

ENSAIO

O consumo público em Portugal: um olhar desde 1985

Cavaco Silva referiu-se, no ano 2000, às despesas do Estado como um monstro incontornável. Quando o PSD está no poder o monstro cresce mais, em média, do que quando o PS está no governo. Quando o PS e o PSD tiveram maioria absoluta, o monstro cresceu menos



Ricardo Reis

CV

Doutorado em Economia pela Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, Ricardo Reis é desde o ano passado professor de Macroeconomia na Universidade de Columbia, em Nova Iorque. Enquanto investigador, tem-se dedicado ao cálculo da inflação e temas de política monetária. Está actualmente a trabalhar em modelos destinados a analisar quais devem ser os alvos das injeções de liquidez realizadas pelos bancos centrais para evitar o colapso do sistema financeiro. Ricardo Reis é ainda investigador associado do Centre for Economic Policy Research (CEPR) e do National Bureau of Economic Research (NBER).

N

um artigo no ano 2000, Cavaco Silva referiu-se às despesas do Estado como um monstro incontrolável. Parte desta caracterização devia-se à percepção de que há muito desperdício no Estado, e outra parte ao aumento contínuo na despesa pública desde que Portugal entrou na CEE em 1986. O Estado consome hoje mais de 8700 milhões de euros, mais do dobro em termos reais do que há 23 anos.

O número acima refere-se ao consumo público. Num ano, os recursos disponíveis num país são iguais ao que produzimos mais o que importamos menos o que exportamos, e podem ser usados para consumir ou para investir. Uma medida do tamanho do monstro é a parte do consumo feito pelo Estado. Não inclui o investimento público nem as transferências; quando o Estado tira a uns para dar a outros, em impostos, subsídios, e assistências variadas, não gasta recursos, limita-se a redistribuí-los. Esta medida está bem abaixo das despesas totais do Estado, porque mede só os recursos que são devorados pelo monstro.

Na figura 1 pode ver o rácio da despesa pública em consumo com o PIB. Também em relação ao tamanho da economia, a despesa tem aumentado continuamente, de 14-15% para 21-22% hoje em dia. Na figura está o mesmo rácio para a zona euro. Se o crescimento inicial do Estado levou a convergência em relação à Europa, desde meados de 2004 que Portugal tem um Estado maior do que a média.

O que explica este crescimento? Uma variável importante é o estado da economia. Nas recessões como a actual, é de esperar que o Estado gaste mais para tentar estimular a economia. Outra variável é o défice. Seria bom se quando o défice das contas públicas cresce, os nossos governantes o corrigissem em parte cortando nas despesas. Uma análise estatística mos-

tra que estes factores estão ambos presentes em Portugal: quando o PIB desce 1% acima do normal, o rácio da despesa com o PIB aumenta 0,4%, e quando o défice é 1% mais alto em média num ano, a despesa cai 0,07% no trimestre seguinte e só um pouco mais nos trimestres seguintes.

Embora os défices levem a alguma contenção, repare quão modesta é a estimativa. Para equilibrar um défice de 1% do PIB, os impostos têm de aumentar quase 0,9%. Ou seja, em Portugal, quando a despesa sobe e surge um défice, em média isso leva nos anos seguintes a um aumento dos impostos que cobrem quase a totalidade do aumento inicial. O Estado vai aumentando no tempo, e a carga fiscal seguindo-se-lhe. Assim vamos, de défice em défice, de aumento em aumento na despesa.

Além da economia, a ideologia conta muito para a despesa do Estado. Este é um dos temas políticos mais ferozmente debatidos entre quem prefere um Estado mais

apenas 0,14%. Se excluirmos o enorme aumento na despesa no primeiro trimestre de 2009 associado à crise, o governo de José Sócrates e dos ministros Campos e Cunha e Teixeira dos Santos teria a rara distinção de ser o único governo que reduziu o tamanho do monstro, de 21,5% do PIB quando tomou posse para 21% no final de 2008.

É importante realçar que destas simples médias não se devem tirar conclusões demasiado fortes. Mas elas fornecem pistas que põem em dúvida algumas explicações. Por exemplo, pode argumentar-se que o crescimento do monstro durante o governo de Cavaco e Silva se deveu apenas à convergência em relação à Europa. No entanto, como o gráfico mostra (e a análise estatística confirma), a despesa convergiu a um ritmo muito mais acelerado com Cavaco do que com Guterres. Tal como Miguel Cadilhe escreveu há uns anos, o monstinho transformou-se num grande monstro no início da década de 90.

Outra história que não convence diz que a despesa subiu com o PSD entre 2002 e 2005 por causa dos compromissos assumidos por Guterres. Só que o aumento aconteceu sobretudo na parte final do mandato, com Santana Lopes e Bagão Félix. No início, logo a seguir a Guterres e com Durão Barroso e Ferreira Leite, a despesa crescia a um ritmo semelhante ao verificado nos tempos de Cavaco Silva.

“O Estado consome hoje mais de 8700 milhões de euros, mais do dobro em termos reais do que há 23 anos”

“O maior aumento da despesa veio durante os governos de Durão Barroso e Santana Lopes: 0,48% ao ano. Segue-se o governo de Cavaco Silva, com 0,32%”

ou menos intervencionista na economia e na sociedade. Sendo o PSD o partido à direita, esperaríamos que o crescimento do Estado fosse mais moderado quando está no poder. Mas os dados revelam uma realidade surpreendente. Quando o PSD está no poder, o monstro cresce em média 0,35% por ano, enquanto quando é o PS no poder a despesa cresce apenas 0,25% por ano. Se olharmos só para o efeito do partido no poder na despesa pública para além do efeito das variáveis económicas, então o contributo do PSD para o monstro é ainda maior, o dobro do que o do PS.

Olhando para os quatro governos individualmente, o maior aumento na despesa veio durante os governos de Durão Barroso e Santana Lopes: 0,48% por ano. Segue-se-lhe o governo de Cavaco Silva com 0,32%, António Guterres com 0,31%, e por fim José Sócrates com um aumento de

Um facto final é que quando o PSD ou o PS tiveram uma maioria absoluta, o monstro cresceu menos. Este é também um dos achados mais robustos em análises internacionais neste tópico. Uma explicação plausível diz que os governos minoritários têm de ceder a mais interesses na busca de acordos no Parlamento e isto implica abrir os cordões à bolsa. Outra explicação nota que os governos minoritários têm menos poder em relação à administração pública, e que os funcionários querem naturalmente ter mais tarefas e poder.

De acordo com as sondagens e previsões, o próximo governo em Portugal será de minoria, e poderá vir a incluir os partidos à esquerda do PS que defendem um Estado bem maior. Suspeito por isso que o sucesso deste governo no controlo do monstro se vá perder rapidamente.



Porque é tão difícil cortar a despesa?

Saúde, Educação e função pública valem 78% da despesa da administração central

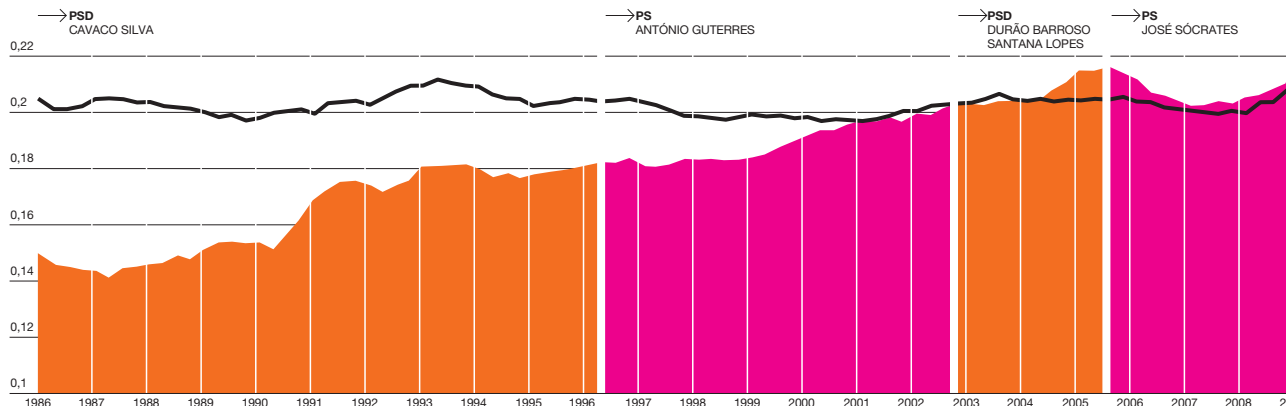
O retrato feito pelo Ministério das Finanças sobre as contas do Estado no primeiro semestre fala por si: cerca de 90% dos 23,4 mil milhões de euros de despesa da administração central (ministérios e respectivos serviços) até Junho são muito difíceis de reduzir. A maioria está, de resto, fora do alcance directo do controlo do ministro das Finanças: as transferências correntes (dominadas pela Saúde e Segurança Social) absorveram 54% do total, a factura dos juros pagos (sobretudo pela dívida pública) valeu 12,5%. O problema está sobretudo na rigidez dos componentes da despesa pública. Dentro do consumo público – o indicador que representa os recursos que o Estado gasta para funcionar (usado na análise de Ricardo Reis, publicada ao lado) – a principal fatia está nos salários dos funcionários públicos. Este ano o governo espera poupar apenas 0,2 pontos do PIB com as remunerações certas e permanentes e, até agora, o impacto da reforma da administração pública permanece incerto – a maioria dos 51 500 funcionários que saíram da máquina do Estado fizeram-no por via da aposentação, transferindo o custo financeiro para a Caixa Geral de Aposentações. Outra componente rígida são as prestações sociais, sobretudo para a Segurança Social. São fatias que, a par do investimento público, entram para o cálculo da despesa pública total – o que o Estado gasta para funcionar (a óptica da análise de Ricardo Reis) mais as opções de política. *B. F. L.*

As despesas com salários da função pública valem quase um quarto dos gastos do Estado

DAVID CLIFFORD

O APETITE CADA VEZ MAIOR DA MÁQUINA DO ESTADO

— RÁCIO DO CONSUMO/PIB EM PORTUGAL — RÁCIO DO CONSUMO/PIB NA ZONA EURO



FONTE: RICARDO REIS (COMISSÃO EUROPEIA)