



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Dez Anos de Despesa Pública: Uma Análise às Contas Gerais do Estado

Susana Paula Salvador Varela

Orientador: Professora Auxiliar Doutora Elisabete de Carvalho

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Gestão e Políticas Públicas

Lisboa
2012

Agradecimentos

Quando apresentei a ideia à minha orientadora para a dissertação final do curso, no início de 2011, estava longe de imaginar o quão actual e na ordem do dia o meu estudo iria estar. Logicamente que a situação das contas públicas, a crise, a dívida e o défice são sempre assunto em debate, contudo não poderia adivinhar que terminaria a minha investigação praticamente ao mesmo tempo em que é apresentado um dos Orçamentos de Estado mais debatidos e difíceis para a população portuguesa de que há memória, num contexto de plena crise económica e em que cada vez mais o Governo se vê obrigado a tentar reduzir a despesa pública. Foi por isso com a maior curiosidade e espírito crítico que me dediquei a este trabalho que agora apresento e que me ajudou a retirar as minhas próprias conclusões. Quero agradecer em primeiro lugar à minha orientadora Professora Doutora Elisabete de Carvalho, por sempre me ter incentivado a não desistir e por acreditar em mim. O seu espírito crítico e energia contagiante é uma fonte de inspiração.

Não posso também de deixar aqui presente uma palavra de reconhecimento àqueles que foram meus docentes durante o meu percurso académico. Direta ou indiretamente acabaram por contribuir para este trabalho. Os seus ensinamentos aqui ficam reflectidos e acompanhar-me-ão para sempre.

Aos meus colegas de curso que sempre me motivaram e apoiaram. Sem eles não teria a coragem e a determinação para embarcar neste que será talvez o último capítulo da minha vida académica.

Aos meus colegas de trabalho e superiores hierárquicos por sempre me terem facilitado e permitido a árdua tarefa de trabalhar e estudar simultaneamente.

Finalmente, e acima de tudo, aos meus familiares e amigos, ao Nelson principalmente, por compreenderem e perdoarem as minhas longas ausências.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO ..	10
2.1 As Políticas Públicas.....	10
2.2 Modelos de Tomada de Decisão.....	12
3. GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	19
3.1 Estado e Sector Público	19
3.2 Despesa e Receita Pública.....	20
3.3 Produto Interno Bruto	20
3.4 Dívida e Défice Público	21
3.5 Taxa de Inflação	21
3.6 Orçamento de Estado	22
3.7 Conta Geral do Estado	24
4. INCREMENTALISMO E CONTA GERAL DO ESTADO	25
4.1 O Processo Orçamental como Instrumento Político.....	25
4.2 O Método Incremental	26
4.3 Explicações para o Aumento da Despesa Pública.....	29
4.4 Análise das Contas Gerais do Estado	31
4.5 Os Governos no Poder	38
5. CONCLUSÕES	42
BIBLIOGRAFIA.....	46
ANEXOS	49

ABREVIATURAS

AR- Assembleia da República

BCE- Banco Central Europeu

CDS-PP- Centro Democrático e Social - Partido Popular

CE- Comissão Europeia

FMI- Fundo Monetário Internacional

INE- Instituto Nacional de Estatística

OE- Orçamento de Estado

PEC- Pacto de Estabilidade e Crescimento

PIB- Produto Interno Bruto

PS- Partido Socialista

PSD- Partido Social Democrata

SFA- Serviços e Fundos Autónomos

SI- Serviços Integrados

SPA- Serviço Público Administrativo

SPE- Serviço Público Empresarial

Resumo: Nos últimos anos, mais vincadamente nos últimos dois anos, a situação económica de Portugal, tal como um pouco por toda a Europa, tem-se agravado. A actual conjuntura chega inclusive a ser comparada com a histórica crise económica de 1929 que teve início nos Estados Unidos e que se alastrou a todo o mundo. Com a entrada da Troika (Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu) no país, numa tentativa de sanear as contas públicas, são impostas medidas económicas que em muito têm dificultado a vida da população em geral. Mas até que ponto terá sido o Estado o principal causador da situação em que o país se encontra? De que forma tem evoluído a sua despesa? O presente trabalho visa analisar as contas públicas dos últimos dez anos (2001-2010), avaliando se a despesa nos diversos Ministérios aumentou comparativamente à taxa de inflação e, em caso afirmativo, em que Ministérios se verificaram esses aumentos. Para a realização deste estudo recorreremos à análise documental das Contas Gerais do Estado de 2001 a 2010, bem como a dados estatísticos publicados pelo Instituto Nacional de Estatística.

Deste estudo concluiu-se que, em termos gerais, a despesa pública, quando cruzada com os indicadores em análise, tem vindo a crescer a um ritmo bastante acentuado, o que contribuiu para a actual situação económica do país.

Palavras-Chave: Conta Geral do Estado, Despesa Pública, Políticas Públicas, Teoria da Escolha Pública, Orçamentação Incremental, Modelos de Tomada de Decisão.

Abstract: In the last years, more precisely in the last two years, Portugal's economic situation, as well all over the Europe, has aggravated. The current economic setting is in fact compared with the historical worldwide crises of 1929 that started in United States of America and spread a bit all over the world.

With the arrival of Troika (European Commission, International Monetary Fund and Central European Bank), at our country, in an attempt to restructure public spending, there are imposed economical boundaries measures that have made harder the everyday life of all population. But was it really the State the main source of the economic situation? How has evolved its expenses?

The present research analyses the public spending in the last ten years (2001-2010), evaluating if the expenses of ministries increased comparing to inflation rate, and if that it's attested, in which ministries those increases occurred. For this study we analyzed the State Budgets from 2001 until 2010, as well as another statistics data published by Portuguese National Institute of Statistics.

This study concluded that, generally, public expenses when compared with the statistics data analyzed, has been a very strong growing, which contributed to the current economic situation of the country.

Key Words: State Budgets, Public Expenses, Public Policies, Public Choice Theory, Budgetary Incrementalism, Decision Making Models

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, mais concretamente nos últimos dois anos, um pouco por toda a Europa, tem-se acentuado uma grave crise económica, em muito comparada com a crise económica de 1929, iniciada nos Estados Unidos e que se alastrou um pouco por todo o mundo.

Portugal não foi excepção, tendo sido a partir do ano de 2009 que esta situação mais se começou a fazer sentir, tendo inclusive ocorrido uma crise política, com o Governo então em funções, a apresentar a sua demissão em Março de 2011, resultado da não aprovação do Plano de Estabilidade e Crescimento para o triénio 2011-2014 então apresentado, que pretendia implementar medidas de saneamento das contas públicas que pusessem Portugal a cumprir os limites comunitários de endividamento e também para evitar nova entrada do Fundo Monetário Internacional no país (esta organização já tinha estado presente por duas vezes, em 1977 e 1983). Esta crise política levou ao pedido de demissão do Governo e à convocação de eleições legislativas antecipadas. Desta forma o XVIII Governo, liderado pelo Partido Socialista com José Sócrates como Primeiro-Ministro, esperava ver reforçado o voto de confiança da população nas suas medidas, até então bastante contestadas pela oposição, ou então obter a confirmação que o rumo que estavam a tomar não era o pretendido pelos eleitores. Em Junho de 2011, o Partido Social Democrata vence com maioria relativa, estabelecendo um acordo de governo com incidência parlamentar com o Partido Popular (CDS-PP). A troika, composta pela Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, entram no país para avaliar e estabelecer as necessidades de financiamento nacional. Destes encontros resultou um memorando de entendimento entre as partes, que permitiu a Portugal arrecadar verbas consideradas necessárias para a estabilização económica, em troca da garantia que serão implementadas medidas pelo Governo que possibilitem sanear as contas públicas, ou seja, que nos permitam atingir os limites de défice e de dívida pública impostos pela Comissão Europeia.

Começam então a entrar em vigor diversas medidas que têm dificultado e agravado a vida da população em geral, numa sociedade que convive com elevadas taxas de desemprego, com o aumento da taxa de pobreza, com mais insolvências de empresas e particulares, situações de incumprimento e de dívidas incobráveis que não param de aumentar e com a

imposição de sucessivas de medidas de austeridade aos cidadãos e à economia nacional, num rol que não parece ter fim à vista.

Segundo dados publicados em Julho de 2011 pelo Banco de Portugal, as contas nacionais apresentavam um agravamento do défice, a dívida pública atingia cerca de 94% do PIB nacional e esperava-se que este valor ultrapassasse ainda no ano de 2011 os 100%, dado entretanto confirmado pelos dados publicados em Abril de 2012 pela mesma fonte, em que pudemos verificar que a dívida pública no final de 2011 atingiu os 107,8% do PIB e o défice 4,2%.¹

Face ao actual cenário, a população pergunta-se quantos mais sacrifícios lhes serão exigidos. Até quando o Estado continuará a tentar arrecadar mais receitas, agravando a carga fiscal aos contribuintes e reduzindo-lhes direitos adquiridos para poder fazer face às despesas públicas, através da imposição de fortes medidas de austeridade, de forma a conseguir atingir os objectivos que resultaram do memorando de entendimento sobre as condicionalidades da política económica.

Mas como se chegou a este ponto? Será que nos últimos anos houve uma tentativa de reduzir a despesa pública, ou pelo contrário esta tem vindo a crescer de ano para ano? Como têm evoluído as contas nacionais nos últimos anos? Serão os orçamentos de Estado calculados de uma forma incremental? Serão estes construídos tendo por base a taxa de inflação, ou serão construídos de forma racional, procurando obter o máximo de benefícios com o menor custo, procurando reduzir a despesa pública de forma a diminuir o défice e a dívida pública?

Esta matéria ganha importância se tivermos em conta autores como Sousa Franco (1997a: 335), que defendem que o orçamento está ligado aos princípios do liberalismo, pois advoga que o orçamento é uma forma de limitar quer o crescimento do Estado, quer a sua intervenção na economia. Reveste-se ainda de maior importância quando se salienta o facto deste documento fundamental requerer a aprovação dos representantes das populações – a Assembleia da República. A Assembleia ao aprovar um OE está

¹ http://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/PublicacoesEstatisticas/NIE/Lists/FolderDeListaComLinks/Attachments/59/NIE%20AP%2023-04-12_PT.pdf

implicitamente a dar o consentimento da população para determinado nível de despesa e consequente aumento da mesma, tal como tem ocorrido na última década.

Também Wildavsky (2002: 8) afirma que os orçamentos são uma forma de poder pelo que importa analisar o que tem sido feito a nível nacional nos últimos anos.

Neta dissertação, face ao objectivo delineado, traçou-se uma metodologia qualitativa assente na pesquisa bibliográfica e na análise documental de diversos documentos, nomeadamente das Contas Gerais do Estado de 2001 a 2010 em todos os seus Ministérios, que será comparada com a taxa de inflação publicada pelo Instituto Nacional de Estatística no período homólogo, para aferir a evolução dos gastos públicos e verificar se houve na última década uma tentativa de redução da despesa pública, ou se o Estado tem apostado numa orçamentação incremental.

Iniciaremos o trabalho abordando o conceito de políticas públicas e a sua importância face a toda a actividade desenvolvida pelo Estado, seguindo-se uma explicação dos diversos modelos de tomada de decisão.

No capítulo seguinte passamos a explicar alguns elementos fundamentais de finanças públicas fundamentais para o estudo aqui referenciado.

No quarto capítulo será estudado o modelo incremental aplicado ao OE. Referenciaremos algumas explicações para o aumento da despesa pública e partimos para a análise da execução orçamental do Estado no período de 2001 a 2010, passando revisão aos Governos que estiveram no poder nesta década.

Por último, enunciaremos as conclusões retiradas, deixando a nossa sugestão para investigações futuras.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

2.1 As Políticas Públicas

Podemos considerar as políticas públicas como o conjunto de ações e decisões aplicadas pelo governo para resolver um determinado problema. Este conceito está intrinsecamente ligado aos Estados sociais de direito, ou seja, em Estados onde existem uma maior intervenção pública nas relações sociais, económicas e culturais.

Nas sociedades onde existem cada vez menos recursos e cada vez mais necessidades colectivas, as políticas públicas assumem um significado economicista, pois é através delas que se definem e decidem quais as necessidades que o Estado pretende colmatar.

A noção de política pública tem evoluído ao longo dos tempos, como resultado das diferentes realidades de uma dada sociedade, bem como do próprio modelo de Estado em que se aplica. Historicamente, durante o século XIX, este conceito encontrava-se bastante delimitado pela perspectiva economicista da classe política, que estava mais orientada para o desenvolvimento do mercado, acreditando-se que este ao funcionar livremente conseguiria maximizar o interesse individual e concomitantemente promover da melhor forma o interesse público. Defendia-se que a liberdade de escolha individual e o livre funcionamento do mercado constituiriam a base e a garantia dos interesses individuais e a protecção do bem-estar público. Advogava-se também que quanto menos intervenção do Estado houvesse, melhor seria para o funcionamento do mercado/ sociedade.

Assistimos, contudo, no final do século XIX, a uma alteração ao nível da intervenção do Estado. As políticas públicas começaram a debruçar-se sobre áreas tão diversas como a educação, saúde, habitação, planeamento urbano, protecção social, entre outras.

A partir do século XX, fruto do pós-guerra, os Estados reclamavam a si a legitimidade de melhor conseguirem dar resposta a um cada vez maior número de problemas decretados como públicos, uma vez que o mercado se tinha demonstrado incapaz de resolver determinados aspectos da vida social e económica. Entre os anos 50 e 70 do referido século, assiste-se a um arranque da política pública, situação que perdurou até aos anos 80,

época em que a administração pública começou a entrar em declínio, questionando-se o funcionamento e o peso deste aparelho excessivamente burocrático.

Também o processo que envolve a produção de políticas públicas tem evoluído ao longo dos tempos. Harold D. Lasswell foi um dos mais importantes teóricos na matéria, tendo desenvolvido a sua investigação sobre a forma como as orientações políticas influenciavam as políticas públicas adoptadas. Foi também o responsável pela apresentação do processo das políticas públicas em forma de estádios (Jann; Wegrich, 2007: 43-59). Também Lindblom e Woodhouse (1993: 2-12) estudaram esta matéria, desenvolvendo uma tipologia de construção das políticas públicas, que tem sido aplicada até aos dias de hoje e que seguida passamos a enumerar:

- 1) Agenda-setting – reconhecimento o problema e colocação na agenda política, governamental e pública;
- 2) Formulação da Política e Decision-Making – transformação do programa do governo em propostas de acção concretas e de alternativas;
- 3) Implementação – aplicação da política pelas diversas instituições que na maior parte das vezes integram o sector público. Esta fase inclui as especificidades do programa, a alocação dos recursos e as decisões. É quando a política encontra os seus destinatários;
- 4) Avaliação e Terminação – coloca-se maior enfoque nos resultados esperados e obtidos, analisam-se as consequências resultantes da política pública; realiza-se uma avaliação ex-ante, on-going e ex-post.

Ressalvamos contudo que esta tipologia não assenta num um processo estanque, podendo-se inclusive agrupar algumas fases. É através deste processo que os Governos decidem pôr em prática as políticas públicas.

Vimos assim que este conceito de políticas públicas não é estático no tempo, tendo-se moldado às necessidades sentidas pelas sociedades nas diferentes épocas, passando de uma fase inicial mais voltada para a economia para uma mais interventora na sociedade. Não existe por isso uma única definição para o conceito de políticas públicas, podemos contudo interpretá-las livremente como sendo uma resposta por parte dos Governos, no seu sentido lato, que têm em vista a resolução de problemas sentidos pelos cidadãos, através de meios

disponibilizados pela Administração Pública. Em suma, as políticas públicas são a resposta política a um problema da sociedade, realizadas em nome de uma causa comum e correspondem às medidas que o governo pretende fazer ou não fazer.

As políticas públicas estão assim intrinsecamente relacionadas com construção do orçamento, uma vez que as verbas inscritas estão intimamente ligadas às prioridades programáticas do Estado. Vejamos, por exemplo, o caso de um orçamento em que se inscrevam dotações na ordem dos 20% para o ministério da Economia e num outro ano apenas se atribuam verbas correspondentes a 10% do OE a esse mesmo ministério. Poderia ser tal um indicador de que é objetivo do Governo promover o crescimento económico no ano em que lhe atribuiu mais verbas, do que em comparação ao ano em que apenas lhe atribuiu apenas 10%.

Já vimos assim como se constroem as políticas públicas, mas como é que se processa a tomada de decisão, como se decide quais as políticas a adoptar? É desta forma que de seguida passaremos a abordar alguns dos modelos de tomada de decisão, essenciais para a escolha e formulação das políticas públicas a adoptar pelos governos.

2.2 Modelos de Tomada de Decisão

A tomada de decisão é a arte de saber escolher as regras razoáveis apropriadas para cada contexto (Andrews, 2007: 163). O estudo das políticas públicas contempla diversos modelos de tomada de decisão adoptados na escolha dessas mesmas políticas públicas. Existem diversos modelos de tomada de decisão e, de seguida, passaremos a explicar alguns deles, nomeadamente: o modelo racional, o modelo incremental e o modelo da escolha pública.

Modelo Racional

Este modelo é tido como a teoria clássica da decisão, em que se parte do pressuposto que a tomada de decisão ocorre de um processo racional, em que os decisores optam pela melhor das alternativas existentes, para alcançarem os seus objectivos (Bilhim, 2006: 306).

A tomada de decisão das políticas públicas assente no modelo racional baseia-se na procura do maior proveito, ou seja, os Governos deverão escolher as políticas públicas que obtenham os melhores resultados da aplicação do rácio custos/ganhos para a sociedade. Todas as políticas cujos custos ultrapassem os benefícios deverão ser evitadas. O processo de tomada de decisão da política pública é considerada racional quando com a sua aplicação se pretende obter o máximo de benefícios face aos recursos utilizados e quando esta é a melhor opção face às alternativas. Trata-se portanto de um processo totalmente racional e maximizador.

Contudo, o modelo de tomada de decisão racional apresenta limitações, pois prevê a reunião de pressupostos dificilmente presentes na realidade: i) existência de objectivos claros e previamente definidos; ii) todas as alternativas são tidas em conta; iii) todos os resultados possíveis são considerados; iv) acesso total e gratuito à informação; v) os responsáveis pela tomada de decisão são totalmente racionais e procuram maximizar os resultados. Estes pressupostos dificilmente são confirmados na prática pois nem sempre os objectivos são claros, há falta de informação, problemas de formulação de políticas públicas, conflitos morais e de custos (Bilhim, 2006: 307-309).

As decisões políticas supostamente deveriam ser racionais, mas às vezes não são (Andrews, 2007:161).

Modelo da Escolha Pública

Esta teoria fica a dever-se às contribuições de autores como Downs (1957) com “*An Economic Theory of Democracy*” que aplica uma analogia entre o funcionamento de um sistema microeconómico ao político; a Tullock com a sua obra “*The Politics of Bureaucracy*” publicada em 1965, que defende que os quadros superiores estão mais preocupados com a sua carreira e promoções, tentando por isso agradar aos seus superiores hierárquicos; e a Niskanen com “*Bureaucracy and Representative Government*” de 1971, que aprofunda a ideia inicial de Tullock, afirmando que os burocratas conseguem maximizar o seu interesse pessoal através do aumento do orçamento do seu organismo, pois estes permitem-lhes obter maiores vencimentos, maior visibilidade representativa e em última análise, mais poder, por isso a motivação para aumentarem os seus orçamentos é

bastante elevada. Já os políticos, que são em última análise os financiadores dos organismos, tendem a aumentar as suas verbas numa tentativa de verem os seus votos aumentarem pela satisfação dos cidadãos/eleitores. Em última análise gera-se uma superprodução muito para além da procura manifestada pelos cidadãos e os burocratas manipulam e mentem aos políticos para atingirem o seu fim (Rocha, 2001: 44).

O modelo de escolha pública considera o processo de tomada de decisão e as políticas públicas como uma decisão colectiva suportada em interesses individuais, em que todos os actores políticos envolvidos procuram ver satisfeitos os seus próprios interesses à margem da dimensão política e do mercado (Alves e Moreira, 2004; 50).

Os autores defendem por isso que as políticas públicas obrigam a uma conjugação, a um jogo entre as diversas partes envolvidas, em que cada uma das partes adequa o seu comportamento à envolvente (Moreno: 2006).

As diversas partes são compostas por:

- a) burocratas – se não estiverem de acordo com certas políticas distorcem a realidade;
- b) decisores institucionais – actuam de acordo com certas regras, adaptando o seu comportamento conforme as situações;
- c) grupos económicos – capazes de influenciar os cidadãos e o poder político através da concessão (ou não) de fundos;
- d) grupos de interesses – representam os desejos da sociedade civil, fazendo pressão para que determinado assunto entre na agenda política. São tidos em conta pelo poder político pois podem influenciar as eleições;
- e) cidadãos- são os principais responsáveis pelos resultados eleitorais, contudo a maior parte das vezes não têm conhecimentos ou informações sobre os projectos políticos.

Todos os actores reúnem-se de forma a conseguirem alcançar os seus próprios interesses e alcançar o seu próprio bem-estar. Geralmente destas motivações individuais resultam decisões colectivas que beneficiam todas as partes.

Os pressupostos desta teoria assentam no facto que faz parte da condição humana, a defesa dos seus interesses pessoais, o que leva os indivíduos a agirem com base nas suas motivações individuais. Defende também que não existem colectivos sociais independentes dos indivíduos que os constituem. O burocrata não altera o seu comportamento por estar a exercer funções públicas. Como indivíduo racional que é, pode ordenar alternativas, fazer escolhas e assumir estratégias de maximização do seu benefício, agindo por isso de acordo com as suas preferências (Rocha, 2001: 44; Catarino, 2008: 133-134).

A teoria da Escolha Pública analisa também o comportamento dos indivíduos nos vários papéis que assumem no processo político, de forma a melhorar a compreensão entre as relações entre o poder político e a Administração Pública. Os indivíduos, actuem eles na esfera política ou num contexto de mercado, tendem a actuar segundo os seus interesses pessoais (Alves e Moreira, 2004:50). Moreno (2006: 96) defende também a ideia de que as decisões políticas estão sujeitas a um conjunto de poderes de diferentes agentes que sempre interferiram na decisão política financeira. Resumindo, o burocrata terá sempre em mente os seus próprios interesses e não os interesses dos cidadãos ou os valores patentes no bom serviço público como a justiça, equidade e o bem comum.

Também Samuelson e Nordhaus (2005: 324) apontam para a existência de falhas de governo na condução da política económica, apresentando a teoria da escolha pública como a abordagem que analisa o funcionamento dos mecanismos de voto e que procura transformar as escolhas individuais em escolhas públicas.

Da negociação destas partes é que resulta a tomada de decisão, afastando-se assim o modelo racional.

Modelo Incremental

William D. Berry (1990), no seu artigo *“The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept”*, refere que nas últimas três décadas não existe um único conceito mais central ao estudo da construção do orçamento público do que o incrementalismo. Durante os anos 1950 e nos princípios de 60 do século XX, Charles Lindblom, Aaron Wildavsky entre outros, definiram o conceito e

desenvolveram teorias sobre o porquê da maioria das tomadas de decisão governamentais geralmente, e a orçamentação mais especificamente, terem tendência a serem incrementais.

A visão da política pública como um processo incremental no processo de tomada de decisão foi desenvolvido por Charles Lindblom (1959) no seu artigo “*The Science of muddling through*” e “*Still muddling, not yet through*” de 1979. O autor defendeu a ideia que o processo de tomada de decisão baseia-se em factores de índole institucional e cognitivos. Nas suas investigações, Lindblom identifica o incrementalismo como a existência de uma regularidade anual nas verbas distribuídas nos orçamentos e que se aproximam dos níveis anteriormente aplicados (Dezhbakhsh; Soumaya; Anson, 2003: 533).

O modelo incremental defende que o planeamento político geralmente apresenta falhas, principalmente nas democracias descentralizadas, porque o poder está partilhado e ninguém está em posse de toda a informação. A solução defendida pelo autor passa pelo encorajamento das políticas incrementais contínuas, ajustadas mutuamente pelos diferentes actores envolvidos no processo de tomada de decisão, de forma a reduzir os potenciais conflitos (Dezhbakhsh; Soumaya; Anson, 2003: 533).

Já críticos da teoria de Lindblom apontam que este modelo deve ser levado em conta por vezes, mas nem sempre faz sentido aplicá-lo. Há decisões em que é preciso ter em conta alguma racionalidade, nomeadamente as decisões que envolvem factores técnicos para além dos factores financeiros e políticos, como por exemplo a construção de pontes, implementação de centrais nucleares, entre outras. Opções desta grandeza não devem ser tomadas tendo em vista as alternativas mais fáceis ou baratas, nem resultar de pequenas alterações incrementais (Andrews, 2007: 163).

Este modelo de Lindblom foi também aprofundado por autores como Caiden e Wildasky (1980). Estes autores ao longo dos seus estudos, concluíram que os recursos afectos pelos governos a um determinado programa, serviço ou política pública não são construídos a partir de uma base zero, aplicando sim decisões marginais e incrementais às já existentes, não levando em conta as mudanças políticas nem as alterações aos programas públicos. Trata-se de uma continuação da actuação governamental já existente apenas com algumas modificações incrementais. O modelo incremental é portanto um processo conservador na tomada de decisões e na produção de políticas públicas, que tem em consideração factores

como limitações temporais, falta de informação e recursos para poder cortar ou reformular políticas em cursos. Face a estes constrangimentos opta por convergir as verbas para novas áreas, novos programas e no incremento dos programas e políticas já existentes. Existe também uma estreita ligação com a componente económica.

O modelo incremental opõe-se assim ao modelo racional, pois nem todas as decisões tomadas são racionais e maximizadoras, conjugando-se porém com o modelo de escolha pública, pois admite que a tomada de decisão não é independente dos valores dos decisores.

Em jeito de sumário, apontamos o estudo levado a cabo por Berry (1990), após a revisão da literatura de Lindblom e dos seus seguidores. O autor aponta que o incrementalismo é um conceito muito vasto, mostrando doze concepções diferentes: seis delas aplicadas ao processo de tomada de decisão, que pode envolver ou não escolhas relacionadas com o orçamento e outras as outras seis directamente ligadas ao contexto da orçamentação, que iremos abordar mais à frente no nosso estudo, quando desenvolvermos essa matéria.

Passamos assim a apresentar as primeiras seis concepções de incrementalismo aplicado ao processo de tomada de decisão apresentadas no trabalho de Berry (1990: 167-178):

1. Restrição a alternativas não inovadoras

A análise assente no modelo racional requer que o tomador de decisões tenha em conta todas as alternativas para lidar com o problema – incluindo as altamente inovadoras. Mas no seio da concepção do incrementalismo de Lindblom, é requerido que o tomador de decisões se limite à comparação entre políticas que diferem muito pouco daquelas que estão a ser aplicadas no presente.

2. Restrito número de alternativas

Outros dos pontos em que a tomada de decisão incremental contrasta com a tomada de decisão racional, é que os responsáveis pela tomada de decisão restringem a sua atenção para um pequeno número de alternativas para desta forma simplificarem a tomada de decisão.

3. Consideração sequencial de alternativas

Defende que a tomada de decisão incremental requer uma série de comparações sucessivas limitadas. Os responsáveis pela tomada de decisão não analisam todo o conjunto de alternativas uma a uma, escolhendo aquela que lhes permitiria atingir os objetivos pretendidos, limitando-se apenas a seleccionar a primeira alternativa que lhes parece minimamente satisfatória para atingir os fins.

4. Avaliação Limitada das Consequências da Políticas

Enquanto que o modelo racional requer uma análise exaustiva das consequências das alternativas, no modelo incremental os tomadores de decisões ignoram o alcance global das consequências da política e concentram a sua atenção para as avaliações marginais, ou seja, apenas avaliam como as políticas diferem das anteriores.

5. Dependência dos Fins aos Meios

Contrariamente ao modelo racional, em que os objectivos são definidos à priori da decisão, a decisão incremental escolhe os meios e os fins mutuamente, sendo dependentes um do outro. Os objetivos são passíveis de revisão até que seja encontrada uma alternativa aceitável.

6. Domina a Decisão Simples

Apesar do processo de tomada de decisão parecer muito complicado, na realidade o comportamento orçamental tende a ser simples. Quando os responsáveis pela tomada de decisão se vêm confrontados com situações complexas, acabam por recorrer às opções mais simples, pelo que já é considerado standard, aplicando métodos simples auxiliares de cálculo.

Ficaram já aqui explanadas algumas das características do modelo incremental aplicado ao processo de tomada de decisão. No quarto capítulo abordaremos os outros seis conceitos aplicados especificamente ao contexto orçamental.

3. GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Neste capítulo do nosso estudo, consideramos adequado deixar uma breve explicação sobre algumas noções básicas de finanças públicas, com um duplo objectivo: por um lado estas definições servirão como auxiliar para uma mais fácil compreensão do tema, por outro permite-nos deixar presente o sentido que atribuímos a cada um destes conceitos.

3.1 Estado e Sector Público

O conceito Estado pode ser bastante abrangente. Bilhim (2000: 91) define o Estado como uma “... pessoa colectiva pública, ... que prossegue fins públicos”. No âmbito deste trabalho iremos considerar o Estado num conceito amplo, ou seja, como sinónimo de sector público, que segundo Sousa Franco (1997a:143) resume-se como “... o conjunto de actividades económicas de qualquer natureza exercidas pelas entidades públicas ...”.

O sector público é composto por um sector público e administrativo e por um sector público empresarial (Franco, 1997a: 145).

- Sector Público Administrativo: composto por administração central, regional, local e segurança social (gerida à parte do restante orçamento de Estado). Fazem parte da administração central o “Estado” – conjunto de serviços e organismos que estão sujeitos à disciplina orçamental, ao cumprimento de regras orçamentais, restritos às dotações atribuídas para cada rubrica e cujo financiamento depende dos impostos, (são os chamados Serviços Integrados); e os serviços e fundos autónomos (SFA) que não têm de obedecer à disciplina orçamental. O seu financiamento também provêm dos contribuintes mas as regras são muito menos rígidas e mais flexíveis. Já a administração regional é composta pelas regiões autónomas e a local pelas autarquias.
- Sector Público Empresarial: engloba empresas públicas (detidas a 100% pelo Estado), empresas participadas (com grande participação estatal no capital) e entidades públicas empresariais (exemplo de alguns hospitais).

Para além destes dois sectores temos ainda um vasto número de fundações e associações, quer públicas quer privadas, que movimentam dinheiros públicos. A dispersão de dinheiros

públicos é tão vasta, que neste trabalho, de forma a limitar o objecto de estudo e aplicando a mesmo conceito utilizado no quadro financeiro comunitário, nos vamos cingir à análise do Sector Público Administrativo.

3.2 Despesa e Receita Pública

A despesa pública é composta pelo conjunto de verbas utilizadas pelas entidades públicas na prossecução da satisfação das necessidades públicas. Engloba despesas de funcionamento (vencimentos, materiais de consumo, ...), de investimento (construções de infraestruturas como escolas ou redes de transportes, ...); despesas em bens e serviços (contratos de serviços de limpeza, manutenção, ...), despesas de transferência (redistribuição de verbas para outros sectores públicos ou privados).

É essencial conhecer a natureza das despesas públicas para entender as políticas financeiras tomadas pelos Estados (Franco, 1997b:1-3).

Para fazer face a estas despesas o Estado tem de ter recursos financeiros, ou seja, receitas. Sousa Franco define receita como “... qualquer recurso mediante o qual o sujeito público pode cobrir as suas necessidades”. As receitas podem ser classificadas como tributárias, creditícias e patrimoniais. As primeiras resultam directamente dos impostos cobrados aos diversos agentes económicos quer colectivos quer singulares. As receitas patrimoniais obtêm-se através da venda de património estadual, como a venda de imóveis ou obtenção de dividendos de empresas com capitais públicos. As creditícias provêm do recurso ao crédito por parte do Estado aos mercados nacionais e internacionais. Nos dias de hoje, esta fonte de receita assume a maior importância (Franco, 1997a: 298-301). O Estado português tem tido bastantes dificuldades no último ano em conseguir obter este tipo de financiamento. Para o conseguir realizar, vê-se obrigado a pagar juros elevadíssimos por estes empréstimos, o que agrava a situação financeira nacional. Na actualidade, todo o sector público é responsável por mais de metade de toda a despesa nacional.

3.3 Produto Interno Bruto

O produto interno bruto é a medida mais abrangente de uma economia (Samuelson; Nordhaus, 2005: 408). Com a entrada do país na União Europeia, este indicador passou a

ter uma maior relevância, pois os limites comunitários para o défice orçamental e a dívida pública são determinados através deste rácio. O PIB é a quantificação, a preços de mercado, do valor final acrescentado total gerado dentro de uma fronteira num ano civil (Samuelson; Nordhaus, 2005: 408,749).

3.4 Dívida e Déficit Público

O défice público ocorre quando as despesas do Estado são superiores às suas receitas, o que representa que o Estado está a gastar mais do que o que tem disponível (Samuelson; Nordhaus, 2005: 710,735). Para colmatar esta diferença existem algumas fórmulas: o Estado pode aumentar impostos, vender património ou então recorrer aos mercados financeiros para contrair empréstimos. Qualquer uma destas fórmulas está prestes a esgotar-se. Os impostos nacionais asfixiam as famílias e as empresas, a margem de aumento dos mesmos é bastante limitada. Já o património do Estado está completamente delapidado, muitas empresas já foram privatizadas, e tem sido cada vez mais difícil para o Estado conseguir financiamento nos mercados, vendo-se obrigado a pagar juros elevadíssimos que podem por o país numa situação ainda mais complicada do que a actual.

Já a dívida pública corresponde ao somatório dos empréstimos contraídos junto dos credores nacionais e internacionais que ainda se encontram por saldar (Samuelson; Nordhaus, 2005: 710-737).

Como já referenciamos, com a entrada de Portugal para a UE, as contas públicas passaram a ter de obedecer a certos critérios que permitam garantir que as contas públicas estão sãs. Um dos limites é ao défice que não pode ser superior a 3% do PIB enquanto que a dívida pública não pode ultrapassar 60% do Produto Interno Bruto, algo que no caso nacional não tem sido cumprido, o que levou à entrada do FMI em Portugal e à aplicação de fortes medidas de austeridade numa tentativa de repor os valores limite.

3.5 Taxa de Inflação

Quando falamos em taxa de inflação devemos ter em conta o índice de preços. O índice de preços é uma média ponderada do que se paga por um conjunto de diversos bens e serviços

numa dada economia. A taxa de inflação é um rácio que tem em conta o nível de preços do ano corrente em comparação ao nível de preços do ano anterior.

$$\text{Taxa de inflação} = \frac{\text{nível de preços (ano t)} - \text{nível de preços (ano t-1)}}{\text{Nível de preços (ano t-1)}} \times 100$$

Fonte: Samuelson; Nordhaus, 2005: 439

Assim, quando a taxa de inflação aumenta é sinónimo de que o nível de preços pago por um cabaz de bens e serviços também aumenta. Já a deflacção ocorre quando existe uma diminuição da média dos preços pagos. Uma situação de prolongada de deflacção está relacionada com depressões económicas (Samuelson; Nordhaus, 2005: 439).

3.6 Orçamento de Estado

Segundo a lei do enquadramento orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), compete ao Ministério das Finanças preparar e apresentar a proposta do orçamento de Estado, seguindo esta depois para o Governo para apreciação. Esta proposta é depois apresentada à Assembleia da República até dia 15 de Outubro de cada ano civil, seguindo-se a discussão e a votação do orçamento. Este documento deverá ser votado até dia 15 de Dezembro. Caso o documento não seja aprovado, inicia-se o ano civil sem orçamento, mantendo-se em vigor o orçamento aplicado no ano anterior, sendo que a execução da despesa deve seguir a regra dos duodécimos, ou seja, não é possível gastar mais do que 1/12 da dotação anual (Sousa, 1992: 108-115).

O orçamento segundo Sousa Franco (1997a: 335-336), pode ser considerado como uma previsão, geralmente anual, das despesas e das receitas do Estado. Este documento simboliza também a autorização que a população dá ao Estado para que este cobre impostos e para que gaste as verbas arrecadadas. Este documento assume também uma função limitativa dos poderes financeiros do Governo e da Administração Pública na execução anual do orçamento. Identificam-se assim três elementos no Orçamento: económico (previsão), político (autorização) e jurídico (limitação de poderes).

Sousa Franco (1997a: 338-339) aponta ainda ao orçamento funções económicas e políticas pois funciona como um instrumento de gestão capaz de relacionar as despesas e as receitas, o que maximiza a sua utilidade com o baixo custo; permite-nos conhecer a política económica do Estado, que se conjuga com os planos económicos e sociais. Na génese política garante que a população só é tributada com o seu consentimento e que esta tributação será apenas a necessária para fazer face às despesas permitidas pela Assembleia da República. O executivo é desta forma também controlado, transmitindo aos cidadãos uma garantia de equilíbrio entre poderes.

Domingos Sousa (1992: 87) aponta também a racionalidade e eficácia como funções do orçamento. Trata-se de um documento racional uma vez que este documento é limitador dos gastos, não sendo possível os serviços ultrapassarem os créditos que lhe são atribuídos e fixando as despesas permitidas. Possibilita também uma relação entre as despesa e as receitas o que se leva a que se procure uma maior eficiência, ou seja, fazer mais com menos. Considera também este instrumento eficaz do ponto de vista da construção das políticas públicas financeiras, pois prevê as receitas e as despesas, permitindo aos cidadãos conhecer como cada serviço pensa financiar as suas actividades. O autor reforça que o orçamento transmite a política económica geral do Estado.

Moreno (2006: 119) resume assim o Orçamento como um instrumento de planeamento e da execução da actividade da gestão financeira a desenvolver pelo Governo durante um ano, onde se definem as prioridades e traçam as linhas orientadoras e balizadoras da gestão financeira do Governo para o sector público administrativo. Versa também a Constituição da República Portuguesa, nº 2, artigo 105º, que o orçamento é “elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato”.

Devemos também referir que existem dois tipos de orçamento: o de gerência e o de exercício (Sousa 1992: 91-93). No caso do orçamento de exercício, este consiste na inscrição de créditos e débitos independentemente do ano em que ocorrem, enquanto que no orçamento de gerência registam-se os débitos e créditos que tiveram lugar naquele período (igual ao ano civil). A problemática fica a dever-se aos débitos e créditos plurianuais, ou seja, existem despesas de que o Estado toma conhecimento numa

determinada data, contudo os seus pagamentos decorrerão ao longo de vários anos. Num orçamento de exercício, a despesa de uma grande obra pública como a construção de um hospital, teria de ser inscrita na totalidade, na data em que se toma conhecimento da despesa.

No caso nacional optou-se por isso pelo orçamento de gerência, ou seja, as despesas e receitas são inscritas no ano em que se prevêem que venham a ocorrer.

A dimensão da teoria do orçamento é bastante vasta, sendo este um documento com diversas funções, elementos, regras e princípios. Contudo, como já referimos, no início do capítulo, a nossa pretensão é apenas deixar presentes umas simples referências sobre os diversos conceitos de Finanças Públicas, sendo que a questão da construção do Orçamento de Estado será desenvolvida no decorrer do nosso trabalho.

3.7 Conta Geral do Estado

Por norma a Conta Geral do Estado deve ser publicada até 31 de Dezembro do ano seguinte a que respeita (Franco 1997a: 337,474-476). A conta geral do Estado é na realidade o resultado da execução do orçamento. Através da execução orçamental podemos fazer comparações, averiguar os desvios face à previsão inicial, verificar o estado das contas públicas. É um registo “ex-post” e não de previsão, que é o que sucede no orçamento. Trata-se de um instrumento imprescindível para a análise da realidade das contas públicas, permitindo-nos aferir o que foi gasto por cada um dos Ministérios, em cada componente (serviços integrados e serviços e fundos autónomos). A Conta Geral do Estado (CGE) é alvo de fiscalização jurisdicional realizada pelo Tribunal de Contas e de fiscalização política que fica a cargo da Assembleia da República (Sousa 1992: 127-128).

A Conta Geral do Estado e o Orçamento do Estado são dois documentos indissociáveis, na medida em que o Estado só pode executar aquilo que foi aprovado.

No nosso estudo muitas vezes estes dois instrumentos serão tratados como sinónimos, pois estão intrinsecamente ligados como já referimos.

4. INCREMENTALISMO E CONTA GERAL DO ESTADO

4.1 O Processo Orçamental como Instrumento Político

Tal como já tivemos oportunidade de referir quando abordamos o conceito do orçamento, este instrumento serve diversos fins. Os orçamentos procuram fazer um equilíbrio entre os recursos financeiros limitados às vontades das populações. Como os recursos são escassos e os desejos das populações não o são, é imprescindível encontrar um equilíbrio entre ambas as partes, o que gera um conflito entre os governos e as populações, pois é necessário aplicar cortes e retirarem-se regalias a alguns cidadãos para dar a outros.

Wildavsky (2002), na sua obra *“Budgeting: a comparative theory of budgetary processes”*, afirma que um orçamento reflecte o passado, pois este é o resultado de negociações, compromissos, vitórias e derrotas de todas as partes envolvidas, mas por outro lado pode também traduzir a visão do governo para o futuro, pois repercute através dos gastos o plano de acção do governo.

O autor aponta várias características a este documento fundamental: refere que os orçamentos podem ser vistos como um instrumento de persecução de eficiência pois tentam alocar os recursos escassos aos diversos objectivos pretendidos. Podem também ser vistos como uma forma de garantir o crescimento económico, pois é através dos orçamentos que se repartem e distribuem os rendimentos, quer através da aplicação de impostos ou de benefícios. Os orçamentos suportam uma cultura hierarquizada, pois o tamanho e a distribuição dos orçamentos reflectem o estilo de vida das elites, são construções culturais que expressam o desejo de manter, aumentar ou diminuir a diferença entre elas.

No caso das organizações, o orçamento pode representar as suas expectativas e aspirações, pois reflecte os montantes que cada serviço espera poder gastar. As suas propostas orçamentais são muitas vezes estratégicas, pois o total recebido e a sua distribuição pelas diversas actividades podem ser desenhadas de forma a suportar os fins da organização. Quando um orçamento é usado para continuar a gastar sem estabelecer limites nem fixar propostas, é uma forma de certos actores tentarem controlar o comportamento de outros. Os orçamentos são, conseqüentemente, uma forma de poder (Wildavsky, 2002: 8).

Podemos assim concluir que a construção de um orçamento devido à vastidão de propósitos que prossegue, é uma matéria que exige muita responsabilidade, pelo que não deverá ser feito de ânimo leve.

De seguida versaremos sobre a forma como os orçamentos são construídos.

4.2 O Método Incremental

A elaboração de um orçamento é um processo complexo. A despesa é uma das previsões mais complicadas de fazer, apresentando-se como uma das fragilidades apontadas ao orçamento, principalmente a nível da administração central e local, do planeamento da gestão dos dinheiros públicos (Moreno, 2006: 163-164).

Também Wildavsky (2002:10) defende que a construção de um orçamento é um processo complicado, que envolve diversos cálculos de elevada complexidade técnica. Não existem teorias capazes de prever as consequências das decisões tomadas, por isso os decisores actuam de forma bastante limitada.

Uma das formas mais utilizadas para calcular o orçamento, por razões de segurança e redução de incerteza, assenta na abordagem incremental, ou seja, constrói-se o orçamento para o próximo ano com base no orçamento em curso e a execução orçamental do ano anterior, aumentando as verbas em todas as rubricas, em função da conjuntura global, tendo apenas os cuidado de proceder a alguns ajustamentos (aumentos ou cortes) em determinados programas e rubricas onde se tem conhecimento que estes podem vir a ocorrer (Wildavsky, 2002:10; Ribeiro, 1988: 93-94; Moreno 2006: 164).

Este sistema é perigoso pois gera aumentos desnecessários e inúteis das despesas públicas. Com toda a administração a aumentar o valor dos seus orçamentos, corre-se o risco de estar a afectar verbas para gastos supérfluos, enquanto certas despesas de investimento público importantes para a sociedade podem não virem a ser inscritas no orçamento por falta de verbas. Para tentar fazer face a esta situação, o Governo estipula todos os anos na Lei Orçamental um limite para certas rubricas, ou seja, procede ao congelamento de determinadas rubricas, impedindo que estas aumentem de ano para ano (Moreno, 2006:

164). Também Bilhim (2000:189) aponta como debilidades a este método, o facto de não ter em consideração as mudanças da envolvente nem, na prática, a administração actuar de acordo com as expectativas das populações o que corrompe a sua relação.

Como já mencionamos anteriormente ao explanarmos a teoria da Escolha Pública, todos os serviços têm tendência para solicitarem mais verbas orçamentais para os seus serviços, de forma a aumentarem o seu poder, mas também o fazem, ou seja empolam os seus orçamentos, pois sabem à partida que os montantes solicitados poderão sofrer um corte cego, muitas vezes sem as dotações solicitadas serem devidamente analisadas. Esta actuação por parte dos decisores pode até ser atendível, pois ao inscreverem valores com uma baixa margem de manobra, correm o risco de obterem dotações muito reduzidas e insuficientes para a sua organização (Moreno, 2006: 165). Contudo, enquanto não houver uma mudança de mentalidades no sistema burocrático, os cortes cegos continuarão a ser aplicados pelos Governos.

Como já referimos anteriormente, Berry (1990) na sua investigação, aponta Lindblom como o pai do modelo incremental associado ao processo geral de tomada de decisão, enquanto Wildavsky, é reconhecido como o primeiro autor a definir o incrementalismo num contexto específico, associado à construção dos orçamentos públicos.

Passemos então a explicar as restantes seis concepções de incrementalismo ligadas ao contexto da orçamentação resumidas por William Berry, baseado no trabalho de Wildavsky:

1. Falta de atenção à base

O incrementalismo é um processo que deriva da existência de um orçamento base, a partir do qual se farão pequenas alterações, ajustamentos. Como o orçamento de base não é revisto e é dada primazia a um número limitado de alternativas, em vez de se alargar o leque de escolhas, isto faz com que os programas financiados não sejam inovadores na sua base. Acresce também o facto das bases fundamentais não serem revistas, por isso essas podem conter vícios que não são corrigidos.

2. As alterações aplicadas são reduzidas

O incrementalismo caracteriza-se por uma situação em que as alterações às dotações de um ano para o outro não é significativa. Estas alterações tanto podem traduzir-se em aumentos como em diminuições. Neste ponto os estudiosos na matéria não são consensuais, alguns

só admitem o incrementalismo quando existem aumentos, contudo Wildavsky admite esta hipótese negativa. Não se trabalham com todas as opções viáveis mas aquelas que diferem marginalmente.

3. Negociação entre participantes com estreitas ligações

Esta definição baseia-se no pressuposto que os diferentes participantes no processo orçamental têm diferentes papéis e que o incrementalismo é o resultado da negociação entre estes participantes. Wildavsky defende que devido a esta estreita ligação existente entre os actores no processo de orçamentação, bem como as expectativas que cada um destes actores têm no desempenho do seu papel, reduzem drasticamente o acesso à informação, o tempo e as capacidades analíticas fundamentais para a construção dos orçamentos públicos.

4. Ausência de Competição

O conceito de negociação assente no incrementalismo baseia-se na ideia de que o processo de orçamentação é tido como um processo estável, em que as decisões individualmente tomadas pelas partes são suficientemente independentes, por isso não existe conflito, ou este é muito reduzido.

5. Relações Regulares

O processo incremental é aquele em que as relações entre os diversos actores é regular durante um certo período de tempo. Já um processo não incremental ocorre quando as relações não são regulares. Factores como o tamanho do incremento, ou método de cálculo do orçamento não interessam, desde que as relações entre os serviços e os responsáveis pela atribuição de verbas orçamentais se mantenha regular.

6. Ausência de efeitos das variáveis externas

O incrementalismo é um processo em que os resultados de um orçamento são totalmente determinados pelo orçamento do ano anterior. Isto implica que as variáveis externas não tenham qualquer impacto na tomada de decisão da construção dos orçamentos. Berry inclusive foca que alguns estudiosos concluíram que não há qualquer relação entre os partidos e as ideologias políticas e as escolhas orçamentais. Assim a atribuição de dotações orçamentais no incrementalismo é um processo não partidário nem ideológico.

Wildavsky descreve assim a elaboração do orçamento como resultado de um processo de negociação entre diversos actores, sob condições de incerteza. Todos os actores perseguem os seus interesses próprios, sem que nenhum deles esteja em poder de toda a informação e dos recursos para negociar. Vislumbramos assim que o processo de construção de um orçamento assente no modelo incremental assume um carácter contínuo, sistemático, que pouco varia ao longo dos tempos. Os responsáveis pela elaboração dos orçamentos procuram reduzir a incerteza, baseando-se no passado, nas informações e experiências acumuladas ao longo da sua vida.

Ressalvamos, contudo, que este modelo incremental, assente em pequenas alterações e ajustes, tem resultado, como já assinalámos, num forte aumento da despesa pública. Vejamos, de seguida, alguns aspectos apontados como explicação para o aumento da despesa do Estado.

4.3 Explicações para o Aumento da Despesa Pública

A Lei de Wagner, desenvolvida pelo economista alemão no final do século XIX, surge como uma teoria explicativa para o aumento da despesa pública. Adolfo Wagner estabeleceu uma relação entre o nível de desenvolvimento económico de um país com o peso do Estado. O economista defende que a proporção da actividade pública na economia aumenta com o grau de industrialização de um país. Assim, os países saídos da revolução industrial apresentam uma tendência para o aumento da actividade do Estado e das administrações locais, o que fortaleceu a importância absoluta e relativa sua actividade. Quando a produção nacional aumenta, ou quando existe um crescimento do rendimento nacional, dá-se uma maior procura de bens públicos.

A lei de Wagner, revela-se no longo prazo, uma vez que o crescimento não é um processo contínuo, umas vezes aumenta e outras regride, mas no global a tendência dos países aponta para o desenvolvimento económico (Sousa,1992: 133-135).

Também o desenvolvimento das actividades do Estado podem ser classificadas como intensivas ou expansivas. Intensivas quando o Estado produz melhorias e desenvolve as actividades que já vem exercendo ao longo dos tempos, o que se reflecte essencialmente na Administração Pública e expansiva quando o Estado começa a ampliar as suas actividades,

passando a prestar novos serviços que até então não prestava, como por exemplo a segurança social, atribuição de rendimentos mínimos garantidos, apoios fiscais às energias renováveis, entre outros (Ribeiro,1998: 123-128).

Sousa (1992: 133) refere alguns aspectos que devem ser tidos em conta para aferirmos se realmente houve um aumento da despesa pública, nomeadamente:

- Desvalorização monetária: é fulcral fazer a correcção dos valores orçamentais tendo em conta a inflação. Se o poder de compra baixou durante o período em análise, devem-se também desinflacionar a execução orçamental.

- Aumento da população: se a população de um dado país aumentou, as despesas públicas devem também aumentar pois existem mais cidadãos a quem prestar o serviço público, mais necessidades que requerem a intervenção do Estado (por exemplo o número de escolas, hospitais, infra-estruturas básicas). Para apurar correctamente se houve aumento da despesa pública deve-se dividir a despesa pública pelo número de cidadãos.

- Crescimento do Produto Nacional Bruto: para podermos afirmar que houve crescimento da despesa pública é também fulcral que estas tenham aumentado mais do que o rendimento nacional.

Autores como Sousa (1992: 135) e Ribeiro (1988:127-128) apresentam algumas causas para o crescimento da despesa pública:

- Mudança dos sistemas e das estruturas económicas: durante o séc. XX, o Estado passou a assumir novas funções para colmatar as necessidades sentidas pelas populações. Em virtude deste aumento de funções quer económicas, quer de defesa, quer de cariz social, viu a sua despesa a aumentar substancialmente.

- Transformação do papel do Estado: por diversas razões de cariz ideológico e de princípios fundamentais económicos, o Estado passou a ter uma maior intervenção através da regulação dos mercados e procurando alcançar o bem-estar social. Esta alteração do papel do Estado determinou o crescimento da despesa pública.

- Transformações demográficas e conflitos armados: o aumento da esperança média de vida e conseqüente envelhecimento da população - quanto mais envelhecida a população,

maior terá de ser o investimento em cuidados de saúde, pensões e reformas; crescimento demográfico – são precisos mais recursos para prestar os serviços às populações bem como um maior investimento em infra-estruturas; conflitos armados – grandes investimentos em material bélico e no caso específicos das duas Grandes Guerras Mundiais, em que muitos países tiveram de ser praticamente reconstruídos, vendo-se obrigados a pagar os empréstimos e dívidas que contraíram para a reconstrução do país.

Estas são as causas apontadas pelos autores para o crescimento da despesa pública, que levam a que o Estado seja obrigado a cobrar mais impostos aos cidadãos para poderem cobrir as despesas derivadas das alterações societárias. Os contribuintes são obrigados a pagar mais impostos, contudo não apresentam resistência a este agravamento pois compreendem as necessidades resultantes dessas transformações. Contudo, quando as perturbações terminam, os contribuintes já estão resignados com a carga fiscal aplicada e não reclamam a diminuição dos impostos. Os governos aproveitam esta conformação da sociedade para, com as verbas extraordinárias, passarem a fazer não só os anteriores gastos públicos, como tiram proveito para fazer mais despesa que até então não podiam realizar por falta de fundos. Assim, na realidade, o surgimento destas novas despesas, em grande parte resultado das perturbações sociais, deve-se ao despertar tanto dos povos como os governos para as carências colectivas nacionais, em que o Estado vê-se pressionado até começar a satisfazer essas mesmas necessidades. Como consequência deste acréscimo, a despesa não regressa ao seu nível original, pode até diminuir, contudo ficará acima do nível primário. Esta ideia é também sustentada por Samuelson e Nordhaus (2005: 319). De facto as despesas públicas podem aumentar sem ocorrerem perturbações sociais e por sua vez podem dar-se perturbações que não resultem num aumento da despesa, por isso Ribeiro (1988: 129) afirma que não poderemos saber se nos tempos vindouros a tendência para o aumento da despesa até aqui indiciada se manterá, por isso a lei de Wagner ficará por confirmar.

Depois de expostas algumas causas para o aumento da despesa, passaremos então a analisar as Contas Gerais do Estado na última década.

4.4 Análise das Contas Gerais do Estado

Tendo em conta os objectivos traçados, procedemos à recolha exaustiva dos dados dos últimos dez anos das Contas Gerais do Estado, no período de 2001 a 2010. Desta análise

resultaram diversos Quadros, que se poderão encontrar nos Anexos deste trabalho, de forma a esquematizar e facilitar a consulta dos dados.

Numa primeira fase fizemos o levantamento dos últimos dez anos da CGE, nomeadamente dos mapas que nos apresentam a execução orçamental da despesa: Mapa II (Despesas dos Serviços Integrados por classificação orgânica, especificada por capítulo) e Mapa VII (Despesas dos SFA por classificação orgânica, com especificação das despesas globais de cada Serviço e Fundo). Agrupamos o total da despesa das duas componentes para cada ano civil de forma a ficarmos com uma visão global da despesa do Estado. Esta consolidação da despesa deu origem ao **Quadro I – Execução Orçamental por Ministério e Tipo de Serviço de 2001 a 2010**. Calculamos também o peso que cada Ministério tem no orçamento. A primeira conclusão que retiramos no nosso estudo foi que são os Serviços Integrados os maiores responsáveis pela despesa pública. Os SFA representam apenas cerca de 25% da despesa pública, muita desta até coberta por via das receitas próprias. Tal como estipula a Lei de Bases da Contabilidade Pública (artigo 6º, Lei 8/90 de 20 de Fevereiro), apenas os organismos da Administração Central que disponham de pelo menos dois terços das suas despesas totais em receitas próprias, poderão gozar do regime excepcional de autonomia administrativa e financeira.

Outro ponto que mereceu destaque imediato foi o aumento da despesa do Estado em dez anos, sendo que este mais que duplicou num período relativamente curto, com especial destaque para o ano de 2007 e 2010. Denotamos uma leve tentativa de redução da despesa nos anos de 2008 e 2009, mas em 2010 a despesa pública ultrapassou os 203 mil milhões de euros.

De seguida tentamos verificar quais os ministérios responsáveis pela maior fatia das despesas, tendo que apontar o ministério das Finanças e Administração Pública, nos anos de 2004 a 2010, como o principal gastador e o das Finanças de 2001 a 2003. Esta tendência é facilmente justificada pelo facto de estarem englobados nestes ministérios serviços como a Caixa Geral de Aposentações e o Fundo de Regularização da Dívida Pública (SFA) e Gestão da Dívida e da Tesouraria Pública, e o Serviço de Protecção Social (Serviços Integrados). Em média, estes ministérios foram responsáveis por mais de 56% da execução orçamental.

O segundo ministério responsável pela maior parte das despesas públicas foi o da Saúde, alvo de algumas flutuações. O maior salto quantitativo ocorreu de 2001 para 2002. Detinha

15,40% do orçamento, tendo passado para 22,39%, aliás, o valor mais elevado ao longo desta década. Estes aumentos podem ficar a dever-se à introdução por parte dos governos de mais políticas públicas relacionadas com esta área, numa tentativa de aproximar alguns índices do nosso país aos de outros países membros da comunidade europeia, como por exemplo, na taxa de mortalidade infantil, a taxa de vacinação, o número de camas hospitalares disponíveis, o número de profissionais existentes por habitante, entre outros. Também acreditamos que este aumento significativo é um sinal do fraco estado em que a saúde pública se encontrava. O incremento do orçamento atribuído, foi consequência das debilidades deste serviço público que o Estado procurou colmatar. Atingiu porém em 2010 a percentagem mais baixa do período em análise, uns meros 11,18%, o que demonstra o quanto o Estado tem procurado reduzir a despesa nesta área.

Ao realizar o levantamento destes dados, deparamo-nos com alguns contratempus no nosso estudo, como passaremos a referir: o primeiro problema surgiu quando verificamos que ao longo desta década, a estrutura do Estado sofreu diversas alterações fruto das mudanças do Governo no poder e das tentativas de reforma do Estado, que resultaram em algumas fusões e reestruturações das unidades orgânicas. Para exemplificar estas alterações, podemos referir que em 2001 existiam dezoito ministérios, em 2002 passaram a quinze, em 2004 aumentaram para dezassete. De 2003 a 2007 reduziram para quinze e nos três anos seguintes aumentaram para dezasseis.

Tal como já referenciamos, as alterações governamentais não se limitaram ao número de estruturas existentes, também a sua própria nomenclatura foi alvo de diversas alterações, algumas mais significativas do que outras. A par dessas alterações também houve transferência de competências e funções entre ministérios, o que tornou difícil o levantamento de dados o mais exactos possível.

Uma investigação que se baseasse na comparação de diferentes estruturas não seria correcto nos termos metodológicos de investigação, portanto decidimos de forma a esquematizar o nosso trabalho de investigação, fazer a relação de todas as nomenclaturas existentes e a respectiva despesa ao longo da última década, de forma a podermos seleccionar as estruturas que se tinham mantido relativamente semelhantes ao longo dos anos, apresentadas no **Quadro II- Execução Orçamental por Ministério e Variação Anual.**

Após análise ao Quadro II, podemos verificar que de 2003 a 2006 o crescimento da despesa pública foi relativamente baixo, contudo em 2007 aumentou exponencialmente na ordem dos 33,52%. Em 2008 e 2009 denota-se uma fraca tentativa de redução dos gastos públicos, com os montantes globais a diminuírem 2,99% e 5,79% respectivamente. Em comparação ao nível dos aumentos, esta diminuição é manifestamente insuficiente e quase passa despercebida comparativamente aos fortes aumentos. Em 2010 todas as pequenas reduções perderam a sua possível eficácia, pois o gasto público aumentou 32,23%.

Tento em conta as diversas alterações à estrutura dos ministérios, depois de efetuarmos o levantamento de todos os organismos existentes ao longo destes dez anos, decidimos, tal como já referimos anteriormente, incidir o nosso estudo apenas nos ministérios que ao longo desta década mantiveram uma estrutura relativamente semelhante, tendo seleccionado os ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, Administração Interna, Justiça, Educação, Saúde e Cultura.

Achamos também importante aferir qual a percentagem média que os nossos ministérios alvo representam no orçamento de Estado: **Quadro III – Média Despesa por Ministério Alvo**, tendo concluído que estes apresentam os seguintes valores médios:

- a) Negócios Estrangeiros: 0,36%
- b) Defesa nacional: 1,78%
- c) Administração Interna: 1,43%
- d) Justiça: 1,46%
- e) Educação: 5,68%
- f) Saúde: 16,31%
- g) Cultura: 0,24%

Podemos assim verificar que de uma forma geral estes ministérios apresentam uma baixa percentagem da despesa pública face ao orçamento global, à excepção dos ministérios da Saúde e Educação, a quem cabem uma maior fatia das verbas públicas.

Depois de seleccionarmos o nosso objecto de estudo, fazia parte do plano de investigação proceder à avaliação e comparação dos gastos dos ministérios por tipo de despesa, nomeadamente por classificação orgânica. Deparamo-nos então com mais um obstáculo.

Na Conta Geral do Estado de 2010 existem efectivamente mapas com a despesa consolidada por ministérios, detalhando-as pelas diferentes classificações económicas, contudo esses mapas não constam das Contas dos anos anteriores, encontrando-se a informação difusa e dispersa, com inúmeros mapas avulsos que demorariam imenso tempo a consolidar de forma a uniformizar a informação com os mapas divulgados em 2010.

Face à limitação temporal da nossa investigação tivemos novamente de repensar a estratégia do nosso estudo, decidindo assim centrar o nosso estudo na despesa global por anos dos ministérios anteriormente mencionados, tendo em conta a taxa de inflação. A taxa de inflação, tal como já tivemos oportunidade de referir quando fizemos o enquadramento dos conceitos básicos de finanças públicas, trata-se de um rácio que compara os níveis de preços de um cabaz de bens e serviços de um ano, comparando-os com os preços desses mesmos bens e serviços do ano anterior.

Procedemos então ao levantamento da taxa de inflação ao longo da última década (**Quadro IV- Evolução da Execução Orçamental face à Taxa de Inflação**). Verificamos que em 2001 a inflação apresentou o nível máximo destes 10 anos (4,4%), tendo vindo gradualmente a diminuir até 2005 chegando aos 2,3%. Em 2006 deu-se um novo aumento atingindo os 3,1%, seguido novamente de uma quebra. Em 2009 tivemos uma situação de deflacção, ou seja os preços diminuíram face ao ano anterior 0,8%, facto que reflecte uma situação de depressão económica (Samuelson; Nordhaus, 2005: 439). Já no ano de 2010, atingimos uma taxa de 1,4%. Durante esta década, a taxa de inflação, em média, foi de 2,48%.

Ao relacionarmos a execução orçamental total com a taxa de inflação de 2001 a 2010 podemos facilmente verificar que a despesa pública sempre aumentou muito mais do que a taxa de inflação, o que reflecte um incrementalismo da despesa pública. Tal como já referimos, só houve uma tendência de diminuição da despesa nos anos de 2008 e 2009 (menos 2,99% e 5,79% respectivamente), contudo em 2010 o aumento foi desmesurado (mais 32,23% de despesa face ao ano anterior).

Outra análise que tivemos oportunidade de realizar foi a verificação da variação da despesa dos ministérios seleccionados (**Quadro V**). Apontamos desde já para os casos dos ministérios da Educação e da Cultura, que registam uma diminuição dos seus gastos. Em 2001, no caso do ministério da Educação, a despesa ascendia a cerca de oito mil milhões e meio enquanto em 2010 passou a pouco mais de sete mil milhões. Também no ministério

da Cultura passou-se de cerca de trezentos e cinquenta milhões para pouco mais de duzentos e dez milhões de despesa. Temos também a apontar o caso do ministério dos Negócios Estrangeiros que viu a sua despesa em 2010 ser inferior à apresentada em 2001.

De seguida iremos apresentar a nossa análise discriminada por ministério:

- **Negócios Estrangeiros:** Em média a sua despesa representa apenas 0,36% do orçamento do Estado. Em 2001 foi o ano em que a sua despesa teve maior representação orçamental, cabendo-lhe 0,75% do OE. O montante total da sua despesa em 2001 era superior ao apresentado em 2010. 2002 foi o ano em que apresentou mais despesa, atingindo os 533.508 milhões de euros. A redução mais significativa deu-se em 2003, em que a sua despesa diminuiu 32,79%. O maior acréscimo deu-se depois em 2010, com um aumento dos seus gastos em 28,93% face ao ano anterior. Na média ao longo desta década a despesa pública deste ministério apenas cresceu mais 0,20%, o que não é significativo face à taxa de inflação, aliás ficou muito abaixo deste indicador.

- **Defesa Nacional:** A sua despesa média representa 1,78% dos gastos públicos nacionais. A representação nas despesas atingiu a maior fatia em 2001, com 2,83% do OE. 2010 foi o ano em que a sua despesa mais cresceu, apresentando um total de dois mil milhões e quatrocentos mil euros de despesa. O valor mais baixo foi atingido em 2003, com gastos na ordem dos mil e oitocentos mil milhões. Em média a sua despesa numa década apenas aumentou 1,92%, mais uma vez abaixo da taxa de inflação.

- **Administração Interna:** Com uma despesa média correspondente a 1,43% do OE. Foi em 2002 que teve maior representação face ao OE com 2,14%. Em 2010 teve o seu maior aumento, apresentando despesas na ordem dos dois mil milhões e quatrocentos mil euros. Foi também em 2003 que apresentou uma despesa inferior, atingindo os mil e quatrocentos mil milhões de despesa. O maior crescimento em termos percentuais deu-se de 2008 para 2009 com um acréscimo de despesa na ordem dos 13,25%. A média do seu crescimento apresenta-se na ordem dos 3,44%, acima da média da taxa de inflação.

- **Justiça:** Os seus gastos valem cerca de 1,46% do total da despesa pública, tendo sido em 2002 que lhe coube a maior fatia do OE. O valor mais baixo da despesa foi atingido em 2001 com mil e duzentos mil milhões, passando em 2009 para quase o dobro, perto dos 2.100 milhões de euros. As despesas cresceram exponencialmente em 2007, com um

aumento de 36,16% comparativamente ao ano anterior. Numa década o aumento dos seus gastos público foi em média de 5,92%, valor superior ao do indicador da inflação.

- **Educação:** Nesta amostra é um dos ministérios que maior fatia das despesas públicas. Consome, em média uns 5,68%. 2001 foi o ano em que apresentou mais despesas, rondando os 8.500 mil milhões de euros, ano também no qual teve a sua maior representação de despesa no OE. O ano de 2003 foi quando gastou menos verbas 5.800 mil milhões, mas a maior redução percentual ocorreu de 2001 para 2002 com menos 28,50% de despesa executada. Já de 2008 para 2009 deu-se também um crescimento da despesa na ordem dos 23,42%. Apesar de ser responsável por uma parte considerável da despesa, foi um dos Ministérios que apresentou em média um decréscimo dos seus gastos na ordem dos -0,62%.

- **Saúde:** Sem margem para dúvidas, este é o ministério da amostra responsável pela maior percentagem da despesa pública. Consome cerca de 16,31% do OE, mas foi em 2002 que lhe coube a maior percentagem do OE. 2001 foi sem dúvida o ano em que a sua execução apresentou os valores mais baixos. De 2001 para 2002 teve um crescimento bastante acentuado, na casa dos 78,22%, mas foi em 2004 atingiu o seu pico, com a despesa a rondar os 23.272 mil milhões. Foi também um dos ministérios que na média mais cresceu, apresentado um incremento de 10,11%, acima da taxa de inflação.

- **Cultura:** Este é sem dúvida o ministério com a menor fatia de gastos em todo o Estado, correspondendo apenas em média a 0,24% da despesa pública. Foi em 2001 que a sua execução orçamental atingiu os valores máximos, com 348 milhões de euros de despesa, ano também a que teve direito à maior fatia do OE. Em 2009 atingiu os valores mínimos apresentando apenas 235 milhões de gastos. De 2007 para 2008 teve o maior crescimento percentual na casa dos 14,20%, enquanto que a maior redução ocorreu de 2002 para 2003 com um decréscimo de 25,42%. Foi outros dos casos onde em média a sua despesa diminuiu 4,23%.

Em termos gerais: Cruzando os dados do Quadro IV com o Quadro V, podemos concluir que os anos de 2003 e de 2006 foram aqueles onde seis dos sete ministérios apresentaram uma redução da despesa, enquanto que em 2005 e 2007 foram os anos em que se registaram diminuições em apenas um ministério. Em média, tal como já referimos anteriormente, os ministérios da Cultura e da Educação apresentaram uma redução da despesa, contudo bastante baixa (-0,62% e -4,23% respectivamente). Já os ministérios da

Administração Interna, Justiça e Saúde tiveram um crescimento acima da taxa média de inflação, destacando-se o caso da Saúde, com um aumento na ordem dos 10%.

Por último, tendo em consideração os pressupostos apontados por Sousa (1992: 133), para verificarmos se realmente houve um aumento dos gastos públicos, elaboramos o **Quadro VI - Evolução Execução Orçamental face ao PIB e População Residente** para aferirmos como tem evoluído a despesa face a estes dois indicadores. Constatamos que apesar do PIB e da população residente apresentarem ao longo da década um crescimento relativo, o aumento da despesa pública tem sido sempre muito superior, não acompanhando o mesmo ritmo de crescimento.

Note-se que o PIB em 2009 teve uma redução na casa dos -2,02%, voltando a crescer em 2010. Não podemos contudo deixar de alertar que os valores disponibilizados pela nossa fonte ainda são provisórios para o ano em questão. A mesma situação verifica-se no número de população residente, apresentando sempre um crescimento, à excepção do ano de 2010 onde se verifica um decréscimo, mas mais uma vez os valores finais para esse ano ainda não estão devidamente apurados.

Constatamos que foi em de 2002 que a população residente teve o maior aumento, ano onde verificamos um forte aumento da despesa pública. Também em 2007, período no qual os gastos públicos se acentuaram, foi o ano em que Portugal apresentou o maior crescimento no Produto Interno Bruto. Podemos assim confirmar que o aumento da população e do PIB podem ser uma das causas para o crescimento dos gastos públicos, contudo sempre em percentagens muito superiores às dos outros indicadores. Podemos também salientar que em 2008 e 2009, anos em que houve um decréscimo da despesa, foram os anos em que o PIB e a população residente menos cresceram.

4.5 Os Governos no Poder

Um facto indissociável do nosso estudo passa pela análise às ideologias no Estado. Sousa Lara (2005: 52-53), refere que numa Constituição programática e no ordenamento jurídico interno versam-se expressões que demonstram uma ideologia que pode ser mais ou menos evidente. A ideologia de um Estado pode assim ser apresentada por duas vertentes distintas que se complementam: a ideologia explícita e a implícita. No caso da ideologia explícita,

trata-se de algo que está publicado, é publicamente conhecido, como por exemplo, no caso da Constituição Portuguesa de 1976, que versa no seu preâmbulo:

“A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de... assegurar o primado do Estado de Direito Democrático e de abrir caminhos para uma sociedade socialista...”.

Verifica-se que estamos perante um Estado Social que procura a liberdade e a igualdade material. Já no caso da ideologia implícita, verifica-se quando existem omissões, ou seja, quando se adopta uma política, acabando por se por excluir outra. Sousa Lara aponta aqui os exemplos da regionalização, do sistema eleitoral e os limites à revisão constitucional.

Cada Governo composto por um ou mais partidos políticos apresenta uma ideologia, que influencia a tomada de decisão na construção dos orçamentos de Estado, sendo que uns partidos defendem políticas públicas mais voltadas para o socialismo e para os direitos sociais (partidos que seguem uma ideologia de esquerda como o PS) e outros defendem uma menor intervenção do Estado na esfera pública e privada (ideologia direita e de centro como o PSD e o CDS-PP).

De seguida iremos listar os diversos Governos Constitucionais² que estiveram no activo durante o período do nosso estudo, para tentar compreender se a ideologia de cada Governo teve influência na execução orçamental da última década:

- **XIV Governo Constitucional de Portugal:** tomou posse a **25 de Outubro de 1999**, terminando o seu mandato a **06 de Abril de 2002**. Liderado pelo António Guterres do Partido Socialista (PS). Este Governo terminou com o pedido de demissão do Primeiro-Ministro.

- **XV Governo Constitucional de Portugal:** na sequência das eleições de 12 de Março de 2002, tomou posse a **06 de Abril de 2002**, terminando o seu mandato a **17 de Julho de 2004**, data na qual o seu líder Durão Barroso foi designado Presidente da Comissão Europeia. O Governo foi formado por um acordo de incidência parlamentar entre o Partido Social Democrata (PSD) e Partido Popular (PP) então dirigido pelo Paulo Portas.

² <http://www.portugal.gov.pt>

- **XVI Governo Constitucional de Portugal:** com a saída de Durão Barroso para a Comissão Europeia, o Presidente da República então em funções, Jorge Sampaio, nomeia Pedro Santana Lopes para Primeiro-Ministro, mantendo-se o Governo de acordo de incidência parlamentar entre o PSD e o PP. Tomou posse a **17 de Julho de 2004**, terminando o seu mandato a **12 de Março de 2005**, já que em 22 de Dezembro de 2004, o Presidente da República dissolveu a Assembleia de República e convocou eleições legislativas antecipadas.

- **XVII Governo Constitucional de Portugal:** as eleições legislativas que ocorreram a 20 de Fevereiro de 2005 deram a vitória a José Sócrates, líder do PS, com apoio parlamentar maioritário. Tomou posse a **12 de Março de 2005**, terminando o seu mandato a **26 de Outubro de 2009**, por termo da legislatura.

- **XVIII Governo Constitucional de Portugal:** as eleições legislativas de 27 de Setembro de 2009 deram novamente a vitória ao Partido Socialista com maioria relativa. Novamente sobe ao poder José Sócrates. O Governo toma funções a **26 de Outubro de 2009**, demitindo-se a **23 de Março de 2011**, resultado da não aprovação do PEC 2011-2014 apresentado. Manteve-se no activo como Governo de Gestão até 21 de Junho de 2011, data em que o novo Governo entrou em funções.

- **XIX Governo Constitucional de Portugal:** resultado das eleições de 05 de Junho de 2011 vence com maioria relativa o PSD. No dia seguinte o Presidente da República convida Pedro Passos Coelho a formar governo com apoio parlamentar partidário. É então estabelecido um acordo de governo de coligação entre o PSD e o CDS- Partido Popular, ainda liderado por Paulo Portas. O Governo então constituído tomou posse a **21 de Junho de 2011**, mantendo-se em funções até então.

Podemos assim verificar que no período em análise apenas três partidos políticos estiveram no poder: PS, PSD e CDS-PP (estes dois sempre em coligação).

O processo de construção do orçamento não é impermeável aos partidos políticos no poder, uma vez que o orçamento reflecte a ideologia dos mesmos. Quando está no poder um partido mais liberal espera-se que a despesa pública afectada aos gastos de índole social diminua, ao passo que perante um partido de esquerda que defenda os princípios do

socialismo, se espera que haja uma maior fatia dos orçamentos canalizada para programas sociais.

Segundo a cronologia apresentada, esquematizamos assim os partidos políticos responsáveis pela construção e execução de cada orçamento:

Anos	2001	2002	2003	2004	2005
Execução	70.958.679,05	87.017.780.229,00	94.769.613.624,13	106.576.449.860,07	121.932.182.886,76
Partido	PS	PSD + CDS	PSD + CDS	PSD + CDS	PS

Anos	2006	2007	2008	2009	2010
Execução	125.870.696.473,63	168.057.802.686,83	163.026.961.755,44	153.587.621.897,02	203.086.773.632,89
Partido	PS	PS	PS	PS	PS

Independentemente da orientação política do governo (mais liberal ou que defende uma maior intervenção), todos os partidos políticos no poder durante o período de análise foram responsáveis pelo aumento da despesa do Estado. Fica aqui confirmado o pressuposto apresentado por Berry (1990: 173), de que a atribuição de dotações orçamentais em orçamentos incrementais é um processo que não depende das ideologias políticas nem partidárias.

5. CONCLUSÕES

O principal objectivo do nosso estudo era avaliar a evolução das contas nacionais na última década, através da análise às Contas Gerais do Estado, comparando-as a indicadores chave como taxa de inflação, o produto interno bruto e a população residente em Portugal, para compreender a actual situação económica nacional. Procuramos também verificar se a despesa pública teve um crescimento incremental ou se foram adoptadas medidas racionais de contenção de despesa, de forma a diminuir o défice e a dívida pública. Limitamos depois a nossa análise aos gastos de sete ministérios cuja estrutura se manteve relativamente estável nos últimos dez anos.

Em termos gerais as primeiras conclusões que apontamos foram que em dez anos a despesa pública mais que duplicou, sendo os anos de 2007 e de 2010 aqueles onde se deu o maior agravamento. Constatamos também que os Serviços Integrados são responsáveis pela maior parte da despesa pública, cerca de 75% do OE. Os SFA não são deveras representativos, uma vez que cerca de dois terços da sua despesa é coberta por receitas próprias, contudo muitas desta receitas são provenientes de taxas cobradas aos utentes/clientes, o que reforça a ideia do cidadão de que os seus impostos não trazem contrapartidas. Grande parte dos rendimentos de trabalho são pagas ao Estado por via de impostos, contudo cada vez que este tem de recorrer a um serviço público, é-lhe cobrada mais uma taxa. Esta situação corrompe as relações Estado/Cidadão, pois os indivíduos não conseguem compreender afinal para que pagam tantos impostos se aparentemente não têm direito a nenhum serviço público a título gratuito.

Ficou também provado que foram os ministérios das Finanças (2001-2003) e Finanças e Administração Pública (2004-2010) os maiores responsáveis pelo aumento da despesa pública. Este facto prende-se com o facto de nestes ministérios se encontrarem serviços como a Gestão da Dívida e da Tesouraria Pública e o Serviço da Protecção Social (Serviços Integrados) e Caixa Geral de Aposentações e o Fundo de Regularização da Dívida Pública (SFA).

Outro responsável pelo aumento da despesa pública foi ministério da Saúde, tendo no seu auge sido responsável por 22,39% da execução do OE. Verificamos também que os anos

de 2007 e de 2010 foram os mais gravosos para as contas nacionais, tendo a despesa crescido 33,52% em 2007 e 32,23% em 2010. Os únicos anos em que houve uma tentativa de redução da despesa pública foram em 2008 (-2,99%) e 2009 (-5,79%), mas em percentagens muito reduzidas.

Fruto das sucessivas tentativas de reforma da Administração Pública, assistimos a algumas mudanças nas estruturas, com fusões de serviços, transferências de competências e funções entre ministérios. Para que a nossa investigação fizesse sentido, vimo-nos então obrigados a selecionar apenas sete ministérios que se mantiveram relativamente estáveis no período em análise: Negócios Estrangeiros, Defesa Nacional, Administração Interna, Justiça, Educação, Saúde e Cultura. Da amostra selecionada, os que têm maior representatividade em termos de gastos são o da Saúde e da Educação.

Verificamos que em termos médios dois ministérios apresentaram uma redução da despesa, nomeadamente o da Educação e o da Cultura, com menos 0,62% e 4,23% respectivamente.

Já quando comparamos com a taxa de inflação, verificamos que três ministérios: Administração Interna, Justiça e Saúde, em média tiveram um aumento de despesa superior à taxa média de inflação. Nos restantes quatro a crescimento médio da despesa foi abaixo deste indicador.

Concluimos também que nos anos de 2003 e 2006 foram os períodos em que mais ministérios diminuíram a sua despesa (seis), enquanto que 2005 e 2007 apenas se verificou a diminuição num ministério.

Procedemos também ao levantamento de outros dois indicadores: o PIB e a população residente, tendo em consideração que só podemos afirmar que houve aumento da despesa pública se tivermos também estes dados em consideração. Comprovamos que a população nacional tem vindo a aumentar nesta década, à excepção do ano de 2010, em que diminuiu 0,62% (valor provisório), assim como o PIB, que tem vindo a crescer, exceptuando o ano de 2009, com este indicador a regredir 2,02%. Salienta-se que também os valores de 2010 do PIB ainda carecem de confirmação. Desta análise salienta-se também o facto que na realidade os anos em que a despesa pública mais cresceu, foram aqueles em que houve quer um maior aumento do PIB quer da população residente (anos de 2002 e de 2007). O ano de 2010 foi no entanto uma excepção, sinal da crise económica que atravessamos.

Podemos assim resumir que, em termos gerais, a despesa pública, quando comparada com todos os indicadores mencionados, tem vindo a crescer a um ritmo muito superior, o que contribuiu para a situação em que o país se encontra. Tivemos também a possibilidade de verificar que estes aumentos foram indiferentes ao partido político no poder, quer defendam ideologias mais liberais ou mais sociais.

Fica assim comprovado que os orçamentos nacionais são construídos com base no modelo incremental, em que se parte do orçamento do ano anterior procedendo-se apenas a algumas alterações e ajustamentos que já sabem à partida que podem vir a ocorrer. Denota-se uma regularidade das verbas distribuídas aproximadas dos níveis anteriormente aplicados, o que vai empolando o nível de despesas. Não são tidas em consideração as diversas alternativas existentes, os programas não são avaliados, os responsáveis pela elaboração do orçamento têm de lidar com factores como falta de informação, de tempo e de recursos, para construir um orçamento racional e maximizador. Optam por isso pelo modelo incremental para simplificarem a tomada de decisão, reduzir a incerteza e por razões de segurança, uma vez que há forma de prever as consequências das suas decisões e pelo facto da construção dos orçamentos ser de elevada complexidade técnica.

Acreditamos que os objetivos a que nos propusemos foram concretizados, apesar das dificuldades com que tivemos de lidar. As Contas Gerais do Estado são documentos de grande dimensão, bastante opacos, e que não estão totalmente uniformizados, à excepção de alguns mapas definidos pela Lei de Enquadramento Orçamental, o que dificulta em muito uma análise a estes documentos. Fica a sensação de que todos os anos as Contas são apresentadas de diferente forma, para desincentivar eventuais análises, pois não é possível comparar algo que não é igual. Estes factores repelem o principal público-alvo, os cidadãos, de consultarem o documento, o que poderá ir até contra o princípio da transparência advogado na referida Lei.

Conseguimos contudo contornar esses obstáculos, optando por cingir a nossa análise aos ministérios seleccionados e avaliando as suas despesas na globalidade, apesar da nossa ideia inicial passar por analisar em que rubricas a despesa tinha aumentado, facto que acabou assim por limitar o nosso estudo.

Com base nas limitações apresentadas neste estudo, defendemos que se deve prosseguir com a investigação das contas públicas, seleccionando os ministérios responsáveis pela

maior fatia das despesas nacionais e tentar aprofundar quais as alterações de estrutura que sofreram, se os serviços a eles afectos se mantiveram nos últimos anos, se aumentaram ou diminuíram e depois fazer o levantamento da sua despesa por classificação económica, para poder aferir se, e onde, os seus gastos têm aumentado. Poder-se-ia inclusive cruzar esta informação com os Programas de Governo para aferir se um eventual aumento dos gastos estão relacionados com as políticas públicas definidas para as respetivas legislaturas. Esta análise seria importante para melhor compreender a dimensão das contas nacionais.

BIBLIOGRAFIA

Alves, André Azevedo; Moreira, José Manuel (2004). *O que é a Escolha Pública*. Lisboa: Principia.

Andrews, Clinton J. (2007). “Rationality in Policy Decision Making”. *Handbook of the Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*. Public Administration and Public Policy/125. CRC Press. p. 161-171

Barbosa, António S. Pinto (1998). *Economia Pública*. Lisboa: Mc Graw-Hill.

Berry, William D. (1990). “The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept”. *Journal of Politics*. v.52, nº 1, p. 167-196.

Bilhim, João (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.

Bilhim, João (2006). *Teoria Organizacional- Estruturas e Pessoas*, 5ª ed. Revista e actualizada. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Carmo, Hermano; Ferreira, Manuela Malheiro (1998) *Metodologia da Investigação: Guia para Auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.

Catarino, João (2008). *Redistribuição Tributária: Estado Social e Escolha Individual*. Coimbra: Almedina.

Constituição da República Portuguesa (2007). Coimbra. Almedina.

Dezhbakhsh, Hashem; Tohamy, Soumaya M.; Aranson, Peter H. (2003). “A New Approach for Testing Budgetary Incrementalism”. *The Journal of Politics*, v. 65, nº2, p. 532-558.

Franco, A.L Sousa (1997a). *Direito Financeiro e Finanças Públicas. Volume I*. Lisboa: Vega Universidade.

Franco, A.L Sousa (1997b). *Direito Financeiro e Finanças Públicas. Volume II*. Lisboa: Vega Universidade.

Jann, Werner; Wegrich, Kai (2007). “Theories of the Policy Cycle”. *Handbook of the Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*. Public Administration and Public Policy/125. CRC Press. P. 43-59

Lara, António de Sousa (2005). *Ciência Política- Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Lindblom, Charles E. (1959). “The science of muddling-through”. *Public Administration Review*, v. 19, nº1, p. 79-88.

Lindblom, Charles E. (1979). “Still muddling, not yet through”. *Public Administration Review*, v. 39, nº6, p. 517-526.

Lindblom, Charles E.; Woodhouse, Eduard J. (1993). *The policy-making Process*, 3rd edition . New Jersey: Prentice Hall.

Moreno, Carlos (2006). *Finanças Públicas – Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, 3^a edição. Lisboa: Universidade Autónoma Editora.

Quivy, Raymond; Campenhoudt, Luc Van (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 4^a edição. Lisboa: Gradiva.

Ribeiro, José J.T (1988). *Lições de Finanças Públicas*, 2^a edição. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada

Rocha, J.A. Oliveira (1995). *Teoria do Processo Político e Políticas Públicas*. Braga: Universidade do Minho.

Rocha, J.A. Oliveira (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.

Sousa, Domingos de (1992). *Finanças Públicas*. 2ª edição. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D. (2005). *Economia*. 18ª edição. McGraw Hill.

Wildvasky, Aaron (2002). *Budgeting: a comparative theory of budgetary process*, 2nd revised edition. Transaction Publishers.

Wildvasky, Aaron; Caiden, Naomi (1996). *The new politics of the budgetary process*, 3rd edition. Longman.

Outras Consultas

<http://www.dgo.pt/cge/index.htm>, última consulta a 01/10/2012

<http://www.pordata.pt/Portugal>, última consulta 12/10/2012

<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo.aspx>, última consulta a 08/10/2012

Lei 8/1990, de 20 de Fevereiro

Lei 91/2001, de 20 de Agosto

Portugal, Banco de (2011):

<http://www.bportugal.pt/ptPT/Estatisticas/PublicacoesEstatisticas/NIE/Lists/FolderDeListaComLinks/Attachments/47/Nota%20de%20Informacao%20Estatistica%20FP%2021-07-2011-PT.pdf>

Portugal, Banco de (2012) :

http://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/PublicacoesEstatisticas/NIE/Lists/FolderDeListaComLinks/Attachments/59/NIE%20AP%2023-04-12_PT.pdf

ANEXOS

Quadro I

Execução Orçamental por Ministério (2001-2010)

Execução Orçamental 2010

	SFA (Mapa VII)	Serviços Integrados (Mapa II)	Total	% do Orçamento
01- Encargos Gerais do Estado	204.397.535,07	3.174.156.866,41	3.378.554.401,48	1,66%
02- Presidência do Conselho de Ministros	125.022.001,44	194.872.027,43	319.894.028,87	0,16%
03- Negócios Estrangeiros	68.489.463,08	407.486.629,11	475.976.092,19	0,23%
04- Finanças e Administração Pública	13.005.522.228,96	132.930.733.443,72	145.936.255.672,68	71,86%
05- Defesa Nacional	143.033.613,04	2.257.688.577,79	2.400.722.190,83	1,18%
06- Administração Interna	154.777.314,01	1.918.383.089,98	2.073.160.403,99	1,02%
07- Justiça	604.912.383,94	1.406.724.607,34	2.011.636.991,28	0,99%
08- Economia, Inovação e Desenvolvimento	1.188.693.167,86	144.451.095,62	1.333.144.263,48	0,66%
09- Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	1.012.927.330,16	472.942.528,80	1.485.869.858,96	0,73%
10- Obras Públicas, Transporte e Comunicações	231.496.284,03	108.929.233,07	340.425.517,10	0,17%
11- Ambiente e ordenamento do Território	314.380.742,02	165.722.297,02	480.103.039,04	0,24%
12- Trabalho e Solidariedade Social	809.648.982,44	7.823.372.448,53	8.633.021.430,97	4,25%
13- Saúde	13.874.370.099,27	8.828.911.465,34	22.703.281.564,61	11,18%
14- Educação	204.033.399,21	7.120.922.302,64	7.324.955.701,85	3,61%
15- Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2.163.278.025,61	1.813.637.678,77	3.976.915.704,38	1,96%
16- Cultura	70.294.427,62	142.562.343,56	212.856.771,18	0,10%
Total ano 2010	34.175.276.997,76	168.911.496.635,13	203.086.773.632,89	100,00%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Execução Orçamental 2009

	SFA (Mapa VII)	Serviços Integrados (Mapa II)	Total	% do Orçamento
01- Encargos Gerais do Estado	44.550.846,23	3.212.105.811,41	3.256.656.657,64	2,12%
02- Presidência do Conselho de Ministros	131.961.881,62	200.669.489,80	332.631.371,42	0,22%
03- Negócios Estrangeiros	22.254.697,28	346.912.408,64	369.167.105,92	0,24%
04- Finanças e Administração Pública	8.867.586.057,63	88.112.652.486,15	96.980.238.543,78	63,14%
05- Defesa Nacional	146.902.047,17	2.178.687.300,83	2.325.589.348,00	1,51%
06- Administração Interna	155.586.694,45	1.899.134.461,48	2.054.721.155,93	1,34%
07- Justiça	759.688.774,78	1.327.190.616,47	2.086.879.391,25	1,36%
08- Economia, Inovação e Desenvolvimento	361.208.914,39	220.581.322,03	581.790.236,42	0,38%
09- Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	1.460.329.907,57	135.217.758,76	1.595.547.666,33	1,04%
10- Obras Públicas, Transporte e Comunicações	1.665.025.404,23	403.565.377,85	2.068.590.782,08	1,35%
11- Ambiente e ordenamento do Território	279.949.377,68	183.525.398,27	463.474.775,95	0,30%
12- Trabalho e Solidariedade Social	821.854.754,03	7.107.528.280,73	7.929.383.034,76	5,16%
13- Saúde	13.108.356.303,33	8.355.835.439,97	21.464.191.743,30	13,98%
14- Educação	616.248.803,07	7.196.784.865,10	7.813.033.668,17	5,09%
15- Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2.300.952.162,24	1.729.100.075,77	4.030.052.238,01	2,62%
16- Cultura	82.273.424,38	153.400.753,68	235.674.178,06	0,15%
Total ano 2009	30.824.730.050,08	122.762.891.846,94	153.587.621.897,02	100,00%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Execução Orçamental 2008

	SFA (Mapa VII)	Serviços Integrados (Mapa II)	Total	% do Orçamento
01- Encargos Gerais do Estado	39.147.723,08	3.362.417.658,49	3.401.565.381,57	2,09%
02- Presidência do Conselho de Ministros	123.294.804,52	186.443.252,94	309.738.057,46	0,19%
03- Negócios Estrangeiros	14.370.762,32	360.089.898,08	374.460.660,40	0,23%
04- Finanças e Administração Pública	9.183.125.069,53	100.538.219.512,53	109.721.344.582,06	67,30%
05- Defesa Nacional	150.656.390,79	2.105.966.899,70	2.256.623.290,49	1,38%
06- Administração Interna	125.315.277,52	1.688.961.552,30	1.814.276.829,82	1,11%
07- Justiça	757.719.090,90	1.214.565.310,48	1.972.284.401,38	1,21%
08- Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	343.366.723,85	237.791.847,38	581.158.571,23	0,36%
09- Economia e Inovação	970.080.641,98	125.029.882,54	1.095.110.524,52	0,67%
10- Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	1.729.637.937,97	438.578.544,92	2.168.216.482,89	1,33%
11- Obras Públicas, Transportes e Comunicações	309.322.542,51	186.070.298,42	495.392.840,93	0,30%
12- Trabalho e Solidariedade Social	782.669.091,88	6.432.675.465,53	7.215.344.557,41	4,43%
13- Saúde	12.860.501.944,56	8.039.834.474,61	20.900.336.419,17	12,82%
14- Educação	168.368.823,70	6.162.133.076,14	6.330.501.899,84	3,88%
15- Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2.525.137.435,15	1.584.641.497,85	4.109.778.933,00	2,52%
16- Cultura	101.014.285,11	179.814.038,16	280.828.323,27	0,17%
Total ano 2008	30.183.728.545,37	132.843.233.210,07	163.026.961.755,44	100,00%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Execução Orçamental 2007

	SFA (Mapa VII)	Serviços Integrados (Mapa II)	Total	% do Orçamento
01- Encargos Gerais do Estado	169.054.999,75	3.429.115.600,05	3.598.170.599,80	2,14%
02- Administração Interna	133.207.128,08	1.601.760.584,79	1.734.967.712,87	1,03%
03- Negócios Estrangeiros	19.710.377,68	380.057.242,95	399.767.620,63	0,24%
04- Finanças e Administração Pública	14.923.529.279,61	100.399.864.674,55	115.323.393.954,16	68,62%
05- Defesa Nacional	155.856.045,44	2.019.544.533,44	2.175.400.578,88	1,29%
06- Justiça	923.423.120,24	1.176.985.407,03	2.100.408.527,27	1,25%
07- Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	381.592.291,72	213.739.774,35	595.332.066,07	0,35%
08- Economia e Inovação	731.468.963,23	164.525.387,27	895.994.350,50	0,53%
09- Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	1.669.482.727,81	453.480.821,71	2.122.963.549,52	1,26%
10- Obras Públicas, Transportes e Comunicações	253.208.524,40	720.534.539,75	973.743.064,15	0,58%
11- Trabalho e Solidariedade Social	937.675.058,23	5.961.138.867,00	6.898.813.925,23	4,11%
12- Saúde	13.082.728.260,00	7.806.407.253,39	20.889.135.513,39	12,43%
13- Educação	137.083.102,15	6.021.812.922,14	6.158.896.024,29	3,66%
14- Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2.382.375.264,24	1.562.522.077,74	3.944.897.341,98	2,35%
15- Cultura	83.788.434,19	162.129.423,90	245.917.858,09	0,15%
Total ano 2007	35.984.183.576,77	132.073.619.110,06	168.057.802.686,83	100,00%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Execução Orçamental 2006

	SFA (Mapa VII)	Serviços Integrados (Mapa II)	Total	% do Orçamento
01- Encargos Gerais do Estado	142.065.303,30	3.285.650.255,38	3.427.715.558,68	2,72%
02- Administração Interna	78.853.765,59	1.561.317.932,43	1.640.171.698,02	1,30%
03- Negócios Estrangeiros	17.900.772,01	324.854.086,20	342.754.858,21	0,27%
04- Finanças e Administração Pública	10.445.211.696,91	63.877.503.413,80	74.322.715.110,71	59,05%
05- Defesa Nacional	154.047.353,13	1.871.551.567,96	2.025.598.921,09	1,61%
06- Justiça	623.629.435,85	918.942.349,59	1.542.571.785,44	1,23%
07- Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	309.733.309,09	244.102.267,99	553.835.577,08	0,44%
08- Economia e Inovação	835.757.289,50	228.619.662,49	1.064.376.951,99	0,85%
09- Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	1.706.551.394,50	469.051.016,38	2.175.602.410,88	1,73%
10- Obras Públicas, Transportes e Comunicações	218.364.140,86	853.230.717,14	1.071.594.858,00	0,85%
11- Trabalho e Solidariedade Social	1.106.699.461,65	5.644.810.346,83	6.751.509.808,48	5,36%
12- Saúde	13.105.491.026,50	7.771.708.361,99	20.877.199.388,49	16,59%
13- Educação	127.454.856,84	6.023.709.947,02	6.151.164.803,86	4,89%
14- Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2.206.612.863,65	1.468.788.353,75	3.675.401.217,40	2,92%
15- Cultura	80.006.860,76	168.476.664,54	248.483.525,30	0,20%
Total ano 2006	31.158.379.530,14	94.712.316.943,49	125.870.696.473,63	100,00%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Execução Orçamental 2005

	SFA (Mapa VII)	Serviços Integrados (Mapa II)	Total	% do Orçamento
01- Encargos Gerais do Estado	136.043.466,69	3.399.089.251,83	3.535.132.718,52	2,90%
02- Administração Interna	68.564.184,30	1.556.718.454,89	1.625.282.639,19	1,33%
03- Negócios Estrangeiros	12.596.564,38	348.963.346,13	361.559.910,51	0,30%
04- Finanças e Administração Pública	10.652.235.829,53	57.292.924.640,62	67.945.160.470,15	55,72%
05- Defesa Nacional	146.009.549,35	2.042.349.797,74	2.188.359.347,09	1,79%
06- Justiça	852.983.866,35	1.066.698.053,57	1.919.681.919,92	1,57%
07- Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	393.396.420,62	283.133.694,79	676.530.115,41	0,55%
08- Economia e Inovação	953.087.887,88	238.270.307,64	1.191.358.195,52	0,98%
09- Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	1.919.486.011,17	523.759.270,01	2.443.245.281,18	2,00%
10- Obras Públicas, Transportes e Comunicações	170.646.933,42	895.578.612,95	1.066.225.546,37	0,87%
11- Trabalho e Solidariedade Social	1.235.437.162,01	4.942.427.043,51	6.177.864.205,52	5,07%
12- Saúde	15.105.243.100,08	7.759.144.935,04	22.864.388.035,12	18,75%
13- Educação	131.531.311,28	6.062.773.323,84	6.194.304.635,12	5,08%
14- Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1.973.687.966,53	1.508.183.614,79	3.481.871.581,32	2,86%
15- Cultura	84.299.444,32	176.918.841,50	261.218.285,82	0,21%
Total ano 2005	33.835.249.697,91	88.096.933.188,85	121.932.182.886,76	100,00%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Execução Orçamental 2004

	SFA (Mapa VII)	Serviços Integrados (Mapa II)	Total	% do Orçamento
01- Encargos Gerais do Estado	179.961.672,28	788.917.186,87	968.878.859,15	0,91%
02- Actividades Económicas e Trabalho	2.790.496.473,88	335.537.601,71	3.126.034.075,59	2,93%
03- Defesa Nacional	156.176.801,71	1.904.483.116,95	2.060.659.918,66	1,93%
04- Finanças e Administração Pública	10.122.335.147,26	40.967.369.851,33	51.089.704.998,59	47,94%
05- Negócios Estrangeiros	15.253.156,64	317.817.425,10	333.070.581,74	0,31%
06- Administração Interna	72.754.155,94	1.525.254.644,76	1.598.008.800,70	1,50%
07- Justiça	670.455.417,14	872.861.884,74	1.543.317.301,88	1,45%
08- Cidades, Administração local, Habitação e Desenvolvimento Regional	445.737.029,71	2.809.630.302,97	3.255.367.332,68	3,05%
09- Agricultura, Pescas e Florestas	2.470.765.128,61	761.768.244,52	3.232.533.373,13	3,03%
10- Educação	147.818.195,10	5.881.554.551,15	6.029.372.746,25	5,66%
11- Ciência, Inovação e Ensino Superior	1.836.504.733,39	1.484.410.862,59	3.320.915.595,98	3,12%
12- Saúde	15.594.699.162,73	7.677.447.839,43	23.272.147.002,16	21,84%
13- Segurança Social, da Família e da Criança	0,00	4.171.160.704,82	4.171.160.704,82	3,91%
14- Obras Públicas, Transportes e Comunicações	1.049.217.138,56	893.296.766,00	1.942.513.904,56	1,82%
15- Cultura	85.640.046,80	171.396.368,00	257.036.414,80	0,24%
16- Ambiente e Ordenamento do Território	3.497.576,20	115.555.844,84	119.053.421,04	0,11%
17- Turismo	224.268.099,00	32.406.729,34	256.674.828,34	0,24%
Total ano 2004	35.865.579.934,95	70.710.869.925,12	106.576.449.860,07	100,00%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Execução Orçamental 2003

	SFA (Mapa VII)	Serviços Integrados (Mapa II)	Total	% do Orçamento
01- Encargos Gerais do Estado	132.784.388,92	703.241.113,44	836.025.502,36	0,88%
02- Finanças	7.455.221.277,54	39.963.586.196,93	47.418.807.474,47	50,04%
03- Defesa Nacional	168.416.192,63	1.717.693.913,83	1.886.110.106,46	1,99%
04- Negócios Estrangeiros	10.742.534,00	347.847.465,95	358.589.999,95	0,38%
05- Administração Interna	69.274.649,81	1.426.330.685,34	1.495.605.335,15	1,58%
06- Justiça	855.209.679,02	880.657.904,16	1.735.867.583,18	1,83%
07- Economia	1.277.751.578,11	385.986.263,55	1.663.737.841,66	1,76%
08- Agricultura, do Desenvolvimento Rural e Pescas	2.617.335.013,61	520.550.039,73	3.137.885.053,34	3,31%
09- Educação	105.919.896,99	5.737.661.766,40	5.843.581.663,39	6,17%
10- Ciência e Ensino Superior	1.764.515.264,95	1.405.529.685,56	3.170.044.950,51	3,35%
11- Cultura	94.640.936,02	164.376.418,89	259.017.354,91	0,27%
12- Saúde	11.136.982.646,83	5.661.057.215,04	16.798.039.861,87	17,73%
13- Segurança Social e do Trabalho	1.649.478.982,77	3.581.368.164,53	5.230.847.147,30	5,52%
14- Obras Públicas, Transportes e Habitação	1.291.553.356,72	923.013.511,59	2.214.566.868,31	2,34%
15- Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	101.128.667,13	2.619.758.214,14	2.720.886.881,27	2,87%
Total ano 2003	28.730.955.065,05	66.038.658.559,08	94.769.613.624,13	100,00%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Execução Orçamental 2002

	SFA (Mapa VII)	Serviços Integrados (Mapa II)	Total	% do Orçamento
01- Encargos Gerais da Nação	156.596.348,00	714.542.518,00	871.138.866,00	1,00%
02- Finanças	6.538.358.991,00	27.101.110.667,00	33.639.469.658,00	38,66%
03- Defesa Nacional	162.284.062,00	1.800.928.045,00	1.963.212.107,00	2,26%
04- Negócios Estrangeiros	146.641.061,00	386.867.879,00	533.508.940,00	0,61%
05- Administração Interna	157.116.875,00	1.560.829.684,00	1.717.946.559,00	1,97%
06- Justiça	881.555.805,00	779.340.510,00	1.660.896.315,00	1,91%
07- Economia	1.467.377.252,00	626.604.261,00	2.093.981.513,00	2,41%
08- Agricultura, do Desenvolvimento Rural e Pescas	2.724.874.471,00	569.752.315,00	3.294.626.786,00	3,79%
09- Educação	173.430.202,00	5.848.151.383,00	6.021.581.585,00	6,92%
10- Ciência e Ensino Superior	1.890.790.265,00	1.594.008.677,00	3.484.798.942,00	4,00%
11- Cultura	133.909.447,00	213.393.647,00	347.303.094,00	0,40%
12- Saúde	13.105.009.740,00	6.374.379.313,00	19.479.389.053,00	22,39%
13- Segurança Social e do Trabalho	1.902.431.296,00	3.427.468.296,00	5.329.899.592,00	6,13%
14- Obras Públicas, Transportes e Habitação	1.625.572.648,00	981.273.198,00	2.606.845.846,00	3,00%
15- Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	1.392.630.308,00	2.580.551.065,00	3.973.181.373,00	4,57%
Total ano 2002	32.458.578.771,00	54.559.201.458,00	87.017.780.229,00	100,00%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Execução Orçamental 2001

	SFA (Mapa VII)	Serviços Integrados (Mapa II)	Total	% do Orçamento
01- Encargos Gerais da Nação	52.107.032,05	549.853.772,41	601.960.804,46	0,85%
02- Negócios Estrangeiros	144.141.239,61	385.248.925,09	529.390.164,70	0,75%
03- Equipamento Social	2.200.560.623,90	1.107.331.945,01	3.307.892.568,91	4,66%
04- Defesa Nacional	171.547.939,47	1.838.028.207,02	2.009.576.146,49	2,83%
05- Administração Interna	150.421.354,54	1.364.940.692,93	1.515.362.047,47	2,14%
06- Finanças	5.951.915.713,13	20.854.990.413,10	26.806.906.126,24	37,78%
07- Economia	1.255.401.262,96	580.422.801,05	1.835.824.064,01	2,59%
08- Trabalho e Solidariedade	3.193.792.929,04	2.632.918.875,51	5.826.711.804,55	8,21%
09- Justiça	766.767.664,93	522.755.464,33	1.289.523.129,26	1,82%
10- Planeamento	1.242.971.024,83	182.499.635,88	1.425.470.660,71	2,01%
11- Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	2.489.494.857,39	613.222.927,74	3.102.717.785,14	4,37%
12- Educação	1.703.097.305,49	6.718.372.781,60	8.421.470.087,09	11,87%
13- Saúde	5.766.371.544,58	5.163.513.721,93	10.929.885.266,51	15,40%
14- Ambiente e do Ordenamento do Território	42.055.496,25	2.337.429.509,88	2.379.485.006,14	3,35%
15- Cultura	132.487.844,30	215.585.763,31	348.073.607,61	0,49%
16- Ciência e Tecnologia	234.258.581,82	140.848.011,29	375.106.593,11	0,53%
17- Reforma do Estado e da Administração Pública	23.414.256,64	38.397.202,74	61.811.459,38	0,09%
18- Juventude e Desporto	72.296.949,35	119.215.375,94	191.512.325,30	0,27%
Total ano 2001	25.593.103.620,28	45.365.576.026,78	70.958.679.647,05	100,00%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Quadro II

Execução Orçamental por Ministério (2001-2010)

Ministérios	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Encargos Gerais da Nação	601.960.804,46	871.138.866,00								
Negócios Estrangeiros	529.390.164,70	533.508.940,00	358.589.999,95	333.070.581,74	361.559.910,51	342.754.858,21	399.767.620,63	374.460.660,40	369.167.105,92	475.976.092,19
Equipamento Social	3.307.892.568,91									
Defesa Nacional	2.009.576.146,49	1.963.212.107,00	1.886.110.106,46	2.060.659.918,66	2.188.359.347,09	2.025.598.921,09	2.175.400.578,88	2.256.623.290,49	2.325.589.348,00	2.400.722.190,83
Administração Interna	1.515.362.047,47	1.717.946.559,00	1.495.605.335,15	1.598.008.800,70	1.625.282.639,19	1.640.171.698,02	1.734.967.712,87	1.814.276.829,82	2.054.721.155,93	2.073.160.403,99
Finanças	26.806.906.126,24	33.639.469.658,00	47.418.807.474,47							
Economia	1.835.824.064,01	2.093.981.513,00	1.663.737.841,66							
Trabalho e Solidariedade	5.826.711.804,55				6.177.864.205,52	6.751.509.808,48	6.898.813.925,23	7.215.344.557,41	7.929.383.034,76	8.633.021.430,97
Justiça	1.289.523.129,26	1.660.896.315,00	1.735.867.583,18	1.543.317.301,88	1.919.681.919,92	1.542.571.785,44	2.100.408.527,27	1.972.284.401,38	2.086.879.391,25	2.011.636.991,28
Planeamento	1.425.470.660,71									
Agricultura, do Devs.Rural e das Pescas	3.102.717.785,14	3.294.626.786,00	3.137.885.053,34		2.443.245.281,18	2.175.602.410,88	2.122.963.549,52	2.168.216.482,89	1.595.547.666,33	1.485.869.858,96
Educação	8.421.470.087,09	6.021.581.585,00	5.843.581.663,39	6.029.372.746,25	6.194.304.635,12	6.151.164.803,86	6.158.896.024,29	6.330.501.899,84	7.813.033.668,17	7.324.955.701,85
Saúde	10.929.885.266,51	19.479.389.053,00	16.798.039.861,87	23.272.147.002,16	22.864.388.035,12	20.877.199.388,49	20.889.135.513,39	20.900.336.419,17	21.464.191.743,30	22.703.281.564,61
Ambiente e do Ordenamento do Território	2.379.485.006,14			119.053.421,04					463.474.775,95	480.103.039,04
Cultura	348.073.607,61	347.303.094,00	259.017.354,91	257.036.414,80	261.218.285,82	248.483.525,30	245.917.858,09	280.828.323,27	235.674.178,06	212.856.771,18
Ciência e Tecnologia	375.106.593,11									
Reforma do Estado e da Adm. Pública	61.811.459,38									
Juventude e Desporto	191.512.325,30									
Ciência e Ensino Superior		3.484.798.942,00	3.170.044.950,51							
Segurança Social e do Trabalho		5.329.899.592,00	5.230.847.147,30							
Obras Públicas, Transportes e Habitação		2.606.845.846,00	2.214.566.868,31	1.942.513.904,56						
Cidades, Ordenamento do Territ. e Ambiente		3.973.181.373,00	2.720.886.881,27							
Encargos Gerais do Estado			836.025.502,36	968.878.859,15	3.535.132.718,52	3.427.715.558,68	3.598.170.599,80	3.401.565.381,57	3.256.656.657,64	3.378.554.401,48
Actividades Económicas e Trabalho				3.126.034.075,59						
Finanças e Administração Pública				51.089.704.998,59	67.945.160.470,15	74.322.715.110,71	115.323.393.954,16	109.721.344.582,06	96.980.238.543,78	145.936.255.672,68
Cidades, Adm. Local, Hab. e Devs. Reg.				3.255.367.332,68						
Agricultura, Pescas e Florestas				3.232.533.373,13						
Ciência, Inovação e Ensino Superior				3.320.915.595,98						
Segurança Social, da Família e da Criança				4.171.160.704,82						
Turismo				256.674.828,34						
Ambiente, do Ord. do Territ. e do Devs. Reg					676.530.115,41	553.835.577,08	595.332.066,07	581.158.571,23		
Economia e Inovação					1.191.358.195,52	1.064.376.951,99	895.994.350,50	1.095.110.524,52		
Obras Públicas, Transportes e Comum.					1.066.225.546,37	1.071.594.858,00	973.743.064,15	495.392.840,93	2.068.590.782,08	340.425.517,10
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior					3.481.871.581,32	3.675.401.217,40	3.944.897.341,98	4.109.778.933,00	4.030.052.238,01	3.976.915.704,38
Presidência do Conselho de Ministros								309.738.054,46	332.631.371,42	319.894.028,87
Economia, Inovação e Desenv.									581.790.236,42	1.333.144.263,48
Total	70.958.679.647,08	87.017.780.229,00	94.769.613.624,13	106.576.449.860,07	121.932.182.886,76	125.870.696.473,63	168.057.802.686,83	163.026.961.752,44	153.587.621.897,02	203.086.773.632,89
Variação nominal face ano anterior	0,00	16.059.100.581,92	7.751.833.395,13	11.806.836.235,94	15.355.733.026,69	3.938.513.586,87	42.187.106.213,20	-5.030.840.934,39	-9.439.339.855,42	49.499.151.735,87
Variação (%)		22,63%	8,91%	12,46%	14,41%	3,23%	33,52%	-2,99%	-5,79%	32,23%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Quadro III

Média Despesa por Ministério Alvo

Anos/Ministérios	Neg. Estrangeiros	Defesa	Ad. Interna	Justiça	Educação	Saúde	Cultura
2010	0,23	1,18	1,02	0,99	3,61	11,18	0,10
2009	0,24	1,51	1,34	1,36	5,09	13,98	0,15
2008	0,23	1,38	1,11	1,21	3,88	12,82	0,17
2007	0,24	1,29	1,03	1,25	3,66	12,43	0,15
2006	0,27	1,61	1,30	1,23	4,89	16,59	0,20
2005	0,30	1,79	1,33	1,57	5,08	18,75	0,21
2004	0,31	1,93	1,50	1,45	5,66	21,84	0,24
2003	0,38	1,99	1,58	1,83	6,17	17,73	0,27
2002	0,61	2,26	1,97	1,91	6,92	22,39	0,40
2001	0,75	2,83	2,14	1,82	11,87	15,40	0,49
Média	0,36	1,78	1,43	1,46	5,68	16,31	0,24

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Quadro IV

Evolução execução orçamental face à taxa de inflação (2001- 2010)

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Total execução orçamental	70.958.679.647,05	87.017.780.229,00	94.769.613.624,13	106.576.449.860,07	121.932.182.886,76	125.870.696.473,63	168.057.802.686,83	163.026.961.755,44	153.587.621.897,02	203.086.773.632,89	
Varição comparativamente ao ano anterior (%)	0,00000	22,63%	8,91%	12,46%	14,41%	3,23%	33,52%	-2,99%	-5,79%	32,23%	11,86%
Taxa inflação	4,4	3,6	3,3	2,4	2,3	3,1	2,5	2,6	-0,8	1,4	2,48%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO e PORDATA 1

http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2010/CGE_2001_a_2010;

[http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+Inflacao+\(Taxa+de+Variacao+++Indice+de+Precos+no+Consumidor\)-](http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+Inflacao+(Taxa+de+Variacao+++Indice+de+Precos+no+Consumidor)-)

138

Quadro V

Variação da despesa dos Ministérios seleccionados

Ministérios	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Negócios Estrangeiros	529.390.164,70	533.508.940,00	358.589.999,95	333.070.581,74	361.559.910,51	342.754.858,21	399.767.620,63	374.460.660,40	369.167.105,92	475.976.092,19	407.824.593,43
Variação (%)	0,00	0,78%	-32,79%	-7,12%	8,55%	-5,20%	16,63%	-6,33%	-1,41%	28,93%	0,20%
Variação nominal face ano anterior		4.118.775,30	-174.918.940,05	-25.519.418,21	28.489.328,77	-18.805.052,30	57.012.762,42	-25.306.960,23	-5.293.554,48	106.808.986,27	
Defesa Nacional	2.009.576.146,49	1.963.212.107,00	1.886.110.106,46	2.060.659.918,66	2.188.359.347,09	2.025.598.921,09	2.175.400.578,88	2.256.623.290,49	2.325.589.348,00	2.400.722.190,83	2.142.475.089,833
Variação (%)	0,00	-2,31%	-3,93%	9,25%	6,20%	-7,44%	7,40%	3,73%	3,06%	3,23%	1,92%
Variação nominal face ano anterior		-46.364.039,49	-77.102.000,54	174.549.812,20	127.699.428,43	-162.760.426,00	149.801.657,79	81.222.711,61	68.966.057,51	75.132.842,83	
Administração Interna	1.515.362.047,47	1.717.946.559,00	1.495.605.335,15	1.598.008.800,70	1.625.282.639,19	1.640.171.698,02	1.734.967.712,87	1.814.276.829,82	2.054.721.155,93	2.073.160.403,99	1.750.460.126,074
Variação (%)	0,00	13,37%	-12,94%	6,85%	1,71%	0,92%	5,78%	4,57%	13,25%	0,90%	3,44%
Variação nominal face ano anterior		202.584.511,53	-222.341.223,85	102.403.465,55	27.273.838,49	14.889.058,83	94.796.014,85	79.309.116,95	240.444.326,11	18.439.248,06	
Justiça	1.289.523.129,26	1.660.896.315,00	1.735.867.583,18	1.543.317.301,88	1.919.681.919,92	1.542.571.785,44	2.100.408.527,27	1.972.284.401,38	2.086.879.391,25	2.011.636.991,28	1.841.504.912,956
Variação (%)	0,00	28,80%	4,51%	-11,09%	24,39%	-19,64%	36,16%	-6,10%	5,81%	-3,61%	5,92%
Variação nominal face ano anterior		371.373.185,74	74.971.268,18	-192.550.281,30	376.364.618,04	-377.110.134,48	557.836.741,83	-128.124.125,89	114.594.989,87	-75.242.399,97	
Educação	8.421.470.087,09	6.021.581.585,00	5.843.581.663,39	6.029.372.746,25	6.194.304.635,12	6.151.164.803,86	6.158.896.024,29	6.330.501.899,84	7.813.033.668,17	7.324.955.701,85	6.429.710.303,086
Variação (%)	0,00	-28,50%	-2,96%	3,18%	2,74%	-0,70%	0,13%	2,79%	23,42%	-6,25%	-0,62%
Variação nominal face ano anterior		-2.399.888.502,09	-177.999.921,61	185.791.082,86	164.931.888,87	-43.139.831,26	7.731.220,43	171.605.875,55	1.482.531.768,33	-488.077.966,32	
Saúde	10.929.885.266,51	19.479.389.053,00	16.798.039.861,87	23.272.147.002,16	22.864.388.035,12	20.877.199.388,49	20.889.135.513,39	20.900.336.419,17	21.464.191.743,30	22.703.281.564,61	21.027.567.620,123
Variação (%)	0,00	78,22%	-13,77%	38,54%	-1,75%	-8,69%	0,06%	0,05%	2,70%	5,77%	10,11%
Variação nominal face ano anterior		8.549.503.786,49	-2.681.349.191,13	6.474.107.140,29	-407.758.967,04	-1.987.188.646,63	11.936.124,90	11.200.905,78	563.855.324,13	1.239.089.821,31	
Cultura	348.073.607,61	347.303.094,00	259.017.354,91	257.036.414,80	261.218.285,82	248.483.525,30	245.917.858,09	280.828.323,27	235.674.178,06	212.856.771,18	260.926.200,603
Variação (%)	0,00	-0,22%	-25,42%	-0,76%	1,63%	-4,88%	-1,03%	14,20%	-16,08%	-9,68%	-4,23%
Variação nominal face ano anterior		-770.513,61	-88.285.739,09	-1.980.940,11	4.181.871,02	-12.734.760,52	-2.565.667,21	34.910.465,18	-45.154.145,21	-22.817.406,88	

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO 1

Quadro VI

Evolução execução orçamental face ao PIB e População Residente (2001- 2010)

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Total execução orçamental	70.958.679.647,05	87.017.780.229,00	94.769.613.624,13	106.576.449.860,07	121.932.182.886,76	125.870.696.473,63	168.057.802.686,83	163.026.961.755,44	153.587.621.897,02	203.086.773.632,89	
Varição comparativamente ao ano anterior (%)	0,00	22,63%	8,91%	12,46%	14,41%	3,23%	33,52%	-2,99%	-5,79%	32,23%	11,86%
PIB	134.471.058.000,00	140.566.802.000,00	143.471.717.000,00	149.312.518.000,00	154.268.681.000,00	160.855.370.000,00	169.319.221.000,00	171.983.062.000,00	168.503.604.000,00	172.669.600.000,00	
Varição comparativamente ao ano anterior (%)	0,0	4,53%	2,07%	4,07%	3,32%	4,27%	5,26%	1,57%	-2,02%	2,47%	2,55%
População	10.329.340	10.407.465	10.474.685	10.529.255	10.569.592	10.599.095	10.617.575	10.627.250	10.637.713	10.572.157	
Varição comparativamente ao ano anterior (%)	0,00	0,76%	0,65%	0,52%	0,38%	0,28%	0,17%	0,09%	0,10%	-0,62%	0,23%

Fonte: autoria própria com base em dados da DGO e PORDATA 1

http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2010/CGE_2001_a_2010;

[http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+Inflacao+\(Taxa+de+Variacao+++Indice+de+Precos+no+Consumidor\)-138](http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+Inflacao+(Taxa+de+Variacao+++Indice+de+Precos+no+Consumidor)-138)

<http://www.pordata.pt/Portugal/Populacao+residente++estimativas+a+31+de+Dezembro+total+e+por+grupo+etario+7>

<http://www.pordata.pt/Portugal/PIB+e+rendimentos-130>

<http://www.pordata.pt/Portugal/Administracoes+Publicas+divida+em+percentagem+do+PIB-824>