
JOSÉ REIS

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Centro de Estudos Sociais

Estado, Instituições e Economia: a despesa pública em Portugal*

25

Este artigo assenta essencialmente num conjunto de dados sobre o peso e os papéis do Estado na economia portuguesa durante um período longo que vai de 1958 a 1993. A partir deste material pretende-se ilustrar a evolução dos ciclos económicos e dos ciclos políticos em Portugal (dando-se especial atenção a um período recente em que se mostra que foi a direita e não a esquerda o principal agente da expansão do Estado) e as diferentes combinações do «Estado-investidor» e do «Estado-aparelho».

O facto de a despesa pública ter vindo cada vez mais a realizar-se segundo transferências a partir do núcleo estatal leva a que se discuta a morfologia do Estado, apontando-se para o crescente intrincado institucional do próprio aparelho público. Ao longo do trabalho vão-se deixando também referências sobre o modo como a teoria económica tem acolhido a discussão sobre o Estado e sobre as hipóteses explicativas disponíveis para a sociedade portuguesa.

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 a *morfologia* do Estado, isto é para a forma não-unitária e, por isso, cada vez mais complexa assumida pelo aparelho estatal no exercício dos gastos.

1. Introdução

* Este artigo reflecte alguns dos resultados de uma investigação que me tem ocupado nos últimos anos e que faz parte quer dos trabalhos do Observatório Intercentros (um programa de Investigação constituído pelo CES, pelo CISEP e pelo DINAMIA e apoiado pela Fundação Calouste Gulbenkian), quer do projecto «O Estado e a sociedade civil: a criação de actores sociais num período de reconstituição do Estado» (JNICP-PCSH/C/SOC/310/92).

A apresentação que aqui se faz deve muito ao trabalho de Teresa Pratas Jorge, uma economista que colabora comigo desde 1993 e que se encarregou de criar a base de dados estatísticos sobre a despesa pública e de velar pela sua actualização e coerência.

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 investimento empírico sem o qual a dimensão e a complexidade deste último problema não ficam esclarecidas. Sendo o meu objectivo de maior escala «cartografar» 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, por outro, os níveis de incerteza, o grau de informação e a capacidade de produzir os entendimentos (convenções) que caracterizam o funcionamento da

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). Penso ainda nos desenvolvimentos franceses à volta da análise das convenções (A. Orléan, 1994). Também já tratei com particular detalhe a chamada economia constitucional e a perspectiva, que considerarei como radicalmente individualista, de James Buchanan (J. Reis, 1996).

economia e da sociedade. Esta questão é de ordem geral (Reis, 1995), 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 instrumento de utilização de recursos públicos cuja decisão de alocação cabe ao Estado no seu sentido mais restrito.

Por motivos de espaço, 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 Friedrich 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 da regulação das grandezas macro-económicas. 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 supe-

2. O Estado, as instituições, a economia

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

rior 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 (Stevens, 1993) ou as questões da «dimensão moral» da economia associadas às relações entre mercados, comunidade e poder (Etzioni, 1988).

Irei, isso sim, privilegiar um quadro de discussão em que conta 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 designando-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» (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» (Parsons, *apud* Hodgson, 1994: 125).

³ Uma análise sistematizada 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 (Arrow, 1974). Ou noções como as de H. Simon (1991), que vê as instituições como normas e organizações, isto é, fenómenos cujos princípios 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 pela teoria económica de mecanismos organizacionais-chave como são as regras de coordenação deste tipo, mais ligadas a concepções procedimentais.

Uma terceira forma de estruturação do argumento, finalmente, 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 eclectismo 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 (1989), 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 que recursos ela deve mobilizar para se estabilizar» (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.

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

O argumento da análise económica 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 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 em 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 mais 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» (Delmas, 1993: 27-28). É, assim, o Estado que asse-

gura 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 ao financiamento das PME ou à reconversão de algumas actividades».

A minha análise também não é alheia às hipóteses sobre o Estado em Portugal formuladas por Boaventura de Sousa Santos (com as quais, aliás, procura ser profundamente convergente). Resumo essas hipóteses, para os meus propósitos, 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 da 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 Portu-

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 Santos, 1993: 19-21 e 33-41.

gal e os países centrais assumindo uma forma política de Estado-como-imaginação-do-centro, através da qual constrói 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.

32

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 infra-estruturas sociais, criação de externalidades) 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, um pouco mais em pormenor, cada um destes pontos.

(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 infra-estruturação física do país (Plano Rodoviário Nacional), a criação de uma base científica nacional (as infra-estruturas 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, polí-

ticas 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. A própria ideia de regionalização, que certamente marcará a agenda política de 1996, não escapa a este modo de pôr as coisas.

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, mais do que 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 externa, eis, pois, dois aspectos que tornam as grandes medidas do Estado na economia portadoras de significados colectivos, os quais são especialmente reforçados pela eventual debilidade dos agentes e dos actores sociais.

(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 União Europeia, as infra-estruturas 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 infra-estruturas 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 (Reis e 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 condicio-

namento industrial, dos Planos de Fomento, do escudo forte e da estabilidade financeira não era interveniente na economia. Claro que 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.

3.2. 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 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), como 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 (veja-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 despesa 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 despesa de capital 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 despesa corrente e pela de capital.

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

Não é de mais relembrar que a despesa pública⁶ é apenas um indicador quantitativo da relação do Estado com a

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 acepção 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 efectuem 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, consti-

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.

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 impressionante: é o que acontece em Portugal no período 1958-1993.

39

(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).

tuem 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.

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 este, 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 ressurge 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.

41

(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 a 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 contraciclo; depois de 1979, ao abrandamento do crescimento corresponde a expansão da despesa; nos restantes períodos indicados, notam-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

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.

1975, as formas não directas de exercício da despesa passaram 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 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 um sector hierarquizado 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 «transborda» para fora de si e que lugar é que ele representa no conjunto do Estado (isto é, no Sector

Público Administrativo)? Para responder a essa pergunta, 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 76.5% em 1993 (cf. Quadro 1).

(2) Se excluirmos a despesa com dívida pública, que o «Estado» assume (e em 1993 é 33.5% das suas despesas), a despesa «directa» do «Estado» é apenas 30.4%, pois 34.7% tem a forma de transferências e subsídios (cf. Quadro 2 e Figura 11).

(3) O «Estado» desmultiplica-se em Estados, pois 78.6% das transferências são para as Administrações Públicas e destas 59.2% são para Serviços e Fundos Autónomos (outros destinos: 12.6% para a Administração Local, 5.5% para a Segurança Social e 1.4% para as Regiões Autónomas) (cf. Quadro 2 e Figura 11).

(4) As despesas de capital que se realizam sob a forma de transferências do «Estado» (30.6% do total das despesas de capital do «Estado», representando a dívida, neste ano, 60.6%) são, maioritariamente, executadas pelos Serviços e Fundos Autónomos. Só 8.8% do total das despesas de capital estão a cargo «directo» do «Estado» e só 7.5% da despesa «directa» do «Estado» é constituída por despesa de capital (cf. Quadro 4).

(5) Mais de três quartos das transferências do «Estado» vão para as áreas das Finanças, da Saúde, do Emprego e Segurança Social 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. Enquanto na Saúde vemos que as transferências são sobretudo uma parte importante das Despesas Correntes, nas restantes áreas as transferências são igualmente importantes para a realização de investimento.

(6) Os Fundos Autónomos são o grande instrumento do Estado para a realização de investimentos (99% das verbas que eles acolhem sob a forma de transferências são para despesas de capital). Os Serviços Autónomos acolhem, sob a forma de transferências, 14% das despesas de capital do «Estado» e 19% da sua despesa total. O total das despesas

dos SFA representa, no seu conjunto, 33% da despesa do SPA e 43% da do «Estado»⁸ (cf. Quadros 4 e 5).

(7) Já se disse que as transferências para a Administração Pública constituem 79% 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), do Planeamento e Administração do Território, da Indústria e Energia, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Mar.

45

Há várias conclusões que valeria a pena sublinhar nas considerações anteriores. Sem dúvida que importa ter em conta a ilustração que se faz dos ciclos da economia portuguesa das últimas três décadas — mas, para a presente discussão, quero insistir na questão dos ciclos políticos e do modo como o Estado tem sido usado enquanto agente com um peso crescente na economia. E sobre isto é bom dizer que com os dados apresentados se desfaz alguma da opacidade criada pelo discurso político. A direita foi o grande acelerador da posição do Estado na economia, gastando mais do que ninguém. À esquerda, ontem como hoje, cabe o papel de conter a despesa pública. Sem dúvida que se pode usar também o que fica mais visível sobre o Estado para com isso, e para além disso, compreender o intrincado institucional que hoje é a base do funcionamento das economias modernas. É assim mesmo que deixamos de lado muitos problemas que a teoria económica nos convida hoje a discutir com particular acuidade — incerteza, informação, contratualidade, configuração de um novo regime internacional (ponto que aqui não tratei, mas que é hoje um daqueles que melhor ajuda a ver novos papéis do Estado, para além do Estado-nação. Mas há duas questões em que quero insistir especialmente. A pri-

5. Conclusão

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.

meira 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 expressivo 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 despesa directa, funcionando numa lógica de delegação ou «subcontratação» — é uma rede de identidades diversas e não um agente de face única. De que modo 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?

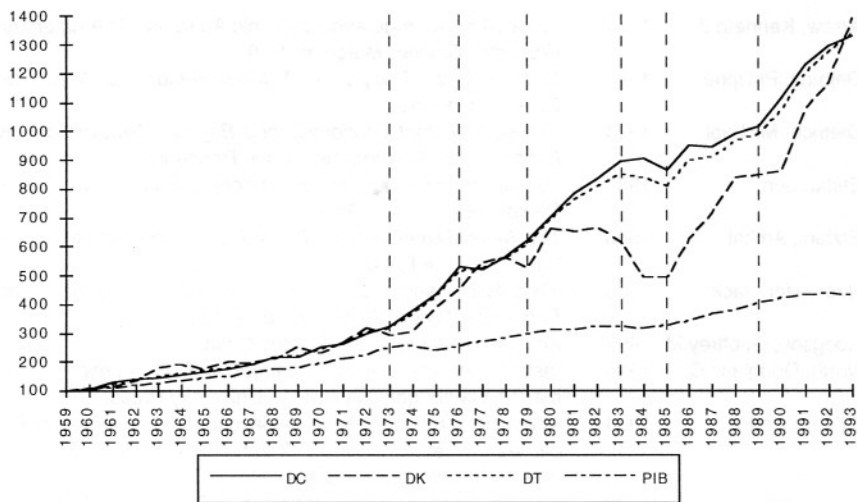
**Referências
Bibliográficas**

- Arrow, Kenneth J. 1974 «Limited Knowledge and Economic Analysis», *The American Economic Review*, Março, p. 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, p. 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, p. 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 (org.) *Analyse Economique des Conventions*. Paris: PUF.
- Reis, José;
Jacinto, Rui 1992 «As Associações Empresariais e o Estado na Regulação dos Sistemas Produtivos Locais» *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 35, p. 53-76.
- Reis, José 1995 «O Estado e a Economia numa Época de Globalização», Conferência no *III Encontro Internacional de Cultura Económica: La Economía Regional en el Nuevo Orden Internacional* (Córdoba) (em publicação pela Junta Provincial de Córdoba).
- Reis, José 1996 «A Economia Constitucional e a *Public Choice*: O Estado e as instituições na visão de um individualista radical (J. Buchanan)», *Notas Económicas. Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra* (no prelo).
- 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, p. 15-56.
- Simon, Herbert A. 1991 «Organizations and Markets», *Journal of Economic Perspectives*, 5, 2, p. 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.

ANEXOS

Figura 1

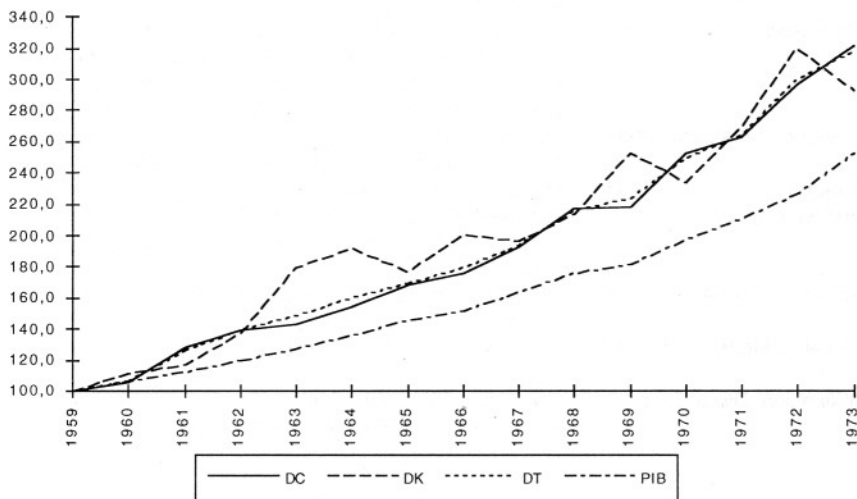
Despesa Total, Corrente e de Capital e PIB (preços constantes, índice 100 = 1959)



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

Figura 2

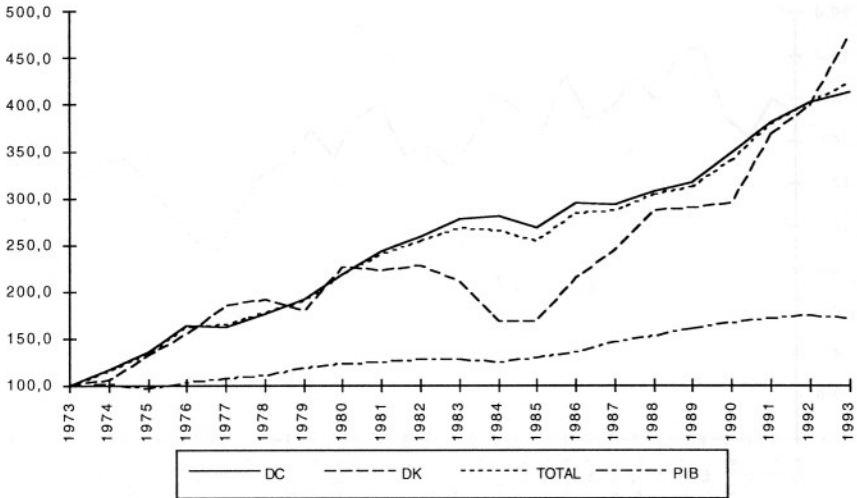
Despesa Total, Corrente e de Capital e PIB (preços constantes, índice 100 = 1959)



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

Figura 3

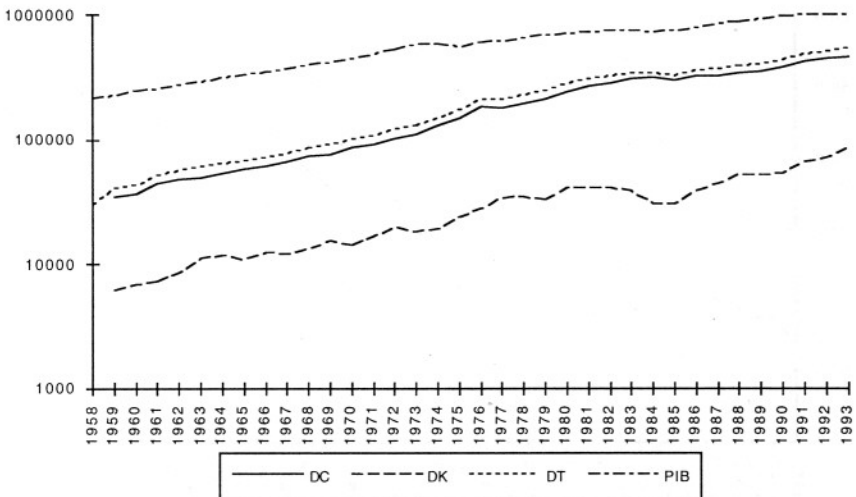
Despesa Total, Corrente e de Capital e PIB (preços constantes, índice 100 = 1973)



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

Figura 4

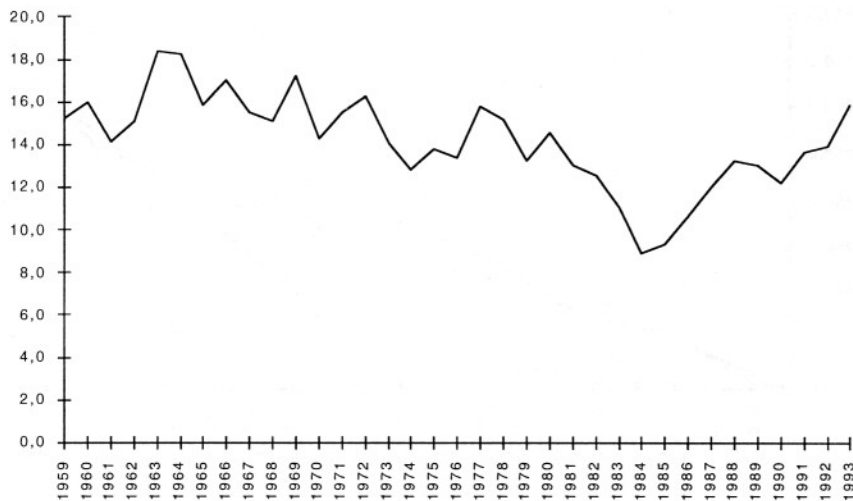
Tendências de Crescimento da Despesa Pública e do PIB, a preços constantes (1958-1993)



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

Figura 5

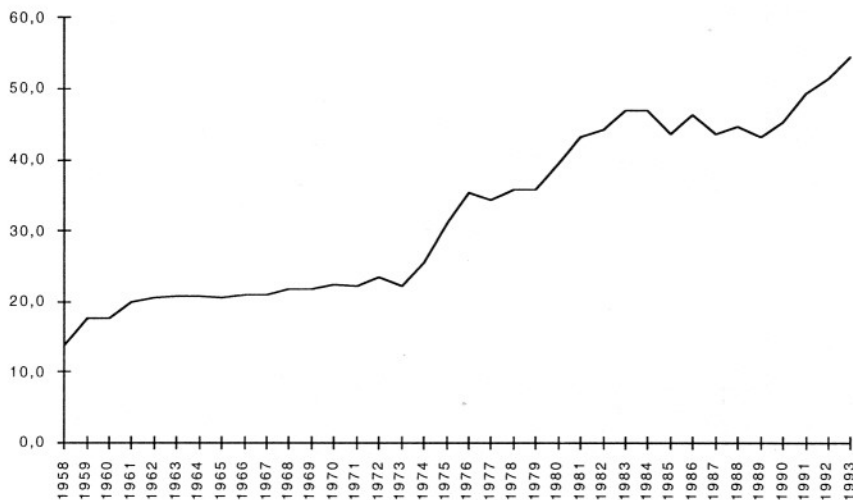
Rácio DK/DT, em % (1959-1993)



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)

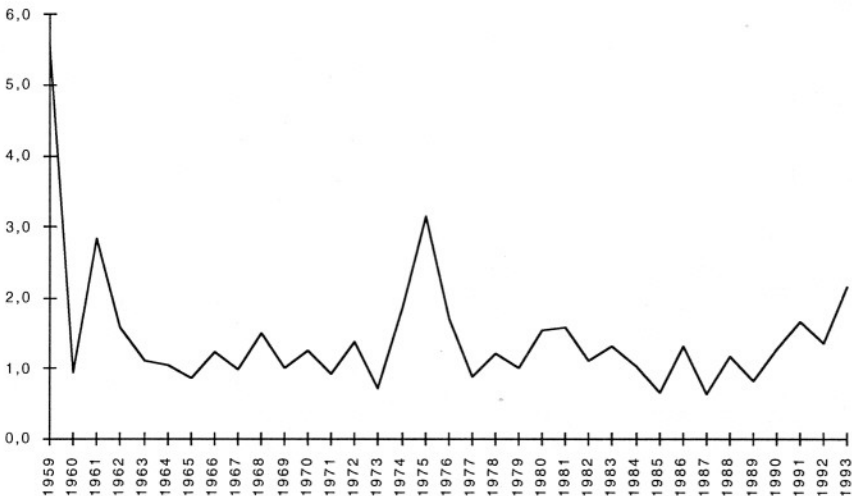


51

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

Figura 8

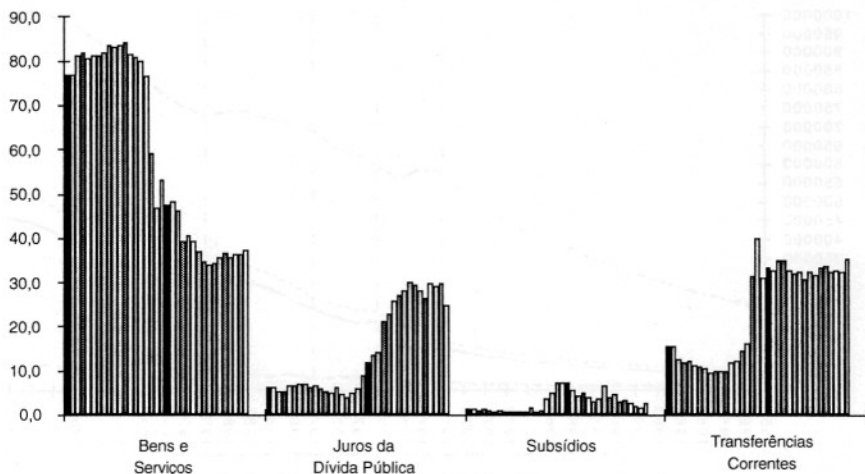
Elasticidade da Despesa Pública Total em relação ao PIB (1959-1993)



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

Figura 9

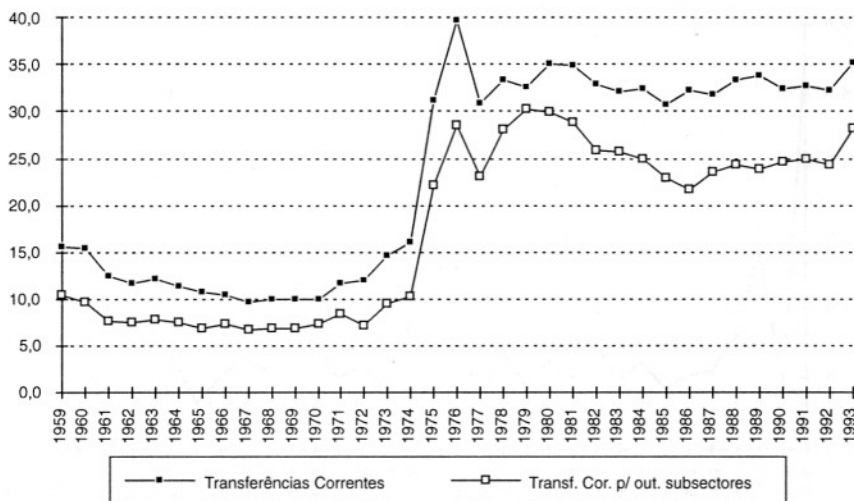
Despesa Corrente do Estado segundo a classificação económica (1959-1993)



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, 1993

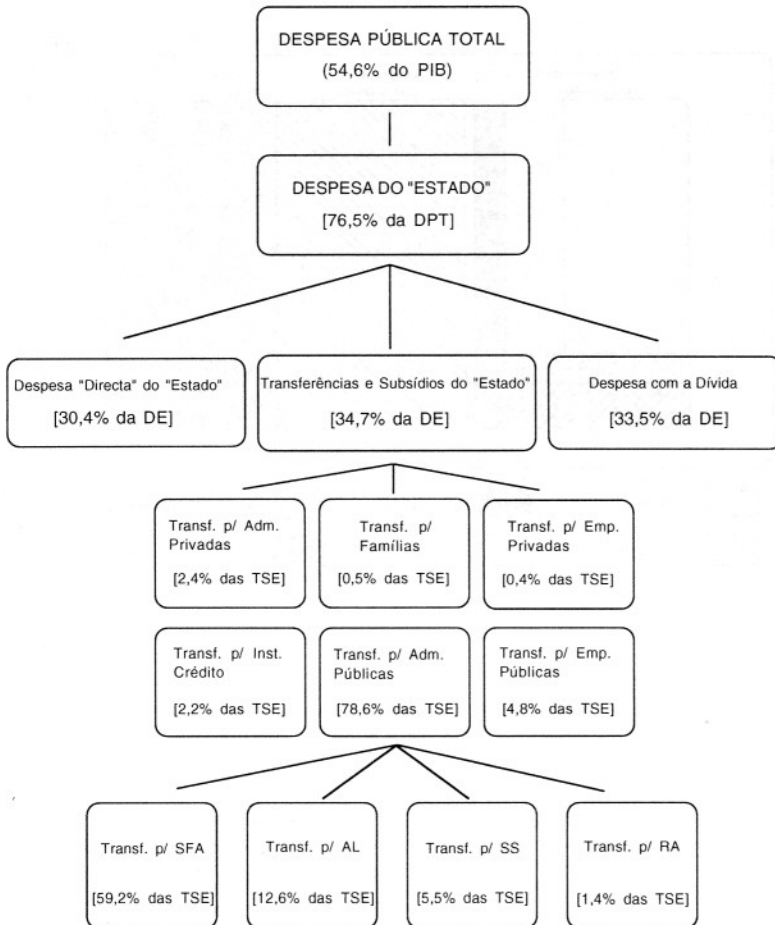
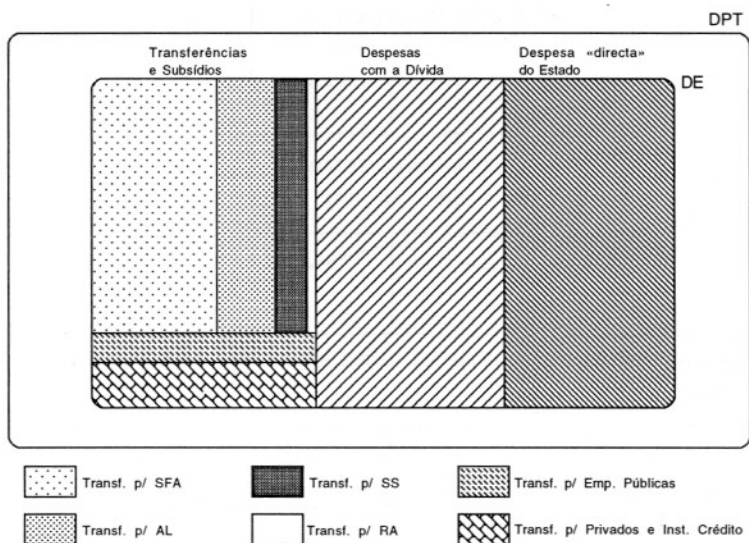


Figura 12
Morfologia da Despesa do Estado, 1993

54



Quadro 1

Morfologia do «Estado» e da despesa pública

| | 1993 | | 1990 | |
|---|-------------|-------|-------------|-------|
| | (1000 c) | % | (1000 c) | % |
| SPA | 6,531,200.0 | 100.0 | 3,870,600.0 | 100.0 |
| Despesa Total do «Estado» (1+2+3+CO) | 4,998,046.1 | 76.5 | 3,437,901.2 | 88.8 |
| 1. Despesa «Directa» | 1,518,167.4 | 23.2 | 961,598.8 | 24.8 |
| 1.1 DC | 1,404,603.2 | 21.5 | 827,175.7 | 21.4 |
| 1.1.1 Pessoal | 1,187,621.0 | 18.2 | 699,145.0 | 18.1 |
| 1.1.2 Aquisição de bens e serviços | 154,404.1 | 2.4 | 111,617.8 | 2.9 |
| 1.1.3 Outras despesas correntes | 62,578.1 | 1.0 | 16,412.9 | 0.4 |
| 1.2 DK | 113,564.2 | 1.7 | 134,423.1 | 3.5 |
| 1.2.1 Aquisição de bens de capital | 105,007.4 | 1.6 | 78,855.7 | 2.0 |
| 1.2.2 Activos Financeiros | 6,683.1 | 0.1 | 55,026.3 | 1.4 |
| 1.2.3 Outras despesas de capital | 1,873.7 | 0.0 | 541.1 | 0.0 |
| 2. Dívida | 1,675,152.0 | 25.6 | 1,294,768.7 | 33.5 |
| 2.1 DC | 895,966.7 | 13.7 | 693,498.5 | 17.9 |
| 2.2 DK | 779,185.3 | 11.9 | 601,270.2 | 15.5 |
| 3. Transferências e Subsídios | | | | |
| (3.1+3.2+3.3+3.4+3.5+3.6+Transf. p/ Ext.) | 1,736,688.3 | 26.6 | 1,105,439.3 | 28.6 |
| 3.1 Administração Pública | 1,365,884.0 | 20.9 | 871,188.9 | 22.5 |
| 3.1.1 Serviços Autónomos | 860,499.9 | 13.2 | 527,752.7 | 13.6 |
| 3.1.1.1 DC | 677,226.5 | 10.4 | 434,139.0 | 11.2 |
| 3.1.1.2 DK | 183,273.4 | 2.8 | 93,613.7 | 2.4 |
| 3.1.2 Fundos Autónomos | 67,648.0 | 1.0 | 132,352.5 | 3.4 |
| 3.1.2.1 DC | 962.3 | 0.0 | 1,636.3 | 0.0 |
| 3.1.2.2 DK | 66,685.7 | 1.0 | 130,716.2 | 3.4 |
| 3.1.3 Administração Local | 203,788.9 | 3.1 | 138,765.4 | 3.6 |
| 3.1.3.1 DC | 117,687.6 | 1.8 | 78,946.1 | 2.0 |
| 3.1.3.2 DK | 86,101.3 | 1.3 | 59,819.3 | 1.5 |
| 3.1.4 Segurança Social | 210,751.8 | 3.2 | 56,104.3 | 1.4 |
| 3.1.4.1 DC | 207,202.4 | 3.2 | 53,746.8 | 1.4 |
| 3.1.4.2 DK | 3,549.4 | 0.0 | 2,357.5 | 0.0 |
| 3.1.5 Regiões Autónomas | 23,195.4 | 0.4 | 16,214.0 | 0.4 |
| 3.1.5.1 DC | 204.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 3.1.5.2 DK | 22,991.2 | 0.4 | 16,214.0 | 0.4 |
| 3.2 Empresas Públicas | 81,246.3 | 1.2 | 56,890.6 | 1.5 |
| 3.2.1 DC | 59,178.2 | 0.9 | 42,386.9 | 1.1 |
| 3.2.2 DK | 22,068.1 | 0.3 | 14,503.7 | 0.4 |
| 3.3 Administrações Privadas (Instituições Particulares) | 41,277.6 | 0.6 | 14,354.7 | 0.4 |
| 3.3.1 DC | 36,392.8 | 0.6 | 11,164.7 | 0.3 |
| 3.3.2 DK | 4,884.8 | 0.0 | 3,190.0 | 0.0 |
| 3.4 Famílias | | | | |
| (Particulares e Empresas Individuais «internas») | 8,376.2 | 0.1 | 3,949.4 | 0.1 |
| 3.4.1 DC | 8,376.2 | 0.1 | 3,927.1 | 0.1 |
| 3.4.2 DK | 0.0 | 0.0 | 22.3 | 0.0 |
| 3.5 Empresas Privadas | 7,360.3 | 0.1 | 5,897.3 | 0.2 |
| 3.5.1 DC | 2,995.0 | 0.0 | 3,685.1 | 0.0 |
| 3.5.2 DK | 4,365.3 | 0.0 | 2,212.2 | 0.0 |
| 3.6 Instituições de Crédito | 38,133.9 | 0.6 | 52,831.9 | 1.4 |
| 3.6.1 DC | 38,133.9 | 0.6 | 34,968.3 | 0.9 |
| 3.6.2 DK | 0.0 | 0.0 | 17,863.6 | 0.5 |

Fonte: Conta Geral do Estado, 1990 e 1993.

Quadro 2

Morfologia do «Estado», 1993

| | Milhões de contos | |
|---|-------------------|--------------|
| 1. Despesa Pública Total | 6,531.2 | 54.6% do PIB |
| 2. Despesa do «Estado» | 4,998.0 | 76.5% de (1) |
| 3. Despesa «Directa» do "Estado» | 1,518.2 | 30.4% de (2) |
| 4. Despesa com a Dívida | 1,675.2 | 33.5% de (2) |
| 5. Transferências e Subsídios | 1,736.7 | 34.7% de (2) |
| 6. Transferências para as Administrações Públicas | 1,365.9 | 78.6% de (5) |
| 7. Transferências para os Serviços e Fundos Autónomos | 928.1 | 59.2% de (5) |
| 8. Transferências para a Administração Local | 203.8 | 12.6% de (5) |
| 9. Transferências para a Segurança Social | 210.8 | 5.5% de (5) |
| 10. Transferências para as Regiões Autónomas | 23.2 | 1.4% de (5) |
| 11. Transferências para as Empresas Públicas | 81.2 | 4.8% de (5) |
| 12. Transferências para as Administrações Privadas | 41.3 | 2.4% de (5) |
| 13. Transferências para as Famílias | 8.4 | 0.5% de (5) |
| 14. Transferências para as Empresas Privadas | 7.4 | 0.4% de (5) |
| 15. Transferências para as Instituições de Crédito | 38.1 | 2.2% de (5) |

Fonte: Conta Geral do Estado, 1993.

Quadro 3

Medidas relativas de avaliação do peso das transferências do Estado, 1993

| | 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 | 55.8 | 92.3 | 73.3 | 1.4 | 7.3 | 2.7 | 80.3 | 97.4 | 90.6 |
| Defesa Nacional | 5.5 | 34.0 | 5.9 | 1.0 | 0.3 | 0.8 | 54.5 | 97.4 | 57.9 |
| Finanças | 19.7 | 7.8 | 15.4 | 22.2 | 16.9 | 21.0 | 3.9 | 99.9 | 21.4 |
| Administração Interna | 4.4 | 5.9 | 4.4 | 0.6 | 0.0 | 0.5 | 81.2 | 33.1 | 79.3 |
| Justiça | 8.0 | 1.3 | 7.4 | 0.3 | 0.0 | 0.2 | 96.3 | 100.0 | 96.4 |
| Negócios Estrangeiros | 25.1 | 6.1 | 24.9 | 0.6 | 0.0 | 0.4 | 36.4 | 100.0 | 36.5 |
| Planeamento e Administração do Território | 96.1 | 99.4 | 97.6 | 9.9 | 27.9 | 13.9 | 99.9 | 94.7 | 97.5 |
| Agricultura | 26.9 | 90.2 | 50.8 | 0.9 | 6.3 | 2.1 | 92.3 | 98.6 | 96.5 |
| Indústria e Energia | 35.4 | 70.1 | 56.0 | 0.3 | 3.1 | 0.9 | 82.3 | 95.7 | 92.3 |
| Emprego e Segurança Social | 96.2 | 79.5 | 95.8 | 15.4 | 0.9 | 12.1 | 99.9 | 98.6 | 99.9 |
| Educação | 17.8 | 45.9 | 19.6 | 8.4 | 5.3 | 7.7 | 70.0 | 99.0 | 74.5 |
| Saúde | 99.2 | 18.1 | 95.1 | 37.9 | 1.2 | 29.6 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Obras Públicas, Transportes e Comunicações | 26.2 | 87.3 | 82.7 | 0.2 | 28.4 | 6.6 | 96.7 | 79.6 | 80.1 |
| Comércio e Turismo | 68.1 | 38.2 | 67.4 | 0.7 | 0.0 | 0.6 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Ambiente e Recursos Naturais | 20.5 | 17.5 | 18.8 | 0.2 | 0.7 | 0.3 | 92.3 | 95.8 | 94.2 |
| Mar | 14.8 | 60.0 | 44.2 | 0.0 | 1.6 | 0.4 | 77.2 | 91.0 | 89.4 |
| TOTAL | 36.9 | 30.6 | 35.2 | 100 | 100 | 100 | 74.7 | 92.0 | 78.6 |

Fonte: Conta Geral do Estado, 1993.

Quadro 4

Morfologia do «Estado», segundo a classificação económica, 1993

| | DK | | DC | | DT | | (1)/(3) |
|----------------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|-------------|
| | Val. Abs. (1) | % | Val. Abs. (2) | % | Val. Abs. (3) | % | % |
| Despesa «Directa» | 113,564.2 | 8.8 | 1,404,603.2 | 38.6 | 1,518,167.4 | 30.8 | 7.5 |
| Dívida | 779,185.3 | 60.6 | 895,966.7 | 24.6 | 1,675,152.0 | 34.0 | 46.5 |
| Transferências e Subsídios | 394,040.9 | 30.6 | 1,342,650.9 | 36.9 | 1,736,691.8 | 35.2 | 22.7 |
| SA | 183,273.4 | 14.2 | 677,226.5 | 18.6 | 860,499.9 | 17.5 | 21.3 |
| FA | 66,685.7 | 5.2 | 962.3 | 0.0 | 67,648.0 | 1.4 | 98.6 |
| AL | 86,101.3 | 6.7 | 117,687.6 | 3.2 | 203,788.9 | 4.1 | 42.3 |
| SS | 3,549.4 | 0.3 | 207,202.4 | 5.7 | 210,751.8 | 4.3 | 1.7 |
| RA | 22,991.2 | 1.8 | 204.2 | 0.0 | 23,195.4 | 0.5 | 99.1 |
| EP | 22,068.1 | 1.7 | 59,178.2 | 1.6 | 81,246.3 | 1.6 | 27.2 |
| AP | 4,884.8 | 0.4 | 36,392.8 | 1.0 | 41,277.6 | 0.8 | 11.8 |
| Fam. | 0.0 | 0.0 | 8,376.2 | 0.2 | 8,376.2 | 0.2 | 0.0 |
| EPriv. | 4,365.3 | 0.3 | 2,995.0 | 0.0 | 7,360.3 | 0.1 | 59.3 |
| IC | 0.0 | 0.0 | 38,133.9 | 1.0 | 38,133.9 | 0.8 | 0.0 |
| TOTAL | 1,286,790.4 | 100.0 | 3,643,220.8 | 100.0 | 4,930,011.2 | 100.0 | 26.1 |

Fonte: Conta Geral do Estado, 1993.

Quadro 5

Serviços e Fundos Autónomos, 1993

| | |
|--|-------------|
| Total das Transferências do OE para os SFA | 1,046,164.5 |
| % nas transferências do «Estado» | 60.2 |
| % nas receitas dos SFA | 52.2 |
| Despesa Total dos SFA | 2,155,374.2 |
| % na DT do «Estado» | 43.1 |
| % na DT do SPA | 33.0 |
| Despesa segundo a classificação orgânica (entidades com > 10% da categoria) | |
| Encargos Gerais da Nação | 27,753.2 |
| Assembleia da República | 31.1 |
| Instituto da Juventude | 17.8 |
| Inst. Português do Património Cultural | 17.7 |
| Defesa | 68,818.8 |
| Manutenção Militar | 33.5 |
| OGMA | 34.8 |
| Of. Gerais de Fardamento e Equipamento | 12.5 |

Quadro 5

Serviços e Fundos Autónomos, 1993 (cont.)

| | |
|--|--------------------|
| Finanças | 305,071.2 |
| Fundo de Regularização da Dívida Pública | 59.5 |
| Instituto Nacional de Garantia Agrícola | 37.8 |
| Administração Interna | 10,616.8 |
| SN Bombeiros | 77.6 |
| Justiça | 60,371.3 |
| Cofre Cons. Notários e Func. Justiça | 60.6 |
| Negócios Estrangeiros | 4,645.4 |
| Inst. Apoio à Emig. e Com. Port. | 48.3 |
| Inst. para a Coop. Económica | 51.7 |
| Planeamento e Administração do Território | 86,598.1 |
| CCRN | 22.7 |
| JNICT | 19.5 |
| CCRLVT | 19.4 |
| CCRC | 16.1 |
| Agricultura | 128,257.0 |
| IFADAP | 77.9 |
| Indústria e Energia | 115,440.1 |
| IAPMEI | 91.9 |
| Emprego e Segurança Social | 202,070.6 |
| FEFSS | 58.8 |
| IEFP | 39.3 |
| Educação | 136,623.5 |
| UTL | 13.6 |
| Universidade de Coimbra | 10.1 |
| Universidade do Porto | 10.6 |
| Saúde | 589,348.4 |
| SNS | 99.5 |
| Obras Públicas, Transportes e Comunicações | 165,708.1 |
| INH | 26.1 |
| JAE | 61.5 |
| Comércio e Turismo | 35,447.2 |
| Fundo de Turismo | 51.1 |
| Invest. Comércio e Turismo de Portugal | 37.9 |
| Ambiente e Recursos Naturais | 7,089.3 |
| Gab. San. Básico Costa Estoril | 43.3 |
| Serv. Nac. Parques e Res. Conservação Natureza | 55.5 |
| Mar | 50,898.7 |
| Adm. Porto Lisboa | 16.9 |
| Adm. Porto Sines | 11.7 |
| Adm. Porto Douro e Leixões | 12.2 |
| Instituto do Trabalho Portuário | 36.8 |
| TOTAL | 1,994,757.7 |

Fonte: Conta Geral do Estado, 1993.