

**Grupo de Trabalho Interministerial para a
Análise e Avaliação da Situação e das Perspectivas de Evolução do
Sector Empresarial do Estado**

**LIVRO BRANCO DO
SECTOR EMPRESARIAL
DO ESTADO**

Anexos 1 e 2

Ministério das Finanças

1998

ANEXOS

O ESTADO E A ECONOMIA

Estudo elaborado pelos
Prof. Doutor Manuel Victor Martins
e Prof. Doutor Carlos Pestana Barros
do CISEP/ISEG

ÍNDICE

1. Introdução.....	205
2. O aumento do peso do Estado: a evidência empírica.....	206
3. O papel do Estado na economia: pressupostos teóricos.....	209
3.1. <i>A intervenção via despesa pública</i>	<i>209</i>
3.2. <i>A intervenção via regulamentação</i>	<i>213</i>
3.3. <i>O caso especial da empresa/agência pública.....</i>	<i>214</i>
4. Perspectivas de evolução do Estado no âmbito da União Europeia	215
4.1. <i>As políticas europeias de privatização</i>	<i>216</i>
4.2. <i>As privatizações em Portugal.....</i>	<i>219</i>
4.3. <i>O papel do Estado numa Europa integrada.....</i>	<i>220</i>
5. O papel do Estado numa pequena economia aberta.....	221
6. Conclusões.....	224
BIBLIOGRAFIA.....	227

1. Introdução

No início da década de oitenta, o aparecimento de líderes políticos de tendência liberal em algumas das principais democracias ocidentais (R. Reagan nos EUA e M. Thatcher no Reino Unido) conduziu ao relançamento de políticas liberais nos países da OCDE, centradas na redução do peso do sector público na economia, em particular, através da privatização dos activos estatais. Este movimento alargou-se, mais tarde, aos países do leste europeu e da ex-União Soviética em consequência da derrocada dos regimes comunistas aí existentes.

Este movimento de retorno ao mercado, como mecanismo privilegiado, senão único, de afectação dos recursos, insere-se na tensão que caracteriza a história das políticas económicas dos países ocidentais: oposição Estado-mercado, onde o mercado corresponde à eficiência e o Estado à regulamentação.

Entendida em sentido lato, a regulamentação pelo Estado dos comportamentos dos agentes e do funcionamento do mercado constituiu uma das características dominantes do desenvolvimento económico contemporâneo das economias industrializadas. Inicialmente concebida para limitar as práticas monopolistas, a regulamentação generalizou-se ao domínio de procuras sociais não inteiramente satisfeitas (protecção social, infra-estruturas, educação e bens públicos), abrangendo, progressivamente, domínios cada vez mais vastos de intervenção, desde a produção de bens e serviços de mercado até ao controlo de actividades de alcance estratégico. Entendida desta maneira, a actividade de regulamentação pública adquire as formas mais diversas, que vão desde políticas (extremas) de nacionalizações ou criação de empresas públicas até à definição das regras mais simples de etiquetagem de produtos. O pressuposto básico da existência e necessidade da regulamentação é a persistência de falhas de mercado.

O debate económico dos últimos anos tem evidenciado os efeitos perversos de uma excessiva intervenção estatal, devidos à sedimentação de regulamentações múltiplas, em particular quando o tipo de regulamentação implica a presença e a actuação do Estado como agente económico activo em mercados competitivos. Donde surgiu a insistência em produzir formas de desregulamentação, com particular acuidade através de privatizações de empresas propriedade do Estado.

O balanço da aplicação de mais de uma década de políticas de liberalização, nos países da OCDE, é parcial e incompleto. Será mesmo difícil pretender avaliar processos, realizados em

países com condições sócio-económicas muito diversas e usando processos e instrumentos diferentes. Tão pouco se poderá dar por encerrado o processo de privatização das economias, uma vez que a generalização destas políticas se estendeu aos próprios países em desenvolvimento. No que respeita a Portugal, e unicamente à política de privatizações, em 1990 o nosso país ocupava a terceira posição mundial, entre os países que mais operações deste tipo haviam efectuado, sendo na Europa ultrapassado unicamente pelo Reino Unido. Apesar deste posicionamento hierárquico, constata-se, no fim de 1997, que Portugal iniciou já a privatização dos principais monopólios naturais (electricidade e telecomunicações). Isto significa que o esforço de privatização efectuado constituiu, fundamentalmente, um regresso à posição relativa entre sector público e sector privado existente antes da Revolução de 25 de Abril de 1974.

O objectivo deste estudo será o de elaborar uma reflexão, necessariamente breve, sobre a relação do Estado com a Economia, dando importância ao passado e à experiência dos países ocidentais, aproveitando para questionar alguma da retórica que se foi institucionalizando como paradigma desta relação. Pretende-se, em primeiro lugar e com base nas experiências dos países europeus, explorar alguma da evidência empírica que se conhece; em segundo lugar confrontar essa evidência com as justificações teóricas das políticas liberais e discutir se, nas condições actuais da economia mundial, existe um papel para o Estado na actividade económica das nações, em especial nas pequenas economias abertas e integradas em espaços económicos supranacionais, como é o caso da economia Portuguesa.

2. O aumento do peso do Estado: a evidência empírica

A evolução do Estado no século XX constitui um assunto importante de debate para a economia política. No século XIX não existiam impostos sobre o rendimento, quer das pessoas, quer das empresas; as receitas públicas eram geradas por tarifas e taxas sobre serviços públicos e o património privado; as despesas eram afectas a funções alocativas tradicionais: tribunais, estradas, defesa, segurança e uma provisão mínima de educação. No século XX os impostos passaram a estar ligados ao rendimento e as despesas afectas ao benefício de grupos particulares; a função afectação passou a ser substituída pela função redistribuição. O peso do Estado começou a ser significativo. No quadro abaixo apresenta-se o consumo público em percentagem do PIB para alguns países da OCDE.

Consumo público em % do PIB: 1870-1994

Países	1870	1937	1960	1980	1990	1994
EUA	2,5	6,5	16,6	17,6	18,1	16,4
França	5,4	15,0	14,2	18,1	18,0	19,5
Holanda	6,7	12,3	12,6	17,9	14,5	14,4
Espanha	4,9	10,7	8,3	12,5	15,5	17,0
Suécia	5,5	10,4	16,0	29,3	27,4	27,3
Portugal	6,0	11,0	15,0	28,0	17,5	17,6

Fonte: Tanzi e Schknecht (1995), João César das Neves (1994) e Relatórios do Banco de Portugal

Verifica-se, após a década de 60, um generalizado aumento da despesa pública em todos os países considerados. A década de 60 foi uma década de crescimento económico, acompanhada, ou motivada segundo alguns autores, pelo crescente papel do Estado na economia, papel este de carácter alocativo e redistributivo. A função alocativa constitui a função tradicional, o papel redistributivo é reforçado pelas ideologias socialistas, em fase de expansão na primeira metade deste século.

A causa principal do peso crescente do Estado corresponde à implantação de um modelo social, o Estado de Bem-Estar, que origina o crescimento dos subsídios e transferências para os particulares, denotando que foram principalmente as decisões políticas, e não os factores tecnológicos, os determinantes do crescimento da despesa pública.

Despesa pública em subsídios e transferências em % do PIB: 1870-1992

Países	1870	1937	1960	1970	1980	1992
EUA		2,1	5,7	9,8	12,2	13,4
França	1,1	4,2	11,4	21,0	24,6	28,9
Holanda				29,0	38,5	38,5
Espanha	0,1	2,5	1,0	6,7	12,9	21,0
Suécia				16,2	30,4	34,4
Portugal			4,8	5,6	16,0	17,0

Fonte: Tanzi e Schknecht (1995), INE, C. Nacionais, Relatórios do B. Portugal e Santos et al. (1992)

Este crescimento, promovido muitas vezes através de senhoriagem, provocou processos inflacionários, situação documentada no caso português por Santos, J. (1992) e Afonso, A. M. P. (1995); e sempre que o acréscimo da despesa era empreendido em contra-ciclo, à inflação juntaram-se problemas nas contas externas.

A forma clássica e institucional de intervenção resume-se à administração pública tradicional e às instituições da política social como sejam a saúde, a educação e segurança social. As formas de concretização dessa intervenção consistem em fluxos para os particulares e na compra de bens e serviços ao sector privado. Uma segunda área de intervenção é a promoção e o controlo dos monopólios naturais nas áreas de serviços de água, dos transportes, telecomunicações e electricidade. A maioria dos bens e serviços dos monopólios naturais assume a designação de serviço público. Finalmente, uma terceira área de intervenção é a presença do Estado desempenhando um papel de agente económico intervindo como investidor e como empresário em diversos sectores da economia desde os chamados sectores básicos até ao sistema financeiro. A evolução do peso do Estado no sector concorrencial foi condicionada por acontecimentos particulares, como as guerras - fenómeno observável no crescimento da participação do Estado na generalidade das economias europeias - ou processos revolucionários, a que estão na generalidade associadas as nacionalizações, do tipo das verificadas na Revolução de 25 de Abril de 1974. Estas últimas formas de intervenção visam criar, ao lado do mercado, uma forma de regulação económica programada com objectivos diferentes do lucro, pelo menos no imediato.

O aumento da importância do Estado na economia foi, naturalmente, acompanhado por reacções anti-intervenção, centradas nos seguintes argumentos, tidos como resultando de observação empírica: (i) o aumento do investimento público estava a ser compensado com a diminuição do investimento privado, pelo efeito conhecido por *crowding-out*; (ii) o custo dos serviços públicos não cobria os custos de produção, o que originava perda de bem-estar inerente ao aumento de carga fiscal necessária ao financiamento desses serviços; (iii) a despesa pública apresentava cada vez mais tendências de rigidez à baixa, originando um efeito cumulativo de carácter irreversível; (iv) os ganhos decorrentes da acção pública no sentido de oferecer bens, que o mercado não fornecia, tais como a saúde e a educação, teriam sido já conseguidos, não se verificando na actualidade ganhos ao nível de indicadores como mortalidade infantil, taxa de mortalidade e taxa de frequência da escolaridade obrigatória, que justifiquem a manutenção da política pública aos níveis actuais; (v) as organizações públicas seriam menos eficientes do que as organizações privadas do mesmo sector de actividade.

Tendo em consideração estes argumentos, será oportuno considerar as explicações que a teoria económica fornece para o relacionamento do Estado com a economia.

3. O papel do Estado na economia: pressupostos teóricos

Em teoria, o sistema mais eficiente de afectação de recursos é o mercado de concorrência pura e perfeita. Acontece, porém que, em determinadas situações práticas, mas também teóricas, não é possível estabelecer um mercado concorrencial; em situações limite, nem sequer é possível estabelecer mercado. Nestas circunstâncias torna-se necessária a intervenção centralizada do Estado: é o problema das falhas de mercado.

O papel do Estado na economia justifica-se, assim, como substituto do mercado, embora sem os atributos que este possui, actuando através de dois vectores complementares: (i) a despesa pública; (ii) a regulamentação. A despesa pública justifica-se com a existência de falhas de mercado, por exemplo nos bens de mérito e nas externalidades.

A regulamentação encontra a sua razão de ser na existência de monopólios naturais, na existência de concorrência destrutiva, na existência de subsidiação cruzada e na existência de mercados incompletos. Uma forma de regulamentação extrema é a presença do Estado no papel de agente económico privado (empresas públicas de bens e serviços actuantes no mercado concorrencial).

3.1. A intervenção via despesa pública

Na óptica das várias famílias teóricas que se reclamam dos ensinamentos de Keynes, o mercado, enquanto mecanismo único de afectação dos recursos, não assegura o pleno emprego dos factores produtivos, em especial da mão de obra. Donde a intervenção do Estado é não só necessária mas indispensável para assegurar o pleno emprego e o crescimento sustentado da economia. No seguimento da maior crise da economia ocidental, no final dos anos vinte, a intervenção do Estado ganhou espaço, reforçou-se durante a Segunda Grande Guerra e foi, naturalmente, aceite no pós-guerra, não só como resposta à urgência da reconstrução e da modernização das economias, mas também como resposta ao desafio do poder soviético.

Este intervencionismo apoiava-se sobre uma visão macroeconómica, em que o papel do Estado consistia em desenvolver políticas que assegurassem a prioridade ao pleno emprego e se reconhecia que era da responsabilidade das autoridades públicas promover a redistribuição dos rendimentos através de políticas fiscais e sociais adequadas. A despesa pública, enquanto componente do PIB (Produto Interno Bruto) tem, de acordo com a teoria Keynesiana, efeitos multiplicativos sobre a actividade económica, pelo que se recomendava a utilização directa deste

instrumento pelo Estado, no sentido de favorecer o crescimento e de controlar a amplitude dos ciclos de actividade. A teoria predominante justificava assim uma prática de intervenção de grande importância por parte do Estado e constituiu, desde logo, um corte profundo na tradição de *laissez faire*, adoptada pelo Estado liberal nos períodos de antes e depois da Primeira Grande Guerra.

A este corte na tradição da supremacia do mercado que constituiu a teoria keynesiana, responderam duas linhas de investigação distintas. Uma linha que assumia um papel moderado, próximo da neutralidade quanto à intervenção do Estado, representada pela escola neoclássica: os consumidores/eleitores soberanos escolhem racionalmente o Governo e, simultaneamente, o seu programa económico; a produção pública resulta, em certa forma, das preferências dos eleitores/consumidores. Esta linha de investigação correspondeu ao pensamento dominante da economia até à década de setenta e justificava de certa forma as políticas seguidas por quase todos os Estados da OCDE. A segunda linha opõe-se, de forma radical, à intervenção do Estado na economia, sendo constituída por tradições distintas e origens teóricas diversas, que convém identificar separadamente.

(i) a escola da Escolha Pública, representada por Buchanan e Tullock (1977) considera que a burocracia estatal pública tem objectivos próprios, distintos dos objectivos dos consumidores/eleitores. Na maximização da respectiva utilidade, as burocracias adoptam posturas de *rentismo*, difundindo dessa forma dinâmicas de conservação de interesses, ineficientes do ponto de vista da afectação de recursos. São exemplo deste tipo de situação os comportamentos das burocracias organizadas em torno do Orçamento do Estado induzindo o aumento da produção pública;

(ii) a escola de Chicago, em torno de Milton Friedman (e na sombra de Hayek), assumiu-se como um bastião anti-intervenção do Estado, atribuindo ao mercado uma extraordinária fecundidade como mecanismo único, com propriedades de estabilidade e de equilíbrio da economia. Uma das contribuições teóricas mais significativas desta escola foi a teoria dos direitos de propriedade de Coase (1937, 1961). De acordo com esta teoria, a propriedade pública estava na origem de comportamentos de tipo passageiro clandestino e à possibilidade de captura da agência reguladora pela entidade regulada. A correcção desta afectação ineficiente só se conseguirá através da privatização dos direitos de propriedade detidos pelo Estado e pela regulação desses direitos pelo mercado.

Observa-se, a partir da década de oitenta, que as linhas teóricas anti-Estado passaram a receber crescentemente uma maior validação académica, a que não é alheia a crise económica que atingiu de forma diversa as economias ocidentais. A busca de justificações teóricas consistentes para a desintervenção estatal continuou, baseando-se cada vez mais no argumento dos desequilíbrios originados pela mudança que se estava a verificar nas economias industrializadas e deixando de lado, muitas vezes, considerações importantes sobre as realidades concretas da cada economia e sobre constrangimentos de natureza política e institucional.

Apesar da aparente coerência com que muitos economistas, e cada vez um maior número de políticos, criticam o peso das despesas públicas na actividade económica, estas não só não decrescem como tendem mesmo a manter um ritmo de crescimento compatível com o aumento do PIB.

Várias teorias têm sido avançadas para explicar este crescimento da despesa pública e também o déficite que esse aumento tende a provocar:

(i) a primeira explicação para o crescimento da despesa pública apareceu na Alemanha em 1893, devendo-se a Adolph Wagner. A Lei de Wagner postula que a despesa pública cresce proporcionalmente mais do que o crescimento económico. Decorre da lei que a elasticidade-rendimento da despesa pública deve ser superior a um. Existem inúmeros testes da lei de Wagner, para os mais variados países, que na generalidade confirmam a lei, no caso Português pode citar-se: Wagner e Webt (1977), Abizadegh e Gray (1985) Santos, A. (1986), Courakis, Moura Roque e Tridimas (1993) e Barros e Santos (1996).

(ii) a segunda explicação mais difundida do crescimento do Estado é a designada Lei de Baumol, devida a Baumol (1966). De acordo com esta lei, o sector governamental é fundamentalmente um sector de serviços, com uma intensidade capital-trabalho baixa. A produtividade do sector é reduzida, inferior à dos restantes sectores da economia e, como os salários do sector governamental têm que acompanhar a média dos salários da economia, o factor é remunerado acima da sua produtividade marginal gerando, assim, um déficite financeiro que tem de ser coberto, dando origem aos déficits públicos. Decorre da lei que os preços dos serviços públicos crescem mais do que os preços dos serviços industriais e a elasticidade-preço da despesa pública revela uma procura elástica (com elasticidade à volta de -0,5). Esta lei foi recusada para Portugal por Santos, A. (1987).

(iii) uma terceira explicação para o crescimento do peso da despesa é o efeito da população. A população costuma ser utilizada como variável explicativa da despesa pública, nos testes da lei de Wagner, onde o PIB é geralmente apresentado per capita. Acontece, no entanto, que a população possui um efeito negativo sobre despesa pública (Borcherding e Deacon, 1972 e Bergstrom e Goodman, 1973) razão pela qual, quando apresentada em termos per capita, a variável capta o efeito positivo do PIB líquido do efeito negativo da população. Considerada isoladamente a população possui um impacto negativo na despesa pública (Borcherding, 1985).

(iv) uma quarta explicação para o crescimento da despesa pública residirá na função de distribuição de rendimentos que prevalece nas economias contemporâneas em detrimento da função afectação de recursos. Alesina e Perotti (1995), estudaram esta questão para as economias europeias. De acordo com Stigler (1970), a despesa pública faz-se em proveito da classe média, sendo financiada por impostos sobre os pobres e os ricos; haverá mesmo uma ligação entre receitas e despesas públicas e classes de rendimento, que permite à classe no poder beneficiar de benesses fiscais através de diferentes políticas redistributivas. Meltzer e Richard (1981), com um modelo do votante médio, concluíram que sempre que o rendimento mediano se aproxima do rendimento médio a política redistributiva desaparece; sempre que o rendimento médio ultrapassa o rendimento mediano, a política redistributiva entra em acção, dado o *median voter* ser por definição o cidadão que ganha o rendimento mediano, e que determina a carga fiscal. Para Desemtz (1982), será a divisão do trabalho, associada ao crescimento económico, o determinante da política redistributiva.

(v) outra causa do crescimento da despesa pública residirá na burocracia. Os burocratas desejam orçamentos crescentes, como forma de aumentar o poder de monopólio que possuem sobre a oferta de bens públicos (Niskanen, 1978), em particular quando os burocratas enfrentam legisladores e um poder executivo passivos. O triângulo de ferro, existente entre clientela política, representantes eleitos e burocratas, será particularmente significativo na explicação do crescimento da despesa pública (Fiorina e Noll, 1978). A posição de *rentismo* das burocracias constituiria um dos factores explicativos mais importantes do crescimento da despesa pública.

O resultado desta digressão teórica, que não se pretende exaustiva, é de que existem múltiplas causas do crescimento da despesa do governo, sendo portanto este um fenómeno complexo que não encontra uma explicação única.

3.2. A intervenção via regulamentação

A regulamentação constitui uma forma tradicional do Estado intervir na economia, a par da despesa pública. As razões para a regulamentação são, além das avançadas na explicação da despesa pública, outras, de natureza diferente, na medida em que assumem uma dimensão reveladora da inexistência de mercados perfeitos, tais como:

(i) a existência dos monopólios naturais, resultantes da presença em algumas actividades de tecnologias exibindo rendimentos decrescentes à escala em todo intervalo de produção, pelo que o mercado poderá restringir-se a uma única empresa. A empresa isolada, em situação monopolista, é incentivada a reduzir a produção e aumentar preço, gerando rendas de monopólio e diminuindo a eficiência. Para ultrapassar a situação, o Estado é compelido a produzir directamente o bem através da nacionalização do monopólio, ou a entregar a sua exploração à iniciativa privada, mas tendo de regulamentar estritamente a sua actividade: financiar a exploração, se a empresa laborar ao preço marginal, e controlar a rentabilidade da empresa através de uma agência reguladora;

(ii) a existência de concorrência destrutiva no mercado, que pode levar à eliminação injustificada da concorrência e, a prazo, à destruição de todo o sistema de oferta sectorial, gerando um monopólio. Uma prática de preços predatórios cujo objectivo seja a eliminação dos concorrentes no mercado é inaceitável em termos de eficiência alocativa;

(iii) a existência de subsidiação cruzada é igualmente destrutiva da concorrência. Quando algumas empresas utilizam o resultado que acumulam num determinado sector para financiar políticas destrutivas da concorrência noutra sector, torna-se necessária a regulamentação das regras de conduta no sector;

(iv) a persistência de falhas de mercado, já não devido à natureza do bem, mas devido às características do mercado, como acontece no mercado de habitação de baixa qualidade, caracterizado pela filtragem; no mercado de seguros, caracterizado pela selecção adversa; no mercado cultural devido à procura potencial e no mercado dos *media* devido à natureza de bem público das ondas de frequência;

(v) a existência de mercados incompletos constitui em si uma falha de mercado que compele à intervenção do Estado. Esta falha do mercado não decorre da natureza do bem, como acontecia nos bens públicos, mas da existência de incerteza no mercado de bens; a inexistência de preços

para os diferentes estados de natureza possíveis torna impossível diversificar o risco idiossincrático nos projectos futuros que são estruturantes da actividade económica; este fenómeno costuma ser designado por ausência de capacidade empresarial, mas de facto não é mais do que um processo de aversão ao risco, em situação de mercado incompleto, em que é impossível ao sector privado efectuar a cobertura do risco de investimento.

Face a estas situações de mercados imperfeitos, o Estado regulamenta a actividade com o objectivo de construir um quasi-mercado, através da regulamentação dos direitos de propriedade, do apoio ao funcionamento do mercado através de subsídios, da regulamentação do monopólio natural fixando preços, quantidades e lucros, da adopção de normas de qualidade e segurança e, finalmente, criando empresas públicas.

3.3. O caso especial da empresa/agência pública

As empresas públicas constituem uma forma extrema de regulamentação em que o Estado se comporta como agente competitivo ou como monopolista, assegurando o controlo directo dos preços, quantidades e lucros e impondo todo e qualquer tipo de normas. A instituição de empresas públicas corresponde a duas situações distintas e historicamente determinadas:

(i) a empresa pública monopólio natural, instituída no final do século passado, na defesa, fornecimento de água e transportes. Este tipo de empresa pública confronta-se actualmente com a inovação tecnológica, que põe por vezes em causa a natureza monopolista, como acontece actualmente com o sector das telecomunicações;

(ii) a empresa pública estruturante, criada em sectores de capital intensivo para responder a políticas sectoriais e de aproveitamento de recursos endógenos ou respondendo a critérios de natureza estratégico-política. Este tipo de empresa foi muito difundido na exploração de recursos minerais, de fontes energéticas e nos bens necessários à industrialização;

(iii) finalmente a empresa pública ou a agência pública de natureza criativa, instituída na sequência da aceleração do processo de globalização, e que tem por objectivo colmatar a existência de mercados incompletos, em particular de sectores com elevada inovação tecnológica, relativamente aos quais seja impossível ao sector privado fazer a cobertura do risco de investimento, por inexistência de preços para os diferentes estados de natureza futuros. Exemplo de projectos em que se verifica este tipo de fenómeno, na actualidade, são os projectos

especiais, os projectos de investigação dos mares, o desenvolvimento das indústrias novas e de elevado risco.

Esta classificação tem objectivos meramente organizativos e não pretende ser exaustiva, pois que as formas de intervenção empresarial em que o Estado se torna detentor do capital social e responsável pela gestão podem evoluir rapidamente e responder a situações concretas que determinam a oportunidade da presença do Estado. A evolução do mercado dos transportes aéreos tornou a presença do Estado no sector, na actualidade, desaconselhável e factor de reacção ao desenvolvimento económico. Numa lógica de flexibilidade, o Estado tem, em cada momento em que os mercados se desenvolvam, de possibilitar a entrada do sector privado, desinvestindo no sector, privatizando, por forma a libertar recursos para os futuros projectos de intervenção pública.

4. Perspectivas de evolução do Estado no âmbito da União Europeia

A lógica da construção de um grande mercado interno europeu é uma lógica de essência liberal, que visa combater o proteccionismo sob todas as suas formas, desde a existência das barreiras não-tarifárias nas relações comerciais intra-comunitárias aos nacionalismos industriais e financeiros apoiados pelos Estados nacionais, sob as formas mais diversas. A criação do mercado interno supõe um duplo esforço a nível dos Estados europeus: harmonizar e desregulamentar. A harmonização pretende fornecer as bases para a formação de um mercado único, homogéneo. A desregulamentação pressupõe que os mecanismos do mercado único não devam ser condicionados pela lógica que presidia aos mercados nacionais.

Apesar do esforço da Comissão Europeia na promoção de uma liberalização completa dos mercados e na tentativa de afastamento dos Estados Nacionais da actividade económica, o facto é que subsistem, no contexto europeu e a nível nacional, formas de intervenção e modelos de relacionamento entre o Estado e a economia que não serão alterados enquanto a União Europeia não se dotar de políticas estratégicas capazes de substituírem as funções dos Estados nacionais. O actual papel da Comissão, enquanto fiscal das regras de concorrência entre as empresas europeias, não é suficiente para europeizar as economias dos Estados membros.

Encontram-se hoje em dia, na União Europeia, três modelos distintos de relacionamento do Estado com a economia. Construída ao longo dos tempos no processo de formação das economias nacionais, a relação do Estado com a economia é na Europa muito diferente daquela

que emergiu nos Estados Unidos. Basta comparar a dimensão, a dotação em recursos e a localização das economias nacionais europeias para se entender a evolução das relações que se foram estabelecendo entre o tecido produtivo e as instituições do Estado. Embora de forma estilizada, e independentemente do cariz ideológico, podemos encontrar na Europa três modelos de relacionamento entre o Estado e a economia:

(i) o modelo da nação industrial, que consiste numa forte mobilização em torno de um imperativo industrial partilhado: parceria estreita entre o Estado, as empresas, os bancos e os poderes regionais e locais, com o objectivo de criar um ambiente favorável duradouro. A participação de instituições do Estado como accionista de bancos, empresas e agências de desenvolvimento é perfeitamente aceite e mesmo exigida em determinadas situações;

(ii) o modelo do Estado-empendedor, próprio dos países latinos, em que são combinadas três tipos de funções: constitui o grande eixo da política industrial definindo os objectivos a longo prazo, desenvolve uma política de grandes programas com ajudas maciças aos sectores considerados estratégicos, como a aeronáutica, a indústria do nuclear e a electrónica e, finalmente, conduz uma política de ajudas às empresas sector por sector;

(iii) o modelo da plataforma global em que os países, através de ajudas maciças em capital, procuram atrair firmas multinacionais, americanas e japonesas, fixando o seu estado maior, os serviços financeiros e os de investigação e desenvolvimento, transformando o país em plataforma de circulação de várias capacidades a nível europeu e mundial.

Tendo como pano de fundo estes três modelos, compreende-se mais facilmente as dinâmicas que caracterizam as relações entre o sector público e a sociedade civil nos países europeus. É neste contexto tão diferenciado que se desenvolveram as políticas de privatização nos últimos quinze anos.

4.1. As políticas europeias de privatização

Tendo como pano de fundo esta dinâmica, assistiu-se nos últimos anos à emergência da privatização como elemento central da política económica, no sentido de diminuir a importância do Estado na economia. Sob a bandeira da privatização observam-se comportamentos distintos, a saber: (i) venda de activos públicos, em particular de empresas públicas, ao sector privado; (ii) cedência da exploração do activo público ao sector privado (*contracting out*); (iii) *franchising* da produção pública; (iv) levantamento das barreiras à entrada em sectores anteriormente

monopólios públicos, e (v) promoção da competição na economia. Por vezes também se designa privatização à modificação do estatuto e do modo de gestão da empresa pública, quando esta adquire um estatuto de direito privado, mesmo mantendo a propriedade totalmente pública.

Esta dinâmica é suportada pela mundialização da actividade económica, na crescente interdependência entre as economias nacionais, na intensificação da concorrência internacional, no aumento do progresso técnico, com o correspondente aparecimento de novos produtos que concorrem com os produtos existentes no mercado regulado, no domínio reforçado da lógica de mercado e numa cada vez mais restritiva concepção do papel do Estado na economia, com o objectivo de reduzir o déficite público.

No contexto europeu é possível arrumar as estratégias de privatização em três grupos de países:

- (i) um primeiro grupo em que se incluem países como o Reino Unido, Portugal e mais recentemente a França;
- (ii) um segundo grupo que integra países como a Espanha e a Itália;
- (iii) por fim o grupo dos países da Europa Central e do Norte (Alemanha, Holanda, entre outros)

No primeiro grupo, temos países com um sector público empresarial que se poderia classificar de ortodoxo, em que o papel do Estado se torna demasiado presente nas orientações das empresas. No segundo grupo, a forma organizativa apoia-se na existência de holdings de empresas em que o sector privado também pode participar, mas em que a eficiência da gestão não é preservada. Finalmente, no terceiro grupo, o capital público está presente num grande número de empresas, por vezes em situação minoritária, mas a gestão processa-se de forma independente.

Do ponto de vista quantitativo e no quadro da OCDE, verificam-se dinâmicas distintas, com a Nova Zelândia na cabeça do pelotão das privatizações (7,2% do PIB em 1992, segundo Thiry, 1994), seguindo-se a Inglaterra (9% do PIB em 1992), Portugal (4,3% do PIB nas privatizações realizadas entre 1989 e 1991¹) e o Japão (3,1% do PIB em 1992). Os restantes países da OCDE apresentam valores na ordem de 1,5% do PIB. Destes países da cauda do pelotão tem particular interesse a Holanda, onde o arrojado plano de privatização de 1981 deu origem a concretizações marginais e insignificantes (Van Mierlo, 1990). Situação similar verifica-se em todos os países

¹ No caso português, o maior volume de privatizações ocorreu ulteriormente

nórdicos, incluindo a Alemanha, onde as privatizações não foram representativas, salvo quanto à ex-RDA.

Esta distinta performance justifica que nos debruçemos nos argumentos da privatização, publicamente assumidos. Razões ideológicas invocadas pretendem deixar campo livre às forças do mercado, justificando esta necessidade nas dinâmicas económicas espontâneas, embora sejam as políticas públicas que tornam inevitável essas dinâmicas económicas. Senão, vejamos: a política de concorrência da Comunidade Europeia e o acordo de Maastricht sobre o programa de convergência económica forçam a prevalência do mercado relativamente ao Estado no âmbito da UE. Os acordos de Comércio Internacional forçam a prevalência das políticas de eficácia relativamente às políticas distributivas, nas relações internacionais. Verifica-se assim uma concordância entre as políticas do mercado único europeu e as políticas de internacionalização prevalentes no mercado. Face a esta dinâmica, os Estados nacionais perdem autonomia de decisão, sendo que a perda de decisão se inicia pelas políticas que influenciam o mercado, como acontece com a política convencional de intervenção do Estado através de empresas públicas.

As razões especificamente económicas são menos claras. A vantagem da eficiência da empresa privada relativamente à empresa pública é uma questão em última análise empírica, amplamente debatida e com conclusões ambíguas, se bem que, assintoticamente, a eficiência seja superior no sector privado (Gathon e Pestieu, 1996).

O programa de privatizações do R. U. caracteriza-se por ser o de maior dimensão na Europa, por ser sistemático, e ideologicamente orientado. A British Petroleum foi privatizada em 1979; a privatização da British Telecom realizou-se em 1984; a da British Gas em 1986; a da British Airways em 1987; a da British Airport Authority em 1987; a da British Steel em 1988; a da England and Wales Water Authority em 1989; a privatização das Regional Electricity Companies foi realizada em 1990/91. Foram ainda efectuados, entre o sector público e o sector privado, muitos contratos para o tratamento dos lixos domésticos entre 1981 e 1986.

Algumas empresas não foram ainda privatizadas, como a British Rail que foi desdobrada em duas empresas, de acordo com orientações da Comissão da UE (uma para a gestão das infraestruturas e outra para a gestão do material rolante), mas devido a não ser rentável não foi oferecida ao mercado; ou a Post Office, mas mesmo nestas situações o Governo introduziu concorrência no sector.

Em França, o processo de privatizações desenvolveu-se em duas vagas: na primeira vaga, de 1986 a 1988, 31 bancos e empresas financeiras passam do sector público para o sector privado. São vendidas na Bolsa de Paris, entre outras empresas, a Elf-Aquitaine e a Saint Gobain em 1986 e o Paribas, a Sogenal, a Banque de Travaux Publique, a Banque Industrielle et Immobilière Privée, o Credit Commercial de France, a Havas, a Compagnie Général d'Electricité, a Société Général e a Télévision Française, em 1987. Não existe indicação de se ter introduzido deliberadamente a concorrência em sectores públicos. Entre 1988 e 1993, o retorno ao poder do Partido Socialista fez parar a onda de privatizações. Na segunda vaga, iniciada em 1993, o Governo conservador privatizou o BNP e a Rhône-Poulenc, nesse mesmo ano a parte restante da Elf-Aquitaine, UAP e Renault em 1994 e a Seita, Usinor-Sacilor, Pechiney e AGF em 1995. O processo encontra-se actualmente em marcha.

4.2. As privatizações em Portugal

O processo de privatizações em Portugal encontra-se documentado em Santos (1993) e no Relatório do GAFEPP (1995).

Em 1986, o Estado liquida e extingue várias empresas públicas, como sejam a CNN, a CTM e a EPPI. Entre 1987 e 1988 o Estado privatiza indirectamente empresas pertencentes a outras empresas públicas, a saber: Ertcuf, Lusofane e Sitenor do grupo QUIMIGAL em 1987; Portline, Secla e Transinsular do grupo IPE e Siga do grupo QUIMIGAL em 1988. Em 1989, o Estado inicia a venda directa de empresas públicas alienando 49% da Unicer, do BTA, da Aliança Seguradora e da Tranquilidade; simultaneamente, mantêm-se as privatizações de empresas pertencentes a grupos empresariais públicos, cuja lista completa se pode ver no relatório GAFEPP (1995, p.323-325). Ao todo já foram privatizadas mais de 100 empresas públicas.

A estratégia que emerge deste processo de privatizações é, em primeiro lugar, o esforço do Estado na reconstituição de grupos empresariais nacionais, grupos estes que haviam sido nacionalizados a quando da Revolução de 25 de Abril de 1974. Em segundo lugar, a necessidade de obtenção de receita pública através da venda do património, receita esta cuja importância tem vindo a aumentar, face às restrições orçamentais acordadas em Maastricht. É a este objectivo que tem sido dada relevância mediática. Em terceiro lugar, sob a pressão do desenvolvimento do mercado interno, num contexto de integração europeia e globalização, constitui também objectivo das privatizações a necessidade de racionalizar a intervenção pública e aumentar a eficiência alocativa.

Emerge, finalmente, deste processo, o esforço do Estado na reconstrução de uma sociedade civil empresarial, fundamentalmente centrada na banca, que pode constituir a componente privada das estratégias públicas que se observa nas economias do norte da Europa, e que constituiria um dos pilares de um equilíbrio de mercado caracterizado pela separação público vs. privado dinamicamente óptima.

4.3. O papel do Estado numa Europa integrada

As privatizações parecem não ter sido concebidas a nível nacional, com excepção do Reino Unido, como verdadeiras políticas estruturais (Coquet e Cacheux, 1996), mas antes como operações tácticas para fazer face às restrições orçamentais e como acções decorrentes do processo de integração europeia.

O Tratado de Roma precisava que as empresas públicas estavam sujeitas à concorrência. O Acto Único Europeu esforçava-se por eliminar as distorções da concorrência, como forma de atingir um espaço económico homogéneo. Nos termos do Tratado da Comunidade Europeia (TCE), a Comissão Europeia tem poderes de controlo sobre as intervenções públicas de Estados nacionais, que passam a estar limitadas aos domínios ainda não declarados abertos à concorrência ou que relevam do conceito de serviços de interesse económico geral (art.90º do TCE). Todos os instrumentos do Estado nacional que possam modificar os preços relativos são susceptíveis de ser controlados pela instância europeia. O princípio da subsidiariedade passa a funcionar de uma maneira perversa, na medida em que se restringe aos sectores ainda não declarados abertos à concorrência.

A política de concorrência europeia também significa a não intervenção do Estado na economia de forma que possa induzir situações de poder de mercado que alterem as normas de funcionamento do mercado interno. Os Estados vêem assim globalmente restringida a sua capacidade de intervenção prevista no princípio da subsidiariedade.

A intervenção pública nacional opõe-se ao princípio fundamental da construção do mercado interno europeu quando intervém de forma administrativa ou directa em sectores declarados abertos à concorrência. O mercado comum europeu representa uma política que privilegia a eficácia macroeconómica e o mercado global, em detrimento da eficácia social e da especificidade regional. Trata-se de uma política coerente com os acordos de comércio internacional adoptados pela Organização Mundial do Comércio. Se a não intervenção do Estado na economia constitui uma orientação genérica, que a Comissão pretende ver implementada

através das restrições à política orçamental (reduzindo as ajudas públicas à produção ou estabelecendo um sistema horizontal de controlo das ajudas ao investimento) o “Livro Branco Crescimento, Competitividade e Emprego”, de Dezembro de 1993, fixou dois eixos de desenvolvimento em que a presença disciplinada do Estado pode encontrar o seu lugar. São as áreas que geram economias externas, como as redes de informação e redes de transporte e energia, relativamente às quais a União Europeia pretende ver implementada uma política comum que favoreça uma política industrial baseada na competitividade.

Poderá o Estado nacional participar como investidor e manter empresas públicas no contexto desta política industrial? Pode, desde que as empresas não necessitem de ajudas e adotem posturas competitivas, já que a Comissão não força a privatização das empresas públicas, apenas restringe as ajudas públicas. Acontece, no entanto, que os economistas não acreditam que as empresas públicas convencionais possam ter sucesso em ambientes competitivos e sem ajudas públicas.

Naturalmente que esta política restringe o papel do Estado na economia, nos sectores abertos à concorrência, incentivando o Estado a privatizá-los e a libertar recursos para desenvolver um papel similar ao desempenhado no passado, lançando novos projectos estruturantes da economia nacional, criando mercados futuros, e actuando no campo social. Podemos concluir que esta política promove novas formas de intervenção muito diferentes da postura do Estado-patrão e, ao mesmo tempo, abre os sectores tecnológicos do passado à iniciativa privada e intervém nos mercados futuros, onde continuará a verificar-se uma situação de mercados incompletos, com capacidade empresarial e capitais insuficientes para criarem as actividades que configurarão o futuro.

5. O papel do Estado numa pequena economia aberta

Ao contrário do que seria de esperar, a construção europeia não tem impedido que os Estados nacionais, mesmo aqueles que se reclamam de um liberalismo puro e duro, deixem de intervir directa ou indirectamente e pelas formas mais diversas nas economias nacionais para proteger o capital nacional. Enquanto os países com uma tradição mais dirigista, como a França, remetem para as empresas controladas pelo Estado uma parte da responsabilidade da intervenção pública, por vezes à margem das directivas comunitárias, outros países, como a Alemanha, a Holanda e a Áustria, entre outros, promovem um forte sentido de cooperação entre as empresas, por vezes

com participação pública no capital, o sector financeiro e o Estado, suportado por uma legislação nacional adaptada para defender os interesses nacionais.

A dinâmica da política económica de alguns países europeus, acima exposta, demonstra que um pequeno país possui capacidade para reagir contra a política de desintervenção da Comissão, ultrapassando a mera aplicação de políticas passivas e o aproveitamento dos graus de liberdade que a política industrial Europeia permite. Simplesmente terá de o fazer de forma inovadora e muito diferente do passado.

A perspectiva histórica mostra que a intervenção do Estado na economia se faz em função das insuficiências do mercado e da vontade política de redistribuir mais equitativamente a riqueza produzida, como forma de assegurar uma acessibilidade uniforme a determinados serviços básicos.

Face à irreversibilidade das políticas e instituições existentes, os esforços do CIRIEC para definir ao nível europeu um campo de actuação para as empresas públicas (Thiry, 1994), parecem ser uma via de actuação, a complementar as políticas passivas e o aproveitamento dos graus de liberdade a nível nacional.

A política de aproveitamento dos graus de liberdade corresponde a uma abordagem pragmática, afastada das posições ideológicas inerentes à dinâmica de desmantelamento das qualidades do Estado, dominante na actualidade, e deve assentar em quatro eixos: (i) manutenção dos monopólios naturais no sector público, a não ser que o seu estatuto tenha sido alterado pela inovação tecnológica; (ii) privatização das empresas públicas que actuem em ambientes competitivos; (iii) continuação da função empresarial do Estado em novos projectos que configurem a economia futura; (iv) manutenção das actividades de bem público tradicional (defesa, justiça, educação, ambiente, etc.).

A privatização dos monopólios naturais pode ser uma falsa solução para o problema que constitui a sua existência no domínio público, dado que os rendimentos decrescentes à escala exigem políticas de tarifação específicas; a tarifação ao preço marginal origina déficits, exigindo a subsidiação da empresa, por forma a compensá-la do déficit de exploração que a tarifação induz; a tarifação ao preço médio gera lucros de monopólio; para obviar a esta situação os preços são geralmente regulados. Esta regulação depende das características tecnológicas da indústria e não das opiniões de política económica do regulador.

A privatização das empresas públicas que actuem em ambientes competitivos corresponde a considerar o Estado como um agente económico particular, que não deve actuar em sectores destinados à iniciativa privada, a não ser que a empresa pública possua uma função especial, como seja a de regulação do mercado, funcionando assim como uma agência de regulação.

A continuação da função empresarial do Estado, desenvolvendo novos sectores onde a existência de mercados incompletos torne improvável o aparecimento de capitais e empresários privados, continuará a ser uma necessidade futura. O Estado terá de continuar a lançar projectos estruturantes, que reforcem o desenvolvimento económico e a capacidade competitiva futura das indústrias privadas nacionais.

O processo de investimento e desinvestimento público deve ser concebido como uma dinâmica, em que os sectores onde o Estado investiu no passado, mas que entretanto se tornaram sectores concorrenciais, sejam entregues à iniciativa privada; mas entretanto o Estado continua a investir em novos projectos necessários ao desenvolvimento económico do país, e relativamente ao quais não se tenha definido uma oferta privada, devido à existência de mercados incompletos.

A manutenção das actividades tradicionais corresponde a reconhecer que elas são constituídas por bens públicos que tornam inviável a sua privatização. Em todos os sectores em que o Estado actua na actualidade, será sempre necessária uma provisão pública do bem, assente em princípios de equidade. Essa provisão pública pode fazer-se directamente pelo Estado ou através de *contracting out*, por entidades de direito privado, mas com financiamento público. A opção por um ou outro método tem vantagens e inconvenientes.

Uma pequena economia aberta enfrenta um dilema que não é fácil de resolver: por um lado deve apostar forte no mercado porque é esse mecanismo que a integra na economia internacional e, neste domínio, o sector privado tem vantagens sobre o sector público; por outro lado, para manter a coesão social interna, coordenar as estratégias dos diferentes actores económicos e diminuir o risco inerente a um processo social e económico dinâmico, o Estado tem vantagens sobre o sector privado e o mercado. Esta dicotomia tem de ser flexível, caso contrário, a economia nacional, entendida com uma parte do social, deixa de funcionar e a crise poderá instalar-se de forma permanente.

6. Conclusões

O tema da intervenção do Estado na economia não é um tema polémico, se for assumido que toda e qualquer acção de intervenção sobre o mercado se torna, em princípio, indesejável. Da mesma forma, a empresa pública convencional como forma de regulamentação não é um tema que se considere, hoje, muito popular. Estas observações poderiam levar a pensar que o Estado já não intervém na economia, em especial sob outras formas que não sejam a despesa pública tradicional e, nesta área, com tendência para reduzir substancialmente a sua influência.

A realidade e a necessidade são, no entanto, mais fortes do que as pretensas vontades e do que a retórica em voga de ver um Estado minimal sem qualquer influência na actividade económica.

As conclusões não poderão ser, por isso, a confirmação das teorias de redução, pura e simples, do peso do Estado nas economias mas, ao contrário, a sua presença selectiva e qualitativa.

O Estado, enquanto instituição, é a única estrutura de coordenação capaz de gerir os problemas que, no início do século XXI, ameaçam as sociedades contemporâneas, como sejam a fragmentação social, as imigrações de massas internacionais, o crescimento urbano exponencial e a desintegração ambiental do planeta. São problemas com conteúdo económico e que não poderão ser geridos por empresas privadas, por maiores e mais eficientes que sejam.

Sendo reconhecido por muitos que o Estado contemporâneo não está preparado para fazer face aos problemas de coordenação que se vêm colocando, e que não é capaz de modificar as suas instituições de forma a acompanhar o devir do tempo, as instituições e políticas supranacionais constituirão, necessariamente, sucedâneos institucionais alternativos. Acontece que as políticas económicas implementadas por estas instituições não são consensuais, reforçando o mercado, o individualismo e a não organização cívica das populações.

Uma pequena economia aberta e periférica tem necessariamente de prestar atenção à competitividade internacional, actuando de acordo com um modelo aberto às iniciativas de localização, algo próximo da plataforma global mas, simultaneamente, atender à coerência sócio-económica do espaço nacional, cooperando com todos os agentes e reservando ao Estado um papel estratégico de redutor do risco. Esta dinâmica dá garantias de sustentabilidade do espaço sócio-económico futuro, face à deriva geográfica das multinacionais. A opção pelo funcionamento tipo país plataforma global ou Estado empreendedor é função da oportunidade e, em termos dinâmicos, estas duas estratégias são complementares.

A provisão de bens públicos pelo Estado tem de continuar a fazer-se por constituírem procuras sociais. Estas actividades podem ser parcialmente privatizadas, mas apenas em regime de *contracting out*, o que significa que continuarão a ser financiadas em grande medida pelo Estado.

De acordo com o modelo de Estado empreendedor, na ausência de mercados completos, o Estado tem de actuar como empresário, desenvolvendo mercados. Após os mercados estarem desenvolvidos, o Estado deve privatizar a actividade que entretanto se tornou competitiva, evitando manter posições sem interesse estratégico e numa perspectiva nacional. As privatizações actuais de empresas competitivas devem ser interpretadas de acordo com este processo dinâmico. Quanto aos monopólios naturais, não existe qualquer vantagem económica na sua privatização, podendo no entanto a sua privatização fazer-se com base em políticas públicas, mas exigindo sempre a necessidade de controlo por parte de uma agência de regulação.

BIBLIOGRAFIA

- A. Alesina e R. Perotti**, *Taxation and redistribution in an open economy*, European Economic Review, 39:861-979, 1995
- A. H. Meltzer e S. F. Richard**, *Tests of rational theory of the size of the government*, Journal of Political Economy, 89, October, 914-927, 1981
- A. S. Courakis, F. Moura Roque e G. Tridimas**, *Public expenditure growth in Greece and Portugal: Wagner's Law and beyond*, Applied Economics, 25:125-134, 1993
- A. Sen**, *Inequality Reexamined*, Cambridge University Press, 1992
- Albano Santos**, *A lei de Wagner e a realidade das despesas públicas*, Estudos de Economia, Vol VI, 2, 169-189, 1986
- Albano Santos**, *O modelo de Baumol e o crescimento do sector público*, Estudos de Economia, vol 8, 1, 73-87, 1987
- Anabela Santos**, *Contributo para a avaliação das privatizações em Portugal*, Working paper CIEF, nº 17, 1993
- Anabela Santos**, *Privatisations in Portugal: Global characterisation and evaluation of the process*, Working paper CIEF, 1993
- António M. P. Afonso**, *Public Deficits and Inflation. Some more results for Portugal*. Estudos de Economia, vol 15, 3: 273-286, 1995
- António Sampaio Mello e Diogo Lucena, ed.**, *Política Económica para as Privatizações em Portugal*, Verbo Editora, Lisboa, 1989
- B. Coquet e J. Cacheaux** - *Les privatizations dans la perspective de l'integration Europeene*, Revue Economique, 47(6):1333-1350, 1996
- Bernard Thiry**, *L'entreprise publique dans L'Union Européenne. Annales de L'Economie Publique Social et Cooperative*, Vol 65, nº 3:413-436, 1994

Carlos Barros e Anabela Santos, *Wagner's Law: An econometric test for Portugal*, Working Paper ISEG, 1996

Colette Voisin, *La privatization, une question d'incitations: propriété, réglementation et information*, *Revue d'Economie Politique*, 105(3): 481-514, 1995

D. F. Bradford e W. E. Oates, *Toward a predictive theory of intergovernmental grant*, *American Economic Review*, vol 61,440-48, 1971

Emanuel Santos, Francisco Dias e Jorge Correia, *Séries Longas das Contas Nacionais Portuguesas*, Documento de Trabalho do Banco de Portugal, 1992

Eugénia Mata e Nuno Valério, *História Económica de Portugal: Uma perspectiva global*, Lisboa, Editorial Presença, 1994

F. M. Bator, *The question of government spending. Public needs and private wants*, N. Y. Harper and Row, 1960

Fonseca Marinheiro, *Uma Avaliação Empírica do Teorema da Equivalência Ricardiana para a Economia Portuguesa*, apresentado na 1st Iberian Conference on Public Economics, 1996

G. Brennan e J. M. Buchanan, *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, 1980

G. J. Stigler, *Director's law of public income distribution*, *Journal of Law and Economics*, 13, 1-10, 1970

GAFEEP, *Privatizações em Portugal - Uma reforma estrutural*, Ministério das Finanças, 1995

H. Demsetz, *The growth of the government*, in *The Vries Lectures*, nº 4, Economic legal and political dimensions of competition, North Holland, Amesterdam., 1982

H. J. G. A. Van Mierlo, *Privatisation and the third sector of the economy*, *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative*, vol. 61, 4:537 -550, 1990

Henry-Jean Gathon e P. Pestieu, *La performance des entreprises publiques*, *Revue Economique*, vol. 47, 6:1225-1238, 1996

J. F. Marchipont, *La strategie de L'Union Europeene à la recherche d'un concept de politique de competitivité globale*, *Revue d'Economie Industrielle*, 71:17-37, 1995

J. M. Buchanan e G. Tullock, *The expanding public sector. Wagner squared*, Public Choice, 31, Fall, 147-150, 1977

J. M. Buchanan, G. Tullock e R. E. Wagner, *Democracy in deficit: the political legacy of Keynes*, Academic Press, N.Y., 1977

J. M. Kay Bishop e C. Mayer, *Privatisation and Economic Performance*, Oxford University Press, 1994

J. Reis, - *O Estado e a Economia: Novas e Velhas Questões*, Sociologia: Problemas e Práticas, Vol.21:9-28, 1996

J. Wiseman, *Principles of political economy: an outline proposal, illustrated by application to fiscal federalism*, Constitutional Political Economy, 1:101-124, 1990

João César das Neves, *The Portuguese Economy: A picture in figures XIX and XX Centuries*, Universidade Católica Portuguesa, 1994

Jorge Santos, *Budget Deficits and Inflation: Portugal and the Other EC high debt country*, Estudos de Economia, Vol. 12. 3:Apr. Jun, 1992

Kenneth E. Train, *Optimal Regulation. The Economic Theory of Natural Monopoly*, MIT Press, 1991

L. Caldwell, *The state as a work of art: statecraft for the 21 st century*, Political Science, vol.29, 4:657-664, 1996

M. Beesley e S. Littlechild, *Privatisation: Principles, problems and Priorities*, in **M. Kay, J. Bishop e C. Mayer** (edit.), *Privatisation & Economic Performance*, Oxford University Press, 1994

M. Fiorina e R. G. Noll, *Voters, bureaucrats and legislators: A rational choice perspective on the growth of bureaucracy*, Journal of Public Economics, 9, April, 239-254, 1978

M. Humbert, *L'élargissement des fondements theoriques standards des politiques industrielles*, Revue d'Economie Industrielle, 71:143 -162, 1995

Nuno João Oliveira Valério, *As Finanças Públicas Portuguesas entre as duas guerras mundiais*, Tese de Doutoramento, ISEG, 1982

- Paulo Pereira**, *Fiscal decentralisation, public sector size and the wealth of nations*, apresentado no Annual Meeting of European Public Choice Society, 1996
- R. A. Musgrave**, *The Theory of Public Finance*, MacGraw Hill, N.Y., 1970
- R. E. Wagner e W. E. Weber**, *Wagner's law, fiscal institutions and the growth of the government*, National Tax Journal, 30, n° 1, 59-68, 1977
- R. H. Coase**, *The nature of the firm*, *Economica*, NS, 4:386-405, 1937
- Robert Barro**, *Are Government bonds net wealth?*, Journal of Political Economy, 82(6):1995-117, 1974
- Robert Barro**, *The Ricardian approach to budget deficits*, Journal of Economic Perspectives, 3(2):37-54, 1989
- S. Abizadegh e J. Gray**, *Wagner's Law: A pooled time series, cross section comparison*, National Tax Journal, 38, 2:209-218, 1985
- T. C. Bergstrom e R. Goodman**, *Private demands for public goods*, American Economic Review, 63, June, 280-296, 1973
- T. E. Borchering e R. T. Deaton**, *The demand for the services of the nonfederal Governments*, American Economic Review, 62, December: 891-901, 1972
- T. E. Borchering**, - *The cause of government expenditure growth: A survey of US evidence*, Journal of Public Economics, 28:359-382, 1985
- Vito Tanzi e I. Schuknecht**, *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*, Working Paper FMI: 95/130, 1995
- W. A. Niskanen**, *Bureaucrats and politicians*, Journal of Law and Economics, 18:617-643, 1975
- W. A. Niskanen**, *Deficits, government spending and inflation, What is the evidence?*, Journal of Monetary Economics, 4, August, 591-602, 1978
- W. J. Baumol e W. G. Boeden**, *Performing arts: The Economic Dilemma*, N. Y. Twentieth Century Fund, 1966
- W. J. Baumol**, *Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice*, Public Choice, 77:17-28, 1993
-

W. Oates, *Searching for Leviathan: A reply and some further reflections*, American Economic Review, 79:578-583, 1985

W. Oates, *Searching for Leviathan: An empirical study*, American Economic Review, 75:748-757, 1985

