

# Barómetro das Crises

9-1-2013 | Nº 4

## A Despesa Pública em Perspetiva

A redução estrutural, isto é, permanente, da despesa pública, anunciada na sequência da quinta revisão do programa da troika, será nos próximos meses o principal foco de controvérsia pública e luta política. As decisões que vierem a ser tomadas podem ter consequências gravosas e dificilmente revertíveis. Importa garantir que o debate e as escolhas sejam informadas.

Quais os factos mais salientes na evolução da despesa pública em Portugal, ao longo do tempo e em comparação com a União Europeia (UE):

- Até finais da década de 1970, a despesa pública em Portugal situava-se muito abaixo da média da UE.
- Nas duas décadas posteriores, a despesa pública portuguesa aumentou gradualmente num movimento de convergência com a média da UE, passando de cerca de 30% do PIB para cerca de 50%.
- Em 2009 e 2010, no contexto da crise iniciada em 2008 a despesa pública subiu substancialmente, em linha com o ocorrido na generalidade dos países da UE.
- Em 2010, a estrutura da despesa pública portuguesa não divergia da média da UE no que diz respeito às suas funções e principais rubricas.
- Em 2011 e 2012, no contexto das políticas de austeridade, o peso da despesa pública no PIB tem vindo a descer afastando Portugal de novo do padrão médio europeu.

### I. A despesa pública no tempo e em comparação

Em finais da década de setenta, a despesa pública em Portugal (incluindo as despesas correntes e as despesas de capital), representava menos de 30% do PIB. Apesar da evolução registada após 1974, designadamente nos domínios da proteção social e da provisão pública de educação e saúde, Portugal estava ainda longe de ter construído um Estado de Bem-Estar comparável ao existente em muitos países da Europa.

Ao longo da década de 1980, o peso da despesa pública no PIB aumentou, ultrapassando os 35%. No entanto, o seu crescimento neste período foi devido sobretudo ao aumento do peso dos juros da dívida pública (ver gráfico I).

#### **Classificação económica da despesa pública**

contempla a decomposição da despesa pública em dois grandes agregados – despesas correntes e despesas de capital - e a sua subdivisão em diferentes rubricas.

#### **Classificação funcional da despesa pública**

considera a desagregação da despesa pública ao nível dos vários domínios de intervenção do Estado, ou das suas funções.

#### **Despesas correntes**

englobam as despesas com o pessoal, com consumo intermédio relacionado com a aquisição de bens e serviços, com juros e outros encargos correntes da dívida pública, com transferências correntes que incluem benefícios sociais, com subsídios e outras despesas correntes.

#### **Despesas de capital**

incluem a aquisição de bens de capital ou investimento público, as transferências de capital, os ativos e passivos financeiros e outras despesas de capital.

#### **Despesas efetivas**

compreendem as despesas correntes e de capital à exceção daquelas que dizem respeito a ativos financeiros, como por exemplo as despesas associadas à concessão de créditos ou compra de títulos, e passivos financeiros, como sejam as despesas associadas ao reembolso de empréstimos contraídos.

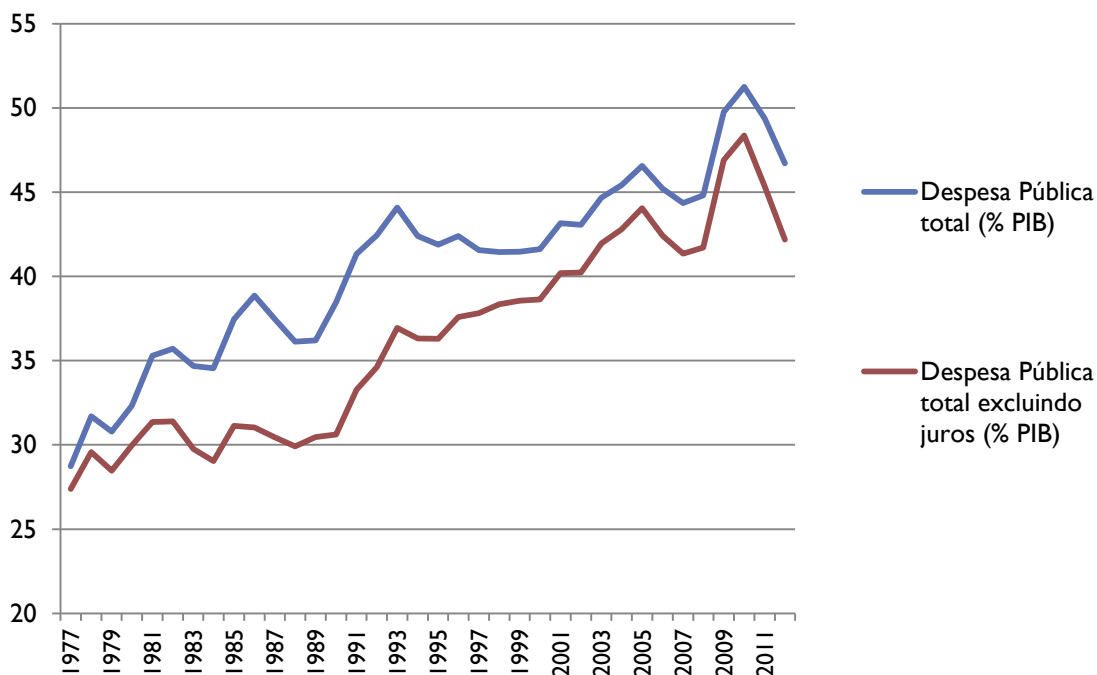
De finais da década de 1970 até à crise iniciada em 2008 ocorreram dois períodos em que o peso da despesa pública primária (isto é, sem juros da dívida), no PIB, sofreu incrementos consideráveis: entre 1990 e 1993 (de 39% para 44%) e entre 2003 e 2005 (de 45% para 47%). No mesmo período, ocorreram dois episódios importantes de redução do peso da despesa pública no PIB: 1994-1995 (de 44%, em 1993, para 42%, em 1995) e 2006-2007 (de 47%, em 2005, para 44%, em 2007).

Contrariamente ao que frequentemente se assume não existe relação entre as variações do peso da despesa pública no PIB e “preferências” das coligações políticas ou partidos no governo. O primeiro período de aumento da despesa corresponde a um governo do PPD-PSD, o segundo a um governo PSD-CDS. O primeiro período de redução da despesa corresponde ao final de uma legislatura PPD-PSD e início de outra PS e o segundo a um governo PS.

Entre 2008 e a atualidade há que distinguir duas fases. Na primeira (2008 – 2009) o governo português, em linha com a orientação adotada na UE, procurou responder à crise apoiando-se nos mecanismos dos “estabilizadores automáticos” – prestações sociais e fiscalidade – e num programa de expansão da despesa de investimento. Em consequência, o peso da despesa pública no PIB aumentou para cerca de 50% em 2009 e 51% em 2010. A partir do início de 2010, a UE decidiu substituir o “estímulo” pela “consolidação” orçamental. Em linha com essa nova orientação, em Março de 2010, foi aprovado em Portugal o primeiro PEC. Posteriormente, os segundo e terceiro PEC, a que se seguiu o memorando, levaram a cortes substanciais da despesa pública. Em 2011, a despesa pública caiu para 49% do PIB, esperando-se que diminua ainda mais em 2012 para chegar a 47%.

Gráfico I

### Despesa Pública Total, Portugal (% PIB)



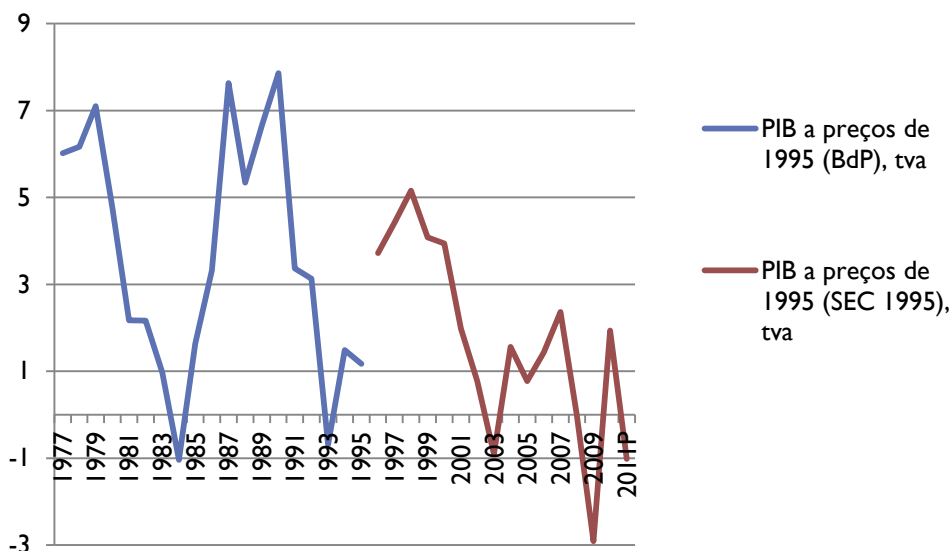
Fonte: AMECO, Eurostat

As flutuações positivas da despesa pública tendem a estar fortemente relacionadas com os ciclos económicos. Entre 1990 e 1993, verificou-se uma acentuada quebra das taxas de variação real do PIB. A taxa de variação do PIB em 1993 foi mesmo negativa – 0,7% (ver gráfico 2). Entre 2003 e 2005, ocorreu algo semelhante. Em 2003, a taxa de variação real do PIB foi negativa e nos dois anos seguintes muito baixa. Mais clara ainda é a associação entre recessão e crescimento da despesa em 2009 e 2010. Em contextos recessivos, o maior aumento da despesa pública decorre de um aumento das despesas com prestações sociais e por vezes também de uma resposta anti-cíclica deliberada por parte dos governos, orientada para o relançamento da atividade económica.

A associação entre flutuações da atividade económica e despesa pública é menos clara nos períodos de crescimento. Na realidade, entre o final dos anos 1970 e a atualidade verificaram-se apenas dois períodos de crescimento: 1986-1990 e 1996-2000. No primeiro destes períodos ocorreu um aumento da despesa, atribuível à evolução dos juros, e no segundo verificou-se um aumento da despesa primária (com estabilidade da despesa total).

Gráfico 2

**PIB, Portugal (taxa de variação anual real)**



Fonte: Banco de Portugal (Séries Longas para a Economia Portuguesa) até 1995; INE (Contas Nacionais, SEC 1995) desde 1995.

Para lá das variações da despesa no curto e médio prazo, há que considerar a tendência de longo prazo.

Entre o final da década de 1970 e a atualidade, o peso da despesa pública no PIB aumentou dos 30% para os 50%. A comparação da evolução do peso da despesa pública no PIB, entre Portugal e outros países europeus, mostra que Portugal se situava ainda na década de 1980 muito abaixo não só da média, como da generalidade dos países da União Europeia. O aumento de 30% para 50% do peso da despesa pública no PIB corresponde a um processo de convergência que terminou em meados da década de 2000 (ver gráficos 3 e 4).

Longe de ser uma aberração, ou representar uma singularidade portuguesa, o crescimento da despesa pública no PIB de 30% para 50% em duas décadas representa a correção da situação anormal anteriormente prevalecente, isto é, resulta de uma aproximação aos padrões do Estado de Bem-Estar existentes na UE.

**Saldo global ou efetivo**

corresponde à diferença entre as receitas efetivas e as despesas efetivas. No caso de ser negativo indica a existência de défice ou necessidade de financiamento (o inverso no caso de ser positivo).

**Saldo primário**

corresponde ao saldo global ou efetivo excetuando os juros da dívida pública.

**Desvalorização cambial**

corresponde a uma descida do valor da moeda nacional em relação às restantes moedas. Com a desvalorização cambial as exportações tornam-se mais baratas em moeda estrangeira, enquanto as importações tornam-se mais caras em moeda nacional. A desvalorização cambial constitui assim um estímulo às exportações.

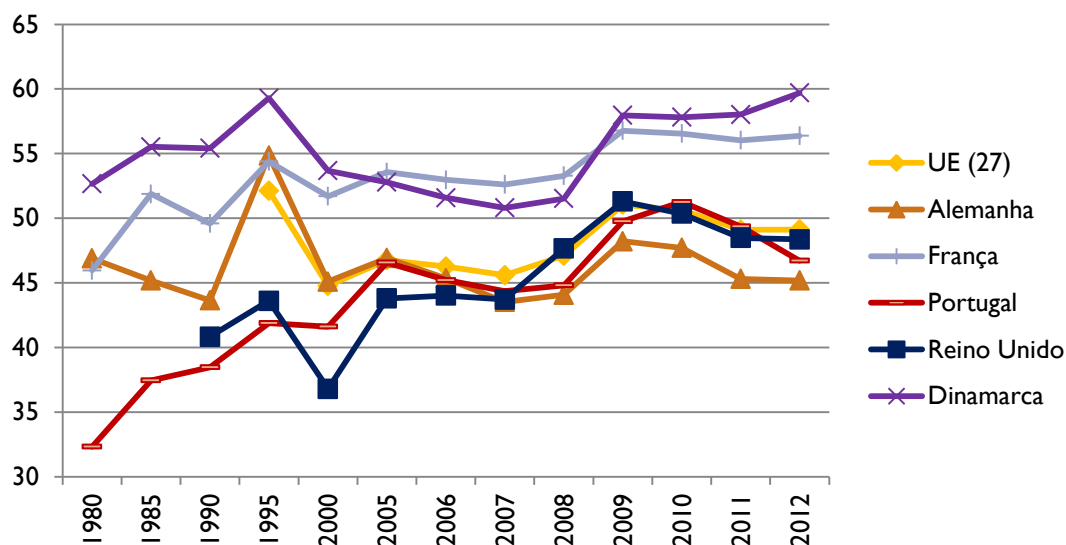
**Desvalorização interna**

corresponde a uma descida dos preços e remunerações dos fatores produtivos comparativamente a outras economias.

Os países representados nos gráficos 3 e 4 são muitas vezes associados a diferentes modelos de Estado de Bem-Estar: modelo escandinavo ou social-democrata, modelo continental, modelo anglo-saxónico e modelo da Europa do Sul ou Mediterrânico<sup>i</sup>. Uma característica comum a países com Estados de Bem-Estar desenvolvidos, independentemente do seu modelo específico, é uma despesa pública localizada em torno dos 50% do PIB. Só recentemente, e no contexto extraordinariamente negativo da atual crise, a despesa pública em Portugal alcançou um tal limiar.

Gráfico 3

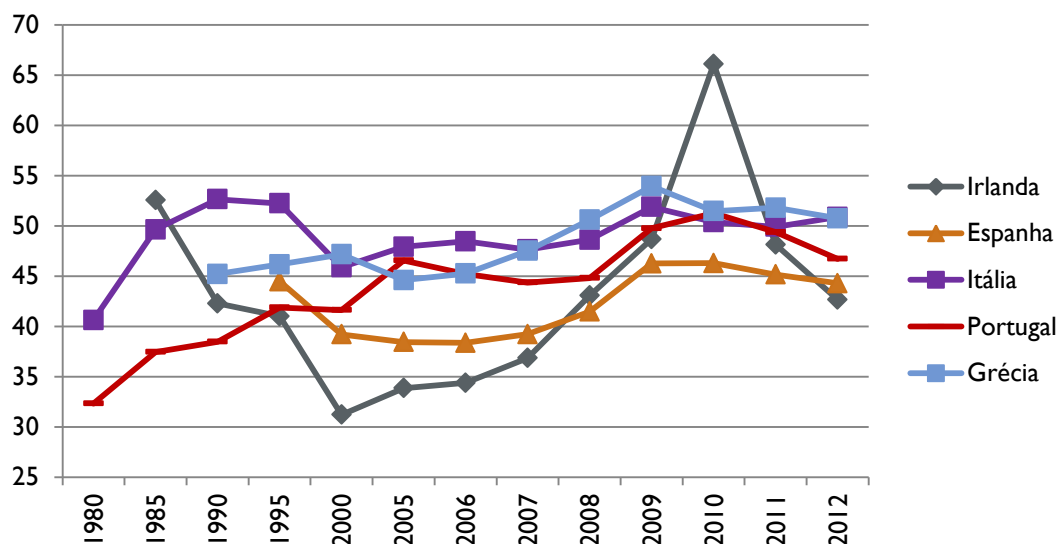
**Despesa Pública Total (% do PIB)**



Fonte: AMECO, Eurostat

Gráfico 4

**Despesa Pública Total (% do PIB)**



Fonte: AMECO, Eurostat

<sup>i</sup> Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press e Ferrera, M. (1996), "The "Southern Model" of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37 .

A tendência de longo prazo da evolução da despesa pública em Portugal reflete a extraordinária democratização do acesso a cuidados de saúde e à educação e o alargamento de direitos básicos de proteção no desemprego e na velhice desencadeada com a revolução democrática de 1974. Esta democratização implicou e ficou a dever-se ao alargamento da provisão pública nestes domínios com o correspondente aumento da despesa pública. Os resultados positivos desta evolução podem ser ilustrados através de indicadores como o número de médicos por habitante, a esperança de vida, a taxa de mortalidade infantil e a escolarização nos diversos graus de ensino (ver quadro 1).

Quadro 1

	1980	2011
Médicas/os por 100 000 habitantes	197	406
Esperança de vida à nascença	71,78	79,55
Taxa de mortalidade infantil*	22,289	2,957
nº de crianças no pré-escolar	80.373	276.125
nº de alunos no ensino secundário	169.516	440.895
nº de alunos no ensino superior	80.919	396.268

Número de médicos por habitante, esperança de vida, taxa de mortalidade infantil e escolarização em diversos graus de ensino. Fontes: INE, GEPE/ME e GPEAR/MCTES. \*numero de óbitos no primeiro ano de vida por mil nascimentos.

A década do euro ficou caracterizada pela combinação de baixas taxas de crescimento real do PIB e aumento do desemprego, por um lado, e os requisitos de consolidação orçamental exigidos pela UE, por outro. A confirmar a dificuldade da contenção orçamental em contexto de baixo crescimento está o facto de, não obstante as proclamações da prioridade à contenção da despesa por parte de todos os governos deste período, só em 2006 e 2007 tal redução se ter verificado.

O outro facto marcante da década do euro é a crise iniciada em 2008. Desde finais da década de 1970, nem mesmo em 1983-1985, terá a economia portuguesa sido confrontada com uma situação tão difícil. Depois do impacto muito negativo da crise financeira, que conduziu a um decréscimo real do PIB de -2,9% em 2009, a economia portuguesa parecia recuperar no ano seguinte com um crescimento económico real de 1,9% (gráfico 2). Esta recuperação, em 2010, terá contado com a política orçamental expansionista adotada em 2008 e 2009. Todavia, a incapacidade de resposta à crise por parte das instituições europeias e a inflexão no sentido da “disciplina orçamental”, a partir de Março de 2010, reverteu esta recuperação e inaugurou um período em que a recessão é acompanhada de redução da despesa pública a níveis sem precedentes recentes.

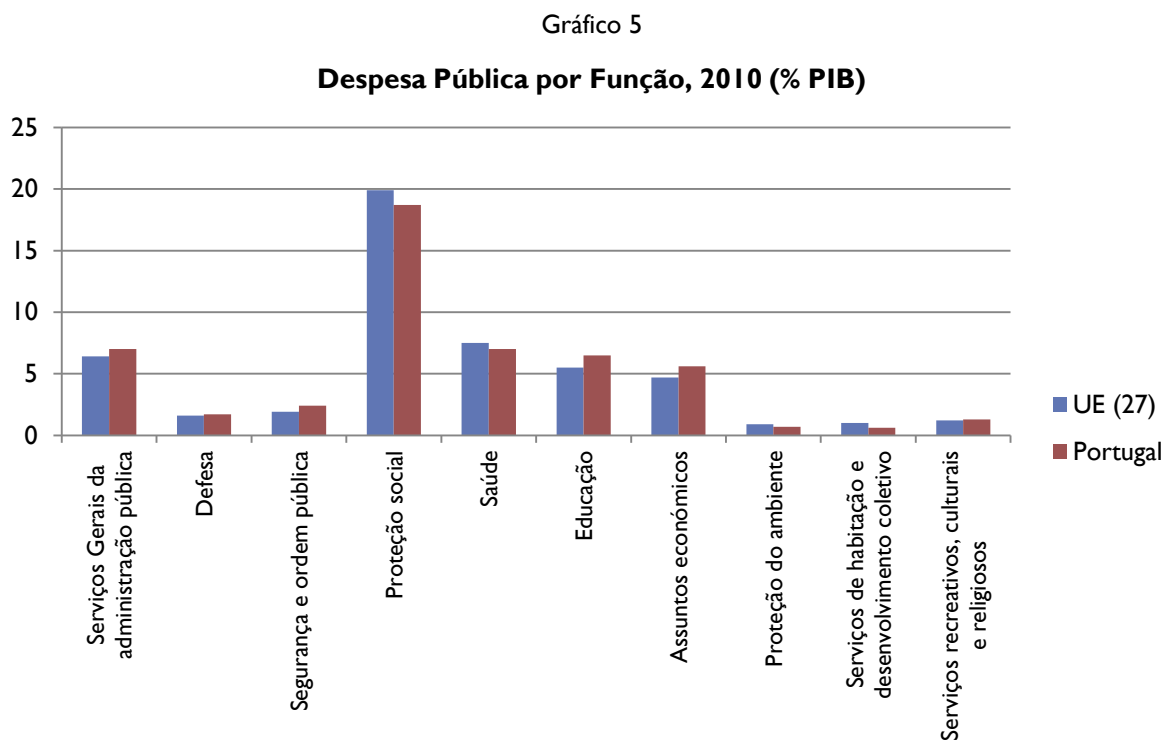
## 2. A despesa pública em estrutura

A análise da despesa pública em estrutura, isto é, em termos do sector ou da atividade onde as despesas são concretizadas, mostra que também deste ponto de vista Portugal não diverge da média da UE. Quer no conjunto da UE, quer em Portugal, as despesas de proteção social (segurança social) – despesas relacionadas com a doença, a velhice e o desemprego – representam a função mais importante do Estado. Em 2010, eram 19,9% do PIB, no conjunto da UE, e

### Crescimento real

corresponde à evolução de uma variável monetária ao longo do tempo em que se procura eliminar o efeito da variação dos preços. Por exemplo, o PIB pode ser calculado a preços correntes ou PIB nominal, isto é, considerando as quantidades de produto no ano em que foi produzido aos preços desse ano, ou a preços constantes ou PIB real, quando as quantidades de produto são valorizadas aos preços de um ano base. Desta forma elimina-se o efeito da variação dos preços. Para se considerar apenas o efeito das variações nas quantidades produzidas dos bens, e não nas alterações ocorridas ao nível dos seus preços de mercado, usa-se um deflator (por exemplo, um índice de preços) que dá conta das variações dos preços e permite assim expurgar do crescimento do produto o efeito dessas variações, obtendo-se o seu crescimento real.

18,7%, em Portugal (gráfico 5). A seguir às despesas de proteção social, as despesas mais importantes são as respeitantes à saúde, serviços gerais da administração pública – onde se incluem as despesas relacionadas com o funcionamento das atividades legislativa e executiva, assuntos externos, ou dívida pública – e educação.



Fonte: AMECO, Eurostat

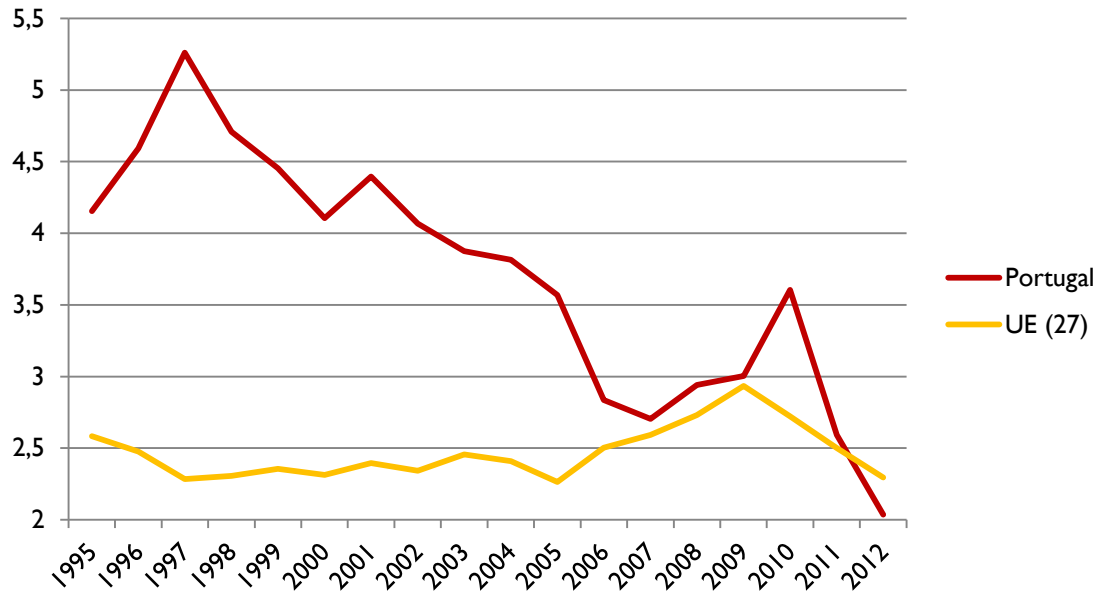
A análise da despesa pública também pode ser feita considerando as suas principais rubricas. Destacam-se como as mais importantes as despesas com pessoal, as contribuições e prestações sociais e os juros da dívida pública (tudo rubricas das despesas correntes), bem como a formação bruta de capital fixo ou investimento público (despesas de capital).

No que diz respeito à tendência de evolução das principais rubricas da despesa, verifica-se que a Formação Bruta de Capital Fixo registou, em Portugal, um crescimento muito acentuado, relacionado com grandes investimentos em infraestruturas, que a levou em 1997 aos 5,3% do PIB (e 12,7% da despesa pública total). No entanto, a partir do final da década de noventa, o investimento público, iniciou uma trajetória de decréscimo muito acentuado (gráfico 6). O decréscimo do peso do investimento público no PIB ocorreu em virtude da tentativa de cumprimento dos critérios de convergência nominal<sup>ii</sup> na base da criação do Euro, muito restritivos da ação dos Estados nacionais neste domínio. Muitos governos, incluído o governo português, responderam a estas restrições com Parcerias Público-Privadas que desorçamentaram parte do investimento público. A trajetória de declínio do investimento público foi apenas brevemente interrompida em 2009 e 2010 com a resposta do governo português à crise, caindo bruscamente nos anos seguintes para valores inferiores ao da média da UE.

<sup>ii</sup> Déficit público não superior a 3% do PIB e dívida pública não superior a 60% do PIB.

Gráfico 6

**Formação Bruta de Capital Fixo (% PIB)**

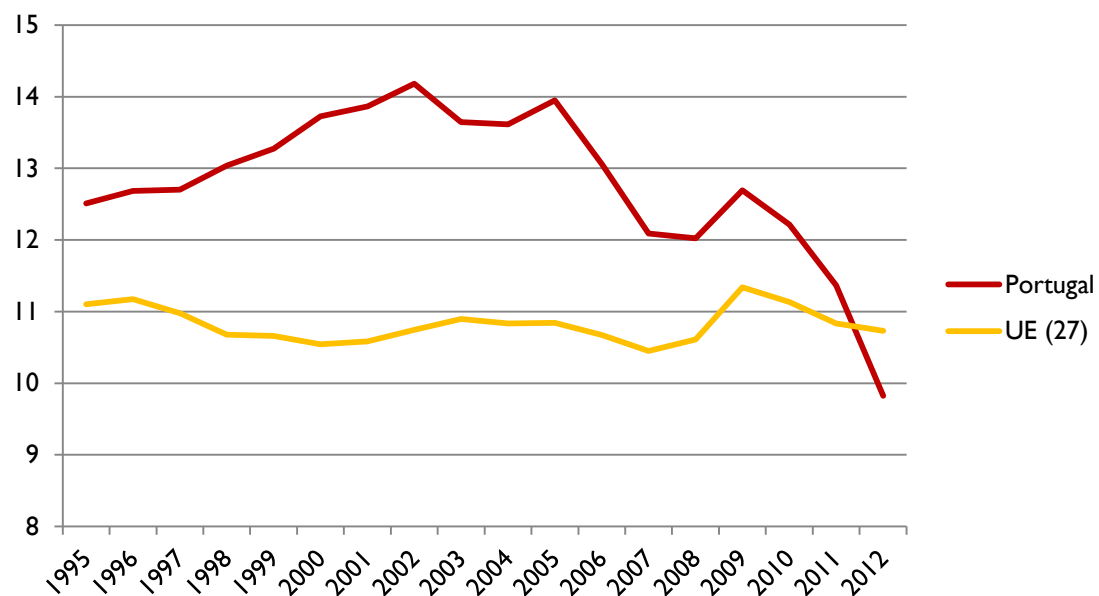


Fonte: AMECO, Eurostat

As despesas com pessoal em percentagem do PIB foram, até 2012, superiores à média da UE. Em 2012, esperase que diminuam para apenas 9,8% do PIB (ou 21% da despesa pública total), enquanto no conjunto da UE representam 10,7% do PIB (ou 21,9% da despesa pública total) (gráfico 7). É de notar que a redução do peso desta componente teve início em 2005. De facto, entre 2005 e 2007 o peso das despesas com pessoal no PIB, em Portugal, passou de cerca de 14% para 12,1%.

Gráfico 7

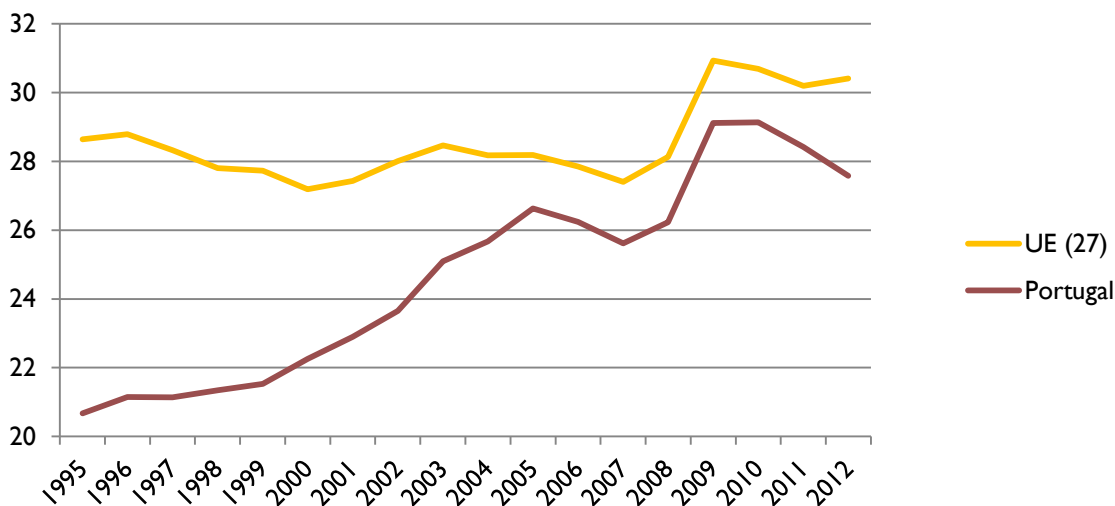
**Despesas com Pessoal (% PIB)**



Fonte: AMECO, Eurostat

Ao contrário das últimas duas rubricas, as despesas com benefícios sociais, em percentagem do PIB, em Portugal, sempre foram inferiores ao conjunto da UE (gráfico 8). A evolução desta componente foi, no entanto, até 2010, no sentido da convergência com a média europeia. A partir de 2010, com a aplicação das medidas de austeridade, a convergência é interrompida. Os benefícios sociais que representaram 29,1% do PIB, em 2010, caem para 28,4% e 27,6% em 2011 e 2012, respetivamente.

Gráfico 8  
Benefícios Sociais (% PIB)



Fonte: AMECO, Eurostat

Ao mesmo tempo que as despesas com benefícios sociais em Portugal são diretamente visadas pela política de austeridade, a economia e a sociedade portuguesas são confrontadas com um aumento brutal do desemprego. Este agravamento é particularmente notório a partir de 2008. Segundo o Inquérito ao Emprego, do Instituto Nacional de Estatística, a taxa de desemprego era de 4% em 2001 e de 7,6% em 2008. Em 2011 já era de 12,7%, subindo para 15,8% no terceiro trimestre de 2012.

Da mesma forma que a evolução do padrão da despesa pública nas décadas de 1980 e 1990 correspondeu a uma aproximação dos níveis de provisão pública característicos dos modelos europeus de Bem-Estar, a tendência recente de redução acentuada da despesa pública em contexto recessivo, cujo reforço se anuncia para o futuro próximo, afastará Portugal do padrão médio de Bem-Estar europeu.

### Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa | Picoas Plaza | Rua do Viriato 13 – Lj 117/118 | 1050-227 Lisboa | T. +351 216 012 848

W. <http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt.php> | E. [observatoriocrises@ces.uc.pt](mailto:observatoriocrises@ces.uc.pt)