

**O ESTADO, A ECONOMIA E AS DESPESAS PÚBLICAS EM PORTUGAL:
1974 - 2000**

Vasco Almeida
vascoalmeida@ismt.pt
Instituto Superior Miguel Torga

RESUMO

Neste artigo, ensaia-se uma explicação sobre a evolução das despesas públicas em Portugal. Em primeiro lugar, percorrem-se criticamente algumas das análises mais divulgadas sobre o seu crescimento, nomeadamente, as leis de evolução das despesas públicas. Procura-se mostrar que não há determinismos únicos presentes na evolução das despesas do Estado, sendo, por isso, necessário substituir a noção de *causalidade* pela noção de *configuração*, tal como é sugerido por outras abordagens. As conclusões daqui extraídas são postas à prova quando se analisa, numa última parte, a evolução das despesas do Estado, em Portugal, durante o período 1974-2000.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 80, com os governos de Reagan e de Thatcher, o recuo do Estado e a contenção das despesas públicas são, um pouco por toda a parte, intenções sempre presentes no discurso político e nos programas dos governos. No entanto, em aparente contradição com a vontade política, está a realidade fria dos números. De facto, na maior parte dos casos, as despesas públicas não cessam de crescer.

Hoje, mais do que nunca, a questão das despesas públicas está presente na agenda política dos países do mundo desenvolvido. Em Portugal, na altura em que estas linhas são escritas, o tema é objecto de um intenso debate político, dados os constrangimentos óbvios provocados pela anunciada derrapagem das contas públicas. Por que é que o Estado e as despesas públicas cresceram de forma tão significativa ao longo do século XX?

As respostas a esta questão constituem, inegavelmente, um dos assuntos mais polémicos na teoria económica. Embora, neste artigo, não se pretenda, de forma alguma, dar uma solução definitiva a este problema teórico procura-se, partindo da experiência portuguesa, realçar alguns aspectos que parecem relevantes para uma melhor compreensão das condicionantes da despesa pública.

Assim, depois de uma breve leitura sobre o crescimento do Estado em Portugal, percorrem-se algumas das explicações mais referenciadas na literatura económica sobre o crescimento dos gastos do Estado, nomeadamente, as leis de evolução da despesa pública. É o caso da *lei de Wagner*, dos *efeitos de deslocação* de Peacock e Wiseman e da *teoria da produtividade diferencial* de Baumol. Pretende-se mostrar que este tipo de

análise é claramente insuficiente, porque, entre outras razões, não fornece um enquadramento teórico necessário para a percepção do papel do Estado na economia. Assim, contrapõe-se uma outra explicação avançada pela teoria da regulação e que se apoia no conceito de *compromissos institucionalizados*. Testa-se, então, a sua aplicabilidade na compreensão da evolução da despesa pública em Portugal, para finalmente realçar o alcance deste tipo de abordagem.

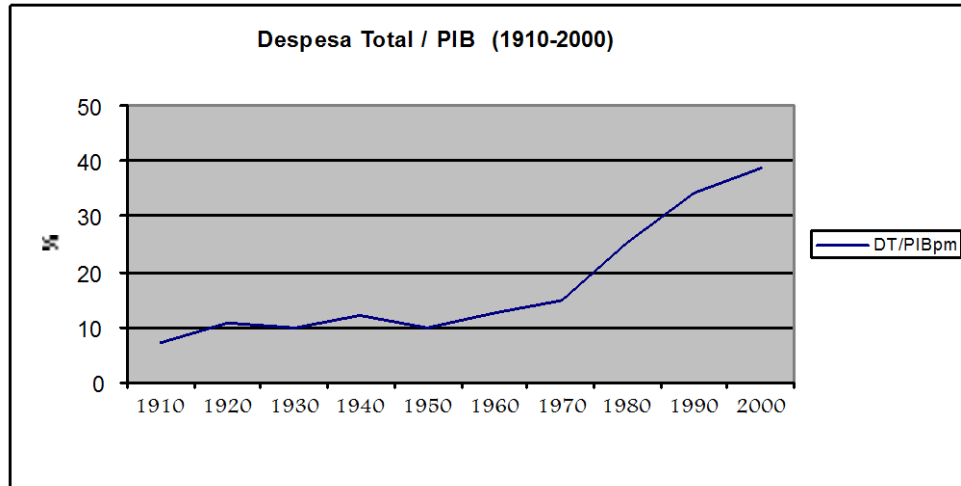
1. O CRESCIMENTO DO ESTADO EM PORTUGAL: UMA PRIMEIRA LEITURA

A evolução da despesa pública em Portugal tem conhecido diferentes ritmos de crescimento. Em 1910, a despesa total do Estado¹ era de 70 mil contos ascendendo a cerca de 8,3 mil milhões de contos em 2000. Deflacionando os valores, constata-se que a despesa pública aumentou, em termos reais, mais de cem vezes (em rigor, 105.9). Como, para o mesmo período, o crescimento real do PIB foi menor (cerca de 20 vezes), o peso do Estado na economia aumentou de forma bastante significativa. A relação despesa pública total/PIB que, em 1910, era apenas de 7,3% ultrapassa os 38%, no ano de 2000 (V. Gráfico I). A evolução da relação despesa total pública sobre PIB (DT/PIB) conhece, todavia, fases distintas. Assim, após, uma primeira fase de crescimento lento (1910 - 1940) em que a relação DT/PIB aumenta de 7,3% para 12,1%, observa-se uma segunda fase de relativa estagnação (1940-1970) chegando a diminuir aquele índice para 10%, em 1950, para vir depois a recuperar, em 1960, para valor idêntico ao início do período².

No entanto, é a partir da década de 70 que o peso da despesa pública relativamente à actividade económica do Estado cresce mais rapidamente: 14,9%, em 1970, e 38,6%, em

2000. Como é sabido, este aumento do peso do Estado na economia verificou-se um pouco por todo o mundo industrializado, ao longo do século XX.

Gráfico 1



Fonte: CGE; Santos (1984); Séries Longas INE e Banco de Portugal *in* Mateus (1998).

O estudo de Tanzi (2000), cobrindo um largo número de países da Europa capitalista bem como os Estados Unidos, Austrália, Japão, Canadá e Nova Zelândia, assim o comprova. Não será muito arriscado concluir que há explicações comuns, em termos internacionais, que justificam este crescimento. Porém, olhando com atenção os dados recolhidos por Tanzi, há aspectos importantes que devem ser realçados. Por um lado, as taxas de crescimento diferem não só em termos de valores médios alcançados, como, também, em termos cronológicos. Por exemplo, enquanto, para a maior parte dos países estudados, o período de crescimento rápido se inicia na década de 60, para o caso português, há um desfasamento cronológico de, pelo menos, uma década. Para além de certas invariantes gerais, são as condições económicas, políticas, institucionais, culturais e históricas que configuram a forma particular de Estado e as formas de intervenção pública que lhe correspondem. Parece ser uma afirmação óbvia mas, no entanto, é, frequentemente, esquecida nas explicações sobre a despesa pública.

2. AS DESPESAS PÚBLICAS NA TEORIA ECONÓMICA

O interesse dos economistas nem sempre esteve voltado para a análise das despesas públicas. É com Adam Smith que se assiste, na teoria económica, a um certa quebra na atenção dispensada às despesas públicas e, de uma forma geral, aos problemas levantados pela actividade do Estado (Weber, 1978: 31), o que se pode facilmente compreender, atendendo à sua ideia de Estado mínimo, não perturbador do funcionamento espontâneo do mercado. As despesas públicas aparecem apenas como o resultado de processos administrativos e políticos. Esta perspectiva acabou por ter uma influência decisiva no pensamento dos economistas do século XIX, principalmente naqueles que perfilharam a tradição anglo-saxónica. Por exemplo, Ricardo, embora dedicando mais atenção ao sector público que o seu antecessor, considerava os gastos do Estado um autêntico roubo, omitindo-os simplesmente dos seus escritos. Também Marshall, nos *Principles of Economics*, não lhes consagrou qualquer capítulo.

Porém, saindo da Grã-Bretanha, encontra-se um pouco por toda a Europa, algumas preocupações sobre a questão das despesas públicas. Entre os economistas alemães, Adolf Wagner e a sua lei da extensão crescente das actividades públicas aparece como a principal referência. Um pouco mais tarde, já nas duas últimas décadas do séc. XIX, autores italianos (como Pantaleoni, Mazzola e Viti de Marco, entre outros), suecos (nomeadamente Wicksell e Lindalh) e austríacos (por exemplo, Sax) dedicam-se ao estudo das despesas públicas.

Não obstante os esforços desenvolvidos para constituir uma teoria económica das despesas públicas, o seu estudo continuava a ocupar uma posição marginal relativamente ao pensamento económico dominante. É preciso esperar pela década de

50 do século XX para se observar um interesse renovado pelo estudo das despesas do Estado. Sem dúvida que a pressão das circunstâncias, o papel do Estado nas duas guerras mundiais, a extensão das suas actividades, o aparecimento dos programas públicos e a importância crescente que a questão das externalidades ia ocupando na teoria económica tiveram alguma influência.

Assim, é principalmente a partir daquela data que surgem diversas explicações para o crescimento das despesas públicas: para além das abordagens individualistas³, marxistas e institucionalistas⁴, a abordagem das determinantes, como é o caso das *leis de evolução da despesa pública*, surgem como as mais referenciadas neste domínio, muito embora sejam manifestamente insuficientes para dar conta do fenómeno. Justifica-se, por isso, que se proceda, aqui, à sua análise.

3. AS LEIS DE EVOLUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

3.1. A LEI DE WAGNER

A lei de Wagner sobre o crescimento das despesas públicas, embora formulada há mais de cem anos, permanece ainda hoje como uma das questões mais discutidas nos escritos neste domínio. Na verdade, apesar das imprecisões da sua formulação original, ou talvez mesmo devido a elas, a lei de Wagner acaba sempre por ser citada, aprovada ou criticada pelos mais variados autores que, muitas das vezes, acabam mesmo por apresentar as suas próprias versões (Bird, 1971: 25).

Wagner foi um dos primeiros a preocupar-se em estabelecer, de maneira sistemática, a ligação entre a evolução económica e as despesas públicas. Partindo da observação empírica da realidade dos países da Europa capitalista, enuncia aquilo a que ele chama a lei da extensão crescente da actividade pública (Wagner 1958: 8), de acordo com a qual a

actividade pública e, em particular, as despesas públicas, aumentam relativamente à economia privada, em consequência da industrialização. Isso deve-se, segundo ele, a três tipos de factores de ordem política e económica. Em primeiro lugar, Wagner considerava o aumento das despesas relacionadas com as funções administrativas e protectoras do Estado como uma consequência da complexização crescente das relações legais impostas pela industrialização. Em segundo lugar, o crescimento da actividade pública era também explicado por ele, através da expansão das despesas relacionadas com a educação, recreação, cultura, e, ainda, com os serviços relacionados com o bem-estar. Embora Wagner não tenha sido muito explícito, parece ter encarado esse tipo de serviços como bens de carácter superior, o que equivale a afirmar que a elasticidade da procura dos serviços públicos é maior que a unidade. Por fim, Wagner considerou, ainda, que o aumento da tecnologia e do investimento privado levariam ao aparecimento de empresas monopolistas no sector privado que iriam perturbar a estabilidade económica. Defendia, por isso, que certo tipo de investimentos como, por exemplo, a construção de caminhos de ferro deveriam ser efectuados pelo Estado.

É interessante reparar como um enunciado de carácter positivo, tal como se apresenta a lei de Wagner, está estreitamente associado a uma concepção normativa sobre a natureza do Estado e da sua actividade (Bird, 1971: 3; Brown e Jackson, 1982: 97). Wagner tinha uma visão orgânica do Estado. Encarava-o como uma espécie de indivíduo superior, dotado de vontade própria e com um poder de decisão completamente autónomo relativamente aos membros da sociedade. Confundiu, assim, tendências de evolução com enunciados prescritivos sobre o comportamento do Estado que ele entendia como sendo o desejável.

A relativa operacionalidade da "lei" exige que se verifique a presença de um certo número de hipóteses restritivas: primeiro, é preciso admitir que o rendimento *per capita* aumenta; segundo, torna-se necessário considerar a existência de transformações tecnológicas e institucionais; terceiro, supõe-se, pelo menos implicitamente, a democratização da vida política. A principal falha de Wagner foi não se ter apercebido que a prova empírica da lei só seria clara nas situações particulares configuradas pelas hipóteses acima referidas. Não deve, pois, causar qualquer surpresa que as inúmeras confrontações empíricas que entretanto surgiram para testar a validade da "lei" nem sempre tenham confirmado a tendência nela prevista.

Depois do estudo inicial de Peacock e Wiseman (1961) sobre o crescimento das despesas públicas no Reino Unido, tornou-se hábito entre os economistas considerar que a lei de Wagner podia ser traduzida pela hipótese da elasticidade-rendimento da procura dos bens públicos maior que um. Contudo, não o fizeram de forma precisa quando supuseram que a relação das despesas com o PNB poderia substituir a medida da elasticidade. Assim, aceitaram que uma taxa de crescimento positiva, negativa ou constante do produto implicava sempre uma elasticidade-rendimento maior que um, menor que um ou igual a um, respectivamente. Como nota Goffman (1968: 361), esta regra de relação simples nem sempre funciona, ou seja, nem todos os aumentos ou diminuições do PNB se traduzem por uma elasticidade maior ou menor que um. Por outro lado, mesmo que aquela situação se verificasse, a utilização daquele indicador não fornece uma amplitude exacta da elasticidade, apenas indica se esta é maior ou menor que a unidade, o que acaba por limitar a importância daqueles estudos empíricos.

Todavia, a principal crítica que se pode fazer à lei de Wagner resulta da própria noção de "lei", como uma relação de causas e efeitos, podendo ser aplicável em qualquer país e em qualquer situação histórica (Delorme e André, 1983:105). Na verdade, a lei não é uma teoria, aproximando-se mais de uma espécie de "filosofia da história". Desta forma, qualquer tentativa empírica para a validar acaba, inevitavelmente, por violentar os factos ao tentar adaptá-los àquilo que a "lei" prescreve. Assim, o grau de similitude encontrado nos estudos baseados em comparações entre países depende, fundamentalmente, do nível de abstracção e dos elementos de comparação escolhidos: quanto mais grosseira for a comparação, maior é a similitude, mas mais vazia se torna a lei. (Bird, 1971: 20).

3.2. TEORIA DOS EFEITOS DE DESLOCAÇÃO

Uma referência constante na literatura sobre as despesas públicas, os *efeitos de deslocação* que Peacock e Wiseman expuseram, pela primeira vez, na sua conhecida obra *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (1961), pretendem ser, tal como a lei de Wagner, uma explicação para a tendência secular da evolução das despesas públicas. Mas, contrariamente a ele, encaminharam mais a sua explicação para o lado da oferta. Peacock e Wiseman concebem os eleitores como indivíduos, a quem pouco agrada pagar impostos, embora usufruam de bens e serviços públicos. Porém, consideram que o Estado gosta mais de gastar dinheiro do que eles não gostam de pagar impostos (Brown e Jackson, 1982: 97). Os governos são, no entanto, obrigados a comedirem-se nos seus gastos já que, face à inevitável reacção negativa dos seus eleitores perante um aumento de impostos, são constrangidos pela existência de um "máximo de carga fiscal tolerável". À medida que a economia se desenvolve e o rendimento se expande, os impostos, se bem que possam aumentar em termos absolutos, vão evoluindo em linha com o PNB, o que

acaba por se traduzir pela relativa estabilidade da relação despesas públicas/PNB. Contudo, em momentos especiais, aquela evolução gradual das despesas pode ser interrompida. É o que acontece, por exemplo, em períodos de guerra ou em qualquer outra situação grave, sob o ponto de vista social, sendo o Estado levado a expandir o nível da suas despesas, o que só poderá ser feito através do aumento da carga fiscal.

Embora dêem mais importância aos efeitos da guerra, Peacock e Wiseman, admitem ainda outros factores na evolução das despesas públicas, nomeadamente, as transformações populacionais, as alterações nos preços e o aumento de desemprego. Por sua vez, os eleitores aceitarão mais facilmente, durante a situação de crise, um aumento dos impostos. Dá-se, assim, um *efeito de deslocação*, subindo as despesas públicas para um patamar superior, o que é o mesmo que dizer que foi possível ultrapassar o limiar anterior da "carga fiscal tolerável". Àquele efeito junta-se-lhe um outro ("*inspection effect*") que consiste no facto de que a aceitação de um novo nível de descontos obrigatórios se mantém mesmo depois de desaparecida a perturbação. Em simultâneo, essas perturbações sociais implicam mais obrigações para o Estado, em virtude das funções assumidas em tempo de crise ou guerra como é o caso das indemnizações ou do pagamento das pensões. Assim, as despesas do Estado nunca retomam o nível anterior à situação de distúrbio, mantêm-se, pelo contrário, nesse patamar mais elevado. É, aliás, à volta desta questão que se podem encontrar diferentes interpretações do *efeito de deslocação*.

O principal reparo que se pode fazer à tese de Peacock e Wiseman reside na ausência de qualquer teoria de comportamento fiscal colectivo sem a qual se torna extremamente difícil determinar o nível máximo de carga fiscal tolerável. Assim, as condições

necessárias para o teste de hipótese não estão reunidas: a hipótese de Peacock e Wiseman não pode pois ser comprovada. O seu estatuto é apenas teórico e intuitivo: apenas permite evidenciar a existência de descontinuidades quantitativas na evolução das despesas públicas.

3.3. A TEORIA DA PRODUTIVIDADE DIFERENCIAL

Sendo igualmente uma das teses mais invocadas na literatura especializada, a teoria da *produtividade diferencial* de Baumol (1967) pretende explicar o crescimento do Estado e das suas despesas, através da diferença de produtividade entre o sector público e o sector privado. Parte-se da constatação de que os serviços do Estado são fundamentalmente serviços de mão-de-obra. Como as despesas com os funcionários públicos ocupam uma grande parte dos orçamentos dos ministérios, torna-se extremamente difícil aumentar a produtividade nos serviços oferecidos pelo Estado. Então, a única forma possível de garantir um nível constante na qualidade daqueles serviços é ir aumentando as respectivas despesas. Tal como Wagner, também Baumol sustentou que a dimensão do Estado, através dos tempos, ia crescendo relativamente à actividade económica total.

As fragilidades do modelo têm sido evidenciadas, por diversas vezes. Principalmente, critica-se aquilo que realmente parece ser a sua principal fraqueza: o próprio conceito de produtividade. As dificuldades começam logo que se procura aplicar aquele conceito ao sector terciário (o sector 1 no modelo de Baumol), um sector suficientemente heterogéneo para que se lhe possa medir a produtividade, através de um único indicador global. Tem sido confirmado, em investigações realizadas em vários países, que há actividades terciárias extremamente dinâmicas, a par de outras onde a produtividade evolui mais lentamente, geralmente aquelas que conheceram a introdução de processos

organizacionais do trabalho semelhantes aos do sector industrial. Esta "secundarização" do terciário não é, porém, um movimento unívoco. Também o sector secundário tem conhecido novas actividades que ultrapassam as formas tradicionais de trabalho directo, podendo igualmente falar-se de uma "terciarização" do sector industrial. A medida da produtividade do sector público (associado, grosso modo, ao sector terciário não mercantil) exige, por isso, a utilização de indicadores específicos suficientemente desagregados para que possam dar conta da grande heterogeneidade de situações. Por outro lado, se a produção de bens divisíveis pelo sector não mercantil pode ser facilmente avaliada em termos físicos, as dificuldades que se põem com os bens indivisíveis que constituem a maior parte da produção, parecem ser, de facto, insuperáveis. Qualquer que seja o caminho utilizado para o fazer, avaliação dos custos a preços constantes ou avaliação directa da quantidade produzida, segundo a qualidade dada dos serviços não mercantis, o coeficiente de produtividade nunca pode ser calculado de forma clara.

No entanto, para além das críticas apontadas, a principal falha não só desta teoria como, de uma forma geral, das leis de evolução da despesa pública anteriormente vistas resulta da ausência de um quadro teórico de referência. O seu objectivo é puramente descritivo. A razão de ser do Estado, o porquê de uma determinada forma de intervenção pública, são questões não colocadas por aquele tipo de abordagem. Ora, a explicação da evolução das despesas públicas deve ser enquadrada numa determinada concepção de Estado, sem a qual a visão se torna necessariamente parcial.

4. DESPESAS PÚBLICAS E COMPROMISSOS INSTITUCIONALIZADOS

A teoria da regulação desenvolve-se a partir não só da negação do programa de investigação neoclássico como também da recusa das perspectivas marxistas tradicionais.

Assim, simultaneamente, são abandonados o individualismo metodológico e a hipótese da racionalidade maximizadora adotados pelo paradigma ortodoxo assim como também não são aceites as explicações marxistas baseadas numa percepção mecânica e reducionista dos fenómenos económicos.

Na teoria francesa da regulação, o papel das instituições na vida económica e social não é descurado. Pelo contrário, o sistema social aparece regulado por um conjunto de *formas institucionais* que garantem a coerência de um *regime de acumulação*, através de normas, compromissos e valores (Boyer, 1986). Para além das formas de concorrência, formas de restrição monetária, configuração de relação salarial, modalidades de adesão ao regime internacional, surge o Estado como uma das formas institucionais que asseguram a regulação do sistema económico.

Defendendo uma visão holista e estrutural, a teoria da regulação não aceita uma perspectiva do Estado fundamentada em critérios de racionalidade económica tal como acontece nas abordagens individualistas (Almeida, 2002), nem a concepção marxista segundo a qual o Estado é um simples produto das necessidades do capital.

É depois do trabalho precursor de Delorme e André (1983) que as análises regulacionistas sobre o Estado ganham um nova dimensão. A sua investigação incidiu sobre a evolução de longo prazo das despesas públicas em França. Os dois autores distinguiram vários níveis de determinação das despesas públicas: a origem das intervenções públicas (nível I), a forma assumida por elas (nível II) e a evolução da forma de despesa total (nível III). A compreensão da evolução da despesa (nível III) pressupõe o conhecimento da forma de despesa (nível II). Este, por sua vez, só pode ser explicado a partir do momento que se conheçam as razões da intervenção pública (nível I). Há, pois,

três níveis de determinação directa no sentido ascendente. Todavia, no sentido descendente Delorme e André não encontraram qualquer tipo de determinação. Não havendo determinismos únicos na evolução das despesas públicas, concluíram que a noção de *causalidade* deve ser substituída pela noção de *configuração* que “define assim um contexto, uma regularidade sobre um período mais ou menos longo de fenómenos formando o quadro e fixando os limites das intervenções públicas” (Delorme e André, 1983:657).

As principais determinantes económicas da despesa pública residem, fundamentalmente, no nível III que pressupõe o conhecimento do nível II. Nestes dois níveis, os autores encontraram aquilo que designaram *compromissos institucionalizados*. São situações de tensão económica, política e social entre grupos económicos que se encontram na origem dos *compromissos institucionalizados*. Assim, os *compromissos institucionalizados* constituem um mecanismo que tende a cristalizar as tensões que o fizeram nascer. Por exemplo, a aparecimento das políticas sociais, nomeadamente, o sistema de segurança social, resulta precisamente de um compromisso institucional que visava resolver as contradições entre grupos sociais, agudizadas com a crescente industrialização capitalista. Sendo assim, a evolução da despesa pública reflecte, quase sempre, o aparecimento de tensões que emergiram fora do âmbito do Estado e não iniciadas por ele tomadas. Desta forma, o Estado é percebido com uma relação de convergência de tensões internas e externas que resultaram no estabelecimento de *compromissos institucionalizados* aos quais correspondem regras e regularidades na evolução das receitas e despesas públicas (Boyer, 1986:53).

Note-se que o Estado se, por um lado, pode garantir, num dado momento, coesão ao sistema económico e social pode, por outro, também arrastá-lo para a crise. Assim, o Estado representa, como afirma Rodrigues (1988: 34-35), a totalização contraditória de um conjunto de compromissos institucionalizados que concedem uma relativa autonomia à formulação das políticas e a transformam num instrumento eficaz, quer de controle, quer também potencialmente de amplificação dos desequilíbrios económicos.

O trabalho de Delorme e André trouxe, à teoria da regulação um importante avanço para a compreensão das relações do Estado com a economia. Na verdade, nos primeiros trabalhos da escola francesa, o Estado era apenas encarado como uma forma institucional, não se procurando explicar as suas intervenções, já era um dado. Por outro lado, a noção de configuração parece mais ajustada para analisar a evolução da despesa onde, de facto, parece não haver lugar a explicações deterministicas baseadas em causalidades estritas.

5. A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS EM PORTUGAL: 1974-2000

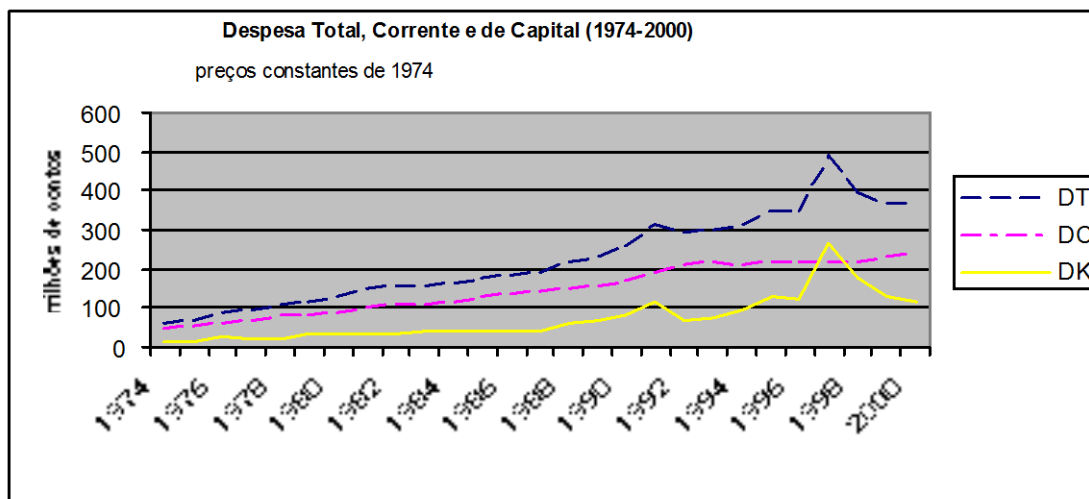
5.1. UMA PERSPECTIVA GLOBAL

Como é sabido, o Sector Público Administrativo é constituído pelo Estado, Fundos e Serviços Autónomos, Administração Local e Segurança Social. Dados os objectivos deste artigo, abordam-se apenas as contas do Estado, no sentido restrito. De facto, é a partir desse núcleo central de decisão que ocorrem as mudanças mais significativas no Sector Público Administrativo. Assim, a principal fonte estatística utilizada terá que ser a Conta Geral do Estado (CGE) que inclui os dados sobre a despesa pública efectiva, realizada anualmente, pelo Estado Central⁵.

Começando por observar as tendências gerais mais evidentes na evolução da despesa pública, a primeira impressão é, na verdade, o crescimento multiplicado da despesa total.

Em termos reais, a despesa pública multiplicou-se cerca de 6 vezes entre 1974 e 2000. A despesa total, em 1974, era de 63.4 milhões de contos, situando-se na casa dos 8,3 mil milhões de contos em 2000 (V. Quadro 1). No entanto, só deflacionando os valores é que a comparação ganha sentido. Assim, a preços constantes de 1974, a despesa total era, em 2000, cerca de 370.6 milhões de contos (V. Quadro 2) o que corresponde a um índice de crescimento real de 584.4, em 2000, relativamente ao índice base 100, em 1974, (V. Quadro 3).

Gráfico 2



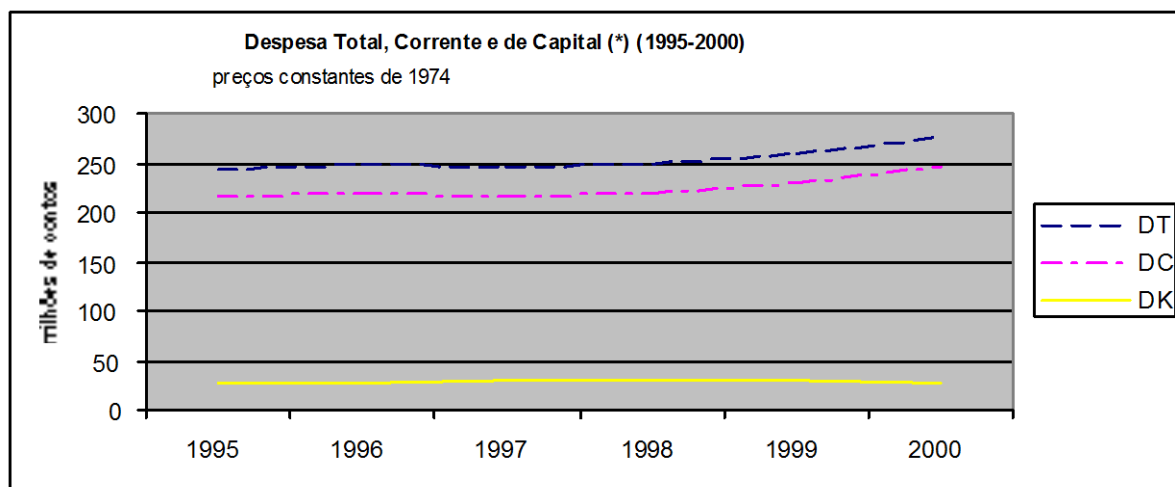
Fonte: CGE; Séries Longas INE e Banco de Portugal *in* Mateus (1998).

Para este aumento, concorreram as despesas correntes e, em maior medida, as despesas de capital, o que explica o aumento do peso relativo destas no conjunto da despesa total entre 1974 e 2000 (V. Quadro 4). Em 2000, as despesas de capital e as despesa correntes representam 31,9% e 66,6% da despesa total. Porém, são as primeiras que determinam o ritmo irregular da despesa total, como é comprovado pelo Gráfico 2.

Esta irregularidade da despesa de capital, aliás, mais visível nos últimos anos do período analisado, deve-se, não a variações súbitas da função investidora do Estado, mas sim às operações com a dívida. Assim, se forem excluídos os “Passivos Financeiros” que dizem,

essencialmente, respeito às amortizações da dívida, o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) e as “Contas de Ordem”, o panorama é completamente diferente (V. Gráfico 3). Neste caso, o ritmo de crescimento da despesa total, regular e tendencialmente ascendente, é marcado pelo evoluir das despesas correntes o que se entende facilmente, pois, excluídas as rubricas atrás referidas, elas, agora, passam a representar, em números redondos, 90% da despesa total. Saliente-se, ainda, a estabilidade na evolução das despesas de capital. Em suma, excluindo a dívida e as operações a ela ligadas o Estado cresce pela despesa corrente.

Gráfico 3



(*) Não inclui “Passivos Financeiros”, transferências para o FRDP e “Contas de Ordem”.
Fonte: CGE; Séries Longas INE e Banco de Portugal *in* Mateus (1998).

Prosseguindo a análise, através de uma maior desagregação das rubricas, constata-se imediatamente através do Quadro 4 que a rubrica “Aquisição de Bens de Capital”, nas despesas de capital, tem um crescimento muito pouco significativo entre 1974 e 2000, ou seja, cerca de 31%, em termos reais. É a rubrica “Passivos Financeiros” com o índice de 4198.4, em 2000, que atinge valores extremamente elevados, seguida de longe pelas “Transferências de Capital”, mas, ainda assim, com um factor de multiplicação de 7. No

entanto, se forem excluídas as transferências para o FRDP, as “Transferências de Capital” crescem apenas 4 vezes. Pelo lado das despesas correntes, o maior crescimento dá-se nos “Encargos correntes da Dívida” (o índice de crescimento, em 2000, é de 1688.3) e nas “Transferências Correntes” (o mesmo índice atinge 744.9, no final do período). Note-se, ainda, que o crescimento das “Despesas com o Pessoal” (489,9) é um pouco menor do que o aumento da despesa total e que a “Aquisição de Bens e Serviços” pouco cresce, em relação a 1974 (125.1) (V. Quadro 3).

Assim, o crescimento da despesa total, entre 1974 e 2000, é na sua larga maioria, explicado pelo aumento da dívida (“Passivos Financeiros”, “Encargos Correntes com a Dívida” e parte das “Transferências de Capital”), pelas “Transferências Correntes”, e ainda, pelas “Despesas de Pessoal”. Note-se que, embora as “Transferências de Capital” tenham um crescimento acentuado, acabam por ter um impacto relativamente menor no crescimento despesa total, dada a pouca importância relativa que aquela rubrica tem no total⁶, 11,7% ou 6,2% se forem ou não incluídas as verbas transferidas para o FRDP (V. Quadro 4 e Cf. CGE 2000).

O cruzamento das despesas, segundo a classificação económica e segundo a classificação funcional, permite clarificar as razões do crescimento das “Transferências Correntes” e das “Despesa de Pessoal” e a relação directa que isso tem com o crescimento da dívida. Senão, repare-se: cerca de 72% das “Transferências Correntes” vão para funções sociais, na sua quase totalidade para os “Fundos e Serviços Autónomos” (FSA) do Estado, e o mesmo acontece com 69% das “Despesas de Pessoal” (CGE 2000).

Em suma, o crescimento das despesas públicas é, essencialmente, explicado pelo aumento das despesas com a política social e pelo crescimento da dívida a ele ligado. Os

dados da CGE não deixam margem para dúvidas. Em 1974, as funções sociais tinham um peso de apenas 15,4% e, em 2000, ocupam 42,1%. Não considerando as operações com a dívida, esse valor atinge 56%, sendo a soma das despesas com a Educação (19,6%), a Saúde (17%) e Segurança e Acção Social (15,4%). Repare-se, ainda, que, pelo lado das despesas de capital, cerca de metade da rubrica “Aquisição de Bens de Capital” está afectada às funções sociais (CGE 1974 e 2000).

Um outro aspecto relevante na evolução da despesa pública, já enfatizado por Reis (2002), é a importância crescente que as transferências vão ocupando, relativamente à despesa directa do Estado. Assiste-se, segundo Reis, a uma “extroversão” e uma “desmultiplicação” do Estado. No entanto, o que os dados aqui referidos permitem acrescentar é que será a importância crescente dos gastos sociais que, maioritariamente, explica as tendências referidas por Reis. Dito por outras palavras, a razão principal, sob o ponto de vista quantitativo, da desmultiplicação do Estado, deve-se ao aumento crescente das transferências para os FSA ligados às políticas sociais⁷.

Há, ainda, elementos importantes que podem ser trazidos para esta análise através da interpretação dos dados sobre as taxas de crescimento (V. Quadro 5). De facto, eles permitem distinguir diferentes ritmos e formas de crescimento, ao longo do período analisado, possibilitando realçar alguns dos factores explicativos presentes na evolução dos gastos públicos.

5.2. O PERÍODO 1974 – 1976

É no período do pós 25 de Abril que a despesa pública atinge os ritmos de crescimento mais elevados. As taxas de crescimento da despesa total foram de 9,6%, 12,2% e 23,5%

para os anos de 1974, 1975 e 1976, respectivamente. Considerando o conjunto do período, o crescimento anual médio foi de 17,3%.

A um salto na história correspondeu um salto nas despesas públicas. Pelo menos, desde o Pós - Guerra, em mais nenhum país europeu se atingiram taxas tão elevadas de crescimento real das despesas públicas. Poder-se-á argumentar que o nível de partida era extremamente baixo e que a revolução de Abril apenas procurou compensar esse desfazamento histórico que separava Portugal dos outros países europeus que, há já largos anos, conheciam um Estado forte, intervindo na regulação macroeconómica, na produção pública e nas políticas sociais. É apenas uma parte da explicação que só poderá ser completada por uma leitura atenta do rumo que os acontecimentos rapidamente vieram a tomar. Foi um processo bastante complexo e contraditório cujo palco principal parece ter sido o próprio aparelho do Estado.

A função redistribuidora do Estado começa por estar fortemente reflectida no crescimento não só das "Transferências Correntes" como, também, de alguma forma, no incremento das "Despesas com o Pessoal". As primeiras exprimem uma nova atitude relativamente à produção de políticas sociais, saúde, educação e segurança social, cuja produção passa a ser maioritariamente assegurada pelo Estado. As segundas acabam, igualmente, por reflectirem, pelo menos em parte, esse tipo de preocupação, já que o seu aumento real se deve, essencialmente, à institucionalização de uma nova relação salarial que provocou uma melhoria da situação económica e social dos funcionários públicos.

É importante observar, desde já, que estava dado um passo extremamente importante que viria a condicionar todos os orçamentos posteriores. Inúmeros direitos sociais foram concedidos aos cidadãos o que, como é sabido, constitui um processo com um grau de

reversibilidade reduzido (Santos 1990: 204). Assim, dada a natural rigidez dos direitos sociais e a própria evolução das condicionantes sociais, verifica-se, a partir daqui, o crescimento permanente, embora variável, quer das transferências para os organismos públicos, que têm a seu cargo a produção de políticas sociais, quer das despesas relacionadas com a situação profissional dos trabalhadores do Estado. Isso virá a provocar fortes constrangimentos na planificação das contas públicas, contribuindo para o crescimento dos valores que as operações da dívida viriam a representar no total da despesas do Estado.

Refira-se, ainda, que a importância da função redistribuidora não deve ofuscar o carácter fortemente investidor do Estado do pós 25 de Abril. Aliás, as taxas de crescimento mais altas das despesas públicas observam-se precisamente nas categorias "Aquisição de Bens de Capital" e "Transferências de Capital".

5.3. O PERÍODO 1977 – 1985

Nos anos seguintes, o crescimento da despesa pública é marcada por alguma irregularidade. É a época dos programas de estabilização do FMI, em que são anunciadas as primeiras medidas de contenção da despesa, menos eficazes no primeiro programa (1978-1979) do que no segundo (1983-1984) onde, pela primeira vez, se conseguem taxas de crescimento real da despesa abaixo dos 4% (2,4% em 1983 e 3,2% em 1984) (V. Quadro 5)⁸. Aliás, os acordos com o FMI, o pedido de adesão à Comunidade Europeia e preocupações de modernização do aparelho estatal indiciam o aparecimento de uma configuração nova do Estado gerindo novas tensões políticas, económicas e sociais e institucionalizando novos compromissos.

O traço principal, pelo menos sob o ponto de vista quantitativo, que marca a evolução dos gastos públicos, neste período, é o crescimento ímpar dos juros e das amortizações da dívida. Este forte condicionamento encontra-se directamente ligado às necessidades financeiras crescentes das políticas sociais. O carácter inalienável dos direitos sociais, as próprias modificações na sociedade portuguesa, envelhecimento da população, evolução dos cuidados de saúde, maior acesso ao ensino, etc., os momentos de recessão, que exigem do Estado uma maior despesa social, ao mesmo tempo que a obtenção de receitas tende a decrescer, (Carreira, 1993: 316-317) são alguns dos mais importantes factores que foram exigindo do Estado constantes acréscimos de despesa. O aumento das transferências correntes, predominantemente encaminhadas para a saúde, educação e segurança social e das transferências de capital, mais canalizadas para a habitação, assim o mostra.

Em resumo, o peso da dívida pública e os compromissos criados no campo das políticas sociais imprimem uma marca bem vincada no andamento das despesas públicas.

5.4. O PERÍODO 1986 - 2000

No período pós adesão, a evolução da despesa pública reflecte não só as preocupações crescentes com a integração e entrada na moeda única, como, também, o peso dos constrangimentos resultantes dos compromissos assumidos no passado. Desde a adesão de Portugal, que ficou bastante claro que o Estado estava empenhado no cumprimento dos critérios de convergência. Desta forma, a contenção das despesas começou a surgir como um dos principais vectores da política orçamental, se bem que sempre mais clara no discurso político do que na realidade desinteressada dos números. É certo que, pela primeira vez, se consegue inverter o crescimento, principalmente nos últimos anos do período aqui analisado, da “Aquisição de Bens de Capital”, dos "Encargos correntes da

dívida" e dos "Passivos financeiros"⁹. No caso destas duas últimas rubricas, isso foi conseguido, muitas das vezes, mais à custa das receitas das privatizações do que, propriamente, na contenção das despesas correntes (Almeida, 1996).

As "Despesas com o pessoal" e as "Transferências correntes" foram as rubricas onde foram proclamadas maiores restrições orçamentais. No entanto, apesar de se terem registado taxas de crescimento quase sempre mais baixas do que em períodos anteriores, o certo é que, de uma forma geral, não cessaram de aumentar, contribuindo, também, para que o Estado crescesse, indiferente ao discurso político.

A análise desagregada das despesas de capital revela transformações importantes no papel do Estado que vai assumindo uma importância crescente na regulação da economia. De facto, as rubricas "Aquisição de Bens de Capital" e das "Transferências de Capital" evidenciam, de forma significativa, o papel do Estado na modernização das estruturas produtivas, num contexto de integração. Por exemplo, relativamente à criação de economias externas, quer as opções estratégicas, visíveis na "Aquisição de Bens de Capital" do Plano, quer a distribuição das "Transferências de capital" denotam a prioridade dada à modernização das infra-estruturas de transportes e comunicações. Para além disso, elas também revelam a actuação do Estado no incentivo ao dinamismo e à mudança das estruturas empresariais, através das mais diversas formas: na consolidação das grandes empresas e grupos económicos, no desenvolvimento de redes de relações ligadas a agentes externos, na captação do investimento estrangeiro, na formação da mentalidade empresarial, na modernização e reestruturação dos sectores tradicionais e na constituição de bases científicas para a inovação. Através da formação profissional, o Estado intervém no mercado de formação, agindo sobre a procura e sobre a oferta de

formação e no reforço do papel dos agentes económicos e parceiros sociais (Almeida, 1996).

As despesas de capital, excluídas as despesa com a dívida, ocupam uma percentagem pouco significativa da despesa total. No entanto, elas revelam um papel extremamente activo do Estado promovendo o desenvolvimento e criando novos quadros de referência para os agentes económicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se mostrar, ao longo deste artigo, que a evolução da despesa pública não pode ser explicada através de determinismos simples ou de causalidades estritas. Na verdade, o crescimento do Estado não se deve a qualquer fatalismo, tal como parece sobressair das leis de evolução da despesa pública. Assim, a concepção de André e Delorme revela-se mais apta para dar conta do crescimento dos gastos públicos. As diversas mudanças de ritmo no crescimento da despesa e as diferenças entre as categorias de despesa apreendem-se melhor através das diversas *configurações* que o Estado foi conhecendo, ao longo do período estudado. É que o Estado não é, de facto, uma entidade unificada. Ele deve antes ser encarado como um fenómeno multi-dimensional cuja natureza varia com o tempo e com o espaço. Existem diferentes Estados e cada um revela uma composição particular de instituições, de relações, de procedimentos e de compromissos estabelecidos.

O Estado Social do pós 25 de Abril, o Estado que gere a estabilização económica no tempo dos programas do FMI, o Estado que assume a condução do processo de integração e entrada na moeda única correspondem a diferentes configurações que, por sua vez, se traduzem em formas específicas de despesas. Por outro lado, as diferentes

configurações vão aparecendo sem que as anteriores tenham desaparecido. É uma ideia que converge com Estado heterógeno de que fala Santos (1993). No entanto, o que se torna interessante é observar como o andamento das despesas públicas deixa transparecer essa heterogeneidade.

Assim, o traço mais marcante na evolução dos gastos públicos foi o crescimento em flecha das despesas sociais. Na sua origem, encontram-se um conjunto de compromissos isntitucionalizados que, para utilizar a linguagem de André e Delorme, cristalizaram as tensões que os fizeram nascer. Com se viu atrás, na origem dos compromissos, os dois autores não encontraram iniciativas do Estado mas quase sempre o acompanhamento de tensões que emergiram fora dele. De facto, em Portugal, isto verificou-se com a institucionalização dos direitos sociais que viriam a marcar decisivamente o andamento das despesas públicas, através, essencialmente, do crescimento das despesas correntes. No entanto, a análise das despesas de capital revela uma actuação do Estado que, longe de ser passiva, apresenta, pelo contrário, uma grande autonomia, principalmente, na forma como liderou o processo de integração da economia portuguesa e a entrada na moeda única. Em suma, é um Estado activo que desempenha o seu papel de actor económico e que se coexiste com um Estado social que, de forma mais passiva e constrangida, gere os compromissos herdados do passado.

Notas

¹ Os dados referem-se apenas ao Estado em sentido restrito, e não ao conjunto do Sector Público Administrativo.

² Para a despesa pública entre 1910 e 1970, utilizaram-se dados apresentados em Santos (1984) e na CGE de 1980, 1990 e 2000; para os dados do PIB, utilizaram-se as Séries Longas do INE e Banco de Portugal *in* Mateus (1998) e a CGE (2000).

³ Dentro das abordagens individualistas, as teorias da public choice, embora exerçam uma larga influência no meios académicos e políticos, não serão objecto deste artigo, pois foram abordadas recentemente noutra lugar (Almeida, 2002).

⁴ Para uma revisão crítica destas abordagens, ver o trabalho de Delorme e André (1983).

⁵ A utilização desta fonte para o horizonte temporal aqui escolhido (1974-2000) requer alguns ajustamentos estatísticos devido às diversas alterações metodológicas a que CGE foi sujeita. É o caso, por exemplo, do desaparecimento de certas contas, segundo a classificação económica, (nomeadamente as "Despesas Comuns" que, a partir de 1975, desaparecem da Conta Geral do Estado sendo canalizadas para outras rubricas) ou da alteração quase constante das pequenas contas residuais ("Contas de Ordem", "Outras Despesas Correntes" e "Outras Despesas de Capital") ou mesmo das contas mais importantes, como, por exemplo, as "Transferências de Capital" que a partir de 1989 passam a incluir as transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública.

⁶ Com impacto ainda menos significativo no andamento do conjunto, encontram-se os "Activos Financeiros" e "Outras Despesas de Capital" que apenas representam, em 2000, 0,2% e 0,1%, respectivamente, da despesa total (V. Quadro 4).

⁷ Por exemplo, só as transferências para o Serviço Nacional de Saúde representavam, em 2000, 35,4% das transferências correntes totais e 10,9% da despesa total (CGE 2000).

⁸ Para uma análise das despesas públicas e dos ciclos económicos e políticos ver o trabalho de Reis (2002).

⁹ Atente-se nas taxas de crescimento negativas daquelas rubricas, principalmente, a partir de 1992 (V. Qaudro 5). Veja-se também que as taxas, por vezes, negativas das "Transferências de Capital", naquele período, ocorrem devido às diminuições das verbas transferidas para o FRDP (Cf CGE 1992 a 2000).

Referências

Almeida, Vasco. 1996. Teorias e Práticas do Estado. As Despesas Públicas e a Economia Portuguesa. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra: Coimbra.

Almeida, Vasco. 2002. "Os Limites de uma Teoria Económica do Estado". Interacções, 2, Abril de 2002 (em publicação).

Baumol, W. J. 1967. "Macroeconomics of Unbalanced growth: the anatomy of urban crisis", American Economic Review 67: 415-426

Bird, Richard M. 1971. "Wagner's law of expanding state activity", Public Finance/Finances Publiques 1: 1-26.

-
- Boyer, Robert. 1986. La Theorie de la Régulation. Paris: Éditions la Découverte.
- Brown, C. V. and Jackson, P. M. 1982. Public Sector Economics, Oxford: Martin Robertson.
- Carreira, Henrique. 1996. As Políticas Sociais em Portugal, Lisboa: Gradiva.
- Delorme, Robert e André, Christine. 1983. L'État et l'Économie. Paris: Édition du Seuil.
- Goffman, Irving J. 1968. "On the Empirical testing of Wagner's law: a technical note", Public Finance/Finances Publiques, 3: 359-365.
- Mateus, Abel. 1998. Economia Portuguesa, Lisboa: Verbo.
- Peacock, Allan and Wiseman, Jack. 1961. The growth of public expenditure in the United Kingdom, 2 ed. reprinted [1994], Aldershot: Gregg Revivals
- Reis, José. 2002. "Estado, instituições e economia: a despesa pública em Portugal", in José Reis e Maria Ioannis Baganha (eds). A economia em curso – contextos e globalidades, Coimbra: Afrontamento, 33-61.
- Rodrigues, Maria João. 1988. O Sistema de Emprego em Portugal - crise e mutações, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Santos, Albano. 1984. "A Evolução das Despesa Públicas em Portugal – aspectos de Longo Prazo", "Estudos de Economia", IV, 4: 487 – 501.
- Santos, Boaventura S. 1990. O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988) Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura S. 1993. "O Estado, as Relações Salariais e o Bem- Estar Social na Semiperiferia: O Caso Português" in Santos, Boaventura S. (ed.) Portugal: Um Retrato Singular, Porto: Afrontamento, 16-56.
- Tanzi, Vito and Schuknecht, Ludger. 2000. Public Spending in the 20th Century- A Global Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wagner, Adolf. 1958. "Three Extracts on Public Finance" in Musgrave, R. and Peacock, A. (eds), Classics in the Theory of Public Finance, London, Macmillan, 1-15.
- Weber, Luc. 1978. L'analyse économique des dépenses publiques, Paris: Presses Universitaires de France.