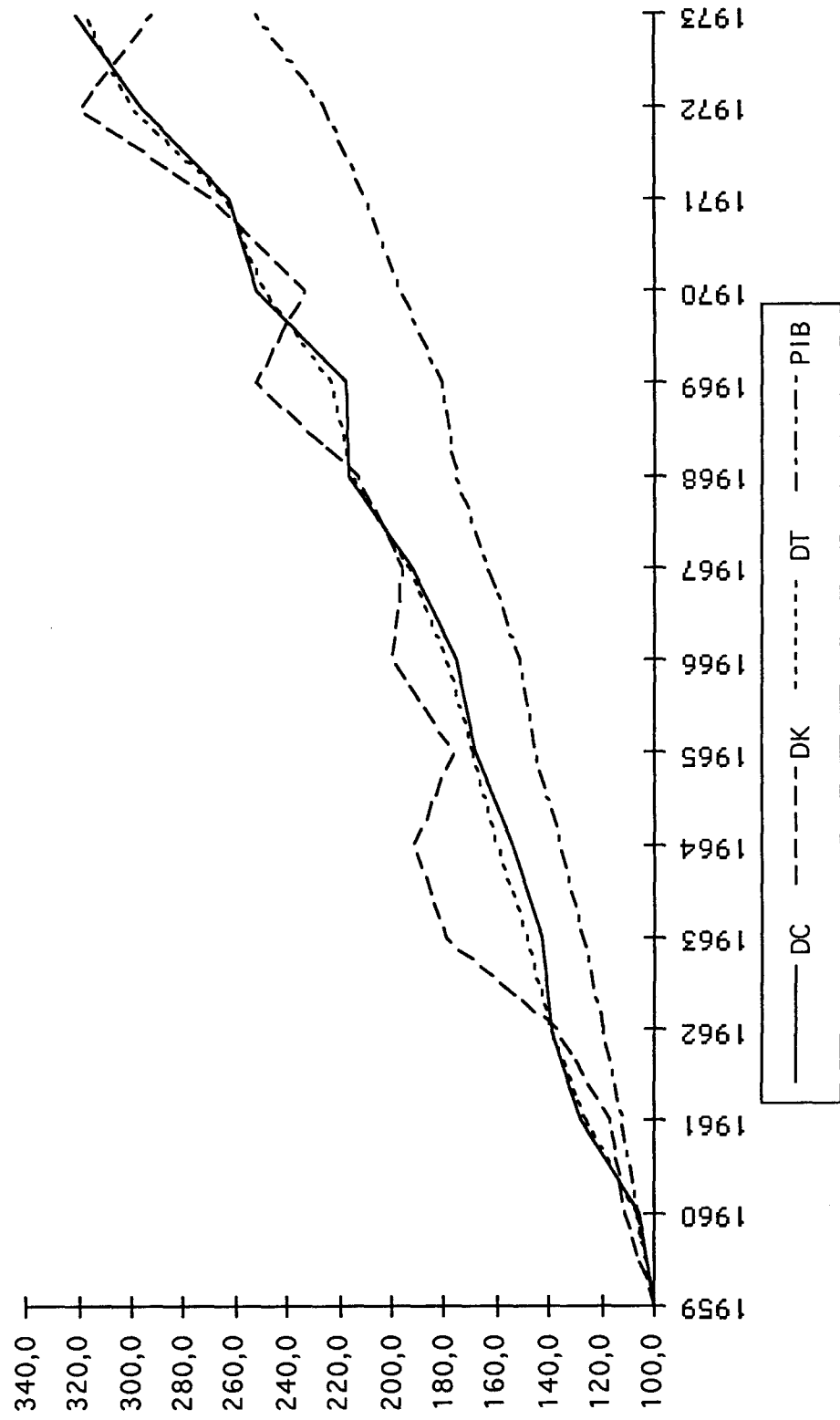
- Arrow, Kenneth J. (1974). Limited Knowledge and Economic Analysis. *The American Economic Review*, Março, pp 1-10.
- Delmas, Philippe (1993). *O Senhor do Tempo - A Modernidade da Acção do Estado*. Porto: ASA.
- Dietrich, Michael (1994). *Transaction Cost Economics and Beyond: Towards a New Economics of the Firm*. New York: Routledge.
- Elster, Jon (1989). Social Norms and Economic Theory. *Journal of Economic Perspectives*, 3, 4, pp 99-117.
- Etzioni, Amitai (1988). *The Moral Dimension - Toward a New Economics*. New York: The Free Press.
- Hirshleifer, Jack (1985). The Expanding Domain of Economics. *The American Economic Review*, Dezembro, pp 53-68.
- Hodgson, Geoffrey M. (1994). *Economia e Instituições*. Oeiras: Celta.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orléan, André (1994). Vers un Modèle Général de la Coordination Économique par les Conventions. In A. Orléan (dir.) *Analyse Economique des Conventions*. Paris: PUF.
- Reis, José e Jacinto, Rui (1992). As Associações Empresariais e o Estado na Regulação dos Sistemas Produtivos Locais. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 35, pp 53-76.
- Rutherford, Malcolm (1994). *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993). O Estado, as Relações Salariais e o Bem-Estar Social na Semiperiferia: O Caso Português. In B. S. Santos (org.) *Portugal : Um Retrato Singular*. Porto: Edições Afrontamento.
- Simon, Herbert A. (1991). Organizations and Markets. *Journal of Economic Perspectives*, 5, 2, pp 25-44.
- Stevens, Joe B. (1993). *The Economics of Collective Choice*. Boulder: Westview Press.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.

FIGURA 1
 Despesa Total, Corrente e de Capital e PIB
 (preços constantes, índice 100=1959)



Fonte: Estatísticas das Finanças Públicas e Relatórios Anuais do Banco de Portugal.

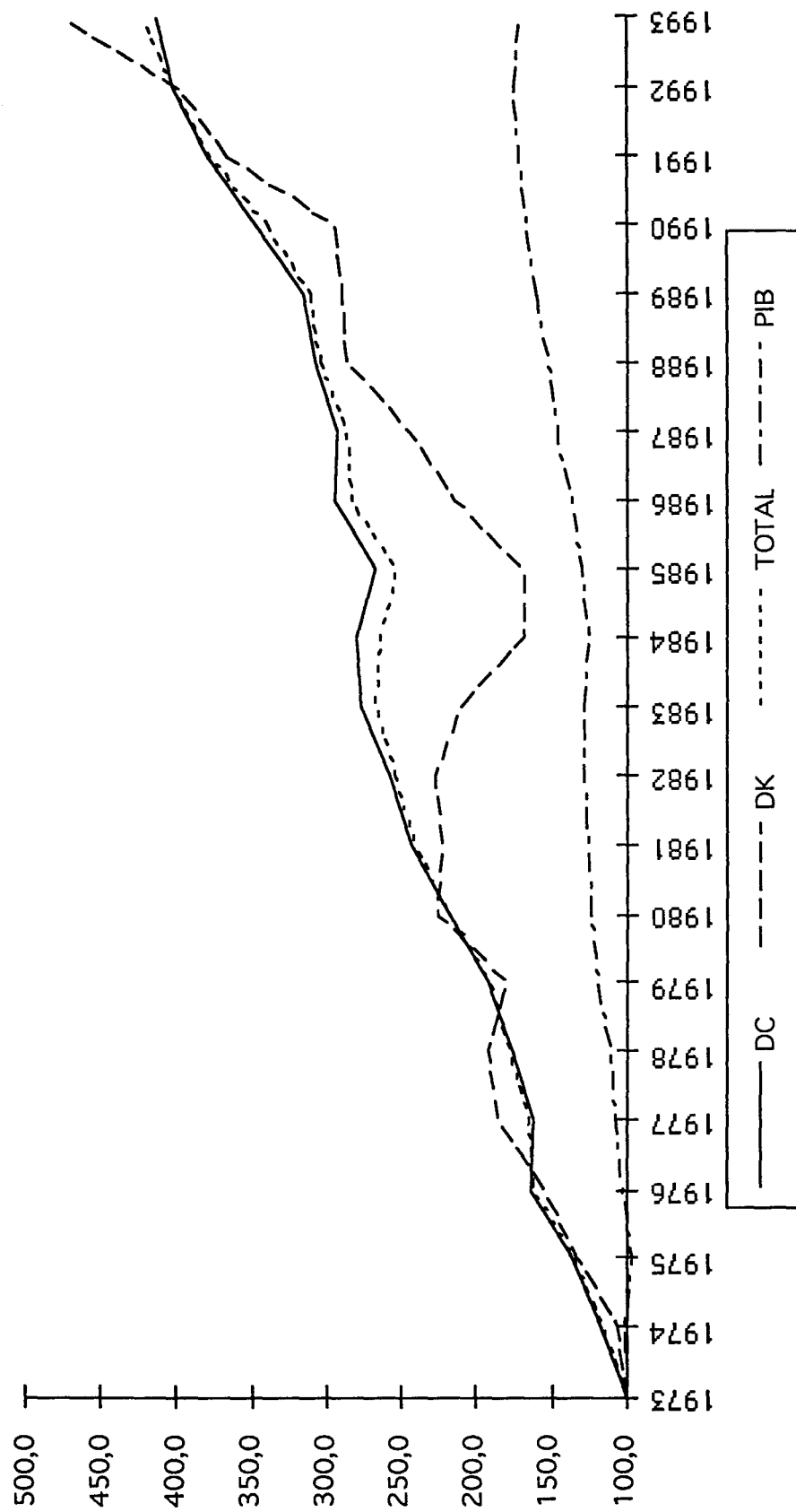
FIGURA 2
 Despesa Total, Corrente e de Capital e PIB
 (preços constantes, índice 100=1959)



Fonte: Estatísticas das Finanças Públicas e Relatórios Anuais do Banco de Portugal.

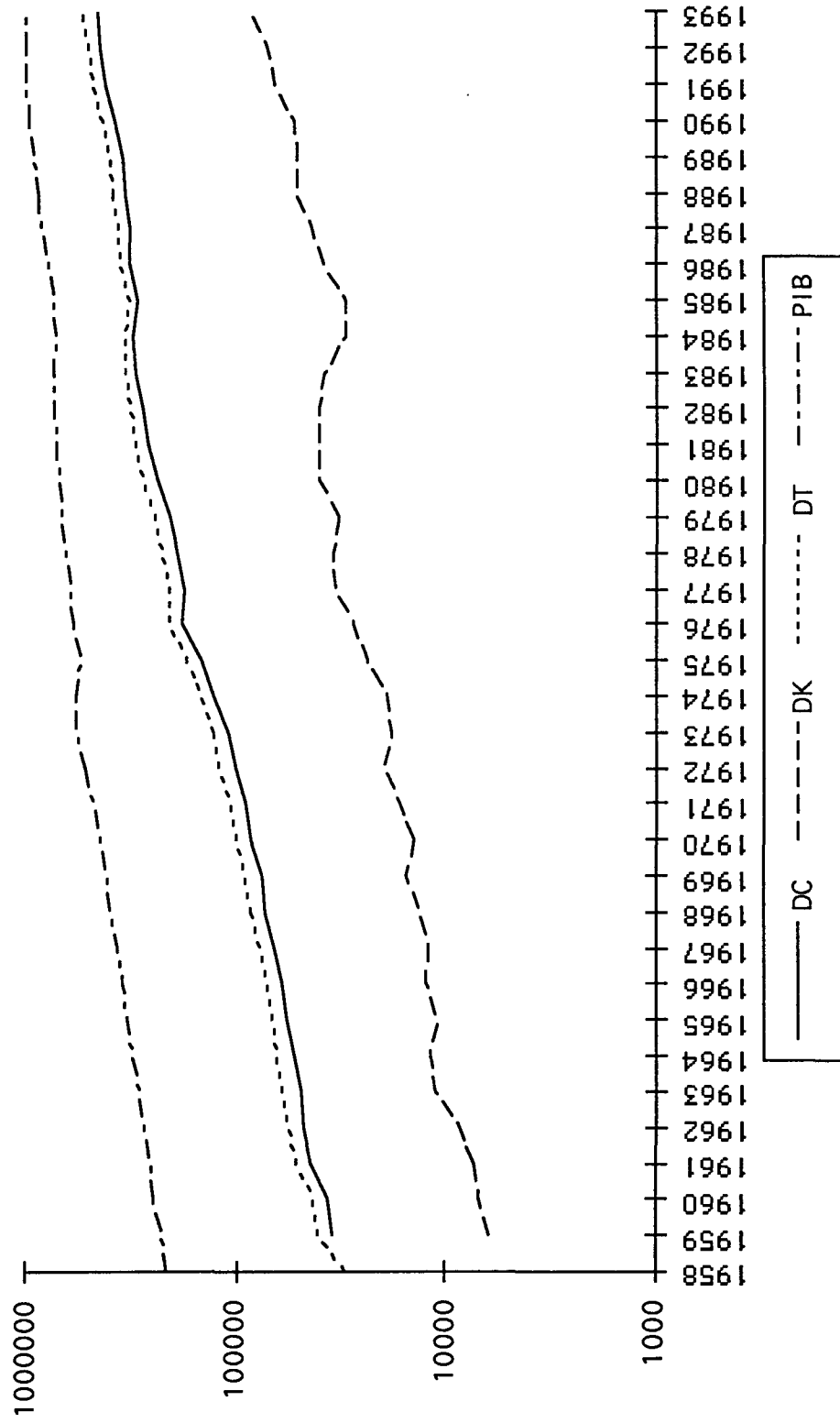
FIGURA 3

Despesa Total, Corrente e de Capital e PIB
(preços constantes, índice 100=1959)



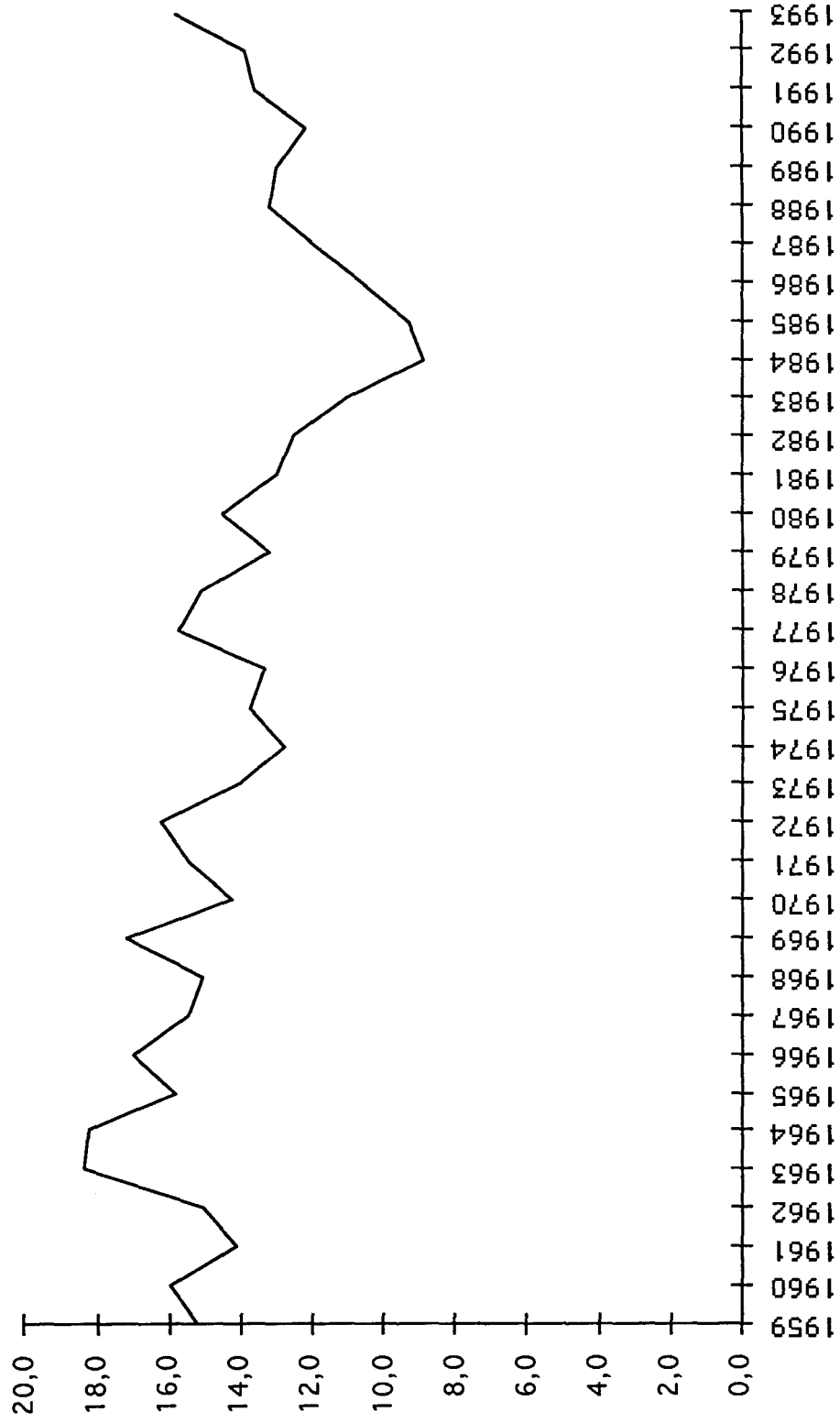
Fonte: Estatísticas das Finanças Públicas e Relatórios Anuais do Banco de Portugal.

FIGURA 4
Tendências de Crescimento da Despesa Pública e do PIB, a preços constantes
(1958-1993)



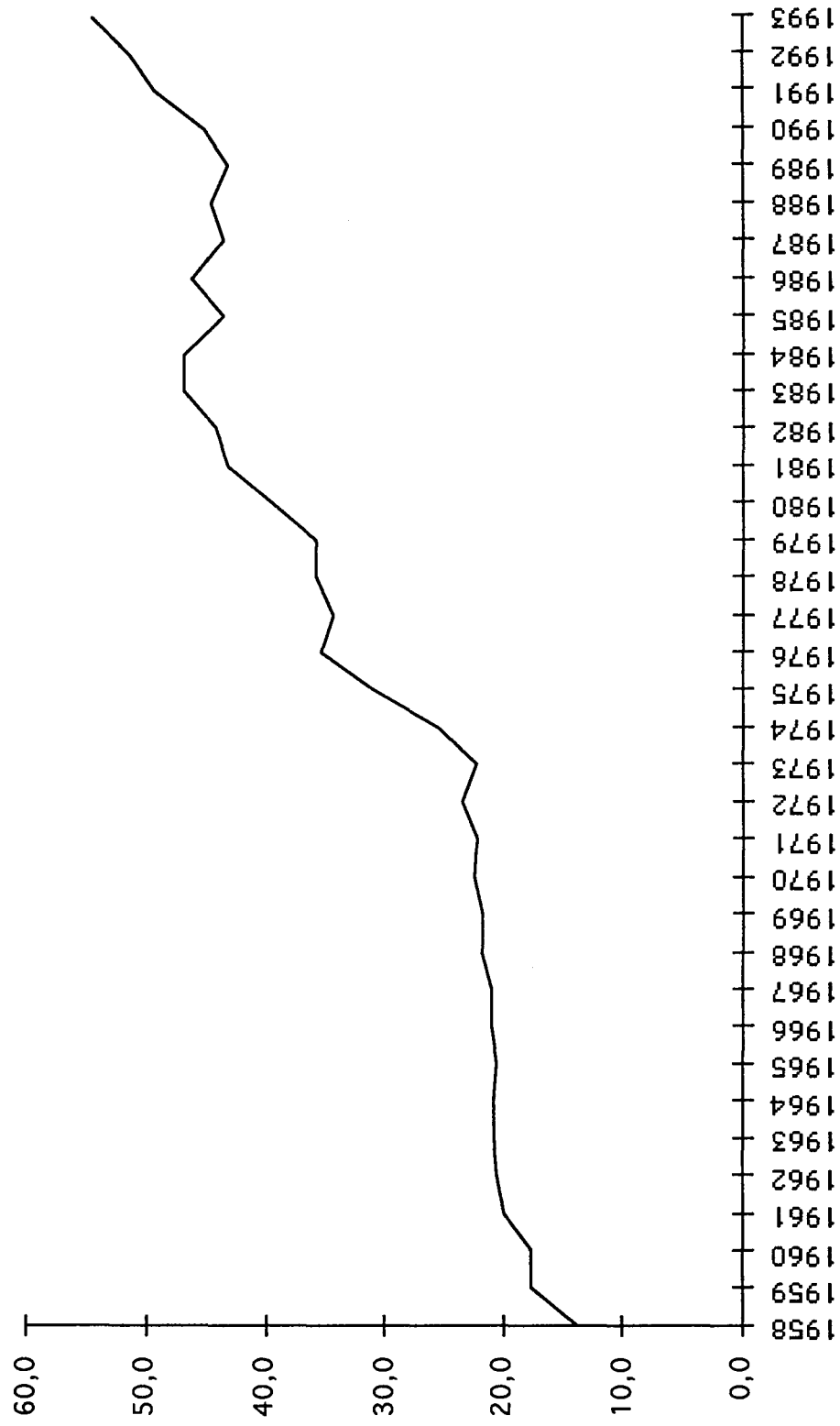
Fonte: Estatísticas das Finanças Públicas e Relatórios Anuais do Banco de Portugal.

FIGURA 5
 Rácio DK/DT, em %
 (1959-1993)



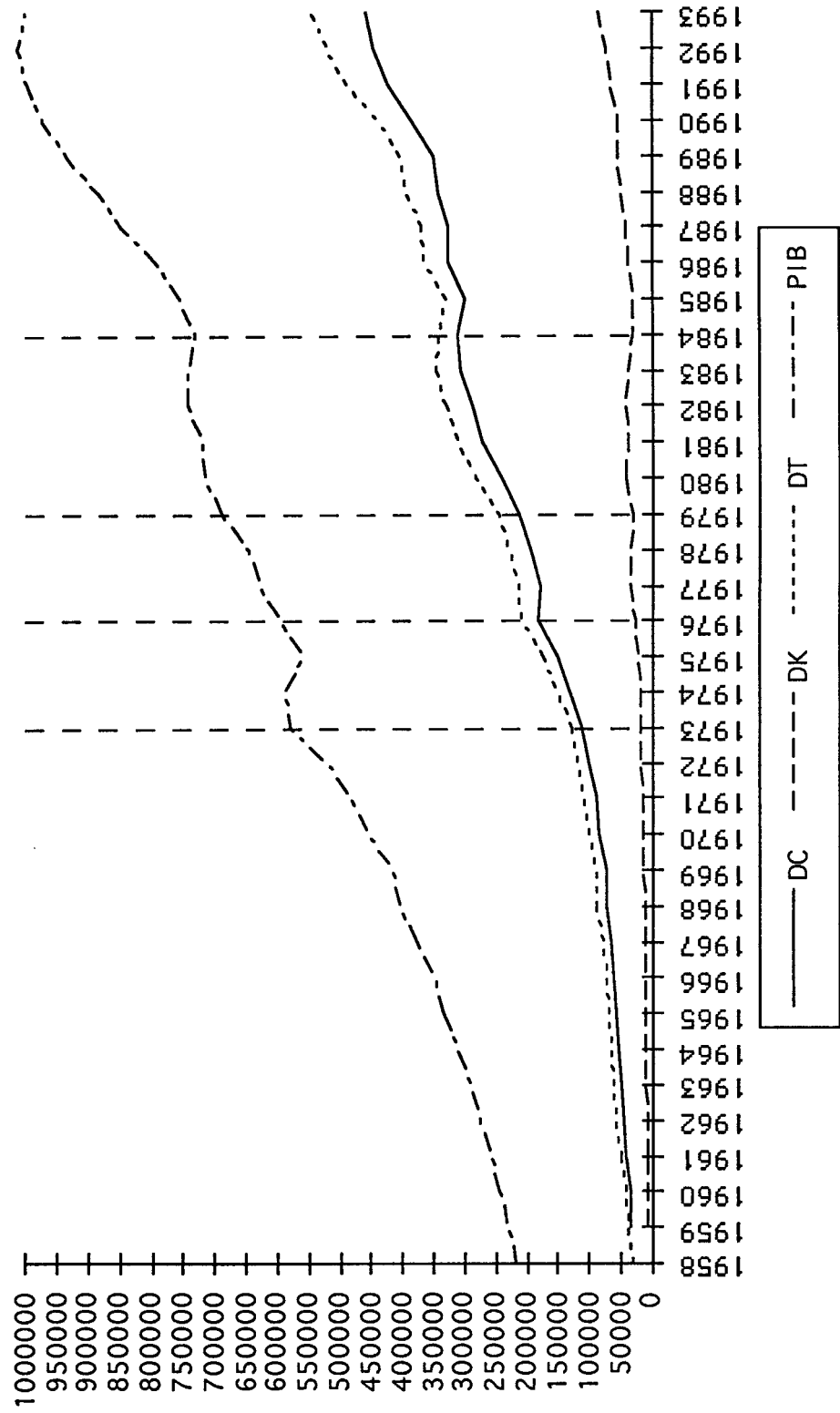
Fonte: Estatísticas das Finanças Públicas e Relatórios Anuais do Banco de Portugal.

FIGURA 6
Rácio DT/PIB, em %
(1958-1993)



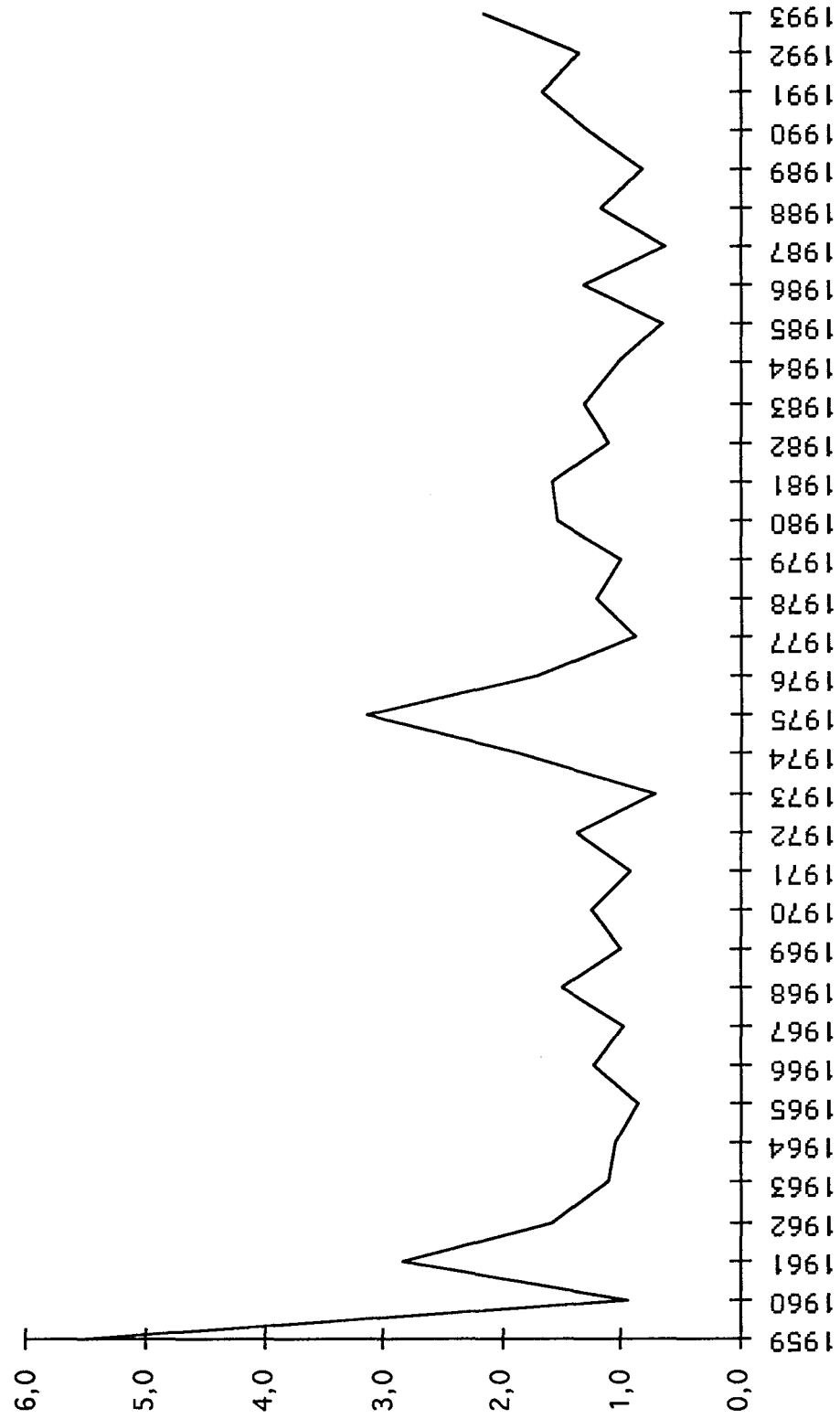
Fonte: Estatísticas das Finanças Públicas e Relatórios Anuais do Banco de Portugal.

FIGURA 7
 Evolução Real da Despesa Pública e do PIB
 (1958-1993)



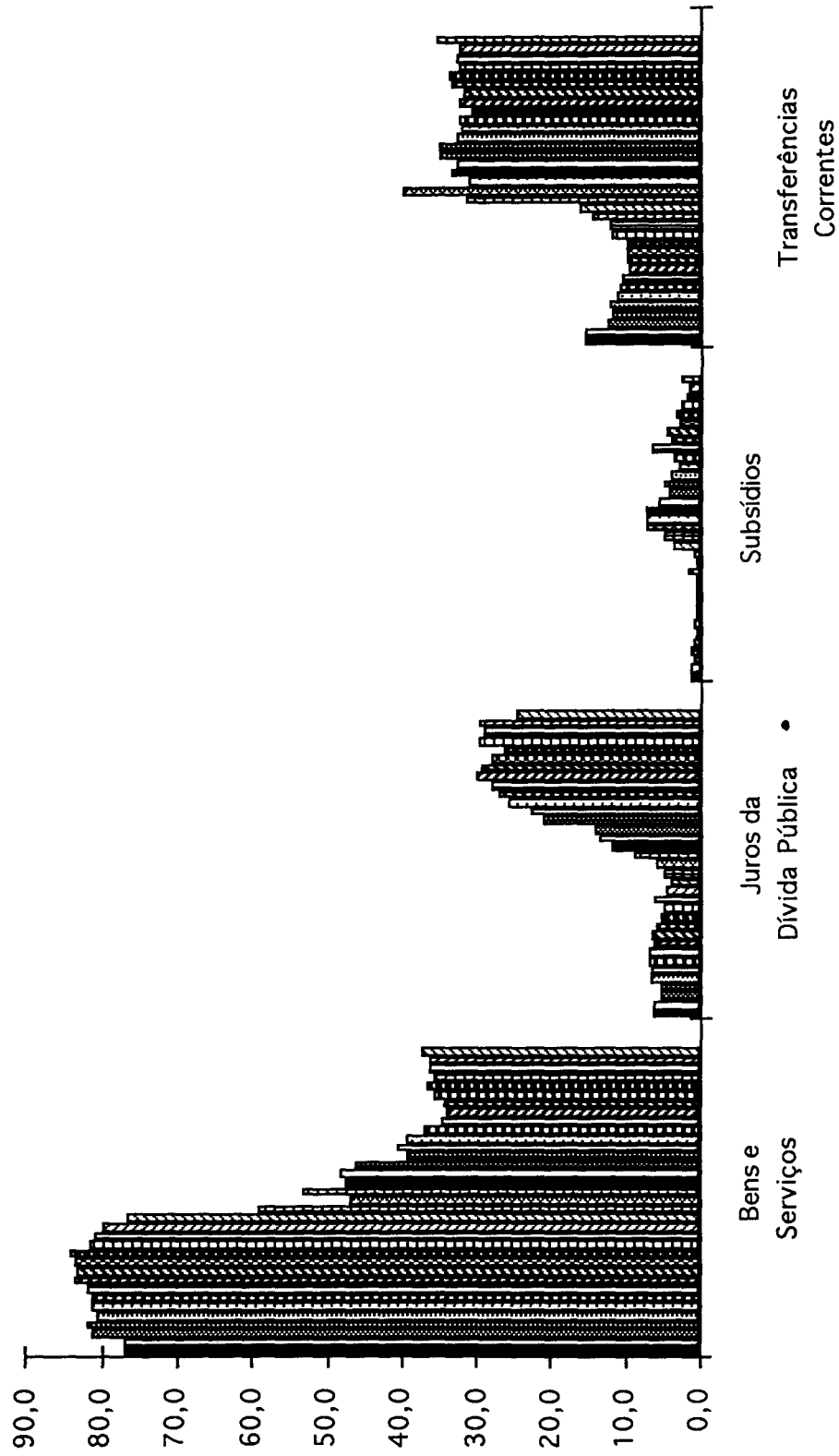
Fonte: Estatísticas das Finanças Públicas e Relatórios Anuais do Banco de Portugal.

FIGURA 8
 Elasticidade da Despesa Pública Total em relação ao PIB
 (1959-1993)



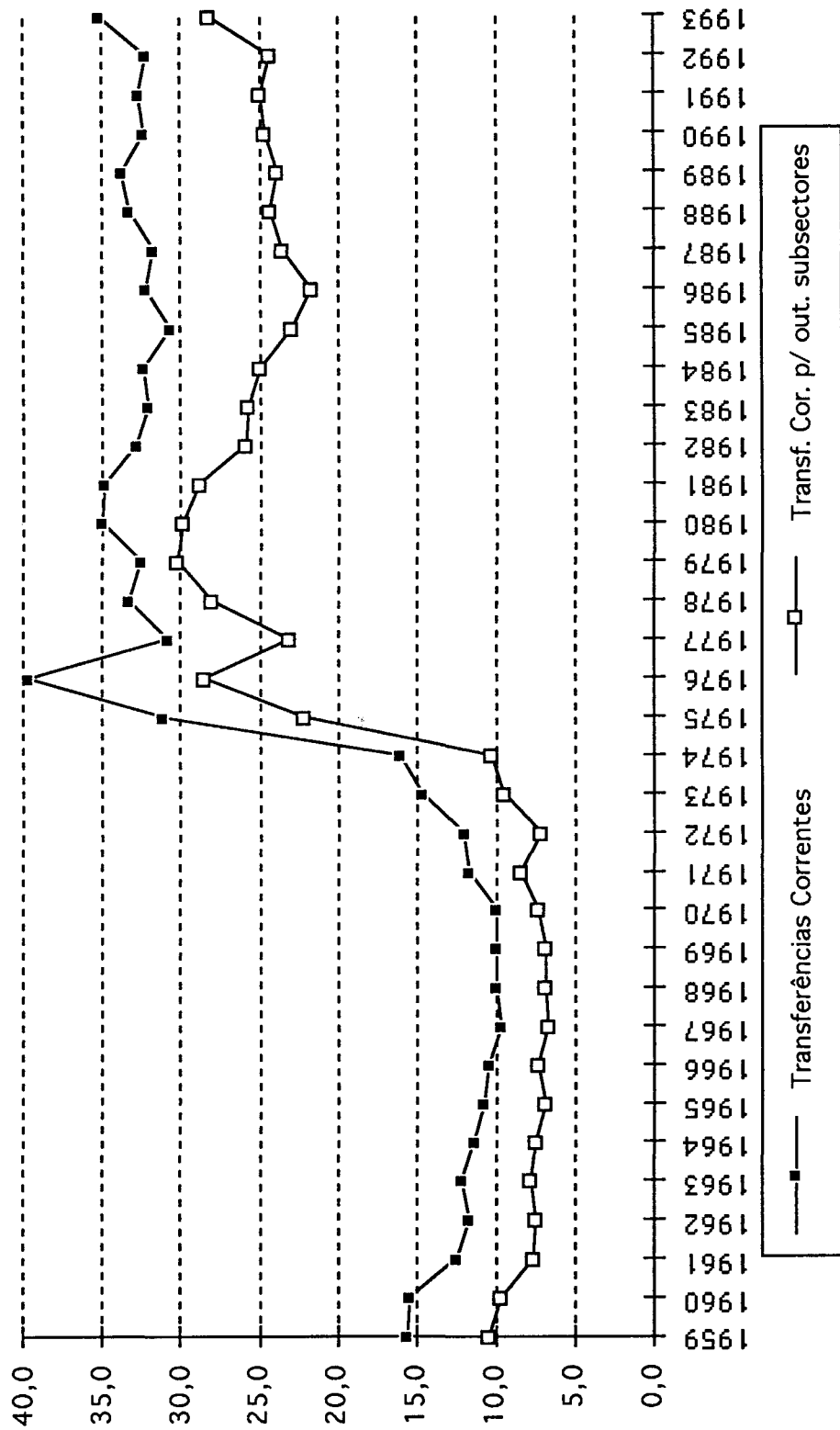
Fonte: Estatísticas das Finanças Públicas e Relatórios Anuais do Banco de Portugal.

FIGURA 9
 Despesa Corrente do Estado segundo a classificação económica
 (1959-1993)



Fonte: Estatísticas das Finanças Públicas e Relatórios Anuais do Banco de Portugal.

FIGURA 10
 Parte das Transferências Correntes Totais e das Transferências para outros Sub-setores Públicos na
 Despesa Corrente do Estado
 (1959-1993)



Fonte: Estatísticas das Finanças Públicas e Relatórios Anuais do Banco de Portugal.

FIGURA 11

MORFOLOGIA DA DESPESA DO ESTADO, 1992

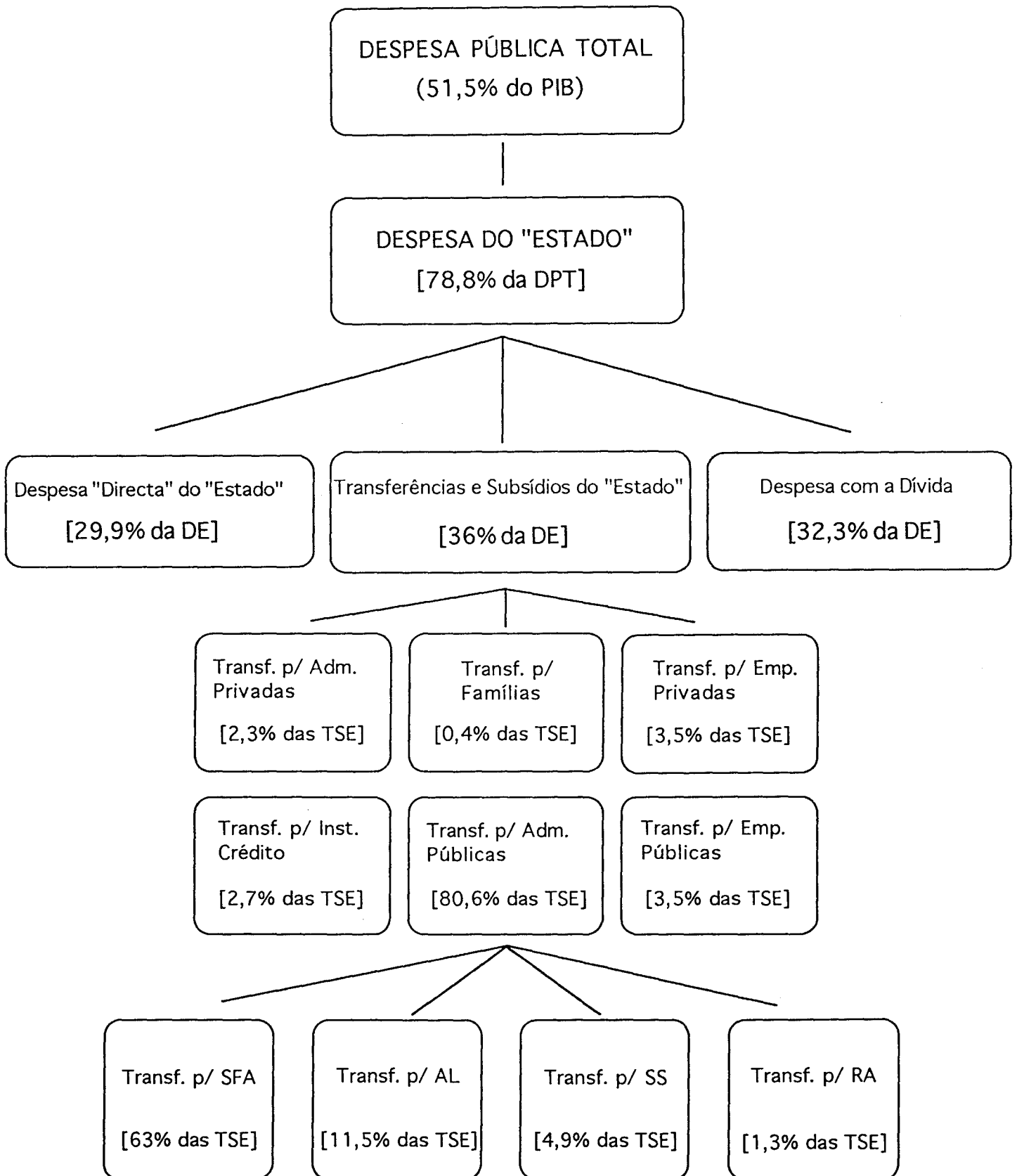
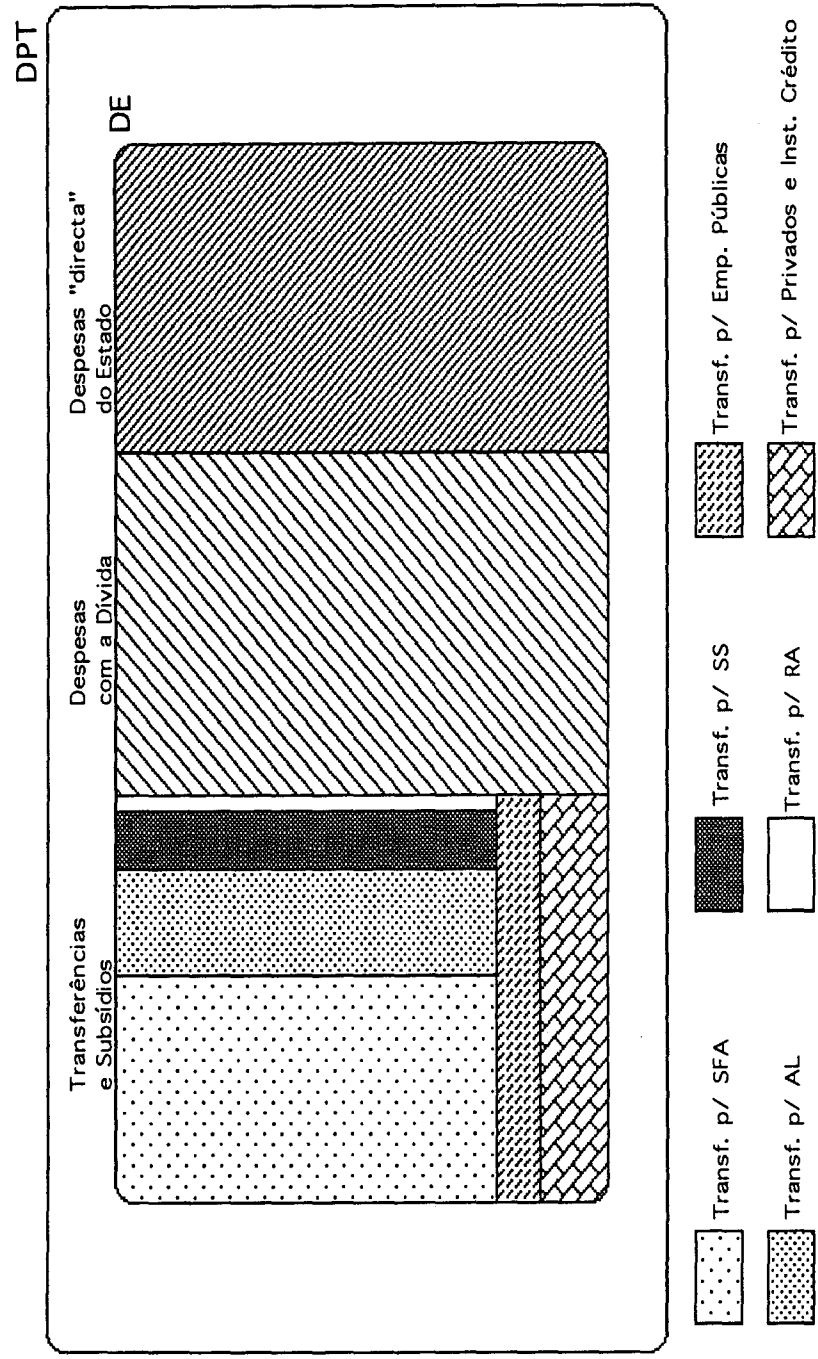


FIGURA 12
MORFOLOGIA DA DESPESA DO ESTADO, 1992



QUADRO 1

MORFOLOGIA DO "ESTADO" E DA DESPESA PÚBLICA

	1992		1990	
	(mil contos)	%	(mil contos)	%
SPA	5 843 200,0	100	3 870 600,0	100
Despesa Total do "Estado" (1+2+3+CO)	4 606 655,8	78,8	3 437 901,2	88,8
1. Despesa "Directa"	1 375 332,6	23,5	961 598,8	24,8
1.1 DC	1 258 782,7	21,5	827 175,7	21,4
1.1.1 Pessoal	1 084 566,9	18,6	699 145,0	18,1
1.1.2 Aquisição de bens e serviços	133 924,2	2,3	111 617,8	2,9
1.1.3 Outras despesas correntes	40 291,6	0,7	16 412,9	0,4
1.2 DK	116 549,9	2,0	134 423,1	3,5
1.2.1 Aquisição de bens de capital	96 527,5	1,7	78 855,7	2,0
1.2.2 Activos Financeiros	17 594,1	0,3	55 026,3	1,4
1.2.3 Outras despesas de capital	2 428,3	0,0	541,1	0,0
2. Dívida	1 490 025,0	25,5	1 294 768,7	33,5
2.1 DC	1 008 292,6	17,3	693 498,5	17,9
2.2 DK	481 732,4	8,2	601 270,2	15,5
3. Transf. e Subs. (3.1+3.2+3.3+3.4+3.5+3.6+Transf. p/ Ext.)	1 660 418,8	28,4	1 105 439,3	28,6
3.1 Administração Pública	1 338 756,9	22,9	871 188,9	22,5
3.1.1 Serviços Autónomos	811 121,4	13,9	527 752,7	13,6
3.1.1.1 DC	634 566,6	10,9	434 139,0	11,2
3.1.1.2 DK	176 554,8	3,0	93 613,7	2,4
3.1.2 Fundos Autónomos	235 043,1	4,0	132 352,5	3,4
3.1.2.1 DC	1 871,4	0,0	1 636,3	0,0
3.1.2.2 DK	233 171,7	4,0	130 716,2	3,4
3.1.3 Administração Local	189 848,8	3,2	138 765,4	3,6
3.1.3.1 DC	110 977,6	1,9	78 946,1	2,0
3.1.3.2 DK	78 871,2	1,3	59 819,3	1,5
3.1.4 Segurança Social	81 169,5	1,4	56 104,3	1,4
3.1.4.1 DC	77 705,7	1,3	53 746,8	1,4
3.1.4.2 DK	3 463,8	0,1	2 357,5	0,1
3.1.5 Regiões Autónomas	21 574,0	0,4	16 214,0	0,4
3.1.5.1 DC	12,4	0,0	0,0	0,0
3.1.5.2 DK	21 561,6	0,4	16 214,0	0,4
3.2 Empresas Públicas	58 153,4	1,0	56 890,6	1,5
3.2.1 DC	41 370,6	0,7	42 386,9	1,1
3.2.2 DK	16 782,8	0,3	14 503,7	0,4
3.3 Administrações Privadas (Instituições Particulares)	39 092,2	0,7	14 354,7	0,4
3.3.1 DC	35 588,6	0,6	11 164,7	0,3
3.3.2 DK	3 503,6	0,1	3 190,0	0,1
3.4 Famílias (Particulares e Empresas Individuais "internas")	7 453,9	0,1	3 949,4	0,1
3.4.1 DC	7 453,9	0,1	3 927,1	0,1
3.4.2 DK	0,0	0,0	22,3	0,0
3.5 Empresas Privadas	6 952,7	0,1	5 897,3	0,2
3.5.1 DC	4 125,2	0,1	3 685,1	0,1
3.5.2 DK	2 827,5	0,0	2 212,2	0,1
3.6 Instituições de Crédito	43 670,0	0,7	52 831,9	1,4
3.6.1 DC	42 870,0	0,7	34 968,3	0,9
3.6.2 DK	800,0	0,0	17 863,6	0,5

Fonte: Conta Geral do Estado, 1990 e 1992

QUADRO 2

MORFOLOGIA DO "ESTADO", 1992

	Milhões de contos	
1. Despesa Pública Total	5843	51,5% do PIB
2. Despesa do "Estado"	4607	78,8% de (1)
3. Despesa "Directa" do "Estado"	1375	29,9% de (2)
4. Despesa com a Dívida	1490	32,3% de (2)
5. Transferências e Subsídios	1660	36% de (2)
6. Transferências para as Administrações Públicas	1339	80,6% de (5)
7. Transferências para os Serviços e Fundos Autónomos	1046	63% de (5)
8. Transferências para a Administração Local	190	11,5% de (5)
9. Transferências para a Segurança Social	81	4,9% de (5)
10. Transferências para as Regiões Autónomas	22	1,3% de (5)
11. Transferências para as Empresas Públicas	58	3,5% de (5)
12. Transferências para as Administrações Privadas	39	2,3% de (5)
13. Transferências para as Famílias	7	0,4% de (5)
14. Transferências para as Empresas Privadas	7	0,4% de (5)
15. Transferências para as Instituições de Crédito	44	2,7% de (5)

Fonte: Conta Geral do Estado, 1992

QUADRO 3

MEDIDAS RELATIVAS DE AVALIAÇÃO DO PESO DAS TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO, 1992

	Peso das transf. na despesa da área			Peso da área nas transf. do "Estado"			Peso Transf.p./Adm.Púb. nas Transf.do Estado/área		
	DC	DK	DT	DC	DK	DT	DC	DK	DT
Encargos Gerais da Nação	59,1	96,6	78,2	1,8	6,3	3,2	83,1	80,0	81,1
Defesa Nacional	5,0	25,8	5,5	1,0	0,3	0,8	67,5	100,0	71,2
Finanças	17,9	31,7	22,4	24,7	43,3	30,7	9,7	100,0	50,9
Administração Interna	4,4	6,0	4,4	0,6	0,1	0,4	92,7	59,9	91,2
Justiça	5,1	1,6	4,7	0,2	0,0	0,1	97,2	100,0	97,3
Negócios Estrangeiros	19,7	1,4	19,1	0,5	0,0	0,3	48,1	100,0	48,2
Planeamento e Administração do Território	95,8	99,4	97,4	11,2	18,8	13,7	99,9	95,3	97,9
Agricultura	32,7	95,1	56,8	1,1	4,3	2,1	95,4	100,0	98,3
Indústria e Energia	40,4	75,1	62,9	0,4	2,9	1,2	88,2	96,6	94,7
Emprego e Segurança Social	91,3	90,6	91,3	6,9	0,6	4,8	99,9	100,0	99,9
Educação	17,8	48,3	19,8	9,5	3,8	7,7	67,1	98,5	72,1
Saúde	99,2	21,6	95,5	40,7	0,9	27,8	100,0	100,0	100,0
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	32,4	84,6	79,9	0,3	17,2	5,8	95,6	88,1	88,4
Comércio e Turismo	68,9	32,7	67,9	0,9	0,0	0,6	100,0	100,0	100,0
Ambiente e Recursos Naturais	21,7	18,6	19,9	0,2	0,5	0,3	93,0	95,7	94,5
Mar	11,4	51,3	37,4	0,1	0,9	0,3	96,1	91,1	91,7
TOTAL	33,1	47,3	36,7	100	100	100	73,5	95,5	80,6

Fonte: Conta Geral do Estado, 1992

QUADRO 4

MORFOLOGIA DO "ESTADO, SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA, 1992

	DK		DC		DT		(1)/(3) %
	Val. Abs. (1)	%	Val. Abs. (2)	%	Val. Abs. (3)	%	
Despesa "Directa"	116 549,9	10,3	1 258 782,7	37,1	1 375 332,6	30,4	8,5
Dívida	481 732,4	42,4	1 008 292,6	29,7	1 490 025,0	32,9	32,3
Transferências e Subsídios	537 663,8	47,3	1 122 754,1	33,1	1 660 417,9	36,7	32,4
SA	176 554,8	15,5	634 566,6	18,7	811 121,4	17,9	21,8
FA	233 171,7	20,5	1 871,4	0,1	235 043,1	5,2	99,2
AL	78 871,2	6,9	110 977,6	3,3	189 848,8	4,2	41,5
SS	3 463,8	0,3	77 705,7	2,3	81 169,5	1,8	4,3
RA	21 561,6	1,9	12,4	0,0	21 574,0	0,5	99,9
EP	16 782,8	1,5	41 370,6	1,2	58 153,4	1,3	28,9
AP	3 503,6	0,3	35 588,6	1,0	39 092,2	0,9	9,0
Fam.	0,0	0,0	7 453,9	0,2	7 453,9	0,2	0,0
EPriv.	2 827,5	0,2	4 125,2	0,1	6 952,7	0,2	40,7
IC	800,0	0,1	42 870,0	1,3	43 670,0	1,0	1,8
TOTAL	1 135 946,1	100	3 389 829,4	100	4 525 775,5	100,0	25,1

Fonte: Conta Geral do Estado, 1992

QUADRO 5
SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS, 1992

Total das Transferências do OE para os SFA	1 046 164,5
% nas transferências do "Estado"	63,0
% nas receitas dos SFA	48,3
Despesa Total dos SFA	2 155 374,2
% na DT do "Estado"	46,8
% na DT do SPA	36,9
Despesa segundo a classificação orgânica (entidades com > 10% da categoria)	
Encargos Gerais da Nação	34 681,0
Assembleia da República	32,5
Instituto da Juventude	17,1
Inst. Português do Património Cultural	17,4
Defesa	77 221,5
Manutenção Militar — Ex.	35,5
Of. Ger. Fard. e Equip. — Ex.	14,4
OGMA — F.A.	28,0
Finanças	504 316,6
Fundo de Regularização da Dívida Pública	72,7
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola	22,7
Administração Interna	13 226,2
SN Bombeiros	60,0
Justiça	58 756,3
Cofre Cons. Notário e Func. Justiça	60,0
Cofre Geral dos Tribunais	25,8
Negócios Estrangeiros	3 855,2
Instituto de Apoio a Emigração e CE	54,0
Instituto para a Cooperação Económica	46,0
Planeamento e Administração do Território	100 431,4
CCRLVT	22,9
CCRC	13,8
CCRN	27,5
JNICT	12,5
Agricultura	158 199,6
IFADAP	73,1
Indústria e Energia	116 676,0
IAPMEI	92,4
Emprego e Segurança Social	156 049,2
FEFSS	34,6
IEFP	63,0
Educação	126 072,1
UTL	14,7
Universidade do Porto	10,7
Saúde	522 663,4
SNS	99,1
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	176 982,8
INH	31,5
JAE	56,2
Comércio e Turismo	49 875,7
Fundo de Turismo	64,5
Instituto do Comércio Externo de Portugal	21,0
Ambiente ne Recursos Naturais	9 946,9
Gab. San. Básico Costa Estoril	57,5
Serv. Nac. Parques e Res. Conservação Natureza	39,7
Mar	46 420,4
Adm. Porto Lisboa	26,4
Adm. Porto Sines	25,6
Adm. Porto Douro e Leixões	21,8

Fonte: Conta Geral do Estado, 1992