

SETOR PÚBLICO: RIQUEZA, FUNÇÕES E GOVERNAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS*

Virgínia Maria Granate Costa e Sousa

Instituto Superior de Contabilidade e Administração (ISCA), da Universidade de Aveiro e GOVCOPP

virginiagranate@ua.pt

ABSTRACT

In a crisis context we have a scenario of new functions emerging from the center of an enlarged public sector as an entity created and defined by the System of National Accounts (SNA2008) and the European System of Accounts (ESA2010) for the best understanding of the general government impact on the economic system and for the survival of a Welfare State plenty of interactions with the market and the risky society.

The presentation and analysis of some public sectors, from different countries (European or not), will be the scope of this study based on the national accounting framework and language. It is proposed, in line with the diversity or even the convergence of the strategies for the wealth and the welfare, a new governance paradigm.

The referred paradigm will be sustained by the urgent need of the institutions governance new approach to face the challenge of the “Balance Sheet Recession”.

Key words: National Accounting, Public Sector, Balance-Sheet, Governance.

*** Artigo apresentado no XV Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria, junho de 2015, ISCAC.**

I INTRODUÇÃO

Não há uma definição universal para a governação do setor público (IFAC & CIPFA, 2014). A referida governação aparece marcada pela diversidade das estruturas e processos dirigidos para a sustentabilidade económica, financeira, social e ambiental, aquela que permite a continuidade da prestação dos chamados serviços de interesse geral (Sousa, V.G., 2007) e, conseqüentemente, o desenho de um Estado Social. Assim, a atuação das várias entidades que compõem o setor público, com especial realce para as Administrações públicas e seu controlo de entidades mercantis, como é o caso das empresas públicas financeiras e não financeiras, dirige-se: para a defesa do interesse público e para a definição dos seus outputs e outcomes tendo presente o triângulo da sustentabilidade e a gestão estratégica dos recursos, em contexto de risco.

O reconhecimento de que parece não haver um modelo dominante de *Welfare State*, na Europa e mesmo fora dela que, em resposta ao desafio da crise atual, chamada de sistémica, implique uma adaptação e evolução contínuas que acompanhem a diversidade institucional (Diamond, Patrick & Lodge, Guy, 2013), levanta algumas questões:

RESUMO

Num cenário de crise sistémica redesenham-se novas funções para um setor público abrangente, definido pelos *System of National Accounts* de 2008 e *European System of Accounts* de 2010, tendo em vista uma melhor governação dos recursos no contexto de um *Welfare State* em constante mudança na sua abrangência e interações com o mercado e com a sociedade.

A apresentação e análise dos variados perfis dos setores públicos de países situados dentro e fora da Europa, inspirados na respetiva Prestação de Contas, constituirá a base deste estudo que, suportado pela variedade dos países e setores e subsectores em análise, assinalará a diversidade e a convergência de linhas de governação da riqueza patrimonial e do welfare, aventando a necessidade de um novo paradigma da governação.

O referido paradigma terá em conta a urgente necessidade de uma governação das instituições públicas ou privadas que não esqueça o desafio da atual “*Balance Sheet Recession*”.

Palavras Chave: Contabilidade Nacional, Sector Publico, Balanços, governação.

1. Que funções definem o perfil do Estado Social?
2. Deverão os perfis do Estado ter por base as despesas e sua sustentabilidade financeira ou, também, e sobretudo, a gestão dos seus patrimónios para um eficaz cumprimento das funções?
3. Há um novo paradigma em construção? O “*frozen*” *welfare state*?

Este trabalho pretende realçar a importância dos Sistemas Internacionais de Contas, tais como o European System of Accounts (ESA2010) e o System of National Accounts (SNA2008) para fundamentar as análises económica, financeira e social das Administrações Públicas e definir e enquadrar os papéis (de produtor, distribuidor e redistribuidor do rendimento, consumidor, investidor, acionista, e gestor de Ativos e Passivos) e funções exercidas pelas Administrações Públicas de cada país.

Para responder às questões formuladas neste estudo empírico foram selecionados alguns países europeus e Japão, tendo por base a sua Prestação de Contas, feita em consonância com os atuais SNA2008 (EC & all, 2009) e ESA 2010 (Eurostat & EC, 2013).

Finalmente, as Reflexões Conclusivas abrirão o percurso de mais uma linha de investigação que possa conduzir à formulação de novas formas de governação das Administrações Públicas e do Sector Público, em geral, ao serviço de um *welfare state*, em permanente mudança.

II CONTRIBUIÇÕES DA CONTABILIDADE NACIONAL PARA A ANÁLISE E GOVERNAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

Desde o aparecimento do primeiro Sistema Internacional de Contas Nacionais, liderado por Richard Stone, que a análise teórica dos equilíbrios macro-económicos é o ponto de partida e a justificação para a existência de Contas Nacionais; assim se tem desvendado o caminho para que as “*national accounts will remain a key statistical framework for the analysis of our societies for many decades to come*” (Norlund, 2008, n.º3, p. 8). Assinale-se, que a vitalidade dos sistemas internacionais vem das suas características: modelo empírico que permite as comparações internacionais, neutral em termos ideológicos e analíticos, aceite por todas as tendências e escolas de pensamento na Europa e fora dela e em coevolução com o contexto económico, social e político (Sousa, V.G., 2012). Vejamos: O European System of Accounts (ESA) de 1970 e respetivo System of National Accounts (SNA) apesar dos seus aperfeiçoamentos, em relação aos anteriores, mostram uma falha – hoje evidente – a ausência de Balanços - e o conseqüente não reconhecimento da diferença entre rendimento e riqueza (Vanoli, A., 2014, p. 16). Esta e outras adaptações, necessárias a um contexto em plena mudança, iniciam um longo percurso até ao aparecimento do ESA 95 que se torna, desde 99, o sistema de referência para a compilação das Contas dos países da União Europeia (EU) e, desde 2000, o sistema para a supervisão orçamental e governação da Europa. As Contas do ESA95 (e do SNA 93) denunciam mudanças - que ainda permanecem, dada a sua relevância - ao contemplar, além da distribuição primária do rendimento e da sua distribuição secundária, uma distribuição terciária – aquela que se intitula redistribuição do rendimento em espécie. Nesse sentido, assinale-se a relevante diferença, entre rendimento disponível (B6) e rendimento disponível ajustado (B7), especialmente para setores como as Administrações Públicas (S13) e as Famílias (S14); essa diferenciação surge motivada pelas transferências sociais em espécie (D63) que marcam a distinção entre Despesas de Consumo Final (P3) e Consumo Final Efetivo (P4), num contexto da crescente importância atribuída a serviços sociais, de educação e saúde, a produzir e ou a prestar pelo “*Welfare State*”. Outra mudança – que se mantém nos atuais sistemas – é a Conta de Rendimento Empresarial que apresenta a transformação do excedente em rendimento empresarial, para uma análise mais detalhada dos setores das empresas financeiras (S12) e não financeiras (S11). Ao longo deste processo evolutivo realço a harmonização com outras fontes informativas, nomeadamente com as GFS (Government Finance Statistics) e com a Balança de Pagamentos (esta que completa as Balanças Externas com a Posição de Investimento Internacional).

E, mais uma vez, novos enquadramentos fazem aparecer o ESA2010 e o SNA 2008 – este nascido em plena crise – dá resposta à classificação e registo de operações de intervenção do Estado (S13) no sistema financeiro, à caracterização e tratamento contabilístico de instituições que, pela sua hibridez, lançam a confusão no sistema e viabiliza a construção de indicadores de governação.

O atual (SNA) 2008 facilita a análise económica e a tomada de decisões, envolvendo um conjunto de recomendações para avaliar a atividade económica, de acordo com convenções contabilísticas baseadas em princípios económicos (EC & all, 2009, p. 1).

De facto, os novos sistemas SNA2008 e ESA2010 apresentam um conjunto articulado de Contas Económicas e uma Conta Financeira para cada setor institucional residente, para o País e para o resto do mundo, realçando as suas interações. A continuidade da presença da Conta de Bens e Serviços – aquela que representa o mercado global – dá consistência à representação macroeconómica dos referidos sistemas. Desde a produção à acumulação – esta indispensável para a formação do património – as Contas por setores institucionais comunicam os fluxos e justificam a presença dos Balanços inicial e final. As contas ligadas ao rendimento, sua distribuição, redistribuição e uso permitem explicar a relação entre a produção de bens e serviços e a respetiva utilização para satisfação de necessidades individuais e coletivas. Os Balanços mostram o stock de Ativos não Financeiros e de Ativos e Passivos Financeiros, detidos pelos vários setores institucionais, no final do período contabilístico; são peças de crescente importância, no atual contexto de “*balance sheet recession*” (C.Koo, R., 2011), já comprovada nas melhorias introduzidas na análise e avaliação da performance de um sistema económico e sua governação em contexto de crise sistémica.

Mas, em plena crise, surge uma questão levantada pelo Relatório Stiglitz; terão as Contas Nacionais as apetências para avaliar o *Welfare*? Ou apenas *the Wealth*?

Welfare é um conceito denso que não pode ser, apenas, avaliado através da informação veiculada pelos atuais SNA e ESA. Consideramos, apesar disso, que algumas facetas do Estado Social podem ser mostradas pelas Administrações Públicas (S13), como produtoras, consumidoras e redistribuidoras de rendimento e concretizadoras de um complexo *link* entre produção de serviços não mercantis (P13), despesas de consumo final individual (P31) e coletivo (P32) e correspondente redistribuição do rendimento em espécie, tendo em vista uma melhor qualidade de vida das Famílias (S14).

Acresce, que o conceito de *Wealthy State* nasce no quadro de uma governação de recursos, por parte da Administração Pública e do sector Público, em geral, com eficácia para que a produção e prestação de serviços abarque a conceção de serviços de interesse geral - aqueles que poderão estar ao serviço do bem-estar das populações. Compete assim ao setor público abrangente (Administrações Públicas e Empresas Públicas Financeiras e não Financeiras) várias funções que não deixarão de marcar a silhueta de um setor, ao serviço do *welfare*, com a sustentabilidade que se desenvolve através da sua composição e valor patrimonial, ou riqueza (*wealth*).

III ESTUDO EMPÍRICO

1. A SILHUETA SOCIAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

A. O caso da Finlândia

A Conta de Redistribuição do Rendimento em espécie é o modelo do ESA2010 que permite observar a importância das transferências sociais em espécie via produção não mercantil de S13 e via aquisição, feita por S13, a produtores não mercantis. É, desta forma, que o rendimento disponível ajustado de S13 se torna bastante inferior ao seu rendimento disponível, acontecendo exatamente o contrário com as famílias (S14) da Finlândia. O valor **33579**, assinalado na tabela nº 1, representa as transferências sociais em espécie e coincide com as despesas de consumo individual de (S13) do referido País, em 2013 (tabela nº 2)

Conta de Redistribuição do Rendimento em Espécie de S13, Finlândia, 2013 (tabela nº1)
(millions of EUR, current prices)

Empregos	Valores	Recursos	Valores
Transferências Sociais em Espécie (D63)	33579	Rendimento Disponível Líquido (B6n)	
Via produção não mercantil (D631)	28094		45979
Via aquisição a produtores mercantis (D632)	5485		
Rendimento Disponível Líquido Ajustado (B7n)			
TOTAL	12400	TOTAL	
	45979		45979

Fonte: Statistics Finland, at www.stat.fi

A estrutura de Despesas de Consumo de S13, em 2008-2013, na Finlândia, associada à referida função de redistribuição do rendimento terciária, está bem patente nas tabelas nº 2 e nº 3 seguintes:

Despesas de Consumo Final de S13, Finlândia, 2008 a 2013 (tabela nº 2)
(millions of EUR, current prices)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
P31(S13)	27730	28929	29662	31229	32872	33579
P32(S13)	14257	14911	15038	15262	15810	16598
P3(S13)	41987	43840	44700	46491	48682	50177

Fonte: Statistics Finland, at www.stat.fi

Estrutura das Despesas de Consumo Final de S13, Finlândia (tabela nº3)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
P31 (em % de P3)	66	66	66,4	67,2	67,5	66,9
P32 (em % de P3)	34	34	33,6	32,8	32,5	33,1

Fonte: Statistics Finland, at www.stat.fi

Pode-se verificar que as despesas de Consumo individual (P31), cujo valor corresponde às transferências sociais em espécie (estas constituídas em grande parte por produção não mercantil), dominam a estrutura de despesas (perto de 70%) já que as despesas de consumo coletivo ou efetivo (P32) representam uma percentagem que ronda os 30%. Temos, de facto, a presença de uma marca do Estado Social, cujas despesas se repartem, principalmente, pelas seguintes funções: G07 (Saúde); G09 (Educação) e G10 (Proteção Social) – aquelas que sendo consideradas principalmente individuais quando contempladas pelas Government Finance Statistics não são compatíveis com o registo das transferências sociais em espécie em Conta própria mas, apenas, consideradas como custos de produção de S13 (Eurostat & EC, 2013, p. 434).

B. O caso da Holanda

Conta de Redistribuição do Rendimento em Espécie de S13, Holanda, 2013 (tabela nº 4)
(millions of euros, current prices)

Empregos	Valores	Recursos	Valores
Transferências Sociais em Espécie	113160	Rendimento Disponível Líquido	154843
Via produção não mercantil	44837		
Via aquisição a produtores mercantis	68323		
Rendimento Disponível Líquido Ajustado	41683		
TOTAL	154843	TOTAL	154843

Fonte: Statistics Netherlands, 2014, National Accounts of the Netherlands, at www.cbs.nl

Também na Holanda o rendimento disponível ajustado de S13, com o valor de 41683 é bastante inferior ao rendimento disponível que marca 154843. De novo, as Transferências Sociais em espécie envolvem a produção não mercantil de S13, direcionada para as Famílias, e a aquisição, feita por S13, de serviços procurados pelas Famílias, para satisfação de suas necessidades, via produtores mercantis (tabela nº 4). O exemplo do comportamento das Administrações Públicas, deste país, em 2013, torna-se claro na tabela nº 5. O Estado da Holanda tem uma produção não mercantil dominada por aquela que se destina a consumo coletivo, evidenciando um grande comprometimento com o apoio às despesas de consumo das Famílias – muito com base nas transferências sociais em espécie, via aquisição a produtores mercantis (o que não acontecia na Finlândia). Estamos perante uma silhueta de Estado Social que nas suas funções económicas e sociais de produtor, não esquece o consumo e a redistribuição terciária do rendimento; de facto, é um importante garante da qualidade de vida das Famílias mesmo daquelas que adquirem serviços (chamados de interesse geral) que são produzidos por produtores mercantis, estes que sendo privados ou públicos não estão integrados no perímetro da Administração Pública.

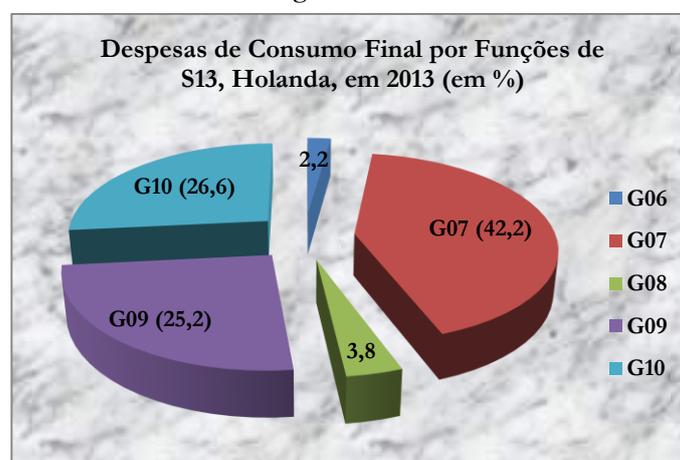
Produção e Despesas de Consumo Final de S13 – Holanda, ano de 2013 (tabela nº5)
(millions of euros, current prices)

Descrição	2013
Outra Produção não Mercantil	
✓ Destinada a consumo coletivo	56136
✓ Destinada a consumo individual	44837
Transferências Sociais em Espécie Via Aquisição a Produtores Mercantis	68323
Despesas de Consumo Final	
Despesas de Consumo Coletivo	56136
Despesas de Consumo Individual	113160

Fonte: Statistics Netherlands, 2014, National Accounts of the Netherlands, at www.cbs.nl

A representação da despesa por funções de S13 na Holanda, em 2013, é um bom exemplo da compatibilidade entre o valor das despesas de consumo individual (**113160**) e o mesmo valor apresentado para os gastos governamentais de G06 a G10 (*the 10 functions of government*) de acordo com COFOG, (Eurostat & EC, 2013, p. 434). Os gastos de S13 repartem-se, quase na totalidade, por funções exercidas em serviços predominantemente individuais como a Saúde (42,2%) a Educação (25,2%) e a Proteção Social (26,6%) - gráfico nº1.

gráfico nº1

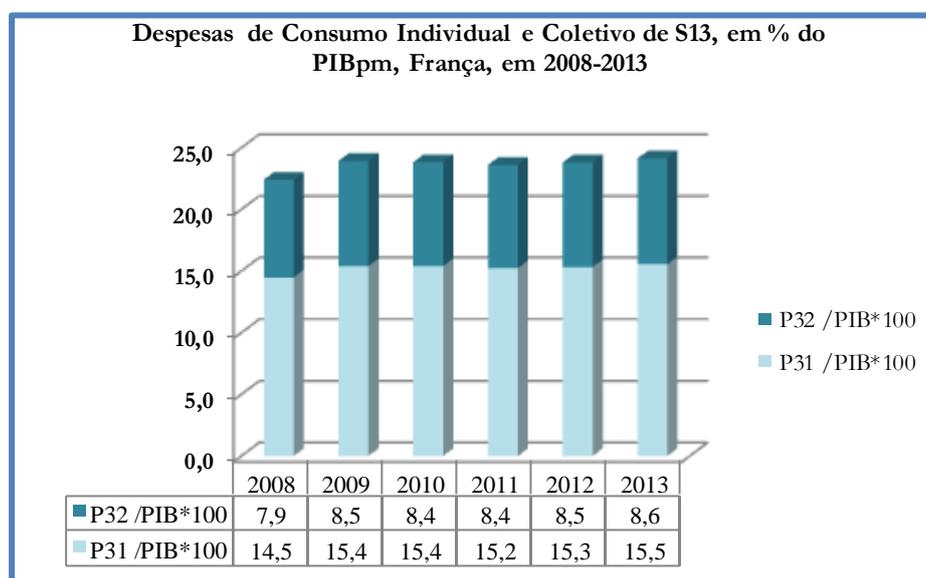


Fonte: Statistics Netherlands, 2014, National Accounts of the Netherlands, at www.cbs.nl

C. O caso de França

Uma outra forma de apresentar o “perfil” do Estado social pode ser através da sua estrutura de Despesas de Consumo Final (gráfico 2). É notório o peso das despesas de Consumo Final Individual do Setor das Administrações Públicas da economia francesa (que aumenta a partir de 2009 – uma marca da crise) em contraste com o consequente peso das despesas de Consumo Coletivo. Realçamos, também, que a importância das Transferências Sociais em Espécie de S13 para S14, em 2013 (tabela nº 6 e nº 7), é um suporte importante do Consumo das famílias francesas e do seu Rendimento Disponível Ajustado.

gráfico nº2



Fonte: INSEE, Tableaux Économique d'Ensemble, France, 2008 à 2013, at www.insee.fr

Conta de Redistribuição do Rendimento em Espécie de S13, França, 2013

(milliards de Euros) **tabela nº 6**

Empregos	Valores	Recursos	Valores
Transferências Sociais em Espécie		Rendimento Disponível Líquido	525,4
Via produção não mercantil (D631)	203,4		
Via aquisição a produtores mercantis (D632)	125,2		
Rendimento Disponível Líquido Ajustado	196,8		
TOTAL	525,4	TOTAL	525,4

Fonte: INSEE, Tableaux Économique d'Ensemble, France, 2008 à 2013, at www.insee.fr.

Produção e Despesas de Consumo Final de S13, França, 2013
(milliards de Euros) **tabela n° 7**

Descrição	2013
Outra Produção não Mercantil	
✓ Destinada a consumo coletivo	181,3
✓ Destinada a consumo individual	203,4
Transferências Sociais em Espécie via Aquisição a Produtores Mercantis	125,2
Despesas de Consumo Final	
Despesas de Consumo Coletivo	181,3
Despesas de Consumo Individual	328,6

Fonte : INSEE, Comptes des Administrations Publiques (S13), Base 2010, at www.insee.fr

Podemos afirmar que as despesas de Consumo individual (P31), em 2013, cujo valor corresponde às transferências sociais em espécie (tabela n° 6 e tabela n° 7) são constituídas em grande parte por produção não mercantil (D631) – tal como acontece com a Finlândia; acresce que, tal como acontece nos 2 países anteriores, as despesas de consumo individual dominam a estrutura de despesas de consumo final de S13 por comparação com o consumo coletivo ou efetivo (P32).

Esta estrutura, confirmada pelo gráfico n° 2 (página anterior), em 2008- 2013, configura, como nos casos já assinalados, uma silhueta de Estado Social.

D. O caso do Japão

País situado fora da Europa e Prestador de Contas, em consonância com o SNA 2008, vai permitir observar e refletir sobre os dados apresentados e, talvez, levantar algumas interrogações.

Despesas de Consumo Final de S13, Japão (fiscal year), 2013,
(billions of Yens at current prices) **tabela n° 8**

Operações	Valores
Despesas de Consumo Coletivo (Consumo Final Efetivo)	40 062,5
Despesas de Consumo Individual	58 716,2
Total das despesas de Consumo Final	98 778,7

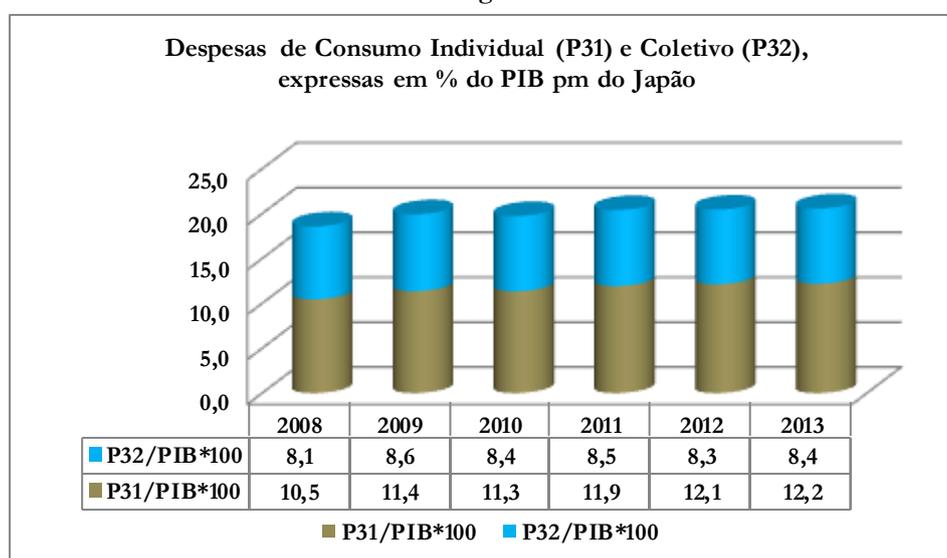
Fonte: Japan (S13), Use of Income Account, 2013, billions yen, at <http://www.cao.go.jp>

Conta de Redistribuição do Rendimento em Espécie de S13, Japão (fiscal year), 2013, (billions of Yens, current prices) **tabela n° 9**

Empregos	Valores	Recursos	Valores
Transferências Sociais em Espécie		Rendimento Disponível Líquido	
Via produção não mercantil	40 857,5		68 048,8
Via aquisição a produtores mercantis	17 858,7		
Rendimento Disponível Líquido Ajustado	9 336,6		
TOTAL	68 048,8	TOTAL	68 048,8

Fonte: Japan GG (S13), Redistribution of Income in Kind Account 2013, billions of yen, at <http://www.cao.go.jp>

gráfico n° 3



Fonte: Japan, General Government (S13) Use of Income Account, and S1 Gross Domestic Product Account (Production and Expenditure Approach), billions of yen, 2008 a 2013, at <http://www.cao.go.jp>.

Podemos verificar que no Japão, em 2013, a maior parte das transferências sociais em espécie é suportada pela produção não mercantil de S13 (tabela n°9), aliás como acontecia com a França e com a Finlândia; é a silhueta de um Estado Social que produz serviços não mercantis muito direcionados para o bem-estar das Famílias. No que respeita ao peso das despesas de Consumo individual e coletivo no PIB, a preço de mercado, em 2008-2013 (gráfico n° 3), observamos valores muito inferiores à Finlândia e mais próximos daqueles que a França nos mostra.

A representação da despesa por funções de S13 no Japão, em 2013, é mais um bom exemplo (ainda melhor que o da Holanda) que mostra uma coerência total entre os valores das despesas de consumo coletivo (**40 062.6**) e individual (**58 716.1**), apresentados nas contas de utilização do rendimento de S13 (ver informação da tabela n° 8) e a repartição dessas despesas por funções, respetivamente de G01 a G10 (tabela n° 10) e de G07 a G10 (tabela n° 11). Vejamos:

Despesas de Consumo Coletivo (P32), de S13 e respetivas funções,
Japão, 2013, valores, e percentagens, **tabela nº10**

	Japão, 2013, Fiscal Year, billions of Yens	Valores	%
G01	Serviços Gerais da Administração Pública	8491,7	21,2
G02	Defesa	4237,4	10,6
G03	Segurança e Ordem Pública	5885,9	14,7
G04	Assuntos Económicos	12973,9	32,4
G05	Proteção do ambiente	2715,5	6,8
G06	Habituação e Equipamentos Coletivos	1886,8	4,7
G07	Saúde	561,2	1,4
G08	Desporto, recreação, cultura e religião	12,8	0,0
G09	Educação	2463,1	6,1
G10	Proteção Social	834,3	2,1
	Despesas de Consumo Coletivo de S13	40062,6	100,0

Fonte: Japan Accounts of General Government, at <http://www.cao.go.jp>

Despesas de Consumo Individual (P31) ou D63, Japão, 2013, valores e percentagens, **tabela nº 11**

Japan, Fiscal Year, billions of yens	Valores	%
G07 Saúde	33413,5	56,9
G08 Desporto, recreação, cultura e religião	1371,4	2,3
G09 Educação	11953,5	20,4
G10 Proteção Social	11977,7	20,4
	58716,1	100,00

Fonte: Japan Accounts of General Government, at <http://www.cao.go.jp>

Este tipo de apresentação cruzada - Despesas de Consumo Coletivo e Individual de S13, com as funções (COFOG) exercidas - permite ver, em cada ano, as funções que definem o perfil do Estado.

Assim, no Japão, em 2013, A Saúde (G07), a Educação (G09) e a Proteção Social (G10) são as funções mais relevantes (tabela nº 11); elas estão ligadas à satisfação de necessidades individuais e encontram-se financiadas pelas transferências sociais em espécie - via produção não mercantil ou via aquisição a produtores mercantis (tabela nº 9).

A função G04 - Assuntos Económicos – (com 32,4 % do total das despesas de consumo coletivo de S13) e a função G01 - Serviços Gerais da Administração Pública (com 21,2 % do total) são aquelas que têm o maior peso no Consumo Efetivo de S13, do Japão, em 2013 e que, como é natural, estão ao serviço da satisfação de necessidades coletivas da governação.

E. O caso do Reino Unido

As Administrações Públicas (S13), do Reino Unido, apresentam-nos uma estrutura de Despesas de Consumo Final (P3) dominada pelas Despesas de Consumo Individual (P31) - Tabela nº 12 e Tabela nº 13 – aquelas despesas que correspondem em valor às Transferências Sociais em Espécie. Encontramos, assim, no Reino Unido, uma marca Social do seu Estado, presente nas despesas de consumo individual das Administrações Públicas (S13), seja através da sua produção não mercantil ou da sua aquisição a produtores não mercantis (empresas privadas, públicas ou mistas, fora do seu perímetro).

Despesas de Consumo Final, individual e Coletivo, de S13, do Reino Unido, pound sterling, in millions, current prices, **tabela nº 12**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
P31 (S13)	193838	206294	211682	213300	216111	216828
P32 (S13)	122087	123772	124899	123994	127767	129946
P3 (S13)	315925	330066	336581	337294	343878	346774

Fonte: Eurostat, Annual Accounts by Institutional Sectors, 2008 a 2013, at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>

Estrutura da Despesa de Consumo Final de S13 (em %), no Reino Unido, **tabela nº 13**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
P31/P3	61,4	62,5	62,9	63,2	62,8	62,5
P32/P3	38,6	37,5	37,1	36,8	37,2	37,5

Fonte: tabela nº 12

A repartição das despesas de consumo final individual por funções está em consonância, em 2013 (o ano escolhido para exemplificar), com o valor encontrado através da Conta de Utilização do Rendimento de S13, ou seja **216828** (tabela nº 12). Podemos constatar (tabela nº 14) que as funções predominantes do Estado Social continuam a ser a Saúde (55,5%), a Educação (27,8%) e a Proteção Social (14,2%) – aquelas que são exercidas no contexto das transferências Sociais em Espécie – via Estado como produtor não mercantil e via Estado que adquire os serviços necessários à sua população, dado que ele não os produz mas tem obrigação de os prestar uma vez que são serviços de interesse geral.

Despesas de Consumo Final Individual por Funções, em 2013, pound sterling, in millions, current prices		Tabela n° 14
	Valor	Percentagem
G07 - saúde	120257	55,5
G08 - desporto, cultura ...	5563	2,6
G09 - Educação	60215	27,8
G10 - Proteção Social	30793	14,2
Total	216828	100,0

Fonte: (Office for National Statistics, 2014)

F. O caso de Portugal

A Conta seguinte (Tabela n° 15) revela a silhueta do Estado Social, em Portugal, em 2013; a diferença entre Rendimento Disponível e Rendimento Disponível Ajustado marca a evidência do comprometimento das Administrações Públicas (S13) em facilitar o Consumo Individual dos seus cidadãos, com serviços não mercantis por si produzido, no âmbito da sua função de produtor (**14562,5**), ou adquiridos a produtores mercantis (privados ou públicos), no âmbito da sua função de prestador de serviços de interesse geral (**3276,9**). Lembremos que uma função de redistribuição terciária do rendimento está presente na Conta de Redistribuição do Rendimento em Espécie. Assinala-se o comprometimento direto de S13 na produção não mercantil destinada a Consumo Individual (**14562,5**) - que constitui cerca de 82% das despesas de Consumo individual que totalizam **17839,4** - e marca a presença do Estado Produtor de serviços não mercantis (Tabela n° 15 e Tabela n° 16).

Conta de Redistribuição do Rendimento em Espécie de S13, Portugal, 2013, em milhões de Euros
(tabela n° 15)

Empregos	Valores	Recursos	Valores
Transferências Sociais em Espécie		Rendimento Disponível Bruto	27732,4
Via produção não mercantil	14562,5		
Via aquisição a produtores mercantis	3276,9		
Rendimento Disponível Bruto Ajustado	9893,0		
TOTAL	27732,4	TOTAL	27732,4

Fonte: INE, Contas Económicas das Administrações Públicas, 2013, dados previsionais, at www.ine.pt

Produção e Despesa de Consumo Final de S13, Portugal, 2013, milhões de Euros,
(tabela n° 16)

Descrição	2013
Outra Produção não Mercantil	
✓ Destinada a consumo coletivo	14464,2
✓ Destinada a consumo individual	14562,5
Transferências Sociais em Espécie Via Aquisição a Produtores Mercantis	3276,9
Despesas de Consumo Final	
Despesas de Consumo Coletivo	14464,2
Despesas de Consumo Individual	17839,4

Fonte: INE, Contas Económicas das Administrações Públicas, 2013, dados previsionais, at www.ine.pt

Uma análise estrutural das despesas de consumo final das Administrações Públicas (S13), em Portugal, ao longo de 2008-2013, confirma a predominância das despesas de consumo individual em relação às despesas de consumo coletivo (tabela n° 17)

Estrutura das Despesas de Consumo de S13, em Portugal, millions of euros – tabela n° 17

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
P31	19781	20879	20585	18821	16946	17856*
P32	15822	16725	16685	16162	14154	14592*
P3	35603	37604	37270	34983	31100	32448
P31/P3*100	55,6	55,5	55,2	53,8	54,5	55,0
P32/P3*100	44,4	44,5	44,8	46,2	45,5	45,0

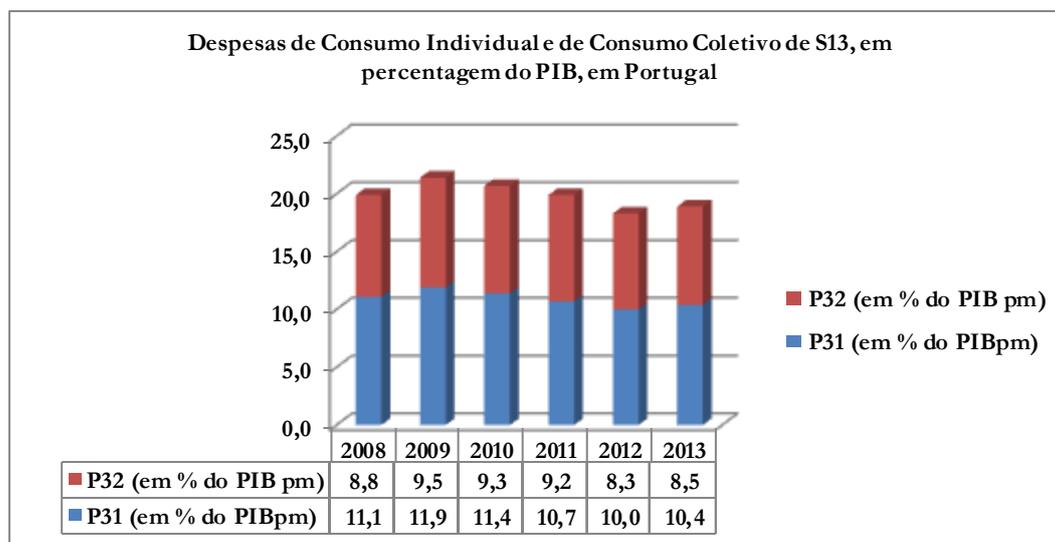
Fonte: Eurostat, Annual Accounts for Institutional Sectors, 2008 a 2013, Portugal, at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>

- Estes valores diferem dos valores informados pelo INE, Contas Económicas das Administrações Públicas, 2013, dada a sua versão previewal; refira-se que a base é a mesma – O ESA 2010 e que as diferenças não afetam a visão estrutural.

Embora as características assinaladas anteriormente sejam uma prerrogativa do Estado Social parece pertinente perguntar se essa faceta de *welfare* das Administrações Públicas, em Portugal, está adaptada ao País, principalmente dada a conjuntura de crise, o que implica pensar no grande referencial – o PIB pm.

De facto (gráfico n° 4) a despesa de consumo individual, em percentagem do PIB, mostra-se reduzida, por exemplo, quando comparada com a França e com o Japão. Verificamos que as despesas de consumo final, no seu todo e em percentagem do PIB, representam, em 2012 e 2013, uma tendência descendente, precisamente num período em que o suporte do Estado não deveria falhar. A crise em Portugal tem vindo a ser uma ameaça do Estado Social em Portugal?

gráfico n° 4



Fonte: Eurostat, Annual Accounts for Institutional Sectors, Portugal, 2008 a 2013,
at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>

2. PATRIMÓNIO FINANCEIRO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS, WEALTH E WELFARE

A. O caso da Finlândia

Este país apresenta, ao longo de 2008-2013, no património financeiro (Ativos menos Passivos Financeiros), ou Riqueza Financeira (BF90), das Administrações Públicas, valores que não constituem ameaça para as funções do seu Estado Social, dado que positivos e em percentagem elevada em relação ao PIB da Finlândia (tabela n°18)

Valor Patrimonial (BF90) de S13, em % do PIB, millions of EUR, Finland

(tabela n° 18)

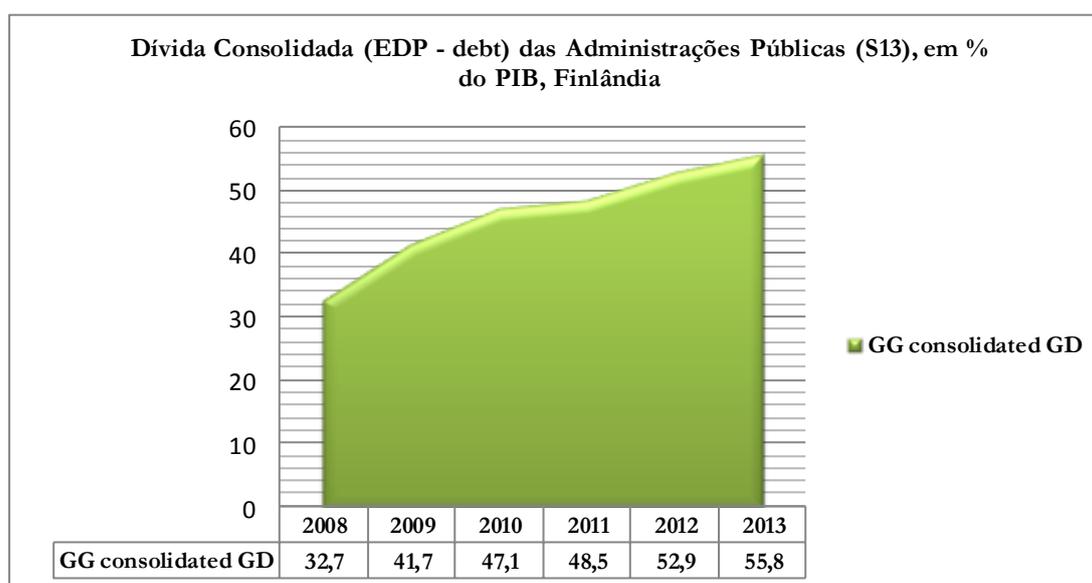
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BF90	96800	108000	115600	96000	100200	108200
PIB pm	193711	181029	187100	196869	199793	201995
BF90/PIBpm*100	50,0	59,7	61,8	48,8	50,2	53,6

Fonte: National Accounts and General Government Financial Accounts, Statistics Finland at

www.stat.fi

O bom património financeiro líquido da Finlândia coexiste com uma dívida consolidada (em percentagem do PIB) que, ao longo de 2008-2013 (gráfico nº 5), se mostra reduzida, apesar de em subida contínua; em 2014 atingirá 59,3% (Eurostat, 2015), não quebrando, ainda, o critério limite dos 60%. Consideramos que o perfil da dívida das Administrações Públicas (S13), neste país, aconselha a uma governação cuidadosa dos recursos públicos, especialmente via supervisão dos Balanços Financeiros de S13 para que a respetiva riqueza financeira patrimonial continue a suportar as despesas decorrentes do cumprimento das funções do *Welfare State*.

gráfico nº 5



Fonte: Official Statistics of Finland, Annual National Accounts and GG Deficit and Debt, appendix table 3, at www.stat.fi

B. O caso da Holanda

Como se pode observar na tabela nº 19, as Administrações Públicas da Holanda apresentam um património financeiro sempre negativo e em deterioração, quando em percentagem do PIB, ao longo de todo o período de análise. Este cenário, ainda de crise – a já intitulada crise de Balanços – pode ser um grande obstáculo à manutenção do *Welfare State* tão solicitado por um sistema económico, social e financeiro, em risco sistémico.

Valor do Património Financeiro, S13, Holanda, em % do seu PIB, 2008-2013

(millions of Euros) **tabela nº 19**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BF90	-144923	-169057	-201651	-236070	-252540	-259864
PIB pm	635794	617650	631512	642929	640644	642851
BF90/PIBpm*100	-22,8	-27,4	-31,9	-36,7	-39,4	-40,4

Fonte: Eurostat, Annual Accounts for Institutional Sectors, Netherlands, final balance sheets, not consolidated, at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>

Uma análise mais pormenorizada dos Balanços Financeiros, de S13, pode ajudar a compreender o que se pode esperar da governação dos recursos públicos.

As tabelas seguintes, nº 20 e nº 21, mostram o grande peso dos títulos de dívida (AF3), cerca de 67% nos últimos anos, no endividamento do sector; esse peso é bastante menor (ronda os 22%) quando considerados os empréstimos contraídos (AF4).

Considera-se que o endividamento, quando representado por títulos, implica uma boa recetividade do mercado, facto que será favorável para as eventuais futuras necessidades de financiamento do Estado Social da Holanda.

Títulos de Dívida (AF3) em percentagem do Total de Passivos Financeiros (AFL), S13,

Holanda (millions of Euros) **tabela nº 20**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AF3	299604	288015	319226	349132	379096	379252
AFL	439441	450181	479112	514882	562096	566541
AF3/AFL	68,2	64,0	66,6	67,8	67,4	66,9

Fonte: Fonte: Eurostat, Annual Accounts for Institutional Sectors, Netherlands, final balance sheets, not consolidated, at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>

Empréstimos (AF4) em percentagem do Total de Passivos Financeiros (AFL), S13, Holanda,

(millions of Euros) **tabela nº 21**

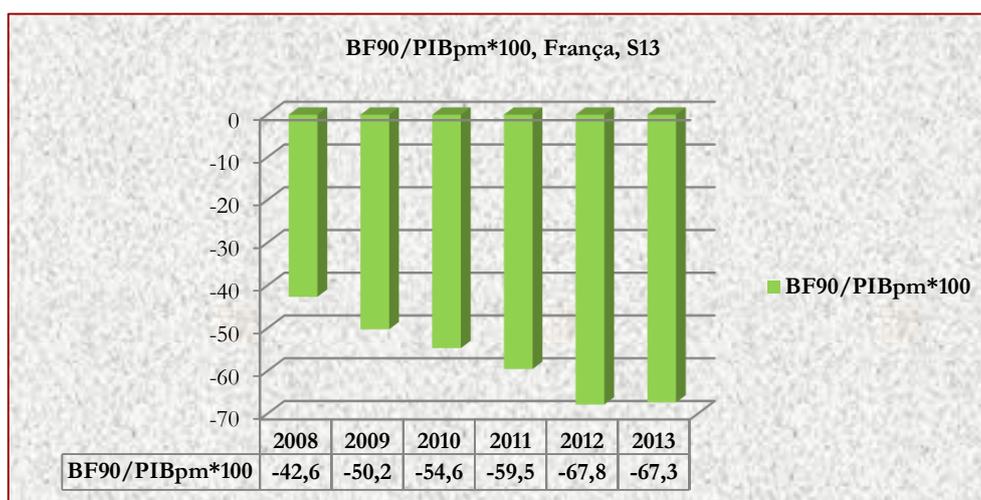
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AF4	78295	100591	96269	105620	123259	126921
AFL	439441	450181	479112	514882	562096	566541
AF4/AFL	17,8	22,3	20,1	20,5	21,9	22,4

Fonte: Fonte: Eurostat, Annual Accounts for Institutional Sectors, Netherlands, final balance sheets, not consolidated, at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>

C. O caso da França

O Património Financeiro de S13 da França, no período 2008-2013, mostra-se sempre negativo e, quando em percentagem do PIB, apresenta uma deterioração constante, que atinge -67,3%, em 2013 (gráfico nº 6). A imagem deste património financeiro, que revela a negação do *wealthy State*, não pode, na sua relação com a crise atual de Balanços, deixar de comprometer as nobres funções do *welfare State*.

Valor do Património Financeiro de S13 de França, em % do seu PIB, em 2008-2013
(gráfico nº 6)



Fonte: Eurostat, Annual Accounts by Institutional Sector, France, millions of Euros, current prices, at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>

Debt Securities (AF3) em percentagem do Total de Passivos Financeiros (AFL), França,
(millions of Euros) – tabela nº 22

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AF3	1225240	1374957	1491448	1615177	1795632	1813087
AFL	1817876	1966586	2156516	2248974	2513903	2547245
AF3/AFL	67,4	69,9	69,2	71,8	71,4	71,2

Fonte: Eurostat, Annual Accounts for Institutional Sectors, France, final balance sheets, not consolidated, at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>

Loans (AF4) em percentagem do Total de Passivos Financeiros (AFL), France
(millions of Euros) - tabela nº 23

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AF4	238300	244760	261775	250353	287967	300585
AFL	1817876	1966586	2156516	2248974	2513903	2547245
AF4/AFL	13,1	12,4	12,1	11,1	11,5	11,8

Fonte: Eurostat, Annual Accounts for Institutional Sectors, France, final balance sheets, not consolidated, at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>

O elevado peso do património financeiro negativo de S13 de França, no período em análise (gráfico nº 6), é um forte e difícil compromisso para a governação de um “Estado Social”, tão necessário em época de crise, mesmo quando o endividamento está mais suportado por títulos do que por empréstimos (tabela nº 22 e tabela nº 23).

D. O caso do Japão

Património Financeiro Líquido (BF90) de S13, em % do PIB, Japão, calendar year, billions of Yen

(tabela nº 24)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BF90	-477559	-500315	-545690	-599743	-614167	-590090
PIB	501209,3	471138,7	482384,4	471310,8	475110,4	480128
BF90/PIB	-95,3	-106,2	-113,1	-127,3	-129,3	-122,9

Fonte: Gross Domestic Product Account (Production and expenditure approach, calendar year, and Balance Sheet for General Government, at <http://www.cao.go.jp>

Debt Securities (AF3) em percentagem do Total de Passivos Financeiros, de S13 do Japão (millions of Yen)

(tabela nº 25)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AF3/AFL	76,3	76,8	78,8	80,3	81,1	81,7

Fonte: Balance Sheet for General Government, at <http://www.cao.go.jp>

Os valores apresentados pelos títulos de dívida (AF3), em percentagem do Total do Passivo de S13 não deixam dúvidas acerca da principal fonte de financiamento de um Património Financeiro (BF90) tão negativo e expressivo, ao atingir mais de 100% do PIBpm. O que se pode esperar deste Welfare State?

E. O caso do Reino Unido

Valor do Património Financeiro de S13, em % do PIB, Reino Unido,

billions of £- tabela nº 26

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Património Líquido BF90	-558,1	-695,1	-778,8	-1056,1	-1114,4	-1127,4
PIB pm	1519	1482	1558	1618	1655	1713
BF90/PIB pm*100	-36,7	-46,9	-50,0	-65,3	-67,3	-65,8

Fonte: Annual Accounts for Institutional Sectors, at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data> and at Blue Book, Chapter 5, Office for National Statistics, 2014 Ed.

Valor do Património Financeiro do **sector público**, em % do PIB, Reino Unido, billions of £

(tabela nº 27)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Património Líquido BF90	-690,4	-830,5	-909,6	-1189,2	-1249,3	-1271,6
PIBpm	1519	1482	1558	1618	1655	1713
BF90/PIBpm*100	-45,5	-56,0	-58,4	-73,5	-75,5	-74,2

Fonte: Blue Book, 2014 edition, table 10.11 (Public Sector at current prices) - £ billion at end year

As tabelas anteriores, nº 26 e nº 27 revelam valores patrimoniais financeiros finais de S13 e do sector público (administrações públicas e empresas públicas financeiras e não financeiras) do Reino Unido que, quando expressos em percentagem do PIB, nos fazem pensar que, mais uma vez, a crise de balanços (e especialmente no setor público) está a colocar em risco sistémico o *Welfare State*.

Também, de novo, a importância dos títulos de dívida (AF3) se evidencia, por contraste com os Empréstimos (AF4), nos Passivos de S13 (tabela 28)

A importância dos AF3 e dos AF4 no Total dos Passivos Financeiros do Reino Unido, em % (billions of £)

(tabela nº 28)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AF3 (Debt Securities)/AFL (Total de Passivos Financeiros %)	65	72,4	77,7	80	79,5	80,2
AF4 (Loans)/AFL (Total de Passivos Financeiros) *100	11,1	6,5	5,5	4,8	4,9	5,1

Fonte: Blue Book, Chapter 5-GG, Office for National Statistics, 2014 edition

O endividamento de S13 continua, neste país, ligado a uma estrutura de Passivos Financeiros dominada pelos títulos de dívida – aqueles que podem circular, com alguma facilidade, através dos mecanismos do sistema financeiro.

F. O caso de Portugal

O Património Financeiro de S13 (em % do PIB) atinge valores (tabela nº 29) que fazem recear, vendo a degradação entre 2011 e 2013, que o *Welfare State* de Portugal está em perigo – em plena época de crise!

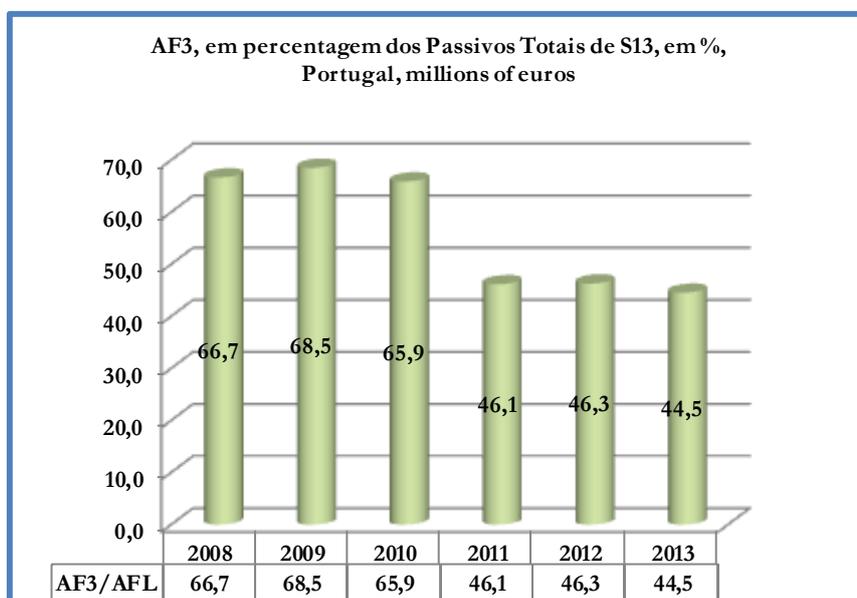
Valor do Património Financeiro de S13 de Portugal, em % do seu PIB, millions of euros

(tabela nº 29)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Património Líquido BF90	-106595	-125368	-127783	-114484	-148897	-165188
PIBpm	178873	175448	179930	176167	169668	171211
BF90/PIBpm*100	-59,6	-71,5	-71,0	-65,0	-87,8	-96,5

Fonte: Annual Accounts for Institutional Sectors, Portugal, at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>

gráfico n° 7



Fonte: Eurostat, Annual Accounts for Institutional Accounts, Portugal, at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sector-accounts/data/annual-data>

A estrutura dos Passivos do Sector das Administrações Públicas (S13) revela: um comportamento dos títulos de dívida (em % dos Passivos totais) condicionado pelos programas de ajuda externa e correspondentes dívidas contraídas; a relativamente reduzida aceitação dos nossos títulos de dívida que descem abruptamente de importância, no balanço de S13, entre 2010 e 2011; e, de novo, a deterioração, em 2013, faz temer o futuro da sustentabilidade da dívida pública portuguesa (gráfico n°7).

IV REFLEXÕES CONCLUSIVAS

A marca do Estado Social está presente em todos os países, mesmo que com perfis diferentes. Assim o demonstra a informação extraída, das Administrações Públicas (S13), através das suas Contas de Redistribuição do Rendimentos em Espécie (em 2013) e de Utilização do Rendimento Disponível (em 2008-2013); esta última foi escolhida pela sua capacidade de revelar a estrutura das despesas de consumo final e respetivos pesos, do consumo final individual e coletivo no PIB.

A produção não mercantil do Estado (S13) aparece interligada com o consumo coletivo e com o consumo individual, enquanto a grande função de distribuição terciária do rendimento se concretiza nas transferências sociais em espécie, estas relacionadas com a sua produção não mercantil ou dirigidas para aquisição a produtores mercantis.

Verificamos que, em 2013, todos os países, com exceção da Holanda, apresentam transferências sociais em espécie, via produção não mercantil, com valores superiores à outra via, a da aquisição a produtores mercantis – são marcas institucionais que atuam diversificando as várias silhuetas do Estado Social.

Em 2013 pode-se verificar, também, duas situações opostas: a produção de S13, em França e Portugal (aqui pouco visível), principalmente destinada a consumo individual; e na Holanda, país onde a referida produção se destina, maioritariamente, a consumo coletivo – outra consequência da diversidade institucional.

Ao longo de 2008-2013 a importância das despesas de consumo final de S13 prevalece sobre as despesas de consumo coletivo; as respetivas percentagens no PIB também são reveladoras da sua importância, embora a sua magnitude seja bastante diferente entre países – veja-se o caso da França e de Portugal. Estamos perante dois “modelos de Estado” muito diferentes.

A distribuição das despesas de consumo individual e coletivo, de S13, por funções é uma informação essencial para avaliar melhor a silhueta do *Welfare State*. Infelizmente poucos países informam, com consistência, via Contas Nacionais e via COFOG. Mostramos dois bons exemplos a Finlândia e o Reino Unido e um excelente exemplo – o do Japão. A marca do Estado Social está representada nas despesas que destina às funções que exerce: em 2013 as despesas de consumo individual por funções direcionam-se para a saúde, educação e proteção social. No Japão, as despesas de consumo coletivo destinam-se, na sua maior parte, aos Assuntos Económicos e aos Serviços Gerais da Administração Pública.

Os Patrimónios Financeiros (*financial wealth*) de S13, em 2008-2013, são (com exceção da Finlândia) negativos nos diversos países. O Estado Social encontra-se no centro de uma “*Balance Sheet Recession*”. Acresce, que a predominância dos títulos de dívida sobre os empréstimos é uma característica partilhada por todos os países – o mercado está aberto, ainda, à sua aceitação. É importante considerar que a constituição do passivo financeiro das Administrações Públicas, em Portugal, a partir de 2011, está condicionada pelos programas de ajuda externa.

Os papéis e funções do Estado continuam no centro da análise económica e política. Urge aperfeiçoar o sistema de informação de base (direcionado para o apuramento correto dos custos inerentes) para que possamos saber quanto pode despende o Estado Social, num contexto instável, envolvido por riscos sistémicos e contaminações do sistema financeiro.

Não defendemos o formato do “*frozen*” *welfare state* (Diamond, Patrick & Lodge, Guy, 2013) mas aquele que se apresente como dinâmico – nas funções que lhe compete exercer para melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos; para isso, a governação das Administrações Públicas deve centrar-se nas interações com os outros setores residentes e com o Resto do Mundo. O perigo de contaminação do setor financeiro (S12) não está esquecido - a supervisão supranacional mantém-se presente nas “*Supplementary Tables for Financial Crisis*” (Eurostat, 2015).

O futuro para a União Europeia (28) e para a Área do Euro (EA19) aparece como ameaçador do património financeiro das várias Administrações Públicas e, conseqüentemente, para a governação nacional e supranacional perante a variedade de funções que não deverão deixar de definir a “silhueta” dos *Welfare States*. De facto, as previsões para 2014 apresentam uma dívida pública (em percentagem do PIB) de 91,9 %, na EA dos 19, e de 86,8% (também em percentagem do PIB) para a Europa dos 28 (Eurostat, 2015).

Constatamos que está em construção um novo paradigma da governação, nacional e supranacional, das instituições públicas que, suportado pelos sistemas ESA e SNA, tem vindo a realçar a importância dos Balanços Financeiros e sua interação com as funções que identificam o Estado Social. O referido paradigma alimenta-se da diversidade, e mesmo da convergência, das estratégias para a riqueza do Estado (*Wealthy State*) e de defesa do Estado Social (*Welfare State*).

REFERENCIAS

- C.Koo, R. (2011). The World in balance sheet recession: causes, cure and politics. *Real-World Economics Review, issue n° 58*.
- Diamond, Patrick & Lodge, Guy. (2013). *European Welfare States After the Crisis: Changing Public Attitudes*. United Kingdom: Foundation for European Progressive Studies, at www.policy-network.net.
- EC & all. (2009). *System of National Accounts 2008*, ISBN 978-92-1-161522-7. New York.
- Eurostat & EC. (2013). *European System of Accounts: ESA 2010*. Luxembourg: European Union. ISBN 978-92-79-31242-7.
- Eurostat. (2015). *Provision of deficit and debt data for 2014, first notification*.
- Eurostat. (2015). *Supplementary Tables for Financial crisis*.
- IFAC & CIPFA. (2014). *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. New York and London. ISBN: 978-1-60815-181-3: IFAC & CIPFA.
- Norlund, L. (2008, n°3). The Future of National Accounts. *SIGMA, the bulletin of European Statistics: The Economy by Numbers: Focus on National Accounts*.
- Office for National Statistics. (2014). *United Kingdom National Accounts, The Blue Book*.
- Sousa, V. G. (2007). A Sobrevivência do Modelo Social Europeu: Produção e Regulação dos Serviços de Interesse Geral. *5º Congresso Nacional da Administração Pública* (p. 50). Centro de Congressos de Lisboa, 29 e 30 de Outubro: Instituto Nacional de Administração, I.P.
- Sousa, V. G. (2012). Ciência Económica e Formação de uma Linguagem. *Revista Estudos do ISCA. Série IV. n°3*, at <http://revistas.ua.pt/index.php/estudosdoisca/issue/view/62>.
- Vanoli, A. (2014). National Accounts at the beginning of the 21st century: Wherefrom? Whereto? *Eurona, Eurostat Review on National Accounts and Macroeconomic Indicators, n° 1; ISSN: 1977-978X*